

La participation, cadre théorique et rôle de l'habitant

Pourquoi faire de la participation ?

Avant de commencer toute réflexion sur le comment, il est absolument nécessaire de se poser la question la plus importante qui soit. Pourquoi faire de la participation ?

Ce qui fait la particularité la participation, c'est qu'elle provient de secteurs tellement divers qu'il en devient aujourd'hui très difficile de la définir. De multiples sphères de notre société sont touchées par le phénomène : santé, science, énergie, technologie, aménagement, environnement, etc. Si la participation est partout, c'est justement parce qu'elle touche au socle de notre vie en société : la démocratie. Il n'est pas scandaleux (contrairement à ce que pensent certains professionnels de la politique) de dire que nous vivons actuellement une crise de notre modèle démocratique. Les symptômes sont multiples : abstention, vote vers les extrêmes, confiance perdue dans nos élus. Le citoyen ordinaire semble aujourd'hui méfiant envers ces élus qui apparaissent désormais bien loin des préoccupations sociales de leurs concitoyens. Les nombreuses affaires à l'échelle internationale, nationale ou locale montrent de nombreux conflits d'intérêt entre la « classe politique » et la sphère économique et entraînent peu à peu une méfiance des citoyens envers leurs représentants. Leur capacité à définir seul l'intérêt général est aujourd'hui largement remise en question.

Les crises démocratiques ont jalonné notre histoire, créant de nouveaux systèmes politiques, de nouvelles institutions, de nouvelles façons de gouverner. Aujourd'hui, si la participation est souvent évoquée, c'est qu'elle apparaît comme un moyen de faire évoluer notre démocratie en remettant au centre la question de l'intérêt général (ou bien commun). « *On le (nda : le bien commun) détermine par l'argumentation, c'est-à-dire la capacité d'élaborer des points de vue qui vont créer des zones d'accord et de désaccord* ». (Céline Braillon, in *Urbanisme*, 2008). Le bien commun est donc le résultat d'un débat sociétal auquel le plus d'acteurs possibles ont participé. Et la participation est le mot qui renvoie aux moyens utilisés pour permettre la mise en place de débats qui viendraient nourrir une construction commune de l'intérêt général. Faire de la participation, c'est ainsi créer ces espaces de dialogue, rouvrir le champ politique à tous. Aujourd'hui, c'est dans ce rôle là que de nombreux citoyens attendent les élus : Se rendre garant de l'intérêt général non pas par la seule légitimité du vote mais en garantissant la libre expression de l'ensemble de leurs administrés. Pour cela, il faut mettre en place des scènes de débat qui, si elles ont vocation, par leur multiplication et leur mutualisation, à agir au niveau global, se situent surtout à l'échelle locale ou micro-locale. Dans un contexte de crise économique, sociale, écologique et identitaire, l'échelle locale apparaît comme rassurante car elle offre la possibilité d'agir de manière plus concrète et plus visible.

Développer la participation, c'est ainsi tenter de replacer l'intérêt général au cœur de la vie politique en prenant en compte la diversité des points de vue qui composent notre société.

Les différentes formes de la participation

Le monde de la participation s'est aujourd'hui créé un référentiel technique alimenté régulièrement par de nombreux acteurs qu'ils soient amateurs, professionnels, étudiants, chercheurs. Ce référentiel dispose d'un vocabulaire sur lequel il est nécessaire de revenir pour mieux comprendre de quoi il s'agit. **L'information** consiste à livrer un certain nombre d'éléments aux habitants concernés dans le cadre d'un projet ou d'une politique publique. Il s'agit surtout d'une opération de mise en transparence.

La **consultation** consiste à recueillir l'avis des habitants. Ces opinions et ces analyses peuvent modifier la trajectoire initiale du projet sans remettre en cause son existence.

La **concertation**. Elle a lieu davantage en amont des projets et prend davantage la forme d'une négociation entre différents groupes d'acteurs. L'objectif étant souvent d'arrêter un projet commun partagé par le plus grand nombre.

La **co-production**. Elle est le stade le plus avancé de la participation dans le sens où elle reconnaît la légitimité de l'ensemble des acteurs à produire, à décider et à mettre en place une politique publique. Elle est le processus qui permet d'atteindre l'objectif d'un projet qui soit produit à la fois par les institutions et par les habitants.

Aujourd'hui, la grande majorité de ce que proposent les institutions est à ranger dans la mise en information et dans la consultation.

Derrière ce vocabulaire, on voit bien qu'il y a un jeu d'acteurs et des rapports de force. Quels sont ces acteurs et comment agissent-ils ?

Qui fait de la participation ?

La réalité de la démocratie participative s'aborde souvent sous l'angle de la distinction entre des pratiques remontantes (ou bottom-up) initiées par les habitants / citoyens et les pratiques descendantes portées par les institutions.

Pour schématiser, nous sommes aujourd'hui devant deux tendances imbriquées et qui évoluent en fonction des rapports de force et de pouvoir existants à différentes échelles. On peut parler de géopolitique de la participation. Le mot *participation* peut sembler pervers car selon le côté de la barrière devant lequel on se trouve, il revêt des sens différents. D'un côté, « *est participatif ce qui est initié par l'institution en charge de la politique de démocratie participative, et se déroule dans le cadre de ses instances en charge des dispositifs de participation* » (Roche, 2011). Cette définition se situe clairement du côté institutionnel. Comme nous l'avons vu précédemment, les institutions ont intégré la participation dans leurs modes d'actions et apprennent à composer avec. Malgré de nombreuses expériences, ce champ de la

participation évolue en reproduisant un système de gestion des territoires qui a souvent montré sa faiblesse (ou son incapacité) à répondre aux besoins réels des habitants. Il se matérialise par la mise en place de dispositifs comme les conseils de quartiers, la concertation obligatoire sur les grands projets ou lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. La législation a intégré et favorisé ce mouvement en imposant désormais des procédures de concertation lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (Ex PLU), ou en créant de nouveaux dispositifs comme les débats publics ou encore les conférences citoyennes. Enfin, les grands textes internationaux comme le sommet de Rio, la convention d'Aarhus ou encore le rapport Bruntland inscrivent la participation comme étant à la base des politiques futures de développement durable.

De l'autre côté, la démocratie participative *« n'est pas une institution de plus dans la panoplie des instances, structures, procédures qu'a générée la démocratie représentative, mais la possibilité de construire des collectifs capables [...] de problématiser des difficultés, d'élaborer des solutions »*. (Grass, in *Urbanisme*, 2008). La portée au changement par le biais de l'engagement collectif et de la militance représente ici l'autre face de la participation. Ainsi, de nombreuses initiatives se développent dans différents secteurs, et sont portées par des habitants, qu'ils soient accompagnés ou pas. On les trouve dans les secteurs de l'économie sociale et solidaire, de l'habitat participatif ou encore de l'éducation populaire. Ces initiatives ont pour point commun de proposer une autre façon de vivre en société en défendant notamment les valeurs de solidarité, d'entraide, de partage. Certains réseaux se constituent autour de ces initiatives leur donnant un poids et une visibilité qui ne cesse de progresser (Ex : Oasis en tout lieu, les Castors, Colibri, etc). A noter que si la question de la participation est théorisée et consciente dans les institutions, elle ne l'est pas forcément pour toutes ces initiatives « remontantes ». La participation est donc parfois caractérisée par la personne qui l'étudie, plus que par la personne qui la fait réellement.

Parler de participation, c'est sans cesse naviguer entre ces deux courants (institutionnel et militant) qui s'opposent parfois, se complètent souvent.

Toujours dans l'optique de savoir qui fait de la participation, il est difficile de ne pas évoquer la question des métiers. Depuis quelques années se développent ainsi des bureaux d'études spécialisés dans la concertation. Ces bureaux d'études s'inscrivent dans une tendance commerciale en jouant un rôle d'acteur économique. Ils sont en quelque sorte la continuité économique et professionnelle de la démocratie participative institutionnelle. Mais leur dépendance financière par rapport à ces commanditaires pose de nombreuses questions. Quelle liberté pour ces bureaux d'étude puisqu'ils répondent à une demande formulée ? Quelle liberté de critique existe-il envers la personne qui vous finance ?

A côté de ces professionnels, le monde de la recherche est peut-être le secteur qui permet le plus de tester et de théoriser des projets participatifs. Plus détachés des institutions locales, les chercheurs peuvent

tester, expérimenter, innover, pour finalement donner de la visibilité, de la cohérence et un certain dynamisme à ce mouvement. Il ne s'agit pas pour eux d'établir une « doctrine » de la participation, mais plutôt de mettre en culture et de référencer un certain nombre d'éléments qui contribuent à façonner et à créer un « monde commun » de la participation. Contrairement à de nombreux bureaux d'études, les chercheurs reconnaissent davantage la possibilité de l'échec et donc le côté profondément expérimental de leurs travaux.

Evolution et trajectoire

Pour commencer, il est important de tordre le coup à l'idée que la participation serait un phénomène uniquement contemporain. La question du pouvoir et de l'organisation politique s'est toujours posée aux différentes civilisations. Cependant, la théorisation et l'étude de ce phénomène a pris de l'ampleur à la fin des années 70. Comme nous le disions précédemment, les questions liées à l'environnement et à l'écologie ont donné un souffle nouveau à la question de la démocratie participative. L'incapacité des instances politiques traditionnelles à résoudre des problèmes pourtant urgents a provoqué la construction d'une écologie politique dont l'un des fondements est justement le développement de la démocratie.

Voici l'analyse d'Yves Michelin, directeur du Métafort (Mutations des activités, des espaces et des formes d'organisation dans les espaces ruraux), qui expérimente des dispositifs de participation depuis une trentaine d'années sur le paysage, lors d'un entretien sur l'évolution de la participation. *« On est aujourd'hui dans une période charnière. C'est moins pire que ça n'a été mais je ne sais pas du tout ce qu'il va se passer. Le management libéral des territoires ne s'intéresse pas aux gens. On a d'un côté une vision de concurrence pour l'espace face à un courant plus communautaire qui pense, pour caricaturer, que l'Etat n'est bon à rien et qui pousse pour plus de démocratie participative. Le pouvoir public doit se poser en arbitre entre les gens et les appétits. On est en tension en permanence. Je n'arrive pas encore à voir quelle trajectoire on prend. Et puis, quelle participation ? Pourquoi ? A quelle échelle ? La participation n'existe pas, c'est un processus qui dépend d'un cadre politique et d'une idéologie ».*

A travers ce témoignage, on comprend qu'il est très difficile de lire la trajectoire de la participation. Après des années à expérimenter un certain nombre de dispositifs, on sent aujourd'hui certaines institutions réticentes à continuer ce combat. L'exemple du SDRIF (Schéma Directeur de la Région Ile-de-France) est très intéressant. La région Ile-de-France, pour l'élaboration de son nouveau SDRIF a proposé une phase de concertation à grande échelle avec de nombreuses réunions publiques ainsi qu'une plateforme numérique qui permettait de donner son avis sur le document. En 2007, après son élection, le président de la République crée « Le Grand Paris » et son ministère, rendant caduque une bonne partie du travail réalisé par la région jusqu'ici. La vision de ce Grand Paris ne sera pas concertée. Les plus grands architectes,

représentant l'autorité des savoirs techniques et scientifiques dont nous parlions précédemment, sont ainsi consultés pour proposer une vision de ce que pourrait être le grand Paris.

Pour résumer, on a d'un côté la région qui tente de mettre au point une méthode de concertation à grande échelle. Si celle-ci comporte de nombreux défauts, elle permet malgré tout de mettre en débat l'avenir du territoire. Avec le Grand Paris, on nie la concertation en donnant le pouvoir aux architectes, maîtres techniciens et garants d'une certaine vision moderne rationaliste.

Même si cet exemple est imparfait car la création du Grand Paris est également liée à une lutte politique partisane entre un pouvoir à droite et une région à gauche, il est malgré tout révélateur de ces deux tendances qui s'affrontent et dont nous sommes bien incapables aujourd'hui de prévoir l'évolution.

Après avoir tenté de mieux cerner ce qu'est la participation, nous allons maintenant étudier ce qui distingue les multiples formes plus ou moins participatives que nous avons pu voir dans cette partie : la place faite à l'habitant.

L'habitant au cœur

La participation telle que nous l'envisageons ici met *l'habitant* au cœur de son raisonnement. En effet, c'est la place que l'on donne à celui-ci dans la démarche qui en déterminera le degré participatif. Qui est cet *habitant* ? Pourquoi chercher à le faire participer ?

Le fait de choisir le mot « habitant » pour exprimer une réalité n'est pas anodin. En effet, d'autres expressions pourraient être utilisées comme individu, riverain, résident ou encore citoyen. Comme le dit l'Adels (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale), « *Les habitants contribuent à la vie sociale locale à des titres très divers. L'expression « habitant » regroupe une multiplicité de fonctions et de rôle touchant aux différents aspects de la vie quotidienne et sociale de la population : occupants de logements, usagers de services, citoyens d'une collectivité, membres d'associations...* » (Adels 2005 P.36). Cette définition très englobante permet ainsi de justifier l'utilisation de ce terme dans le cadre de la participation. *L'habitant* s'inscrit dans un territoire qu'il contribue, de par ses usages et ses représentations, à façonner et à faire évoluer.

L'utilisation de ce mot pour désigner cette réalité n'est pas nouvelle malgré des caractéristiques et une définition qui évoluent selon les époques. Dans les années 60, l'« Habitant » s'inscrit dans un contexte idéologique de lutte des classes, il est alors « *l'équivalent, dans l'espace de résidence, du Proletariat dans l'usine* » (Neveu, 1999, in Bacqué et Sintomer, 2011, P.40). Dans les années 70, il désigne les « forces vives » de l'action locale dans le cadre des courants prônant le développement de la démocratie locale. Dans les années 80, « *les habitants* » désigne alors les « exclus » qu'il s'agit de réintégrer dans la société » (Genestier,

2001, in Bacqué et Sintomer, 2011, P.41). Depuis les années 90, on parle souvent d'un expert d'usage pour caractériser *l'habitant*. Il aurait des « *compétences spécifiques devant être prises en compte dans les procédures de « démocratie de proximité » ou de participation* » (Lafaye, 2000, in Bacqué et Sintomer, 2011, P.41). Nous reviendrons plus en détail sur cette question des compétences et des savoirs habitants.

Une autre définition est très intéressante lorsqu'il s'agit de questionner le terme *habitant*. Heidegger, philosophe allemand du XXème siècle, parle de *l'habiter* comme « *être ouvert au monde et à autrui*. ». Avec cette définition, on entre dans le rapport existentiel qu'entretient un individu avec le monde qui l'entoure. On passe ainsi d'une définition sociologique à une définition plus ontologique. En opposition ou en complément avec le riverain, défini par son engagement lorsque son intérêt personnel est atteint, ou le citoyen, caractérisé par son implication dans la vie politique, *l'habitant* a une dimension plus sensible et cognitive au territoire dans lequel il vit et qu'il *habite*. Il est ainsi porteur d'un certain nombre de savoirs qui lui sont spécifiques. On peut ainsi distinguer trois types de savoirs habitants (Nez, in *Sociologie*, 2011) :

- les savoirs d'usage qui renvoient au bon sens, à la faculté ordinaire de jugement.
- les savoirs professionnels (ou expertise citoyenne) qui s'expriment au travers des connaissances et des compétences développées par les habitants dans le cadre de leur activité professionnelle ou associative.
- les savoirs militants qui renvoient à une conception de la participation comme une école de la citoyenneté et donc à la dimension politique de l'habitant.

Les habitants sont donc détenteurs de différents types de savoir qu'il est important de mobiliser pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ils sont les seuls à disposer de ces connaissances que les experts et spécialistes ne peuvent avoir car ils *n'habitent* pas le territoire. Deuxièmement, ils viennent compléter le travail des élus qui souffrent aujourd'hui d'une perte de légitimité à définir seuls l'intérêt général dans une société de plus en plus complexe (multiplicité d'acteurs et des dispositifs ainsi que des sources d'informations) (Braillon, in *Urbanisme*, 2008). Mobiliser les savoirs habitants peut même *in fine* apporter un souffle nouveau à la démocratie représentative. Pour cela, les élus doivent accepter de changer leur posture et leur culture politique, en étant davantage partenaire et accompagnateur que donneur d'ordre. Enfin, en écoutant et en reconnaissant l'habitant comme étant porteur de savoirs et donc légitime à participer au débat, la participation permet de développer et/ou de renforcer les capacités d'autonomisation et de capacitation (ou empowerment) des individus à faire des propositions davantage en conformité avec leurs attentes.

Faire de la participation, c'est ainsi reconnaître *l'habitant* comme un être doté de connaissances et de savoirs, et surtout comme étant légitime à agir sur son territoire. Mais le véritable changement viendra des

décideurs. En effet, la base d'une participation « réelle » se trouve dans la reconnaissance qu'ont les pouvoirs institués à reconnaître la dimension politique des habitants et donc leur légitimité à s'asseoir à la table des négociations.

Pour conclure cette première partie, nous pouvons dire que la participation est aujourd'hui un objet en mouvement qui ne cesse d'évoluer au gré des rapports de force qui peuvent exister entre les différents systèmes d'acteurs qui la pratiquent. Après avoir rapidement posé ce cadre théorique, nous allons maintenant nous intéresser aux objets de la participation. Selon Guillaume Faburel, enseignant - chercheur à Lyon, il existe aujourd'hui trois leviers pour faire de la participation : l'espace public, le bien-être, et enfin le paysage. C'est à ce troisième levier que nous allons nous intéresser dans la deuxième partie.

Bibliographie

- **Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau**, *Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?*, Participations, 2011/1 N° 1, p. 8-35.
- **Patricia Loncle et Alice Rouyer**, *La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale*, Revue française des affaires sociales, 2004/4 n° 4, p. 133-154.
- **Raymond Richard**, *La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires*, L'Information géographique, 2009/2 Vol. 73, p. 10-28
- **Sophie Le Floch**, *Le riverain, le citoyen et l'habitant : trois figures de la participation dans la turbulence éolienne*, Natures Sciences Sociétés, 2011/4 Vol. 19, p. 344-354.
- **Nez Héloïse**, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris », Sociologie, 2011/4 Vol. 2, p. 387-404.