

La participation des habitant(e)s : limites, obstacles, insuffisances et dysfonctionnements (atelier du 17 oct. 2013). Résumé des interventions.

Intervenant-e-s

- Sabrina Bresson, Chercheure en sociologie, CITERES. *Introduction.*
- Patrick Mozol, Maître de conférences en Droit public, LERAP. *La démocratie participative locale : entre réalité et illusion.*
- Catherine Neveu, Directrice de recherche, IIAC-TRAM (CNRS-EHESS). *Retour sur quelques limites de la participation.*
- Bénédicte Métais, Chargée d'étude environnement-énergie à l'Agence Tours Urbanisme. *Reconversion des casernes Beaumont-Chauveau à Tours : premiers pas d'une démarche participative.*
- Jean-Luc Galliot, Maire de Notre Dame d'Oé, Vice-Président de la Communauté d'Agglomération Tour(s) Plus. *L'expérience des ateliers participatifs dans les quartiers de la Borde et de la Gare à Notre-Dame-d'Oé.*

Participant-e-s

- Chercheur-e-s d'Eclips : Sabrina Bresson, Sylvette Denèfle, Pascal Garret, Philippine Lohéac-Derboulle, Corinne Manson, Patrick Mozol, Audric Vitiello.
- Autres participant-e-s : Pierre Borde (Délégué du préfet, Quartier Sanitas), Gaël Foussadier (Resp. Pôle "Démocratie Locale & Instances Consultatives", Ville de Blois), Vanessa Letort (Centre social et culturel Léo Lagrange), Tiffany Marsé (?) (Stagiaire assistante, Centre social et culturel Léo Lagrange), Patrice Melé (Professeur de géographie, CITERES), Yannick Menant (Direction départementale cohésion sociale Indre et Loire), Marie-Véronique Panas (Centre social et culturel Léo Lagrange), Estelle Péricard (Chargée de mission, Villes au Carré), étudiants du Master MTU.

Sabrina BRESSON, Introduction

ECLIPS est un **programme de recherche** de trois ans financé par la région Centre et porté par deux équipes de l'université de Tours : le CITERES et le LERAP. Il réunit des chercheurs de différentes disciplines, essentiellement de la sociologie, du droit et de la science politique. Il associe également des partenaires non académiques : agences d'urbanisme d'Orléans et de Tours, le Polau, plusieurs élus de Joué-lès-Tours, de Saint-Pierre-des-Corps, de Fleury-les-Aubrais et de Saint-Jean-de-Braye.

Le projet trouve son point de départ dans des travaux de recherche antérieurs, notamment un programme sur l'habitat participatif. En effet, depuis quelques années, la notion de participation prend une place accrue dans le vocabulaire de l'action publique, particulièrement sur les questions urbaines. Les questions relatives à la participation ont été largement analysées dans le cadre des études urbaines. Ainsi, en France depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000, de nombreux travaux décrivent les lieux de la « démocratie locale » (conseils de quartier, réunions de concertation, etc.) qui témoignent de la volonté des décideurs publics, d'une part, d'impliquer davantage les citoyens dans la fabrication de la ville et, d'autre part, du monde associatif, du monde militant et des habitants à faire entendre leur voix. Les exigences du développement durable et de la cohésion sociales sont venues renforcer cette tendance. La participation est finalement devenue un « impératif » (L. Blondiaux et Y. Sintomer).

Pourtant, la notion de participation est assez mal définie, à la fois dans le discours et dans la pratique de trois catégories d'acteurs : les acteurs institutionnels (élus et les techniciens des villes), les acteurs professionnels (architectes, urbanistes, etc.) et les habitants (et les associations faisant le relai auprès des citadins). Depuis les travaux de S. R. Arnstein sur l'échelle de la participation, de nombreux auteurs ont décrit les différents degrés d'implication des citadins dans les projets et ont montré que la « coopération symbolique » (S. R. Arnstein) est rarement dépassée : les habitants ne prennent pas véritablement part au processus de décision et ne participent pas directement à la mise en œuvre des projets. Et, dans le cas où l'on observe une participation effective des habitants, ce sont toujours les mêmes catégories de population qui sont représentées. Et, à l'inverse, d'autres sont absentes.

L'objectif d'ECLIPS est de faire une focale sur les **populations** préalablement identifiées par d'autres chercheurs comme étant **absentes ou ayant du mal à se faire entendre dans le cadre des processus participatifs** : les femmes, les immigrés, les précaires et les jeunes. Se pose ainsi la question de la capacité des habitants à mobiliser leurs savoirs dans les dispositifs participatifs mis en place et, plus particulièrement, les savoirs « déniés » (H. Nez). Ainsi, il a été choisi, dans le cadre du programme ECLIPS, de parler d'« expertise

citoyenne/habitante », pour contrebalancer la vision parfois technocratique de la ville, de la production du logement : il existe des savoirs liés à l'expérience même d'habiter (« savoirs d'usage ») ; or, chaque catégorie de population est porteuse de connaissances, de compétences spécifiques. Mais, tous les habitants ne disposent pas des mêmes ressources pour exprimer ce savoir. Cette question des inégalités est centrale dans ECLIPS, celle-ci étant une limite importante de la participation. C'est ce dont il sera en partie question aujourd'hui.

Lors de ce premier atelier d'ECLIPS, consacré aux « limites, obstacles, insuffisances et dysfonctionnements » de la participation, deux chercheurs présenteront ainsi leur réflexion sur la participation et confronteront par là même **deux approches, celles du droit et de la sociologie**. Patrick Mozol, qui est maître de conférences en Droit public à l'Université de Tours, membre du comité du pilotage d'ECLIPS et qui a consacré sa thèse à la participation du public à la vie municipale, présentera le cadre institutionnel, les dispositifs participatifs mis en place en France. Il interrogera le « droit de la participation » et le « droit à la participation » et montrera qu'il y a un manque de reconnaissance et que des résistances perdurent aussi bien du point de vue des élus que des citoyens. Puis, Catherine Neveu, qui est anthropologue, directrice de recherche CNRS dans un laboratoire de l'EHESS à Paris et qui a animé plusieurs recherches en France et en Europe sur la participation des habitants et sur la citoyenneté, reviendra sur quelques limites de la participation. Elle se penchera sur les populations « exclues » ou mal représentées dans les dispositifs participatifs, puis réfléchira aux cas où il y a effectivement de la participation mais que l'on n'identifie pas nécessairement comme telle. Ces deux interventions permettront de réfléchir au décalage qui existe entre la définition institutionnelle de la participation et les difficultés de la mise en pratique, les difficultés à reconnaître les autres lieux de la citoyenneté.

L'après-midi, **deux acteurs de terrain présenteront des expériences en cours** à Tours ou dans la communauté d'agglomération de Tours. Bénédicte Métais, Chargée d'étude environnement-énergie à l'Agence Tours Urbanisme, parlera de la mise en place d'ateliers participatifs dans le cadre de la reconversion des casernes de Beaumont-Chauveau à Tours. Puis, Jean-Luc Galliot, maire de Notre Dame d'Oé et vice-Président de la Communauté d'Agglomération Tour(s) Plus nous fera part de son expérience d'élus et des projets participatifs en cours sur sa commune. Ils partageront les difficultés qu'ils rencontrent dans la pratique.

Avant chaque atelier d'ECLIPS, un **dossier bibliographique** sera transmis afin que les participants puissent s'imprégner des thématiques qui seront soulevées. Ainsi, pour cette séance, quatre textes ont été sélectionnés :

- M.-H. Bacqué et M. Gauthier, « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, 1/2011 (n° 1), p. 36-66 (v. p. 51-55, « Les pratiques participatives : bilan et questions de recherche »).
- L. Blondiaux, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, 2001/5 (n° 18), p. 44-51.
- C. Neveu, « Habitants, citoyens : interroger les catégories », in M.-H. Bacqué et Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative : histoires et généalogies*, Paris, La Découverte, 2011, p. 39-50.
- H. Bertheleu et C. Neveu, « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de « débat public » à Tours », *Espaces et sociétés*, 1/2006 (n° 123), p. 37-51.

Patrick MOZOL, *La démocratie participative locale : entre réalité et illusion*

Il s'agit ici de se pencher sur les **impacts du droit sur la pratique participative**. En effet, si la pratique participative est sans doute encore limitée, c'est vraisemblablement en partie à cause du droit qui n'est pas suffisamment incitatif, voire contraignant dans la mise en jeu de la participation.

Ainsi, la représentation, qui trouve son fondement dans le principe de souveraineté nationale, implique que la conduite des affaires de la collectivité soit la tâche de représentants élus. Ceci explique sans doute que la démocratie participative locale ait d'abord été une question d'usages communaux : elle doit bien plus aux initiatives locales et expérimentations (ex : conseils de quartier à la fin du XIX^e s.-début du XX^e s.), qu'aux textes eux-mêmes. Sous la V^e République, le principe de libre-administration des collectivités locales et l'évolution du discours politique sur la démocratie participative ont cependant offert de nouvelles perspectives. Dans les années 1970, l'on a par ailleurs assisté à une forte poussée revendicative des participationnistes (v. not. l'ADELS et les groupes d'action municipale). L'article 1^{er} de la loi de 1982 a finalement consacré le principe participatif, attestant de la volonté des pouvoirs publics de s'emparer de la question participative. La loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République ainsi que d'autres textes érigèrent ensuite le droit des habitants à être consultés sur les textes qui les concernent comme « un principe essentiel de la démocratie locale ».

Se pose cependant la question de la portée et de l'effectivité réelles de ce principe. Or, la démocratie participative locale apparaît à la fois comme une institution en situation d'inachèvement et comme une pratique en manque de reconnaissance.

Certes, les lois de décentralisation ont contribué à la formation d'un droit de la participation. En premier lieu, de nombreuses pratiques extra-légales ont été officialisées et encadrées juridiquement. Par exemple, la consultation locale, dont la première expérience remonte à 1888, a été légalisée et son utilisation encadrée par la loi de 1992 (v. aussi les lois de 1995 et 2004 ayant procédé à la réécriture partielle de son régime juridique). Par ailleurs, les comités consultatifs ont été légalisés par la loi de 1992. Les conseils de quartier ont en outre vu leur dimension institutionnelle renforcée par la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité et obligeant les villes de 80 000 habitants et plus à créer de tels conseils. En second lieu, des mécanismes participatifs inédits ont été créés. La loi constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a ainsi mis en place le référendum local (procédé de démocratie semi-directe permettant à toute collectivité territoriale de soumettre à la décision de ses électeurs les projets de délibération relevant de sa compétence), ainsi que le droit de pétition au niveau local (faculté pour les électeurs d'une collectivité locale

de solliciter l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence).

Cependant, la participation à la gestion des affaires publiques locales peine à s'affirmer en tant que véritable droit pour les administrés des collectivités locales. D'une part, la démocratie participative locale reste d'essence fondamentalement volontariste. Sa mise en œuvre est largement verrouillée par le droit au profit des autorités locales. Par exemple, le référendum local ne peut être organisé que sur l'initiative de l'assemblée locale de la collectivité ou, dans certains cas, sur celle de son exécutif. Dans le même ordre d'idées, les comités consultatifs sur les questions d'intérêt communal « peuvent » être mis en place par les conseils municipaux. La démocratie participative apparaît plutôt comme un complément de la démocratie représentative, avec laquelle elle doit se combiner et se concilier. D'autre part, les procédures participatives obligatoires ont une place marginale et se limitent, pour l'essentiel, à deux types de structures : les conseils de quartier, dont la création n'est rendue obligatoire que pour les villes de 80 000 habitants et plus et dont la consultation n'est que facultative pour l'exécutif municipal. A l'inverse, les commissions consultatives des services publics locaux que les collectivités territoriales et les EPCI de plus de 10 000 habitants sont tenues de mettre en place doivent être impérativement consultées sur les projets de délégation de service public, par exemple. Cependant, dans la mesure où la participation citoyenne s'effectue exclusivement par le biais de représentants issus d'associations locales, elle se révèle plus diluée.

De plus, les élus locaux se montrent majoritairement réticents envers le « jeu de la participation ». Si la participation constitue un élément d'enrichissement de l'action publique, etc., les objections des élus locaux à la participation sont nombreuses : facteur potentiel de dilution du pouvoir, risque de voir la participation détournée, « le temps et l'argent » (alourdissement de la procédure décisionnelle et coût de la participation). Par conséquent, de nombreuses municipalités limitent les procédures participatives au minimum imposé par les textes. Par exemple, certains conseils de quartier ne sont que des coquilles vides, d'autres sont de simples chambres d'enregistrement.

A la réticence des élus locaux s'ajoute un phénomène de « désaffection citoyenne » pour la vie publique locale. La faible implication des citoyens dans la vie publique locale s'explique de plusieurs manières. Le caractère peu attractif des mécanismes participatifs existants constitue une première explication. L'impact limité de la participation sur les projets en constitue une seconde : il s'agit le plus souvent de mécanismes de consultation que de participation (ex : observations formulées par le public dans le cadre de l'enquête publique). Par ailleurs, la participation se trouve confisquée par un faible nombre d'habitants et monopolisée par une catégorie d'individus. Par conséquent, les précaires, les immigrés, les jeunes, etc., sont sous-représentés dans les

instances participatives. Et, s'il existe des institutions ayant pour but de favoriser l'intégration de ces populations, elles restent peu plébiscitées par les municipalités.

En somme, on reste dans une logique de démocratie représentative, où la participation ne doit pas aller à l'encontre du pouvoir de décision des élus.

Discussion

Sur l'existence d'instances participant qui ciblent certaines populations considérées comme des exclues des processus plus généraux

Il y a eu un double obstacle. Ainsi, les conseillers municipaux étrangers associés ont été censurés par le juge administratif (CE, 2 avr. 1993, *Cne de Longjumeau c. Wilzer*) car la prise de parole de ces conseillers lors des conseils municipaux a été considérée comme illégale. Cela a par conséquent découragé certaines initiatives. Quant aux conseils consultatifs étrangers, certaines municipalités y étaient plutôt défavorables car, s'agissant d'instances spécifiques, il y avait un risque de créer des problématiques spécifiques et de les marginaliser un peu plus. Elles préféraient par conséquent des structures ouvertes à tous (ex : commissions consultatives sur des questions déterminées, conseils de quartier).

Catherine NEVEU, Retour sur quelques limites de la participation

Il s'agit ici d'adopter une approche empirique et non normative des questions de participation et de citoyenneté et de s'intéresser aux processus par lesquels les individus, les groupes, les institutions, se fabriquent des positions de citoyenneté.

Pour commencer, un bref **rappel historique sur la participation**, notion floue et qui a beaucoup de succès, doit être fait, le but étant de souligner pourquoi il a été considéré, dans la période récente, qu'il était nécessaire de faire de la participation. Dans ses formes récentes, l'idée de participation s'enracine, dans les années 1960, dans des mouvements de contestation radicaux aux Etats-Unis (sur la notion d'empowerment, v. les travaux de M.-H. Bacqué). En France, l'idée d'une participation accrue des citoyens à la décision publique a connu ses heures de gloire dans les années 1960 dans plusieurs courants de la gauche (ex : groupes d'action municipale, les expériences de comités de quartier à Roubaix). Elle est alors conçue comme un instrument de contestation du système politique, celle-ci se développant dans le cadre des luttes urbaines. Aujourd'hui, elle est complétée par d'autres dimensions. Après une éclipse dans les années 1980, il y a eu un renouveau dans les années 1990. Mais, cette fois-ci, ce sont plutôt les élus qui ont été le moteur de la participation (ex : mise en place de consultations, concertations sur les questions d'urbanisme et d'environnement). Il y a eu beaucoup d'initiatives, dont on ne connaît cependant pas toujours les objectifs : les logiques sont souvent très différentes et ne sont pas toujours explicitées.

Finalement, la participation est une **notion assez indéterminée** et les usages qui peuvent en être faits sont très divers. L'attraction des élus ou des institutions pour la participation s'explique de différentes manières (à ce propos, v. L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Coll. La République des Idées, 2008, qui parle d'« impensé politique ») :

- Les conflits politiques et moraux sur la bonne manière de vivre ensemble, d'organiser la ville, ont augmenté, rendant nécessaire la mise en place d'espaces de discussion.

- Les citoyens ordinaires sont considérés comme étant de plus en plus compétents (produisant des compétences qui peuvent être nécessaires à l'action publique) et sont, de ce fait, associés à la discussion.

- La participation pourrait être un remède potentiel à la dissolution des liens de solidarité, à l'individualisme envahissant.

- La légitimité de l'Etat, seul à définir l'intérêt général, est remise en question.

Deux conditions doivent être réunies pour que les expériences participatives fonctionnent : il faut un véritable enjeu à la discussion et un dispositif crédible (permettant de contribuer à la définition/pertinence du projet).

Les exclusions des dispositifs de participation. Souvent, les expériences participatives sont orientées dans une optique de pacification et de consensus. Les discours les plus revendicatifs sont sanctionnés. On favorise certains types d'argumentation (rationnelle, détachée, abstraite, qui monte en généralité) et sont, à l'inverse, exclus l'expression des émotions, le parler en nom propre, ce qui met à l'écart certaines catégories sociales et un certain nombre de positions. Les groupes minorisés ont peu de chance d'y trouver leur place. Or, ceci n'est pas uniquement lié à des incompétences des citoyens. Dans la majorité des cas, les inégalités politiques sont nettement renforcées par la mise en œuvre des dispositifs participatifs : absence des jeunes, des populations étrangères, des groupes précaires, prépondérance des classes moyennes, des personnes ayant un fort bagage culturel, notamment. La plupart sont déjà membres d'associations. La figure du citoyen ordinaire et de l'habitant lambda est donc un peu fantasmatique. Globalement, ceux qui participent à ces expériences ont un profil semblable à ceux qui participent par ailleurs aux élections, enquêtes publiques, associations, etc. Ceci s'explique, entre autres, par le fait que les dispositifs en question reposent sur des compétences rhétoriques, ainsi que sur des formes de temps libre. L'absence de traduction ou encore de prise en charge matérielle (ex : problèmes de garderie) constituent d'autres explications.

Enfin, il y a un **risque de privatisation au profit de quelques-uns d'un espace public censé être représentatif de l'ensemble de la population**. La nécessité se fait donc ressentir, d'une part d'être un peu plus au clair sur les objectifs de la participation (cherche-t-elle à révéler des conflits afin de les prendre en compte et en charge ou bien a-t-elle pour but de pacifier ?) et, d'autre part, de porter une attention aux formes matérielles de celle-ci (ex : cadre, régulation des temps de parole). Pour diversifier la participation, d'autres remèdes ont pu être envisagés, comme le tirage au sort (en général, les personnes tirées au sort s'investissent avec constance et dévouement (limite : ces dispositifs tendent à mettre à l'écart les associations et la société civile organisée), l'appel à un tiers neutre (professionnel).

Les autres formes de participation, non instituées par la loi. Il existe des formes de participations bien plus diversifiées que les formes classiques et plus inclusives des populations (cf. Marion Carrel), tels les groupes de « théâtre forum » (sur la question du chômage et de l'emploi) et de « qualification mutuelle » (groupes de travail réunissant des demandeurs de logements sociaux et des fonctionnaires, salariés des services municipaux du logement social sur les mécanismes d'attribution de logements sociaux). Concernant les seconds, on observe des effets d'acquisition de compétences, des formes d'empathie réciproque et, surtout, du côté des demandeurs des effets de subjectivation politique (processus d'empowerment permettant la reconquête d'une dignité de ne plus se vivre comme quémendeur mais citoyen ayant des droits et demandant des comptes sur la manière dont est pensée,

organisée la politique du logement). Les groupes de « théâtre forum » permettent, quant à eux, des formes d'expression qui ne sont pas celles de l'argumentation rationnelle, mais s'appuyant sur le vécu, l'expérience des gens. Cependant, ces deux dispositifs présentent également des limites, liées au fait qu'il s'agit d'expérimentations : outre la nécessité d'une forte volonté politique pour que les choses bougent, la question de la pérennisation de ces expériences se pose.

Les pratiques invisibles/peu visibles ou « invisibilisées ». Il faut sortir de la vision capacitaire de la citoyenneté et s'intéresser à des formes plus ordinaires de participation (mais aussi légitimes que les autres). A ce propos, il convient de s'intéresser au travail de Laetitia Overney à la Duchère sur le Groupe de Travail Interquartier. Il s'agit ici de rendre visibles les compétences de ceux qui vivent dans les quartiers d'habitat social ou les quartiers populaires. La citoyenneté et la participation ne doivent plus être pensées comme des pratiques prédéfinies, mais il faut considérer les habitants comme modulant leurs pratiques citoyennes. Ainsi, le Groupe de Travail Interquartier à La Duchère est un collectif informel dont le travail repose sur la vigilance, l'attention prêtée aux autres, à l'environnement, aux gens avec lesquels on habite (« care », souci de l'autre) et est basé sur le suivi au quotidien de ce qui se passe dans le quartier. La vigilance se forge dans des attachements à des espaces, à des voisins. Laetitia Overney analyse également les commissions « Cadre de Vie » en marchant, toujours à la Duchère. Elle montre que cette manière de participer et de contribuer au débat sur le quartier, son avenir et sa transformation est en prise avec les usages du quartier qu'ont les habitants, mais en même temps que ce n'est pas une simple expertise d'usages. Cette prise des gens avec les usages du quartier par les habitants est aussi une capacité critique et réflexive des participants sur des questions plus globales que le constat par l'expérience de la manière dont tel ou tel espace est occupé. La question de la vigilance comme compétence citoyenne est extrêmement importante. Cette vigilance s'inscrit, par ailleurs, dans une temporalité longue et sur une observation régulière et quotidienne. Elle repose sur une présence corporelle dans le quartier. La vigilance s'oppose, finalement, à une logique d'abstraction : elle s'ancre dans des expériences, des pratiques, du vécu, elle s'inscrit sur des formes d'attachement à des choses concrètes, des personnes, des manières de vivre, des types de relation.

Conclusion. Il faut être conscient des limites, paradoxes, difficultés dans la mise en œuvre des dispositifs de participation. Il convient de penser à la forme (temps de parole, organisation de la salle, statut des responsables dans la hiérarchie, ...), sous peine de produire des effets d'exclusion extrêmement rapides. La présence d'un tiers neutre est également importante. Il y a par ailleurs des enjeux de formation des élus, des administrateurs, des professionnels sur ces questions. Il faut sortir de la vision capacitaire et pédagogique de la citoyenneté, être attentif aux « arts de faire » (De Certeau), aux pratiques invisibles ou invisibilisées, et

être sensible aux attachements (à des lieux, groupes, espaces) comme ressources de citoyenneté (et ne pas les considérer comme des obstacles). Les espaces/formes de participation sont en effet multiples/complémentaires. Enfin, il existe des zones « grises », tels les « pavillons sauvages » à Toulouse, formes de coopération conflictuelle, d'« ensauvagement des institutions » : il s'agit d'un centre social autogéré investi par des militants radicaux qui étaient opposés à la transformation d'une caserne en résidence de standing. On y trouve désormais des espaces permettant aux habitants du quartier d'accéder à l'informatique, une garderie, un espace intergénérationnel pour les personnes âgées du quartier, un jardin partagé, etc. La municipalité a trouvé l'expérimentation intéressante, mais elle n'a pas voulu l'institutionnaliser. Un compromis a été trouvé : cet espace fonctionne en dehors de la loi, tout en étant banalisé par les services municipaux (panneaux) ; les militants radicaux ont accepté de limiter certaines de leurs activités pour rentrer dans un cadre de compromis avec les institutions municipales ; à l'inverse, ces dernières ont accepté de fonctionner dans une zone grise.

Discussion

Sur l'intervention d'un tiers neutre

La question de l'intermédiation et, donc, de l'intervention d'un tiers neutre (ou tiers « garant », expression de Loïc Blondiaux) est intéressante : pour que les parties (habitants et décideurs publics) puissent comprendre les contraintes et les enjeux du projet pour chacune d'elles, il est nécessaire que quelqu'un fasse l'intermédiaire. Il peut s'agir de professionnels, de quelqu'un qui fait partie de l'organigramme de services municipaux (à condition qu'il ait une position dans la hiérarchie et dans l'organigramme qui lui laisse une véritable latitude), du directeur/de la directrice d'un centre social, d'un citoyen. Quoi qu'il en soit, l'existence d'une telle figure dans les instances de participation résulte d'une réelle volonté politique. Cependant, l'appel à un tiers peut également constituer le moyen pour un élu de « botter en touche ». De plus, la question de la légitimité de l'intervention de certains tiers neutres, tels les commissaires enquêteurs dans le cadre des enquêtes d'utilité publique, se pose (v. not. la manière dont ils définissent les personnes concernées).

Sur la question de l'empowerment

Il existe une première version émancipatrice et collective de l'empowerment, issue des années 1960, désignant l'émancipation des individus et des groupes et la conquête d'un pouvoir de peser et d'agir dans l'espace de politique publique. Il existe cependant une autre version, contemporaine, très individualiste, qualifiée de « libérale » ou « néo-libérale » : selon cette conception, les individus doivent se prendre en charge et la collectivité n'a rien d'autre à faire que de donner aux individus les moyens de la prise en charge de leur propre situation.

Sur les notions de citoyenneté et de rationalité / d'argumentation rationnelle

Aujourd'hui, il existe en quelque sorte une injonction à être citoyen : il faut être capable de discuter de tout, d'être compétent sur tout, etc. Mais, les élus/décideurs, étant dans un système de démocratie représentative, sont-ils eux-mêmes citoyens ?

Les gens acceptent de participer lorsqu'il y a des enjeux véritables, que le dispositif est crédible et qu'ils sont concernés, ce qui est rationnel. Il y a des formes de rationalité qui sont valorisées et d'autres qui, au contraire, sont délégitimées au nom d'une irrationalité. La question de la rationalité est contextuelle.

La notion de citoyenneté doit être envisagée selon une approche attentive aux significations qu'elle a en contexte et ne doit pas être considérée comme ayant une essence immuable dans le temps et dans l'espace. La citoyenneté est à la fois une affaire de discipline/mise en conformité et d'émancipation. Ces deux dimensions sont toujours présentes, y compris dans les processus de participation.

D'un point de vue juridique, les textes ne font pas référence au citoyen et ne l'identifient pas non plus.

Bénédicte METAIS, Reconversion des casernes Beaumont-Chauveau à Tours : premiers pas d'une démarche participative

Il a été décidé, dans le cadre de la reconversion des casernes Beaumont-Chauveau à Tours, de mettre en place une démarche participative (qui devrait s'étendre sur les dix prochaines années). Les habitants n'ont pas été impliqués au stade des orientations d'aménagement du quartier des casernes, mais ultérieurement, au stade du plan guide. Un plan guide du quartier a ainsi été élaboré à la suite d'un travail étroit entre l'architecte-urbaniste (Bruno Fortier), la Ville de Tours et l'aménageur (la SET, Société d'équipement de Touraine), néanmoins susceptible d'évoluer en fonction, par exemple, du Plan de Prévention des Risques d'Inondation à venir, du contexte économique ou encore de la consultation des habitants et les usagers du site.

La position des élus sur la concertation des habitants dans le cadre de ce projet : ils étaient favorables à l'idée d'une concertation ; cependant, ils ont exprimé la crainte que ne s'ouvre une boîte de Pandore, crainte exacerbée par les élections municipales qui auront lieu en 2014. Il a donc fallu les rassurer, notamment quant à leur pouvoir d'arbitrage. Il a par ailleurs fallu replacer avec eux (tout comme avec les habitants) les règles du jeu de la concertation.

Le public-cible de la démarche participative : tous les habitants de l'agglomération sont visés par la démarche et pas seulement les riverains, les résidents et les salariés du site. Ont par conséquent été consultés le conseil de développement de l'agglomération de Tours, le conseil de la vie locale (CVL) de Tours ouest et les institutions proches des casernes, à savoir les écoles (notamment le groupe scolaire Rabelais) et l'Université (une cinquantaine de salariés s'est déplacée, dont la principale préoccupation concerne le stationnement).

La constitution d'un groupe d'habitants restreint. L'appel à participation a été large (presse, Tours info, etc.). Une cinquantaine de personnes se sont portées candidates. Une vingtaine d'entre elles ont finalement été retenues, avec le souci d'assurer une certaine diversité : âge, catégories socio-professionnelles (cependant, sont surtout représentées les catégories moyennes à supérieures), lieu d'habitation (cependant, il n'y a eu aucun candidat habitant dans le quartier riverain Maryse Bastié).

Sur un an, trois ateliers avec ce groupe d'habitants ont été organisés :

1. Présentation des grands principes du projet.
2. Promenade sur le site des casernes. Présentation des éléments négociables (ex : l'aménagement du parc, des espaces publics, les cheminements et aménagements piétons et vélo, un travail sur la convivialité des espaces, la fonctionnalité des espaces, le mobilier urbain, l'âme du quartier) et non négociables du projet (les grands principes d'aménagement et le programme, les ambitions énergie/climat, la place

de la voiture, la taille des logements, les hauteurs des bâtiments, le programme des équipements publics).

3. Les habitants ont été invités à faire part de leurs points de vigilance, à exprimer ce qui leur plaisait, ce qui les heurtait, etc., ce qui a finalement permis de livrer un « cahier des ressentis » à la maîtrise d'ouvrage, aux élus et à la SET.

Les apports de la démarche participative :

- Un recueil des ressentis
- La mise en évidence de certains points de vigilance (ex : concernant le stationnement)
- Le désamorçage de certains conflits, notamment sur la question du stationnement, chère aux riverains et au personnel de l'université
- L'émergence de pistes pour la suite, concernant un supplément d'âme pour le quartier, les modes doux, le parc, le petit patrimoine, ...
- L'émergence d'une maîtrise d'usage

Les points positifs :

- le réel intérêt des contributeurs
- une envie de continuer
- une démarche localement innovante
- une certaine diversité dans le profil des habitants consultés, ce qui a permis de créer du débat

Les limites : plusieurs questions restent en suspens :

- comment travailler avec les habitants du quartier Maryse Bastié ?
- dans quelle mesure la réflexion sera-t-elle prise en compte par la maîtrise d'ouvrage ?
- un flou subsiste concernant les outils qui permettraient de pérenniser la démarche : alternance de temps forts et de temps faibles ?
- faut-il ouvrir les ateliers à d'autres publics (*a priori*, oui : ex : les assistantes maternelles concernant le parc) ou, bien au contraire, les fermer ?
- comment créer du débat de façon ludique ?
- comment concilier le temps politique (problème du calendrier électoral) et celui de la concertation ?
- comment et jusqu'où aller dans la co-construction (ex : comment travailler avec les habitants sur le parc ?) ?

Discussion

Sur la question du temps et des effets de la concertation

Il doit être difficile pour les habitants (qui ont fait trois ateliers sur un an) de ne pas pouvoir mesurer les effets directs de la concertation et donc de leur implication dans le processus de participation.

Le cahier des ressentis, dont la diffusion est actuellement restreinte à l'aménageur, à l'urbaniste et aux élus. Il n'a pas encore été diffusé aux habitants. Cependant, il s'agit d'un élément de communication qu'il serait intéressant de diffuser plus largement.

Pour rassurer les habitants sur le fait que les ateliers n'ont pas été vains, une rencontre avec les eux et l'urbaniste va être organisée. Cela permettra d'instaurer un dialogue entre eux.

Le terme « négociation » est sans doute un peu trop fort, dans le sens où le retour n'est pas assuré.

Se pose enfin la question des instruments de pérennisation de la démarche participative. Le changement possible d'équipe municipale en 2014 ne facilite pas la réponse, cependant un des bâtiments se trouvant sur le site des casernes pourrait par exemple être utilisé pour une faire une serre à projet qui deviendrait, pour les habitants, un lieu de débat/d'expression sur le projet de reconversion des casernes, sur d'autres projets et sur la ville en général.

Il y a beaucoup de temporalités différentes qui s'entrecroisent (temps forts, temps faibles), cependant il faut apprendre à vivre avec les intermittences.

Concernant la communication sur le projet

Les outils internet (ex : filmer les ateliers et les diffuser sur un site internet afin que les autres puissent réagir) n'ont pas été utilisés. Les ateliers ont été enregistrés, mais ils n'ont pas été filmés (afin de ne pas bloquer les participants). Il n'y a pas non plus de forum internet. Ce sont seulement en effet les « premiers pas » d'une démarche participative sur dix ans.

Globalement, les municipalités communiquent peu sur les projets urbains. En revanche, dans le cadre de la reconversion des casernes, la première démarche est de communiquer de façon la plus transparente possible.

En ce moment, le problème de communication est réel : en période pré-électorale, la communication est complètement encadrée. Les élus sont rapidement considérés comme valorisant leur mandat.

Sur la formation des experts, voire des élus

La question se pose de savoir s'il ne devrait pas y avoir un apprentissage des experts, voire des élus sur la manière dont il faudrait mettre en œuvre les processus participatifs. A l'ATU, s'il n'y a pas de spécialiste de la participation, les techniciens ont bénéficié d'une formation par les « Robins des villes ». Cependant, de l'avis-même du formateur, « on apprend en marchant ». Ainsi, la formation porte notamment sur les écueils à éviter, mais ne contient pas de recette : les outils sont à inventer, en fonction de la sensibilité des élus, du contexte local, du projet, etc.

Sans doute faut-il avoir un minimum de connaissances sur le fonctionnement de la société (ex : sociologues, géographes). D'ailleurs, dans les cahiers des charges, les études urbaines, la présence d'un sociologue dans l'équipe est parfois obligatoire. Sa place reste cependant très minime dans le projet.

L'existence d'équipes pluridisciplinaires s'avère nécessaire.

Sur les éléments négociables/non négociables du projet

Les options essentielles doivent normalement être négociées, ce qui n'a pas été le cas ici. De fait, l'on ne se situe pas dans une concertation

préalable obligatoire, mais volontariste. Le cadre juridique n'a, par conséquent, aucune prise. Cela a d'ailleurs été expliqué aux habitants, ce qu'ils ont compris et accepté.

Jean-Luc GALLIOT, L'expérience des ateliers participatifs dans les quartiers de la Borde et de la Gare à Notre-Dame-d'Oé

Notre-Dame-d'Oé est une commune qui favorise l'expression des habitants depuis une vingtaine d'années, dans le cadre par exemple de commissions extra-municipales, d'un conseil municipal des jeunes, d'un conseil des « sages », ... La démarche participative qui a été spécifiquement mise en place dans le cadre du projet d'aménagement des quartiers de la Borde et de la Gare se situe en amont de celui-ci, avant que l'Agence Tours Urbanisme n'intervienne. Elle a notamment visé à associer les habitants de la commune (et de celle qui la jouxte, Chanceaux-sur-Choisille) dans une phase de consultation préalable. Entre oct. 2010 et sept. 2011, une série de concertations a ainsi été conduite par l'ATU : des ateliers ont été organisés :

- 2 ateliers (« ma vision du quartier rêvé » et « du rêve à la réalité des sites ») avec un premier groupe constitué d'habitants
- un atelier avec un second groupe constitué d'élus, de techniciens des deux communes et des représentants de Val Touraine Habitat
- un atelier commun aux deux groupes

L'appel à participation a été lancé en oct. 2010. Le document (papier + internet) s'adressait aux riverains, mais aussi aux habitants des communes de Chanceaux-sur-Choisille et de Notre-Dame-d'Oé. L'ATU espérait une vingtaine de **participants**. Il y en a finalement eu une dizaine : la majorité d'entre eux étaient riverains du site de la Borde ; un habitant venait de Chanceaux-sur-Choisille.

La méthode utilisée dans le cadre des ateliers-habitants :

- 1^{er} atelier : une démarche ludique a été mise en place : un jeu de cartes a été créé, abordant 11 thèmes qui devaient être pris en compte dans le projet (ex : habitat, déchets, etc.). Il était proposé à chaque participant de concevoir son quartier rêvé en choisissant une carte dans chaque thème, puis en hiérarchisant ses choix et en faisant apparaître des cibles prioritaires et optionnelles. Le but était d'ouvrir les esprits, d'échanger, de faire apparaître les contradictions, etc.
- 2nd atelier : a constitué en une visite des sites, diagnostic « en marchant » permettant aux habitants d'expliquer leur vécu. Puis, les participants ont rejoué au même jeu de cartes.

Les résultats de ces ateliers : à chaque fois, des priorités, des craintes et des contradictions sont apparues. De plus, entre les deux ateliers, des évolutions ont été constatées, suite à la visite de sites et aux débats entre les participants.

Quelle évaluation faire de la démarche mise en place ?

- Concernant la taille du groupe d'habitants : faible au vu du nombre d'habitants concernés par le projet et du nombre d'habitants déjà impliqués dans la vie locale
- Les réticences s'expliquent sans doute par l'incompréhension de ce qui était attendu par les organisateurs

- Le travail associait les élus de deux communes (Chanceaux-sur-Choisille et Notre-Dame-d'Oé), les habitants et des techniciens
- La participation aux ateliers était régulière
- Des évolutions ont eu lieu et les attentes des habitants ont été prises en compte
- Un problème se pose concernant le délai entre la présentation des conclusions et leur concrétisation

Les constats :

- Les instances de concertation ont tendance à (trop ?) se multiplier
- La participation est quantitativement assez faible
- En cas de crise, la mobilisation est beaucoup plus forte. Le reste du temps, les habitants semblent faire confiance aux instances représentatives et aux délégués
- La vie associative est riche
- La mobilisation est plus aisée quand il s'agit de défendre des intérêts particuliers (ex : débat sur la valorisation des déchets)

Les obstacles :

- Accès à l'information (ex : personnes âgées) ?
- Problèmes de disponibilité
- Centres d'intérêt
- Volonté politique des élus / formation des élus
- Mise en cause de la démocratie représentative
- Utilisation par les habitants de la peur et du réflexe systématique de précaution pour s'opposer
- Idées reçues
- Monopolisation du débat par des experts ou des pseudo-experts forgeant des certitudes sans connaître les sujets ou sans compétence
- Rôle des médias qui assènent des vérités
- Education / culture
- Echelle-temps

Discussion

Sur la confrontation des intérêts individuels et de l'intérêt général

L'intérêt général a été démontré aux habitants au fur et à mesure de la démarche participative. Ceci explique qu'il y ait eu des évolutions au cours de celle-ci.

En France, il y a un décalage entre la société civile et les élus et le droit tel qu'il est interprété par la jurisprudence : le citoyen a plutôt une vision anglo-saxonne de l'intérêt général (somme des intérêts particuliers), alors que le droit considère que l'intérêt général est une notion distincte, qui surpasse la question de l'intérêt individuel. Dans la pratique du jeu participatif, la confrontation des intérêts individuels et de l'intérêt général est quasiment inévitable. Elle pourrait peut-être être jugulée en associant à la fois des habitants directement impliqués par le projet et d'autres qui ne sont pas touchés de près ou de loin par celui-ci. Cela permettrait d'assurer une plus grande parité, objectivité dans l'expression citoyenne sur un projet donné. A Notre-Dame-d'Oé, l'appel à candidature pour les

ateliers a justement été lancé auprès de l'ensemble des habitants de la commune et à ceux de la commune voisine. Cependant, sur les dix participants, une grande majorité était concernée par le projet à venir. Quant aux autres, ils étaient déjà dans des démarches d'implication sur la vie locale, participaient aux commissions extramunicipales, etc.

Sur les oppositions aux projets

Certains groupuscules/minorités agissantes n'ont d'autre objectif que de faire abandonner un projet. En France, il n'y a pas de culture de la négociation, de la recherche du consensus, mais on est dans l'opposition. Par exemple, sur l'usine d'incinération, il n'y avait pas de dialogue possible.

Sur la posture de l'élu

L'utilisation, à plusieurs reprises, du terme « démontrer » (ex : il a été « démontré » aux habitants leurs contradictions) sous-entend qu'il y avait déjà un projet en vue et qu'il a été essayé de démontrer aux habitants que c'était le bon projet. Elle est révélatrice d'un certain rapport au citoyen lambda auquel il faut expliquer qu'on a pris les bonnes décisions. C'est assez révélateur de la posture de l'élu qui se plaint du citoyen, autant que ce dernier se plaint de l'élu. Ainsi, il existe une sorte de méfiance réciproque qui rend le dialogue constructif extrêmement compliqué.