



## POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

# LA PLACE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES PROJETS ET LES STRATEGIES URBAINES FRANÇAISES : DES DISCOURS A LA REALITE ?

*ANALYSE TRANSVERSALE N°4 : DEVELOPPEMENT DURABLE URBAIN*

**Sous la direction de Maurice Blanc et Philippe Hamman**

**Equipe POPSU du Centre de recherche et d'étude en sciences sociales (CRESS, EA 1334), Université de Strasbourg, composée pour ce rapport de : Maurice Blanc, Philippe Hamman, Christine Blanc et Flore Henninger**

**Rapport remis le 27 février 2008**

### Résumé

Le développement durable connaît un grand succès, au niveau international et encore plus au niveau local, dans les aires urbaines. Mais c'est une notion floue, fédérant des pratiques et des expériences très diverses, que s'efforce de clarifier la présente étude, qui met en perspective ses principaux enjeux environnementaux, mais aussi sociaux et économiques, à travers une comparaison transversale fondée sur six grandes agglomérations françaises. Une pluralité de focales vient éclairer les compétences et les échelles des acteurs, les enjeux communicationnels et politiques d'affichages locaux, les instruments techniques des projets, et l'appréhension des dispositifs participatifs reliés aux projets urbains à dimension « durable » enfin. Au terme de ce cheminement, le développement durable urbain apparaît inscrit dans des dynamiques d'échanges et des scènes de passages, dont l'analyse permet d'approcher les rapports complexes entre discours et réalités.



Plaquette « Montpellier Main Verte ! Création et animation de jardins partagés »

## 4e PARTIE : Le développement durable urbain au service de la participation



Plaquette des animations proposées par la Maison Régionale des Associations de Lille<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Plaquettes recueillies lors de nos déplacements à Montpellier et à Lille.

## SOMMAIRE

<b>I. Gérer les dispositifs de concertation institutionnelle</b> .....	368
❖ <b>1. Une concertation obligatoire</b> .....	368
❖ <b>2. L'échelle communale des dispositifs de concertation : entre proximité affichée et légitimité du suffrage</b> .....	370
❖ <b>3. Les enjeux de la concertation institutionnelle</b> .....	373
▶ Des enjeux limités dans des scènes techniques d'entre-soi ?.....	374
▶ Des enjeux inter-institutionnels réels.....	375
<b>II. Intégrer la participation citoyenne</b> .....	376
❖ <b>1. Des modes de participation plus ou moins institutionnels</b> .....	377
▶ Un premier critère pratique tient dans les échelles des projets urbains DD en jeu.....	378
▶ Une participation citoyenne médiée .....	380
❖ <b>2. La participation associative</b> .....	387
a) <i>L'intégration variable du champ associatif local dans les modes de participation liés au DD urbain : entre pôle institutionnel et militant</i> .....	389
▶ Des associations institutionnelles et militantes, plus ou moins associées dans le cadre de la participation DD.....	389
▶ Comment peser sur la décision publique relative au DD urbain ? Enjeux de légitimité autour de la participation.....	391
▶ Un processus de professionnalisation de la participation associative ...	396
▶ Un champ associatif clivé ? .....	403
b) <i>Des épisodes « piégés » ou la genèse de mobilisations associatives sur des enjeux de DD urbain</i> .....	406
❖ <b>3. Les citoyens : quelle participation ?</b> .....	409
▶ Le dilemme de la participation : Riverains <i>versus</i> usagers ? .....	412
▶ Les propriétaires .....	418
▶ Les commerçants .....	419
<b>Synthèse de la 4<sup>e</sup> partie</b> .....	422

« L'air de la ville rend libre », écrivait Max Weber : la ville serait donc indissociable de la démocratie. On le devine, la participation est aujourd'hui un mouvement qui vaut hors cadre du DD urbain<sup>1</sup> ; la question est alors de savoir si cette dimension pèse ou non dans ce qui relève du DD. Du moins procédures et dispositifs de concertation sont-ils largement mis en avant par les collectivités, et préconisés pour une action publique « responsable ». Un exemple parmi d'autres concerne le projet de l'Île de Nantes, au niveau de la recherche du maître d'œuvre, qui est invité par Nantes Métropole à aller à la rencontre des acteurs locaux, institutionnels et citoyens :

« C'est un concours qui a lieu pendant un an environ avec trois équipes qui travaillent, avec une procédure assez particulière qui est celle de l'équipe de définition puisqu'on doit aboutir à terme sur une image d'un projet, pendant un an, avec une appréhension assez importante du territoire, avec des équipes qui vont à la rencontre des associations, à la rencontre des habitants, pour déjà sentir le territoire et commencer un peu à imaginer le projet qui rencontre les principaux organes de la collectivité, du port, les CCI, tous les organes consulaires et les associations et habitants, donc à peu près un an de travail » (salarié d'une SEM, Nantes, 22/06/07).

Un premier obstacle peut alors tenir aux déclinaisons localisées en termes de labellisation : pour qualifier la concertation et la participation – comme le DD lui-même –, les lectures et les énoncés sont multiples et pas nécessairement stabilisés. Par exemple, localement, on parle davantage ici de participation (Bordeaux) ou de concertation (Lyon), ailleurs de bonnes pratiques (Nantes), qui encore de gouvernance (Nantes) ou de dispositifs citoyens (Lyon), etc.

Pour autant, transversalement, deux grands balancements peuvent être repérés, qui guideront notre analyse :

– entre concertation institutionnelle et participation citoyenne, d'abord (I). Il n'est que de penser à la distinction précisément faite par cet élu vert de Montpellier entre les dispositifs institutionnels de concertation et la participation citoyenne : « En tout cas, ce qu'on peut dire en matière de DD, c'est que la concertation, et plus même la participation, est un élément indispensable sur toutes les questions » (élu municipal, Montpellier, 1/03/07).

– et quant aux partenaires associés pour une démarche de démocratie participative, ensuite (II).

Ceci renvoie à un arrière-plan théorique qui est double. D'une part, un certain nombre de travaux s'intéressent aux transformations des mobilisations collectives et de leur accès à l'espace public. Ils pointent une remise en cause du monopole des représentants publics (les élus et les appareils administratifs et techniques des collectivités publiques) sur les modalités de jugement et de choix, c'est-à-dire sur « la décision ». Ce processus s'expliquerait par l'entrée en scène de « profanes », dans le cadre de dispositifs de participation ou de controverses publiques<sup>2</sup>, ou encore en tant que « lanceurs d'alerte »<sup>3</sup>. D'autre part, depuis les années 2000, il est également

---

<sup>1</sup> Parmi une abondante bibliographie, cf. Marie-Hélène BACQUE, Maurice BLANC, Pierre HAMEL, Yves SINTOMER, « Éditorial », *Espaces et Sociétés*, dossier « Ville, action "citoyenne" et débat public », 123, 2005, pp. 7-19, qui soulignent que « la transformation de la gestion urbaine a été marquée ces dernières années par le succès du thème du débat public et de la délibération démocratique » ; et Loïc BLONDIAUX, Yves SINTOMER « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002, pp. 17-35.

<sup>2</sup> Cf. notamment Michel CALLON, Pierre LASCOUMES, Yannick BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

<sup>3</sup> Voir F. CHATEAURAYNAUD, D. TORNAY, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999.

question d'une réactualisation du modèle légal-rationnel d'expertise fondé sur les effets d'autorité liés à la compétence technique et la science<sup>1</sup>. Notre terrain montre qu'il n'y a pas d'exclusivité entre ces deux dynamiques. C'est bien parce qu'il n'y a pas de « toute-puissance » des appareils administratifs et techniques municipaux et intercommunaux sur des enjeux comme ceux du DD urbain qu'émergent des alertes ou des critiques portées par de nouveaux types de porte-parole, représentants des usagers, des riverains, etc. Mais en même temps, à mesure que ces thématiques s'inscrivent sur les agendas politiques locaux, s'opère – on l'a vu – une réorganisation d'un appareillage technico-administratif local, qui inscrit désormais au nombre de ses missions la promotion d'une action publique sensible au DD, c'est-à-dire invoquant également des rôles de vigilance et de défense des citoyens (qualité de l'air, traitement des déchets, pollutions...). Les instruments et indicateurs que l'on a vu préalablement participer d'une telle consolidation d'un problème par sa mise en visibilité et son caractère technique, pour s'imposer dans l'ordre hiérarchique des prises en compte<sup>2</sup>. C'est dans ce rapport mouvant entre ouverture à de nouveaux acteurs et réinvestissement des institutions locales que peuvent être saisies les dimensions de concertation et de participation accompagnant la mise en œuvre des projets urbains « durables ».

## I. Gérer les dispositifs de concertation institutionnelle

S'agissant des dispositifs de concertation<sup>3</sup>, trois questions corrélées retiendront notre attention, pour en restituer la complexité des enjeux :

- Pourquoi une ville ou une agglomération monte-t-elle de tels dispositifs ? Ce qui revient à interroger la part de volontarisme et de fait légal obligé (1).
- A quelle échelle institutionnelle ces dispositifs sont-ils plus particulièrement mis en œuvre ? Ce qui revient à questionner l'implication des communes en rapport avec la part prise dans l'action de Dd urbain par les structures intercommunales (2).
- Enfin, quels enjeux emportent ces dispositifs, qui, à première lecture, seraient plus « lisses » que les mobilisations liées à la participation citoyenne ? (3).

### ❖ 1. Une concertation obligatoire

Un premier constat peut être porté dans les différentes agglomérations et villes observées : s'il y a concertation en matière de DD urbain, c'est d'abord parce que celle-ci est obligatoire, par la loi, dans le cadre d'un certain nombre de projets urbains.

A Lille, cet élu vert de la LMCU distingue bien les procédures légales obligatoires, qui donnent lieu notamment à des réunions publiques, et les initiatives de participation citoyennes prises localement et volontairement, au titre d'une dimension de démocratie locale, relativement à certains projets, comme par exemple

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple C. RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise : le cas de la France », *Revue française de science politique*, 40 (4), 1990. Ceci représente en particulier, si on se situe au niveau de l'Etat, le modèle des « agences », à l'exemple de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments étudiée par Céline GRANJOU, notamment : « Quand la précaution se fait discrète. L'Etat et les professionnels dans la co-production d'une politique sanitaire », *Politix*, 78, 2007, pp. 135-156.

<sup>2</sup> Sur l'importance de la science et de la technique comme pouvoir, cf. aussi Isabelle STENGERS, *Sciences et pouvoirs. La démocratie face à la technoscience*, Paris, La Découverte, 1997.

<sup>3</sup> Pour un cadrage, cf. Loïc BLONDIAUX, Dominique CARDON, « Dispositifs participatifs », *Politix*, 75, pp. 3-9.

les « ateliers participatifs » qui associent des acteurs concernés : habitants-riverains et commerçants : « Les exemples, c'est des réunions publiques en mairie pour présenter tel ou tel projet. A Ronchin par exemple, on a changé pas mal de choses, c'est deux réunions publiques avec 300 personnes à chaque fois, c'est jamais très simple, mais c'est un exercice obligé. Après, sur le parc urbain, on a fait un atelier participatif où on a, même dans le choix du concepteur, associé les habitants, avec un représentant des commerçants et un représentant des habitants » (élu à la LMCU, Lille, 5/06/07). La concertation et l'implication des acteurs est en effet concentrée sur des aspects d'abord d'institution, à commencer par la mobilisation de ses agents. Par exemple, l'Agenda 21 intercommunal adopté en février 2006 a été élaboré en associant ces derniers. Si la présidente de la Commission développement durable de la LMCU souligne avoir « mis quatre ans à élaborer l'Agenda 21 pour que ce soit une appropriation collective », en consultant aussi le Conseil de développement, des universitaires et des associations, l'avis des habitants eux-mêmes n'a pas été recueilli. De même, est actuellement en cours d'élaboration le diagnostic d'un Plan climat territorial. Là également, les agents de la LMCU sont invités à y prendre part, en regard de la programmation d'un « bilan carbone », mais la concertation avec les habitants ne semble pas prévue<sup>1</sup>.

Le cas de l'agglomération de Montpellier le confirme : de concertation il y a d'abord quand elle est prévue par la réglementation, par exemple s'agissant des tracés de lignes de tram ; la distinction opérée par cet élu municipal est significative : « Il y a des débats parce qu'il y a des associations qui se sont organisées, mais il y a des concertations publiques qui sont obligatoires par la loi ». Ainsi, une autre situation qui a imposé que des dispositifs de concertation fussent mis en place a concerné les projets de contournement routier autour de Montpellier, en liaison avec la Commission nationale du débat public. La portée de ces débats reste très encadrée, et sans nécessairement d'effet concret ; cet élu vert de Montpellier poursuit en expliquant :

« Enfin, en tout cas, il se trouve que tout de suite après cette enquête publique, il y a eu un autre grand débat sur la problématique des transports dans l'ensemble de la région du Languedoc, c'était la Commission nationale du débat public, une commission nationale instituée par la loi Barnier et qui permet de grands débats publics, c'est pas des enquêtes publiques, c'est des débats, le seul but de la commission, c'est de recueillir les avis de tous les acteurs de terrain, les associations, les particuliers, les chambres de commerce, les collectivités... enfin d'organiser un grand débat et de faire un rapport. Donc là il y a le Ministère de l'environnement et celui des transports qui ont demandé un débat sur la problématique des transports en général, pas sur une infrastructure en particulier, mais en général, pour tout ce qui concernait la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Ils se sont bien rendus compte qu'il y avait un accroissement du trafic entre l'Espagne et la vallée du Rhône et que ça posait problème. Il y a eu un tas de réunions publiques, etc., et ils envisageaient dans leurs dossiers l'élargissement des autoroutes, pas seulement sur Montpellier, sur toute la longueur, ou la création d'une nouvelle autoroute parallèle dans le Piémont, dans les Cévennes. Et à la fin du débat, ils ont relancé parce qu'ils se sont rendus compte que les gens ne voulaient pas de ça, ils ont prononcé un moratoire sur le développement des autoroutes et la nécessité de développer le ferroviaire et le fluvial. Curieusement, ça a été admis pour toute la région sauf pour Montpellier, parce qu'ils ont voulu traiter à part le cas de Montpellier. Donc aujourd'hui le débat n'est pas fini, le préfet essaie de passer en force, nous on dénonce ça ». (élu municipal, Montpellier, 1/03/07)

Les enjeux du DD urbain sont donc, à un premier niveau, objet des modalités de concertation institutionnelle en rapport aux textes qui le prévoient ; ce peut être la

---

<sup>1</sup> Outre notre enquête, des éléments aussi dans *Alternatives Economiques*, op. cit., p. 32.

loi nationale mais aussi des directives européennes, par exemple dans le domaine de la gestion des ressources en eau, comme le signale ce salarié d'une association nantaise qui a été sollicitée par les pouvoirs publics pour animer les procédures de concertation à mener :

« Avec les administrations d'État, on a un partenariat assez fort avec l'Agence de l'eau depuis 2005. [...] La révision des SAGE dans le cadre de la directive européenne, les Agences de l'eau ont obligation de faire participer le public à ces plans de gestion, et ils nous ont sollicités pour mener cette action de participation du public. On a accompagné la consultation de 2005, et il y a une consultation qui doit avoir lieu en 2008 ». (salarié d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

Néanmoins, certaines démarches participatives peuvent provenir d'une initiative des agglomérations, avant même que la loi ne l'oblige. C'est le cas au Grand Lyon : « Il y a un Conseil de Développement, qui existe avant même que la loi ne le prévoit, ici au Grand Lyon. » (chef de projet, Grand Lyon, 10/10/07)

## ❖ **2. L'échelle communale des dispositifs de concertation : entre proximité affichée et légitimité du suffrage**

En deuxième lecture, la question de la participation peut être liée à la question de l'institution porteuse de la démarche : il s'avère en effet que les communes, liées au principe électif, y sont davantage impliquées que les intercommunalités, non issues du suffrage direct<sup>1</sup>, quand bien même ces dernières se marquent de plus en plus dans la mise en œuvre du DD urbain. On voit ici que les enjeux de la ville durable s'insèrent de façon davantage confirmative qu'innovante dans des rapports localisés de pouvoir, quant à la légitimité par le suffrage universel direct qui en serait aussi une à entrer en contact avec les acteurs non-institutionnels<sup>2</sup>.

On le comprend, le répertoire de la « proximité » est alors d'autant plus mobilisé, au titre de la prise en compte du rôle des relations sociales dans les processus de développement territorial durable liés à une coordination territoriale<sup>3</sup>, que, dans le cadre de ces dispositifs participatifs, il vaut justification du primat des villes sur les agglomérations pour leur organisation, en référence au cadre à succès de la « démocratie de proximité »<sup>4</sup>.

Mais les dispositifs participatifs sont peu présents au niveau des communautés d'agglomération, par rapport aux communes, ce que regrette cet élu

<sup>1</sup> Les effets politiques et pratiques de ce distinguo ont bien été analysés par : Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; et Patrick MOQUAY, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998.

<sup>2</sup> Ce qui ne doit pas faire oublier le fait que si la commune se présente comme le niveau premier d'exercice de la démocratie, de par la proximité entre les élus et la population, le fonctionnement concret du système local peut déboucher sur le paradoxe d'une « démocratie sans les citoyens », qu'ont pointé Rémy BARBIER et Virginie WAECHTER, « La participation paradoxale : "geste citoyen" et "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement », *Espaces et Sociétés*, 112, 2003, pp. 83-100.

<sup>3</sup> Voir sur ces enjeux de la « proximité », cf. Valérie ANGEON, Patrick CARON, Sylvie LARDON, « Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? », *Développement Durable et Territoires*, Dossier n°7 : « Proximité et environnement », 17 juillet 2006.

<sup>4</sup> Voir notamment Marie-Hélène BACQUE, Yves SINTOMER, « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la recherche urbaine*, 90, 2001, pp. 148-155 ; Marie-Hélène BACQUE, Henri REY, Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2002 ; Loïc BLONDIAUX, Sandrine LEVEQUE, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie », in : Catherine NEVEU (dir.), *Espace public et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, 1999.

vert de Montpellier : « Il y a pas mal de chartes. La démocratie de proximité, le conseil de quartier, c'est au niveau de la ville. [...] Il y a le Conseil de quartiers sur la ville de Montpellier, il n'y a pas de structures au niveau de l'agglomération. Il y a un déficit de concertation dans les agglomérations, puisque c'est des conseillers élus au second degré par les conseillers municipaux, donc en général les citoyens n'ont pas vraiment accès... Les conseils de quartier, par exemple, ne sont pas consultés » (élu municipal, Montpellier, 1/03/07).

Dès lors, on comprend que le directeur du Renouveau urbain à Nantes Métropole met en particulier en avant l'attention accordée à la question de la proximité au niveau de la CU, *a priori* plus « éloignée » du citoyen dans les représentations courantes. L'enjeu de la « proximité » ressort bien : il s'incarne dans un dispositif institutionnel présenté comme original – des « pôles de proximité » –, qui ne correspond pas strictement aux échelons des collectivités territoriales, ville ou agglomération, mais dans un construit *ad hoc* ; tout en traduisant le fait que l'agglomération n'a pas la même légitimité que les communes, car son exécutif n'est pas élu au suffrage universel, d'où la décentralisation prônée, c'est-à-dire l'impératif ressenti d'être plus proche :

« Ça, c'est une spécificité nantaise, Jean-Marc Ayrault [président de la CU], au motif de la proximité, et c'est vrai que Nantes Métropole a développé, il y a le siège ici qui définit les politiques publiques et qui les régule, par contre dans leur application il y a des pôles de proximité qui sont définis, qui correspondent pas à des communes, et qui sont une application décentralisée de l'action communautaire et notamment dans le traitement des citoyens, où les demandes sont automatiquement prises en compte, il y a des réponses personnalisées, donc c'est un système très performant. Ça c'est la réactivité, la proximité, et puis après il y a la phase concertation, l'amont des projets, on passe à des dispositifs de concertation plus traditionnels qui se pratiquent dans toutes les villes, mais ici de manière assez sincère » (fonctionnaire 2 à Nantes Métropole, Nantes, 20/06/07).

Pour autant, dans le cadre de tels dispositifs, la participation des habitants est surtout sollicitée en fonction des logiques de projet, plus que dans des formes de réflexion globale et permanente, et plus au niveau communal que de l'agglomération, malgré les initiatives précédemment évoquées. Ainsi, ce maire d'une commune de l'agglomération qui est aussi vice-président de la CU désigne Nantes Métropole en retrait sur les questions de concertation par rapport à ce qu'il pratique au niveau de sa municipalité en termes de réunions publiques notamment :

« Sur Nantes Métropole, non. En fait, la participation des habitants se fait à l'occasion d'un projet, et pas globalement sur la question des circulations douces. Il n'y a pas de lieu de débats sur ce sujet, c'est comme si c'était un acquis. Et, en fait, c'est plus dans l'organisation du quotidien, enfin, au gré de l'aménagement, que les collectivités sollicitent les habitants. Là, moi, j'ai fait une réunion sur la commune, les aménagements dont je vous ai parlé tout à l'heure ont fait l'objet d'une réunion un soir avec invitation des habitants riverains des rues des aménagements, et puis un appel à la population générale par voie de presse, ou bulletin municipal, et il y avait 110 à 130 personnes, ce qui était très bien, auxquelles on a présenté, on a rappelé les objectifs, à quoi ça sert les aménagements cyclables sur la commune, et puis après, pour lancer le projet... Mais il n'y a pas de débats, à ma connaissance... Il y a eu le Conseil de développement de Nantes Métropole, qui a été saisi également de la question des aménagements, mais pas spécialement sur un aménagement en particulier, sur le sujet. Mais il y a peu de structures de réflexion globale. Ça s'intègre dans d'autres débats sur le DD ». (élu Nantes Métropole, 19/06/07).

Que les procédés de concertation soient davantage situés au niveau des communes que de l'agglomération nantaise, cela est confirmé par ce fonctionnaire en charge des éco-quartiers à la communauté urbaine : « Je dirai que les grands enjeux du DD sont plus portés à Nantes Métropole en termes quantitatif, et en



termes qualitatif, implication des habitants, plus la ville qui est en avant, parce qu'il y a un atelier éco-quartier avec les habitants...» (fonctionnaire 1 à Nantes Métropole, Nantes, 21/06/07). De la même manière, la dimension de participation du DD est largement située à l'échelle des villes plus que de l'agglomération, comme l'explique aussi ce chargé de mission d'une SEM nantaise: « Ensuite, sur les questions de gouvernance, on s'appuie plutôt sur les dispositifs de la ville, donc on a les discussions, comité de quartiers (...) mis en place par la ville et suivi par la ville avec l'accord des élus de quartier. Donc sur un peu tous les processus de consultation des habitants, discussions, démocratie participative, c'est plutôt un travail avec la ville » (salarié d'une SEM, Nantes, 22/06/07).

C'est là un constat général, que l'on retrouve par exemple au sein de la métropole lilloise. Les dispositifs de concertation relatifs à des projets de DD urbain y sont concentrés davantage au niveau des villes qu'aux échelons intercommunaux (agglomération et métropole, instances non élues au suffrage universel direct), ce qui peut être une contrainte pour que le DD « prenne » plus au niveau intercommunal ; du moins cet élu vert de la LMCU y voit-il un enjeu :

« On a de grosses difficultés, alors je ne sais pas si c'est vrai dans les autres territoires, pour nous c'est très vrai dans l'agglomération lilloise où, alors qu'on a des compétences qui sont toutes les compétences qui sont celles qui font le quotidien des gens : assainissement, les déchets, les transports, l'eau, le développement économique, le développement culturel, la voirie tout ça, à la Communauté urbaine, mais, il y a, à l'occasion des municipales, antérieurement il n'y a jamais eu de débat véritablement métropolitain. Il y a toujours un débat dans les petites salles municipales, on a 85 débats municipaux, mais on n'a jamais un débat métropolitain. Et pour nous, je parle pour les Verts, on est bien décidé à lancer le débat à l'échelle de la métropole ». (élu à la LMCU, Lille, 5/06/07)

En effet, au niveau de la LMCU, la concertation est actuellement d'abord lue comme une mise en réseau entre acteurs institutionnels – qu'il soit question de DD ne veut pas dire démocratie participative élargie à tous... Plus précisément, ces questions apparaissent refléter un équilibre socio-politique territorialisé qui correspond au poids relatif de la ville de Lille au sein de l'agglomération : la ville centre n'y est pas strictement dominante à elle seule. Dès lors, et peut-être plus nettement que pour d'autres intercommunalités, la concertation institutionnelle avec les habitants passe par les communes membres... Cette experte urbaniste lilloise le note, remarquant une sorte de partage des compétences villes-LMCU, où la transversalité inter-acteurs et échelles du DD semble en retrait derrière l'inscription politique du suffrage :

« La ville de Lille avait mis en place des ateliers urbains de proximité, liés à certains projets, en particulier, enfin moi j'ai assisté à quelques réunions sur le parc Jean-Baptiste Lebas. Donc là qui est assez intéressant, pas sur le traitement paysager, que je trouve très mauvais, mais qui insiste en tout cas sur le principe, donc il y avait 10 voies de circulation sur le boulevard Lebas, et il y a 8 voies qui ont été sucrées pour être transformées en parc. Et ce principe-là de récupération de l'espace automobile pour la récupération d'un parc est quelque chose de très bien. Mais l'aménagement, ça on peut critiquer, mais ce principe est intéressant. Ce projet, moi je me souviens, j'avais réalisé le projet de Lille centre en 94-96, et c'est un projet que j'avais inscrit comme une proposition, etc. et je me souviens bien... tiens, c'était dans le cadre d'une concertation. C'était un des rares moments où il y avait une concertation. Donc où j'ai présenté le projet de schéma de quartier de Lille centre, et je m'étais fait interpeller par une dame qui m'avait dit : « Madame, vous présentez de beaux projets qui ne se réaliseront jamais ! », et puis donc, il y a eu un changement de municipalité, il y a eu Martine Aubry... et puis les Verts, qui ont été très présents, et ce projet s'est réalisé. Oui, il y a aussi les ateliers urbains de proximité. Je ne sais pas trop ce que ça donne. Mais c'est les villes qui managent ça. Alors la Communauté urbaine est en train de s'interroger un peu à ça, à cette idée de concertation, etc., mais ce qui se passe, c'est que la Communauté urbaine n'est pas élue au

suffrage direct, hein, ce sont les villes. Donc c'est un problème. C'est d'ailleurs tout le problème de positionnement de la Communauté urbaine. Nous on pense, et on est plusieurs à le penser, qu'il faut que les Communautés urbaines soient élues directement. Et comme ça, ça changerait un peu les choses. Et ce n'est pas comme ça, et du coup c'est les villes qui s'emparent de ça, qui maîtrisent » (experte urbaniste, Lille, 8/06/07).

Ce sont là désormais des enjeux de compétences actés par le Conseil communautaire : le champ du DD urbain confirme ici la distinction « classique » entre une intercommunalité et une commune, soit que le suffrage universel s'exprime et légitime la ville et ses élus, pas l'agglomération, et que du coup le registre de la participation (« institutionnelle » ou « citoyenne ») relève de la commune... En même temps, l'enjeu sous-jacent en termes de légitimité instituante est bien saisi par les responsables métropolitains, à l'exemple de cette chargée de mission DD de la LMCU qui pointe le fait que dans le cadre de la démarche d'éco-quartiers – c'est-à-dire ce qui se veut le plus innovant pour le DD urbain – la SEM issue de la négociation entre villes et agglomération dispose de moyens et d'outils pour la concertation avec les habitants :

« C'est une des spécificités que je découvre à Lille Métropole, parce que moi qui ait travaillé dans des communes, on avait forcément des contacts, cette confrontation directe avec les habitants, de même que Lille l'a eue sur son projet d'éco-quartier, et donc il est un principe, en tout cas durant tout ce mandat, qui a été acté au niveau de l'ensemble des élus, c'est que la Communauté passe par les maires des communes pour faire les concertations sur ces projets, sur les projets dont elle est maître d'ouvrage et qu'elle élabore en concertation avec les communes, c'est les communes qui organisent la concertation avec les habitants, par contre sur l'éco-quartier dont on est, je dirais, concédant, qu'on a décidé d'être maître d'ouvrage bien que ce soit la SEM qui soit aménageuse, on ne va pas rentrer dans ces nuances administratives... Bref, on a décidé de faire un éco-quartier, c'est sur trois communes, il y a un dialogue entre la LMCU et les villes pour qu'il y ait ce souci de concertation, et dans le traité de concession on a donné des moyens à la SEM et des outils de concertation efficaces et du temps à y consacrer, qu'elle ait des outils de travail à mettre à disposition et que cette concertation se passe au mieux ; donc c'est un dialogue entre les élus communautaires, les maires pour pouvoir dialoguer avec la population » (fonctionnaire à la LMCU, Lille, 5/06/07).

Un *modus vivendi* similaire entre communes et LMCU ressort également des termes de l'Agenda 21 de l'agglomération : « Ensuite, il y a [dans l'Agenda 21 de la LMCU] un axe qui s'appelle "le DD, un levier pour l'attractivité et la cohésion sociale"<sup>1</sup>. Alors, ça c'est spécifique parce que nous on a un contact direct avec les communes et c'est les communes qui, dans la stratégie avec la LMCU, assurent le contact avec les habitants », ponctue notre interlocutrice.

### ❖ **3. Les enjeux de la concertation institutionnelle**

Pour s'exprimer ici dans des scènes institutionnelles, la concertation n'est pour autant pas dépourvue de portée, au niveau des rapports politico-administratifs locaux du moins.

---

<sup>1</sup> Spécifiant que le DD « participe à l'attractivité de la métropole, que la qualité du cadre de vie soit un moteur de développement et un axe d'entrée et de dialogue avec le monde de l'environnement et qu'on construise le développement en dialogue avec les communes et les habitants » (Site Internet LMCU).

### ► Des enjeux limités dans des scènes techniciennes d'entre-soi ?

Certes, le regard d'abord porté sur les rapports inter-institutionnels plus qu'à l'endroit de la participation citoyenne peut, en plus de l'inscription politique de l'enjeu, témoigner d'un certain « modèle de l'ingénieur » parmi les services techniques des collectivités. « La culture dominante est celle de l'ingénieur. Pour les services techniques, demander l'avis des habitants qui n'ont pas d'expertise introduit une incertitude par rapport à un travail planifié en interne, entre personnes se jugeant mutuellement au fait des contraintes. Ils ont donc tendance à freiner ce processus qu'ils ne jugent pas sérieux », a fait remarquer Jacques Picard, formateur à l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS)<sup>1</sup>.

Effectivement, les scènes de concertation relèvent souvent d'un certain « entre-soi » : il s'agit de structures de réflexion et d'expertise, on l'on n'est pas dans de l'ouverture très large à la société civile au titre de la « responsabilisation » du DD. Par exemple, à la CU de Nantes, les personnes invitées le sont au gré de liens préalables avec un responsable de l'agglomération, qui a fait fonctionner ses réseaux : « Donc le principe, ça a été dès le départ d'intégrer des personnes extérieures, c'est-à-dire qu'on n'est pas seulement des personnels de Nantes Métropole. [...] Le groupe, c'est M.M. [un chef de service de la CU] qui s'est chargé par ses réseaux et en interne et les différents contacts, de monter ces différents groupes de travail » (fonctionnaire 1 à Nantes Métropole, Nantes, 21/06/07). Aussi, l'appréciation que porte ce maire d'une commune membre de la CU de Nantes sur le Conseil de développement de l'agglomération en termes de concertation est-elle un peu réservée : « Mais il n'y a pas de débats, à ma connaissance... Il y a eu le Conseil de développement de Nantes Métropole, qui a été saisi également de la question des aménagements, mais pas spécialement sur un aménagement en particulier, sur le sujet. Mais il y a peu de structures de réflexion globale » (élu Nantes Métropole, 19/06/07).

Qu'en est-il alors des prérogatives de ces instances ? Ces comités et autres conseils ou commissions sont d'ordre consultatif, on le sait, par rapport aux exécutifs locaux. Le cas du Conseil de DD de la CU de Bordeaux est intéressant de ce point de vue, car derrière son affichage local, ce sont les limites pratiques de l'aspect de concertation associé au DD urbain qui apparaissent. Le schéma décisionnel classique n'est en rien remis en question, le conseil de DD fait davantage office de thermomètre pour des sujets qui monteraient sur l'agenda ou dans les débats publics, et peut permettre de se réclamer d'une écoute élargie – même si ne participe pas qui veut, ni le citoyen lambda ; on le voit jusqu'aux associatifs invités, comme le souligne cet urbaniste membre du conseil : « Mais quand je dis associatifs, c'est les permanents des assoc, les piliers du système sont toujours les mêmes depuis très longtemps » (expert urbaniste, Bordeaux, 6/03/07).

Le conseil de DD de la CUB apparaît de la sorte comme un outil de légitimation de l'action publique, spécialement quand il est question de DD urbain, censé être exemplaire en matière de participation... : « S'il y a des choses importantes, en fait, ça se passe entre les présidents, les 2 ou 3 personnes très proches de lui, son directeur général, son dir-comm. Bon, comme dans toute agglomération qui se respecte. Bon, cela dit, ils sont à l'écoute, ils font passer des messages, ils tâtent le terrain... c'est pas inutile pour eux. Quand il y a des remontées sur certains sujets, ça les met en alerte », note cet urbaniste bordelais qui

---

<sup>1</sup> Cité in : *Alternatives Economiques*, op. cit., p. 117.

siège au conseil. De même, en prenant l'exemple du tram, ce dernier ajoute : « Il est vrai que cette seconde phase [du tram] est un des axes de la planification du futur SCOT. Lequel va démarrer en 2008. Cette phase-là, on pourrait la mettre en débat au Conseil de développement. Je pense que ça, ça serait bien. Sauf qu'on ne met en débat au Conseil de développement que des dossiers que l'on a déjà verrouillés. Ou bien des trucs qui sont sans enjeu, ou bien, quand il y a de vrais enjeux, des dossiers pour lesquels les élus ont déjà au moins arrêté leur principale alternative » (expert urbaniste, Bordeaux, 6/03/07).

### ► Des enjeux inter-institutionnels réels

Que l'on ne s'y trompe pas : conclure à de la simple mise en scène serait toutefois erroné. Les enjeux de la concertation institutionnelle ne doivent pas être sous-estimés, compte tenu de la dimension « multi » (acteurs, compétences, échelles...) du DD urbain. Si les acteurs institutionnels rencontrés insistent souvent sur cet aspect plus que sur la participation citoyenne, ce peut être compte tenu de leur position (ce qui revient à la question du DD de l'institution ou de la ville...), mais aussi des enjeux de tensions qu'ils y perçoivent : la conflictualité n'est pas limitée aux rapports entre les collectivités et les habitants. L'image du « ménage à trois » évoquée par ce fonctionnaire de la CU de Bordeaux est éclairante : « Il a fallu gérer la concertation sur le projet du tram sur le PDU, sur les projets de voiries et de ZAC, avec le paradoxe suivant, notamment sur les ZAC, la commune et la communauté doivent délibérer sur les modalités d'association des populations à la concertation, elles doivent se mettre d'accord, et c'est le maire qui conduit la concertation en association avec la communauté sur un projet que propose et finance la communauté, et au final c'est le maire qui décide ; c'est un peu un ménage à trois entre la population, le maire et la CUB ». (fonctionnaire à la CUB, Bordeaux, 5/03/07)

Tout aussi significatif est le sentiment de cette chargée de mission DD à Lille Métropole, qui, en termes de participation, ne parle pas tant des habitants que des élus, des bailleurs, etc. Certes, il peut s'agir d'une entrée située de l'acteur dans le chaînage cognitif du DD urbain, mais pas uniquement : notre interlocutrice souligne que l'aspect polémique de ces questions est plus fort du côté de ces rapports interinstitutionnels que des relations avec les habitants – peut-être parce qu'ils sont moins associés aux processus décisionnels ; c'est en cela que les dispositifs de concertation constituent un enjeu :

« Alors, ne rêvons pas, c'est une prise en compte qui est très inégale et en six mois j'ai pas eu le temps de voir de grandes polémiques sur le sujet. Je dirais qu'ici comme ailleurs, ça peut être un discours avec des pratiques très inégales derrière, pas au niveau de la Communauté urbaine. Ce qui est sûr, c'est que dans les groupes politiques, vous avez des gens qui sont experts en DD, quelque soit le groupe politique, et vous avez des gens qui n'y connaissent pas grand-chose et petit à petit qui découvrent ce que c'est que cette structure et vous avez donc un groupe qui s'est fait une priorité très très forte du DD, qui est le groupe des Verts, et je dirais qu'il n'y a pas une polémique, mais souvent des désirs d'avancer plus vite pour certains que pour d'autres. Par rapport aux habitants, ça passe par nos projets d'aménagement, des grands projets d'infrastructure. On a fait récemment une communication au travers de sept petits films pour que les gens comprennent ce que ça voulait dire le DD dans les politiques de la LMCU, dans les politiques d'urbanisme, de déplacements, dans la politique eau et assainissement, et donc que les projets qu'on fasse peut-être évitent certaines polémiques parce qu'on comprend les grandes orientations qui les ont guidées, l'orientation DD. C'est pas plus polémique que l'environnement et c'est quelque fois difficile à intégrer quand c'est vu sous l'angle de surcoûts, que pour l'instant certains élus n'ont pas intégré tous les intérêts. Par exemple, dans l'habitat, la délibération est passée mais tous les bailleurs ne voient pas l'intérêt d'avoir des surcoûts d'investissement quand c'est le locataire qui bénéficie

des diminutions de charges. Ce n'est pas polémique, mais il faut dialoguer et les polémiques sont souvent plus au niveau des concertations avec les communes que quand les communes concertent sur les projets » (fonctionnaire à la LMCU, Lille, 5/06/07).

## II. Intégrer la participation citoyenne

Nous sommes aujourd'hui en présence de toute une rhétorique de la démocratie participative<sup>1</sup> qui serait en quelque sorte « plus démocratique » dans la mesure où elle permettrait d'associer concrètement davantage de partenaires aux circuits décisionnels – notamment face aux craintes technocratiques dans des domaines où la part des enjeux techniques est importante, ce qui est de plus en plus fréquemment le cas dans l'action publique, y compris urbaine et locale. Mais ceci élude les questions sensibles de la qualité des partenaires associés (qui est associé ? qui participe concrètement ? des experts et des associatifs « reconnus » ?, une minorité qui se mobilise pour participer effectivement ?...), de leurs positions relatives (égalité de façade ?...) et de l'articulation des scènes participatives instituées par rapport aux lieux de décision issus du principe électif.

Le volontarisme municipal repéré à Bordeaux autour d'Alain Juppé est riche de sens. Une Charte municipale d'écologie urbaine et de développement durable a d'abord été mise en place en janvier 2007, sans dispositif de concertation externe à l'institution, par souci de rapidité dans l'action, nous dit-on au sein des services communaux. Puis des démarches participatives ont été organisées ensuite seulement, en aval du processus de décision : c'est au printemps 2007, que les élus municipaux – à commencer par Alain Juppé – prennent part aux conseils de quartier pour présenter la charte et recueillir des propositions d'amendements. Cet exemple montre que les dispositifs participatifs peuvent aussi servir d'outil de légitimation ou de « passage obligé » au titre de la démocratie locale, *ex post* et non *ex ante*, une fois les instruments établis et les axes fixés – démarche que l'on retrouve aussi dans d'autres agglomérations, telle Nantes Métropole, comme le souligne ce salarié d'une association locale impliquée dans le champ de l'environnement : « Sur les autres Agendas 21, ils ont commencé à communiquer à la fin du processus : "Ouais, on a élaboré un Agenda 21"... » (salarié d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

Ces postures renvoient aussi à la diversité des acteurs en présence. Si l'on part cette fois d'un autre point de vue, plus proche de la sphère associative, c'est l'allusion fréquente de certains élus à la notion de *gouvernance* qui retient l'attention. A l'image du DD, c'est là un autre « mot-valise », mobilisé pour signifier l'élargissement des acteurs associés dans le champ d'action. C'est dans cette filiation que la participation se veut orientée vers les habitants, la démocratie locale et pas seulement la concertation institutionnelle, cette dernière étant le plus souvent mise en avant par les administratifs et les techniciens. Elle correspond mal, par contre, à la posture militante associative initiale de l'actuelle adjointe au maire de Lille chargée du DD, qui a auparavant présidé une association locale appartenant au

---

<sup>1</sup> Sur ces enjeux, on renvoie entre autres aux travaux de : Maurice BLANC, « Politique de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69, 1996, pp. 98-106 ; Maurice BLANC, « Participation et démocratie », *Espaces et Sociétés*, 123, 2005, pp. 167-180 ; Cécile BLATRIX, La « démocratie participative », de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris I, 2000 ; SCIENCES DE LA SOCIÉTÉ, dossier « Démocratie participative en Europe », 69, 2006.

champ de l'environnement<sup>1</sup>. Cette dernière insiste alors davantage sur l'appropriation citoyenne :

« Co-produire, ce n'est pas un mot par hasard. On parle de gouvernance en général, ça va au-delà de la notion de concertation, je crois que chacun dans son rôle on doit faire progresser des nouvelles façons de faire, de vivre, de consommer, et si la politique peut structurer un certain nombre d'organisations de la société, les comportements des citoyens, et surtout la compréhension des citoyens de ces enjeux me semble extrêmement importante. D'où l'importance de ce que nous menons en termes de pédagogie des enjeux auprès de tous les citoyens. C'est vrai pour les habitants, c'est vrai pour les entreprises. On a ce soir un débat, enfin je dis ce soir, c'est à 16h, j'ai accepté en catastrophe, je suis responsable, dans le cadre d'Environord. Mais c'est aussi se enfants petits en grands, c'est aussi etc. donc comment essayer de faire, pas adhérer à un projet, mais le construire, le construire avec les acteurs, sur la base non pas d'une pédagogie moraliste, ni moralisante, mais sur la base d'une compréhension des enjeux, pour faire progresser une nouvelle façon de faire ensemble, de vivre ensemble » (élue municipale, Lille, 6/06/07).

Les dispositifs de concertation et de participation resituent donc bien les enjeux DD socio-politiques dans la fabrique de la ville : par exemple, à Nantes, cette chargée de mission distingue bien les dispositifs réglementaires obligatoires en termes de procédure légale (« le dispositif classique de concertation dans le cadre des opérations d'aménagement, notamment les ZAC, ou d'autres opérations »), et ce qui va au-delà, en direction des habitants notamment, des quartiers en renouvellement urbain (« la mise en place d'ateliers thématiques auxquels sont conviés les habitants qui portent à la fois sur le projet et sur différentes thématiques ») et des opérations plus spécifiques d'affichage en termes de politiques locales et d'association des habitants, qui y sont volontairement mis en avant : « On a également une "boutique GPV" dans le quartier Malakoff où sont exposés tous les projets, et c'est une boutique qui est tenue et animée par des personnes de l'équipe de quartier, donc le dispositif de concertation, je crois est quand même... abouti, peut-être pas, parce qu'on est toujours dans un système où on peut se perfectionner, mais en tout cas qui est aujourd'hui quand même bien assis » (chef de projet à Nantes Métropole, Nantes, 22/06/07).

### ❖ **1. Des modes de participation plus ou moins institutionnels**

Cette approche fait comprendre la diversité des niveaux de participation, plus ou moins institutionnalisée, entre, d'une part, les dispositifs de concertation-évaluation à dimension institutionnelle et de mise en relation entre services ; et de l'autre, la question de la participation citoyenne, là encore plurielle : à la fois à l'endroit d'associations et groupes constitués (la MRES de Lille...) et vis-à-vis d'habitants, à l'exemple de l'initiative pour enfants obèses ; pour ce fonctionnaire lillois, la participation recouvre tout cela :

« J'assiste à des groupes de travail et de suivi pour l'Agenda 21 et l'évaluation de ce dispositif. C'est orienté vers le management de projets. Et ouvert aux habitants par le biais de campagnes thématiques, *via* les groupes de travail montés par la ville. Il y a un travail partenarial avec les autres directions de la ville. Cela permet de valoriser le travail des habitants [prenant l'exemple du groupe de travail sur l'alimentation des enfants obèses créé à

---

<sup>1</sup> Sur ces circulations, et les logiques de reconversion qui traversent les carrières militantes, les individus pouvant passer d'un secteur à l'autre ou d'une organisation à l'autre (associations, mandats et engagements politiques...), voir : Sylvie OLLITRAULT, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique*, 1-2, 2001 ; et plus largement, par analogie, Johanna SIMEANT, « Entrer en humanitaire », *Revue française de science politique*, 1-2, 2001.

la base par un groupe de mamans]. Il y a un travail fort avec les associations et la maison régionale des associations » (fonctionnaire municipale, Lille, 4/06/07).

► Un premier critère pratique tient dans les échelles des projets urbains DD en jeu.

S'agissant de l'échelle de la ville ou de l'agglomération ou de projets qui portent sur des espaces importants, c'est au sens générique de l'action publique locale, avec une dimension institutionnelle, qu'il est question d'associer les habitants : « Les habitants sont régis par des groupes de travail avec des réunions plénières sur des gros projets d'aménagement de parcs (...), mes collègues de quartier sont pilotes, nous on assure les différentes directions parce qu'on est partenaire de l'aménagement, et les habitants sont représentés », note par exemple ce fonctionnaire du service des Espaces verts de la ville de Nantes. On retrouve cette démarche institutionnelle dans les ateliers participatifs qui ont été mis en place par la ville de Nantes pour formuler l'Agenda 21 local : « Dans le cadre de la construction de l'agenda communal, la ville de Nantes en lien avec Ecopôle, a tenté en 2005-2006 une expérience de co-construction en instaurant des groupes de travail avec les habitants sur 4 thèmes de débats et de sensibilisation : les écogestes, les enjeux urbains de demain (en lien avec l'élaboration du PLU), la nature en ville, le vivre ensemble. Appelés « les ateliers nantais du développement durable », ces échanges ont été menés en parallèle d'un travail conduit en interne de mise en cohérence des actions publiques afin d'élaborer un plan d'actions des politiques de développement durable » (extrait de la réponse de l'équipe de Nantes au questionnaire du PUCA, décembre 2007).

Au contraire, pour des projets de plus petite échelle (des « aménagements localisés »), c'est bien des riverains qu'il va être question et qui sont sollicités comme interlocuteurs, et vis-à-vis desquels une gestion différenciée (« on s'adapte ») des enjeux d'espaces verts pourra être menée à échelle réduite, suivant le même interlocuteur :

« Après, il y a le stade de la consultation pour un projet précis dans un quartier, ça correspond plus à un aménagement localisé, comme des jardins familiaux, des aires de jeu, quand on abat les arbres dans une rue on va faire une réunion avec les riverains, ils ont leur invitation, on le fait sur site avec eux, on leur dit pourquoi on les abat, nos arbres sont suivis aussi, ils ont tous leur fiche d'identité, mais si nous Espaces verts on les abat c'est qu'on a de bonnes raisons. Et puis après on "négocie" avec eux, entre guillemets, on projette, on concerta avec eux sur le choix des essences à mettre à la place, etc. On les incite aussi à ce moment-là à faire des végétalisations de pieds d'arbres, on essaie de les associer, ça fonctionne plus ou moins bien, il y en a qui disent "on est contribuable, on paye nos impôts, on ne voit pas pourquoi on devrait entretenir les pieds d'arbres devant chez soi", certains y participent, et c'est pire que ça, certains se sont approprié l'espace devant chez eux, ça c'est la notion d'appartenance, ça veut dire l'espace public il est à tout le monde, c'est vrai, mais ça peut aller au-delà de ça. Je pense aussi aux pique-niques organisés dans les secteurs des jardins familiaux, le "pique nique des voisins" ça s'appelle, donc ils viennent tous, ils se rassemblent en un lieu précis et puis voilà, il y a des regroupements qui se font indépendamment des institutions et pour lesquels on est invité nous aussi à participer. Après, en fonction des lieux, des types d'habitat, il n'y a pas les mêmes attentes, à partir de ce moment-là on s'adapte aux besoins, différemment » (fonctionnaire municipal, Nantes, 19/06/07).

Ceci traduit plus largement une participation citoyenne organisée par la ville en mettant en place des instances de consultation à l'échelle des quartiers. Ces dernières regroupent notamment des associations ou des personnes impliquées, à l'exemple de celles qui ont travaillé aux anciens chantiers navals, dans le cas du projet urbain de l'île de Nantes, qui intègre cet ancien espace industriel, mais aussi

des habitants, faisant qu'apparaissent bien les différents modes de participation et groupes de participants possibles :

« C'étaient des réunions participatives organisées, d'autant plus que la ville de Nantes s'appuie depuis le milieu des années 1990 environ, sur les conseils consultatifs de quartier, donc qui sont des groupes d'habitants, représentants d'associations ou non, qui, à l'échelle du quartier, travaillent soit sur une thématique territoriale, soit par thème, donc typiquement sur l'île de Nantes depuis le milieu des années 1990, et encore aujourd'hui on a un certain nombre de commissions d'habitants de quartiers qui suivent les projets, avec lesquels on est en discussion et puis il y a des groupes autres qui n'appartiennent pas aux comités consultatifs de quartier, mais qui sont par exemple des associations des chantiers, qui ont un rôle essentiel sur le chantier, notamment sur la partie la plus à l'Ouest ». (salarié d'une SEM, Nantes, 22/06/07).

Cette participation de proximité se voit pour les associations de quartier : celles-ci sont associées aux projets d'aménagements plutôt lorsqu'ils sont à l'échelle de leur propre quartier : « Vous avez d'autres initiatives qui viennent plus de quartiers eux-mêmes : on a découvert cette année une association qui s'appelle "H nord", qui a fait un projet d'éco-quartier pour son propre quartier, qui est un projet extrêmement fin, astucieux, intelligent, construit, réfléchi, mais sur lequel la ville n'a pas toujours toute latitude pour assurer son soutien, en particulier lorsqu'elle n'est pas, c'est le cas, propriétaire des terrains. Là, c'est la Communauté urbaine qui est principalement propriétaire des terrains sur lesquels cette association voulait réaliser un éco-quartier ». (fonctionnaire municipal, Bordeaux, 6/03/07).

### **L'exemple de l'association H'Nord à Bordeaux**

L'association H'Nord s'est constituée en juin 2006. Elle réunit des habitants souhaitant mettre en place un éco-quartier dans les murs d'anciens chais (vestiges de l'activité portuaire de la ville). Elle a acquis à cet effet une friche urbaine de Bordeaux Nord, à la lisière des Chartrons et de Bacalan : l'îlot Dupaty.

Cette association recherche certains partenariats locaux afin de faire aboutir son projet de quartier durable. Un premier partenariat se fait avec des étudiants en architecture : en échange de renseignements sur le projet mené dans l'îlot, les étudiants s'engagent à réaliser des maquettes.

L'association cherche à monter en puissance également par le biais de partenariats plus institutionnels :

« Le projet H'Nord pourra voir le jour grâce à une grande coopération avec l'ensemble des acteurs du projet. Ainsi une commission "Comité de pilotage" a été créée afin de :

- 1- promouvoir le projet de l'association H'Nord auprès des différents acteurs : la ville de Bordeaux où est situé le projet d'éco-quartier, la Communauté Urbaine de Bordeaux qui possède une grande partie des terrains et qui a la compétence de l'élaboration de la nouvelle voie centrale, le Conseil Général, le Conseil Régional et l'ADEME, les bailleurs sociaux et organismes financiers.
- 2- proposer la création d'un comité de pilotage constitué des acteurs principaux.
- 3- définir le montage financier et juridique et la maîtrise d'ouvrage ».

En faisant un rappel, sur leur site Internet, des lois SRU et PLH et du PLU de la CUB, ils montent en généralité, ce qui leur permet de montrer la cohérence de leur projet d'éco-quartier vis-à-vis de ces divers enjeux de politiques publiques :



- « Le projet de création d'un éco-quartier dans l'îlot Dupaty répond aux enjeux réaffirmés par les lois d'aménagement de la dernière décennie, et s'inscrit en cohérence avec les politiques publiques mises en œuvre au niveau communautaire ».
- « Le projet présenté, qui s'inscrit dans une logique de densification en coeur d'îlot, répond de manière pertinente aux objectifs affichés par les politiques publiques de renouvellement urbain et d'utilisation économe des espaces. Ceci est d'autant plus pertinent que le projet se situe dans un corridor desservi par le tramway ».
- ou encore, dans le cadre d'une recherche de partenariats pour mettre en place des logements sociaux : « Une volonté de mixité sociale a orienté l'association sur une collaboration avec un bailleur social, la SA d'HLM La Maison Girondine, afin de proposer dans l'éco-quartier de l'accession sociale et du locatif social, ce qui permettrait d'accueillir une population à revenu modéré dans ce quartier écologique »<sup>1</sup>.

De la même manière, à Montpellier, l'intégration de la participation citoyenne se fait *via* les conseils de quartiers (ce qui peut se comprendre en rapport avec l'aspect de proximité fréquemment valorisé au titre de la démocratie participative) : « Nous on fait... tous les élus de la ville, quels que soient les projets, en général on soumet... il y a eu des chartes, moi je m'occupe d'une charte bruit, que je viens de présenter le mois dernier aux conseils de quartier, on l'a présentée au président du conseil de quartier, qui présente le document à son conseil, aux associations de chaque quartier, puis on va se revoir pour finaliser ce document ». (élu municipal, Montpellier, 1/03/07).

Les dispositifs participatifs sur des enjeux de DD qui apparaissent ainsi fortement territorialisés (l'idée de proximité est sous-jacente à la démocratie participative...) sont ciblés dans le cas du Grand Lyon également sur des *territoires pilotes* : « Mais dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda 21, il y a deux sites pilotes qui ont été identifiés, et qui font l'objet de réunions de concertation, de participation des habitants, du tissu associatif, de l'ensemble des acteurs du tissu local, pour la déclinaison des objectifs de l'Agenda 21 sur un territoire particulier du Grand Lyon, et particulièrement le territoire de la vallée de la Chimie dans le sud de l'agglomération. Ce sont les deux sites, il y a deux sites pilotes qui ont été identifiés : Le Val de Saône, et puis donc le territoire industriel de la vallée de la Chimie ». (fonctionnaire 1 au Grand Lyon, Lyon, 9/07/07).

#### ► Une participation citoyenne médiée

Surtout, et on le comprend à travers la sollicitation des conseils de quartier, il est question d'une participation citoyenne médiée (et non directe), qui se fait par le canal de différentes instances *ad hoc*, qui sont autant de scènes intermédiaires d'encadrement des énoncés.

Le format de la « réunion publique » est en soi un premier cadre ; ainsi cet urbaniste bordelais se souvient-il de l'organisation des réunions de concertation légales dans le cadre des aménagements du tram, sans tenir un discours irénique sur la participation : « Il y a eu des débats, mais il y a 10 ans de cela. Il y a eu des débats, relativement intenses, en 1996-98, sur les variantes. Oui. Oui. Moi je me suis payé, je crois, 40 réunions de concertation en soirée à l'époque, avec toutes les

<sup>1</sup> In <http://hnord.org/doku.php>

limites qu'il peut y avoir dans une réunion de ce type. Bien sûr ». (expert urbaniste, Bordeaux, 6/03/07).

Mais c'est plus encore un processus d'institutionnalisation des formes de participation citoyenne passant par le truchement d'une instance intermédiaire qui se dégage transversalement de nos enquêtes<sup>1</sup>. Ce peut être plus ou moins formel, et rattaché aux services de la collectivité territoriale, comme le note cet aménageur nantais : « Il y a une équipe de quartier, qui sont les équipes décentralisées de la ville, qui sont un peu le relais des habitants vers les structures ville et Communauté urbaine ». Ce rôle des comités consultatifs de quartier est également souligné par ce fonctionnaire : « Par exemple, il y a eu dans le Hangar 32, qui est un lieu dédié pour les expositions de projets, il y a eu des comités consultatifs de quartier qui se sont déroulés dedans et, oui, il y a eu une bonne participation. [...] Je pense que les associations sont de toute façon consultées par l'équipe de quartier puisque l'on est une équipe de quartier qui prends la ville de Nantes et puis les quartiers Sud ». (fonctionnaire 1 à Nantes Métropole, Nantes, 21/06/07) Du reste, la SEM SAMOA peut elle-même être lue comme une scène de passage et comme intermédiaire ; elle participe aussi de processus consultatifs et participatifs à l'endroit des habitants : « Donc sur un peu tous les processus de consultation des habitants, discussions, démocratie participative, c'est plutôt un travail avec la ville. Même si nous on mène des activités d'expo, de communication, de négociation, de réunion avec les associations, ce qui dépasse un cadre complètement formalisé de l'île de Nantes » (salarié d'une SEM, Nantes, 22/06/07).

On retrouve aussi à Nantes le truchement d'instances intermédiaires censées témoigner davantage d'une prise de distance par rapport aux services de la collectivité (Observatoire..., association pour animer...) mais demeurant dans une logique institutionnelle :

« Il y a une continuité par rapport à l'Agenda 21, notamment sur le volet en cours sur la nature en ville, le chapeau, c'est nature en ville. L'action de formation action sur le pôle jardinier, ça participe à ça, et la création d'un Observatoire de la biodiversité on accompagne le processus, en termes de conditions techniques, on organise les réunions, on mobilise les acteurs, on organise la réunion, et on anime la réunion. C'est des réunions qui sont portées par une structure indépendante parce que c'est un des points de l'Agenda 21, participatifs, c'est pas la ville, c'est cette structure indépendance qui fait une réunion, bon, invite les gens et anime la réunion et il y a une fonction de secrétariat qui nous est un peu déléguée » (salarié d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

Le cas des "ateliers de co-production" de l'Agenda 21 restitué notre interlocuteur (salarié dans une association tournée vers l'environnement), nous fait plus finement pénétrer dans le fonctionnement d'un dispositif participatif, comprendre en quoi ils sont cadrés par la collectivité et comment interviennent les acteurs de la « société civile », à commencer par l'association de notre interlocuteur comme intermédiaire entre les acteurs présents, avec une fonction d'animation qui semble presque relever de la prestation de service en communication :

« Alors, il y avait 4 thèmes... Vivre ensemble, l'urbanisme, la consommation responsable, et puis la diversité. L'urbanisme, il a changé en cours de route, c'est le vivre ensemble et puis solidarité internationale. En fait les démarches Agenda 21 et l'urbanisme de l'Agenda 21 vont toujours avec la révision des PLU, des PLU de Nantes. Il y a les 4 thèmes. Sur les 4 thèmes, il

---

<sup>1</sup> Sur le développement des dispositifs de participation de l'usager-citoyen à la gestion municipale et les enjeux de la « parole citoyenne » initiée dans le cadre des commissions consultatives des services publics locaux, cf. aussi Rémy BARBIER et Virginie WAECHTER, « La participation paradoxale : "geste citoyen" et "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement », *art. cit.*, pp. 83-100.

y avait 4 réunions d'organisées. La première réunion de présentation, d'information des citoyens, des citoyens qui avaient été invités à participer à ces réunions. A s'inscrire sur les thèmes, à s'inscrire dans 1, 2, 3 ou 4 thèmes. La première réunion, c'était une réunion d'information sur les thèmes : voilà où on en est, voilà les politiques en cours, voilà ce que c'est que le DD, ce que c'est qu'un Agenda 21. Maintenant, c'est à vous de décider, par rapport à ce qu'on vous a présenté, ce qui manque, vous pouvez voir et on discute de comment on fait. Ça, c'était la première réunion. La deuxième réunion, sur des groupes, des ateliers, il y avait une trentaine de personnes par atelier, disons, les trente personnes se séparent en petits groupes, et font des propositions. Au départ, c'est relativement libre. Sur le thème de la biodiversité, qu'est ce qu'il manque à Nantes ? On a vu que les parcs et jardins étaient bien entretenus, on a vu qu'il y avait une coulée verte et qu'il y avait des efforts de fait. Qu'est-ce qu'il faut maintenant ? Un certain nombre de choses ont été dites : il faut un observatoire de la biodiversité, il faut sensibiliser les jardiniers amateurs, parce que la biodiversité, c'est là aussi, il faut sensibiliser le syndic de propriétaires, parce qu'il y a des cours d'immeuble et on les artificialise et puis ça pose des problèmes, on pourrait végétaliser les cours d'immeubles, des toitures végétalisées, tout ça... Et donc là-bas, nous, on était en animation de ces sous-groupes, donc on essayait prendre en note, de faire un compte-rendu. A la fin des sous-groupes, l'atelier se remettait ensemble et faisait une restitution, et il y avait un porte-parole qui faisait la restitution. C'était pas forcément nous, on avait à charge l'animation des sous-groupes et la rédaction des comptes-rendus. La troisième réunion, c'était sur la base des propositions qu'il fallait qu'on rediscute. Donc ils avaient fait ça en tableau, il y avait tous les tableaux avec un certain nombre de colonnes déjà faites : compétence métropolitaine, compétences autres que ville, et on discutait : "oui, d'accord, ça c'est intéressant"... Et on discutait sur ce qui avait été identifié comme intéressant par les élus. Et il y avait un retour... Donc quatrième réunion, la réunion de clôture : voilà, l'Agenda 21 va décider de ce qui va être fait, l'Agenda, c'est ce qui va être fait. Alors voilà, c'est ce qu'on va faire, sur la base de vos propositions, on a fait des choix, on ne les a pas tous pris, mais on va faire ça. Et nous, on est intervenu surtout sur les deux du milieu et sur les diffusions de l'information, il y a le site Internet, sur la rédaction de compte-rendu des ateliers, et sur l'animation des sous-groupes au niveau de la co-production. C'était assez intéressant. Ça s'est étalé sur un an, donc 4 fois 4. Et puis donc, sur la participation, moi j'en ai fait quelques-uns, je ne les ai pas tous fait, il y avait un collègue qui était plus investi, qui n'est plus salarié, et puis un autre collègue qui en a fait d'autres aussi, et puis les administrateurs ont été sollicités, non, les bénévoles de l'association, il y en a un certain nombre qui ont participé ».

A Montpellier également, il est question de participation, dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et au-delà, mais il ressort clairement que ce n'est pas tant l'acteur *lambda* qui va « participer », mais des institutions ou des organisations qui peuvent prétendre à une légitimité collective, c'est-à-dire aussi celles qui acceptent les « règles du jeu », soit la mise en place de scènes d'échanges qui lissent la prise de parole, ce qui stabilise les acteurs associés :

- « – Des dispositifs participatifs, oui. Quand on a fait le PDU.
- Dans le cadre du PDU, dans le cadre du SCOT, dans le cadre du PDU, je pense dans le cadre de l'Agenda 21, ça sera aussi le cas. Enfin, dans le cadre de toutes ces démarches.
- Toujours dans le cadre, enfin, avec les mêmes partenaires. Je ne vous parle pas de la concertation avec la population, on travaille beaucoup avec les partenaires institutionnels et collectivités, que ce soit les services de l'Etat, les communes, etc., et puis les associations. [...] Je veux dire que quand on fait un projet, on mène toutes les procédures de concertation réglementaires, si ce n'est légales, on va même bien souvent au-delà, au-delà du nombre de réunions publiques exigées dans les textes.
- Dans le cadre du SCOT, il y a eu le Conseil de développement qui a été mis en place, qui regroupe les associations, enfin voilà.
- On fait, sur les grands projets ou sur les grandes études stratégiques, on met en place des comités de pilotage » (fonctionnaires à la comm. d'agglo. de Montpellier, Montpellier, 28/02/07).

Des instances spécifiques peuvent également prendre place en liaison avec des documents de type chartes destinées à attester la préoccupation de la

collectivité sur les enjeux de participation, en même temps que ces chartes valent alors comme dispositif de gestion de la participation citoyenne sur les enjeux DD, ce que souligne par exemple cette chargée de mission du Grand Lyon : « [Les chartes] on voit bien qu'à travers ces documents-là, ça nous permet à la fois entre (...) techniciens et société civile de nous mettre d'accord sur des modes de faire, sur des objectifs qu'on doit atteindre, sur des manières dont on doit [organiser] le service public ». Et cette participation « encadrée » peut alors passer par la mise en place de différentes instances censées gérer l'entre-deux et témoigner d'une exigence de « transparence », mais sans portée décisionnelle : « La Charte de la participation, elle fixe comme objectif de mettre en place une Commission consultative des services publics, élaborer des documents dans ce cadre-là, de mettre en œuvre un Conseil de développement, de faire le plus ouvert possible, avec un exercice de transparence. On fait à chaque fois des comptes-rendus. Par exemple, la Charte de la participation, tous les ans, il y a un bilan, pareil pour l'Agenda 21, qui peut également être pris en compte à l'exercice de charte du DD » (fonctionnaire 2 au Grand Lyon, Lyon, 9/07/07).

L'intégration de la participation citoyenne passe par une dimension institutionnelle, soit ici par le truchement du Conseil de développement de l'agglomération, c'est-à-dire par une participation indirecte des habitants (jugés trop nombreux !). On voit bien ici, dans les propos rapportés de notre interlocutrice, que tout l'enjeu consiste à pouvoir afficher de la participation et à gérer le « comment », y compris en recourant aussi à un prestataire de services pour animer les scènes d'échanges en tant d'intervenant extérieur :

« Dans la démarche d'Agenda 21 d'institution, on a quand même essayé de dialoguer avec la société civile, donc s'est posée la question du comment, parce qu'1,2 millions d'individus, c'est pas le forum de l'Agenda 21 tel qu'on peut en parler habituellement quand on est dans une commune de 20 000 habitants. Donc, nous, le président de la Communauté urbaine a souhaité qu'on dialogue avec le Conseil de développement, et donc entre 2003 et 2005, on élaboré l'Agenda 21 avec le Conseil de développement, et donc on a mis en place des groupes de travail, on s'est réuni une fois par mois pendant deux ans, donc je vous laisse imaginer le temps à la fois de sensibilisation, de formation des habitants au DD et à l'Agenda 21, voire après la coproduction d'actions avec eux, donc on a fait ça pendant deux ans, sous la forme plénière et sous la forme d'ateliers, des ateliers de 20 personnes et les pléniers, c'était 80-90 personnes, avec un prestataire extérieur pour justement faire le lien, qu'il y ait une interface, que le Conseil de développement se sente pas utilisé par l'instance publique, mais bien que le Conseil de développement soit libre de donner des avis, des remarques, des propositions d'actions, et donc avec ce prestataire, ils ont élaboré des avis sur les délibérations, qui ont cadré la démarche Agenda 21 ».

De plus, cette démarche passant par une instance pilotée par la collectivité – mais hors organigramme – et valant intermédiaire sur les enjeux de DD et-ou les enjeux sociaux (selon les acceptions qui sont tenues) fait également sens par rapport à l'exigence de proximité souvent affichée à un double niveau : celui de l'agglomération et celui des communes membres. Outre le rôle du Conseil de développement du Grand Lyon, la chargée de mission explique être aussi intervenue, au cours du même processus, au niveau d'instances comparables de communes de la communauté urbaine :

« Oui, puisque dans le Conseil de développement, il y a des associations. Après, nous avons fait des démarches de concertation de manière plus ciblée, c'est-à-dire que, dans les communes qui le souhaitaient, nous allions dans les Conseils de quartier, et donc nous avons travaillé avec les Conseils de quartier de la ville de Lyon, de Villeurbanne, avec le Conseil de développement de Vaulx-en-Velin et le Conseil économique et social de Rieux-la-Pape. [...] Ça nous a permis [...] de nous rendre compte qu'il y avait besoin de faire le lien entre la

Communauté urbaine et les communes, et puis ça nous a engagé aussi à faire un (...) DD sur le site Millénaire 3 permettant aux habitants de disposer d'informations sur ces idées. (fonctionnaire 2 au Grand Lyon, Lyon, 9/07/07)

Concernant les différents niveaux de participation à Lyon et les enjeux d'intégration de la participation citoyenne (les associations, les riverains...), une expérimentation se veut originale et plus libre que les dispositifs de concertation « traditionnels », sur un modèle revendiqué de l'« agora » : la démarche "Dialogue en humanité". Cette interviewée poursuit : « C'est une démarche qui a été lancée à la demande du président, qui souhaitait disposer de chercheurs, d'intellectuels travaillant sur le sujet de l'homme au cœur de la société. L'idée, c'était de faire dialoguer à la fois des élus, des techniciens, des habitants et des intellectuels, sur des grands enjeux de la société, actuels et futurs, sur un autre mode que la concertation que nous connaissons, là c'est vraiment le principe de l'agora qui est mené à 100% ».

### Les Dialogues en Humanité

La démarche des « dialogues en Humanité » a été développée en 2002 au sommet de Johannesburg par le philosophe Patrick Viveret et Gérard Collomb, président du Grand Lyon.

« [Au sommet de Johannesburg] ce que disait Patrick Viveret, c'est qu'il y a des sommets mondiaux sur un tas de questions, mais jamais sur la question humaine. D'où les "Dialogues en Humanité". Gérard Collomb disait : "Moi je suis maire d'une ville qui a deux mille ans d'histoire d'humanisme, donnons à voir à tous – d'où le livre "Lyon l'humaniste" – et à l'aune de cette légitimité-là, allons revisiter la question humaine comme question politique pour le XXI<sup>ème</sup> siècle. [...] Ouvrons un espace de dialogue, parce que personne n'a la réponse face au défi écologique, face aux défis qui sont en face de nous". Donc le DD est forcément ancré sur la question humaine, sur la question liée à l'histoire et à la géographie humaine » (chef de projet, Grand Lyon, 10/10/07).



Ce projet se veut prendre en compte et interroger la « question humaine » en réunissant un ensemble de représentants divers – élus, scientifique, artistes, citoyen lambda, entrepreneurs... – sur quelques jours, afin d'y tenir des forums, discussions, expositions comme autant de dispositifs participatifs. Pour la 6<sup>e</sup> édition, les « Dialogues en humanité » de 2007, qui se sont tenus du 6 au 8 juillet dans le parc de la Tête d'Or, comptaient environ 175 intervenants « inscrits ». Il s'est agi de :

- quelques 25 élus, dont le président de la CU de Lyon et un certain nombre de ses vice-présidents, des députés, des maires et adjoints de communes alentour...
- environ 25 fonctionnaires, allant du chargé de mission en DD au conservateur de musée et au documentaliste.
- 40 membres d'associations diverses, environnementaliste, à vocation « humaniste », de défense des droits de l'homme...
- quelques 65 personnes de statuts très divers (la « société civile » !) : écrivains, artistes de scène (chorégraphe, danseur, musicien, voltigeur...), journalistes, architectes, sportifs, entrepreneurs...
- et une vingtaine d'universitaires, chercheurs en sociologie, philosophie, économie, anthropologie, sciences de l'éducation et autres sciences humaines.

De plus, tout individu qui souhaitait écouter, participer, ou seulement regarder les œuvres exposées étaient libres de le faire ; cette chef de projet DD au Grand Lyon l'explique longuement, en même temps qu'elle donne à voir la pluralité des registres de la manifestation :

« L'idée, c'est de se faire rencontrer les gens à la fois du monde entier, qui sont soit des théoriciens, soit des praticiens, de toutes les cultures, de tous les continents, de toutes les spiritualités aussi, jusqu'à l'agnostique. J'ai aussi des praticiens de nos quartiers, de nos associations, de nos entreprises locales. Je constate moi que viennent des gens de l'autre bout du monde, Bangalore, Pondichéry, de Fès, de Guyane, de plusieurs pays africains, de toute l'Europe, de Chine, du Japon, mais également, par exemple, l'association d'amitié franco-éthiopienne qui s'est beaucoup investie cette année, qui a beaucoup apporté. Ils sont venus avec un travail qui a été fait en anticipation avec l'ensemble des lycées, des collèges, avec une copie de Lucy, notre ancêtre, notre digne ancêtre africaine. Ils ont mis en exposition cette copie de Lucy dans le parc de la Tête d'Or. Ce que j'ai trouvé tout à fait remarquable... Il y avait l'ambassadrice d'Éthiopie qui était là, et il y avait un projet aussi de mettre en place une maternité en Éthiopie, il y avait un projet de solidarité à la clef. Et il y avait les mamans maghrébines d'un centre social de Villeurbanne, à Saint-Jean, qui, elles, étaient venues faire du thé et des gâteaux délicieux, qui étaient offerts aux passants, aux gens qui venaient à "Dialogues en Humanité", toujours dans ce parc de la Tête d'Or, et c'est elles qui attiraient le public, en quelque sorte, et qui de fait offraient quelque chose qui ensuite pouvait aller jusqu'à cette contribution à la création de cette maternité en Éthiopie. Plus le rapport à l'Afrique et à l'origine de l'humanité, symboliquement, c'était très fort. Un autre exemple, c'est celui du peintre Daniel Kambere, qui travaille en République Démocratique du Congo, et qui travaille en particulier avec les enfants soldats qu'il essaie de réhumaniser. Il fait un travail tout à fait remarquable et reconnu dans ce domaine-là. Par ailleurs, ces propres œuvres, il les expose, il est connu mondialement. Il expose à New York, à Boston, à Genève. En plus, ses œuvres, il ne les vend pas trop cher puisqu'il refuse de rentrer dans ce système d'argent. Voilà un peu un exemple d'artiste que nous avons accueilli et qui a travaillé avec un autre artiste, lyonnais lui, qui s'appelle Claude Tourtet, plasticien. Lui travaille depuis des années avec les gens en grande précarité, les "Petits frères des pauvres". Et donc il a travaillé plusieurs mois à l'avance pour fabriquer des œuvres qui venaient totémiser en quelque sorte, enfin, transformer en totem certains arbres du parc de la Tête d'Or, qui signalaient en fait que "Dialogues en Humanité", c'était là. Et ce travail se faisait en amont avec les "Petits frères des pauvres", avec ce Daniel Kambere et en atelier pendant les 3 jours, avec les gens qui

passaient, qui venaient s'installer et réaliser des œuvres ensemble. [Pour trouver ces contacts] c'est très collaboratif. Par exemple, cette personne de la République démocratique du Congo nous a été proposée par une association qui travaille avec les pays d'Afrique de l'Est ». [...]

« Nous ouvrons un espace de dialogue, on essaie de coordonner tout ça, avec des moyens extrêmement limités et pour moi volontairement limités. Trois jours comme ça dans un Palais des congrès, ça coûte deux millions d'Euros. En réalité, comme nous ne prenons que en charge quelques billets de train ou d'avion, des hébergements et un petit peu de logistique, on doit être à 200 000 euros, même pas. Aucun intervenant n'est payé, bien sûr. En fait, chacun vient et apporte sa contribution, s'approprie la démarche, se nourrit à cela. Et que ce soit des experts reconnus et connus mondialement ou des gens de nos quartiers. La mise en perspective, c'est d'ailleurs la confirmation que nous avons eue qu'en 2010 viendrait le Dalaï-Lama à nos "Dialogues en Humanité". L'idée de la proposition est de faire se rencontrer les sages du monde entier de ce genre, et sages de nos quartiers. C'est-à-dire les passeurs d'humanité qui aujourd'hui font que la vie serait bien difficile s'ils ne faisaient pas au quotidien un travail humain absolument essentiel. Donc tout est basé à la fois sur un espace extrêmement ouvert, à l'extérieur, sans murs, sans inscription, pas de badge pour les gens, donc tout le monde est à égalité. Il n'y a pas d'expert en humanité. Et la forme est aussi importante que le fond. D'où des ateliers du sensible. On essaie de passer par autre chose que le verbe et la parole. Parce que tout le monde ne la maîtrise pas de la même manière. Que ce soit en termes générationnels, que ce soit en termes de précarité pour les uns, de langue, ou de sensibilité tout simplement. D'où l'importance de la dimension artistique ou par exemple le travail qui est fait avec Catherine Dolto sur les méthodes un peu d'haptonomie, de travail sur ressenti, sur sa verticalité, sur sa base, la compréhension de sa base, du rapport à l'autre, aux autres. Évidemment le fait que ça se passe dans un endroit où il y a de magnifiques arbres, pour une nature urbaine très policée, mais quand même belle, qui inspire ! Ça c'est important. Ensuite, on a insisté beaucoup sur la notion d'écoute, d'égalité, de liberté de parole, mais aussi de bienveillance, qui va un petit peu plus loin que le respect. C'est une autre façon de travailler, de faire connaître les enjeux du DD à l'aune de la question humaine. On entre carrément là-dedans. L'objectif, c'est de construire progressivement un forum vraiment mondial de la question humaine. Mais qui n'a pas vocation à rester toujours forcément à Lyon. C'est le principe de mettre en réseau des choses qui se passent de façon équivalente, ou en résonance. C'est le cas pour ce qui se fait actuellement près de Pondichéry, à Bangalore avec Siddhârta, ou le maître sufi à Fès et bien d'autres » (chef de projet, Grand Lyon, 10/10/07).

On saisit ainsi que les intervenants sont définis explicitement par les initiateurs de ce projet comme des « passeurs », « personnalités choisies pour la richesse de leur expérience humaine » autour desquelles il s'agit de former des « agoras », comme « espaces de débat et de dialogue ». Lors de l'édition 2007, le thème général du « vivre ensemble », dont on peut noter la mobilisation fréquente dans les métropoles étudiées pour rendre concrets auprès des habitants un certain nombre d'enjeux de DD urbain, a été décliné en trois sous-thèmes. Les agoras du vendredi ont traité du « défi écologique », celle du samedi des « logiques de paix » et celles du dimanche du « défi démocratique ».



<b>VENDREDI 6 JUILLET</b>		<b>Grâce au défi écologique, un nouvel art de vivre.</b>
12h - 13h30	Accueil et pique-nique	
13h30 - 14h	Présentation de la journée par Michel Mousel (HD)	
14h - 15h	Réviser sa Humanité - Atelier de méditation - Foule solidaire - Mes émissions de CO2 - Mon empreinte écologique - Produit intérieur doux - Anthropologie - Observatoire du repas des prisonniers	
15h - 16h	Les arbres prennent des couleurs - T'es au courant - Atelier SOL - Respirer le ciel - Témoin de vie Pierre Rhabit - Témoin de vie Faouel Skell	
16h - 18h	Forum des jeunes et des enfants - Philosophie/art - Expositions Lucy - Awala & Calligraphie	
18h - 19h	Un nouvel art de vivre : la sérénité heureuse - Santé et richesses - L'Homme face au vivant et l'Homme dans le vivant	
19h - 19h30	Défilé de mode équilibrable - Cuba conté - Temps des coopérations	
19h30 - 20h30	Témoins de vie Albert Jacquard et Riyadh Sallem - Témoin de vie Siddhartha	
21h - 23h	Kiwat campagne - Le Paradoxe de l'Érika	
<b>SAMEDI 7 JUILLET</b>		<b>Face aux logiques de guerres, construisons des logiques de paix.</b>
12h - 13h30	Accueil et pique-nique	
13h30 - 14h	Présentation de la journée par Nadine Deltin (Organisation des Droits des Enfants)	
14h - 15h	Éducation à la Paix - Atelier de méditation - Gérer les conflits - Toucher le monde - Quel est ton handicap ?	
15h - 16h	Parcours de jeux coopératifs - Israël/Palestine - Les arbres prennent des couleurs - Gérer les conflits - Être à soi, être à l'autre, être ensemble - Témoin de vie Richard Pétré et Catherine Dolte - Témoin de vie Henryano de Chaparroy et Janita Hassone	
16h - 18h	Forum des jeunes et des enfants - Philosophie/art - Expositions Lucy - Awala & Calligraphie	
18h - 19h	Une résolution des conflits par la médiation civile et les organisations internationales - Qui occupe une économie respectueuse des hommes et de la paix ? - Éduquer à la culture de paix - Contes de la bibliothèque jeunesse du 6 <sup>e</sup> arrondissement	
19h - 19h30	Résumé de ce jour - Contes de Vivian Latire - Temps des coopérations	
19h30 - 20h30	Témoin de vie Doudou Diarra et Amab E. Chowdhury - Témoin de vie Christel Harmaux-Fritsch et Guy Walter - Yasmina	
21h - 23h	Le Paradoxe de l'Érika - JIMC Hamsey - Kiwat campagne	
<b>DIMANCHE 8 JUILLET</b>		<b>Face aux logiques autoritaires, une démocratie de qualité.</b>
12h - 13h30	Accueil et pique-nique	
13h30 - 14h	Présentation de la journée par Patrick Vivot et Noëlla Alnèk-Khaï (REOT - Culture 21)	
14h - 15h	Savoir argumenter - Atelier de méditation - Produit intérieur doux - La démocratie au quotidien - Marcher sur la terre - Gestion des conflits	
15h - 16h	Les arbres prennent des couleurs - Le pas de côté - Le dire pour agir - Communication non-violente - Gérer les conflits - Témoin de vie Boris Kagritsky - Témoin de vie José-Baptiste de Foucauld - Témoin de vie Françoise Rediguez	
16h - 18h	Forum des jeunes et des enfants - Philosophie/art - Expositions Lucy - Awala & Calligraphie	
18h - 19h	Centrale assemble l'intérêt commun - Reconquérir des espaces de liberté face aux logiques autoritaires - Promouvoir la citoyenneté active	
19h - 19h30	Contes de Eugénie Djera - Cuba conté - Temps des coopérations	
19h30 - 20h30	Yasmina - Témoin de vie Patrick Vivot - Témoin de vie Vivian Latire	
21h - 23h	Témoin de vie Ambassadeur d'Éthiopie Haik Mikael Tadeloch Le Paradoxe de l'Érika - Kiwat Campagne	
Chaque jour, un groupe de citoyens représentatifs monte en compétence sur la défi du jour avec Économie & Humanisme et la Fondation pour le Progrès de l'Homme.		

Il convient alors d'opérer une distinction entre l'intégration d'acteurs collectifs dans les processus participatifs du DD urbain, à l'exemple des associations, et celle des citoyens en tant qu'individus : riverains, habitants, etc.

## ❖ 2. La participation associative

On l'a vu : certaines associations s'accommodent fort bien des dispositifs de participation mis en place par les villes et les agglomérations sur les projets de DD urbain ; certaines y trouvent même l'occasion de renforcer des liens avec les collectivités pour lesquelles elles peuvent tenir lieu de prestataires de services sur des questions environnementales : le cas de B. et de A. que l'on a appréhendé dans



l'agglomération de Nantes le montre. Par exemple, A. bénéficie de financements publics pour son activité de Point Info Energie, avec un partenariat financier où prennent part de nombreuses institutions publiques : « Alors, pour le point Info Energie, on est financé par l'ADEME, par Nantes Métropole, par la Région. Donc ça fait pas mal d'acteurs ». L'importance de ces financements publics se devine lorsqu'on établit un ratio entre les membres de l'association et les permanents salariés : somme toute, si on compare avec des associations militantes (plus d'adhérents, des bénévoles actifs, peu de salariés en tendance<sup>1</sup>), il y a là un nombre conséquent de salariés pour un nombre relativement limité d'adhérents (ce qui peut aussi se comprendre par la spécialisation du créneau) : « Donc 165 adhérents en tout, sur les 3 sites. 11 salariés. Sur cette antenne, on est 4 salariés. Il y en a un à Saint-Nazaire, le reste, donc les 6 autres, à Angers. En termes d'adhérents, sur les 165, il doit y en avoir 40 en Loire Atlantique, le reste en Maine-et-Loire ». En contrepartie des sommes perçues, ce salarié explique consacrer du temps à des permanences physiques pour renseigner le public qui s'adresse à la structure : « Trois demi-journées d'accueil [par semaine], envoyer des mails, des courriers, prendre des contacts, avec de la documentation ». (salarié d'une association, Nantes, 20/06/07)

Mais cela est également vrai au-delà des associations qui exercent une délégation de service public. La dimension de participation, rattachée au principe d'exercice de la démocratie, est désormais posée comme une composante inhérente au DD, au même titre que ses trois dimensions classiques – environnementale, économique et sociale. Dès lors, bien des associatifs y voient un champ privilégié pour l'action citoyenne, en même temps que pour légitimement prendre part aux processus de décision publics – le DD est de ce point de vue un cadre légitimant pour la société civile organisée. On le comprend à travers les dires de cette associative lilloise, qui parle même d'une fonction *d'arbitrage* pour les associations, dans un contexte multi-acteurs où sont mis en présence des intérêts divergents sur une scène élargie ; d'où ce propos où elle autonomise la dimension de démocratie participative comme un « 4<sup>e</sup> pilier » du DD, à l'égal des trois autres, là on y verrait plutôt une déclinaison transversale ou sociale ; cette mise en valeur donne à voir la position de l'acteur et le pont de vue qu'elle défend quant à la centralité des associations sur les enjeux du DD : « Donc on a aussi à faire ce travail de conviction, voire, ce que j'évoquais tout à l'heure, d'arbitrage des pouvoirs publics, quand il y a des intérêts divergents. C'est le quatrième pilier du DD, généralement on définit le DD comme à la croisée de l'environnemental, de l'économique et du social ; la démocratie, qui est un pilier indispensable » (présidente d'association, Lille, 5/06/07).

L'image est pourtant plus complexe : qui n'a pas entendu ici ou là dans les médias un responsable associatif se plaindre du peu de cas qui lui est porté par les élus de sa commune ou intercommunalité ? Le cas du groupe Motivé-e-s, à Toulouse, le rend bien : d'après ces derniers, la concertation des pouvoirs locaux avec les associations serait fort limitée, le Grand Toulouse n'aurait pas de tradition participative, et le propre fonctionnement de la Communauté d'agglomération serait globalement « peu transparent »...<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour une vision d'ensemble, cf. par exemple Dan FERRAND-BECHMANN (dir.), *Les bénévoles et leurs associations. Autres réalités, autre sociologie ?*, Paris, L'Harmattan, 2004.

<sup>2</sup> Entretien avec Fabien Maguin du groupe Motivé-e-s, cité in *Alternatives Economiques*, op. cit., p. 43.

a) *L'intégration variable du champ associatif local dans les modes de participation liés au DD urbain : entre pôle institutionnel et militant*

« Participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? » Ainsi peut se résumer le balancement qui correspond à la place des associations dans l'action publique locale<sup>1</sup>. Il s'agit alors pour nous de voir en quoi on trouve trace dans le cadre des enjeux de DD urbain de l'équation courante selon laquelle les associations locales « institutionnelles » ou plus « militantes » seraient plus ou moins associées aux processus de la décision publique, au titre de la participation. Plus précisément, s'agissant de peser sur la décision publique, c'est l'émergence, dans le secteur associatif, de figures « professionnelles » de la participation<sup>2</sup> qui mérite d'être questionnée, entre militance et expertise – ce qui amène à penser ensemble, dans les tensions possibles, ces deux « pôles » du champ associatif engagé sur la production de la ville durable. Plus largement, c'est la participation au risque de l'enrôlement de la population et la désignation d'un nouveau type d'experts sommés de participer à la vie publique qui retient l'attention<sup>3</sup>.

► Des associations institutionnelles et militantes, plus ou moins associées dans le cadre de la participation DD

La mise en place de l'Agenda 21 de la LMCU est un exemple de participation d'une association « reconnue » à des démarches participatives dans le cadre de dispositifs DD : « Oui, il y a eu une concertation des associations quand la ville a eu la volonté de bâtir son Agenda 21, donc on a participé largement dans cette concertation », comme nous le dit cette présidente d'association environnementaliste. Cette association participe également aux réseaux d'action publique et aux initiatives locales : elle cherche à peser en nouant des partenariats plutôt que de s'opposer ; par exemple en s'associant à des actions de la municipalité de Lille : « d'ailleurs dans lesquels la MRES et notre association sont partenaires. [...] Bien sûr, il y a tout le temps des partenariats entre la ville et les associations, la fête des jardins, qui date d'avant-hier, c'était co-organisé, [...] avec notamment un village associatif, donc nous étions présents. C'est un exemple concret, mais il y en a des centaines ». (présidente d'association, Lille, 5/06/07). On voit là que la MRES est tenue et reconnue pour un interlocuteur par les pouvoirs publics locaux. Mais la part prise aux dispositifs de participation tient notamment de l'insertion à différentes commissions mises en place dans le domaine de l'environnement, comme nous le voyons dans les propos qu'elle tient par la suite : « Au quotidien, peut-être pas, mais à l'hebdomadaire, oui on participe à des organismes de concertation comme le Conseil de développement de la Communauté urbaine, le Conseil communal de concertation de Lille, le Syndicat permanent pour la prévention de la pollution industrielle<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> Voir Jacques DE MAILLARD, « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, 48, 2002, pp. 53-65.

<sup>2</sup> En référence à Magali NONJON, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 70, 2005, pp. 89-112.

<sup>3</sup> Cf. Florence RUDOLF, « La participation au piège de l'enrôlement », *Espaces et Sociétés*, 112, 2003, pp. 133-153.

<sup>4</sup> Sur le S3PI comme instance productrice de transversalité sur les enjeux de DD urbain, voir par analogie l'étude du cas strasbourgeois par Virginie ANQUETIN, « Produire une politique municipale de l'environnement : la régulation des interactions des acteurs locaux par l'"expertise" », in : Philippe HAMMAN *et alii*, *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 129-151.

différentes commissions locales d'information et de surveillance, ce genre de structures ».

On peut aussi remarquer, dans ces dispositifs de concertation, que les collectivités associent d'abord des associations institutionnelles expertes, avant celles ayant un pôle plus militant : notre interlocuteur le dit, sur l'aspect énergie, à Nantes, son association a eu l'exclusivité dans le dispositif participatif : « D'autres assoc ? Non, non, je ne pense pas. Nous, on était exclusivement là-dessus ». (salarié d'une association, Nantes, 20/06/07). Mais elle ne prend part à des dispositifs participatifs DD que lorsqu'elle est sollicitée par les pouvoirs publics locaux, et non pas de sa propre initiative. Cela prouve le caractère d'expertise institutionnelle et de prestation de services de cette association, loin du militantisme revendicatif : elle participe quand c'est la collectivité territoriale qui l'y intègre, ce qui montre bien toute la diversité des degrés et des schémas participatifs : « On est tellement en flux tendu. Il faut des sollicitations. Si on ne nous sollicite pas, on va difficilement au devant. On est au courant de ce qui se passe que quand ça sort, et que quand le projet est déjà avancé. [...] On n'a pas le temps. On n'a déjà pas le temps de répondre uniquement aux sollicitations, alors s'il fallait répondre à toutes les actions sous forme de proposition au sein de notre territoire d'action... c'est pas possible ».

décrivant les associations locales à Montpellier, cet élu vert restitue bien leur diversité, et le degré lui aussi divers de partenariats avec les pouvoirs locaux, entre associations militantes, défendant une cause ou des intérêts particuliers, et associations davantage expertes ou institutionnelles sur l'environnement ou le patrimoine, et coopérant alors avec les collectivités publiques sur des projets à dimension DD :

« Par exemple, le projet d'autoroute, vous avez plein d'associations qui se sont mobilisées contre le projet autoroutier. En général, c'est vrai que la plupart des associations qui se mobilisent, c'est davantage contre, c'est des gens qui défendent leurs intérêts, il y a aussi des associations qui n'ont pas un enjeu seulement local, mais qui se sont positionnées sur une thématique et qui apportent une réflexion plus globale. On travaille par exemple avec des associations sur la protection d'espaces naturels sur la vallée de la Mosson. Il y a une association très ancienne qui fait un boulot formidable de réflexion, même de travaux et d'entretien, etc., et qui s'appelle "Bayeuls-Mosson coulée verte", et qui est partenaire de la ville. Vous avez des associations qui se constituent pour défendre des intérêts et des associations qui se constituent, comme celle-là, pour valoriser un patrimoine, etc. Donc on a ces partenariats-là. On a aussi d'autres associations, du côté des Cévennes, qui se battent pour le maintien d'espaces verts, pour la création de chemins piétonniers avec qui on a travaillé, et inversement on a eu des riverains de l'usine de méthanisation qui sont contre le projet. C'est un projet d'intérêt général, et voilà vous avez un peu de tout, et vous êtes obligés d'en tenir compte et d'avoir ce dialogue ». (élu municipal, Montpellier, 1/03/07)

Un autre exemple montpelliérain, concerne les transports en commun : la TAM a intégré une association de personnes handicapées à un processus de discussion sur le tramway au titre du regard que celle-ci peut délivrer sur cet enjeu particulier – mais il n'y a pas eu de participation d'autres associations au-delà :

« Il y a des associations comme pour les handicapés, on travaille avec une association d'handicapés. Moi j'ai travaillé aussi avec quelques personnes sur l'accessibilité. Donc globalement... [...] Je crois que eux ce sont les seules ! Il y a quelques temps déjà qu'on travaille... Quand on a mis au point le tramway, on les a intégrées au projet, parce que ce n'est vraiment pas facile pour des gens valides de savoir exactement quoi faire. Alors c'est ce que l'on a trouvé de plus simple malgré tout, c'est d'avoir des personnes mal voyantes, c'est d'avoir des personnes handicapées pour discuter avec, ça nous permet de travailler les

projets plus facilement, moins en se plantant ! Et puis bon... On a déjà avancé avec la partie participative ! ». (cadre de la TAM, Montpellier, 2/03/07)

A Nantes on peut comprendre, dans le même sens, la place faite à l'association "Les Badauds Associés", dans le cadre du GPV Malakoff, s'agissant d'une intervention qui s'apparente à un soutien au projet et à sa diffusion élargie auprès de la diversité des publics locaux : « Mes collègues du GPV Malakoff ont participé à certaines démarches avec "Les Badauds Associés", qui est une association qui inclut certains chercheurs, qui a fait des photographies dans le quartier de Malakoff, donc les gens ont pu voir des lieux qui leur sont étrangers comme l'intérieur de la mosquée, les toitures, sur les toits, etc. Chaque public a vu les lieux des autres publics en photos. Et donc ça a été un dialogue qui se faisait... avec Les Badauds Associés, LBA » (fonctionnaire 1 à Nantes Métropole, Nantes, 21/06/07).

### ► Comment peser sur la décision publique relative au DD urbain ? Enjeux de légitimité autour de la participation

Ces processus participatifs constituent un enjeu de légitimation pour les différents acteurs en présence : associatifs et décideurs. Il en va en effet de la légitimité des premiers à prendre position au nom d'un collectif sur la scène publique, pour prétendre peser, et simultanément de la légitimité des procédures de participation engagées par les collectivités, et donc de leurs résultats (sur le registre « les citoyens ont pu s'exprimer ») destiné à asseoir les projets dont il est question ; dans les deux cas, c'est le « nombre » qui vaut et fait enjeu en liaison avec l'expertise que peuvent mettre en avant par ailleurs les intervenants.

« Faire nombre » est du reste un enjeu latent pour bien des groupements associatifs qui se mobilisent, avec derrière lui une réalité des adhérents qui peut être en demi-teinte, ce qui ne permet pas de s'imposer de façon « naturelle » sur la scène publique par rapport aux élus ; ce responsable de collectif l'explique bien :

« Le collectif, je pense, qu'on a dû être, je pense qu'on a dû être... C'est parce qu'en fait c'étaient les représentants d'associations qui y étaient... Elle réunissait entre huit et quinze [personnes], mais il y avait un représentant... moi, je représentais le GÉTRAM, bon le GÉTRAM ça n'a jamais été plus de 20 adhérents. C'est une association d'informations. Il y a eu l'ADTC 34 (Association de Défense des Transports en Commun) qui était pour défendre les transports. C'est une petite association qui a beaucoup de mal à faire des adhérents. C'est vrai que l'on est dans un pays d'individualistes, donc... Moi quand je vois à Strasbourg ASTUCE, où ils sont plus de 500, ou à Grenoble l'ADTC (Association pour le Développement des Transports en Commun) où ils sont plus de 1000... Vous voyez, quand on voit une association de transports en commun où ils sont plus de 1000, les élus ils sont prudents [...], le président, le représentant, sinon ils ne prennent pas de gant. Quand il faut insulter, là pas de problème. Disons que les adhérents, c'étaient surtout des associations, vous voyez, mais disons que cette vingtaine ou trentaine d'associations devait représenter 1500 personnes, quoi, au grand maximum. Parce que, vous savez, depuis quelques années, les associations perdent des adhérents. Il y a plusieurs choses, il n'y a plus d'idéalistes et de rêveurs, et même au niveau national. Et les syndicats, c'est encore plus catastrophique » (président d'association, Montpellier, 3/03/07).

Le comptage des participants dans les réunions publiques ou le choix de la salle (elle ne doit pas être trop petite si l'on pressent un public acquis, mais pas trop grande si l'on craint une mobilisation d'opposants...) deviennent alors objet des préoccupations des uns et des autres, les élus défendant leurs orientations comme

les associatifs critiques. Le responsable d'un collectif de Montpellier mobilisé autour du tracé des lignes de tram se souvient ainsi :

« En fait, dans les réunions de concertation, on peut prendre la parole, bien que souvent les responsables me coupaient en me disant : "Mais, M. B., on les connaît vos idées, on les connaît... c'est pas la peine, pourquoi vous voulez la parole, encore ?" Et puis, comme la donnait, à moi ou à un autre. Mais... dans les quartiers où il y avait des problèmes, ils faisaient les réunions dans des petites salles. Si bien qu'on s'y retrouvait à faire des réunions à 90 personnes dans une toute petite salle. Et là, vous avez 20 personnes de la TAM et de l'agglomération qui occupent une grande partie de l'assistance. Voilà. C'était ça un peu. Il y avait des empêchements comme ça » ; « Je suis allé à toutes les réunions de concertation, dans tous les quartiers j'ai comptabilisé le nombre de personnes, ce qui m'a montré que le chiffre de l'agglomération était gonflé, puis après... Mais depuis qu'il y a le numérique, ils se méfient parce que, comme on prend des photos et que le lendemain elles sont sur Internet, ils mentent moins, quand même... ».

Comme mises en scène, données à voir, les réunions de concertation peuvent ainsi devenir des moments où la tension s'exprime, et la parole devient contestée de la part d'associatifs qui y assistent précisément pour donner de la voix et avancer publiquement un contre-énoncé, fût-ce sur un registre personnalisé, compte tenu de la proximité de circonstances des uns et des autres. Tel que nous le rapporte le premier, un échange entre un responsable du Collectif Tramway et le directeur des trams de Montpellier à l'occasion d'une de ces réunions le traduit :

« Et avec le directeur des trams, non ! Alors lui, il était à Strasbourg avant, et cet homme-là, [...] je me suis engueulé avec lui lors d'une réunion, où on fait des rencontres à la mairie. [...] Mais poliment, hein ! Poliment ! Parce que, figurez-vous, il s'était passé un truc hallucinant. Dans le courant de l'année 2005-2006, je lui ai envoyé une lettre tous les trimestres. Il ne m'a jamais répondu ! Par contre, il y avait cette réunion de concertation pour la ligne 2 à la mairie, il y avait 400/500 personnes, et puis à la fin on était un petit groupe à discuter avec des journalistes, des responsables d'associations, et il est arrivé : "Bonjour Monsieur", très poli, bien sûr, c'est quelqu'un de très aimable... Et donc il y a quelqu'un qui lui pose une question, et il a dit la parole qu'il ne fallait pas : "Vous savez, si vous voulez savoir quelque chose, vous demandez et je vous le dis". Alors je lui fais : "Ça tombe bien, moi je vous ai envoyé 8 lettres et vous n'avez jamais répondu, par contre la semaine dernière..." [...] Alors je lui dis, ça tombe bien, la semaine dernière j'ai reçu une lettre venant de vous à une question que je n'avais pas posée. Il y avait 5 pages. Alors ce qu'il s'est passé c'est qu'une association de quartier m'avait posé des questions par e-mail. Donc moi j'avais argumenté sur une question de bruit dans une courbe. Donc je fais la réponse, donc moi je signe, j'ai rien à cacher, je signe mon adresse, tout, j'ai rien caché. Et puis il l'a reçue, quelqu'un lui a transmis. Et là je suis tombé dessus. Et il me dit : "Oui, je sais ce que je fais, j'ai quand même fait 5 lignes de tram, 2 à Grenoble, 2 à Strasbourg et 1 ici". Je lui dis : "Oui, mais ce que vous oubliez de me dire c'est qu'à Grenoble et à Strasbourg, vous aviez Monsieur M. avec vous". G.M., c'était un responsable technique qui était à Strasbourg, c'est lui qui a fait vraiment le réseau. C'est quelqu'un d'exceptionnel. Je lui dis... Voilà. "Vous ne dites pas qu'il y a eu M. G.M. qui est venu vous seconder ! Vous, vous avez dirigé, oui bien sûr, les finances et tout ça, vous avez pris les décisions, mais ce n'est pas vous qui avez décidé de tout ! Vous nous ferez pas croire ça !" Il était furax... Mais sinon, avec certains techniciens de l'agglomération, ils me le disent, "vous aviez raison de proposer"... » (président d'association, Montpellier, 3/03/07).

Au-delà de ses prises de parole en réunions, notre interlocuteur revient aussi sur le travail des commissaires enquêteurs, qu'il a estimé insatisfaisant, et sur son action pour se faire entendre :

« Mais premièrement les élus n'ont jamais voulu... vu qu'on était en dehors de leur structure à eux, donc ça leur plaisait pas. Et les commissaires enquêteurs ont considéré que pour les pétitions, qu'il y ait une personne ou 50 000, que c'était un avis ! Nous on avait rencontré en deux ans 30 000 personnes, et ça comptait moins que l'agglomération qui organisait des réunions et qui réunissait dans ces réunions 5000 personnes. Donc je dois dire que de ce côté-là, on a

été trahi par les commissaires enquêteurs. Il y en a même, je suis allé les voir, je leur ai fait un rapport, un historique, et puis je les ai pris dans ma voiture pour leur montrer des choses que l'agglomération leur avait caché, qui était dans le dossier de DUP, c'est un dossier qui va aller jusqu'à la préfecture et ils mentent ! Le plus grand mensonge, ça a été sur la passerelle du Lez. Alors ils ont dit, si on fait cette boucle là, c'est pour desservir ce quartier qui est assez peuplé. Mais le problème, c'est qu'il est coupé par le Lez. Alors ils ont expliqué qu'ils allaient faire une passerelle. Et la passerelle, de l'autre côté du Lez, elle aboutissait dans une petite rue privée, de 3m60 de large, vous voyez, et donc ce n'était pas viable quand il doit passer des centaines de personnes là ! J'ai rétabli la vérité, et donc ils ont annulé la passerelle, en disant : "Non, on a jamais voulu la faire"».

Sont ainsi conjugués en pratique, lors de ces moments d' « exposition » des divergences, les trois registres du nombre, de l'expertise et du scandale, distingués par Michel Offerlé<sup>1</sup>. Face à la contrainte que peut représenter la mobilisation physique des personnes pour une association, par exemple pour être présent en nombre aux réunions publiques, on observe alors une évolution du répertoire d'action, vers des modes de mobilisations davantage « dématérialisés », permettant aussi de prendre position dans le débat public. La construction d'un site Internet en est un exemple, qui « dérange », c'est-à-dire a valu à l'association de ne pas être associée aux processus de concertation, mais en même temps fonctionne, comme outil de production de contre-énoncés dans l'espace public ; cet associatif montpelliérain le souligne : « On a monté le Collectif Tramway, avec le site [Internet]. Et le site, ça a beaucoup déplu, parce que, bien sûr, on ne traite pas les gens... [A l'agglomération, ils ont un discours :] "On est les meilleurs, on est infaillibles"... autant les élus que les techniciens » (président d'association, Montpellier, 3/03/07).

De tels enjeux sont récurrents pour des associations locales ou régionales situées dans le domaine du DD et de l'environnement : se pose la question de la légitimité à parler, c'est-à-dire de la « représentativité », construit social qui passe notamment par « le nombre » donné à voir. Il n'est pas rare que les militants soient en nombre réduit, et les canaux de diffusion du message constituent l'activité première pour « exister » ; la présidente d'une association d'environnement lilloise note ainsi :

« [Nous ne sommes] pas beaucoup. De membres cotisants, c'est de l'ordre de 70, nous sommes seulement régionaux, agréés pour le Nord et le Pas-de-Calais, et on touche régulièrement puisqu'on a un journal qu'on édite tous les deux mois, qu'on édite à 500 exemplaires, pas 500 exemplaires papier, autrefois c'était ça, depuis quelques années on a un peu rationalisé les choses et on diffuse beaucoup par Internet. Ça économise du papier, du temps et de l'argent. On diffuse aussi sur des manifestations particulières, on était la semaine dernière à la fête des jardins... » (présidente d'association, Lille, 5/06/07).

On retrouve ici les aspects de communication sur les enjeux DD, liés pour une association à l'enjeu de reconnaissance par les acteurs publics, pour être retenu dans les processus de concertation par exemple, ce qui suppose de pouvoir parler « au nom de » – la mise en place de la MRES peut ici permettre justement un « grandissement » pour les associations de taille moindre qui y sont regroupées et pour les porte-parole ; et cela d'autant plus si l'association n'est pas subventionnée de façon générale, et monte donc des financements projet par projet en sollicitant des acteurs publics variés, collectivités et institutions du domaine de l'environnement<sup>2</sup> : « On a des opérations partenariales en général, on n'a pas de

<sup>1</sup> Michel OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998 (1<sup>ère</sup> éd., 1994).

<sup>2</sup> Sur la gestion de cet aspect, cf. les contributions rassemblées in : Lionel PROUTEAU (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003.

financements réguliers, on n'est pas une association subventionnée, on se fait financer sur des projets, donc par exemple on veut créer une exposition sur le thème de l'eau, on bâtit un projet d'exposition et on cherche des financements, on a des financements croisés en général, je ne sais pas...l'Agence de l'Eau, le Conseil Régional, selon le type de projet, la Communauté urbaine, l'ADEME, etc. ». Par la diversité des financeurs et des partenariats, c'est une posture de passeur qui ressort : tisser des liens, ne pas être repéré comme lié à une institution de financement unique, garder une posture d'entre-deux entre engagement militant et participation aux cercles institutionnels locaux : « On est constamment en contact avec des élus... », nous dit-on (présidente d'association, Lille, 5/06/07), au sens de produire du lien et pénétrer les réseaux de la décision publique mais sans s'y voir enfermer ou être décrédibilisé dans le milieu associatif en raison d'un financement direct (par rapport à d'autres associations plus militantes, etc.), tout en se « professionnalisant »<sup>1</sup>...

De ce point de vue, si entrer dans l'action publique peut aussi se faire en la contestant<sup>2</sup>, même des associatifs critiques vis-à-vis des pouvoirs publics locaux développent à présent des compétences techniques, lorsqu'il en va d'enjeux comme le DD urbain. S'il s'agit de participer pour changer les politiques menées, encore faut-il exprimer un avis ou une contre-expertise qui puisse apparaître valablement fondée. La posture associative du président du Collectif Tramway de Montpellier le montre ; elle se veut fondée sur une compétence réelle et avérée, une spécialisation : ainsi ne parle-t-il que de questions de transports urbains lors de prises de parole publiques, alors que, comme associatif, il représente une personnalité de la société civile locale que les journalistes interrogent plus largement :

« Et puis le reste, l'autoroute, tout ça, je le laisse. On ne peut pas batailler sur tous les fronts. Et surtout, il faut parler de ce qu'on connaît ! [...] Je ne prends la parole que sur ce que je connais ! C'est-à-dire les transports en commun. Disons que pour l'inauguration du tram, mettons, c'est ma dernière prestation, pour la *Gazette de Montpellier* qui sort tous les vendredis, et le rédacteur que je connais bien, car il m'a donné souvent la parole dans les années précédentes, avec qui je suis devenu copain, m'a appelé. Je l'ai aidé à faire un numéro spécial sur le tram, un petit classement. On a choisi notre petit... Et on a fait notre petit classement des tramways de France. Celui qui est arrivé en tête, c'est un tramway très récent, c'est celui de Mulhouse. Alors j'ai fait ce numéro spécial avec le rédacteur en chef. On a fait 4 ou 5 pages, j'ai fourni les photos. Et puis... ça c'est ma dernière prestation, c'était pour le jour de l'inauguration. Mais non, mais je ne prends pas la parole ailleurs. Que sur les transports. Mais... On m'a demandé aussi pour l'Europe, si je votais oui ou non, parce qu'ils ont demandé à une centaine de personne sur la ville, et donc ils m'ont demandé à moi. Pour les présidentielles, c'est pareil ! Et c'était nominatif. Oui, mais moi je n'ai pas... On avait le droit à un petit truc comme ça [un encart] avec une photo et Monsieur Untel... identifié. Et puis surtout dire la raison, si oui ou non, dans le cadre de l'Europe, par rapport aux transports en commun. Bon, parce que en plus je devais répondre en fonction de ce que je sais quoi ! Je suis pas politique, je suis associatif, je fais ça parce que ça m'intéresse, je ne veux pas prendre la parole sur tout, sur la "Nouvelle Star", sur le prix des carottes, voilà ! » (président d'association, Montpellier, 3/03/07).

---

<sup>1</sup> Voir aussi l'article de Sandrine RUI, Agnès VILLECHAISE-DUPONT, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », où les auteurs analysent comment les associations locales envisagent et utilisent l'espace public institutionnalisé tel qu'il s'est développé ces dernières années à Bordeaux : sans modifier leurs répertoires d'action traditionnels, mais en articulant participation et action collective, elles trouvent un entre-deux « propre à régénérer la démocratie locale », in : *Espaces et Sociétés*, 123, 2005.

<sup>2</sup> En référence à Gwenola LE NAOUR, « Entrer dans l'action publique en la contestant », *Politix*, 70, 2005, pp. 9-28.

C'est par cette expertise acquise qu'il en vient à nourrir un sentiment de compétence à intervenir dans le débat public et à distribuer bons et mauvais points... Par exemple, il donne un avis favorable à la piétonisation du centre de Montpellier, et ne cache pas son sentiment sur la fréquence insuffisante de certaines lignes de bus (« Mais il y a quand même une demande, les Montpelliérains aimaient bien aller à la préfecture et au marché en bus... »). On le saisit, cet associatif se sent en mesure de porter un jugement sur l'action publique, c'est-à-dire qu'il s'incarne dans une logique de porte-parole :

« La piétonisation a commencé depuis longtemps, depuis le tunnel qui a été fait sous la Comédie. Parce qu'avant les voitures passaient sur la Comédie. Dans les années 1980, la Comédie a été piétonisée, la piétonisation a gagné tout un tas de rues commerçantes dans l'Écusson. Et il y a 3, 4 ans, ils ont décidé de faire une piétonisation avec un contrôle d'accès : avant, à partir de 10 h jusqu'à 19 h il n'y avait aucune voiture, et maintenant, il y en a. Y'a les riverains, qui peuvent circuler, les commerçants, tous les gens qui ont une carte. Je crois, autant que je sache, que l'instruction des cartes est assez juste, pour ceux qui habitent dans le centre. Ça a l'air de fonctionner. Il y a peut-être quelques passe-droits, mais je crois quand même que ce n'est pas la majorité. De ce côté-là, je leur donne la caution, parce qu'il ne faudrait pas qu'il y ait trop de voiture. Avant, on savait que de 11 h jusqu'à 19 h, vous étiez tranquilles, il n'y avait pas de voitures. Maintenant, il y a des voitures qui circulent. Pour les transports en commun, ça a chassé tous les bus qui entraient en ville. Les bus ne rentrent plus sur l'Écusson. Mais il y a quand même une demande, les Montpelliérains aimaient bien aller à la préfecture et au marché en bus. Moi je pense que cette piétonisation est positive dans la mesure où la ville a toujours refusé la demande de la CCI, à savoir libérer l'entrée des voitures le soir à partir de 20h, que tout le monde puisse rentrer, aller au restaurant... La ville a toujours refusé. Le problème, c'est que s'ils avaient fait ça, le lendemain, le service des poubelles ne pourrait pas passer, il ne faut pas compter sur le civisme des gens ! Ici comme ailleurs. Jusqu'à présent, la ville a su résister aux demandes de la CCI là-dessus. Qu'il y ait des gens qui ait le droit c'est normal, mais sinon, le libérer, il y aurait les gens qui viennent au cinéma... Le problème, c'est que le matin à 5 h ou à 6 h quand tout redémarre, ils seront toujours là ! Je pense que c'est encore une question de comportement individuel. Vous êtes dans une rue piétonne, et il y a un gars qui va vite, ça arrive, parfois, les gens ne se rendent pas compte, il roule comme si c'était une rue normale... ».

On voit, lorsqu'il aborde d'autres sujets de DD urbains que le tram, qu'il se sent désormais fondé à exprimer aussi un avis dessus, et le veut là encore fondé : il dit avoir lu sur le sujet, par exemple sur le procédé de méthanisation, et propose toujours des améliorations, intervient par des lettres, etc. :

« Alors le DD, il y a le problème qui n'est pas résolu à Montpellier encore, c'est les ordures. Ça c'est complètement hallucinant de ne pas récupérer tout le verre, tout le fer, c'est un truc que j'ai du mal à comprendre. Tous les papiers... ici, vous avez le tri sélectif, ça s'appelle Déméter, et le problème, c'est qu'arrivé à un certain palier, c'est-à-dire à 25, 30%, ils se sont arrêtés. C'est-à-dire qu'ils ont organisé les deux poubelles. Donc dans mon quartier, moi j'habite dans une villa, donc j'ai 2 poubelles, et là dans le centre, ils ont, depuis que Déméter a été mis en place en 81, ils n'ont pas bougé ! Y'a rien qui a été fait ! Dans certains collectifs, oui, il y a les 2 poubelles. Mais dans certains collectifs, quand il n'y a pas de gardien, vous avez toujours les poubelles qui sont au milieu, alors vous mettez tout dedans ! C'est un problème ! Arrivés à un certain stade, ils ont tout arrêté. Et puis les responsables de l'agglomération ont joué la montre, pour retarder la fermeture du centre d'enfouissement, qui est au bord de la mer. Ils ont retardé, ils ont retardé tant qu'ils ont pu. Et là, ils se sont lancés dans une technique qui est pas encore... je sais pas si elle est sûre à 100%, la méthanisation. Il me semble que la méthanisation ça marche, mais pas pour des volumes aussi gros que ceux de Montpellier. Je ne sais pas, mais d'après ce que j'ai lu, il me semble que ce sera un peu juste. Donc l'usine est en construction, mais là aussi ils ont manqué d'imagination, parce que l'usine qui est en construction, elle est le long de la ligne 2, elle est ici [il montre le plan] et le centre d'enfouissement des déchets ultimes, ils veulent le faire ici, à Fabrègues, là » (président d'association, Montpellier, 3/03/07).



La nécessaire production d'alliés dans les réseaux techniques locaux peut être aussi comprise dans le même sens : si notre interlocuteur n'a pas de contacts avec les responsables politiques, il prend soin d'entretenir des relations avec les « hommes du terrain » (conducteurs...) et des fonctionnaires des services techniques :

« Mais par contre on a de bons contacts avec certains responsables techniques... de l'agglo. A la TAM, il y a de très bons responsables aussi, de temps en temps je rencontre, je connais beaucoup de conducteurs qui me disent, qui me donnent des renseignements, je connais quelques responsables du matériel ou autres avec qui je discute, qui connaissent le site... Je vous parle du site d'Édouard Paris, auquel je collabore. Et donc ça c'est possible... Mais vous pouvez discuter raisonnablement. Et officieusement, ils ont pas mal de critiques, d'inquiétudes, par rapport à ce que décide l'agglo. Mais ils ne s'en cachent pas en privé, quoi ! Et... ni avec les politiques... ».

C'est là une marque de ce que la démocratie participative locale s'interprète comme une transaction tripolaire : tandis que la démocratie représentative combine deux légitimités, en apparaît ici une troisième, celle de la mobilisation citoyenne, ce qui induit une ouverture du champ des alliances possibles<sup>1</sup>, et davantage fluctuantes de ce fait : une partie des habitants peut, sur tel ou tel sujet, s'appuyer sur le soutien de telle ou telle fraction des élus, des administratifs ou des techniciens<sup>2</sup>.

#### ► Un processus de professionnalisation de la participation associative

Plus encore, le constat dressé par la présidente de cette association environnementaliste lilloise est assez simple : les questions d'environnement et de DD tenant à la fabrique de la ville au sens large constituent des enjeux proprement politiques, si bien que, pour agir, le militantisme critique hors des canaux de la décision ne suffit pas ; d'où l'utilité de prendre part à la participation institutionnelle. Une telle posture peut expliquer que c'est dans les intersections que se joue la consistance du DD, et précisément l'action de l'association qui déborde le militantisme citoyen pour se positionner sur la scène publique et vis-à-vis de la décision politique : « Par exemple, dans certains cas, il ne suffit pas de la bonne volonté de chacun, sur les choix d'aménagement du territoire, est-ce qu'on construit des voies ferrées ou des autoroutes par exemple, là c'est clairement des arbitrages publics, il ne suffit pas de la bonne volonté de quelques citoyens, même très mobilisés. On est carrément dans le champ du politique » (présidente d'association, Lille, 5/06/07).

La problématique des friches industrielles, qui est un enjeu local fort dans la région de Lille, permet de le comprendre : cette question est à présent inscrite sur l'agenda politique, et son traitement est un exemple de la dimension « multi » des enjeux DD, impliquant de nombreux acteurs, la production d'instruments, etc. Vis-à-vis de ces processus, le rôle premier des associatifs serait une vigilance maintenue, ce qui peut passer par la prise de parole, et donc la production d'une légitimité pour

---

<sup>1</sup> Ceci correspond au passage de la *dyade* à la *triade*, au sens de Georg SIMMEL, *Sociologie et épistémologie*, Paris, éd. PUF, 1981 (1<sup>ère</sup> éd., 1917).

<sup>2</sup> On renvoie ici à l'analyse de Maurice BLANC, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, 69, 2006, pp. 25-37, en particulier p. 33 ; et D.M. SMITH, M. BLANC, « Participation and grass-roots democracy », *Environment and Planning D : Society and Space*, 15 (2), pp. 281-303, notamment p. 298.

parler au nom des habitants, riverains, etc., ce qui suppose un « équipement expert », au sens de la sociologie de l'expertise<sup>1</sup> :

« Ce sont des enjeux dont les pouvoirs publics sont en général conscients, ça n'a pas toujours été le cas, mais de plus en plus il y a une prise en compte de l'existence de ces sites et de ces friches industrielles, dont un certain nombre... il y a une volonté de les répertorier, et de les traiter, c'est le travail de la DRIRE. Il y a le souci et la nécessaire vigilance des riverains au cas par cas, et des associatifs pour qu'il y ait une prise en compte réelle, pour qu'on ne construise pas n'importe quoi sur n'importe quel sol, mais c'est un vrai problème sur l'agglomération ça » (présidente d'association, Lille, 5/06/07).

La structure que notre interlocutrice préside apparaît comme une association mettant en avant une expertise technique DD et pas seulement dotée d'une posture militante, c'est net lorsque sa responsable expose ses activités et donne un exemple précis: « Il y a des actions de repérage, de diagnostic, d'évaluation, de mise en sécurité, de surveillance, voire de re-médiation, mais c'est extrêmement compliqué comme domaine. Nous, nous avons fait des propositions qui étaient relativement novatrices, pour les traitements, c'était d'utiliser les plantes, ce qu'on appelle de la "phytoremédiation", utiliser des plantes qui ont la capacité d'abord de résister aux métaux lourds, et pour certaines d'entre elles de les accumuler, donc l'idée c'est de les planter, déjà ça stabilise la pollution qui est déjà dans le sol, et dans certaines conditions ça peut permettre d'en extraire une partie ». En cela, provenant de la sphère associative, mais formulant des propositions qui se veulent fondées techniquement en direction de l'action publique, cette « militante » participe de scènes de passages des enjeux de DD, et peut à ce titre être associée aux processus délibératifs.

On retrouve au niveau non pas seulement de cette association environnementale, mais de la MRES en général cette démarche à la fois engagée et institutionnelle dans la production de contacts larges et de participation au débat public, à partir d'une production d'expertise sur les thématiques DD pensées dans leur transversalité et par rapport à la fabrique de la ville (politiques énergétiques ; logement ; mobilité, déplacements, transports) :

« On ne cherche pas particulièrement un parti ou un autre, le fait est quand on fait une recherche un petit peu tous azimuts, on tombe toujours à peu près du même côté pour des gens qui répondent positivement. Alors, c'est plus facile d'avoir un écho et de mener des actions en partenariat avec des élus verts et socialistes, mais c'est pas exclusif. D'ailleurs, là je change un peu de casquette, je prend la casquette MRES, on a réfléchi à des textes, ce qu'on appelle du positionnement commun, c'est-à-dire que les différentes associations de la Maison ont rédigé en commun des textes portant sur des grands sujets, pour l'instant il y en a eu deux, et il y en a un troisième en chantier, c'est tout récent comme démarche, le premier, c'était en 2005 sur les énergies, donc sur les politiques énergétiques. Ces textes sont d'abord destinés à éclaircir les idées dans le réseau lui-même et surtout à s'adresser aux élus, aux décideurs régionaux, typiquement, ce texte on l'envoie à tous, on a des réponses d'un certain nombre. Donc premier thème qu'on a abordé dans ces positionnements communs, c'étaient les politiques énergétiques, en plein au cœur du DD ; deuxième qu'on a abordé, c'est le logement, c'était en 2006, le texte est sorti, en tout cas il a été présenté à la presse au début du mois de janvier 2007, on était en plein dans les actions des Don Quichotte, donc ce n'était pas voulu parce que ce texte était en préparation depuis un an, mais encore une fois c'était en plein dans l'actualité qui mettait en avant des problèmes sociaux, impliquant des décisions d'aménagement. Troisième texte qui est en chantier actuellement, donc qui devrait sortir à la fin 2007, c'est sur mobilité, déplacements, transports. Donc on part du constat, on fait une analyse de la situation et puis des préconisations qui sont clairement engagées » (présidente d'association, Lille, 5/06/07).

---

<sup>1</sup> Cf. Jean-Yves TREPOS, *Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996, pp. 49-50.

Ces traits se retrouvent dans le champ associatif local d'autres agglomérations s'agissant des questions de DD urbain. Ainsi, à Nantes, que ce soit l'association A. ou B., leurs responsables signalent que les adhérents expriment des positions plus ou moins militantes, mais que la dimension institutionnelle de leur activité l'emporte de fait, en tant que Point Info Energie ou plus largement prestataire des collectivités ; la vision de certains membres associant plutôt le DD à la décroissance<sup>1</sup> s'efface devant les partenariats institutionnels noués<sup>2</sup> :

– « Justement, on avait dit : il y a des gens qui ne sont pas dans le cadre du DD, qui sont plutôt sur le thème de la décroissance, mais même de la part de ces gens-là, le DD, c'est déjà bien » (salarié d'une association, Nantes, 20/06/07).

– « Je pense qu'on a dans notre réseau des gens qui sont plus sur le thème de la décroissance, mais quand on les rencontre, il n'y a pas de conflit non plus. Mais nous, on n'est pas militant, on est au service des structures, alors ils n'ont pas intérêt à être non plus trop offensifs par rapport à un projet » (salariés d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

Dès lors, la production d'expertise apparaît bien comme une ressource première pour ces associations afin d'être reconnues par les collectivités ou les services de l'Etat comme un acteur de ces thématiques DD, que ce soit pour des financements ou pour prendre position sur des débats publics : « C'est nécessaire quand on veut parler d'un sujet : pour le démonter, il faut le connaître par cœur. Parce que sinon le retour est d'autant plus violent. Donc on se doit de connaître tous les sujets. Si nous on dit qu'il y a trop de nucléaire, qu'il faut qu'on arrête, et qu'au retour on nous dit : "combien il y a de centrales ?", et qu'on ne sait absolument rien là-dessus, on passe pour un guignol » (salarié d'une association, Nantes, 20/06/07).

Emergent alors un certain nombre de « figures » associatives locales, dont la trajectoire et la posture porte la trace d'un engagement militant qui se conjugue à présent à une part d'expertise, gage de l'entrée dans les cercles de la participation DD lancée par les villes et les agglomérations. L'exemple de la présidente de l'association écologiste lilloise peut ici être cité. Cette dernière « assemble » posture associative et ressources expertes, par son parcours (enseignante du secondaire, travail dans la chimie dans le privé...), et une part « d'institutionnel » : administratrice de la MRES de Lille (« C'est comme ça que ça fonctionne, c'est-à-dire que la Maison est gérée par une Assemblée générale, un Conseil d'administration élu et un Bureau au sein du Conseil d'administration, donc on y arrive peu à peu selon le temps qu'on accepte d'y consacrer et selon l'envie qu'on a aussi ») et une part de représentation qui y est liée (« je suis là *au nom de...* »), d'où une posture « acceptable » par la surface institutionnelle acquise, comme partenaire dans les réseaux d'action publique :

« Je suis là au nom d'un certain nombre d'associations, je suis engagé dans une des associations de cette maison, et je suis aussi administratrice de cette maison et vice-présidente, depuis pas longtemps, en charge du DD. J'ai été enseignante en second degré en sciences physiques et chimie, j'ai une formation de chimiste. Et ensuite j'ai travaillé dans une usine, j'étais responsable de laboratoire dans une petite entreprise qui fabrique des objets

---

<sup>1</sup> Sur cette lecture du DD en termes de décroissance, cf. notamment le dossier « Développement durable ou décroissance sélective ? » de la revue *Mouvements*, 41 (4), 2005.

<sup>2</sup> Voir plus largement sur ce type de problématique tenant à l'expertise associative : Yves LOCHARD, Maud SIMONET-CUSSET (dir.), *L'expert associatif, le savant et le politique*, Paris, Syllepse, 2003 ; et Yves LOCHARD, Maud SIMONET-CUSSET, « La parabole de l'Observatoire ou les limites à l'institutionnalisation d'un "partenariat cognitif" avec les associations », *Politix*, 70, 2005, pp. 51-70.

techniques en tissu enduit de caoutchouc. C'est de la chimie » (présidente d'association, Lille, 5/06/07).

Sa posture associative n'est donc pas limitée au pôle « militant », même si sa socialisation associative ressort d' « engagements » antérieurs à des causes : « Mon engagement actif associatif, au début des années 1990, j'ai eu d'autres engagements avant dans d'autres domaines. [...] J'ai commencé à l'UNEF, c'était la Guerre d'Algérie et c'était un engagement Droits de l'homme tout simplement et pacifiste ». Et c'est par cette entrée militante que notre interlocutrice fait le lien avec les questions environnementales, auxquelles son activité professionnelle dans la chimie la sensibilise, et l'amène à lier enjeux d'environnement (« pollutions insupportables »...) et enjeux sociaux (« gaspillage des ressources », « inégalités »...); là aussi, se dégage une posture de liant, transversalement entre militantisme et expertise, entre DD environnemental et social :

« [Intérêt pour l'environnement] La chimie, précisément, et plus spécifiquement le regard sur l'environnement industriel. [...] Disons, la colère devant les gaspillages, à la fois l'aspect gaspillage des ressources et émissions de pollutions insupportables. Et puis aussi bien sûr la dimension sociale, c'est-à-dire se rendre compte qu'une société de consommation, par définition ça consomme, mais que tout le monde peut pas consommer, donc il y a des inégalités. [...] Oui, l'aspect préservation des ressources, des milieux, l'équité sociale à la fois à l'intérieur de notre pays et avec les pays pauvres, et intergénérationnelle, et puis il y a tous les grands enjeux environnementaux avec ceux qu'on a évoqué tout à l'heure, il y en a des quantités d'autres ».

Quant à l'élément déclencheur de son engagement en matière environnementale, au-delà des facteurs prédisposants évoqués (militance), il tient de la confrontation personnelle à un dossier technique précis (un agriculteur et une pollution locale) jugé injuste, sans règlement satisfaisant :

« L'épisode fondateur, c'est le soutien à un agriculteur dont les terres se sont révélées polluées par du plomb et du cadmium émis par l'usine Métal Europe voisine. Cet agriculteur qui avait vécu dans la région lilloise s'est trouvé exproprié à la création de la ville nouvelle à Villeneuve-d'Ascq, il est allé s'installer sur des terres qu'on lui avait proposées à côté de Obi et il s'est rendu compte au bout de plusieurs années qu'il y avait des désordres dans son cheptel, des malformations, des fausses couches, des maladies, des morts prématurées d'animaux, il a fait analyser le sol après différentes démarches, enfin il s'est adressé à la Chambre d'agriculture qui a fait une analyse de sol et a trouvé du plomb et du cadmium, en grande quantité. C'était ça qui expliquait tous ces problèmes-là et il a refusé de continuer à cultiver dans ces conditions et il a intenté un procès à Métal Europe et notre association s'est créée à partir d'une autre association de défense de l'environnement qui existait déjà et s'est créée spécifiquement pour le soutenir dans ses procès – qu'il a gagné d'ailleurs, ça a pris très très longtemps mais il les a gagnés » (présidente d'association, Lille, 5/06/07).

Une autre marque d'un processus de professionnalisation de la participation associative sur les enjeux de DD urbain tient plus encore à la fondation d'associations suscitées par des collectivités sur ces créneaux. L'exemple de la genèse de l'association B. à Nantes est éclairant.

Regroupement d'associations locales et de partenaires extérieurs, notamment d'institutions publiques, B. a été fondée à l'initiative d'une collectivité territoriale, la ville de Nantes, et pilotée initialement par un chargé de mission de la commune, qui a, lui, mobilisé des membres de la société civile ; il s'agit donc initialement d'un mode d'externalisation, sous forme associative, d'une démarche de la municipalité ; ce salarié de la structure le donne à comprendre :

« Dans la construction de B., de la Maison de l'Environnement, il n'y a pas eu, enfin, ça s'est fait de façon rapide, et portée très fort au départ par des collectivités territoriales. C'est un projet de la collectivité territoriale, aussi, qui a dit : on doit se doter d'une maison de l'environnement, et on a un statut associatif, pour garder une certaine indépendance. Alors, il y a eu 3 ans d'association de préfiguration, alors avec un porteur de projet chargé de mission de la ville de Nantes pour monter cette association, et il cherchait des personnes adhérentes à ce projet dans la société civile. Donc, il y a un petit peu cette double construction avec une volonté forte de la collectivité territoriale, et puis derrière un chargé de mission qui s'est tourné vers la société civile et qui a trouvé des personnes, des individus pour donner corps au projet de monter une association ».

Cette origine para-publique de l'association B. ressort de toute une phase de préparation pilotée par la ville de Nantes :

« Alors, il y a eu l'association de préfiguration entre 96-97, et 99 à peu près. Je crois que c'était déjà une association, avec le statut associatif, mais qui s'appelait préfiguration pour la création de B- Maison de l'Environnement. Donc il y a eu déjà des personnes qui ont pu adhérer, le président de l'association de B. qui était déjà le président de l'association de préfiguration, et c'était pas quelque chose d'abouti. C'est une association qui a servi à porter le projet B. avant qu'il soit réellement finalisé. Donc il y a eu cette première phase depuis 96 jusqu'en 99. En septembre 99, alors je sais jamais si c'est septembre 99 ou décembre 99, mais à un moment ou à un autre il y a eu l'ouverture au public et dépôt des statuts de l'association B. Donc il n'y avait plus d'association de préfiguration, c'était l'association B. Je crois que l'ouverture au public s'est faite en décembre ». (salarié d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07)

Les liens directs de l'association B. avec les collectivités territoriales ont été maintenus depuis la fondation de l'association, notamment par le biais des fondateurs et par la structuration en collèges de membres, comme l'explique notre interlocuteur « Alors, on a trois collèges, dans l'association, dont le collège des organismes et le collège des adhérents individuels. P. a été le premier directeur de B. Il n'a jamais été adhérent, et il est toujours salarié. Et il n'a pas... il n'est pas de ce côté-là de l'association. J.-C. D., par contre, il est toujours adhérent, en tant que membre fondateur. Il n'est plus au Conseil d'administration maintenant, mais il garde un pied dans la structure ». Il y a une véritable dimension d'association institutionnalisée chez cette structure *via* l'adjoint en charge (ainsi le changement de celui-ci aurait pu avoir des conséquences, dit en creux notre interlocuteur, saluant la « continuité »), à travers également la subvention municipale et les sollicitations en retour de cette dernière, qui se font « naturellement » :

« Les Municipales, je ne sais plus quand est ce qu'elle était, en 2001, 2002. Bon, ans ces eaux-là. Il y eu un changement d' élu à ce moment-là. Puisque c'était J.-C. D., et c'est devenu R. D. Il y a eu une continuité de soutien politique à l'association, il y a eu encore un financement, une continuité. C'était un changement de personnes, avec... une appropriation du tissu associatif par le nouvel élu. Il n'intervient pas directement, il nous laisse notre indépendance, mais il a une vision de ce que devrait être B. Il y a eu des différences, mais ça ne s'est pas ressenti. Ça s'est fait avec une grande continuité. C'est un partenaire, normalement il n'a pas de lien particulier avec l'association. C'est notre élu référent, il est Vert à la ville de Nantes, et à la Communauté urbaine, et donc c'est un personnage important pour l'association, mais il n'est pas... il vient aux Assemblées Générales, mais il n'est pas au Conseil d'administration, il n'est pas adhérent, il n'a pas de lien organique à l'association. Et c'est lui qui va défendre la subvention au Conseil municipal pour qu'elle passe. Et il essaie d'utiliser l'outil aussi, quand il en a besoin, il nous sollicite, aussi, ça se fait naturellement. Notamment, il nous a sollicités pour animer les atelier de co-production de l'Agenda 21, bon ben on était content, on a répondu oui, forcément, il n'y avait pas à discuter à ce niveau-là. Ça se fait aussi souvent, et naturellement. »

Cette dimension institutionnelle se retrouve du point de vue des deux salariés interrogés, qui n'ont pas d'engagements militants par ailleurs, et lorsqu'il est question d'une autre association, c'est en lien avec une guidance dans le cadre de B., c'est-à-dire dans le cadre de son activité de salarié :

« – Avez-vous un engagement associatif ?

– Moi, personnellement, pas vraiment formel. Du fait que j'ai accès à l'information, ça me permet d'avoir des actions... enfin, plus des courriers en fait, à envoyer. Mais pas formellement. Et auparavant, ça remonte à il y a 10 ans, j'étais plus sur la thématique humanitaire, je faisais partie de la Ligue de la Protection de Droits de l'Homme.

– Je suis adhérent de la crèche de ma fille. C'est une crèche associative, c'est comme ça. Et puis je suis adhérent-secrétaire d'une association adhérent à école, l'association Larami, c'est une personne que j'ai connue à B., qui fréquentait le centre de ressources. On a fait une ou deux actions ensemble, voilà. C'étaient des actions d'B., j'étais présent en tant que salarié. Et pour l'aider à monter son asso, j'ai une implication assez minimum, mais il faut, pour monter une association qui va porter un projet, essayer de développer une activité salariale, un certain nombre d'adhérents, avec un président, un trésorier, un secrétaire. Voilà, je suis secrétaire. [Et avant je n'avais pas d'engagement associatif] ». (salariés d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07)

Du reste, un même profil se retrouve dans le cas de l'association A., qui assure le Point Info Energie à Nantes ; ce salarié que nous avons rencontré n'a pas véritablement d'autres engagements (on est loin de la figure associative du militant pluri-engagé), ni associatif (« Non. Je n'étais même pas engagé, dans l'association sportive. J'ai eu un engagement dans une autre asso au mois d'octobre, avant que je sois embauché. J'ai participé à un éco-festival à Angoulême. Sinon, non. »), ni politique : « Non plus. C'est un manque de temps... Et pour être engagé politiquement, je pense qu'il faut être vraiment, quasiment en total accord avec ce qu'on présente, ce qui n'est pas le cas, donc... » (salarié d'une association, Nantes, 20/06/07).

On retrouve également la dimension institutionnelle de l'association B. à des démarches dans ses démarches participatives, dans le cadre de la production des Agendas 21, *via* des scènes institutionnelles dédiées (ateliers de co-production) ou permanentes (Conseil de développement) : « On a animé les ateliers de co-production de l'Agenda 21. Donc au niveau local, de mon point de vue, c'est tout. Il y a des représentants de l'association, mais là c'est les administrateurs qui sont au Conseil de développement. Et puis on a été consulté aussi pour l'élaboration de l'Agenda 21 métropolitain Nantes Métropole. Et là, c'était plus en tant qu'acteur, la consultation, qu'une sollicitation technique pour une co-production ». (salarié d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07). De plus ce salarié de B. explique que plus on peut faire valoir de partenariats institutionnels et financiers déjà actés, plus faciles seront à obtenir des nouveaux soutiens, ce qui atteste de la ressource d'expertise et d'*insider* au sein des réseaux publics et institutionnels pour y être reconnu comme interlocuteur :

« Et chaque année, on sollicite la DIREM [Direction des ressources énergétiques et minérales] sur les soutiens à l'association, et des expériences qui peuvent être menées. C'est moins inscrit dans le temps, puisque c'est chaque année une sollicitation. En général, on arrive à obtenir quelque chose, c'est reconnu dans le fait institutionnel, de par le fait qu'on est une structure assez nombreuse, ils sont bien obligés de participer. Il y a quand même une certaine incitation à soutenir les projets qu'on développe, parce que ce sont quand même des projets qui sont soutenus par les villes, par beaucoup de partenaires, il ne faut pas que le projet n'aboutisse pas par manque de subventions. »

Il en va de même, concernant les relations nouées par l'association avec l'ADEME, pour laquelle B. est prestataire, ce qui vaut aussi, en termes d'image valorisable localement :

« L'ADEME nous a missionnés pour mettre à disposition des particuliers leur documentation grand public, et on a aussi leurs expositions, des maquettes. Et là, elles intéressent plutôt des collectivités, et des entreprises, des entrepreneurs qui se mettent aux énergies renouvelables. On a cette mission-là depuis 2 ans. En novembre, on sera à 2 ans.  
[...] C'est une agence d'État et c'est une relation un petit peu avec l'État. Et quelque part aussi, au niveau local, c'est un soutien à nos activités, c'est une mise à disposition de documents, et de services de prêts de leurs outils pédagogiques, et c'est sur notre compétence gestion documentaire que nous sommes sollicités ».

Les procédures de co-financements auxquelles prend part l'association B. sont une autre illustration de ce même principe d'institutionnalisation : « On a fait trois sollicitations, c'est du co-financement pour les programmes qu'on mène sur participation-sensibilisation du public sur la gestion de l'eau, et puis sur un programme de formation-action des jardiniers privés de la ville de Nantes. Programme qui est d'avoir son jardin en ville de Nantes, programme d'accompagnement des plans de désherbage à l'échelle de la ville de Nantes. [...] Et une valorisation de l'action qui va être le support de la sensibilisation du plus grand nombre. Donc il faut un co-financement sur ce sujet-là » (salarié d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

On perçoit bien, dans le propos que poursuit le salarié de l'association B. que, pour être retenues dans le cadre de processus de participation, il y a, pour les associations environnementales, un enjeu de labellisation pour être validées comme interlocuteur valable et inscrit dans les réseaux de concertation et participation institutionnelle, par exemple par les services de l'Etat :

« Avec les administrations d'Etat, on a un partenariat assez fort avec l'Agence de l'eau depuis 2005, c'est le label CPIE. C'est un label qui a été créé par quatre ministères dans les années 1970. Actuellement, il y a un peu moins de 80 associations labellisées sur l'ensemble de la France. La révision des SAGE dans le cadre de la direction européenne, ben les agences de l'eau ont obligation de faire participer le public à ces plans de gestion, et ils nous ont sollicités pour mener cette action de participation du public. On a accompagné la consultation de 2005, et il y a une consultation qui doit avoir lieu en 2008. Entre les deux, on est censé faire de la concertation avec les acteurs, faire de la sensibilisation auprès du grand public pour ces questions, et s'assurer que pour 2008 la consultation intéresse le plus de monde possible. C'est aussi créer une culture participative sur le thème de la gestion de l'eau, dire au citoyen qu'il est concerné, qu'il a une action, et qu'en plus il doit donner son avis, que c'est utile au processus public. Donc là on a un partenariat avec l'Agence de l'eau, *via* le fait qu'on est labellisé » (salariés d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

En cela, le mouvement de professionnalisation d'associations oeuvrant dans le domaine du DD urbain peut être analysé comme une limite à l'ouverture des processus de participation. On rejoint alors, nonobstant les principes du DD socio-politique, le constat assez général<sup>1</sup> selon lequel, dans la démocratie locale, la participation aux dispositifs mis en place par les villes ou les agglomérations est d'abord celle de groupes constitués plus que de citoyens directement, et plus encore

---

<sup>1</sup> Que l'on pense à la critique assez forte exprimée par Jacques FIALAIRE, « Les associations, partenaires ou faux-nez de l'administration ? », *in* : Lionel Prouteau (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 123 en particulier.

(au risque de la « récupération » ?<sup>1</sup>) celle d'associations « labellisées » – par exemple, dans le cas nantais, celles qui pourront se prévaloir d'une reconnaissance par leur appartenance à la fédération B. :

« Sur le thème de la biodiversité, il y avait des associations. Mais c'est vrai que ça montre encore les limites de la participation de citoyens sur le thème de la biodiversité. Il y avait Bretagne vivante, il y avait le directeur de Bretagne vivante, il y avait la LPO [Ligue de protection des oiseaux], deux ou trois représentants de la LPO ; il y avait des adhérents plus des salariés, notamment le directeur. Donc, sur trente personnes, on en élimine facilement 15, des associatifs voire des salariés d'associations, qui sont là pour poursuivre le processus forcément, récolter de l'info et savoir se positionner. Et du coup, les associations ont participé assez fortement à ça ! » (salarié d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

### ► Un champ associatif clivé ?

Se pose alors, dans le champ environnemental, la question des relations entre associations locales, entre les deux pôles de l'expertise (reconnue) et du militantisme (écarté des processus participatifs). On connaît en effet les appréciations convenues pouvant être formulées par des associations qui sont soutenues financièrement par des administrations et les risques de clientélisme<sup>2</sup>. Par ailleurs, on sait également que les associations environnementales défendent un intérêt « collectif », dont la définition dépend de l'état des rapports de force existant au sein du champ, avec finalement une différenciation des objectifs poursuivis, derrière une sémantique identique de l'environnement et du DD<sup>3</sup>. L'analyse du cas de B. peut ainsi être prolongée.

Rendre raison des rapports variables pouvant exister entre les pouvoirs publics locaux et les associations investies dans le champ du DD urbain et de l'environnement ne doit en effet pas conduire à passer sous silence les conflictualités bien présentes au sein du paysage associatif.

Les enjeux de personnes au sein du Collectif Tramway de Montpellier en sont un exemple : la présidence de ce regroupement d'associations locales a constitué un enjeu et des suspicions existent entre les membres, faisant qu'un statut associatif formel a été écarté ; l'un des responsables explique :

« Alors le collectif, je pense que c'est vrai qu'on a été... c'est les comportements individuels qui ont fait que le collectif... moi-même je n'ai pas voulu que ça se transforme en association. Parce que je ne voulais pas qu'il y ait un président, parce que j'avais peur que ce soit un Vert, un militant vert qui soit élu. Alors dans la mesure où moi je ne voulais pas l'être, et que je ne voulais pas... alors j'ai été rigide dans la mesure où j'ai refusé catégoriquement que le collectif se transforme en association. Ce qui nous aurait permis une reconnaissance. Mais bon. Tandis que le collectif, c'était informel. Si on avait été associatif, on se serait fait agréer par le préfet comme une association de transports, et à ce moment-là ils auraient été obligés... alors ça c'est un regret, parce que... je savais... il y avait un espion, dans le collectif, qui rapportait tout ce qui se disait dans le collectif aux élus. J'ai des soupçons sur la personne. Donc parmi les fondateurs du collectif. Il y en a une autre qui pense que c'est quelqu'un d'autre. C'est vrai que le collectif... toutes les semaines qu'ils étaient au courant de ce qu'on faisait. Alors si on s'était transformé en association, on aurait eu un peu plus de poids. Sinon, moi... c'est le gros

<sup>1</sup> Rappelons par exemple le « processus de récupération » des associations par le pouvoir municipal, pointé de longue date déjà par H. BONNIER, « Les pratiques des associations de quartier et le "processus de récupération" », *Espaces et Sociétés*, 6-7, 1972.

<sup>2</sup> Voir notamment Renaud SAINSAULIEU, Jean-Louis LAVILLE (dir.), *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 191.

<sup>3</sup> Voir notamment les travaux de Carole WALDVOGEL, par exemple : « Le faux débat intérêt privé/intérêt public autour des associations environnementales revendicatives », *Revue des Sciences Sociales*, 33, 2005, pp. 80-87.



regret que j'ai. Mais connaissant la personne qui voulait devenir président, moi je ne pouvais pas accepter ». (président d'association, Montpellier, 3/03/07)

A Nantes, les difficultés de la genèse de B., autre regroupement d'associations, l'illustrent plus encore, en même temps qu'elles donnent ici à saisir la portée des enjeux de légitimité pour se voir reconnaître à la fois – et c'est la complexité, en tant qu'instance intermédiaire voulue comme telle dès l'origine pour une association qui est prestataire de services – parmi les associations locales et vis-à-vis des collectivités territoriales ; ce salarié de B. note ainsi :

« Des regrets, [il y en a] pas mal ! Enfin, il y a de la cuisine interne. Et après, il y a le fait que voilà, sur 7 années d'existence les quatre premières étaient douloureuses, mais étaient nécessairement douloureuses. En travail de reconquête, d'assise. Et maintenant, on en est là, mais on sait qu'il faut aller plus loin maintenant, mais on est à... aller vers, quoi ! On ne l'a pas encore réalisé, et ça, ça a un petit goût d'inachevé dans les actions qu'on mène ! Mais il y avait ces phases, je crois qu'on est forcément inscrit dans un temps et sur un lieu, et je crois que ça... il y avait des étapes qui étaient nécessaires, et il fallait laisser le temps pour franchir ces étapes. Donc... moi, j'ai tendance à dire, ça ira mieux demain. Pour ce qui est de B., voilà. Il y a 2-3 petites frustrations sur l'historique, mais je pense que ça ira mieux demain ! » (salarié d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

Plus finement ressortent aussi de ses propos les enjeux des relations, voire de conflits, entre associations – en fonction des postures de chacune, sur ce qu'elles considèrent comme leur domaine de compétences – d'où les difficultés exprimées. Un temps est donc nécessaire à l'installation de la fédération d'association B. pour ne pas être perçue comme une concurrente par les associations membres (en termes de « division du travail » entre ce qui relève des associations et de B. comme structure faïtière...). L'association tenait également à ne pas être mal perçue dans le champ associatif – elle en percevait là une difficulté, compte tenu du soutien affiché et financier de la ville – ainsi qu'à se voir reconnaître une posture experte, notamment dans la mise en réseau des différents acteurs, ce pourquoi notre interlocuteur explique qu'il a fallu du temps ; il en va en effet dans la démarche initiale de la ville d'un enjeu de production d'expertise mais aussi de légitimation d'un engagement sur ce secteur environnemental, et cet enjeu de légitimation est ensuite aussi à construire au sein du champ associatif, d'une part, et institutionnel, de l'autre :

« L'association a été créée déjà en 2000, il avait un tissu associatif qui était déjà dense. Avec une forte volonté de la Communauté, et une mission de mise en réseau des acteurs. Donc c'était un peu difficile, il y avait un problème de légitimité au départ, de positionnement, de l'association, des acteurs. Alors, la mission de mise en réseau, de regrouper des associations, de les faire se connaître, de leur donner une meilleure visibilité, *via* une vitrine – c'est aussi ça qu'on est –, c'était aussi une volonté des partenaires associatifs. Mais, dans la mise en œuvre, concrètement, ça n'était pas forcément facile d'arriver, d'être le plus jeune, d'avoir énormément, beaucoup de moyens tout de suite donnés par la collectivité, et se dire on est animateur de réseau. Donc il y a eu, sinon, dans les étapes un petit peu importantes, les 3 premières années, voire les 4 premières années de la vie de l'association qu'ont été difficiles, donc les relations partenariales, il y a eu des problèmes de personnes, il y a eu des problèmes de fonctionnement de l'association, il y avait des structures à apprendre, c'est un mode d'organisation qui est relativement nouveau, d'être animateur de réseau. Parce que ça fonctionnait en réseau, les acteurs de l'environnement. Parce que les acteurs de l'environnement ont des personnalités assez... Parce que c'est assez difficile, y'a qu'à voir l'organisation interne des partis politiques, il y a une multitude de courants qui n'arrivent pas à se mettre d'accord. Je crois qu'on retrouve un peu ça au sein du tissu associatif, des problèmes de fonctionnement. Donc les 4 premières années où ça a été un petit temps de calage, avec des conflits latents. Et puis, depuis 2004, ça va un peu mieux, 2004-2005. Et pour moi, c'est une date importante, il y a eu une transition en 2004-2005 qui a assaini un petit

peu la relation. On est devenu légitime, il fallait un temps, c'est incompressible pour avoir une légitimité sur une fonction comme ça, sur une fonction de réseau. On avait besoin de 4 ans pour se frotter un petit peu aux autres, pour que chacun trouve sa place. Pour nous aussi, fallait attendre à être animateur de réseau, c'est-à-dire avoir une position en retrait, limiter au strict minimum nos interventions directes. Quand on fait une animation initiation à l'environnement, chaque fois, au début, à chaque intervention, à chaque animation, on avait un conflit : pourquoi vous intervenez, pourquoi vous n'avez pas sollicité le réseau ? Alors, maintenant, on sait sur quoi on intervient, on intervient sur un noyau de compétences qui nous est reconnu, de compétences en écologie urbaine, sensibilisation dans le domaine de la qualité de l'eau, sensibilisation sur la qualité de l'air, des choses comme ça. En dehors de ça, on n'intervient pas. On n'a pas le temps, on n'a pas à le faire, on ne se pose plus la question en interne. Ce type de calage, ce type de positionnement à aplanir. Et ça, ça a pris à peu près 4 ans. Et disons que depuis 2005, fin 2004, on est sur des rails, on est sur des relations un peu plus balisées avec les associations, avec les partenaires aussi. Mais les partenaires, c'étaient des institutionnels qui avaient une proximité avec les associations, qui avaient l'habitude de travailler avec les associations, et quand on est arrivé, ils nous reconnaissaient pas, nous, clairement il y avait un problème de légitimité. Il fallait créer cette légitimité-là, une relation de travail, les 4 premières années ».

Enfin, on peut observer ici que la ressource experte, qui se veut être détenue par chaque association membre de la fédération B., devient bien un enjeu des relations entre associations – ce qui contrarie une mutualisation des moyens et des fonds documentaires. Ceci prouve que, de plus en plus, des associations existant dans le champ environnemental et institutionnel trouvent une part importante de leur consistance à l'endroit des collectivités au titre de cette ressource experte, qui est donc précieuse et défendue par chaque collectif :

« On n'a pas vraiment mutualisé les ressources avec les autres associations. Enfin si, les outils pédagogiques. Les collègues animatrices connaissent un certain nombre de fonds des autres associations, celles avec qui on travaille le plus souvent, et quand on sait que c'est plus disponible chez nous et que l'on sait qu'une autre association a ce que l'on n'a pas, ça se fait. Mais ça se fait de façon informelle sur la connaissance des acteurs. Il n'y a pas d'organisation organisée de mutualisation des ressources. Mais c'est en réflexion. Mais là c'est pareil... la construction d'activités, c'est une chose, mais là, quand on parle de mutualisation des ressources, il y a un problème de possession, de propriété. Et il faut se bagarrer un petit peu. Et les association qui ont une spécificité, les associations qui ont un outil pédagogique et qui l'utilisent, si on leur demande : est ce que l'on peut vous l'emprunter, pour le mettre à disposition, ils vont nous dire : non, non, dites-leur de venir nous voir. On en est plutôt à faire des recensements pour pouvoir renseigner. Et de toute façon, c'est notre rôle. On n'a pas de mal à dire : "allez voir telle association". C'est notre rôle. Et ça, on le fait plusieurs fois par jour » (salariés d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

Vis-à-vis des autres acteurs et instances en présence, il en va à chaque fois et pour chaque collectif de sa propre institutionnalisation, entendue comme le fait, pour ces associations, de réussir à perdurer et vivre de leurs activités<sup>1</sup>.

Tenir une position d'entre-deux ne se révèle pas moins possible pour des associations environnementales, à l'exemple d'une association nantaise impliquée sur les enjeux de circulations douces, "Place aux Vélos". La relation entretenue par la Communauté urbaine avec cette association de promotion de l'usage du vélo l'atteste. Cette structure s'inscrit dans la dimension participative du DD, associant des groupes organisés. On retrouve ainsi la position « mixte » de nombreuses associations qui se situent sur ces domaines du DD. D'une part, elles sont engagées sur ces thématiques en défendant leur point de vue par exemple en direction des

---

<sup>1</sup> Cf. l'analyse de Frédéric SAWICKI, « Le temps de l'engagement. A propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in : Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

services techniques de l'agglomération, ou en relevant des aménagements qu'ils ne jugent pas satisfaisants. En cela, on est bien dans une démarche de concertation mettant en présence ces différents acteurs. D'autre part, elles participent à des dispositifs de concertation avec les services des collectivités, ou organisent des services (réparations de vélos...) ou manifestations (fête du vélo...) correspondant à des subventions publiques, et à ce titre présentant une posture plus institutionnelle ; et c'est précisément cette position « entre-deux » (« à la fois critique et conseil ») que relève l'élu :

« On soutient pour un budget de 59 000€, l'association "Place aux Vélos". "Place aux Vélos" est une association assez importante sur l'agglomération nantaise, qui est à la fois critique et conseil, c'est-à-dire qui a des adhérents un peu partout sur l'agglomération et qui nous fait part, qui nous fait remonter, y a régulièrement des réunions techniques avec des techniciens de Nantes Métropole et des adhérents de "Place aux Vélos" pour faire le point sur des dysfonctionnements ici ou là, ou des améliorations à apporter aux aménagements qui existent. Et on est même parfois en désaccord sur un certain nombre de choses, ça ça fait partie du jeu, ça c'est un travail qu'ils font toute l'année et ils organisent des bourses aux vélos, et ils organisent des points d'entretien, enfin des "Bricovélo" pour réparer son vélo, etc. Enfin, ils font au moins, en général, par commune de Nantes Métropole, sur les 24 communes, au moins une fois une participation à une manifestation pour faire connaître l'association, proposer de réparer les vélos, etc. Qu'est-ce qu'ils font d'autre ? Ah oui, voilà, évidemment, l'événement qui prend une bonne partie de la subvention, c'est l'organisation de la "Fête du Vélo". Et cette année... on est au bord de la Loire, donc y'a beaucoup de rivières, et donc chaque année c'est un circuit qui longe une rivière, qui fait découvrir des paysages et qui a pour objectif bien sûr, donc avec des parcours sécurisés... Donc là, cette année, il y avait le grand parcours sécurisé d'un bout à l'autre de 42 km. Donc c'est quand même quelque chose d'important, qui mobilise beaucoup de gens et beaucoup d'énergie toute l'année. Donc cette fête du vélo, c'est eux qui l'organisent avec notre soutien, et un peu du Conseil général et un peu du Conseil régional. Et donc ça, c'est un moyen d'inviter les gens à prendre un jour leurs vélos, alors qu'ils le font pas forcément autrement ». (élu Nantes Métropole, 19/06/07)

#### *b) Des épisodes « piégés » ou la genèse de mobilisations associatives sur des enjeux de DD urbain*

Certains projets à dimension de DD urbain peuvent devenir des nœuds de tension et susciter des mobilisations associatives, sur des enjeux précis, ce qui ce qui répond à la logique expérimentale des projets DD engagés et rappelle que « la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille »<sup>1</sup>. On se propose de le montrer en se fondant sur quelques épisodes significatifs de mobilisations à Montpellier et à Lille.

Dans l'agglomération de Montpellier, le tracé de la 2<sup>e</sup> ligne du tramway a été sujet à polémique quant au passage par la Boucle du Lez. C'est là l'épisode fondateur de la création du Collectif Tramway, regroupant plusieurs associations locales, signe de ce que les mobilisations locales sur des enjeux de la « ville durable » prennent place dans des processus non-linéaires, qui connaissent des moments d'accélération et, le cas échéant, de reflux :

« Alors, le Collectif Tramway a été créé en 2002. [...] C'était une innovation. Parce qu'on était arriver à associer tout un tas de gens, qui n'avaient rien à voir entre eux. On a eu un bon contact avec les commerçants, on a eu un bon contact avec les gens du quartier, et bon, c'était une innovation, parce qu'*a priori*, ils étaient contre le tram. Et puis surtout, pendant deux ans, on a tenu un stand sur la Comédie, on avait une table, des panneaux, on expliquait aux gens, pour que la boucle du Lez soit abandonnée. Soit qu'on passe par la Comédie, [soit

---

<sup>1</sup> Maurice BLANC, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *art. cit.*

par le Nord de l'Écusson]... on a eu 7300 signatures, mais en gros y'a une personne sur quatre qui ont signé. En gros, on a vu 30 000 personnes. Il y avait des gens qui, par contre, étaient intéressés de passer à Antigone. Entre les deux, il y a 1,2 km. Le carré qui est formé par les deux lignes. Vous avez 6 stations en tout, actuellement. Vous avez autant de stations que si vous avez la densité de... Mais il n'y a pas une densité de population qui justifie qu'il y ait ça ». (président d'association, Montpellier, 3/03/07)

Un élu Vert nous a également signalé que la question du passage de la ligne 2 du tramway par ce qui a été appelé « la boucle du Lez » a véritablement été l'épisode fondateur d'une mobilisation relative au tram à Montpellier : « Sur le tracé, nous, on était d'accord avec le Collectif tramway, ils refusaient la boucle du Lez, il y a eu des débats. Nous, on a préconisé le contournement de l'Écusson pour desservir tout l'Écusson et être plus direct aussi. Dans ce débat, ça a été tranché par la majorité en faveur de cette fameuse boucle du Lez, qui est moins fréquentée et qui rallonge le temps de trajet, donc les gens descendent au Corrum et ils changent de ligne ». (élu municipal, Montpellier, 1/03/07)

Marqueur de la force toujours prégnante de ce point d'attention pour notre interlocuteur, ce dernier y revient régulièrement au cours de notre entretien, qui s'est déroulé, à sa demande, dans un café de la ville situé à proximité de la fameuse ligne de tram, dont on pouvait ainsi observer la circulation. A plusieurs reprises, le président du Collectif Tramway nous a fait remarquer *de visu* au passage des rames une faible fréquentation sur le trajet de la boucle du Lez, liée au fait que des usagers changent deux fois de ligne de tram pour couper plus rapidement le centre ville – par exemple, regardant derrière lui un tram qui passe : « Je vous assure, regardez : voilà, vous voyez, il passe. Le tram de la ligne 2. Vous voyez, c'était possible ça. Alors que j'ai expliqué pendant des mois... Ce n'était pas possible ! Et regardez, il prend des gens, il prend des gens ! ». La vigueur de cet épisode en termes de mobilisation se vérifie également *a contrario*, par la suite, par le fait que le collectif a perdu de son activité une fois cette question de tracé tranchée : « Aujourd'hui, le collectif, c'est deux personnes. Le site, il est surtout un site historique. Alors l'ADTC 34 (association de développement des transports en commun de l'Hérault) a pris le relais, ils ont pris la défense des usagers. Pour la ligne 3, je n'ai même pas fait de participations publiques. L'ADTC 34 l'a fait. Mais moi je ne l'ai pas fait... les échéances sont lointaines, il va y avoir du changement politique. Ce ne sera pas fait comme c'est présenté maintenant. Aujourd'hui, l'enquête est passée, les commissaires enquêteurs risquent de donner leur avis d'ici un mois, un mois et demi. Alors on attend. Mais à ce moment-là, peut être que le collectif sera relancé, les associations fondatrices du moins. Mais sinon, il y a plus de réunions... » (président d'association, Montpellier, 3/03/07).

Restituer cette trame processuelle permet de démentir l'idée d'une diffusion des thématiques du DD urbain qui s'imposerait sur le thème du « cela va de soi » autour d'un enjeu « qui parle » comme le tram ; la chose se révèle plus complexe, y compris au sein du champ associatif, particulièrement en cours de mobilisation. Car le Collectif Tramway est demeuré en fait hétéroclite, avec des investissements d'intensité diverse dans l'enjeu ; les responsables qui nous parle s'en montre conscient, lorsqu'il rapporte un incident qui l'a opposé avec des élus municipaux de Montpellier lors d'une réunion publique, de laquelle il est parti avec fracas, tandis que d'autres membres du collectif se montraient plus conciliants :

« Donc quand on arrive dans une réunion et qu'on voit Monsieur F. ou Monsieur P. [élus municipaux], on sait très bien qu'ils vont gueuler, hausser la voix [...] ils sont là simplement pour casser. Donc, il y avait [aussi] le directeur adjoint de l'agglo, Monsieur L., et puis un responsable technique dont je ne me souviens plus le nom. Et quand on a vu qu'ils ne

voulaient pas céder, qu'ils voulaient rien savoir, que pour eux on était des plaisantins, bon, on s'est levé et on est parti. Ils nous ont rattrapé dans le couloir : "non, non, ne partez pas", c'est un peu comme... "arrêtez-moi où je fais un malheur". " Vous croyez que vous pouvez vous la jouer ?". Alors nous on est partis. Je n'avais pas envie de retourner. Alors, à partir de ce moment, c'est vrai qu'il y a 2 ou 3 personnes du collectif qui sont restées. C'est là qu'on a senti que le collectif était un peu hétéroclite... Pour nous, c'était facile, il fallait dire : "on ne fait pas la boucle du Lez, on économise 130 000 Euros, et on fait une desserte complémentaire, pour au moins aller jusqu'ici" [il montre la carte]. Ça c'était facile, c'est l'ancienne voie ferrée. Donc puisqu'on utilise l'ancienne voie ferrée vers Saint-Jean de Védas... ».

Au-delà des lignes de tramway, un autre dossier a également suscité des mobilisations au sein de l'agglomération de Montpellier, mobilisations « à rebonds », en fonction des épisodes qui ont marqué son déroulement : à savoir le projet de dédoublement de l'autoroute A9, à 20 km au sud de la ville, qui n'est toujours pas réglé. Dans ce dossier, ressort en particulier des mobilisations par rapport à des enjeux de concertation « déniés », avec du coup des coalitions qui se nouent et débordent le milieu associatif, puisque les Verts – qui participent de la majorité municipale – se sont aussi prononcés sans ambiguïté contre ledit projet. « C'est un véritable déni de la démocratie et du débat public », tempête un élu Vert.

En effet, nonobstant une vive polémique, la Communauté d'agglomération avait intégré de projet d'extension autoroutière dans l'un des plans de déplacements urbains. Mais l'enquête publique est venue contrecarrer le processus, en consacrant les arguments des opposants, dont les Verts, la municipalité de Lattes [de centre-droit] et des associations comme Saint-Jean Environnement ; un avis défavorable à l'extension autoroutière est prononcé. Le préfet a alors quelque peu revu le projet, mais *a minima*, proposant de réaliser un dédoublement un peu plus rétréci, qui est toutefois, selon ses détracteurs, également de nature à encourager l'augmentation du trafic routier et des nuisances associées. D'où un renouveau de la contestation, d'autant plus qu'une Commission spéciale de débat public sur la problématique des transports en Languedoc-Roussillon et dans la vallée du Rhône a souligné dans ses conclusions publiées mi-2006 une défiance croissante de la population vis-à-vis de nouvelles infrastructures autoroutières. Pour l'heure, et pour se donner du temps, la question demeure pendante, renvoyée par le gouvernement devant le Conseil d'Etat pour avis...<sup>1</sup>

Cette question des déplacements revient le plus couramment sur le devant de la scène lorsqu'il est question de mobilisations significatives sur des enjeux de DD urbains. Ainsi, de mobilisation contre un projet autoroutier, il est également autour de Lille, contre l'autoroute A24, enjeu d'aménagement fort localement en termes de transports. C'est un exemple des conflictualités possibles entre pouvoirs publics et champ associatif en termes d'orientations de politiques publiques. On retrouve ici le positionnement double, militant et expert, pour peser « légitimement » sur l'action publique, qui se traduit à la fois par des manifestations de rue pour le premier, la participation aux enquêtes publiques pour le second (quand bien même les associatifs ne s'illusionnent pas sur le degré d'ouverture de la procédure, qui serait « verrouillée »). On peut également percevoir des enjeux de « grandissements » (associer plusieurs associations, dépasser le cadre national en prolongeant la mobilisation au niveau transfrontalier avec la Belgique voisine...) ; la présidente de l'association écologiste y revient :

---

<sup>1</sup> Entretiens avec le président du Collectif Tramway et l'adjoint vert de Montpellier chargé du DD. Cf. aussi *Alternatives Economiques*, *op. cit.*, p. 75.

« Bien sûr, ça donne lieu à des conflictualités, sur l'A24 ça a été très conflictuel, le projet d'autoroute qui doublait l'autoroute A1, ce qu'on appelait la liaison autoroutière Lille-Belgique à laquelle beaucoup d'associations se sont opposées. Bien sûr, c'est très conflictuel dans ces cas-là, mais bon ce n'est pas un conflit avec telle ou telle personne, c'est remettre en cause un choix de politique publique qui ne me paraît pas adapté. [...] D'abord, [il y a eu] une abondante participation aux procédures d'enquête publique, qui ont été largement maîtrisées par les politiques publiques, parce que la décision a été prise avant que la concertation soit finie. Bref, on a quand même participé, quand je dit "on", c'est pas seulement notre association, c'est pas seulement la MRES, il y a eu une participation massive. Et puis des manifestations de rue, y compris des manifestations transfrontalières, il y a eu une convergence entre les revendications associatives françaises et belges, les élus aussi d'ailleurs. [...] Pour l'instant, elle n'est pas faite mais l'autorisation est donnée, mais c'est une affaire qui n'est pas terminée » (présidente d'association, Lille, 5/06/07).

Ce n'est pas dire pour autant qu'il n'y a que des projets relatifs aux transports qui suscitent des mobilisations ; le cas lillois permet de le montrer, autour de la question, proprement DD, du tri sélectif. Celle-ci vient en effet s'inscrire dans le poids des contraintes locales, de tissu urbain, et en particulier des quartiers aux configurations de logements et de maisons peu adaptées aux poubelles sélectives, ce qui fait que l'initiative ne « prend » pas partout pareillement – cet urbaniste lilloise le mentionne à partir de ses propres expériences :

« Alors, ici il y a une mise en place du tri sélectif qui est en train de s'achever, qui marche assez bien, qui a eu un gros succès. Alors, le secteur le plus difficile, c'est Lille. C'est le secteur le plus dense. C'est... il y a un problème aussi de place. Il y a pas mal de maisons de ville qui sont découpées en appartements. Et les gens n'ont pas de place pour mettre une poubelle, parce qu'il n'y a pas de hall. Ce sont des anciennes maisons de villes, avec un couloir très étroit, et il y a des problèmes... enfin, j'en parle en tant qu'usager aussi, parce que dans mon quartier à la limite de Lille centre, les gens ont eu du mal, ont critiqué. C'est un des derniers quartiers qui a adopté le tri sélectif dans l'agglomération. Et là ça a... y'avait des problèmes. Ce n'est pas une opposition, c'est difficile à appliquer, les gens ne respectent pas, etc. Et puis la société Estera n'était pas toujours efficace, bon, mais ça c'est un détail, enfin, il y a eu un peu des difficultés de mettre en place un peu le système. Il a fallu que j'appelle trois fois Estera pour qu'ils veuillent bien ramasser ma poubelle de tri recyclable. Ils ne la prenaient pas, donc ça commençait à m'énerver. Bon, bref. Mais sinon ça marche bien ici, ça marche bien ! Une opposition... Il y a des difficultés, liées au tissu de l'agglomération. C'est un vrai problème, effectivement ces maisons de villes... alors c'est vrai à Lille, je pense qu'à Roubaix aussi ça a posé un problème, il y a des difficultés liées au tissu urbain, parce qu'on ne peut pas, dans pas mal de logements, il n'y a pas de place pour les bacs, il n'y a pas mal de bacs qui traînent dans la rue, donc il y a un vrai problème physique, spatial. Mais d'oppositions, non, non, je ne crois pas. Pas nécessairement. Je pense qu'avec les habitants, c'est surtout les problèmes de circulation ! » (experte urbaniste, Lille, 8/06/07).

### ❖ **3. Les citoyens : quelle participation ?**

On le sait, les répertoires de la démocratie locale et de la participation citoyenne se veulent dépasser le cadre des seuls groupes organisés – comme les associations, que nous venons de considérer –, pour s'ouvrir aussi au citoyen en tant qu'individu. Or, l'engagement citoyen ne va pas de soi, et peut-être aujourd'hui encore moins qu'hier. Jacques Ion a proposé à cet égard le modèle dit de l'« engagement distancié », une implication réversible et limitée, symbolisée non par un timbre mais par un *post-it*<sup>1</sup>. Si ce concept a été relativement discuté<sup>1</sup>, on y

---

<sup>1</sup> Jacques ION, *La fin des militants ?*, Paris, Ed. de l'Atelier, 1997 ; Jacques ION (dir.), *L'engagement au pluriel*, Saint-Étienne, Presses Universitaires de Saint-Étienne, 2001.

reconnaît du moins la part prise par les thématiques contemporaines des engagements locaux et de la participation, où émerge l'acteur consommateur, usager ou client<sup>2</sup>. Il n'est alors pas rare d'entendre de la part des associatifs rencontrés le souhait d'une mobilisation plus intense des habitants.

Il convient de différencier les niveaux de mobilisation quant aux dispositifs de participation : celle des habitants et celle des associations. La mobilisation des habitants est évidemment la plus fluctuante, et ce en fonction des sujets et de leur degré de perception concrète locale. Au contraire, celle des associations se veut plus linéaire, à la différence près que ces dernières sont plus ou moins spécialisées et militantes sur un domaine qu'elles suivent de près (et du coup entre associations il y a aussi des degrés de mobilisation variables : « Tensions non, toutes n'ont pas la même sensibilité. Ici, il y a des associations de très grande diversité et il peut y avoir des mobilisations inégales sur différents sujets »). L'exemple des mobilisations relatives à l'exploitation électrique nucléaire est ici significatif :

« Ça, la mobilisation des habitants, c'est jamais assez, j'ai cité tout à l'heure le cas de l'A24 où il y a eu une forte mobilisation, il y a eu aussi une forte mobilisation dans la région à propos de l'EPR (European Pressurised water Reactor), la dernière manifestation contre l'EPR, c'était le 17 mars, elle était à Lille, on a quand même une grosse centrale nucléaire à Gravelines, pas très loin de chez nous, il y a une sensibilité nucléaire motivée dans la région. Donc il y a des mobilisations de ce type. Sinon, la mobilisation au quotidien elle existe, et on fait tout ce qu'on peut pour la stimuler, ce n'est pas facile, mais on est là pour ça. [...] Je ne suis pas une personne qui fonctionne sur les regrets, mais c'est sûr qu'on voudrait mobiliser plus de gens, que des politiques publiques plus cohérentes soient mises en place... » (présidente d'association, Lille, 5/06/07).

Du point de vue des pouvoirs publics locaux, du coup, on retrouve la difficulté de tout dispositif de participation citoyenne, quant aux degrés variables d'implication des habitants, qui réduisent de fait l'ouverture du dispositif puisque tout le monde ne participe pas et que ceux qui participent sont un groupe finalement identifiable, ou organisé sous forme d'associations : « Il y a beaucoup d'associations aussi sur le site de Malakoff, des associations destinées aux enfants, vous avez toutes sortes d'associations, sans compter les associations plus culturelles, d'écriture, il y a vraiment un nombre important d'associations sur le secteur »... Pour autant, notre interlocuteur, chargée de mission à Nantes témoigne d'un souci expérimental, là aussi, pour renouveler les modalités, les instruments en direction des habitants : « Les habitants y prennent part, mais on constate que malheureusement c'est souvent les mêmes, c'est difficile d'associer les gens qui n'ont pas envie, qui ne sont pas intéressés par le projet. Là, très prochainement, on va changer de format, on va essayer d'inviter la population à visiter le quartier, donc on essaie de diversifier en la matière nos animations de manière à toujours créer un intérêt pour la population ». (chef de projet à Nantes Métropole, Nantes, 22/06/07).

La difficulté pratique à mobiliser est patente quand on touche à des actions concrètes ; c'est là un signe de sensibilités variables à l'endroit du DD. On en a un exemple au sein des classes moyennes, comme le souligne cette élue de Lille qui livre sa réflexion sur le sens de la consommation (ne pas se dédouaner soi-même

---

<sup>1</sup> Voir la mise au point d'Axelle BRODIEZ, « Militants, bénévoles, affiliés, affranchis... : de l'applicabilité historique des travaux sociologiques », in : Dan Ferrand-Bechmann (dir.), *Les bénévoles et leurs associations. Autres réalités, autre sociologie ?*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 279-291.

<sup>2</sup> Cf. les travaux de Martine BARTHELEMY, *Associations, un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 205 notamment, et « La participation associative aujourd'hui », *Pour*, 166, 2000, pp. 11-14 ; et de Claude DUBAR, *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF, 2000, pp. 145-146.

derrière ces évolutions technologiques) et de la citoyenneté (comment soi-même être acteur du DD : quels jouets acheter, quand renouveler un portable ?... Et de souligner le paradoxe des « bobos », sensibles aux thématiques DD, mais grands consommateurs de nouveautés !). On peut alors même évoquer un effet pervers de certaines initiatives de DD, qui permettraient de se donner bonne conscience, en se disant que les modes techniques et les gestes éco-citoyens suffiront bien... :

« C'est un marché éphémère, avec la course vers la consommation. Les plus sensibles à l'écologie sont quelquefois aussi très gaspilleurs. Alors, avec peut être du matériel un peu plus performant, on essaie aujourd'hui de renouveler, d'aider les publics les plus modestes à acquérir du matériel économe, donc d'acheter une machine à laver 'F' qui au bout de deux ans revient plus chère qu'une 'A'<sup>1</sup>. Mais les couches moyennes, quelquefois les "Bobos", comme on dit, ce sont eux qui prennent le plus l'avion, qui ont le plus de déplacements, qui ont le matériel le plus performant... il faut donner à la consommation, etc. On voit bien le danger : c'est de se donner l'illusion que parce qu'on fait quelques gestes éco-citoyens – il faut les faire –, ça suffira. Il y a deux dangers : ceux qui pensent que c'est la technologie qui va tout résoudre, et ceux qui pensent que quelques gestes suffiront. Or, ça appelle un changement fondamental. Je le rappelle souvent : on est 6 milliards d'habitants, on sera 9 milliards en 2050 ! Il faut l'avoir en tête. Il commence à y avoir une tension très forte sur nos ressources. C'est vrai qu'on peut beaucoup économiser. Quand on voit que sur notre marché public, sans avoir fait trop d'efforts, on économise 42% d'énergie, et il y avait tellement de gaspillage... on peut faire beaucoup mieux ! Il y a des progrès technologiques, il y a des progrès dans les ZAC, etc. Mais il faut aussi que l'on change de culture, encore une fois. Et que cette société de consommation qui appelle soit disant la nouveauté... Je prendrais un exemple : quand je parle de cohérence, on a mis en place une charte sur les antennes relais dans la ville pour les téléphones portables. Bon, les téléphones portables, pour les jeunes, se renouvellent à peu près tous les 6 mois. La consommation pour recharger, elle est loin d'être négligeable. Les habitants, les couches moyennes, pour aller vite, ne veulent pas d'antennes sur leurs toits, mais ont deux ou trois téléphones portables par ménage ! Donc on s'épuise dans la consommation, alors non pas pour en revenir à la chandelle, surtout pas, mais à plus de sobriété. C'est pour ça que l'on veut travailler sur la dématérialisation. Notamment... on va essayer de faire un Noël sans déchets, en offrant de la culture, des loisirs, plutôt que des objets qui deviennent... des jouets que trois semaines après on retrouve dans la poubelle. C'est donc le transport et puis cette course dans la consommation. Où on arrive à freiner certaines choses, c'est ce que je vous disais tout à l'heure, et en même temps le marché met de l'éphémère, de plus en plus. Donc comment aller vers le réparable, le réutilisable, avec, encore une fois, pas pour empêcher ce qu'on appelle le progrès, encore faut-il se demander ce qu'est le progrès, avantages/inconvénients, donc... et analyse. Et je pense qu'on a à revoir complètement la manière dont on produit certaines choses pour le bien-être de la population » (élue municipale, Lille, 6/06/07).

La diversité concrète des attentes des habitants est également un enjeu à gérer pour les pouvoirs publics. Nous pouvons prendre pour exemple l'entretien des espaces verts, qui divergent entre celui du centre-ville et celui des quartiers, dans la nature du traitement DD : la « qualité » de cet entretien alors peut être perçue différemment, les aspirations des habitants n'étant pas les mêmes, alors que, techniquement, l'idée prévaut d'abord « en équité » d'une même méthode, finalement différenciée :

« C'est d'autant plus subjectif que, quand on a mis en place notre gestion différenciée, optimisée maintenant, certains ne s'y sont pas retrouvés, parce que nous on avait évoqué l'équité pour un espace équivalent, on comprenait mal que le même type d'espace soit entretenu différemment. Ce n'est pas parce qu'on est en centre ville ou dans une cité défavorisée qu'il faut entretenir différemment, donc par ce biais-là en mettant en place notre code qualité et notre gestion optimisée on est arrivé à avoir à peu près la même qualité et

---

<sup>1</sup> Renvoi à l'échelle des classes énergétiques.



donc le même degré de satisfaction, tout en répondant aux attentes des habitants ». (fonctionnaire municipal, Nantes, 19/06/07).

De plus, force est de constater que le « citoyen » peut recouvrir plusieurs casquettes, au titre desquelles il peut être amené à s'exprimer. Un triptyque en ressort tout particulièrement : à proximité d'un aménagement urbain, il est d'abord riverain ; mais à une échelle plus large, il est aussi usager potentiel de services produits par la collectivité publique... Au-delà de ce premier enjeu d'échelles et de postures, on peut repérer l'investissement d'un groupe particulier que sont les commerçants, sensibles à la façon dont on fabrique une ville dont l'accès se montrera plus ou moins favorable à leurs activités. La troisième catégorie impliquée dans des dispositifs participatifs est le groupe des propriétaires, lorsque leurs biens immobiliers et leurs intérêts propres peuvent entrer en conflit avec les aménagements souhaités par les pouvoirs publics.

### ► Le dilemme de la participation : Riverains versus usagers ?

Dans les faits, nos enquêtes conduisent à souligner la place première occupée par les riverains des aménagements urbains projetés dans les formes de participation mise en place par les collectivités<sup>1</sup>, notamment autour des enjeux de transports<sup>2</sup>. Aux dires-mêmes de nos interlocuteurs, ce serait là l'illustration du fameux « effet NIMBY » (« *not in my back yard* ») qui a connu un certain succès dans l'analyse politiste et que l'on retrouve désormais largement approprié en un sens commun savant par les acteurs sociaux, à commencer par les décideurs publics<sup>3</sup> : c'est pour eux l'occasion d'écarter, en faisant appel à un registre issu de l'analyse scientifique, ce qui serait pure expression d'intérêts individuels et localisés, illégitimes de ce fait en rapport à leur mission de défense de l'intérêt général – construit de justification de l'action publique dont on sait l'importance depuis l'émergence même de l'État en France...<sup>4</sup>. De plus, et c'est souvent un argument

---

<sup>1</sup> Sur ces aspects de conflictualité liés à la proximité, cf. par analogie l'analyse de : Diana GUEORGUEVA-FAYE, « Le problème de l'acceptation des éoliennes dans les campagnes françaises : deux exemples de la proximité géographique », *Développement Durable et Territoires*, Dossier n°7: « Proximité et environnement », 18 mai 2006. L'auteure y montre que si la protection du paysage et le changement climatique font l'objet en France d'une attention accrue aujourd'hui, et que la production d'énergie électrique à partir de l'énergie du vent pourrait contribuer aux efforts pour la lutte contre le changement climatique, cependant, la présence des éoliennes dans la campagne française est source de conflits, dont un fondement est visuel, et peut s'analyser en termes de proximité géographique.

<sup>2</sup> Que l'on pense dès lors à la mise en avant de figures de la concertation par l'agglomération lyonnaise quant à l'élaboration de son PDU et de l'incarnation du tramway : cf. Malika AMZERT, Franck CHIGNIER-RIBOULON, « 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) », *Espaces et Sociétés*, 112, 2003, pp. 101-118.

<sup>3</sup> Pour une discussion de cette notion à succès, cf. Danny TROM, « De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de science politique*, 49(1), 1999, pp. 31-50. Voir aussi Arthur JOBERT, « L'aménagement en politique. Ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 1998 ; et plus largement Pierre LASCOUMES, Jean-Pierre LE BOURHIS, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédure », *Politix*, 42, 1998.

<sup>4</sup> Classiquement, en France, l'État – et ses démembrements que sont historiquement les collectivités locales – sont tenus pour garants de l'intérêt général. Or, c'est là le produit d'une construction socio-historique singulière. La construction de l'État occidental constitue au sortir de la féodalité un processus nécessaire et contingent, suivant la « loi du monopole » formulée par Norbert ELIAS (*La dynamique de l'Occident*, trad., Paris, Calmann-Lévy, 1990, p. 83 sq). Un travail de légitimation de la

corollaire du précédent, les usagers, qui figurent eux les destinataires des services publics incarnant ce souci de l'intérêt général (par des TC, des équipements publics...), seraient davantage absents de dispositifs de participation parfois trop facilement « confisqués » par les groupes les plus mobilisés – problématique récurrente en la matière, à laquelle les enjeux de DD urbain n'échappent pas. Cet élu vert de la CU de Lille le fait remarquer : le risque est d'entendre les mêmes groupes et plutôt les mécontents que ceux que la politique menée satisfait : « Parce que parfois [le DD] remet en cause des modes de vie : partager l'espace en commun entre les piétons et la voiture, ça fait râler. Et les gens qui y trouvent leur compte s'expriment pas souvent dans le courrier des lecteurs de *La Voix du Nord* [quotidien régional] ». (élu à la LMCU, Lille, 5/06/07)

Dans le cadre de la communauté urbaine de Nantes, les personnes qui ont été associées aux processus participatifs concernant le site des anciens chantiers navals sont avant tout les anciens membres du personnel : « Il y a eu différentes démarches. Sur l'île de Nantes, il y a eu une bonne participation avec les anciens ouvriers et contremaîtres du chantier naval. Ils sont toujours présents avec nous sur le site des chantiers. Et c'est eux qui ont notamment tenu à préserver l'héritage. Il y a des participations avec les associations [de défense du] vélo etc. Régulièrement, il y a des contacts, et des choses qui s'adaptent en fonction de leurs demandes ». (fonctionnaire 1 à Nantes Métropole, Nantes, 21/06/07).

On remarque, dans les deux exemples que nous allons présenter, que les habitants spécifiquement associés aux dispositifs participatifs sont avant tout des riverains, donc des groupes sociaux particulièrement intéressés (intérêt individuel et non collectif) par le sujet traité.

Tout d'abord la végétalisation des pieds d'arbres à Nantes est perçue comme un enjeu d'action confié aux habitants : « certains se sont approprié l'espace devant chez eux, ça c'est la notion d'appartenance, ça veut dire l'espace public il est à tout le monde, c'est vrai, mais ça peut aller au-delà de ça. ») (fonctionnaire municipal, Nantes, 19/06/07). Cet enjeu d'action prend plus ou moins selon les acteurs, ce qui montre toute la diversité des niveaux possibles de participation des habitants, comme le poursuit ce fonctionnaire à la mairie de Nantes : « On les incite aussi à ce moment-là à faire des végétalisations de pieds d'arbres, on essaie de les associer, ça fonctionne plus ou moins bien, il y en a qui disent "on est contribuable, on paye nos impôts, on ne voit pas pourquoi on devrait entretenir les pieds d'arbres devant chez soi", certains y participent, et c'est pire que ça, certains se sont approprié l'espace devant chez eux ».

Le second exemple est l'organisation de fêtes entre voisins. Ces initiatives, nous rapporte notre interlocuteur, proviennent d'habitants se regroupant d'eux-mêmes (et non à la suite d'une initiative municipale, comme pour les initiatives DD environnemental généralement citées) et auxquels la ville se joint : « Je pense aussi aux pique-niques organisés dans les secteurs des jardins familiaux, le "pique nique des voisins" ça s'appelle, donc ils viennent tous, ils se rassemblent en un lieu précis et puis voilà, il y a des regroupements qui se font indépendamment des institutions et pour lesquels on est invité nous aussi à participer ».

Le manque de participation de la part de riverains à certaines actions DD trouve aussi sa cause dans un effet NIMBY : si tous sont conscients de l'utilité de l'effort à fournir en faveur du DD, les actions concrètes, comme limiter l'utilisation de

---

structure étatique apparaît dès lors nécessaire ; il repose notamment sur la distinction Etat/société civile au XIX<sup>e</sup> siècle : au premier la défense de l'intérêt général, à la seconde d'être associée aux intérêts particuliers. Cf. Jacques CHEVALLIER, *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1996.

la voiture en centre-ville, etc. ne sont pas très bien acceptées ni suivies, comme le regrette ce chargé de mission d'une SEM nantaise :

« C'est toujours difficile, parce que quand on pose la question comme ça, en disant "êtes-vous pro ou contre le DD ?", tout le monde va dire que c'est très bien et puis après entre les discours très généralistes et très volontaires des gens et, derrière, l'application concrète, on a parfois du mal à s'y retrouver. Je pense que c'est nécessairement polémique sur des questions particulières. Aujourd'hui, quand on parle circulation, embouteillages, on a plein de gens qui viennent nous demander pourquoi on vient les embêter à vouloir réduire la circulation Avenue du Général de Gaulle, et pourquoi on peut pas tous garder sa voiture pour aller en ville, pourquoi on met du stationnement payant partout... ? Entre le discours affiché et la personne qui va fulminer quand elle est dans sa voiture dans les embouteillages... » (salarié d'une SEM, Nantes, 22/06/07).

C'est bien le signe d'une réelle difficulté des processus de participation lorsqu'on aborde des enjeux concrets tenant au DD urbain, comme les déplacements : comment associer la population sans tomber dans ses propres contradictions, qui serait de limiter l'usage de la voiture... des autres !

« Ça reste difficile de limiter la place de la voiture en ville, on a 20% des gens qui pensent que l'on ne pénalise pas assez, qu'on laisse trop de place à la voiture, et on a 50% qui pensent l'inverse. Sauf que c'est dès fois les mêmes, mais à une autre place. On a fait la semaine dernière une présentation à la population pour le Bois Blanc 1, et il y avait des gens dans la salle qui disaient : "Oui, vous ne pénalisez pas assez les voitures sur les trottoirs"... Sauf qu'en sortant il y avait eu des contraventions aux mêmes personnes qui étaient sur les trottoirs et qui protestaient... » (élue municipale, Lille, 6/06/07).

En période de travaux lourds de mise en place des transports en commun en site propre (pour les lignes de tramway principalement, mais également, à Lille comme à Nantes, pour celles de BusWay), les mobilisations des riverains sont particulièrement fortes, et ce fonctionnaire de l'agglomération de Nantes reconnaît qu'il y a là une gêne effective à gérer :

« Non, on n'a pas d'opposition des habitants au DD. Je dirais, au contraire, c'est eux souvent qui nous poussent. En revanche, il y a des dispositions liées au DD qui peuvent présenter une gêne pour les habitants. Telle que, quand on met en place une ligne de transports en commun rapide telle que le BusWay, il faut bien gérer la gêne passagère pour les habitants. Déjà, pendant le stade des travaux, et après veiller à ce que la circulation automobile ne soit pas gênée par ce mode de déplacement. [...] Ben, c'est au moins 6 mois pour chaque tronçon. C'est moins de temps que pour le tram. Oui, un tramway, ça peut durer jusqu'à deux ans » (fonctionnaire 1 à Nantes Métropole, Nantes, 21/06/07).

Les enjeux de participation, on l'a vu notamment à Nantes, montrent que la dimension DD des espaces verts ne vaut pas en soi mais seulement insérée dans des chaînages incluant les riverains (quand par exemple la ville enlève des arbres, etc.), comme l'indique ce fonctionnaire nantais « Et puis après on "négocie" avec eux, entre guillemets, on projette, on concerte avec eux sur le choix des essences à mettre à la place » (fonctionnaire municipal, Nantes, 19/06/07). Ce phénomène se perçoit également à Montpellier :

« Un des grands combats qui a trouvé une issue heureuse c'était pour créer un parc en centre ville, le parc Clémenceau. Ça, c'est un site au cœur de ville où il y avait un ancien commissariat qui a déménagé, donc l'État vendait les terrains, il y a 1 hectare, et au début, l'ancienne municipalité voulait en faire une promotion immobilière. Sous la pression des gens, ils avaient lâché un petit espace vert de 3000 m<sup>2</sup>, et nous, on s'est battu avec les gens et on a imposé dans le contrat municipal que l'intégralité du terrain devienne un parc, c'est le cas aujourd'hui et tout autour de ce parc s'est créée une vie de quartier, c'est devenu un peu la place du quartier. D'abord, il y a des associations qui se sont montées, les gens sont venus, et

là c'est devenu vraiment un centre de vie, donc c'est une bataille qui a été gagnée. Il y a plein d'exemples comme ça. Il y a des batailles qui continuent pour obtenir des créations d'espaces verts ou des maintiens d'espaces verts » (élu municipal, Montpellier, 1/03/07).

Pour autant, ce n'est pas dire que nulle attention ne soit prêtée aux usagers. Lorsque c'est le cas, on pointe en arrière-plan un discours de l'intérêt général *versus* intérêts particuliers, classique de la justification de l'action publique (nationale ou locale) : la mise en œuvre de démarches participatives se fait avec une attention à l'effet NIMBY ; c'est ce que dit ce fonctionnaire de l'agglomération de Montpellier relativement à l'épisode de l'inauguration du tram, mettant en balance quelques mécontents de voir la ligne circuler à proximité directe de leur domicile, par rapport à une « attente unanime » de cette amélioration de la qualité de vie pour toute la population locale : « Je pense que c'était le fait... en fait, c'était l'attente. C'est réellement l'attente des gens. Pour eux, le tramway, on l'a bien vu lors de l'enquête publique, enfin lors de la concertation puis de l'enquête publique de la troisième ligne de tramway, au-delà des débats naturels qui se font sur le tracé, puisque certains préféraient que ça passe dans une rue plutôt que dans une autre, d'autres personnes qui sont très directement touchées bien évidemment demandent la modification du projet parce qu'ils préfèrent que ce soit à côté, mais ça c'est naturel. Au-delà de ça, l'attente unanime des gens, c'est "quand est-ce que l'on va pouvoir enfin monter dans ce tramway ?!" ».

Toujours dans le domaine des déplacements urbains, il en serait de même quant à la mobilisation du collectif Vélo-Cité. Avec un discours modéré, ce même fonctionnaire minore l'impact et l'enjeu de la mobilisation (« C'est légitime de leur strict point de vue ») en la rattachant à des motifs très sectoriels :

« En tout cas, il n'y a pas eu de mobilisation d'opposants en tant que tels. Enfin...si quand même, faut pas...honnêtement, au titre de la deuxième ligne de tramway, il y a une association vélo qui s'est manifestée, en considérant qu'on n'avait pas fait le maximum au titre des aménagements vélo. Ça, oui. Et en particulier sur un tronçon difficile de traversée du centre-ville, à la fois du quartier des beaux-arts et de traversée de la commune de Castelnaud, où là effectivement on n'a pas pu faire ce que l'on avait imaginé au départ, bien qu'on n'avait pas pu non plus envisager un projet majeur, parce que le tissu urbain est tel qu'il aurait fallu soit détruire une rangée d'immeubles, soit ... enfin voilà. C'est des problèmes de foncier et d'habitat qui, qui ont fait qu'on a dû raisonner dans des emprises réduites. Donc là, voilà, cette association de vélos s'est mobilisée à ce moment-là pour dire qu'on aurait pu mieux faire, que c'était pas suffisant. C'est légitime ! C'est légitime de leur strict point de vue. [L'association], c'est *Vélo-cité*. Ceci dit, au-delà de ça, les aménagements cyclables qui sont fait par ailleurs par les communes, et en particulier les schémas qui sont mis en place sur le centre-ville de Montpellier et par la ville de Castelnaud, tiennent compte bien évidemment [du fait] que, dans l'axe du tramway, là où nous n'avons pas pu faire de pistes cyclables, le schéma cyclable mis en place par les communes propose l'alternative, de façon à gérer les continuités » (fonctionnaire à la comm. d'agglo. de Montpellier, Montpellier, 28/02/07).

En termes d'effet NIMBY visible pour la participation des citoyens nous pouvons relever un premier exemple à Montpellier, explicité par cet élu vert : « Ben, c'est pas parfait, mais de toute façon, vous êtes toujours confronté, sur toutes ces questions-là, il y a des mobilisations citoyennes. Pour, contre, ça va dans tous les sens. Sur les déchets, on a eu des opposants de type NIMBY, c'est-à-dire des gens qui ne veulent pas de ça chez eux, et on a eu également des soutiens d'associations d'environnement, etc. » (élu municipal, Montpellier, 1/03/07). Un second apparaît dans le mécontentement des riverains directs touchés par les travaux du tramway montpellierain, d'après ce cadre de la TAM : « Après, oui, il y a des gens qui sont mécontents, il y a des automobilistes qui râlent parce que forcément il y a des bouchons ; oui, les gens qui sont sur le corridor en ont marre des travaux, mais

globalement ils sont quand même plutôt sympas et patients » (cadre de la TAM, Montpellier, 2/03/07).

Pour résumer l'effet NIMBY, on peut reprendre ce qu'affirme finalement ce représentant du Collectif Tramway de Montpellier à savoir que « on bataille là où l'on vit ! » :

« Ici, à Montpellier, avec tous les travaux annexes, on doit être autour des 22, 23 millions d'Euros du km, avec tous les travaux qui ont été faits en suppléments par les démolitions, parce que là, voyez, il y a un parking qui a été construit il y a 20 ans, sur plusieurs niveaux, il y a un parking juste en face... donc les démolitions ça coûte extrêmement cher ! Et tout ça, ce n'est pas mis dans le prix ! Mais ma femme me dit toujours : « ça se passe ailleurs pareil ! » Moi je m'en fous, ailleurs, j'y suis pas, ailleurs, je ne dis pas que je m'en fous pas, mais je m'en occupe pas ! On bataille dans l'endroit où on vit ! » (président d'association, Montpellier, 3/03/07).

On retrouve un discours très proche à Bordeaux, dans les propos de ce chargé de mission, alors que la municipalité choisit de s'engager sur des démarches accrues de participation citoyenne, perçues par cet acteur comme un élément qui passe forcément par des tensions, en particulier avec les riverains (effet NIMBY...) :

« Après, quand on rentre dans cette phase de consultation, participation des citoyens, donc je ne peux pas trop encore vous dire ce qu'elle va donner. Ce qui est certain, c'est que, comme partout, on est nombreux à vivre sur un espace limité, sur lequel on exerce une pression très forte, une pression qui n'est pas seulement une pression environnementale, aussi une pression sociale et on se partage un espace restreint, on est moitié latin, on a un état d'esprit en France qui est quand même assez individualiste et qui n'est pas toujours tourné vers l'intérêt collectif. Et donc sur des questions difficiles comme le désherbage, où il faudrait arrêter de désherber chimique... certaines villes y sont parvenues comme Rennes... faudrait nous aussi qu'on y parvienne, on s'est fixé cet objectif d'ailleurs. Dès qu'on dit "Arrêtez de désherber" sur un trottoir, les riverains disent "Ce n'est pas son travail [de s'occuper de cela]" ». (fonctionnaire municipal, Bordeaux, 6/03/07).

Ce n'est pas dire que les usagers soient systématiquement muets ; ils peuvent eux aussi s'organiser en association ou en collectif pour se faire entendre, sur la scène publique (réclamer une modification d'un tracé de tram, etc.) ; ce cadre de la société des transports de Montpellier le signale, en nous rapportant ses expériences relatives aux dessertes de tramway ; il en ressort en creux une politisation de l'enjeu que ce technicien doit également gérer :

« Là on est dans une phase un peu spéciale. Bon faut resituer un petit peu parce qu'historiquement on a fait le tramway en décembre, début janvier le réseau a été déstructuré, et forcément il y a des habitudes qui ont dû être changées, il y a des rabattements, qui font que on a plus de réclamations au niveau de la clientèle. C'est normal : quand on a mis la 1<sup>ère</sup> ligne, il a fallu 3 mois pour que l'on adapte. Je veux dire, ils n'ont pas tort non plus ! Il y a des adaptations à faire ! Bon, là on rencontre des associations, hier d'ailleurs j'y suis allé pour rien, puisqu'ils ne sont pas venus, on avait rendez-vous avec une association. Alors on a des associations d'usagers, de clients, on peut appeler cela comme on veut, qui se regroupent. La seule chose qu'il faut faire attention, c'est que l'élection municipale approchant, il se constitue déjà des forces d'opposition qui préparent les élections, donc il faut faire attention, tout ça... Nous, on ne rentre pas là dedans, on est dans l'aspect complètement transports en commun... Et une association aussi qui fait une pétition, pour qu'on revoie l'offre de transports, on revoit l'offre et puis voilà ! Enfin, on revoit l'offre, ça ne veut pas dire qu'on la modifie systématiquement, mais on étudie le cas, on voit ce qui se passe, on voit avec la commune, parce que nous on a aucun pouvoir, c'est bien la commune qui a le pouvoir à la base. Mais il n'y a pas d'aspect... [...] Enfin, je ne sais pas si ce serait possible, on n'a jamais eu un procès par exemple, par rapport à... Je ne sais pas, une association qui nous aurait dit... On n'a jamais pensé aux conflits... Ce n'est pas dans l'intérêt du... Et puis l'agglomération n'accepterait pas non plus que TAM se mette dans une situation de conflit par rapport à... Non, à Montpellier il y a quelque chose qui se fait, qui ne se fait pas beaucoup

dans beaucoup de villes c'est que les maires... Georges Frêche avant, et maintenant H.M., font des réunions de quartier tous les ans, ouvertes au public, et ils nous demandent d'être là aussi pour répondre. Ça fait 10 ans que je le fais, il n'y a jamais eu une altercation violente entre TAM et des usagers ou des associations d'usagers. Mais c'est vrai que dimanche je suis allé dans une commune de l'agglomération où on avait des gens qui n'étaient pas contents, non pas de ce qu'ils avaient, mais ce qu'ils allaient avoir. Alors c'était un peu vif des fois, mais bon voilà ! » (cadre de la TAM, Montpellier, 2/03/07).

Apparaît ainsi plus largement le fait que la participation s'apparente à des dispositifs complexes dans ses contours et sa définition, et dans le rapport au principe de légitimité de l'action publique qu'est l'intérêt général, exprimé dans le lien complexe entre la démocratie représentative et la démocratie participative, c'est-à-dire avec une dimension intrinsèquement politique<sup>1</sup>. D'où les questions : qui participe ?, qui fait-on participer ?, etc., qui se rattachent à un enjeu des échelles d'action – la participation est censée incarner la démocratie « de proximité »<sup>2</sup>. Dès lors, elle est aussi liée à la prise de parole : ce sont d'abord ceux que l'on fait ou laisse parler qui s'expriment voire contestent..., à l'exemple des riverains plus mobilisés et consultés que les usagers pour une ligne de tramway, etc. Les projets de DD urbains font ici tout particulièrement sens dans leur dimension multi-acteurs, échelles et instruments. Ce fonctionnaire de la CU de Bordeaux y revient longuement :

« [Les habitants], ils sont mobilisés, ils sont mobilisés au travers d'associations plus ou moins puissantes ; l'association Aquitaine Alternative, qui est bien connue, nous a mis au tribunal administratif plusieurs fois. Elle se targue d'avoir pu pousser à la renégociation du contrat de l'eau, en disant « le citoyen de la CUB, votre eau, vous la payez trop cher, la Lyonnaise des Eaux, qui est concessionnaire de la CUB, tond les moutons et la CUB ne fait rien pour l'en empêcher », et effectivement le président a renégocié le contrat de l'eau, il l'aurait peut-être fait sans ça, et il l'a renégocié positivement. Le Grand contournement a suscité aussi une grande mobilisation, le tribunal administratif a été saisi et ils ont obtenu gain de cause. Les problèmes de la concertation, sur Bordeaux ou ailleurs, c'est un problème d'échelle, quand vous proposez un projet d'intérêt public, vous vous concertez avec qui ? Quel est le contenu de la concertation ? Est-ce que c'est une simple information, négociation sur la teneur et le contenu du projet, codécision, co-élaboration du projet : tout ça est extrêmement flou. Ce que je constate, c'est qu'elle ne se passe jamais à l'échelle à laquelle il faudrait qu'elle se passe. L'exemple typique avec le Grand contournement, c'est qu'on va se concerter avec les gens qui sont directement concernés par le tracé et qui le refusent, vous avez alors le phénomène NIMBY qui s'installe ; c'est quelque chose d'hallucinant sur le terrain, en disant "non pas ici, vous passez n'importe où, je m'en fous, mais pas chez moi". Donc effectivement dès le moment où vous vous concertez avec des gens directement concernés par le projet, au sens de la nuisance directe, ils vont vous dire non. Mais, par contre, l'immense majorité des gens qui vous disent "il faudrait un contournement pour Bordeaux"... à l'époque on parlait de majorité silencieuse, il y a une énorme majorité qui ne s'exprime pas. Pour tout projet public, il y a cette espèce d'ambivalence : avec qui concertez-on ? Quelle est la valeur de la concertation ? Quelle est sa portée ? Comment la prend-on en compte ? Qu'est-ce que ça veut dire la "démocratie de proximité" ? Est-ce qu'elle est pertinente par rapport aux problèmes que vous traitez ? Est-ce que ce qui est bon pour le quartier est bon pour la ville ? Est-ce que ce qui est bon pour la ville est bon pour l'agglomération ? C'est très très compliqué. Si on se concertait sur le projet d'aménagement d'une rue, on se concerterait avec les riverains. Et les

<sup>1</sup> Voir les débats classiques autour du courant pluraliste, notamment Robert DAHL, *Qui gouverne ?* (1961), trad. fr., Paris, A. Colin, 1973, chap. 9 à 11.

<sup>2</sup> La proximité géographique, toute ambiguë qu'elle soit, participe en effet, une fois associée aux proximités institutionnelle et organisationnelle, de la définition de la « gouvernance locale », aujourd'hui promue, et dont la démocratie de proximité est une déclinaison. Cf. par exemple : Damien TALBOT, « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays », *Développement Durable et Territoires*, Dossier n°7 : « Proximité et environnement », 29 avril 2006.

usagers, où sont-ils ? La plupart du temps, on les oublie. On se concerte avec les riverains, puisque les riverains ils vous disent "chaque devant de porte m'appartient et qu'est-ce que vous allez faire devant ma porte ?" Et ça, "je ne veux pas ci, je ne veux pas là". En général, vous le faites dans l'intérêt de ceux qui vont passer, et ceux-là vous les entendez pas, ils ne sont pas là. On a longtemps dit que les usagers des transports collectifs étaient très mal représentés. On est carrément dans le domaine du politique là, soyons clair. Traditionnellement, la droite est plutôt adepte de faire de la concertation parce que c'est nécessaire, et de prendre des décisions, parce qu'elle considère que dans une démocratie de délégation, c'est ça qui compte, qu'elle décide dans ces bureaux de ce qui est bon pour le peuple, et ensuite elle dit au peuple. Et puis vous avez plutôt la gauche qui dit "il faut concerter, il faut participer, même à la limite, vous voyez bien au niveau national, les débats publics", etc., la démocratie directe. Alors comment l'exerce-t-on ? C'est très compliqué. Si on regarde ce qui se passe dans d'autres pays, j'ai le sentiment qu'en France on ne fait pas beaucoup confiance aux citoyens, et les citoyens ne font pas beaucoup confiance à la puissance publique, mais pour autant la puissance publique fait beaucoup pour les citoyens et les citoyens attendent tout de la puissance publique. Je caricature un peu... » (fonctionnaire à la CUB, Bordeaux, 5/03/07).

### ► Les propriétaires

La ville de Lyon a mis en place des dispositifs d'association avec certains propriétaires afin de rénover et rouvrir certaines « traboules », passages datant de la Renaissance, à travers des cours d'immeubles, permettant de se rendre d'une rue à une autre. Les cours et traboules constituent un patrimoine historique important, principalement dans les quartiers du Vieux Lyon et de la Croix Rousse. A la suite de travaux de réhabilitation, les propriétaires, copropriétaires et occupants de ces immeubles tendaient à fermer ces cours et ces traboules pour remédier aux dégradations, au manque d'hygiène et au sentiment d'insécurité qui pouvait régner dans ces passages. Une convention de droit de passage dite « convention cour/traboule » a donc été adoptée en juillet 1990 par le Conseil Municipal de la Ville de Lyon et par le Conseil de la Communauté Urbaine de Lyon, afin de permettre à ce patrimoine d'être pratiqué quotidiennement par les Lyonnais, mais également apprécié par les touristes, tout en garantissant aux propriétaires occupants et aux locataires propreté et tranquillité.

De nombreux acteurs sont ainsi associés à ce projet. Tout d'abord, des acteurs institutionnels : les mairies des 1<sup>er</sup> et 5<sup>e</sup> arrondissements qui ont le devoir de transmettre des informations sur les traboules et qui sont également consultées pour chaque projet ; la SERL [Société d'Équipement du Rhône et de Lyon] qui assiste la Ville et les propriétaires pour la restauration des traboules dans le cadre de l'opération de restauration immobilière du bas des pentes de la Croix-Rousse ; la mission « Pentes Croix-Rousse » qui pilote la mise en place de parcours thématiques sur les Pentes ; le service départemental de l'architecture et en particulier les architectes des bâtiments de France, consultés pour chaque projet de restauration ; la direction de l'Immobilier de la ville qui intervient sur les questions foncières, la direction de la propreté du Grand Lyon et la Régie de Quartier Croix-Rousse qui participent au nettoyage des cours et traboules (balayage et/ou lavage selon les lieux) ; le service de la Gestion Urbaine de Proximité de la Ville de Lyon qui participe financièrement au nettoyage et procède à l'enlèvement des graffitis ; la Direction de la Voirie du Grand Lyon intervenant pour d'éventuelles réparations des sols et la Direction de l'Éclairage Public de la Ville de Lyon dans la prise en charge d'une partie des consommations électriques et de l'entretien des installations d'éclairage.

Les acteurs de la « société civile » y participent également, à l'exemple de l'association « Renaissance du Vieux Lyon », qui donne des informations sur les cours et les traboules, et surtout des propriétaires des dites traboules et cours privées. Concernant les propriétaires lyonnais, deux autres dispositifs les intéressent. Il est tout d'abord question de la propreté et de la qualité de l'espace public, à travers un contrat spécifique liant la Ville et les propriétaires d'immeubles permettant de faciliter les interventions d'enlèvement de graffitis sur les façades. Le second dispositif tient en un plan de ravalement pluri-annuel, qui délimite chaque année les rues spécifiquement concernées. De plus, le Code de la Construction et de l'Habitation indique qu'il faut faire le ravalement des façades des bâtiments Publics et Privés au moins tous les 10 ans. On voit dans la mise en œuvre de ces dispositifs participatifs la tension entre les intérêts privés (ici les propriétaires) et l'intérêt collectif qui se retrouve dans la problématique récurrente d'association des citoyens dans les concertations concernant les aménagements relatifs à l'espace public.

### ► Les commerçants

Autre leçon transversale de notre étude : les commerçants. Ceux-ci se mobilisent de façon récurrente, en particulier sur des enjeux de déplacements urbains en centre-ville, telle que la circulation et le stationnement, qui pèsent sur leur activité économique.

Tout d'abord, les conflictualités qui s'expriment sur les enjeux de déplacements sont liées à la constitution ou non d'un groupe de commerçants, comme le note cette responsable de l'Agence d'urbanisme de Lille : « Les commerçants, les commerçants... ah là là là ! Les déplacements ! Dès qu'on enlève des places de stationnement, c'est "oh, grrrr !" ». Et comme on donne souvent la parole aux commerçants avant de la donner aux habitants, non, non, c'est... je pense comme ça que c'est le domaine où il y a le plus de conflits ». (experte urbaniste, Lille, 8/06/07), ou encore ce cadre de la société des transports de Montpellier : « Les commerçants, oui. A juste titre ou non, il y a des expropriations, des choses comme ça, qui ne sont jamais agréables. Les commerçants, quand il y a des routes vraiment défoncées et qu'on n'a pas accès à leurs commerces, il y a des commissions de dédommagement qui sont mises en place, c'est calculé je ne sais pas comment, mais ça permet de compenser une perte de recettes en leur donnant de l'argent » (cadre de la TAM, Montpellier, 2/03/07).

Cet autre exemple montre bien comment des enjeux de DD urbain (ici le dossier tramway en l'espèce) circulent entre les groupes d'acteurs et sont appropriés en fonction d'intérêts divers, à l'exemple de ceux des commerçants, en même temps que cela traduit, pour le Collectif Tramway de Montpellier, la nécessaire production d'« alliés » pour qu'une cause prenne :

« C'était principalement des commerçants du centre ville qui auraient aimé que la ligne 2 fasse le tour de l'Écusson plutôt que d'aller là-bas vers le Lez, qu'elle reprenne la ligne 1 sur ce tronçon [de la Comédie à la Gare], pour desservir le centre ville. Parce que le centre ville, bien sûr, il est agréable, et tout, quand c'est ensoleillé c'est très agréable, mais il n'empêche que sur la Comédie, le samedi, on estime qu'il y a entre 60 000 et 80 000 personnes qui passent. Bien sûr, l'idéal ce serait que tout le monde aille dans les commerces, mais il y a beaucoup de personnes qui se promènent. Mais le principal des achats se passe en périphérie. Mais ça, c'est comme ailleurs. Bon, des commerçants du centre ville. Mais il y a avait aussi la société du polygone, avec qui on avait de très bons rapports. On avait réussi à fédérer tous ces gens-là » (président d'association, Montpellier, 3/03/07).



\* \* \*

Comment évaluer alors la portée de ces initiatives « offertes », concédées ou imposées d'expression et de développement d'une démocratie participative, à la fois sujet et objet de DD ? Sans doute, là encore, comme un processus en train de se faire et aux appropriations multi-formes, en fonction des acteurs en présence, à l'image des enjeux de la ville durable... On peut ainsi pointer des limites à l'ouverture de la scène de décision : « Les conseils de quartiers ne fonctionnent pas bien, ce sont des boîtes d'enregistrement », lance par exemple un membre de l'association 4D Languedoc-Roussillon ; et cet élu vert de la municipalité de Montpellier ne fait qu'appuyer la critique en parlant de procédures « verrouillées » et « instrumentalisées »... par l'exécutif de la collectivité<sup>1</sup>.

Le lien avec la nature du portage politique local des enjeux de DD urbain ressort ainsi. Ce salarié d'une association environnementale nantaise souligne également la limite de la portée des dispositifs de participation en ce qui concerne la participation des habitants, en la rattachant à une question de portage, c'est-à-dire de volonté politique de communiquer sur cette participation souhaitée. C'est probant dans ses propos, notamment lorsqu'il évoque deux dispositifs qui ont plus ou moins attiré des participants suivant le portage politique qui en a été fait, le premier concernant directement la production de l'Agenda 21 municipal :

« Moi j'ai pas le sentiment de portage politique. Au départ, sur la diffusion, sur l'invitation... déjà, pour dire, l'implication techniquement dans l'Agenda 21, la ville de Nantes, déjà c'est nous qui gérons les inscriptions. Donc bah, sur les plaquettes qui ont été imprimées par la ville de Nantes, il y avait informations et inscriptions : B. et notre numéro. Donc ils n'ont pas mobilisé leurs services pour ce genre de choses, la communication. Pendant toute la phase de co-production, il n'y avait pas d'informations sur le site de la ville de Nantes. Par contre, nous, quand on discutait avec l'élu ou le chargé de mission, ils nous disaient de faire quelque chose sur notre site, sur la page d'accueil. Donc voilà, c'est des choses, j'ai l'impression que le portage politique n'était pas... il peut y avoir d'autres raisons. Sur les autres Agenda 21, ils ont commencé à communiquer à la fin du processus : ouais, "on a élaboré un Agenda 21". Maintenant pour faire l'Agenda 21, pour faire participer, il faut communiquer. Si on n'en parle pas, il n'y aura pas beaucoup de personnes dans les salles. C'est un peu ce qui s'est passé là. Et nous, sur la participation, sur une ville comme Nantes, il y aurait pu y avoir beaucoup plus de monde. C'est un peu comme je vous disais avant, il y avait beaucoup moins de participation aux ateliers de co-production de l'Agenda 21 qu'aux carrefours de citoyens. Et c'est la même démarche, démocratie participative. Et le portage politique est différent. Pour les carrefours de citoyens, c'est de la démocratie participative nette, c'est le maire, il n'y a pas de problèmes là-dessus. L'Agenda 21, après, c'est les élus Verts. *A priori*. Si c'était pas une volonté des Verts, ils ne le feraient pas, parce qu'il faut qu'il y ait un accord de l'équipe municipale et du maire. Il me semble quand même qu'il y a une implication. *A priori* sur la trentaine de personnes sur les différents groupes, il me semble qu'il y en a qui faisaient plusieurs groupes, donc à mon avis on ne peut pas trouver ça satisfaisant ».

On retrouve également la question du portage politique dans le cas de ce second processus participatif, relatif aux "carrefours de citoyens" qui ont été montés en relation avec la mise en place de l'Agenda 21. D'après cet associatif local qui y a pris part, il n'est pas réellement tenu compte des sollicitations exprimées:

« Le PS, qui a un consensus pour le DD, mais qui va plutôt mettre en place des "carrefours de citoyens" avant de faire. Mais qui ne s'appuie pas sur les carrefours de citoyen pour aider à la création d'un Agenda 21. Il y a une culture participative qui est en train de se créer à travers ces carrefours de citoyens qui marche assez bien, la population suit, elle vient le soir assister aux débats, aux conférences. Mais il n'y a pas de lien entre les carrefours citoyens et

---

<sup>1</sup> Citations in : *Alternatives Economiques, op. cit.*, pp. 77-78.

l'élaboration de l'Agenda 21 qui a été fait. Alors, on sent bien qu'il y a des incohérences, que tout le monde est d'accord pour faire du DD, mais qu'en attendant ils ne font pas les connexions. Même si ce n'est pas exprès, même... faudrait que ça devienne des réflexes. Même s'il n'y a pas de réflexes, même si ce n'est pas voulu, que ce n'est pas pour desservir la démarche Agenda 21, le réflexe, il n'est pas là » (salariés d'un CPIE, Nantes, le 19/06/07).

Pour autant, il faut se garder de tout effet de focale : les mobilisations repérées le sont le plus souvent au titre de l'action publique locale, et non du DD en tant que tel. L'exemple des polémiques autour du prix de l'eau au sein de la Communauté urbaine de Bordeaux le donne à comprendre, où une association a contesté la politique de l'agglomération, comme le rapporte cet expert :

« Oui, il y a des débats qui sont très intenses, sur le prix de l'eau en particulier. Il y a eu un travail très approfondi de renégociation de la convention avec la Lyonnaise des eaux, qui a abouti à faire baisser le prix de l'eau, de manière sensible. Et des associations se sont emparées du fait pour dire que bien avant elles avaient déjà mobilisé en ce sens. Enfin, les associations... en particulier l'association Aquitaine Alternative. Il est vrai qu'ils en avaient fait un cheval de bataille, en disant que la Lyonnaise exploitait honteusement la CUB, et que les services techniques sous Chaban-Delmas et ensuite sous Juppé n'avaient pas fait grand-chose pour mettre fin à cette exploitation. Ça a été un des premiers dossiers dont Alain Rousset s'est emparé, et il a obtenu un résultat important, puisque sur la durée de la concession, [...] ça représente des sommes considérables. Et le consommateur s'en trouve allégé de sommes non moins importantes. [...] Mais ça c'est des débats... Il y aurait eu absence de concept de DD que ça se serait développé exactement dans les mêmes conditions ». (expert urbaniste, Bordeaux, 6/03/07)

Au final, que des formes de coopération émergent, s'inscrivent dans des textes et des pratiques, ne veut pas dire qu'il y ait un nivellement des rapports de pouvoir entre acteurs. S'agissant des projets à dimension de DD urbain, c'est bien le constat plus large selon lequel les élus et les techniciens demeurent d'un poids premier au sein des « coalitions de planification urbaine »<sup>1</sup> qui prévaut, là aussi ; les associatifs et autres formes de représentation des intérêts sociaux doivent accepter des relations asymétriques dans une participation qui conserve une dimension coercitive<sup>2</sup>. Ce cas d'étude témoigne ainsi du fonctionnement d'un forum qui, pour être hybride, n'en reste pas moins restreint à certains acteurs plutôt que d'autres<sup>3</sup>.

Plutôt que de parler de dispositifs participatifs au service du DD urbain, spécifiquement, on peut soulever l'hypothèse inverse : le résultat de ces démarches en matière de DD produisent d'abord, au stade actuel, une légitimité plus forte de ces processus participatifs au niveau local, et potentiellement d'acteurs différents davantage reconnus qui les portent et ont plus de légitimité à parler. On a pu le voir en particulier du président du Collectif Tramway à Montpellier, qui apparaît d'abord aux yeux de la société locale (élus, journalistes...) comme un associatif, un militant, avant d'être à proprement parler un défenseur du DD. Mais c'est en ayant investi, à travers le dossier singulier des lignes de tram, ce domaine d'intervention sur la sphère publique qu'il a acquis, au fil de la mobilisation, un sentiment de compétence

<sup>1</sup> Selon l'expression de Rémi DORMOIS, « La capacité politique à l'échelle urbaine... », *art. cit.*, p. 863.

<sup>2</sup> C'est-à-dire que l'on retrouve en tendance la dimension coercitive de la coopération mise en évidence dans le fonctionnement des institutions politiques : voir, à une autre échelle, l'analyse d'Olivier NAY, *La région, une institution ?*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>3</sup> Précisons ici que si la notion de forum hybride est couramment associée à celle d'assemblée publique hétérogène et largement ouverte, le texte précurseur de Michel CALLON et Arie RIP décrit un espace d'intégration des diverses contraintes existantes dans une dynamique de co-production des savoirs et des normes : cf. « Humains, non-humains : morale d'une coexistence », *in* : Jacques They, Bernard Kalaora (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels*, Paris, Autrement, 1992, série « Science en société », 1, pp. 140-156.

à s'exprimer sur d'autres enjeux urbains locaux... On souligne ainsi que les ressources détenues par un acteur ou groupe social avant une mobilisation ne peuvent expliquer à elles seules son déroulement et ses suites : la mobilisation associative n'est pas la résultante d'une logique d'action unique, mais la conjonction de dispositions, de moments et de conditions de faisabilité de projets sociaux, où le répertoire du DD urbain s'inscrit comme une possible fenêtre d'opportunité.

### **Synthèse de la 4<sup>e</sup> partie**

#### **Le développement durable urbain au service de la participation ?**

La participation est aujourd'hui un mouvement qui vaut hors cadre du DD urbain ; la question est alors de savoir si cette dimension pèse ou non dans ce qui relève du DD. Du moins, procédures et dispositifs de concertation sont-ils largement mis en avant par les collectivités, et préconisés pour une action publique « responsable ». Transversalement, deux grands balancements peuvent être repérés, entre concertation institutionnelle et participation citoyenne, d'abord ; et quant aux partenaires associés pour une démarche de démocratie participative, ensuite. Dès lors, c'est dans un rapport mouvant entre ouverture à de nouveaux acteurs et réinvestissement des institutions locales que peuvent être saisies les dimensions de concertation et de participation accompagnant la mise en œuvre des projets urbains « durables ».

– S'agissant des dispositifs de concertation, on peut souligner trois enjeux principaux. D'abord, comprendre pourquoi une ville ou une agglomération monte de tels dispositifs revient à interroger la part de volontarisme et de fait légal : s'il y a concertation en matière de DD, c'est d'abord parce que celle-ci est obligatoire, par la loi, dans le cadre d'un certain nombre de projets urbains. En deuxième lieu, la question de la participation est liée à la question de l'institution porteuse de la démarche : les communes, liées au principe électif, y sont davantage impliquées que les intercommunalités, non issues du suffrage direct, quand bien même ces dernières se marquent de plus en plus dans la mise en œuvre du DD urbain. Le répertoire de la « proximité » est alors d'autant plus mobilisé, au titre de la prise en compte du rôle des relations sociales dans les processus de développement territorial durable liés à une coordination territoriale, que, dans le cadre de ces dispositifs participatifs, il vaut justification du primat des villes sur les agglomérations pour leur organisation, en référence au cadre à succès de la « démocratie de proximité ». Enfin, si ces dispositifs situés dans des scènes institutionnelles semblent, à première lecture, plus « lisses » que les mobilisations liées à la participation citoyenne, ils ne sont pas dépourvus de portée, au niveau des rapports politico-administratifs locaux du moins : la conflictualité n'est pas limitée aux rapports entre les collectivités et les habitants, des tensions sont bien réelles entre instances.

– Plus encore, nous sommes aujourd'hui en présence de toute une rhétorique de la démocratie participative qui serait en quelque sorte « plus démocratique » dans la mesure où elle permettrait d'associer concrètement davantage de partenaires aux circuits décisionnels – notamment face aux craintes technocratiques dans des domaines où la part des enjeux techniques est importante, ce qui est de plus en plus fréquemment le cas dans l'action publique, y compris urbaine et locale.

Pour autant, il convient d'insister sur la diversité des niveaux de

participation, plus ou moins institutionnalisée, entre, d'une part, les dispositifs de concertation-évaluation à dimension institutionnelle et de mise en relation entre services et, de l'autre, la question de la participation citoyenne, elle-même plurielle : à la fois à l'endroit de groupes constitués et vis-à-vis des habitants et citoyens en tant que tels. Un premier critère pratique tient dans les échelles des projets urbains DD en jeu. S'agissant de l'échelle de la ville ou de l'agglomération ou de projets qui portent sur des espaces importants, c'est au sens générique de l'action publique locale, avec une dimension institutionnelle, qu'il est question d'associer les habitants. Tandis que pour des projets de plus petite échelle, c'est bien des riverains qu'il va être question et qui sont sollicités comme interlocuteurs, et vis-à-vis desquels une gestion différenciée pourra être menée à échelle réduite.

Surtout, il est question d'une participation citoyenne médiée (et non directe), qui se fait par le canal de différentes instances *ad hoc*, qui sont autant de scènes intermédiaires d'encadrement des énoncés. Le format de la « réunion publique » est en soi un premier cadre. Mais c'est plus encore un processus d'institutionnalisation des formes de participation citoyenne passant par le truchement d'une instance intermédiaire qui se dégage (conseils de quartiers, ateliers, observatoires, associations locales sollicitées pour animer les débats...). D'où la nécessaire distinction entre l'intégration d'acteurs collectifs dans les processus participatifs du DD urbain, à l'exemple des associations, et celle des citoyens en tant qu'individus : riverains, habitants, etc.

Nous avons constaté que certaines associations s'accommodent fort bien des dispositifs de participation mis en place par les villes et les agglomérations sur les projets de DD urbain ; certaines y trouvent même l'occasion de renforcer des liens avec les collectivités pour lesquelles elles peuvent tenir lieu de prestataires de services sur des questions environnementales. Plus largement, ressort l'intégration variable du champ associatif local dans les modes de participation liés au DD urbain : entre pôle institutionnel et militant. Plus précisément, s'agissant de peser sur la décision publique, c'est l'émergence, dans le secteur associatif, de figures « professionnelles » de la participation qui frappe, entre militance et expertise – ce qui amène à penser ensemble, dans les tensions possibles, ces deux « pôles » du champ associatif engagé sur la production de la ville durable. En cela, c'est la participation au risque de l'enrôlement de la population et la désignation d'un nouveau type d'experts sommés de participer à la vie publique qui pose question, y compris relativement aux relations entre associations locales.

On le sait, les répertoires de la démocratie locale et de la participation citoyenne se veulent dépasser le cadre des seuls groupes organisés, pour s'ouvrir aussi au citoyen en tant qu'individu. Or, le « citoyen » peut recouvrir plusieurs casquettes, au titre desquelles il peut être amené à s'exprimer. Une dualité en ressort tout particulièrement : à proximité d'un aménagement urbain, il est d'abord riverain ; mais à une échelle plus large, il est aussi usager potentiel de services produits par la collectivité publique... On a souligné la place première occupée par les riverains des aménagements urbains projetés dans les formes de participation mise en place par les collectivités, notamment autour des enjeux de transports. Ce serait là l'illustration du fameux « effet NIMBY » (« *not in my back yard* ») ! Au-delà de ce premier enjeu d'échelles et de postures, on a pu repérer l'investissement d'un groupe particulier que sont les commerçants, sensibles à la façon dont on fabrique une ville dont l'accès se montrera plus ou moins favorable à leurs activités (en particulier sur des enjeux de déplacements urbains en centre-ville).