

# ENJEUX CONTEMPORAINS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

## PARTIE I : Débats scientifiques sur la gouvernance territoriale

### Introduction/contextualisation

- La dynamique de mondialisation

La dynamique de mondialisation et de décentralisation a considérablement développé la **concurrence entre les villes**.

Les effets de la poussée du marché à travers la mondialisation de l'économie **déstabilisent les États-nation et entraînent leur recomposition**, et conduisent ainsi à une **exigence nouvelle d'organisation sociale et politique** qui passe, en Europe notamment, **par les villes et les régions**.

La mondialisation économique suppose l'accroissement de **la mobilité du capital et son affranchissement de toutes contraintes spatiales**. Paradoxalement, cet affranchissement **va de pair avec une sensibilité accrue au territoire, notamment aux villes en tant que lieux potentiels d'investissement et de vie**.

Dans ce contexte de mondialisation qui affecte particulièrement les régions et les villes, ces dernières, en tant que **coalitions gouvernantes, tentent plus ou moins de se situer dans le cadre d'une certaine concurrence pour attirer investissements publics, cadres, entreprises et services**.

### 1. De la gouvernance économique à la gouvernance politique

Par son caractère hétérogène, le mot gouvernance revêt aujourd'hui de **multiples significations et se prête à de multiples usages**. Ce vocable est utilisé dans des disciplines aussi diverses que **la science politique, l'administration publique, la sociologie des organisations, l'économie, la géographie, le développement durable et les relations internationales**.

Ce terme est également associé à des types de **politiques publiques et/ou privées** et se décline en fonction de **différentes échelles territoriales d'intervention** : de la gouvernance locale à la gouvernance mondiale, en passant par la gouvernance urbaine, celle des régions européennes des politiques monétaires, de l'emploi, de l'Internet, des entreprises. On parlera même de **gouvernance globale** !

Cette polysémie n'est pas en soi problématique, sauf si les usages qui en sont faits deviennent par trop contradictoires au point d'inspirer **le scepticisme chez de nombreux chercheurs** ! Il est donc préférable à ce stade de convenir que cette **notion est en voie de conceptualisation** et qu'il conviendrait **plutôt de parler de Gouvernances**.

Le mot « gouvernance » apparaît en 1937 dans un article « The nature of the firm » écrit par Ronald COASE, économiste américain.

Étymologiquement, le mot gouvernance renvoie à l'idée de "pilotage".

Dans les **années 70**, certains économistes définiront la gouvernance comme **des dispositifs mis en œuvre par l'entreprise** pour mener des coordinations internes (système post-fordiste)

Aujourd'hui, la "**corporate gouvernance**" a pour objectif de fixer de nouvelles règles du jeu entre les dirigeants et les actionnaires. En effet, sous le triple effet de la mondialisation, de la globalisation financière et de la circulation accélérée des capitaux, les actionnaires exigent un modèle de « gouvernement d'entreprise ». C'est cette logique qui inspire les stocks options dans le but de sensibiliser les dirigeants à la cause de l'actionnaire.

Dans les **années 1980**, les institutions internationales s'emparent de l'expression "**good governance**" pour définir et préciser les critères d'une "bonne administration publique" applicables à des pays fortement incités (en échange de prêts) à mettre en place des réformes institutionnelles utiles à la réussite de leurs programmes économiques. Elles prônent la « bonne gouvernance » soit **une nouvelle gestion publique fondée sur une logique participative qui renforce le paysage associatif**. Elles préconisent l'amaigrissement de l'état providence, le ciblage des bénéficiaires des politiques sociales, la privatisation des services publics

Certains reprochent aux organisations internationales d'utiliser le concept de gouvernance pour traiter de questions politiques, questions pour lesquelles elles n'ont en réalité aucun mandat.

Définir une doctrine de **gouvernance mondiale**, c'est admettre le postulat que les pratiques traditionnelles de gouvernement fondées sur la coopération internationale entre états nations ne permettent plus de résoudre les problèmes issus de la mondialisation. Il s'agirait donc de définir un corps de valeurs universelles qui inspirerait les "bonnes pratiques" tant au monde des affaires qu'aux gouvernements et aux organisations chargées de la régulation de la mondialisation. (G 8, OMC, FMI, ONU etc.)

En résumé, **l'évolution du concept de gouvernance** s'est donc faite peu à peu du domaine de l'entreprise privée (modes de coordination et de partenariat différents du marché) vers la sphère politique (transformation des formes de l'action publique et de la relation entre l'état, le marché et la société civile).

## 2. Fondements et concepts de la gouvernance

**Le concept de gouvernance** repose sur le postulat suivant : la société mondiale connaît une crise de gouvernabilité caractérisée par 3 constats :

1 - Les autorités politiques n'ont plus le monopole de la responsabilité. La gouvernance est une forme de réponse possible pour réconcilier le politique, l'économique et le social en proposant de nouvelles formes de régulation.

2 - Des acteurs de toute nature réclament d'être associés au processus de décision et sont en mesure de proposer de nouvelles solutions aux problèmes collectifs. La gouvernance met l'accent sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et le marché.

1 - Aucun acteur ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour résoudre seul les problèmes qui se posent. Des processus itératifs d'interaction/négociation sont devenus nécessaires entre intervenants hétérogènes. La gouvernance implique donc la participation, la négociation et la coordination.

### Les différentes définitions

La gouvernance territoriale renvoie à la manière dont les différents acteurs (gouvernements locaux, organisations civiles, secteur privé, citoyens, etc.) interagissent et collaborent pour prendre des décisions et gérer les affaires publiques à l'échelle d'une région géographique spécifique, telle qu'une ville ou une région.

« Ce concept est classiquement présenté en opposition avec la notion de *gouvernement*, qui serait caractérisée par une forte centralisation publique et une faible participation des autres acteurs et institutions dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. [...]. Retenons à ce stade que **la gouvernance va faire intervenir une multitude d'acteurs et d'institutions dans la fabrique de l'action publique, qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement**. Dans la notion de *gouvernance*, on part donc du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre forcément au pouvoir de l'État. En ce sens, **cette notion repositionne l'État comme un acteur parmi d'autres dans cette fabrique et traduit l'interdépendance entre les acteurs participant à l'action collective.** »

Mais d'autres auteurs considèrent que l'État continue à jouer un grand rôle dans les décisions locales.

Patrick Le Galès. Gouvernance. *Dictionnaire des politiques publiques*, 2019, pp.299 - 308. [\(hal-02395193\)](#)

- "...**processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains...**" (BAGNASCO et LE GALLES<sup>1</sup>)

- « **La gouvernance concerne les formes de pilotage, de coordination et de direction des individus, des groupes, des secteurs, des territoires, et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement.** [...] les transformations actuelles vécues par ce même État – processus de différenciation interne, d'eupéanisation et de globalisation, de dénationalisation de l'autorité politique (King et Le Galès, 2017) – remettent en cause les conceptions traditionnelles hiérarchiques de l'autorité et de la direction de l'action publique, rendant par là même pertinent le recours à la notion de gouvernance... » (Le Gallès<sup>2</sup>, 2019)

- "... **nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique...**". (MARCOU, RANGEON et THIEBAULT<sup>3</sup>)

- (**optimisme**) "**Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités...**" (François-Xavier MERRIEN in *Revue internationale des sciences sociales* N°155).

- « **Le rôle surplombant de contrôle et de commandement, centré sur une construction institutionnelle est remis en cause au profit d'une approche plurale et interactive du pouvoir.** » (J.-P. Gaudin<sup>4</sup>, 1998).

- "... **somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels.** Elle inclut les institutions

<sup>1</sup> BAGNASCO (Arnaldo), LE GALES (Patrick), 1997, *Les Villes européennes comme société et comme acteur*, in *Villes en Europe*, Paris, La Découverte.

<sup>2</sup> Patrick Le Galès. Gouvernance. *Dictionnaire des politiques publiques*, 2019, pp.299 - 308. [\(hal-02395193\)](#)

<sup>3</sup> MARCOU (Gérard), RANGEON (François), THIEBAULT (Jean-Louis), 1997, « Les Relations contractuelles entre collectivités publiques », in *Le Gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie.

<sup>4</sup> GAUDIN (Jean-Pierre), 1998, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », in *La gouvernance*. in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998

*officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt..." Commission sur la Gouvernance Mondiale (créée en 1992 par W. BRANDT)*

### **En résumé :**

Face à la complexité croissante de l'environnement économique, social et politique (liée à l'affirmation de nouveaux acteurs), et face à l'enchevêtrement des niveaux local, national, européen et international, les formes classiques de gouvernement sont mises en doute dans leur capacité à coordonner des actions collectives, à faire face aux nouveaux défis de la mondialisation des échanges.

- La gouvernance désigne le mode ou **la manière de gouverner** en intégrant une diversité d'acteurs, tandis que le gouvernement renvoie strictement aux institutions et aux dirigeants.

- La gouvernance est synonyme de **réforme profonde de l'État**, voire de sa remise en cause. Elle traite de la redéfinition du rapport entre pouvoir public et administré (moins citoyens qu'usagers voire clients ou consommateurs).

La Gouvernance prône un profond changement **de style de management**, et ce, à quelque niveau où l'on se situe. Elle attire l'attention sur **la pluralité des acteurs**, relevant de logiques différentes qui interviennent dans **le processus d'action collective**. Elle invite à considérer cette dernière en prenant en compte **l'enchevêtrement des niveaux d'action**. Au schéma du pouvoir fondé sur l'autorité et la hiérarchie, elle oppose **la confiance et la coopération**. Elle favorise les analyses en termes **de participation et de coordination** ; elle va de pair avec **les notions de projet, de partenariat et de consensus**.

En résumé, qui dit Gouvernance dit effort pour **dégager un consensus** ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaire à l'exécution d'un programme dans une enceinte ou de nombreux intérêts divergents entrent en jeu. Ce qui est plutôt un exercice difficile.

« En théorie, il semble logique de décroiser les compétences et de mettre en commun des forces d'action ; mais, dans la réalité, définir des politiques publiques territoriales peut être source de conflits. **Le domaine environnemental ou l'aménagement cristallisent des affrontements entre intérêts contradictoires, notamment insérés dans le triptyque développement-aménagement-protection** (P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, 1994) ou expliqués par des logiques corporatistes. »

Sur la nécessité de construire des démarches participatives (exemple)

« L'installation d'éoliennes est en ce sens très parlante : les uns y voient une opportunité d'offre énergétique plus durable, les autres une atteinte à leur cadre de vie, notamment par des nuisances sonores et visuelles. Par exemple, dans le Haut-Vivarais, la concertation a permis que « le projet éolien s'inscrive dans une attitude cohérente vis-à-vis de l'énergie et dans des démarches écologiques initiées par le président de la communauté de communes » (D. Gueorguieva-Faye, *in Développement durable et territoires*, 2006). Par ailleurs, l'amélioration de la participation des citoyens dans le développement de projets territoriaux favorise une appropriation des enjeux, l'identification d'acteurs légitimes à intervenir, à coordonner ou à celle d'actions à définir, à prioriser (encadré 12). »

En conclusion « *La gouvernance territoriale est une construction émanant du concept de gouvernance. Apparue dans le champ de la mise en œuvre des politiques publiques il y a une vingtaine d'années, elle puise ses racines, en France, dans l'adaptation d'un fonctionnement étatique à des échelles multiples et elle « renvoie ainsi tout d'abord à [la*

**question] du développement local.** [Elle] se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux – privés, publics, associatifs – dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge » (F. Leloup, L. Moyart, B. Pecqueur, in *Géographie, économie, société*, 2005). **La gouvernance territoriale a été largement diffusée par l'adoption de différentes lois relatives à l'aménagement et au développement territorial, principalement la loi Pasqua en 1995 et la loi Voynet d'orientation pour l'aménagement et le développement durable (LOADDT) en 1999.** Elles sont suivies par **la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)** qui modifie en profondeur le droit de l'urbanisme et du logement en France. Toutes ces réformes vont affecter le territoire national en imposant une (ou parfois des) échelle(s) d'action, des cadres d'actions partenariaux et de prises de décision supplémentaires. **Le projet de territoire illustre bien cette multiplication d'échelles :** la conduite d'un diagnostic partagé, la mobilisation des acteurs du territoire et des partenaires institutionnels (État, région, département), la détermination d'une stratégie territoriale et l'identification des priorités dans un plan d'action sont autant d'étapes que d'interlocuteurs différents à mobiliser dans sa mise en œuvre. »

Nécessité d'innover dans les formes de négociation et de concertation

« Enfin, rendre la gouvernance territoriale possible passe également par l'innovation dans les modes de gouvernance : de nouvelles formes de négociation ou modalités de concertation sont à inventer pour faire tenir ensemble les injonctions à la fois sectorielles et scalaires inhérentes aux enjeux territoriaux. »

### 3. Ce que relève l'analyse des systèmes d'acteurs

« [...] **Le concept de gouvernement urbain n'est pas satisfaisant.** La critique de ce terme est double. D'une part, le mot « gouvernement local » est associé à une forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques. D'autre part, ce terme suggère une lecture institutionnelle. L'accent est par nature mis sur l'étude des élus et de la bureaucratie locale en lien avec le gouvernement central. [...] **L'État reste un acteur important mais il s'est banalisé,** il est devenu un acteur parmi d'autres, ou plutôt différents segments de l'Etat sont devenus des acteurs parmi d'autres dans l'élaboration et de mise en place des politiques. » (Le Gales, 1995)

[Les sociétés modernes] seraient ingouvernables du fait de la différenciation et de **l'autonomisation de plus en plus poussée de sous-systèmes dans la société, et de la prolifération de réseaux de toutes sortes, les uns et les autres étant capables de résister aux injonctions du gouvernement** » (Le Gales, 1995)

« La problématique de la gouvernance est donc une problématique qui met l'accent sur les conditions rendant possible une action publique efficace qui minimise effets pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle. Poser donc le problème de la gouvernance, c'est le plus souvent mettre en avant les conditions qui renvoient à **la coordination de différentes organisations.** » (Le Gales, 1995)

« Or, justement le gouvernement des villes implique de plus en plus **différents types d'organisation : autorités locales mais aussi grandes entreprises privées, représentants de groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants de différents segments de l'Etat, consultants, organismes d'études, associations. Cette pluralité d'intervenants, d'acteurs, d'organisations que la politique locale [...] dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux** » (Le Gales, 1995)

« Le terme de gouvernance renvoie donc également aux fonctions et actions de gouvernement mais sans l'idée d'uniformisation, de rationalité, de standardisation. Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus **grande diversité dans la manière d'organiser les services, une flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformations des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté.** L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'Etat. Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître **la fragmentation, l'incohérence** et suggère de mettre l'accent sur **les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique.** Il permet de mieux prendre en compte **la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation des acteurs.** » (Le Gales, 1995)

« Le terme de gouvernement semble également tomber en désuétude compte tenu de **l'interdépendance entre différents niveaux, la transformations des échelles spatiales et la multiplication des réseaux qui traversent une autorité locale.** » (Le Gales, 1995)

« L'émergence de la gouvernance urbaine signifie la prise en compte **du déplacement des barrières entre acteurs public et acteur privé, et le brouillage des repères traditionnels.** En utilisant ce terme on insiste sur les phénomènes de **transferts, d'imitation, de bricolage de l'action publique, d'impuissance publique, de privatisation de l'action publique et de l'importance des mécanismes de coordination et de contrôle. La fragmentation du gouvernement des villes est devenue très importante.** » (Le Gales, 1995)

« La nature privée d'un acteur ne permet pas de déduire un type de comportement. Des **acteurs privés peuvent se rallier à des actions d'intérêt général** alors que des **acteurs publics peuvent utiliser les méthodes de gestion du secteur privé,** voire, pour prendre l'exemple de l'aménagement se comporter comme des spéculateurs immobiliers. » (Le Gales, 1995)

« Enfin le concept de gouvernance locale demande de s'intéresser **aux réseaux locaux, aux groupes sociaux qui sont susceptibles de constituer une localité,** ce qui permet de prendre en compte une dimension le plus souvent ignorée par les études sur le gouvernement local : **le changement social et la complexification des sociétés urbaines.** » (Le Gales, 1995)

Plusieurs évolutions sont à signaler :

- **Le renforcement d'un pouvoir d'agglomération** pour dépasser la fragmentation due à l'émiettement communal

- **La multiplication des formes d'organisation impliquant des partenaires publics-privés,** et, de fait l'implication croissante des acteurs privés, dans l'aménagement et dans bien d'autres domaines : la culture, par exemple, les transports

- **La « privatisation silencieuse des services urbains »** pendant les années 1980 et la croissance très forte des grandes firmes de services urbains, le développement du secteur par-municipal et des différents types d'associations

- **Le développement d'une planification stratégique** à moyen ou long terme

- **La priorité accordée au développement économique** et l'évolution des politiques locales dans le sens de la compétition interurbaine

- **Le retrait et la transformation du rôle de l'Etat, la multiplication des relations contractuelles**



- Au-delà de la présidentialisation, **le rôle croissant des adjoints** pour répondre aux demandes complexes dans chacun des secteurs de l'action publique

- **L'ouverture européenne** et la multiplication des relations avec Bruxelles et avec les autres villes européennes

#### 4. Deux tendances dans la gouvernance

**Facultatif** L'analyse du système d'acteurs, de leurs représentations, des logiques sociales qui les animent et des actions publiques d'urbanisme finalement initiées, parce qu'elle fait apparaître les traits caractéristiques de la gouvernance selon Le Galès, mérite une relecture à partir de la cette notion<sup>5</sup>. La notion de gouvernance a, en effet, une valeur analytique et fournit un cadre conceptuel qui permet de comprendre les processus de transformations qui touchent le gouvernement des villes. Développée d'abord par les économistes ou la sociologie des organisations, la notion passe, sous l'injonction du contexte social et économique de la mondialisation, de la gouvernance de l'économie à la gouvernance des territoires qui intéresse la sociologie et la science politique. Elle offre ainsi une nouvelle grille de lecture et d'analyse et un nouveau système de référence qui remettent en question une grande partie des présupposés sur lesquels se fonde l'examen de l'administration publique traditionnelle. **Les effets de la poussée du marché à travers la mondialisation de l'économie déstabilisent les Etats-nation et entraînent leur affaiblissement ou leur recomposition, et conduisent ainsi à une exigence nouvelle d'organisation sociale et politique qui passe, en Europe notamment, par les villes et les régions.**

**La mondialisation économique suppose l'accroissement de la mobilité du capital et son affranchissement de toutes contraintes spatiales. Paradoxalement, cet affranchissement va de pair avec une sensibilité accrue au territoire, notamment aux villes en tant que lieux potentiels d'investissement et de vie.**

**En Europe**, par exemple, le capitalisme prend alors l'avantage sur les Etats pour se réorganiser **en engageant la désindustrialisation de villes et de régions** (Liverpool, Glasgow, Sheffield, Bradford), alors qu'ailleurs **il promeut un nouveau développement industriel** (Modena, Vincenza).

La plupart des villes européennes doivent alors faire face **aux processus d'exclusion sociale de populations directement touchées par la désindustrialisation et le chômage de masse**. Saint-Étienne fait partie des villes en prise directe avec cette dynamique et, sans les atouts de villes comme Lille ou Lyon, elle a eu à gérer la désindustrialisation et une reconversion économique laborieuse. Dans ce contexte de mondialisation qui affecte particulièrement les régions et les villes, ces dernières, en tant **que** coalitions gouvernantes, tentent plus ou moins de se situer dans le cadre d'une certaine concurrence pour attirer investissements publics, cadres, entreprises et services, comme à Saint-Etienne où cette volonté d'attraction est très affirmée.

A l'instar des Etats nationaux, les élus locaux se sont inscrits dans des logiques de compétition économique tout en se mobilisant pour limiter les effets de la pauvreté et de l'exclusion, ce qui

---

<sup>5</sup> La conclusion s'appuie sur l'article de LAFAYE (Claudette), 2000, « Gouvernance et démocratie : quelles configurations ? », in ANDREW (Caroline), CARDINAL, (Linda), (dir.), *Gouvernance et démocratie*, Presses de l'Université d'Ottawa. Cette contribution nous a particulièrement intéressée parce que l'auteur présente une rétrospective des recherches sur la notion de gouvernance et ses rapports à la démocratie. Cette section est également inspirée des travaux de GAUDIN (Jean-Pierre), 1998, « La Gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », in *Revue internationale des sciences sociales, La Gouvernance*, n° 155, mars 1998, ainsi que ceux de LE GALES (Patrick), 1995.

peut conduire aussi à des logiques contradictoires, voire opposées. **La gouvernance va se confronter alors à deux tendances principales.**

En forçant le trait, chacun des modes de gouvernance traduit en fait une approche idéologique. **La première, « économiciste »,** se caractérise par sa focalisation sur l'extension du marché capitaliste, ainsi que le montrent, dans une certaine mesure, les villes américaines et certaines villes britanniques comme Birmingham, Leeds et Manchester, qui **privilégient le développement économique sans se préoccuper de l'exclusion sociale générée par les restructurations.**

**La seconde approche** inscrit la gouvernance dans une perspective de démocratisation du fonctionnement des institutions et de mobilisation civique des citoyens, comme c'est le cas à Hambourg, Barcelone, Helsinki, Copenhague, Lille ou Rennes, qui tentent de concilier le développement économique et le maintien de la cohésion sociale en protégeant les populations des réorganisations en cours.

Ainsi, suivant les choix idéologiques qu'elle recouvre, la gouvernance consiste à **réformer les institutions politiques pour limiter les entraves au bon fonctionnement du marché (conception dominante dans le champ des relations internationales),** ou au contraire à **renforcer les mécanismes de régulation pour lutter contre les effets du libéralisme et en particulier contre la désaffiliation sociale** (R. Castel<sup>6</sup>, 1995) (conception dominante en matière de gouvernance urbaine).

Toujours est-il que l'oscillation de la gouvernance entre ces choix idéologiques peut être à l'origine de **logiques contradictoires au sein de l'action publique locale.** Ce qui laisse supposer que le jeu n'est pas figé et que le mode de gouvernance peut évoluer pour finalement s'affirmer peu ou prou dans l'un ou l'autre perspective. Par ailleurs, le cas stéphanois montre combien l'historicité d'un territoire et les représentations qui l'animent, pèsent dans les choix idéologiques que peuvent prendre les modes de gouvernance.

Le nouveau contexte va enclencher d'importantes mutations au sein du gouvernement local, qui passe de deux acteurs à une pluralité d'acteurs et évolue **dans ses formes de régulation sociale.**

Les analyses de ces différentes mutations par différents auteurs<sup>7</sup> se recoupent pour souligner **le renforcement du pouvoir d'agglomération, la multiplication des formes de partenariat impliquant des acteurs publics et privés, la privatisation des services urbains, le développement du secteur para-municipal, la priorité au développement économique** avec la concurrence entre les villes, le retrait et le changement du rôle de l'Etat avec la contractualisation, et enfin l'ouverture européenne.

La notion de gouvernance, selon Le Galès, rend compte de ces mutations caractérisées par la complexification croissante de l'action publique, sa fragmentation, son incohérence, son **bricolage, son impuissance et sa privatisation.** Parallèlement à ces phénomènes, la

---

<sup>6</sup> CASTEL (Robert), 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 813 p.

<sup>7</sup> DONZELOT (Jacques), ESTEBE (Philippe), 1994, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 238p. ; DUBOIS (Jérôme), 1996, « Le Partenariat ou la difficile construction des règles du jeu entre partenaire aux statuts multiples. », in *Négociations, Pôle Sud*, n° 4, pp. 45-64 ; LORRAIN (Dominique), 1995, « La Grande entreprise urbaine et l'action publique. », *Sociologie du travail*, n° 2, pp. 199-220 ; THIEBAULT (Jean-Louis), 1997, « La Négociation dans la politique de la ville », in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *La Coopération contractuelle et le gouvernement de villes*, Paris, L'Harmattan, p.213-236 ; SEGAUD (Marion), RATOUIS (Olivier), 1997, « Dunkerque : d'Usinor à Neptune, aspects sociologiques d'un laboratoire urbanistique », in *Qui fait la ville aujourd'hui ? Intervention publique dans les processus de production urbaine*, Paris, Publication du Plan Urbain, 23 p.



**mobilisation de l'ensemble des acteurs suppose une plus grande flexibilité dans l'organisation et l'action, une transformation des formes de la démocratie locale et des modalités de coordination verticale et horizontale de l'action publique et enfin une diversité des processus de coopération.** L'interdépendance entre les différents niveaux d'acteurs, l'articulation entre plusieurs échelles territoriales, la multiplication des réseaux et le déplacement des barrières entre acteur public et acteur privé rendent obsolètes les repères traditionnels qui caractérisaient le gouvernement local.

L'analyse de la gouvernance attire, par ailleurs, l'attention sur le déplacement des responsabilités de l'Etat, de la société civile et des forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision, et sur le déplacement des frontières entre le secteur privé et le secteur public. **Ce processus peut, en effet, diluer les responsabilités et les rendre moins identifiables. D'autre part, l'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective peut être source d'incertitudes et d'aléas.**

Par conséquent, la complexification et la fragmentation de l'action publique peuvent induire **moins de lisibilité dans le jeu des acteurs, avec le risque d'une désaffection croissante des citoyens et ainsi d'une fragilité plus importante de la démocratie représentative.** Paradoxalement, le phénomène de fragmentation/élargissement des acteurs de la décision, ainsi que le montre le cas de Saint-Etienne, est également **un processus qui visibilise aux yeux de l'opinion les divergences entre acteurs, divergences dont se saisit la société civile pour peser sur l'action publique.**

La gestion des affaires publiques repose alors sur un **processus d'interaction/négociation qui joue entre intervenants hétérogènes et sur les conditions de leur coopération.**

Le passage du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine devrait aller de pair avec une transformation de l'action publique, analysée comme une forme d'action collective. Cependant, **si des changements apparaissent dans les modalités de mise en œuvre des projets collectifs, ils n'en demeure pas moins une inertie quant à certaines démarches,** ainsi que l'illustre le cas stéphanois **dans le domaine de l'urbanisme.** La réédition d'approches anciennes, certes dans un contexte différent, nous invite à nous interroger sur les capacités d'innovation et de réajustement de l'urbanisme et plus généralement de l'action locale. Il apparaît ainsi, une sorte d'hiatus entre les mutations que suppose la gouvernance et l'inertie de l'action locale.

Les limites ou les paradoxes des mutations qui affectent les gouvernements locaux obligent à passer d'une conception restrictive de la gouvernance à une autre acception plus large, appréhendée au-delà de ses aspects instrumentaux. **Autrement dit, derrière la transformation des manières de faire, se profile la question des luttes de pouvoir et de la légitimité de ceux qui sont associés au processus de décision, ainsi que celle de sa démocratisation. Dans tous les cas, l'analyse de la gouvernance ne peut pas faire l'impasse sur la question démocratique.**

**A partir de là, ce n'est plus le cours MTU**

## **2. La participation : une figure mouvante du management territoriale**

### **2.1. Evolution législatif du concept de participation**

\* **Déjà en 1943** une "concertation forcée" était organisée avec **les propriétaires fonciers,** regroupés en Association Syndicale dans le cadre d'opération et de remembrement urbain.

La **Loi d'Orientation Foncière de 1967** crée un nouveau régime de réalisation des opérations d'urbanisme, dans lequel la concertation est volontaire : les Zones d'Aménagement Concerté,

destinées à remplacer les Zones à Urbaniser en Priorité et la procédure de rénovation urbaine. Dans ce cadre, l'administration peut agir de concert **avec des opérateurs privés**.

**Un grand absent de la concertation reste malgré tout le Citoyen**, l'habitant. Celui-ci ne se verra attribuer que bien plus tard, en **1985, un rôle (très formel)** dans l'aménagement par une procédure de "concertation" qui lui est spécialement destinée (art.L.300-2 CU - voir le texte sur **l'urbanisme de la décentralisation**).

\* **Les enquêtes publiques** sont les outils légaux les plus anciens de la participation. Leur modification par la **loi du 12 juillet 1983** élargit leur champ d'action à la protection de l'environnement.

**Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. (Loi BOUCHARDEAU)**

La principale caractéristique de la plupart des enquêtes publiques est « **de se dérouler sans public<sup>8</sup>** ». Une minorité d'entre-elles ont eu une célébrité médiatique (TGV Méditerranée, tunnel du Somport, etc.). **(Décrire l'enquête publique)**

\* L'article 300-2 du code de l'urbanisme, issu de **la loi du 18 juillet 1985<sup>9</sup>** introduit **l'obligation d'une concertation préalable** (bien en amont de l'enquête publique) à l'engagement de certaines opérations d'urbanisme (création de ZAC et révision du PLU) et à l'ensemble des opérations d'aménagement qui, par leur importance ou leur nature, modifient de façon conséquente le cadre de vie de la commune.

\* **La loi N°92-125 du 6 février 1992** (relative à l'administration territoriale de la République, dite loi ATR) **introduit la participation des habitants comme un élément constituant de la démocratie locale**. En ce sens son article 10 affirme que « Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de démocratie locale ». Ce droit implique l'élargissement du principe de la transparence des affaires administratives et l'affirmation même modeste du principe de participation des habitants aux affaires locales.

**Le droit à l'information n'est pas nouveau mais la loi du 6 février 1992 actualise et prolonge des acquis très anciens comme l'obligation de publication des décisions locales et la communication des documents administratifs**. Le mode traditionnel qui sert à porter à la connaissance des citoyens les décisions locales est l'affichage. L'article L.121.17 du Code des communes prévoit que le « le compte rendu de la séance est affiché dans la huitaine » à la porte de la mairie.

Toutes les communes de **3500 et plus** doivent désormais **constituer un recueil des actes administratifs dans lequel seront publiés le dispositif des délibérations à caractère réglementaire**. Ce droit à l'information est élargi à d'autres documents tels que les **finances, les marchés publics locaux**, etc.

La loi introduit **deux autres modes de participation : les comités consultatifs et la consultation directe**. La Loi de 1992 formalise la consultation directe des citoyens à partir d'un référendum communal. Une pratique étroitement encadrée

\* **Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** rend obligatoire pour les communes de plus de 80 000 habitants les conseils de quartier. Chaque quartier est doté d'un conseil dont la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement sont **fixées par le conseil municipal**. Comité citoyen, conseil de quartier, comité de voisinage,

---

<sup>8</sup> BLATRIX (Cécile), 1999, « Le Maire, le commissaire enquêteur et leur "public". La pratique politique de l'enquête publique », in BLONDIAUX (Loïc), MARCOU (Gérard), RANGEON François (dir.), *La Démocratie locale, représentation, participation et espace public*, CRAPS, CURAPP PUF, pp. 161-176.

<sup>9</sup> Loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée

conseil de la vie locale... une multitude de dispositifs aux intitulés variés et au fonctionnement tout aussi divers a ainsi vu le jour en France. (Facultatif) Loi initiée par le gouvernement socialiste (L. Jospin) et développe plusieurs thèmes dont démocratie de proximité, la participation du public aux grands projets (mission de la commission nationale de débat publique, modalités de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, complément aux modalités de l'enquête publique)

**Pour résumer : une montée en puissance de la participation dans les textes législatifs, mais une application qui reste à l'initiative des municipalités, avec le même absent l'habitant.**

Plusieurs générations de comités de quartiers :

1. Avec la loi 1901, les comités de quartier ont un statut associatif
2. 1972 Les opérations Habitat et vie sociale, premières concertation avec la population des grands ensembles (HLM), développement des comités de quartier
3. Loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation des villes de Paris, Lyon et Marseille, introduit les comités de quartier dans le champ légal en mettant en place pour ces 3 villes des comités d'initiative et de consultation d'arrondissement, qui réunissent les représentants des associations exerçant des activités dans l'arrondissement
4. la loi du 6 février 1992 (dans l'article L.121-20-1) énonce la possibilité pour le conseil municipal de « créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal qui concerne tout ou partie du territoire de la commune, comprenant des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales ». Il s'agit en fait **de commission extra municipale autour de thème** (sport, culture...) **ou de catégorie de population** (jeunes, conseil du 3<sup>ème</sup> âge...). Ils peuvent également correspondre à **l'entité territoriale du quartier**. Loi initiée par le gouvernement socialiste (E. Cresson) et développe plusieurs thèmes dont la démocratie locale sous l'angle de l'information et la participation des habitants aux affaires locales et des élus minoritaires de l'équipe municipale
5. **Les conseils consultatifs de quartiers** La Loi du 27 janvier 2002 « Chacun d'entre eux (quartiers) est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toutes les questions concernant la ville ou le quartier. » La Loi insiste sur le rôle de l'adjoint en charge du quartier. **(des habitants désignés par le maire, d'autres tirés au sort, l'adjoint en charge du quartier, les associations)**

### 2.3. Une nouvelle forme de management territorial

Dans de nombreuses villes, le discours des collectivités territoriales, notamment des mairies, met régulièrement l'accent sur la nécessité de promouvoir la participation des habitants aux différents projets d'urbanisme.

Ainsi, la multiplication des initiatives de concertation, telles que les réunions publiques, les visites de quartier, les expositions, les débats, les bulletins d'information etc., qui mobilise les fonctionnaires et les élus, se fait largement l'écho de ce discours.

Lorsqu'on analyse les formes de participation, le public qu'elles concernent et son contenu, cette démarche fait apparaître plusieurs objectifs.

#### **- Evitement des conflits et consensus**

Ainsi les conditions de la participation de nombreuses villes témoignent de la volonté des institutions **d'éviter toute situation conflictuelle qui nuirait à l'image de leur territoire et alerterait l'Etat. La concertation préalable au projet, par exemple, est souvent utilisée comme ballon d'essai pour mesurer l'accueil de certains projets par la population.** **Exemple** Lorsque l'adhésion est molle on préfère laisser tomber, nous dira l'adjoint chargé de l'urbanisme à Saint-Étienne. La configuration de la concertation, organisée selon des formes diverses par les élus, s'inscrit **dans la norme actuelle de management territorial dont l'une des finalités serait d'éviter les conflits.**

**Dans cette optique, la recherche « du politiquement correct » par les acteurs devient un mode d'évitement des conflits qui inscrit résolument la participation au sein d'un processus de management territorial continuellement en quête de consensus.**

Autrement dit, il s'agit de prévenir les conflits en les neutralisant, voire de maîtriser la contestation ou la revendication sociale en les contrôlant. Cette démarche s'éloigne d'autant plus d'une démocratisation de la participation qu'elle s'inscrit dans une recherche de compromis entre les intérêts et le souci de préservation de soi des autorités politiques, et les éventuelles demandes de l'opinion (L. Blondiaux<sup>10</sup>, S. Lévêque, 1999, p. 70), si tant est qu'elle s'exprime.

#### **- Courroie de transmission**

Il est intéressant de relever, dans cette période de mise en route des conseils de quartiers, les jeux de positionnement des acteurs, chacun cherchant à imprégner cette structure de sa vision de la participation. Beaucoup s'inscrivent dans l'esprit de la loi qui place la participation des habitants sous le contrôle absolu des élus locaux (M. Blanc, A. Lévy, 2003, p. 14).

Les instances de participation n'ont ainsi plus d'autonomie et sont **conçues comme des « courroies de transmission » entre la municipalité et les habitants.** **Exemple :** Selon les élus stéphanois, le conseil de quartier *doit transmettre ce qui est dit par les participants et ne doit surtout pas concevoir d'autres projets avec les habitants*<sup>11</sup>. Dans cette optique, les élus référents<sup>12</sup> sont souvent rappelés à l'ordre, lorsqu'ils oublient *qu'il ne s'agit pas d'un second conseil municipal*<sup>13</sup>.

Les associations de quartier, membres à part entière du conseil de quartier, refusent que cette instance de participation ne soit **qu'une simple caisse d'enregistrement et pèse de tout son poids pour en faire une force capable d'intervenir dans la décision institutionnelle.** La loi semble ainsi restreindre la participation à l'information et à la consultation, mais ce sont les réalités locales et leurs dynamiques qui détermineront en fin compte ses modalités d'application.

#### **- Légitimation des actions urbaines**

La multiplication des formes de participation (réunions publiques, affichages, bulletins d'information, etc.), le nombre et la qualité des participants, vont être mis en avant pour **souligner l'adhésion au projet.**

D'une part, les élus savent qu'une **décision ou une mesure sera d'autant plus facilement acceptée par les habitants qu'elle aura reçu la caution de quelques-uns des leurs.** Dans

---

<sup>10</sup> BLONDIAUX (Loïc), LEVEQUE (Sandrine), 1999, « La Politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris », in NEVEU (Catherine), (dir.), *Espace public et logique de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, pp. 17-82.

<sup>11</sup> Extrait d'entretien avec l'adjoint à l'urbanisme.

<sup>12</sup> Les élus qui représentent la municipalité au sein des conseils de quartiers.

<sup>13</sup> Idem.

cette optique, l'intervention de « représentants » des habitants facilite la pénétration d'un modèle de mise en ordre et de normalisation (J.-P. Garnier<sup>14</sup>, 2003, p. 127).

#### - Cogestion de la ville

Toutefois, il semble que l'objectif fonctionnel de la participation, qui vise l'amélioration de la gestion par la proximité, l'écoute des habitants et/ou le recours à leurs savoirs-faire ou compétences d'usagers (M.-H. Bacqué, 2003, p. 196) soit prédominant.

Pour les élus, il s'agit en fait de faire remonter les informations qui doivent les aider à prendre les décisions appropriées, décisions qui ne sauraient être partagées.

Recours au savoir-faire et aux compétences des habitants dans la gestion de certains équipements de proximité (les maisons de quartier ou les centres sociaux) ou pour prévenir certaines situations conflictuelles dans les quartiers en difficultés.

Selon le contexte, la nature du projet, les catégories sociales concernées et surtout la mobilisation des habitants et des associations, la participation va prendre des contenus différents variant de la simple information à une démarche qui sollicite directement et largement les habitants.

#### Tendance pour certaines collectivités à limiter la participation à l'échelle du quartier ou de l'arrondissement (Lyon)

Une confrontation rapide des formes instituées de la concertation et des territoires politico administratifs dans lesquels elles s'inscrivent, montre que le niveau de la participation est inversement proportionnel au niveau de responsabilité et de pouvoir de décision des élus locaux. En effet, c'est à l'échelle de l'arrondissement (du quartier dans d'autres cas) qu'est légalisée une forme de participation des associations à la vie locale, alors qu'aux autres échelons politico administratifs, les formes existantes restent aléatoires., comme si les élus locaux voulaient cantonner les associations d'habitants au niveau des problèmes de bordures de trottoirs, de crottes de chiens, d'enfermement dans des problèmes sécuritaires que la territorialisation pourrait favoriser, bien que ces mêmes élus leur en fasse régulièrement le reproche. (M. Amzert<sup>15</sup>, F. Chignier-Riboulon, 2003)

#### - Pièce maîtresse du développement local, distance à l'Etat

En définitive, quels que soient les objectifs, le contenu et les modalités de la participation, elle s'inscrit dans le fonctionnement des institutions comme une nouvelle forme de gestion des territoires. Malika Amzert (2001, p. 12) souligne que dans un contexte de gestion décentralisée du chômage de masse, le couple participation/territoire permet d'inventer de nouvelles formes sociales d'intégration. La participation devient ainsi une pièce maîtresse du développement local. Ce dernier exige en effet d'une part que le problème de la mobilisation des acteurs soit résolu positivement et qu'elle s'inscrive dans la durée et, d'autre part, que le retour de la « société civile » sur la scène sociale permette de tenir à distance l'Etat et ses appareils.

### 2.3. La typologie de la participation

Nonobstant les injonctions législatives, la participation apparaît bien comme une véritable volonté chez les élus, mais elle n'en porte pas moins des objectifs et des significations qui lui

---

<sup>14</sup> GARNIER (Jean-Pierre), 2003, « Proximité spatiale et distance politique », in *Ville et démocratie, Espaces et sociétés*, n° 112, Paris, L'Harmattan, pp. 119-132.

<sup>15</sup> AMZERT (Malika), CHIGNIER-RIBOULON (Franck), 2003, « Coproduction de l'urbain, ou réification des figures de la concertation ? Le plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001) », in *Ville et démocratie, Espaces et Sociétés*, n° 112, L'Harmattan, pp. 101-118.



donnent des contenus **tantôt minimalistes tantôt plus résolus** (M.-H. Bacqué<sup>16</sup>, 2003). La nécessité de consensus pour gérer le territoire d'un côté, et la menace que fait peser l'absentéisme sur la démocratie représentative de l'autre, sont vraisemblablement à l'origine **des oscillations chez les élus entre une participation instrumentale et la volonté d'élargir le débat public**. Toutefois, les pesanteurs liées à ces tergiversations donnent **un contenu mouvant et paradoxal à la participation**, et en fin de compte réduisent les possibilités d'élargissement du débat et hypothèquent du même coup les chances de démocratisation de l'urbanisme.

« *La participation est paradoxale parce qu'elle est prise en tension entre une « démocratie pragmatique » (la logique gestionnaire de l'efficacité productive) et une « démocratie citoyenne » (la logique d'élargissement du débat public.* » (M. Blanc<sup>17</sup> et A. Lévy, 2003, p. 17)

Les figures de la participation n'étant pas figées, **la confrontation entre les différents protagonistes va permettre d'en ajuster le contenu et de le faire évoluer**, en même temps que cette interaction entre acteurs va être à **l'origine de réajustements dans leurs stratégies et dans les formes de consensus**. Dans notre cas par exemple, quelles que soient les tiraillements du côté institutionnel, entre les tenants d'une **participation strictement procédurale avec le souci de préserver leur pouvoir** et ceux qui cherchent à **démocratiser l'urbanisme dans l'objectif de cogérer la ville**, en définitive c'est le contenu du débat public qui fera peser la balance dans un sens ou dans un autre.

**Les typologies de la participation** établies par des chercheurs<sup>18</sup> à différents moments se recoupent pour faire apparaître quatre formes de participation récurrentes : **la participation-information, la participation-consultation, la participation-animation et la participation directe**.

- Selon Stéphane Dion<sup>19</sup> (1984), **la participation-information** se réduit à des réunions d'information générale autour d'un projet, avec un jeu de questions-réponses entre les habitants et les responsables, sans véritable échange.
- Dans **la participation-consultation**, les responsables se contentent de recueillir les avis en se réservant le droit d'en tenir compte ou non. Ces deux types de participation, qui correspondent à la version minimaliste, définie par Marie-Hélène Bacqué (2003), mettent l'accent :

« [...] *sur la consultation des citoyens où l'action politico-administrative est tenue de sonder les aspirations des habitants et usagers, avant ou parallèlement à la prise de décision – celle-ci restant l'apanage exclusif des institutions auxquelles il revient d'interpréter ce matériau plus ou moins brut et de décider des suites à lui donner.* » (M.-H. Bacqué, 2003, p. 196)

- Dépassant le stade de l'information ou de la consultation, cette participation plus affirmée est repérée en premier lieu dans **la participation-animation**, qui s'organise grâce à la délégation de responsabilités aux citoyens dans le cadre du mouvement associatif et des équipements socioculturels et sportifs du quartier.

---

<sup>16</sup> BACQUE (Marie-Hélène), 2003, *Les Nouvelles figures des quartiers populaires. Politiques et représentations. Une approche comparative France/États-Unis*, habilitation à diriger des recherches, soutenue à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII, 248 p.

<sup>17</sup> BLANC (Maurice), LEVY (Albert), 2003, « Editorial », in BLANC (Maurice), LEVY (Albert), (dir.), *Ville et Démocratie, Espaces et Sociétés*, n° 112, Paris, L'Harmattan, pp. 13-21.

<sup>18</sup> BACQUE (Marie-Hélène), 2003 ; BLANC (Maurice), 1999 ; DION (Stéphane), 1984, « Les Politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », in *Sociologie du travail*, vol. 26, n° 2.

<sup>19</sup> DION (Stéphane), 1984, « Les Politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », in *Sociologie du travail*, vol. 26, n° 2, pp. 121-140.

- Elle est identifiée en second lieu dans **la participation directe où tous les habitants sont reconnus comme des partenaires à part entière dans le développement du quartier**. Bien entendu, ce dernier niveau de la participation, lorsqu'il n'est pas totalement inexistant, constitue des tentatives expérimentales isolées qui sont souvent stoppées par les initiateurs institutionnels, de crainte qu'elles ne mènent au partage du pouvoir décisionnel.

En fin de compte, notre cas de figure montre que la participation a connu, peu ou prou, toutes ces formes avec une montée en puissance entre la phase de la programmation et celle de la réalisation. Ce qui autorise à penser que les types de participation ne sont pas exclusifs les uns des autres et peuvent se **conjuguer selon diverses combinaisons, sous l'effet des conditions politiques locales**.

#### - La communication

**Les vertus pédagogiques de la participation** (M. Amzert<sup>20</sup>, F. Chignier-Riboulon, 2003) et **les formes diverses de communication** visent surtout **une large adhésion au projet**.

Si le **décalage, sciemment organisé dans certains cas entre les temporalités du projet et celles de la concertation, contribue à rendre cette entreprise factice**, il permet néanmoins de **s'interroger sur les desseins ces rencontres savamment médiatisées**, et plus généralement sur **l'ampleur de la communication qui accompagne les projets**.

**Les techniques de communication correspondent souvent à une concertation guidée et à des stratégies de façonnement de l'opinion en vue de l'acceptation du projet**.

## 2.4. La participation réajuste les projets

Dans notre cas de figure, au regard des objectifs du comité de quartier, il va de soi que les **formes informatives ou consultatives des premières rencontres avec les élus**, décalées par rapport aux attentes de l'association, ont radicalisé sa position. Le comité s'est alors tourné vers les habitants pour construire et légitimer un contre-projet et ainsi conduire à des **modalités de participation plus déterminées**.

Le feuilleton du face-à-face entre les élus et le comité de quartier, qui a été long<sup>21</sup> et conflictuel, pousse à poser la question de la place et **du rôle d'une association de quartier dans la co-production du projet urbain, et sur les modalités de gestion de sa représentativité et de son rôle d'intermédiation**. Il est clair que le comité de quartier a incontestablement contribué à infléchir les premières formulations du projet municipal, notamment à abandonner le gigantisme du projet Bofill ou l'option de densification du site par la construction de 800 logements, des projets qui auraient, somme toute, complètement transformé le quartier.

## 2.5. Espace d'apprentissage et de transformation des représentations

---

<sup>20</sup> AMZERT (Malika), CHIGNIER-RIBOULON (Franck), 2003, « Coproduction de l'urbain et réification des figures de la concertation ? Le PDU et tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001) », *Espaces et Société*, n°112, pp. 101-118.

<sup>21</sup> Cette situation conflictuelle a duré plus de cinq années.

## - **la défiance diminue d'un côté et de l'autre une meilleure connaissance du capital social**

On retrouve, en effet, dans le discours de certains élus sur la participation le regard bienveillant et parfois paternaliste des couches moyennes sur le milieu populaire. **La concertation est alors envisagée comme une forme d'apprentissage pour élever le niveau d'exigence, jugé modeste et terre à terre.**

Selon son contenu, **la participation va être, peu ou prou, à l'origine de mutations dans les représentations que se font les individus de leur quartier ou des acteurs institutionnels. Si nous considérons que les représentations sont déterminées à la fois par le sujet lui-même (son histoire, son vécu), par le système social dans lequel il est inséré et par la nature des liens que le sujet entretient avec le système social** (J.C. Abric<sup>22</sup>, 1989, p. 188).

Nous faisons alors volontiers l'hypothèse que la participation **contribue à la modification du système social. C'est ainsi que la rencontre entre citoyens ordinaires et acteurs institutionnels participe indéniablement aux liens qu'entretiennent les individus avec le système social et, dans le même temps, transforme leurs représentations.** Pour notre part, nous estimons que c'est là un des enjeux majeurs de la participation des citoyens à la production de la ville et de son processus de démocratisation.

Les conditions plus ou moins démocratiques de la concertation ou de la négociation sur un projet urbain et les formes de compromis auxquelles on aboutit, **vont faire évoluer les représentations sociales chez les divers protagonistes, pour atténuer la défiance des uns et faire reculer les préjugés chez les autres.** Dans ces conditions, le rapport des citoyens ordinaires aux élus **forme une « proximité » nouvelle : ils viennent nous parler. Ils sont plus proches et plus à l'écoute.**

**Des préjugés s'estompent, voire disparaissent, de part et d'autre.** Les reproches des habitants concernant le mépris ou la manipulation des élus **diminuent et l'amalgame fait place au discernement,** tandis que la conviction des acteurs institutionnels **de l'indifférence des premiers devient plus nuancée.**

Pourtant, dans ce processus où **le désabusement des citoyens ordinaires par rapport à la chose politique recule, il reste tout de même un paradoxe : en même temps que la démarche participative permet la création d'un espace public de quartier qui assure des échanges symboliques entre certains citoyens et les décideurs, elle sert aussi de soupape de sécurité qui contribue indirectement au maintien d'un ordre social inégalitaire, et qui constitue par-là des formes renouvelées de contrôle social** (M.-H. Bacqué, 2003, p. 209)

## **6. Le rôle des associations et l'intermédiation sociale**

### **Interrogations sur les modalités de gestion de la représentativité des associations et de leur rôle d'intermédiation.**

#### - **Sociographie et logiques sociales diverses**

A l'instar de nombreuses associations sur le cadre de vie, le comité de quartier **est animé par des hommes et des femmes issus de couches moyennes<sup>23</sup>, qui affichent toutefois des**

---

<sup>22</sup> ABRIC (Jean-Claude), 1989, « L'Etude expérimentale des représentations sociales » in JODELET (Denise), (dir.), *Les Représentations sociales*, Paris, PUF, 188 p.

<sup>23</sup> Si la sociographie du personnel d'encadrement du comité de quartier apparaît diverse, elle n'en reflète pas moins pour chacun des rôles distincts où les éléments représentatifs des couches moyennes sont au premier plan.

**positions diverses traduisant souvent leur propre trajectoire sociale.** Outre les propositions avancées par les structures associatives, c'est généralement le discours qui les accompagne qui reflète le mieux les représentations de leur encadrement

Toutes choses égales par ailleurs, la comparaison avec les pratiques associatives des villes de même taille met en évidence de vraies logiques sociales au sein de ces structures, investies généralement par les couches moyennes.

Il reste que la question **de la représentativité de ces associations est toujours posée**, si la RVL ou le comité de Bellevue opte franchement pour la diversité sociale, **la population de ces sites respectifs n'est sans doute pas unanime derrière ces structures.**

#### - **Représentativité, intermédiation ou substitution**

**Dans la confrontation entre élus et comité de quartier, la question lancinante de la représentativité est un des enjeux du conflit.**

D'une part, les élus savent **qu'une décision ou une mesure sera d'autant plus facilement acceptée par les habitants qu'elle aura reçu la caution de quelques-uns des leurs.** Dans cette optique, **l'intervention de « représentants » des habitants facilite la pénétration d'un modèle de mise en ordre et de normalisation** (J.-P. Garnier<sup>24</sup>, 2003, p. 127).

On constatera à cet égard les structures d'intermédiation n'échappent pas **aux processus de notabilisation et de récupération** (J.-P. Garnier, 2003). D'autre part, les élus restent partagés entre le **confort relatif qu'offre le recours aux « représentants » des habitants et l'inquiétude que suscite l'absence des habitants dans la participation.**

Selon Jean-Pierre Garnier (2003), les autorités ont appris à se méfier de l'inertie et de la passivité des administrés et savent combien peut être court **le chemin qui mène de l'apathie à « l'anarchie ». De plus, la passivité des habitants renvoie à l'abstentionnisme qui est perçu comme une réelle menace pour la démocratie représentative.** Pour reprendre la formule de l'auteur, **cette « grève civique » des citoyens ordinaires tarabuste les acteurs institutionnels** qui s'ingénient à trouver les meilleures formes qui permettent de saisir la demande sociale.

*« Encore faut-il se demander ce que l'on peut et l'on veut écouter ! Et ne pas décréter inaudible ce que l'on refuse à entendre ; et qui n'a peut-être pas de solution dans la société telle qu'elle est. »* (J.-P. Garnier, 2003)

*« Cependant, une "absence" récurrente à ces rencontres avec les acteurs du projet, reste celle du citoyen ordinaire. Acteur important sur l'espace par ses modalités d'appropriation, contrariées souvent par l'espace conçu, il ne manque pas d'intérêt pour les projets initiés sur son territoire. Toutefois, ce retrait du débat, cette passivité relèvent d'une défiance envers le personnel politique. Le citoyen ordinaire apparaît comme un acteur désabusé, démobilisé, et culpabilisé. »* (H. Lefebvre, 2000)

Dans les faits, la parole du citoyen ordinaire est pour ainsi dire confisquée par **le jeu subtil de la médiation** qui le prive du même coup d'un espace d'apprentissage. Cette substitution de fait du médiateur aux populations concernées freine, d'une certaine manière, leur accès à la participation. **La médiation associative, surtout quand elle est portée par des couches**

---

L'encadrement est constitué par un professeur de droit, un ingénieur d'études de géographie, un inspecteur de police à la retraite, une éducatrice spécialisée de l'enfance handicapée, une femme de ménage de l'Evêché et un professeur de catéchisme.

<sup>24</sup> GARNIER (Jean-Pierre), 2003, « Proximité spatiale et distance politique », in *Ville et démocratie, Espaces et sociétés*, n° 112, Paris, L'Harmattan, pp. 119-132.

**moyennes, est vue comme un instrument de régulation sociale et une forme de compromis valable, tant que les structures associatives jouent le rôle de partenaire dans le management territorial et non de contre-pouvoir face à la démocratie représentative.**

Les attitudes diverses, les unes plus restrictives que les autres quant au contenu de la participation, témoignent d'un véritable blocage dans les mentalités. Parmi ces pesanteurs, apparaît à travers le discours des acteurs institutionnels leur conviction à être les seuls **porteurs légitimes de l'idée d'intérêt public**. A partir du moment où certaines autorités sont élues, elles estiment qu'elles ont toute la légitimité de décider pour tous et au nom de tous. **Exemple** Les propos du maître d'ouvrage<sup>25</sup> du tramway à Clermont-Ferrand sont significatifs de cet état d'esprit. Confronté aux déconvenues des premières rencontres avec les Clermontois sur le tramway, celui-ci souligne que *la démocratie représentative suffit à porter le projet*<sup>26</sup>. S'agit-il alors d'un amalgame entre le statut d'élus et une certaine idée du pouvoir qui acquitterait les élus de toute forme de partage de la décision et de contrôle et qui les doterait de connaissances et de compétences telles qu'elles leur permettraient de gérer seuls le territoire ? Dans le contexte actuel, cette perspective apparaît peu probable, même si des velléités existent chez une minorité d'élus.

#### **- du groupe de pression au partenariat (instrumentalisation)**

En tout cas, généralement les comités se révèlent être aujourd'hui **plutôt une force de proposition qu'un groupe de pression**. Bien qu'ils continuent à déplorer l'absence de réelle négociation avec les décideurs, il s'inscrit, tout compte fait, **dans une démarche de compromis pour préserver son rôle dans l'espace de la participation**.

De la même façon et selon les conditions de la concertation, le comité, qui s'est imposé comme un interlocuteur incontournable, tout en contribuant à donner du sens à la participation, s'inscrit dans une sorte **de jeu raisonné entre opposition et partenariat**.

**En fin de compte, des stratégies qui visent autant à se maintenir dans l'espace de la participation qu'à faire prévaloir son rôle de partenaire sur celui d'opposant.**

Ainsi, les conditions de la concertation participent à définir les compromis qui dénouent les divergences internes aux acteurs institutionnels d'un côté, et associatifs de l'autre et finissent par peser sur le rapport de forces local. Dans cette même dynamique, **le face-à-face conflictuel entre élus et comité a conduit ce dernier à sortir du « huis clos », pour se tourner vers les habitants et solliciter plus largement leurs avis**. Finalement, c'est vraisemblablement **une participation faite de conflits générés par le contre-projet associatif et de sollicitations plus larges des habitants qui infléchira le projet institutionnel initial pour lui conférer un caractère édulcoré**.

### **2.7. Le rôle des professionnels de l'urbanisme ou l'urbanisme de médiation**

Une analyse renouvelée du triangle élus, professionnels, habitants (ce n'est pas des blocs homogènes, dressés les uns contre les autres)

De la même façon que certains élus se prétendent les seuls dépositaires de l'intérêt public, **de nombreux professionnels revendiquent l'exclusivité des savoirs sur la ville**. C'est pourquoi ils voient généralement la participation **comme une perte de temps considérable : elle remet en cause le planning prévisionnel, rallonge les délais et représente par conséquent un coût supplémentaire**. Il est vrai qu'une concertation qui intervient au stade

---

<sup>25</sup> Le directeur du SMTC Syndicat mixte des transports clermontois.

<sup>26</sup> Extraits d'entretien.



opérationnel d'un projet ne peut que retarder le processus de sa mise en œuvre sans espérer pour autant changer sa nature.

En fin de compte, les exemples français, à l'instar des pays à tradition démocratique, montrent que **les écueils de la démarche participative contrarient les possibilités à contribuer au dévoilement de la réalité sociale d'un territoire, aux yeux des acteurs politico-administratifs et des concepteurs.** Dans ce cas, les actions urbaines passent, hélas, à côté des nombreuses potentialités que recèlent les territoires concernés, contrairement à celles qui ont fait le pari d'une véritable implication des habitants. Ces dernières ont su révéler les ressources sociales qui enrichissent le projet et réduisent ses décalages avec la demande sociale.

**Exemples** Toutes choses égales par ailleurs, les exemples de l'Oregon, du Petit Séminaire à Marseille, ou des centres anciens de Bologne et de Gênes en sont de véritables témoignages. Il y a eu et il y a encore, sans doute, de nombreuses expériences d'urbanisme démocratique qui se fixent l'objectif de faire participer les usagers à l'élaboration du projet, toutefois l'absence de médiatisation de ces initiatives est déjà en soi révélatrice des pesanteurs dans ce domaine. Même lorsque ces initiatives réussissent à être médiatisées, comme celle de la réhabilitation du centre historique de Bologne dans les années 80, celle engagée par Christopher Alexander à l'université de l'Oregon dans les années 70 ou celle, plus proche, de la réhabilitation du Petit Séminaire à Marseille dans les années 80, elles retombent rapidement dans l'oubli. Toujours est-il que ces expériences démocratiques font apparaître les usagers comme pouvant être les protagonistes du processus de requalification spatiale.

Dès lors, parmi la population, **émerge de nouveaux acteurs qui mettent en œuvre des synergies et révèlent de nombreuses compétences,** comme les solutions de mobilité interne à la cité suggérées par les habitants pour gérer les problèmes de voisinage au Petit Séminaire, ou encore les propositions de formation de jeunes chômeurs par des anciens artisans génois en vue de la restauration des édifices. En définitive, les effets novateurs de ces démarches participatives ne se résument pas seulement à une meilleure connaissance du quartier –qui peut s'avérer une véritable enquête sociale<sup>27</sup>– et la mobilisation de l'opinion publique, ils contribuent aussi **à dévoiler l'espace social et ce qu'il recèle de capital social<sup>28</sup> et de ressources.**

\* L'analyse de Mariolina Besio (1996) du cas génois, **où le plan de requalification du centre ancien est issu d'une démarche démocratique, met l'accent sur les compétences diverses du quartier en tant que ressource mobilisable pour le projet.**

---

<sup>27</sup> Par exemple, à Gênes, « En 1989 des groupes d'habitants commencent à sensibiliser l'opinion publique aux problèmes de la vieille ville. Ils s'organisent pour recenser, au moyen de questionnaire et d'enquêtes, les lieux où le malaise social est particulièrement fort : trafic de la drogue, concentration des immigrés clandestins, situation intolérables du point de vue hygiénique, bâtiments et équipements délabrés... » BESIO (Mariolina), 1996, « La Participation des habitants à la réhabilitation d'un quartier. Le cas de Piazza delle Vigne à Gênes », Actes du séminaire : *Citoyenneté urbaine et intermédiation sociale*, Rabat du 17 au 19 avril 1996, Marseille, éd. Villes et territoires méditerranéens, pp. 30-33.

<sup>28</sup> Le capital social est entendu dans le sens de BOURDIEU (Pierre), 1980, « Le Capital social, notes provisoires », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 31, pp. 2-3. « Le capital social est l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées, d'interconnaissances et d'interreconnaissances ou, en d'autres termes, à l'appartenance à un groupe, comme ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais sont aussi unis par des liaisons permanentes utiles [...]. Ce réseau de liaison est le produit de stratégie d'investissement social consciemment ou inconsciemment orienté vers l'institution ou la reproduction de relations directement utilisables à court ou à long terme. »

« Les ressources utilisables pour la réalisation d'un projet urbanistique ne se limitent pas aux données macro-économiques, aux valeurs historiques et culturelles et celles relatives à l'environnement et aux programmes institutionnels. Les habitants constituent des ressources d'humanité, de volonté, de micro-économie familiale et de comportements concrets sur lesquels on peut compter » (M. Besio, 1996, p. 30).

Par ailleurs, l'auteur montre comment **la démocratisation des opérations d'urbanisme est à l'origine d'apprentissages multiples** entre les différents acteurs : habitants, associations, concepteurs, institutionnels, etc. Ainsi, après une première expérience d'auto réhabilitation spontanée (sans l'aide des institutions) dont les résultats se sont avérés mitigés, les habitants, forts de cet apprentissage, ont soumis cette fois le nouveau programme d'actions<sup>29</sup> à la municipalité en vue d'obtenir des financements. Les administrations publiques ont été finalement obligées d'intervenir dans les aspects relevant de leur compétence : l'Etat, pour l'ensemble monumental associé à l'église et la municipalité, pour les rues et les réseaux. La démarche de projet partagé et les apprentissages auxquels elle a donné lieu, ont fait apparaître les potentialités internes (initiatives sociales, micro-économiques, solidarités, créativité artistique et culturelle, etc.) et les a mobilisés autour de l'amélioration des conditions d'existence de la communauté.

**Les processus ainsi enclenchés, au-delà de la mise en œuvre d'un projet partagé, ont vraisemblablement concouru à mettre en synergie les potentialités et les ressources de la population pauvre du quartier à ceux des catégories sociales aisées, chacun trouvant son intérêt à la requalification du centre ancien de Gênes.**

\* Dans l'expérience d'urbanisme démocratique de Christopher Alexander<sup>30</sup>, la déclaration faite aux architectes par un professeur<sup>31</sup> de l'université de l'Oregon, qui participa à cette initiative, témoigne parfaitement de la logique de cette démarche participative, pour le moins originale :

« Nous, nous attendions [...] à la relation habituelle architecte-usager : nous allions débattre nos problèmes [...] et les aménageurs reviendraient, pensions-nous, avec une image toute tracée. Mais l'initiative ne cessa d'être renvoyée dans notre camp [...] et notre imagination sollicitée sans relâche [...] Nous sortîmes dans la boue et la pluie, nous explorâmes le site [...] essayâmes de nous faire une image des lieux [...] Où situer l'entrée principale ? Quel aspect lui donner ? [...] Nous parcourions du regard ces lieux imaginaires [...] Que parvenions-nous à y voir apparaître ? Lentement, petit à petit, l'image se mit à prendre forme [...] les morceaux commencèrent à s'agencer... **On aurait dit que les aménageurs étaient là pour nous en faire accoucher ; pour nous mettre aux prises avec les problèmes. Nous vécûmes une semaine passionnante. Plus tard, divers groupes apportèrent leur contribution.** » (J. Mcmanus, 1976, p. 11)

Il s'agit en fait, d'un véritable processus de co-production, où l'architecte ne s'est pas contenté d'interviewer les utilisateurs sur leurs besoins pour définir son programme. Il les a conduit laborieusement à participer, non seulement au programme mais aussi à donner des images des lieux. La relation entre architecte-usager, tout à fait inhabituelle comme le souligne le professeur, a placé le concepteur dans **un rôle pédagogique** à l'origine de

---

<sup>29</sup> Le programme concerne la réhabilitation de 18 édifices situés essentiellement au cœur du centre (y compris l'église, le cloître et le clocher) et la valorisation de la centralité et des espaces publics. L'opération touche directement environ 150 familles.

<sup>30</sup> ALEXANDER (Christopher), 1976, *Une Expérience d'urbanisme démocratique*, Paris, Seuil, coll. Espacements, 172 p.

<sup>31</sup> John Mcmanus, professeur de musique à l'université de l'Oregon, cité dans l'ouvrage ALEXANDER (Christopher), 1976.

**nombreux apprentissages**, notamment la transmission de compétences en matière d'agencements spatiaux.

La posture d'Alexander traduit sa pensée sur le rôle des architectes et **des urbanistes qui, quels que soient leur talent et le soin qu'ils apportent aux projets, ne peuvent réunir les conditions pour créer un type d'environnement qui présente la diversité et l'ordre recherchés par les usagers** (C. Alexander, 1976, p. 45). Selon Alexander, les usagers quotidiens des bâtiments savent mieux que quiconque ce dont ils ont besoin. Ainsi, le processus de participation tend à créer des lieux beaucoup mieux adaptés aux besoins humains que ceux produits par la planification centralisée.

**Il ajoute que la participation possède une vertu intrinsèque qui est celle de rassembler les individus, de les impliquer dans leur univers commun et de créer un lien affectif entre eux et le monde environnant qu'ils contribuent à façonner.** A l'issue de ce laborieux processus, Alexander formalise ce qu'il nomme un plan organique et ouvert, qui devra progressivement prendre forme entre les mains de la collectivité.

**Mais ces expériences de démocratisation de l'urbanisme, quels que soient les engagements et les générosités qu'elles font apparaître, finissent par butter, sinon contre les récifs d'un ordre social inégalitaire, du moins contre l'inertie des pratiques professionnelles et de l'administration.**

**Outre la nécessité de bénéficier de conditions politiques et idéologiques favorables, la démocratisation de l'urbanisme supposerait la synergie de plusieurs dimensions dont les plus évidentes semblent être : l'appui sur les ressources du tissu social (compétences, connaissances, relations, etc.) que les apports des sciences sociales peuvent aider à révéler, l'encouragement des apprentissages et l'accompagnement de ces processus, notamment par une pédagogie appropriées des professionnels. Sans doute, la démocratisation de l'urbanisme invite t-elle aussi à une démocratisation des connaissances sur l'urbain et à une sorte d'éducation civique<sup>32</sup> sur la ville, par exemple, au sens où l'entendait Marcel Poëte :**

*« Poëte, en effet, n'est pas le seul à attribuer, à des fins d'éducation populaire, une valeur civique à la connaissance de la ville, lieu physique de la mémoire collective »* (D. Calabi<sup>33</sup>, 2001, p. 79)

Cette optique suppose de permettre aux citoyens ordinaires d'accéder à l'histoire de la ville, à la compréhension de sa dynamique, aux éléments qui permettent de lire sa morphologie, etc. **Une entreprise de vulgarisation des savoirs de l'urbanisme qui peut, à terme, donner plus de moyens aux habitants, sinon pour formaliser la demande sociale et co-produire le projet urbain, du moins pour comprendre le langage des professionnels. Ainsi, la vulgarisation des savoirs sur la ville peut être un facteur stimulant des conditions de démocratisation de l'urbanisme.**

---

<sup>32</sup> Nous avons eu le plaisir de participer à une formation (2001-2003) sur le thème : *Critères de lecture et de compréhension de la forme urbaine et évaluation du projet urbain*, organisée par la Ville de Villeurbanne à l'intention des conseils de quartier. Les débats soulignent la capacité des habitants à raccrocher le discours théorique sur la ville à leurs conditions quotidiennes d'existence et confirment leurs compétences dans le développement du quartier.

<sup>33</sup> CALABI (Donatella), 2001, « Marcel Poëte : pionnier de l'urbanisme, militant de l'histoire des villes. Une vie de cité (1924-1931) », in LEPETIT (Bernard), TOPALOV (Christian), (dir.), *La Ville des sciences sociales*, Paris, Belin, pp. 79-109.

Par ailleurs, les apprentissages incités par les expériences participatives ont vraisemblablement un effet de retour sur l'approfondissement du processus de démocratisation de l'urbanisme et sur la pérennité des engagements. Les concepteurs, les maîtres d'ouvrage ou les maîtres d'œuvre peuvent jouer un rôle primordial au sein de ces apprentissages, dès lors qu'ils adhèrent à l'idée de démocratisation et sortent, pour les uns, de leur droit de réserve et, pour les autres, de leur logique techniciste. En outre, le face-à-face de l'urbaniste avec les usagers, sans la médiation de la commande institutionnelle, peut dans certaines conditions enclencher d'autres formes d'engagement professionnel et un renouvellement du mode de penser l'espace et des pratiques. Une dynamique chez les professionnels qui peut dépendre moins d'un positionnement idéologique, que d'une conviction des effets de retour positifs sur l'aménagement des espaces et leur aptitude à être appropriés par les usagers.

**En tout cas, au sein des expériences participatives, l'architecte ou l'urbaniste a également fait apparaître ses capacités pédagogiques et d'écoute, et son aptitude à s'émanciper de la figure du « chef d'orchestre » pour s'associer aux autres disciplines et acteurs<sup>34</sup>. Il a su porter l'attention sur les enjeux pour mobiliser les acteurs autour de perspectives où la technique n'est plus hégémonique. Il a su organiser et coordonner l'action urbaine de façon synchrone avec la participation directe des communautés intéressées, pour traduire en termes d'agencements spatiaux les pratiques et les attentes des habitants. Il s'agit en fait d'une dynamique qui positionne, d'un côté, le professionnel comme médiateur entre les citoyens et les propriétés de l'espace et, de l'autre côté, les habitants comme médiateurs entre le professionnel et les significations sociales des lieux.**

## **Conclusion :**

La gouvernance est une notion qui apparaît, à l'issue de ce travail, intimement liée aux conditions dans lesquelles s'organise la participation. C'est pour cette raison que nous rejoignons **l'idée que la notion de gouvernance porte en elle, de façon virtuelle, la question démocratique** (C. Lafaye, 2000).

La participation se présente comme une nouvelle figure du management territorial qui peut se décliner **selon deux tendances**.

La première tendance conjuguerait la complexification de l'action publique urbaine, que résume la notion de gouvernance, **au développement de dispositifs multiples et diversifiés de concertation et de participation**.

Dans la seconde tendance, les formes concrètes prises par la gouvernance urbaine, en particulier le développement du partenariat, tendraient à **se limiter au seul débat d'experts**.

Notre analyse montre comment **l'action publique locale oscille entre d'un côté, un recyclage des pratiques de la conduite de projet en vue de contribuer à l'acceptabilité de la décision, et de l'autre, une véritable démocratisation de la décision où le débat public contribue effectivement à l'élaboration du projet**.

C'est là une des raisons pour lesquelles la démarche participative apparaît paradoxale et ambivalente chez les acteurs politico-administratifs. Elle peut être conçue autant comme un moyen de faire accepter le projet, qu'un biais pour démocratiser la décision. **Loin d'être porteurs d'un sens univoque, les dispositifs de participation sont susceptibles de**

---

<sup>34</sup> Pour la réhabilitation du Petit Séminaire, l'équipe de MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) était composée d'un architecte, d'un sociologue, du représentant de l'entreprise chargée des travaux et du bailleur.

**s'inscrire de façons contradictoires et changeantes dans les configurations empiriques de la gouvernance urbaine (C. Lafaye, 2000).**

1. Malgré la difficile conciliation entre démocratie représentative et démocratie participative (S. Dion<sup>35</sup>, 1986), cette dernière est pourtant laissée à l'instigation des élus locaux. La loi<sup>36</sup> sur la démocratie de proximité conforte la maîtrise par les élus des dispositifs de la participation qui, du coup, peut s'en trouver neutralisée (F. Hannoyer<sup>37</sup>, 2001). **Nombreux sont les élus susceptibles d'utiliser l'espace de la participation pour gagner en crédibilité et en légitimité et ceux enclins à manipuler, par ce biais, l'opinion et à la façonner dans le sens de l'acceptabilité des décisions, des mesures, des projets, etc. Dans ces conditions, le lobbying, l'instrumentalisation des structures associatives ainsi que la monopolisation du dispositif par les seules couches moyennes, ne peuvent que conforter l'optique utilitariste de la participation.** La démarche participative peut également servir d'alibi à l'indécision. L'ensemble de ces écueils conduit forcément à des situations où l'impact sur l'action urbaine sera faible ; des situations finalement propices tant aux débordements qu'à la démobilisation des associations et des habitants qui, désillusionnés s'inscrivent encore plus dans « la grève civique » (J.-P. Garnier, 2003).

2. **Une autre tendance place a contrario la participation dans une configuration où les élus locaux visent effectivement la démocratisation de la décision et l'élargissement du débat public. Dans ces conditions, la participation devient alors un espace d'apprentissage collectif, un espace où le débat public se construit et prend forme à travers des tâtonnements et des ajustements réciproques qui conduisent à l'évolution des dispositifs initiaux (C. Lafaye, 2000).** Ces processus, en fin de compte, ont un effet en retour sur la démarche participative et contribuent à la démocratiser. Quand bien même ils créeraient une interdépendance entre élus locaux et citoyens et ainsi, des incertitudes sur les résultats de la négociation entre les deux parties, en dernier lieu les décisions prises donneront le sentiment d'un réel partenariat aux participants. Sans atteindre ce niveau de dialogue, la participation permet en tout cas de rendre plus explicites les enjeux et les stratégies d'acteurs, et d'accéder à la logique sociale des projets.

*« On pourrait ainsi concevoir une définition de la démocratie urbaine comme précisément la vigilance à l'égard de la constitution des "boîtes noires" des projets de développement en tout genre et l'exigence d'explicitation des choix qui y sont engagés. » (C. Lafaye, 2000)*

**Il faut toutefois rappeler que notre intérêt pour la démarche participative est particulièrement justifié par les incidences qu'elle a sans doute sur les conditions de réception sociale de l'urbanisme. Selon que les dispositifs de la participation s'inscrivent dans des perspectives de légitimation du projet ou a contrario de démocratisation et de co-production urbaine, les usagers vont se sentir tantôt exclus, tantôt acteurs d'un processus. Dans ce dernier cas, même si l'espace produit n'est finalement pas totalement en adéquation avec les attentes des habitants, le sentiment d'avoir participé aux réajustements du projet pour préserver la vie sociale de son quartier, voire la renforcer, est sans doute à l'origine de conditions plutôt favorables à la réception sociale de l'aménagement.**

---

<sup>35</sup> DION (Stéphane), 1986, *La Politisation des mairies*, Paris, Economica.

<sup>36</sup> Loi Vaillant promulguée le 15 mai 2001.

<sup>37</sup> HANNOYER (François), 2001, « La loi sur la démocratie de proximité. Les Tenants d'un débat citoyen », dossier *Territoires*, n° 421, octobre 2001.