

PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES DÉMARCHES LOCALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE. LE CAS GENEVOIS

BURNAND ALEXANDRE, CANTOREGGI NICOLA, HAENY GAELLE, CHARGES DE PROJETS & LITZISTORF NATACHA, DIRECTRICE, EQUITERRE

1 INTRODUCTION

La question du rôle à faire jouer aux citoyens dans la poursuite de l'objectif du développement durable a pris de plus en plus d'importance dans les stratégies élaborées aux niveaux international et national. Elle s'inscrit avec une plus grande intensité encore au coeur de l'enjeu de la durabilité urbaine et de la recherche de processus appropriés au niveau local. Les projets d'Agendas 21 locaux, les programmes de promotion de la santé, voire même certaines approches innovantes de planification urbaine, ont ceci de commun qu'ils posent comme principe d'action ce qu'on nomme, de manière large, la « participation de la population ».

Si le principe est ancré dans le lexique du développement durable, sa définition reste encore vague. Certes, on y entend implicitement l'écho de quelques significations : la responsabilisation et l'engagement civique vis-à-vis des défis posés par la durabilité ; la consultation de citoyens dans certains grands débats publics ; ou l'inévitable « empowerment » individuel et collectif, une notion encore à la recherche de développements théoriques et de résultats pratiques, et qui n'a d'ailleurs pas trouvé de traduction francophone réellement satisfaisante¹, comme le fait bien remarquer Blondiaux (Blondiaux, 2005 : 12). Du reste, la « rhétorique participative » est assez largement pratiquée par les élus, comme c'est le cas en France notamment, mais sa concrétisation trouve encore peu d'assises politique et juridique². Quel contenu démocratique doit-on donner au principe de participation et pour quels objectifs de développement durable ?

Dans ce contexte, la tentative de se rapprocher du citoyen pose une question immédiate : qu'en est-il des institutions politiques traditionnelles, assumant la fonction de représentation, et de leur capacité à amorcer et à adopter une politique plus durable des territoires urbains ? Autrement dit, le citoyen ne peut-il pas faire simplement jouer son droit de vote et s'assurer que, au moins, certaines priorités relevant de la durabilité écologique et sociale de la ville seront défendues par un groupe d'élus engagés, investis de leur mandat...démocratique ?

Quoi qu'il en soit, la prise en compte de la population comme acteur quasi « incontournable » d'une gestion publique durable prend un certain essor. Cette affirmation du thème de la participation génère de nouvelles démarches, enrichies par les diverses méthodes dites « participatives ». Ces processus de participation, sollicités dans le cadre des programmes publics locaux cités plus haut, engagent fréquemment élus politiques, professionnels de l'administration et habitants dans un processus de délibération et de consultation, voire parfois de codécision. Ce faisant, la fonction civique et politique du citoyen semble appelée à s'élargir et à venir s'immiscer dans le système formel de la démocratie représentative locale.

¹ On doit tout de même reconnaître l'effort des Canadiens à éviter les anglicismes et proposer les traductions de « renforcement des capacités » et de « capacitation ». Le programme « Villes-Santé » de l'OMS propose la traduction française de « développement social ». On peut aussi rencontrer « habilitation » dans la littérature sur l'empowerment, mais ce terme est critiqué à cause de sa connotation trop juridique.

² Au sujet des écarts, en France, entre discours sur la participation et conceptions politiques et normatives, il faut se référer au texte de Blondiaux (2005 : 7-15) sur la démocratie participative et ses divers enjeux et problématiques.

1.1 La participation, attelage ou fardeau ?

Comme on peut le prévoir, l'outil participatif n'est pas utilisé sans engendrer certaines résistances et plusieurs problèmes, précisément par la concurrence qu'ils soulèvent avec le système traditionnel de prise de décision (autorités et administration). On peut identifier un certain nombre de barrières, soit objectives, soit identifiées par les acteurs impliqués, que l'on peut décliner selon trois axes principaux³ :

- Le manque de crédibilité de la participation publique ;
- L'accessibilité inégale et la représentativité limitée des habitants ;
- les relations asymétriques liées à l'expertise.

Ces paramètres exercent des contraintes évidentes sur le processus consultatif, sur ses apports et, finalement, sur la prise en compte de ses résultats, donnant des arguments en faveur d'un système de représentation qui limite les incursions citoyennes dans la prise de décision locale. Dans le même temps, on doit néanmoins se demander si la participation des habitants ne constitue pas une réponse pertinente et innovante aux défis de la durabilité urbaine – notamment ceux de satisfaire les besoins sociaux et, en particulier, ceux des plus démunis – que les autorités publiques ne sauraient identifier et/ou gérer seules, à cause de leur distance avec le « vécu territorial », d'approches trop sectorielles, de projets publics sensibles et conflictuels ou encore de l'instrumentalisation démagogique de certaines préoccupations citoyennes...

Par conséquent, devrait-on atteler le « citoyen actif de la participation » au « char de l'Etat » pour mieux le tirer sur le chemin de la durabilité, ou alors considérer qu'il forme un fardeau lourd et inutile pour la démocratie de représentation et la mission qui lui incombe de concrétiser le développement durable ?

On esquissera ici quelques réponses, à partir de l'expérience tirée d'un projet pilote de démarche participative, en dégageant des éléments à propos des *effets* de la participation citoyenne sur la gestion locale du développement durable, en termes de plus-value et de frein, et en proposant quelques pistes potentielles à explorer pour l'avenir. Une question centrale guidera notre réflexion :

y a-t-il une tension inévitable entre participation et représentation ou peut-on trouver une articulation effective et dynamique ?

1.2 Une expérience pratique de participation

L'expérience de terrain sur laquelle nous nous appuyons⁴ a été réalisée de janvier 2003 à juin 2004 dans le canton de Genève en Suisse. Il s'agissait d'un projet pilote de participation développé sur deux quartiers, l'un dans le quartier de St-Jean en Ville de Genève et l'autre, dans le quartier des Champs-Frêchets à Meyrin. Le projet est le fruit d'une collaboration entre les deux communes concernées et le canton suite à une impulsion de ce dernier. Deux organisations non gouvernementales ont réalisé l'opération⁵.

Les objectifs explicites du projet étaient de développer une démarche participative visant à donner aux habitants d'un quartier les moyens individuels et collectifs d'agir en faveur de leur *santé* et de leur *qualité de vie*⁶ et de mettre à disposition des élus locaux et des responsables de l'administration un outil d'aide à la décision. Le choix méthodologique s'est porté sur « les ateliers de scénarios », dans lesquels élus locaux, professionnels du canton et de la commune et habitants étaient impli-

³ Sur les difficultés rencontrées dans les processus d'intégration de la société civile à la prise de décision publique, on s'est notamment appuyé sur la citation d'un article de Schedler et Glastra (Schedler, 2001), cité dans un article de Lovan (Lovan 2004 : 13).

⁴ Cette communication a notamment été rédigée sur la base d'entretiens avec des acteurs impliqués dans ce projet (que nous remercions vivement pour le temps qu'ils nous ont accordé) et de leur analyse croisée avec la littérature.

⁵ Ce projet, intitulé « Prenez la parole ! Qualité de vie et santé dans votre quartier » a été initié par le Département de l'action sociale et de la santé du canton de Genève en partenariat avec la Ville de Genève et la Commune de Meyrin Il s'inscrit dans l'Agenda 21 cantonal, le Réseau Villes-Santé de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ainsi que les Agendas 21 locaux de la Ville de Genève et de la Commune de Meyrin. Les deux opérateurs étaient equiterre et la Fondation du Devenir, actives dans les domaines du développement durable et de la promotion de la santé. Pour un compte rendu de la démarche, de ses résultats et de son évaluation, voir le rapport final d'equiterre et de la Fondation du Devenir (equiterre, 2004).

⁶ La qualité de vie est définie comme la façon dont les individus perçoivent leur position dans la vie, dans le contexte de la culture et du système de valeurs dans lesquels ils vivent et en relation avec leurs attentes, normes et préoccupations. Il comprend la santé physique d'une personne, son état psychologique, son degré d'indépendance, ses relations sociales, ses convictions spirituelles et sa relation avec l'environnement – dans un sens large, ce qui signifie de pouvoir bénéficier des conditions suivantes : finances, sécurité, soins, foyer, informations, loisirs, environnement sain et transport. Cette définition est tirée d'un document de l'OMS (The WHOQOL Group, 1994).

qués ensemble dans un processus participatif, visant à aboutir à des propositions concrètes d'amélioration de la qualité de vie dans le quartier.

La démarche a consisté à faire travailler les acteurs sur des scénarios d'avenir pour le quartier, dont les thèmes⁷ ont été définis à partir d'une large consultation initiale d'habitants, d'associations, de commerçants et de prestataires de services (social, santé, sécurité, loisirs, culture). Pour chaque thème, les participants ont construit une vision commune positive du quartier, ont élaboré ensemble des propositions d'action, puis en ont fait une sélection prioritaire.

2 PARTICIPATION PUBLIQUE : À LA RECHERCHE DE L'EFFECTIVITÉ LOCALE...

2.1 Des stratégies internationales...

Le principe de l'intégration de la société civile dans la prise de décision politique est étroitement lié à la validité démocratique et à l'acceptabilité sociale des politiques publiques, mais l'observation a montré que certaines procédures de consultation populaire, tels les outils de démocratie directe, pouvaient freiner l'efficacité des réponses de l'Etat, notamment par certains choix teintés de conservatisme. Robert Dahl (Dahl, 1994 : 23-34)⁸ avait souligné le dilemme démocratique contemporain, selon lequel la gouvernabilité des sociétés modernes, c'est-à-dire la recherche de l'effectivité collective à travers la pluralité des mécanismes de négociations entre élites, ne pouvait être garantie qu'au détriment du contrôle démocratique des citoyens.

Pourtant, avec le vecteur idéologique du développement durable et la considération politique pour « le quatrième pilier de la durabilité » - ce qu'on appelle sans grande précision « la participation » - la mise en place de dispositifs intégrant les citoyens a pris une nouvelle ampleur. Le principe participatif est invoqué pour des questions touchant justement à l'*effectivité* même des politiques locales, que ce soit en matière de protection de l'environnement, de projets d'aménagement ou encore de promotion de la santé.

On attend donc de la participation de la communauté qu'elle inspire le développement et la justesse des réponses publiques aux défis sociaux et écologiques à l'ordre du jour dans l'agenda politique. Les programmes internationaux (par exemple, le programme des Villes-Santé de l'OMS), les politiques nationales et régionales d'incitation (par exemple, le soutien aux Agendas 21 locaux) et la philosophie qui est véhiculée dans ces stratégies le reflètent bien : la participation est devenue une condition *sine qua non* de réussite de bien des projets publics liés à la concrétisation locale du développement durable. A travers les organisations internationales et les pouvoirs nationaux, le « renforcement du pouvoir » des habitants, en tant qu'outil de gestion locale, fait l'objet d'une grande légitimation...

2.2 ...à la culture participative locale

Motivée par ces diverses incitations, l'initiative de modalités participatives à l'échelle du quartier est le plus souvent de nature descendante (top down), issue des programmes internationaux, relayée par les échelles institutionnelles intermédiaires (Confédération et/ou cantons, en Suisse) puis par le niveau communal, pour être finalement appliquée au(x) quartier(s) .

Selon les observations effectuées sur le terrain, les responsables locaux (élus et professionnels) et la communauté urbaine (habitants de quartier, associations) ont accueilli ces initiatives à travers leurs propres visions de la participation, elles-mêmes influencées par ce qu'on pourrait appeler la *culture participative* locale. Les valeurs qui fondent celle-ci sont construites sur la base de plusieurs éléments : les succès ou les échecs d'expériences participatives passées ; le niveau de pouvoir habituellement laissé aux citoyens dans la pratique communale⁹ ; le degré de transversalité des services administratifs ; et, enfin, la volonté politique locale à inscrire la participation dans les principes du fonctionnement de l'administration.

En héritant de ce « capital participatif », les acteurs participant à la démarche – élus, professionnels et habitants – ont mobilisé certaines sensibilités et perceptions à l'égard de la participation publique et de la démarche proprement dite, en lui donnant des niveaux très divers de crédibilité. Fortement liées à leur *statut*, leurs attentes, petites ou grandes, nulles ou inté-

⁷ Il s'agissait de quatre thèmes : l'aménagement urbain, la vie sociale, la mobilité et les infrastructures (commerces, loisirs et prestations publiques)

⁸ Cet article est cité et commenté dans un article de Hubert Heinelt (Heinelt 2002 : 97).

⁹ Nous faisons référence ici à l'échelle de pouvoir établie par Arnstein (Arnstein, 1969) cité dans un rapport du Conseil de la santé et du bien-être du Québec (Thibault, 2000 : 12).

ressées, se sont reflétées dans le positionnement et les attitudes qu'ils ont adoptés vis-à-vis des différentes phases du processus¹⁰ participatif: de la motivation ou des résistances...

3 LÉGITIMATION ET RÔLE AMBIGUS DES ACTEURS

En sollicitant ces différentes valeurs et perceptions, les acteurs impliqués dans la démarche participative – élus, professionnels et habitants – construisent le niveau de légitimité politique qui sera finalement atteint par la démarche. Le soutien et la participation de l'administration communale auront une influence certaine sur l'évolution du projet et sa mise en œuvre ultérieure. Une observation par catégorie d'acteurs est proposée ici.

3.1 Le rôle des élus

Du point de vue du monde politique, le crédit donné au processus participatif est assez hétérogène. Les élus impliqués dans la démarche entrent souvent en conflit sur l'objet de la participation elle-même et sur la signification que devrait lui attribuer le politique. D'après les observations effectuées sur le terrain, diverses situations types peuvent se présenter :

- Une partie des responsables politiques, que nous pourrions qualifier de « porteurs » du projet, adhèrent à la démarche, en affichant leur confiance dans les vertus de la démocratie participative et dans les potentialités de la responsabilisation des habitants pour mieux maîtriser leur cadre de vie. Que les initiatives de participation dans le quartier aient rencontré certains obstacles ou qu'elles aient été quasi inexistantes, ces élus favorables à l'opération y voient une opportunité d'aborder de front la question de la *coopération* entre citoyens et autorités et les formes institutionnelles qu'il faudrait lui donner à plus long terme, dans la perspective d'une gestion durable du quartier et de la commune.

Dans cette perspective, la démarche participative bénéficie d'un soutien politique et d'une dynamique par leur contribution constructive au processus, donnant *a priori* la garantie qu'une partie importante de propositions issues du processus seront mises en œuvre.

- D'autres responsables politiques, que nous pouvons nommer « resquilleurs », optent pour une position neutre et attentiste vis-à-vis des mécanismes participatifs. Leur implication dans la délibération est plutôt modérée et prend des allures de « récréation ». Leur titre de représentant de l'autorité publique s'estompe au profit de celui de « citoyen ordinaire », en délibérant à niveau égal avec les habitants, et la signification politique qui avait été insufflée à la démarche tend à s'affaiblir.

- Enfin, un groupe d'élus, de type plutôt « fossoyeurs », manifestent *a priori* une certaine méfiance vis-à-vis de la procédure et de ce qui peut en résulter, par égard à leur statut de décideur et à la défense de certains choix politiques, qu'ils présenteront en leur faveur en influençant grandement le processus de décision. Les délibérations peuvent en être fortement politisées...

Découlant de ces deux derniers positionnements, la faiblesse du soutien politique à la démarche participative a deux types d'effets : en premier lieu, la légitimité de l'exercice de la participation publique dans le fonctionnement politique local est dégradée et, en deuxième lieu, le degré de mise en œuvre effective des propositions finales risque d'être fortement diminué, notamment par le manque de ressources humaines, organisationnelles et financières attribuées.

Tel qu'on a pu l'observer, la démarche effectuée auprès des habitants et par là, le principe même de la « participation citoyenne », devient un enjeu politique, révélant les divisions entre élus, qu'elles soient partisans ou qu'elles suivent une ligne de partage entre membres du législatif et membres de l'exécutif : d'une part, les élus les plus favorables au projet soulignent l'opportunité donnée par la participation pour lancer de nouvelles initiatives permettant de répondre aux besoins de la population locale et de renouveler les responsabilités sociales et collectives des citoyens. D'autre part, les plus réticents y voient un instrument superflu qui n'apporte rien de nouveau aux compétences institutionnelles déjà acquises et qui risque d'alourdir la prise de décision et le fonctionnement des autorités locales.

¹⁰ Par l'expression « différentes phases du processus », nous entendons le cycle de la décision politique, c'est-à-dire aussi bien l'identification des problèmes et l'élaboration de solutions – formant les phases essentielles des démarches participatives - que leur mise en œuvre et leur évaluation, sur lesquelles le citoyen a souvent moins prise. Même si nos réflexions s'appuient sur une opération de nature consultative, basée sur la construction commune de scénarios et de propositions d'action, la question de la mise en œuvre, en préparation depuis début 2005, est également considérée dans cette article.

3.2 Le rôle des professionnels

Deux cas de figure, tirés de notre expérience participative, reflètent le regard porté par les professionnels sur la participation des habitants à la gestion des affaires publiques, selon une division qui s'apparente à celle des élus :

Soutien et coopération

Une partie des professionnels donnent beaucoup de crédibilité à la démarche participative et lui offrent un soutien favorable. En général, ces professionnels sont plutôt acquis à la « cause » de la promotion communautaire de la santé et ont développé une certaine culture de la participation et de la transversalité, à travers les problématiques difficiles auxquelles ils sont confrontés durant la pratique de leur métier : précarité, perception de l'insécurité, isolement, perte de lien social, etc.

Leur contribution au projet est très active au point que certains autres participants critiquent leur trop grande prépondérance dans les débats et la formulation des propositions. En faisant appel à leurs compétences, ils apportent néanmoins des inputs très utiles aux propositions avancées par les habitants. Ils témoignent d'une motivation déontologique à prendre en considération les mesures auxquelles aboutit le processus, même si les résultats de l'opération confirment en partie ce qu'ils avaient déjà pressenti dans leurs activités.

La démarche constitue donc pour eux une opportunité pour relancer les réponses publiques parmi les plus novatrices ou alternatives (par exemple, un réseau local d'échange) ou celles exigeant l'implication de niveaux institutionnels supérieurs comme le canton (par exemple, une Maison de quartier pour la santé et l'environnement). Ils approuvent le motif et les objectifs de ces projets et fournissent un nouvel élan politico-institutionnel en s'impliquant ultérieurement à leur réalisation à plus long terme.

Rationalité administrative

Nous avons pu observer une autre face de la perception de la démarche par les professionnels, selon laquelle ceux-ci pensent que leurs compétences se suffisent à elles-mêmes, et qu'il n'est pas nécessaire qu'elles soient encore mobilisées dans le cadre d'un processus participatif. De plus, ils pensent pouvoir en anticiper les résultats, par la proximité dont ils jouissent avec les habitants, à plus forte raison dans une petite commune.

Cette conviction de « déjà connaître les préoccupations des citoyens » n'incite pas ces professionnels à reconnaître une quelconque utilité à l'opération pour répondre aux défis de la santé et de la qualité de vie. La rationalité des procédures publiques, à travers le développement d'instruments de planification (parfois intégrée) et leur mise en oeuvre par l'administration, doit suffire à y répondre convenablement, en équilibrant intérêt économique, qualité de vie humaine et respect de l'environnement. Ainsi, la rationalité bâtie petit à petit par les habitants durant le processus ne peut réellement constituer une valeur ajoutée à la gestion publique.

Cette vision de certains professionnels nous invite à faire le commentaire suivant, qui tempère leur point de vue critique sur la participation: la connaissance des problèmes vécus par la population (ex : intensité du trafic individuel motorisé) ne signifie pas forcément que toutes formes d'action aient déjà été entreprises pour y répondre et que certaines solutions innovantes ou « alternatives » aient été considérées. Or, du moment que les préoccupations des habitants sont justifiées du point de vue de leur atteintes à la santé ou à l'environnement, la démarche participative permet d'aboutir à des mesures qui vont potentiellement dans le sens du développement durable et qui répondent aux attentes de certains groupes de la population, à la condition, évidemment, de certaines adaptations liées à leur faisabilité : mesures de développement de la mobilité douce, plates-formes de discussions sur les modalités de réhabilitation d'immeubles ou de quartiers précis, amélioration des prestations socio-sanitaires de proximité, nouvelles médiations favorisant le lien social, etc. Du reste, certains moments d'échanges constructifs nous donnaient à voir une bonne complémentarité entre d'une part, les demandes faites par les habitants et d'autre part, les validations légales et politiques et les contraintes techniques et financières issues, respectivement, des élus et des professionnels.

En ne reconnaissant pas cet aspect positif du processus, les responsables de l'administration renoncent à croire que *l'imaginaire collectif* produit par le processus participatif et les solutions auxquelles il aboutit peuvent contribuer à répondre au principe de l'amélioration continue du cadre de vie sociourbain. Ils posent au contraire un regard réaliste et pragmatique sur la gouvernance participative locale et les conditions politiques et économiques de sa faisabilité : l'expert public n'est pas éloigné de la vie des citoyens, il répond à ses préoccupations, mais ne peut pas tout...

3.3 La vision des habitants

D'après nos observations, les habitants fondent avant tout leur confiance dans le processus en nourrissant l'espoir d'être entendus et de voir certaines de leurs propositions se réaliser. Dans ce sens, l'expérience passée de projets participatifs n'ayant point été suivis de mesures concrètes a une influence négative sur la crédibilité de la nouvelle démarche. Les habitants ne trouvent alors pas de motivation à se mobiliser et à consacrer du temps à l'exercice de la participation.

Dans le cas où la démarche mise en place dans le quartier est novatrice, les habitants s'attendent à pouvoir défendre certains intérêts individuels ou motiver les autorités à mettre en place certains projets publics. Mais ils risquent d'avoir quelques déceptions, en voyant fondre leurs demandes dans l'évolution du processus et la sélection des actions prioritaires à entreprendre.

Ainsi, une information claire et honnête devrait être donnée dès le départ, sur la nature collective, délibérative et sélective du travail à effectuer autant que sur les moyens attribués à la mise en oeuvre des résultats, sans quoi les habitants auront le sentiment d'avoir été manipulés et de ne pas vraiment s'identifier au rôle de « citoyen actif » qu'ils étaient appelés à jouer.

En dressant ce tableau général sur le positionnement des acteurs, on sent bien que l'effectivité du projet participatif est en grande partie déterminée par le degré d'engagement de tous les participants. Abers fait d'ailleurs l'hypothèse suivante : « *The success of participatory institutions depends on a dual process of commitment-building. Unless both state actors (ranging from politicians to bureaucrats) and ordinary people are motivated to support, take part in, and respect EPG¹¹ experiments, those policies are unlikely to become either empowered or participatory.* » (Abers, 2003 : 201) Cependant, d'autres contraintes surgissent autour de la représentativité des habitants et des relations asymétriques existantes entre les acteurs du dispositif participatif.

4 ACCESSIBILITÉ INÉGALE ET REPRÉSENTATIVITÉ LIMITÉE

Que ce soit du point de vue des élus, des représentants de l'administration ou des habitants eux-mêmes, la représentativité de ces derniers vis-à-vis de la population générale du quartier donne une garantie démocratique au projet. Cette question est abordée sous l'angle quantitatif¹² et sous celui de la diversité sociologique, que ce soit en fonction de critères socioéconomiques, sociodémographiques ou encore géographiques. Il existe bien une difficulté à faire participer certains groupes de la population, parmi lesquels les plus fragilisés et vulnérables : les groupes socioéconomiques les plus faibles – en situation de pauvreté ou de précarité –, la population étrangère ainsi que les jeunes.

A propos de ces derniers, on peut noter que leur absence dans les dispositifs participatifs est souvent remarquée et critiquée. Mais cela ne reflète-t-il pas les problèmes liés au rapport lointain qu'ont les jeunes avec l'univers politique, manifesté par leur désintéressement et surtout par l'existence encore faible d'outils consultatifs plus institutionnalisés à l'égard de la jeunesse dans la vie politique et sociale ? Par leur absentéisme dans les instances participatives, les jeunes habitants du quartier anticipent peut-être, au-delà de leur indifférence pour « la politique », que la participation risque de refléter leur position de faiblesse dans la société et le rapport asymétrique que le reste des habitants et les autorités entretiennent avec eux.

Dans le prolongement de ces commentaires, on doit se demander pourquoi la participation n'attire pas les populations démunies. Abers nous donne des éléments de réponses, en résumant ainsi une des critiques généralement formulées à l'adresse de la participation : (...) *The poor are less likely to participate, not only because they lack time and resources [in terms of finance and information], but also because they do not perceive participating in such fora as worthwhile* » (2003 : 200). Et Blondiaux de poursuivre : « *dans un contexte d'éloignement croissant à l'égard du politique, de cynisme et de découragement, spécialement sensibles dans cette population, il est normal que ceux-ci désertent des dispositifs qui ne feraient que reproduire la politique classique par d'autres moyens.* » (2005 : 16). Doit-on par conséquent critiquer l'option participative elle-même parce qu'elle accuse un déficit de représentativité ou alors reconnaître les manquements des institu-

¹¹ Empowered Participatory Governance

¹² Sur l'aspect quantitatif de la représentativité, des études et la pratique démontrent qu'un groupe large de participants, avec la méthode des ateliers de scénarios, ne produit pas de résultats très différents d'un groupe plus restreint. A partir d'un moment, tout processus atteint un point d'inflexion à partir duquel les propositions diminuent en densité, indépendamment du nombre d'habitants.

tions politiques traditionnelles et leur perte de crédit démocratique, liés à la croissance non maîtrisée des inégalités qui expose toujours plus les populations vulnérables à des risques sociaux, sanitaires ou environnementaux?..

Dans la mesure où certains mécanismes d'intégration et de justice sociales sont dans une situation périlleuse, on peut s'attendre à ce que l'on essaie de les reproduire sous d'autres formes. Le droit de vote étant inaccessible aux jeunes et aux étrangers, un emploi sûr et un logement adapté étant d'accès toujours plus difficile, le lancement de dispositifs citoyens constitue peut-être une tentative pour leur fabriquer un embryon de « droits participatifs », par lesquels on espère (re)créer quelques avantages politiques et sociaux... La participation cherche effectivement à lutter contre les inégalités ainsi qu'à combler la perte de lien social et d'engagement civique. Mais paradoxalement, avec ses déséquilibres sociologiques, elle tend aussi à répliquer les inégalités sociales et politiques. Comment donc peut-elle rester crédible ?

On peut avancer ici une piste de solution, testée dans le cadre du projet genevois, visant à réduire le déficit de représentativité. Il s'agit d'une consultation des groupes sociaux fragilisés *en amont* du processus, réalisable par le biais de divers organes « relais » du secteur social et associatif (centres sociosanitaires, structures d'entraide, espaces socioculturels, etc.), qui, tout en leur témoignant une certaine reconnaissance sociale, donnent un accès à ces populations. Leur consultation a permis ainsi de sélectionner certaines thématiques prioritaires, qui ont été intégrées par la suite dans la démarche.

Cette manière de faire implique directement de répondre à l'exigence, très liée à la promotion de la santé et à son objectif de réduction des inégalités sociales, de mettre en place des processus participatifs plus spécifiques, en termes de public cible, de champ thématique (insertion, habitat, mobilité, etc.) et de prestations à améliorer ou à créer.

5 RÉALITÉS DÉLIBÉRATIVES

En observant les débats et le processus participatif dans le cadre du projet genevois, nous avons pu constater que la recherche collective de mesures prioritaires entre élus, professionnels et habitants ne correspondait pas vraiment à « l'idéal délibératif » que l'on aurait souhaité obtenir, autrement dit un échange *équilibré* de points de vue argumentés parmi les participants, menant finalement à un consensus acceptable pour tous. En fait, les débats sont passablement faussés et alourdis par le différentiel d'expertise entre acteurs et les visions sectorielles et exclusives des habitants.

5.1 Les relations asymétriques liées à l'expertise

L'exigence de collaboration est tout d'abord fortement ébranlée par la relation asymétrique existante entre d'une part, les élus et les professionnels qui disposent de pouvoir politique et de savoir technique et d'autre part, les habitants qui n'ont que leur expertise d'usage. L'enjeu est donc de savoir si l'on aboutira à quelque chose de valable dans l'*intersubjectivité* qui se construit peu à peu au cours du processus.

On doit constater que les problèmes identifiés par les habitants sur certains aspects du quartier sont biaisés par leurs perceptions de type NIMBY¹³. Le trafic de transit, par exemple, a pu dans certains cas être considéré comme un phénomène gênant qui vient « des autres » et « d'ailleurs », alors que la réalité objective montre qu'il est induit par les résidents eux-mêmes... Les habitants suggèrent également de créer certaines prestations, pourtant déjà fournies par des services municipaux, ce qui entraîne des discussions sans fin et ralentisse lourdement la prise de décision. La vision très localisée des habitants tend à créer un *sentiment micro-identitaire* qui n'avait pas forcément d'existence sociale réellement tangible avant leur consultation, cloisonnant les problématiques exprimées à l'échelle de « leur quartier », en-dehors de toute vision communale.

On a pu aussi remarquer qu'un déficit important de connaissances en matière de politique urbaine communale était à combler. Les représentants politiques et administratifs, certes, devraient faire du dispositif participatif un lieu d'instruction civique portant sur l'action publique, mais on prendrait alors le risque que l'information donnée devienne un outil de marketing, qui défende le statu quo et influe sur la substance des actions sélectionnées. Cette situation révèle un enjeu fondamental de la participation : celui de donner aux habitants, en amont du processus, une *information claire et transparente* sur les enjeux et les schémas du développement urbain actuel et futur ainsi que sur les objectifs attendus et souhaités de leur participation, afin de limiter au mieux les effets pervers – manipulation politique, égoïsme des résidents, incompréhension réciproque, etc. – qui peuvent intervenir dans le rapport entre autorités et habitants

¹³ Le phénomène NIMBY, qui signifie « not in my backyard », « pas dans mon jardin » en français, désigne la volonté du citoyen de défendre des intérêts égoïstes et particuliers qui vont cependant en contradiction avec des mesures d'intérêt public.

Par cette information, les habitants devraient être au bénéfice d'un savoir minimal sur les « solutions optimales » élaborées par les autorités communales et cantonales, en termes de qualité de vie ou de développement durable et d'implications pour le quartier. C'est sur cette base que les habitants pourraient alors se repositionner et aiguïser leurs argumentations, afin de faire entendre certaines demandes et les intégrer dans l'application des politiques publiques. Néanmoins, le risque réside toujours que les propositions exprimées sur le développement urbain, même si elles gagnent en pertinence, restent très particulières et très localisées...

5.2 Une vision collective fragmentée

Découlant de ces dernières remarques, on doit relever l'émergence d'intérêts successifs et contradictoires de la part des habitants, qui sont de nature indéfendable et impossibles à concrétiser. La vision collective qui en ressort tire autant vers le pôle « environnement » que vers le pôle « développement » de la durabilité, à travers l'exigence de renforcer la mobilité douce, les espaces verts, le calme et la détente tout en assurant le libre accès aux espaces commerciaux via le transport individuel motorisé, dont il faudrait ensuite se prémunir pour des raisons esthétiques en développant des parkings souterrains...

Une telle vision ne permet pas le rapprochement d'intérêts aussi divergents. L'ambiance superficiellement « verte » de la délibération tend à exclure les personnes défendant le « tout bagnole ». On manque ainsi une occasion de faire de la participation une instance permettant de concilier des intérêts contradictoires en même temps qu'un espace de débats et de pédagogie réciproque entre des acteurs qui ont des perspectives opposées.

On doit aussi signaler, comme révélateur et facteur d'asymétrie, la formation d'*alliances objectives majoritaires* qui se créent entre élus, professionnels et habitants sur des thèmes particuliers au cours du processus participatif. Ces domaines d'action qui font consensus parmi la majorité des participants tendent à éclipser les problématiques défendues par les habitants minoritaires, contribuant à marginaliser le groupe social que ceux-ci représentent. Le sentiment d'insécurité des personnes âgées, par exemple, n'a été quasiment pas pris en considération par les participants, plus orientés vers l'aménagement urbain ou vers d'autres problèmes sociaux, renforçant le thème de la vieillesse comme grand tabou de notre société.

Là aussi, information, écoute et dialogue seraient constructifs et amèneraient une réelle valeur ajoutée à la dimension délibérative des projets participatifs. Peut-on se laisser aller à rêver que « *le grand art en politique, ce n'est pas d'écouter ceux qui parlent, mais d'entendre ceux qui se taisent* »¹⁴ ? Comme déjà mentionné, l'intégration des intérêts des plus démunis dans des instances organisées plus particulièrement à leur intention permettrait de considérer certains aspects particuliers de leurs conditions de vie. Le développement de projets communautaires impliquant structures de proximité, associations et public cible est peut-être une réponse possible...

6 CONCLUSION : PARTICIPATION LOCALE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE, L'EFFECTIVITÉ TROUVÉE ?

Finalement, on doit s'interroger sur la finalité de la participation locale, à savoir si elle amène des résultats intéressants et novateurs en termes de développement urbain durable. Il est nécessaire de placer tout d'abord ce débat au niveau de l'échelle spatiale de décision, soit le quartier, auquel se greffent un bon nombre de démarches participatives. Le microcosme du quartier ne conduit-il pas d'abord à réduire le « citoyen actif » à un habitant du quartier uniquement et non pas d'ensembles plus grands comme l'agglomération, voire même la région ?

Il est intéressant de voir qu'un projet de recherche en stratégie urbaine intégrant le développement durable et la participation, soutenu par la Commission européenne et déployé dans quatorze villes européennes, ait choisi l'échelle du quartier en justifiant que « *le quartier est le lieu de vie des habitants. Si on veut les intéresser au devenir de la commune, cela commence par leur trottoir, leur quartier, leur école, leurs bâtiments.* » On admet aussi que l'échelle de l'agglomération est pertinente pour le nombre de décisions qui y sont prises, mais « *[les] deux approches sont complémentaires et le quartier est une échelle importante car c'est celle des habitants ainsi que celle des procédures urbaines.* » (Charlot-Valdieu, 2004 : 4) Pense-t-on pouvoir mieux contrôler les destinées collectives en relocalisant autant le débat public ?

On prend pourtant le risque de « *cantonner la discussion à l'environnement immédiat, aux crottes de chien et autres problèmes de voirie ou d'incivilités* » et de dépolitiser les débats, ce qui peut servir certains élus (2005 : 17) en s'épargnant des questions gênantes sur leurs propres choix politiques. Il est vrai que les débats se focalisent souvent sur des aspects particuliers de l'espace public urbain, qui correspondent, logiquement, à l'échelle spatiale : aménagements fleuris, planta-

¹⁴ Adage attribué à Étienne Lamy (1845-1919), homme politique français.

tion d'arbres, esthétique de la rénovation, etc. Comme le critique Dumont, « *la participation peut révéler une dissémination des enjeux collectifs en une multitude de petits biens communs localisés.* » (Dumont, 2004 : 5)

Il semble néanmoins qu'il faille bien passer par là, afin de pouvoir nouer une relation de confiance entre les acteurs pour ensuite aboutir à des débats plus généraux. Malgré les obstacles identifiés, l'évolution de la délibération dans le projet genevois a parfois montré une interaction équilibrée entre élus, professionnels et habitants. Les représentants de l'administration les plus actifs et optimistes quant à « l'idée participative » ont contribué à dynamiser le processus par la plus-value qu'ils donnaient aux inputs des habitants. Si le risque était là qu'ils dominent les débats et que, finalement, on s'écarte de l'objectif initial d'une participation pleine et entière des habitants, leur contribution a fait en sorte que les problèmes soulevés ne se soient pas arrêtés qu'aux « déjections canines » et qu'une vision plus collective des enjeux urbains ait été conservée durant toutes les étapes de la décision. De même, les opérateurs de la démarche ont joué le rôle fondamental de garde-fous, s'assurant que le cours du processus ne dévie pas de l'objectif d'aboutir à des réponses politiques et sociales pertinentes.

En outre, on ne peut pas négliger de voir dans le débat participatif un enjeu immédiat et d'importance du point de vue du développement durable : celui de l'éducation des citoyens à la durabilité et aux enjeux collectifs globaux et de son implication concrète dans les comportements aux niveaux professionnel, social et civique. Ce n'est du reste pas un hasard si le projet pilote européen, mentionné plus haut, place l'éducation et l'information au cœur de sa démarche. La communication d'un diagnostic global et précis du quartier, de la commune et des actions publiques qui y sont menées - en termes d'indicateurs, par exemple, ou de « maisons virtuelles de la citoyenneté » comme le propose Viveret (Viveret, 2000) - est probablement primordiale. Le citoyen devrait être effectivement informé au mieux des politiques du territoire dans lequel il vit, y compris sur les problématiques s'articulant avec d'autres échelles de décision. Il faut donc trouver un équilibre entre d'une part, le savoir technique et politique et les solutions « optimales » qui en découlent et d'autre part, les attentes (particulières) de la société civile, afin d'augmenter les chances de répondre efficacement à certaines problématiques sociales et écologiques. On pourrait par exemple s'inspirer des débats informés issus des conférences de consensus, pour structurer la participation locale autour des objets les plus controversés du développement urbain durable.

En observant les thèmes qui ressortent des démarches participatives (aménagement du territoire, mobilité, habitat, solidarité sociale), on est également contraint de réfléchir à l'échelle appropriée de la décision. On s'aperçoit que celle-ci devrait être redirigée vers d'autres niveaux que le quartier, qu'ils soient supérieurs (agglomération, région), ou même inférieures (sous-quartier, immeuble) dans le cas de projets urbains ou sociaux de proximité. Il nous paraît donc improbable que des dispositifs participatifs à l'échelle du quartier puissent répondre entièrement aux enjeux identifiés. On peut aussi remarquer que les démarches participatives comportent encore peu de mesures qui articulent le territoire local avec des défis plus globaux, de type environnemental ou énergétique par exemple (Theys, 2002 : 6-9). Faudrait-il donc songer à « *économiser de la participation pour laisser place à l'apprentissage et au déploiement d'un véritable « parler politique », pas forcément cantonné aux lieux dans lesquels on voudrait les y assigner* » (2004 : 6) ?

En tous les cas, les opérations de participation ne devraient pas freiner le recours à d'autres mécanismes de gouvernance territoriale. Selon les problématiques à aborder, on doit désormais réfléchir aux échelles pertinentes de décision et si nécessaire, aux types de participation et de représentation de la société civile qu'il serait nécessaire de mobiliser : associations, ONGs, entreprises privées, représentants de populations et de communautés spécifiques, etc. Si la « stratégie participative » s'est jusqu'à présent imposée par le haut, des organisations internationales aux collectivités publiques, la mise en place de mesures innovantes et ambitieuses nécessitera aussi la collaboration d'instances décisionnelles de niveaux intermédiaires (pour la Suisse, l'agglomération, le canton et la région transfrontalière, intercantonale et/ou transnationale), si l'on veut éviter que la « participation » ne soit qu'une illusion.

7 BIBLIOGRAPHIE

Livres :

HEINELT H. *et al.* (2002) *Participatory governance in multi-level context, concepts and experience*, Leske + Budrich, Opladen.

BARTON H., TSOUROU C., (2004) *Urbansime et santé, un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants*, S2D-Association internationale pour la promotion de la Santé et du Développement Durable, Rennes.

FROGER G. *et al.* (2001) *Gouvernance /, Gouvernance et développement durable*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle.

Rapports :

CHARLOT-VALDIEU C., OUTREQUIN P., (2004) « La démarche HQE²R de conduite de projet urbain intégrant le développement durable » (document de synthèse à télécharger sous www.suden.org/francais/publications/index.html).

EQUITERRE, FONDATION DU DEVENIR, (2004) « Prenez la parole ! Qualité de vie et santé dans votre quartier », Rapport final, Genève (à demander à equiterre, rue des Asters 22, 1202 Genève, tél. 0041 (0)22 / 329 99 29).

THE WHOQOL GROUP (1994), « What Quality of life ? » in WHO, *The World Health Forum*, WHO, Geneva.

THIBAUT A. *et al.* (2000) « Cadre de référence de la participation publique », Conseil de la santé et du bien-être, Québec.

Articles dans un livre :

ABERS R. N., (2003) « Reflections on what makes empowered participatory governance happen » in Fung A., Wright E. O. (dirs.), *Deepening Democracy : Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, Londres, New York, pp. 200-207.

BLONDIAUX L., (2005) « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes, » in Bacqué M.-H., Sintomer Y.(dirs.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, La découverte, Paris. Le texte cité est celui que l'on trouve en ligne sur <http://www.chaire-cd.ca>, pp. 1-19.

HEINELT H., (2002) « Civic perspectives on a Democratic Transformation of the EU » in Grote J.R., Gbikpi B. (dirs), *Participatory governance, Political and societal implications*, Leske + Budrich, Opladen, pp. 97-113.

LOVAN W. R. *et al.* (2004) « Participatory governance in a changing world », in Lovan W. R, Murray M., Schaffer R. (dirs.), *Participatory governance : planning, conflict mediation and public decision-making in Civil Society*, Ashgate, Aldershot, pp. 13-24.

Articles dans une revue :

ARNSTEIN S.R., (1969) « A ladder of citizen participation », *American Institute of Planners Journal*, vol.35.

BEIERLE T. C., (1998) « Public Participation in Environmental Decisions : An Evaluation Framework Using Social Goals » *Ressources for the future*, Discussion 99-06.

DAHL R., (1994) « A democratic dilemma. System effectiveness versus citizen participation » in *Political Science Quarterly* 10: 1.

DUMONT M., (2004) « Cours traités d'économie de la participation », in *EspacesTemps.net*. En ligne : <http://espacestemp.net/documents619.html>.

SCHEDLER P., GLASTRA F., (2001) « Communicating policy in late modern society : on the boundaries of interactive policy making », *Policy and Politics*, Vol. 29, No. 3.

THEYS J., (2002) « L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et Territoires*, Dossier 1.

Articles de journal :

VIVERET P., (2000) « Pour redonner sa noblesse à l'action politique », *Le Monde Diplomatique*, mai 2000.

Articles de conférence :

BLONDIAUX L., (2004) « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique » (A paraître dans la Revue Suisse de Science Politique en 2005) *Conférences de la Chaire MCD*, Montréal, Québec, Canada. En ligne : <http://www.chaire-cd.ca>.

JAMES R. F., BLAMEY R. K., (1999) « Public participation in environmental decision-making – Rhetoric to reality ? », *1999 International Symposium on Society and Resource Management*, Brisbane, Australie.