



*Centre Scientifique et Technique du Bâtiment  
Laboratoire de sociologie urbaine générative  
4 avenue du Recteur Poincaré  
75782 Paris cedex 16  
Tél : 01.40.50.29.27  
Fax : 01.40.50.28.86*

**LABORATOIRE DE SOCIOLOGIE URBAINE GÉNÉRATIVE**

**LA PARTICIPATION DES USAGERS A LA  
CONCEPTION DES PROJETS URBAINS**

**ARTICULER LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET LA  
DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE**

**MICHEL BONETTI  
JUILLET 2006**

## 1. LES DIFFICULTES DE DEVELOPPEMENT DES PROCESSUS DE PARTICIPATION

### *Une certaine frilosité des élus et des professionnels qui favorise le développement des contentieux*

Les responsables politiques et les professionnels ont une attitude assez frileuse face à la participation des habitants à la conception des projets urbains. Les premiers craignent la remise en cause de leur légitimité et de leur pouvoir de décision et de développement de contre-pouvoirs ; les seconds la perçoivent comme une critique de leurs compétences.

Plutôt que favoriser le développement d'une culture de la participation, là comme dans bien d'autres domaines, l'Etat a multiplié les dispositifs institutionnels (conseils de concertation locale, comité de quartiers, etc...) qui n'ont bien souvent qu'un rôle formel. Sans parler du véritable scandale que représentent les enquêtes publiques, qui évacuent tout débat et ne recueillent que les doléances de citoyens les mieux informés et disponibles aux rares heures d'ouverture des bureaux.

Cette frilosité se paie en fait très cher, car elle contribue largement à la multiplication des procédures contentieuses, qui entraînent le blocage ou la remise en cause de nombreux projets. Faute de pouvoir exprimer leurs attentes et de pouvoir débattre de décisions qui les concernent directement, les citoyens n'ont d'autres recours que de saisir la justice, et ce mouvement risque de s'amplifier.

### DES RETICENCES ALIMENTEES PAR LE MANQUE DE MAITRISE DES PROCESSUS DE PARTICIPATION

On peut aussi comprendre la réticence des élus et des professionnels, car bon nombre d'entre eux ont été échaudés par des expériences de participation désastreuses, qui se sont éternisées pendant des mois, voire des années, entraînant un développement des conflits entre les acteurs au lieu de favoriser la recherche de compromis.

Ces échecs sont aussi liés aux positions extrêmes de certains courants militants qui estiment que les habitants sont les seuls à détenir la vérité. Ce faisant, ils remettent effectivement en cause la légitimité de la démocratie représentative et tendent aussi à réduire les professionnels

à un rôle de traducteurs techniques de la volonté des habitants censés incarner l'intérêt général.

Ces expériences malheureuses qui contribuent à renforcer les réactions défensives des élus et des professionnels, sont liées à l'absence de maîtrise des processus de participation, à la faible culture des acteurs dans ce domaine et à la confusion qui prévaut souvent dans leur mise en œuvre. Tout le monde considère que la réalisation d'infrastructures urbaines ou de programmes de construction nécessite une grande rigueur et une forte technicité, faisant appel à de multiples savoirs et savoir-faire. Mais curieusement, l'organisation de la participation des citoyens à la conception des projets, qui est pourtant un processus complexe, apparaît comme une activité banale, maîtrisable par tout le monde, se réduisant à l'organisation de réunions publiques. Le développement de la démocratie participative est considéré comme un phénomène spontané, qu'il suffirait de décréter pour qu'il se réalise. En réalité la démocratie s'organise, se construit à travers la mise en place de démarches rigoureuses.

## **2. LES ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES SOUS-TENDANT LE DEVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION**

### **LA PARTICIPATION DES CITOYENS COMME PROCESSUS DE CONSTRUCTION DE LA SOCIETE**

La participation des citoyens à l'élaboration des projets urbains ne se limite pas à la prise en compte de leurs attentes pour améliorer le contenu de ces projets. A travers l'organisation de débats publics et le développement des échanges avec les responsables politiques et les acteurs professionnels, les démarches de participation permettent aux citoyens de comprendre les problèmes et les enjeux, de prendre conscience des difficultés techniques et des contraintes économiques. Ce sont de véritables processus d'apprentissage. Ces échanges permettent également l'expression des conflits qui sous-tendent les relations entre les groupes sociaux et de réguler ces tensions. Ils contribuent à « fabriquer la société », car celle-ci n'est pas une donnée immuable, elle se construit et se reconstruit chaque jour, à travers le développement des relations entre les citoyens et les responsables politiques et les représentants des pouvoirs publics. Ceux-ci ne gèrent pas seulement les villes, mais contribuent à structurer les relations sociales qui s'y déploient et à façonner l'espace politique local. L'essence du politique réside dans cette médiation des relations sociales et dans cette régulation continue du fonctionnement social urbain.

## **LA PARTICIPATION COMME NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE ET DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS**

La participation constitue une nouvelle forme de gouvernance, à travers laquelle les élus non seulement consultent les citoyens, mais les associent étroitement aux processus de décision.

Mais c'est aussi un nouveau mode de fonctionnement des services publics qui est en jeu. Leur rôle traditionnel était d'assurer le développement urbain et de fournir des services aux citoyens, en fonction des orientations définies par les élus. Ils ont longtemps disposé d'une large autonomie, car ils remplissaient cette mission en se basant sur leurs propres critères de pertinence, en choisissant des modes d'action répondant certes aux attentes des élus, mais fondés sur leurs propres conceptions.

Il leur faut désormais jouer un rôle de médiation entre les élus et les citoyens pour concevoir des modes d'action conformes aux orientations des élus, mais prenant en compte les attentes des citoyens. Ces derniers ne sont plus de simples destinataires passifs de l'action des services publics, placés en extériorité par rapport au fonctionnement de ces services. Ils interfèrent dans les processus de décision et participent de fait au fonctionnement des services en faisant part de leurs demandes et de leurs appréciations. Les responsables et les agents des services publics doivent être à l'écoute de ces demandes et les prendre en compte. Ils doivent donc gérer les interactions entre les élus et les citoyens et développer des relations avec ces derniers, ce qui complique singulièrement leur tâche et constitue une véritable révolution culturelle.

### **3. LA NECESSITE DE CLARIFIER LES ENJEUX, LES FORMES ET LES REGLES DE PARTICIPATION**

#### **L'ANALYSE DES ENJEUX ET DU FONCTIONNEMENT SOCIAL URBAIN AVANT LE DEMARRAGE D'UN PROJET**

Avant d'élaborer un projet et d'engager un processus de participation, il nous paraît nécessaire de faire une analyse du fonctionnement social urbain pour connaître les modes d'usage des espaces susceptibles d'être affectés par le projet, les pratiques sociales qui s'y déploient ainsi que les problèmes et les attentes des usagers. Ceci permet d'orienter la conception des projets de manière à prendre en compte ces attentes, préserver autant que faire

se peut les pratiques qui structurent le fonctionnement social, et d'anticiper les problèmes que le projet peut générer.

Lorsqu'un projet est fondé sur une compréhension fine du fonctionnement social urbain, la participation des habitants à son élaboration aboutit généralement à la validation des orientations qui le sous-tendent. Cette analyse préalable permet également de prendre en compte les attentes des usagers qui ne seraient pas impliqués dans le processus de participation, et d'éviter les dérives que peuvent entraîner les débats publics, qui peuvent entraîner une focalisation des revendications des usagers sur des questions secondaires et oblitérer les enjeux majeurs.

#### **LA NECESSITE DE CLARIFIER AU PREALABLE LES FORMES DE PARTICIPATION ENVISAGEES ET LES REGLES DU JEU**

Il est indispensable de sortir de la confusion qui entoure la notion de participation et de distinguer clairement les finalités et les formes de participation que l'on souhaite développer.

Dans cette perspective, il ne faut pas confondre :

- **L'information** des citoyens sur les projets que les pouvoirs publics souhaitent réaliser ;
- **La consultation des usagers**, qui consiste seulement à recueillir leurs points de vue sur un projet envisagé. Cela signifie que les promoteurs du projet s'efforceront de prendre en compte ces points de vue, mais n'implique pas pour autant qu'ils s'y conformeront et encore moins qu'ils envisagent de négocier avec les usagers ;
- **Les processus de concertation** qui signifient que les pouvoirs publics s'engagent à négocier avec les usagers sur les orientations ou le contenu même des projets, ou du moins sur certains aspects ;
- **La coopération ou la coproduction**, qui associe directement les usagers à la conception des projets.

Dans tous les cas de figure, il faut également clarifier les règles du jeu. Si une véritable concertation est envisagée, **il faut préciser le contenu et les modalités de négociation**, les questions sur lesquelles elle porte et les points non négociables.

Lorsque les pouvoirs publics s'engagent à mettre en œuvre une démarche de concertation et se limitent à informer ou à consulter les usagers sans in fine modifier le projet initial, les usagers se sentent floués, ce qui génère de nombreux conflits et invalide les promoteurs du projet, et donc les élus qui en sont porteurs.

#### **4. UNE CONCEPTION DE LA PARTICIPATION COMME MODE D'EXERCICE DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE**

La démocratie participative est souvent conçue comme concurrente voire opposée à la démocratie représentative par les militants associatifs, qui considèrent que le point de vue des citoyens doit prévaloir dans les processus de décision.

Pour notre part, nous considérons que l'on peut concevoir des dispositifs de participation respectueux des principes fondant la démocratie représentative. Plus profondément, les démarches de participation peuvent être conçues comme des modes d'exercice privilégiés de la démocratie représentative.

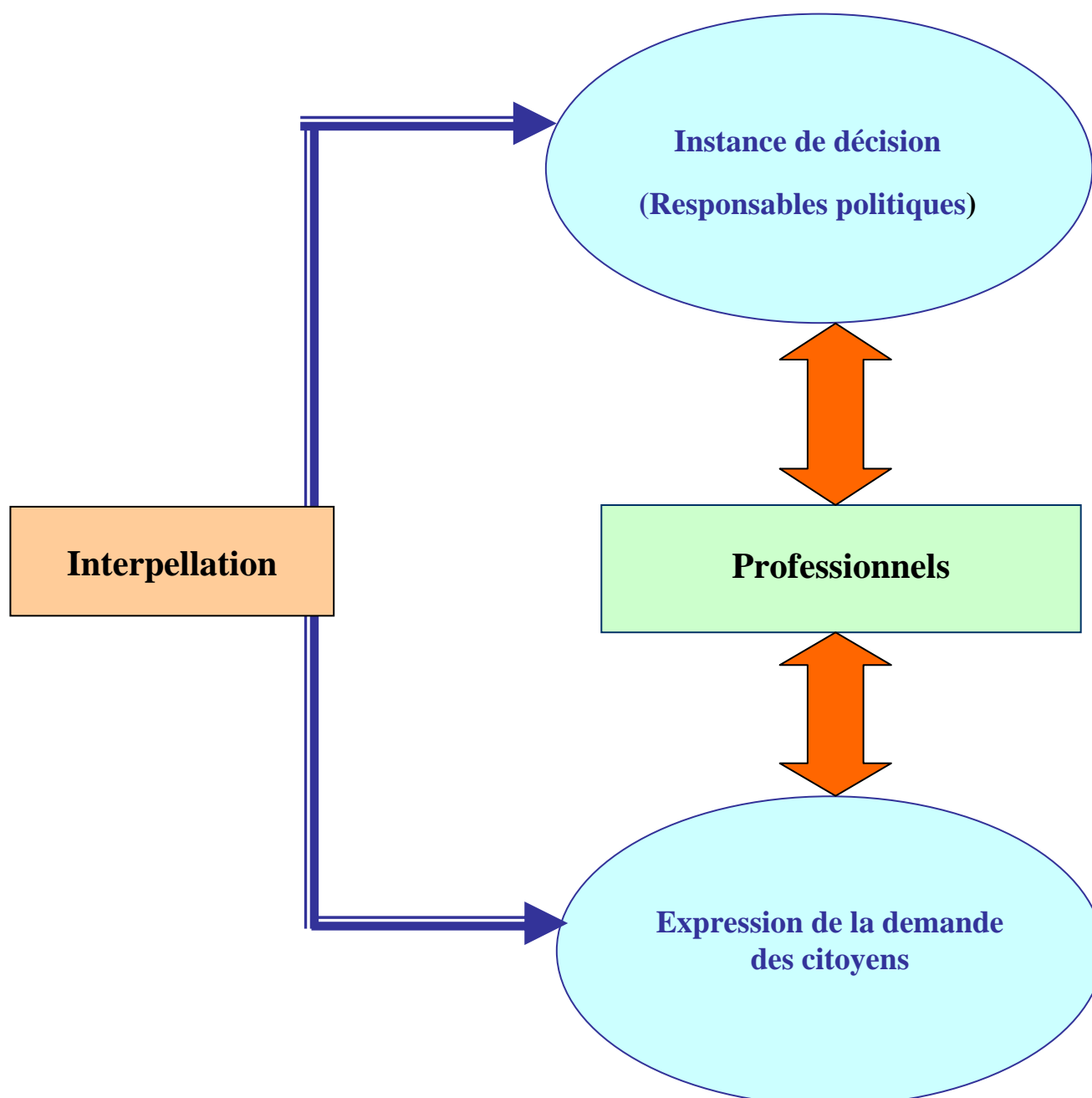
#### **L'ARTICULATION DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE**

Dans cette perspective, les élus restent maîtres des décisions ultimes, car ils assument la responsabilité politique du devenir des villes et la responsabilité économique de la réalisation des projets. Il leur appartient également de définir les orientations générales dans lesquelles s'inscrit l'élaboration des projets, ce qui peut aller jusqu'à fixer des principes non négociables qui engagent leur responsabilité. Mais ils doivent expliciter les fondements de leurs positions et accepter d'en débattre. Les élus définissent ainsi le cadre, les limites et les modalités des processus de participation et sont les garants de leur mise en œuvre.

Ce cadre étant posé, les processus de participation visent à mettre en tension et articuler les orientations portées par l'instance de décision incarnée par les élus et l'expression de la demande des citoyens. Le rôle des professionnels consiste à organiser cette mise en tension et cette articulation entre les orientations définies par l'instance de décision et l'expression des attentes des citoyens. Ils doivent adopter une posture visant à rechercher des solutions conformes aux orientations définies par les élus et répondant aux attentes majeures exprimées par les citoyens. Ceci peut également les conduire à proposer des infléchissements des

orientations initiales, voire des modifications substantielles, mais il appartient toujours aux élus de décider de ces changements.

## DISPOSITIF DE PARTICIPATION



## **SITUER LA LEGITIMITE DES CITOYENS AU NIVEAU DE L'EXPRESSION DE LEURS PROBLEMES ET DE LEURS ATTENTES ET DE LA CRITIQUE DES PROJETS**

Dans ce processus les citoyens disposent d'une légitimité pleine et entière pour exprimer leurs problèmes et leurs attentes et exiger qu'ils soient pris en compte. Ils peuvent aussi exprimer un point de vue critique sur les propositions qui leur sont faites en réponse à leur demande et les remettre en cause si elles ne leur paraissent pas satisfaisantes.

Par contre, bien qu'ils puissent parfois suggérer des propositions de modification des projets intéressantes, leur légitimité reste limitée dans ce domaine. C'est essentiellement aux professionnels qu'il appartient de trouver des solutions en réponses aux attentes exprimées.

## **REPOSITIONNER LES PROFESSIONNELS DANS DES DEMARCHES DE RESOLUTION DES PROBLEMES**

Dans ce processus de participation, les professionnels ne sont pas libres d'élaborer des projets fondés sur leurs propres conceptions. Mais ils ne sont pas pour autant réduits à un rôle de traducteurs passifs des propositions exprimées par les citoyens comme le craignent certains. Ils sont positionnés dans des démarches de résolution des problèmes, et doivent déployer une certaine imagination pour élaborer des solutions répondant aux attentes des citoyens et cohérentes avec les orientations définies par les décideurs.

Il ne s'agit pas pour eux de se plier aux exigences des citoyens, mais de s'efforcer de prendre en compte leurs attentes, ce qui exige de leur part une grande capacité d'écoute. Mais il leur faut aussi accepter de soumettre leurs propositions à la critique, ce qui est souvent difficile psychologiquement. Comme ils doivent opérer une médiation entre les décideurs et les citoyens, leur rôle est effectivement difficile, car ils peuvent être pris dans les contradictions entre les orientations définies par les uns et les attentes exprimées par les autres. Leur rôle consiste précisément à gérer ces contradictions et à rechercher des ajustements et des compromis satisfaisants entre des positions parfois peu compatibles.