



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

## *La construction des besoins et le paradigme controversé de la participation : le cas bordelais.*

Thème: Concertation

Bordeaux. Décembre 2007

Lise MONNERAUD, SPIRIT, IEP Bordeaux



Avec le soutien de :



# **La construction des besoins et le paradigme controversé de la participation : le cas bordelais**

**Lise MONNERAUD**

Institut d'Études politiques Bordeaux, Spirit

Depuis le milieu des années 1990 en particulier, les politiques urbaines sont marquées par la mise en place de nombreux dispositifs partenariaux visant à mobiliser les acteurs sociaux et à les associer aux processus de décision touchant à la construction de leur ville. Au nom d'une gouvernance locale voulue plus efficace et plus démocratique, diverses procédures tendent ainsi à institutionnaliser la mobilisation de la société civile. L'agglomération bordelaise ne fait pas exception, puisque des dispositifs dits « participatifs », allant de l'information sur les projets urbains à la concertation entre experts, élus et habitants se multiplient, à l'échelle communautaire comme au niveau municipal, ou directement au sein des quartiers, certains ayant une historicité particulière. Ainsi la construction de la ville semble passer, à Bordeaux, par la mise en œuvre d'un paradigme participatif, qui donne par ailleurs lieu des expériences et des analyses florissantes au niveau national et international.

Il apparaît alors important, pour comprendre et donc optimiser la conduite des projets urbains à l'échelle de la Communauté Urbaine, de cerner les enjeux soulevés par ce paradigme de la participation, pour ensuite pouvoir le mettre à l'épreuve des faits bordelais, c'est-à-dire analyser comment il s'applique sur le terrain de l'agglomération, pour des projets urbains particuliers.

Dès 1983, Hubert Dubedout, chargé par le premier Ministre d'une mission sur les quartiers d'habitat social, pouvait écrire dans son rapport, « rien ne se fera sans la participation active des habitants » (Dubedout 1983). De manière renouvelée depuis les années 90, sous l'influence de modèles étrangers, la « participation » semble s'imposer comme mode d'élaboration et de justification de la décision publique. Des dispositifs se sont multipliés en ce sens dans le monde dans des contextes divers : budgets participatifs à la suite de l'expérience de Porto Alegre, Agendas 21 locaux, commissions du débat public, jurys citoyens, conférences de consensus, conseils de quartier, référendums locaux, etc.

Tant l'observation des pratiques normatives et de terrain que la littérature à ce sujet vont dans le sens d'une affirmation de cette thématique dans l'espace public. Le foisonnement d'expériences « participatives » est ainsi largement relayé par une multiplication en parallèle des écrits qui abordent leur analyse, à travers des questionnements sur la décentralisation, le pouvoir ou le gouvernement local, ou encore les évolutions du modèle démocratique français. L'invocation de la démarche participative lors de la dernière campagne pour les élections présidentielles de 2007 révèle d'ailleurs à elle seule la résonance particulière qu'acquiert aujourd'hui ce mode d'élaboration de la décision, ou du moins son affichage.

## **L'affirmation d'un nouveau paradigme de l'action publique**

On peut définir la participation comme le fait de s'associer, d'avoir part à, donc comme l'ensemble des tentatives de donner un rôle aux individus dans une prise de décision politique. Diverses démarches dites « participatives » où les habitants/usagers sont associés à la prise de décision des autorités publiques ont ainsi vu le jour récemment dans divers champs de l'action publique, de manière particulièrement significative dans tous ceux qui touchent à « la ville », donc aux stratégies urbaines. Ainsi la politique de la ville, la rénovation urbaine, ou encore le développement social urbain, ont été des scènes privilégiées de mise en place de dispositifs partenariaux visant à mobiliser les acteurs sociaux et à les associer aux processus de décision.

La mobilisation de la société civile, notamment des acteurs locaux constitue en fait une pratique classique du politique. Les décideurs ont toujours fait appel à des réseaux locaux, de manière informelle, afin d'asseoir leur leadership et de produire des décisions socialement acceptables. J.-P. Worms a ainsi révélé le jeu et les interconnexions tissées entre l'appareil d'Etat et les réseaux notabiliaires locaux (Worms 1966), tandis que l'analyse historique de P. Rosanvallon a clairement mis en évidence que contrairement au mythe français affiché, les « corps intermédiaires » avaient toujours été présents dans le système politique, la puissance publique s'y appuyant à divers degrés. Elus locaux et administrations locaux ont toujours su entretenir et écouter leurs réseaux, alors que dans le même temps, ces derniers apparaissaient dans le discours officiel comme les vecteurs d'intérêts particuliers qui s'opposaient à l'intérêt général. Ainsi les relations informelles tissées par les décideurs avec des acteurs sociaux relais étaient considérées comme illégitimes et rarement affichées.

Ce qui est nouveau aujourd'hui, ce n'est donc pas l'appel à la société civile, mais plutôt l'institutionnalisation de la démarche : la construction d'un réseau social à même d'influencer l'action publique se fait désormais dans un cadre public formalisé et légitimé.

Les procédures participatives, ainsi que les réseaux d'action publique construits à travers elles apparaissent comme des « institutions », c'est-à-dire comme des conventions légitimées (M. Douglas, 1999).

Le législateur a ainsi prévu plusieurs dispositions afin d'ancrer le principe d'association des citoyens, et ce avant la loi Vaillant de 2002 instituant la « démocratie de proximité ». En matière d'habitat, les bailleurs sociaux ont obligation de mettre en œuvre différents modes de concertation. De même, en ce qui concerne les opérations de démolition-reconstruction, la circulaire d'application de la loi SRU Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, datant du 15 novembre 2001, décrit le processus de concertation avec les habitants : « la mobilisation des habitants sur le projet de renouvellement urbain nécessite un dispositif de concertation et de communication qui va au-delà de la simple négociation à engager pour la mise en place du plan de relogement ». La loi Barnier de 1995 va également dans le sens d'une participation des citoyens dans le champ des politiques environnementales, tandis que la loi du 1er août 2003 opère une avancée importante en prévoyant des concours financiers de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) pour prendre en charge des opérations de concertation. Ce dernier texte invite aussi à un changement d'échelle ; l'entreprise de renouvellement doit passer du quartier la ville dans sa globalité.

De fait, les projets urbains s'accompagnent aujourd'hui, de manière quasi systématique, de réunions d'information, de consultations et d'enquêtes auprès des habitants, de débats entre experts, responsables politiques et citoyens. Certaines instances de participations apparaissent avoir un ancrage territorial, tels les conseils de quartiers (la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité les rend obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants), ou les conseil locaux de jeunes, tandis que d'autres privilégient une approche thématique ; l'entrée des transports a ainsi vu naître des comités de lignes (préconisés dans la loi Solidarité Renouvellement Urbain), la loi sur la démocratie de proximité du 17 février 2002 a institué les commissions consultatives compétentes pour les services publics locaux, les comités de patients ont vu le jour suite aux Etats généraux de la santé, enfin dans le champ du logement, des instances participatives ont été créées pour la gestion des parcs publics et privés d'habitation.

Mais il semble que le phénomène participatif connaisse une diversité à deux niveaux : au-delà de la multiplicité des thématiques concernées, les modèles d'institutionnalisation de la participation apparaissent très variés, associant les membres de la société civile à différents degrés. Plusieurs niveaux d'inclusion des citoyens sont discernables, donnant à la société civile un rôle plus ou moins direct dans la définition de l'action publique : l'information lisible et accessible, vise à mettre les acteurs concernés à égalité ; la consultation sert à renseigner l'autorité compétente sur les attentes de chacun ; la concertation va plus loin puisqu'elle constitue une véritable association des acteurs à la décision ; enfin l'évaluation et la motivation sont des moments où les décideurs rendent compte aux partenaires des effets des décisions prises. L'identification du niveau de la « participation » est capitale pour comprendre et évaluer les divers dispositifs, tant le choix est déterminant pour la conduite de l'action. Il peut en effet s'agir seulement d'informer la population, ou bien de co-élaborer l'action collective, ou carrément de la déléguer. On comprend aisément que les retombées pour les gouvernants sont tout à fait différentes : si, dans le premier cas, ils ne font que répondre à un impératif de transparence tiré d'une sorte de morale politique, en cas de co-élaboration, ils s'engagent à inclure réellement la volonté des administrés dans le processus décisionnel qui devient largement partenarial. Selon les modalités mises en œuvre, la société civile pourra être seulement bénéficiaire d'une communication, ou partenaire d'un dialogue, ou incarnera véritablement un contre-pouvoir.

L'auteur américain Sherry R. Arnstein a ainsi distingué en 1969 huit niveaux de participation des citoyens aux projets les concernant, formant une « échelle de la participation » allant du pouvoir effectif des citoyens, à la coopération symbolique, et enfin à la non-participation .

Face à l'engouement du monde scientifique et des acteurs de terrain pour les pratiques participatives, il convient de s'interroger sur les effets de ces procédures sur l'expression des besoins et des intérêts sociaux, tant au niveau national que local, donc sur les conditions d'existence et d'émergence de ces besoins.

Le droit administratif français, outil et médium phare de l'action publique s'est développé sur le postulat d'un intérêt général englobant, supérieur à la somme des intérêts particuliers et dont l'Etat serait le garant. Cependant, la théorie politique a bien mis en évidence que malgré cet édifice juridique spécifique, les « besoins » de la société ne sont

pas des produits finis, se donnant à voir aux autorités publiques chargées d'y trouver des solutions. Les « besoins » représentent plutôt des construits sociaux, qui prennent consistance et sens seulement par le travail des acteurs parties prenantes et par leur confrontation dans l'espace public. Ils sont le fruit d'une compétition entre des acteurs qui se posent en défenseurs de définitions concurrentielles voire contradictoires des « véritables » besoins de la population (élus, animateurs, expertes, administrations, représentants de groupes sociaux ou de secteurs, etc.). C. Sorbets a ainsi pu souligner que « les besoins sociaux ne se « voient » pas comme des choses qui seraient là et n'attendraient plus que d'être observés et reconnues » (Rapport POPSU, 2005). Ils n'existent que dans le processus même de leur construction concurrentielle et ne peuvent être saisis comme des objets finis.

À mesure que l'on s'éloigne de la conception substantialiste des besoins sociaux, les forums participatifs ne peuvent plus constituer de simples chambres d'enregistrement des besoins locaux ; ils s'imposent comme de véritables espaces de négociation et de lutte dont l'enjeu est la définition des attentes et des demandes sociales. Ils sont des cadres mobilisés par les acteurs locaux pour définir à la fois ce qui fait problème et la solution à apporter.

Cependant, les institutions publiques ont, bien avant le développement des pratiques participatives, cherché à répondre à des besoins par la mise en place d'une action publique. C'est en tout cas ce rôle social qui est mis en avant pour justifier leur existence. Mais si les besoins sont des « construits » et non plus comme des faits qui se donneraient à voir aux gouvernants, on se doit de chercher à comprendre comment ces besoins sont élaborés et trouvent des réponses dans l'action publique. Il s'agit de s'interroger sur la manière dont les autorités publiques travaillent à la définition des besoins sociaux, donc des problèmes publics.

À ce niveau, les théories de la décision ont bien montré que le modèle classique de la décision rationnelle, ainsi que l'enchaînement chronologique allant de l'identification des besoins, à la construction d'une solution, puis à sa mise en œuvre, trouvaient leurs limites dans le cadre des processus d'action publique.

Plusieurs modèles ont ainsi mis en évidence la rationalité limitée des autorités publiques, ainsi que l'aspect stratégique et autocentré de leur action. Le « garbage can model » élaboré en 1972 par M. D. Cohen, James G. March et Johan P. Olsen, représente une étape clef dans ce cheminement théorique et critique. Prenant le contre-pied de la théorie classique selon laquelle face à un problème, les décideurs élaborent rationnellement une solution adéquate, March et de ses collaborateurs, ont montré que le processus de décision consistait plutôt à mettre en concordance des solutions préexistantes avec des problèmes. Ainsi les décideurs puiseraient des solutions dans une vaste poubelle. La prise de décision n'est donc plus le fruit de la rencontre entre des flux de solutions, de problèmes, de participants et d'opportunités, mais bien le résultat de « comportements ambigus » des institutions. Dans un tel contexte, les problèmes, donc les « besoins », apparaissent clairement comme des constructions politiques, non plus comme l'émanation des desiderata de la société civile.

D'autres auteurs reprennent les postulats du modèle de la poubelle pour développer des théories critiques des processus d'action publique. L'analyse de Bruno Jobert (1977) sur l'action planificatrice est tout à fait caractéristique de ce souci de dévoilement des pratiques des administrations publiques qui contraignent in fine la résolution locale des problèmes. Cloisonnées et fragmentées, les « bureaucraties », ne prennent en compte les demandes sociales qu'à partir du moment où ces dernières sont formulées selon leurs propres normes. Elles procèdent à des catégorisations en fonction de la distribution des compétences établies entre bureaucraties sectorisées. Le traitement des problèmes représente donc avant tout un enjeu de pouvoir pour les différents groupes qui contrôlent les secteurs de l'action étatique, qui veillent à éviter les « interférences ». Les problèmes sont donc découpés en champs d'intervention, sur lesquels un groupe se voit conférer une quasi-exclusivité. Mais Jobert va plus loin en montrant que la construction même des problèmes se fait non pas par des remontées de terrain, mais selon les enjeux et les capacités institutionnelles. L'administration voit la société à travers le prisme de ses prestations particulières et procède à une réification des besoins qui ne sont que des « matières premières » pour la production d'un service spécialisé. Les individus ou groupes ne sont considérés que comme les « supports » de besoins sociaux que les prestations de l'administration sont censées satisfaire. L'individu devient un « conglomérat » de besoins à satisfaire, sa vie étant découpée selon les compétences et les équipements dont dispose chaque administration. Les bureaucraties s'attachent in fine à reproduire des prestations

en fonctions de leur espace de pouvoir, sans se soucier de la genèse sociale de problèmes ou de leur interconnexion.

De même pour M. Edelman, les réponses préexisteraient aux problèmes objets d'action politique (1991). Cette vision a également été reprise par P. Lascoumes, dans son travail sur l'action publique environnemental, domaine dans lequel la définition des « problèmes » est très largement dépendante des acteurs considérés et du contexte dans lequel ils évoluent (1994). Ainsi dans un espace public dépassant largement les questions environnementales les problèmes seraient finalement construits « à rebours » selon les capacités institutionnelles ou les opportunités: « C'est le plus souvent en fonction des actions qui leur sont accessibles que les acteurs affichent leur compétence et mettent en exergue certaines causes qu'ils se proposent de traiter. »

C'est bel et bien face aux limites de ces modèles de construction institutionnelle des besoins que semble s'inscrire le mouvement en faveur des dispositifs participatifs. Des évolutions de fond fragilisent le modèle décisionnel classique, tant du point de son efficacité que de sa légitimité, si bien que la participation tend ainsi à s'imposer comme modèle alternatif de construction des besoins.

Cependant, le contenu et les conditions actuelles de mise en œuvre de la participation sont différents d'expériences passées telles que les mouvements sociaux urbains des années 60 ou l'opération emblématique de l'Alma-gare au cours de laquelle, face au projet de rénovation d'un quartier de Roubaix, des habitants se sont mobilisés et ont proposé un projet alternatif, avec une gestion participative, débouchant finalement sur la première régie de quartier.

En effet, le contexte politique et social de la dernière décennie a été, et est encore aujourd'hui, un terreau favorable à l'imposition de la participation comme « impératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002), au sein d'un mouvement plus large de renouvellement des modes d'action publique, dont la notion de gouvernance est significative. La méthode contractuelle tend à s'imposer, aux dépens de la démarche verticale traditionnelle de l'Etat (Gaudin 1999). La négociation et les partenariats public-privé se développent, tandis que l'Etat perd de sa centralité au profit d'une adaptation locale des politiques (Duran, Thoenig, 1996).

On se situerait donc aujourd'hui, « dans un contexte que l'on peut qualifier de « participationniste », c'est-à-dire un contexte caractérisé par la valorisation de l'idée de participation des citoyens ordinaires et par la multiplication des « détours participatifs », à savoir des procédures et des pratiques destinées à associer les citoyens à la décision publique. » (Blatrix, 2002, p. 80)

Les politiques urbaines n'échappent pas à cette évolution, de plus en plus marquées par une logique de « projet », d'action transversale au cœur des territoires et au plus près des besoins des habitants, des quartiers prioritaires mais également des agglomérations entières. De plus, la crise de l'action publique traditionnelle place les services publics devant un choix : céder la place aux logiques marchandes ou se moderniser en s'appuyant sur la participation des usagers.

Il semble donc que les modèles classiques d'élaboration des politiques connaissent une période de profonde redéfinition, qui peut s'expliquer par une mise en crise de principes classiques de l'action publique. La participation apparaît comme un impératif tant démocratique que gestionnaire.

Les participants à la conférence organisée en mars 2004 par le comité économique et social européen intitulée « Démocratie participative : état et perspectives ouvertes par la Constitution européenne » se sont ainsi accordés sur un constat : la démocratie participative apparaîtrait comme un « remède à la crise du politique ». En effet, le contexte actuel est marqué par la désaffection du politique, en parallèle de la renégociation du rôle de l'Etat dans les politiques publiques. On assiste à une crise de la représentation politique, avec une défiance vis-à-vis du personnel politique dont témoignent les taux d'abstention aux élections et un écart sociologique qui se creuse entre représentants et représentés. La révolution individualiste ne fait qu'accentuer cette crise du modèle représentatif, rendant difficile la délégation à d'autres de son pouvoir de décision.

Autre versant de cette crise du politique, on assiste à une relative recomposition des modèles d'action publique. La rhétorique de la proximité et une certaine reprise discursive du mythe de la démocratie directe sont caractéristiques du glissement du socle de légitimation des politiques, la territorialisation étant présentée à la fois comme un gage d'efficacité et comme garantie démocratique. On assiste alors à une relative mise en cause des processus traditionnels de définition de l'intérêt général. Dans le modèle historique

français, nous l'avons vu, l'Etat est garant d'un intérêt général supérieur à la somme des intérêts particuliers. Il s'en suit une méfiance historique pour les groupes intermédiaires soupçonnés de dérives corporatives et considérés comme des obstacles à la réalisation de cet intérêt général supérieur. Dans cette logique, l'Etat semble seul garant de la mise en œuvre de dispositifs répondant aux besoins de la société. Ainsi P. Estèbe interprète la disparition de « l'habitant » comme figure légitime pour participer à l'action et au débat publics comme le pendant d'un modèle substantialiste de l'intérêt général détenu par les professionnels de l'Etat. Elle serait « à la base de notre édifice — celui que, par ailleurs, nous défendons parfois comme étant une « exception française ». L'exception française est fondée sur l'élimination du rapport concret au territoire comme ressort des affaires publiques » (2002 p. 14). Cependant, plusieurs auteurs, notamment Lascoumes et Le Bourhis (1998) montrent la dimension largement mythique de cette vision de l'intérêt général substantiel, préexistant à toute concrétisation. En témoignent les argumentaires nouveaux sur un « intérêt général local », qui n'est plus de l'ordre de l'oxymore mais apparaît véritablement comme un mode de justification de l'action des autorités locales.

En parallèle, de cette crise du politique se fait jour une certaine déstabilisation de l'expertise comme vecteur infaillible de décision et de compréhension de la société. Les problèmes contemporains présentent une complexité appelant une évolution des modes traditionnels de réflexion politique, la science en permanente évolution pose autant de questions qu'elle n'en résout, autant de phénomènes qui mettent en crise le statut des experts comme seuls vecteurs systématiques de solutions rationnelles et applicables aux enjeux. Dans la lignée d'Habermas, des auteurs expriment alors l'apport potentiellement riche des citoyens, de la société civile, donc des profanes, par opposition à la figure d'un expert qui manifestement ne possède pas toutes les clefs. Ainsi assiste-t-on à une remise en question de la toute puissance du pouvoir scientifique et technique dans le processus de décision et surtout de légitimation de cette décision. Certaines problématiques ont en effet contribué à mettre à mal le poids incontesté de la figure de l'expert, tant l'expérience a montré les limites de la science à trouver des réponses définitives, à proposer des solutions socialement acceptables. On peut ainsi penser, avec Philippe Estèbe (2002 p. 15) que « la montée des thèmes sécuritaires — dans les domaines de l'environnement et de la santé par exemple — alimente une exigence croissante de protection individuelle en même temps qu'elle nourrit une méfiance graduelle envers les organisations chargées de cette protection. Les habitants surgissent alors ».

Dans la même veine, M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe (2001) reviennent sur l'opportunité de l'opposition classique entre profane et expert d'une part, entre citoyens ordinaires et représentants institutionnels d'autre part. En période de profonde incertitude scientifique et technique, l'élaboration de scénarii de planification devient problématique. Les auteurs prônent donc des processus dialogiques au sein desquels les citoyens devraient avoir toute leur place dans l'action publique, associés aux experts dans le cadre de « forums hybrides », lieux d'expérimentation de nouvelles formes de représentation. Le développement d'une démocratie « dialogique » viendrait donc enrichir la démocratie délégative classique. Il s'agit donc ici de valoriser « l'expérience » citoyenne comme savoir à part entière, légitime pour questionner le savoir technique, non pas comme son substitut mais comme son complément nécessaire. Les citoyens, bénéficiant aujourd'hui d'un accès élargi à l'information, se voient reconnaître une certaine compétence à débattre des enjeux et des solutions, notamment du fait de leur connaissance d'usage, avec les experts et les responsables politiques. Ces derniers sont alors dans l'obligation de motiver les décisions et d'argumenter, de prendre en compte la parole de ces nouveaux acteurs du processus décisionnel.

Un dernier élément de contexte paraît aller dans le sens de la montée en puissance des argumentaires en faveur des pratiques participatives, à savoir la nature même des problèmes de l'agenda politique. L'interdépendance des enjeux, doublée d'un certain enchevêtrement des compétences, met en question leur gestion sectorisée classique. Il semble que les acteurs sectoriels, tant administratifs que professionnels ne soient pas en mesure de revendiquer l'exclusivité sur le traitement d'un problème public ; c'est donc un leadership partagé qui aujourd'hui émerge comme une nécessité, notamment dans le cadre d'enjeux qui ont trait à « la ville », ou à l'insertion dans l'espace social. Le processus participatif semble permettre de construire des décisions plus pertinentes, dans le sens où traduire la complexité de la ville ne peut passer que par la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes des quartiers et de l'espace urbain (urbanistes, bailleurs, élus, techniciens, mais aussi habitants). La ville est en effet un domaine où l'expertise d'usage, la connaissance du quotidien apparaît pertinente. Corollaire de l'approche pluri-sectorielle, la logique de territorialisation devient un argument quasi systématique d'une action

publique pertinente, tant d'un point de vue gestionnaire que démocratique. En lien avec la relative mise en crise de la centralité de l'Etat, l'action publique territorialisée semble permettre une gestion globale des problèmes d'un espace, pensé non plus comme un découpage administratif mais comme une entité vécue et singulière. L'action publique semble devoir être « pensée » dans son cadre local d'expérimentation, au plus près des territoires et donc des groupes qui y gravitent. (Gaudin 1999)

Dans un tel contexte, l'institutionnalisation de la participation se veut une réponse à ces mutations qui touchent finalement à l'équilibre des légitimités à décider. Elle tend tout d'abord à la démocratisation de l'action publique ; on tente de combler l'écart entre société politique et société civile en invitant les citoyens à participer plus directement aux décisions qui les concernent, tandis que la participation de tous apparaît comme un gage d'une meilleure transparence des processus d'action publique.

Il s'agit in fine de « rendre la ville à ceux qui y vivent », tout en restaurant le lien entre élus, habitants et professionnels, les procédures participatives permettant de rapprocher les décideurs des préoccupations et des attentes des « vrais gens », et ces vrais gens de la décision, pour une action publique plus juste et plus efficace. La construction collective de la décision doit permettre aux habitants de comprendre la transformation de leur ville et se la réapproprier. La prise en compte de l'expérience des usagers de l'espace urbain, favorisant l'adhésion des administrés aux projets et leur créativité, permet une meilleure cohérence entre un projet et des usages donc elle augmente l'efficacité des politiques urbaines.

La participation est donc en parallèle le moyen de prendre des décisions plus sûres, car si elle n'assure pas la disparition des conflits, elle permet de faire émerger des consensus et de repérer les dissensions, donc de désamorcer les éventuelles crispations face à des projets.

Le recours à la participation apparaît ainsi comme un nouveau socle de justification pour l'action publique locale, la gouvernance urbaine notamment semblant être expérimentée à travers de nouveaux modes de construction des besoins.

Ainsi, avec la mise en œuvre de pratiques participatives, les responsables locaux cherchent à réformer les modes de décision mais surtout à légitimer leur action. P. Loncle et A. Rouyer insistent, suite à une étude de terrain, sur « l'existence de relations fortes entre expériences de participation et légitimation des acteurs locaux. Si l'intérêt des usagers ou l'efficacité de l'action publique sont parfois évoqués, la consolidation de la légitimité des acteurs professionnels ou élus est, quant à elle, systématiquement abordée. » (2004, p. 137). Ces auteurs distinguent ensuite différents enjeux locaux de légitimation selon « l'échelle » choisie pour mettre en œuvre la participation.

Dans le cadre des « échelles institutionnelles construites », qui répondent au mécanisme traditionnel de la représentation, il s'agit avant tout pour l'élu de mettre en scène le rapprochement avec la population. Dans le cadre des « périmètres professionnels », où les acteurs locaux « se mobilisent pour faire apparaître des réseaux de professionnels, des partenariats émergents » (ibid. p. 139), c'est la capacité de ces professionnels « à s'adapter, à s'articuler, à ajuster leurs différentes fonctions, à faire face à de nouvelles demandes » (ibid. p. 140), selon leur cadre territorial d'intervention qui est l'enjeu premier de légitimation. Enfin, dans le cas de la « construction territoriale », c'est-à-dire quand les échelles sont « issues de la mise en évidence de « territoires » de l'action publique, il s'agit de permettre la construction politique de territoires, en affirmant une identité politique propre.

Une sorte d'injonction à la participation semble donc bien émerger, tant pour faire face à la crise des mécanismes traditionnels de justification que pour adapter la prise de décision aux évolutions des enjeux d'action publique. On ne semble plus pouvoir échapper à cette nécessité de décider au plus près des « besoins » de la population, pour que les politiques publiques prennent véritablement sens. Mais qui donc est cette « population » que l'on souhaite toucher et impliquer dans le processus décisionnel, sans cesse invoquée mais largement sous définie ?

Les dispositifs de participations se différencient, nous l'avons vu, par le degré d'implication qu'ils accordent à la société civile, par leurs modes d'organisation, mais également par leurs publics. Les acteurs appelés à participer peuvent en effet être les citoyens, les usagers, les habitants, les citoyens organisés en associations, en groupes d'intérêt ou en syndicats, ou encore un échantillon représentatif d'une de ces catégories. Mais il peut



également s'agir de la participation de personnes jugées « qualifiées » sur la problématique abordée, qui peuvent être des professionnels, des experts, des associatifs.

Ce sont donc les acteurs de la participation qui changent en fonction des thématiques, des contextes locaux, mais également du statut que les responsables locaux souhaitent conférer aux démarches participatives, donc de leurs stratégies d'usage et d'affichage de l'instrument participatif. Ce choix de la catégorie de participants censés entrer dans le jeu de la construction des besoins n'est donc pas anodine, tant le résultat de la procédure de participation et les attentes varient avec lui.

Pour P. Loncle et A. Rouyer, il est important d'analyser le recours à la pratique participative en fonction « des profils des ressortissants qui se prêtent au jeu de la participation, des types de relations qui s'établissent entre acteurs publics et ressortissants » (2004, p. 133), c'est-à-dire aux catégories de population censées participer. Selon les contextes locaux, les auteurs repèrent en effet des variations dans les procédures participatives. Ainsi chacune des trois échelles de mise en œuvre expérimente une « figure du ressortissant » spécifique. Dans les « échelles institutionnelles construites », c'est le cadre territorial de la circonscription qui est privilégié, le ressortissant naturel étant le « citoyen » chez qui il s'agit d'activer ce sentiment. On peut ici trouver le cas des conseils municipaux des jeunes par exemple. Dans le cadre des « périmètres professionnels », le ressortissant peut avoir plusieurs facettes ; il peut être « le client », « l'utilisateur » voire « l'objet » d'un programme. Enfin, dans cas de la « construction territoriale », c'est « l'habitant » qui est la figure centrale, susceptible de faire exister et de valoriser un espace public local.

Bien souvent la loi ne précise pas les acteurs visés au titre de la « participation », ce qui laisse toute latitude aux autorités locales pour en décider, selon la légitimité qu'ils souhaitent construire et les besoins locaux qu'ils souhaitent voire émerger de la confrontation des acteurs.

## **Une mise à l'épreuve problématique dans le paysage français**

Il semble donc que la « participation » soit devenue une des « topiques les plus usuels de l'action publique » (Loncle, Rouyer, 2004, p. 133). Cependant elle reste l'objet de controverses, tant chez les observateurs scientifiques que parmi les acteurs de terrain. Loin de représenter un instrument idéal de rénovation de la démocratie et de modernisation de l'action publique, la démarche participative doit également être envisagée comme un vecteur de pouvoir. Si, dans le discours officiel il s'agit bien évidemment de redonner de ce pouvoir aux populations dans le processus de construction des besoins et donc de détermination de l'action publique, on ne peut ignorer que la participation fait l'objet d'usages stratégiques de la part de tous les acteurs concernés. Si les démarches participatives connaissent des limites liées à certaines difficultés lors de leur mise en œuvre concrète, d'autres écueils se sont fait jour, allant jusqu'à remettre en cause pour certains, la légitimité même de la participation.

Les procédures participatives ne vont pas sans poser un certain nombre de problèmes pratiques, qui sont autant de risques pour l'efficacité de l'action publique. D'aucuns ont pu relever les retards engendrés dans l'élaboration des projets, le coût (en termes tant financiers que purement politiques) de la confrontation des opinions, la nécessité de pédagogie donc le temps passé à la préparation de la décision. De même les tenants d'une théorie élitiste de la décision ont pointé la difficulté à évaluer l'amélioration effective des politiques, soulevant notamment le manque de connaissances et de compétence des citoyens qui n'ont été formés ni à la gestion des problèmes urbains ni au débat public lui-même. En effet, la participation effective représente un véritable défi, car elle ne se décrète pas, surtout lorsqu'il s'agit de groupes fragilisés, plus enclin à la démobilité sociale. Les démarches participatives posent directement la question de la disponibilité et de l'accessibilité, tant cognitive que géographique pour les habitants. La plupart du temps, la participation reste ainsi quantitativement limitée. Cette fragilité des citoyens va de pair avec un risque de confiscation de fait des débats par les experts, mieux armés, tant au niveau technique que psychosocial pour intervenir dans le cadre de forums ouverts.

Parallèlement, une construction des besoins « de proximité », si elle permet un ancrage concret dans les territoires, peut entraîner des effets de clocher et de fermeture. Pour échapper au risque d'une trop grande distance entre gouvernants et gouvernés on tomberait dans le risque inverse, à savoir celui du centralisme local et d'enfermement dans la proximité, empêchant la montée en généralité et la prise en compte de l'échelle métropolitaine où se jouent de nombreux enjeux déterminants.

Dans un tel contexte, Sandrine Rui (2004) qui s'intéresse de près à l'apport démocratique de l'inclusion des citoyens dans l'élaboration de l'action publique, n'en reste pas moins critique sur le débat public tel qu'il est mis en œuvre en France ; il se déroulerait souvent sans autorité ni réel organisateur, avec peu de vraie discussion contradictoire, du fait d'une relative fuite face au conflit. De même R. Boudon (2006) a récemment fustigé cet engouement pour la démocratie participative, prônant une rénovation d'un système représentatif dont il rappelle le bien-fondé.

La mise en œuvre de l'action participative, loin d'être neutre, soulève ainsi des enjeux stratégiques pour les différentes catégories d'acteurs impliqués. Le choix de la thématique, de l'échelle, des ressortissants va orienter la construction des besoins et donc contribuer à redistribuer les pouvoirs au sein d'une configuration locale.

C'est cette dimension stratégique qui finalement empêche le véritable déploiement de la logique participative dans la vie politique locale. Car les effets recherchés par les acteurs impliqués sont divergents, voire contradictoires. Chaque catégorie va ainsi chercher à améliorer ou asseoir sa place dans le jeu, à influencer dans son sens la construction des besoins et des actions collectives, donc à instrumentaliser la participation.

Il convient tout d'abord de souligner que les élus, tenants historiques de la décision formelle, n'adhèrent pas sans ambiguïté à ces nouveaux modes d'action publique.

Que l'édile local voit la participation comme une contrainte ou comme une ressource, il peut en contourner l'objectif premier pour rester maître de la décision.

En effet, si le principe de participation a aujourd'hui été introduit dans la loi française, il n'en demeure pas moins que les modalités de mise en œuvre ne sont pas précisées, ce qui rend possible les interprétations minimalistes, notamment de la part des élus locaux. Ainsi J. Donzelot et R. Epstein (2006) ont montré que si l'on cherche à appliquer l'échelle de Sherry R. Arnstein au cas français, la participation ne dépasse pas le cadre de la « non-participation » et de l'« information » dans le cadre des rénovations urbaines. Cependant, même dans le cas où une véritable consultation des citoyens, voire une concertation serait organisée, l'élu est en capacité d'en limiter les effets. L'élu peut choisir de suivre ou non l'avis populaire ressorti de la participation ; s'il est favorable il s'en servira comme faire-valoir et outil de légitimation politique, s'il est défavorable, il pourra choisir de ne pas en faire état et de le passer sous silence. De même, le débat ne fait parfois qu'entériner une décision déjà prise, ce qui revient à une manière de légitimer a posteriori l'action des édiles, conférant à la société civile le rang de simple alibi.

Un autre usage stratégique apparaît par le fait que l'offre de participation entraîne chez les groupes sociaux concernés une certaine obligation de loyauté vis-à-vis du système en place. Pour les élus ou les administrations, faire participer serait ainsi une manière de domestiquer les forces sociales. Le concept de « domestication » désigne pour Hirschman (1995, p.179) un « procédé qui consiste à assigner [aux opposants], au sein du gouvernement, les fonctions de contestataires officiels ou d'avocats du diable. [...] L'opposant a le droit de réciter sa tirade à condition qu'il continue de tenir son rôle de membre de l'équipe. Il est amené ainsi à renoncer par avance à son arme la plus puissante : la menace de démission en signe de protestation ». la mise en œuvre d'un débat public élargi serait ainsi un moyen d'encadrer et de filtrer la prise de parole citoyenne, en transformant de fait des groupes contestataires en partenaires de l'action publique. Ces groupes s'en trouvent largement affaiblis dans leur pratique de protestation, étant inclus dans un système qui tire une nouvelle légitimité du fait de leur présence. Plusieurs observations de terrain ont révélé cette tendance des autorités locales à faire des démarches participatives un instrument de pacification sociale. Ainsi Cécile Blatrix (2002) montre les « effets ambivalents » que peut produire l'institutionnalisation des procédures de débat public sur les activités de contestation ; le débat est borné, ne concerne qu'un nombre limité de participants et peut apparaître comme un instrument de légitimation du projet et de neutralisation de la contestation. De même P. Lascoumes (1994) soulève le problème d'une politique officiellement participative dans le cas de l'environnement qui tendrait à aliéner la force critique des associations au profit d'actions gestionnaires. À l'origine, les associations sont des « veilleurs », sièges de revendications et de l'expression de besoins individuels auxquels elles donnent une légitimité collective. Elles exercent donc une pression sur la prise de décision. Cependant, leur implication dans des politiques participatives a pu entraver leur capacité de production de contre-expertise faisant contrepoids à celle de l'Etat. Cette sorte de piège pour l'activité associative est également soulignée par R. Balme pour qui « le renouvellement des équipes municipales (consécutif aux élections de 1977) et les procédures de participation produisent un phénomène d'aspiration des leaders associatifs autour du pôle municipal, qui vide en quelque sorte leur

milieu d'origine de sa substance. La relève de l'élite associative s'opère mal ; elle est sans objet réel lorsque les dirigeants siègent à la mairie et expriment directement les demandes au sein du conseil ; les associations les plus actives sont généralement cooptées par ce processus et laissent ainsi à l'ensemble du milieu (dans la pratique la très large majorité des associations) à une activité routinière » (Balme 1989 p. 92).

Comme le souligne P. Estèbe, dont la démarche critique est pourtant largement positive sur les apports techniques et démocratiques de la participation, « Il est toujours possible de brocarder l'injonction à la participation des habitants qui s'énonce dans les politiques publiques urbaines et sociales depuis plus de 20 ans en France. N'a-t-on pas là une illustration parfaite du fossé constant qui, en matière de politique ou d'action publique, sépare les paroles des actes ? [...] Il est vrai que les faits parlent d'eux mêmes ; la présence active des habitants dans les opérations de développement social ou dans les questions de sécurité reste au mieux de l'ordre du simulacre où les services publics républicains se réassurent de ceci qu'ils incarnent bien l'intérêt général substantiel (agrémenté du monopole technique et professionnel), au pire de l'ordre de la « domestication », par le jeu des associations dûment stipendiées par les autorités locales, censées opérer un lien, une médiation, entre les habitants et les institutions. » (Estèbe 2002, p. 1)

Mais la démarche stratégique n'est pas l'apanage des élus locaux. Ainsi les « ressortissants », ceux qui sont finalement invités à participer, développent des pratiques qui ne vont pas systématiquement dans un sens d'une construction collective et négociée des besoins. La réaction bien connue du « NIMBY », de l'anglais « not in my back yard », en est un symptôme bien connu ; la négociation publique est confrontée à l'expression d'intérêts privés, catégoriels, qui travaillent exclusivement à défendre leur environnement local. Ce phénomène est caractéristique des associations de riverains qui, si elles peuvent admettre la nécessité de certains équipements pour la collectivité, comme une station d'épuration par exemple, en refusent l'implantation dans leur propre espace de proximité. L'usage stratégique de la participation peut également être appréhendé à partir du modèle développé par Hirschman, distinguant « exit », « voice » et « loyalty » (1995) : l'offre de participation peut se heurter à « l'indifférence » de certains groupes sociaux qui choisissent « l'exit ». Ces groupes peuvent en effet entretenir, comme nous l'avons vu, une posture de défiance vis-à-vis du politique, ou estimer qu'ils ne disposent pas des compétences nécessaires à une prise de parole en public. Mais l'exit peut également découler d'un calcul d'opportunité, le coût de la participation paraissant trop élevé alors même que l'on dispose déjà d'autres relais pour défendre et définir leurs intérêts, notamment par des réseaux professionnels et sectoriels.

Inversement, les démarches participatives peuvent déclencher chez certains acteurs locaux des « élans d'enthousiasme » (Latour, 1989). Y voyant une la fenêtre d'opportunité ouverte pour l'expression de leurs intérêts, ils développent des attentes économiques ou politiques que les pouvoirs publics ne peuvent ou ne veulent pas satisfaire, ce qui est à l'origine de frustrations. Les groupes déçus peuvent alors refuser le jeu de la participation et le critiquer publiquement ; on en arrive à la troisième alternative décrite par Hirschman, la prise de parole, ou « voice ».

Concernant la figure des citoyens/usagers, on se doit ici de mentionner une dernière limite des procédures de participation : la représentativité de ceux qui participent. En effet, il semble que de véritables « professionnels de la représentation » émergent dans le cadre des démarches participatives, notamment issus du monde associatif. L'observation des réunions ou comptes-rendus de débats permet souvent de montrer que ce sont toujours les mêmes qui participent, excluant encore une fois les « vrais gens » de la décision. On aboutit ainsi à l'effet inverse de ce qui est attendu des démarches participatives : le citoyen se trouve encore plus éloigné de la décision que dans un pur modèle représentatif, car celui qui le représente n'est même pas élu ni désigné officiellement. Le risque ici est clairement celui d'une illusion de participation du plus grand nombre.

Cette limite est particulièrement sensible dans les procédures partenariales dans le champ de la santé publique. Suite notamment à la montée en puissance de mouvements associatifs, particulièrement autour du Sida, et aux Etats généraux de la santé, le législateur a tenté de privilégier la parole des usagers dans le processus de décision sanitaire. Sans revenir sur les différentes instances qui ont connu l'inclusion – on pourrait même dire l'irruption – des usagers, on peut revenir sur le cas significatif des Collectifs inter associatifs créés au niveau régional, afin d'unifier et donc de renforcer leur poids. Cependant, il semble régner un certain flou concernant le siège réservé à ce collectif ; il apparaît difficile, même pour les acteurs associatifs eux-mêmes, de discerner si le représentant des « associations » dans leur ensemble siège au titre du collectif ou au titre

de sa propre association. Ce problème est saillant dans un monde où chaque association est centrée sur une pathologie spécifique, fait face à des enjeux tout à fait singuliers et ne peut donc que difficilement se poser comme représentative des autres. Il en va de même pour les représentants des usagers siégeant dans des instances hospitalières ; les acteurs de terrain (médecins, gestionnaires d'établissements ou associatifs) soulignent bien la faiblesse d'un système où chaque malade connaît une situation unique. Comment concevoir qu'un malade chronique soit représentatif des « malades » admis dans le cadre des urgences traumatologiques par exemple ?

Une dernière catégorie d'acteurs, les experts paraît avoir des intérêts spécifiques dans le cadre des dispositifs partenariaux. Loin de n'être que les vecteurs d'un savoir objectif sur les enjeux de l'action publique, ils ne sont pas que des intermédiaires neutres entre autorités et intérêts locaux. Au même titre que les autres acteurs, ils engagent des valeurs, des intérêts et des ressources propres au sein des forums participatifs et participent pleinement à la négociation qui se joue autour de la construction des besoins et des solutions. Ils disposent de certaines marges de manœuvre dans la traduction des intérêts sociaux qu'ils opèrent, donc d'une influence que l'agenda des problèmes et des politiques. Ils sont donc à la fois médiateurs et partenaires de la négociation.

Ces stratégies catégorielles des acteurs parties prenantes semblent entrer en résonance avec l'engouement et l'affichage qui est fait des démarches participatives dans la littérature comme dans les projets locaux d'action publique. La question de la finalité même des dispositifs semble posée. Car dans un contexte d'injonction participative, l'enjeu de l'institutionnalisation de la mobilisation de la société civile par le politique semble surtout consister dans la mise en place de procédures légitimes.

En effet, il semble que les formes classiques de construction des besoins ne cèdent pas la place aux démarches participatives. L'équilibre des pouvoirs entre acteurs entraîne parfois, nous l'avons vu, un dévoiement de la participation. Elle devient une sorte de valeur qu'il s'agit surtout d'invoquer, au point qu'on semble assister à ce que Friedberg a pu appeler une « autonomisation des échanges politiques » (Friedberg 1993, p. 132-133) ; les partenariats mis en place fonctionnent « sans principe de réalité autre que des considérations de pouvoir et d'influence des parties prenantes », chaque protagoniste cherchant surtout à ne pas sortir perdant des échanges. Ainsi la négociation des règles mêmes de l'échange prend le pas sur la recherche de solutions aux problèmes publics. Les acteurs « participants » tendent à construire collectivement les besoins à résoudre mais aussi les « bonnes raisons » qui justifient de procéder de telle sorte. Ce serait in fine la participation qui deviendrait l'enjeu des démarches participatives ! Finalement, les nouveaux modes de construction des besoins induisent donc un risque d'une nouvelle nature ; au-delà de la construction des besoins et fonction de solutions institutionnelles préexistantes, les démarches partenariales et participatives, censées mener à une construction des besoins en proximité, plus légitime et démocratique, semblent pouvoir tout bonnement s'éloigner de la construction des besoins pour se centrer sur la construction et la justification de procédures pour elles-mêmes. L'engouement pour la participation ne doit donc pas aller sans un certain regard critique, qui passe par une évaluation systématique.

L'épreuve des faits semble ainsi bien montrer que la participation n'est pas le remède idéal aux insuffisances d'une construction des besoins purement institutionnelle ou technique. La mise en œuvre de forums ouverts d'action publique rencontre des contraintes techniques et psychosociales qui peuvent mettre en question leur effectivité, tandis que l'investissement stratégique de la part des acteurs locaux soulève des problèmes de légitimité.

Cependant cette mise en acte imparfaite peut être analysée comme une étape naturelle, obligée. Un processus d'évolution de l'action publique et de ses modes de justification est en marche et semble devoir marquer durablement le système politique. Les analyses critiques sont en général marquées par un certain optimisme quant au devenir de long terme de la participation en France. Ainsi pour S. Rui, les modèles naissant de participation trouvent peu à peu leur place dans le processus de décision et ont des effets durables sur les rapports sociaux. Il s'agit pour elle de continuer sur la voie ouverte et d'aller plus loin dans la définition des règles du jeu et dans le respect de chacun comme sujet démocratique.

De même P. Estèbe souligne que « les injonctions à la participation ne peuvent se résumer à de sinistres simulacres, mais qu'il en va d'une transformation bien plus profonde, dont, peut-être les quartiers de la politique de la ville ont essuyé les plâtres, de la réintroduction

de l'expérience des lieux comme moteur du politique et de l'action collective. » Malgré certains échecs et phénomènes de récupération politique, les expériences participatives dans le cadre de la politique de la ville ont fait de la figure de « l'habitant » une « donnée incontournable du politique » (Estèbe 2002 p. 11), au même titre que les figures plus traditionnelles du citoyen de la démocratie représentative et du producteur de la démocratie sociale. Dans la même veine, il nous donne une interprétation optimiste du phénomène de « Nimby », qui selon lui aurait trois « effets secondaires » (op. cit. p. 12). D'abord, il confère au savoir de l'expert une place parmi d'autres et non plus surplombante, oblige l'administration à rendre ses objectifs explicites et conduit à des processus de négociation pour parvenir à des accords. Il constitue donc une « ressource démocratique » (Tapie-Grime 1997). Ensuite, la manifestation des intérêts particuliers suppose une certaine « territorialisation », au sens de « perception concrète d'un territoire, de son paysage, de son environnement, de ses qualités intrinsèques, bref, de ses propriétés ». Dans ces conditions, le territoire n'est plus « simple support ou champ de manœuvre du messianisme gouvernemental » mais un « espace concret où se déroule une expérience anthropologique », où les conflits prennent « une dimension irréductible à toute « montée en généralité » ». Enfin, dans le cadre de controverses liées à l'environnement, au cadre de vie, l'expérience des habitants prend une valeur équivalente à l'expertise administrative ou technique. « En ce sens, le syndrome NYMBY constitue une irruption de l'expérience singulière dans des domaines ordinairement régis par le droit et l'expertise. » (Estèbe 2002 p. 13)

Ainsi, malgré les interprétations négatives des effets « Nimby » dans la poursuite de l'action publique, la participation des habitants apparaît à Estèbe comme une « évolution inéluctable », dans la lignée de l'analyse d'Ulrich Beck, considérant l'individualisation comme une contrainte collective (Beck 1998). Pour Beck, les institutions politico-administratives ne parviendraient plus à créer un collectif qui ne pourrait exister que « librement consenti » par les individus. Ainsi la participation des habitants serait « en passe de devenir l'une des conditions même de possibilité de l'action collective. [...] On ne peut en nier l'actualité, et même, dans une certaine mesure, l'urgence. » (Estèbe 2002 p. 14)

## **L'expérience bordelaise de la participation : mise en perspective locale du paradigme participatif**

Dans le contexte actuel de développement mais aussi de controverse des dispositifs de participation, il semble nécessaire d'interroger le paradigme participatif au regard de l'expérience bordelaise. Comprendre comment se construit la ville, c'est-à-dire comment sont conduits les projets urbains, passe en effet par une analyse de la nature et de l'impact des dispositifs participatifs qui ont une importance particulière dans les stratégies de l'agglomération. Une programmation urbaine efficace implique de cerner les mécanismes d'association de la société civile et d'envisager les diverses formes que peut prendre la participation au sein de divers projets en cours. Dans un contexte de relatif dépassement du gouvernement municipal pour aller vers la gouvernance et le pouvoir d'agglomération, la fabrication de véritables projets communautaires semble devoir passer par une évaluation du fait participatif à Bordeaux, avec son poids et ses périmètres changeants. Il s'agit en effet de repérer les partenaires de l'action publique ainsi que les controverses clefs de la vie politique locale, pour finalement mieux maîtriser l'évolution des conduites de projets.

Un second temps de l'analyse semble donc devoir être consacré à cerner les enjeux de la participation dans l'espace bordelais, dans le cadre des stratégies urbaines menées à l'échelle de la Communauté Urbaine mais également des municipalités parties prenantes du jeu métropolitain.

*Quelle situation à Bordeaux au regard de la problématique de la participation ?*

À Bordeaux, la problématique participative apparaît comme quelque chose d'assez neuf. L'espace métropolitain n'est en effet pas caractérisé par des mobilisations citoyennes exemplaires, venant de la société civile ou impulsées par le politique, comme cela a pu être le cas, nous l'avons vu, dans certaines zones urbaines dès les années 1970. Le développement des dispositifs de participation se situe plutôt dans la décennie 1990.

Avec l'arrivée au pouvoir municipal et communautaire d'Alain Juppé en 1995, on note avec le renouvellement du leadership local l'avènement d'un nouveau mode de gouvernance de la ville, en référence à la notion de « projet urbain », sous-tendue par l'idée d'une vision nécessairement commune de l'agglomération [Sorbets Popsu ; Ségas Popsu]. La logique de projet s'éloigne de la vision purement technicienne de l'urbanisme et implique au contraire une mobilisation sociale élargie, une association des acteurs locaux aux décisions qui les concernent. En conséquence, la stratégie urbaine n'est pas fixée a priori, par la seule association de l'intention politique et des experts mais plutôt discutée, négociée et déterminée de manière incrémentale, au cours d'un processus participatif élargi.

Dans ce cadre, les dispositifs participatifs apparaissent comme des outils de construction de la ville en rupture avec le modèle hiérarchique dominant sous l'ère chabaniste et témoignent d'une certaine mutation des systèmes d'expertise. Cette logique du projet urbain sert ainsi de socle aux stratégies communautaires, en contraste avec les modes de décision municipaux traditionnels. Elle semble faire pleinement partie de la démarche de légitimation de l'échelon communautaire, d'autant que la participation, tout comme la communication, semblent aujourd'hui intégrées comme des compétences à part entière.

Cependant, les municipalités investissent elles aussi ce paradigme participatif dans le cadre de leurs propres stratégies urbaines. Chaque municipalité de la Communauté urbaine réinvente en effet son ingénierie politique en incluant la participation à différentes étapes des projets de développement ou de renouvellement urbain, que ce soit pour s'inclure dans la dynamique d'agglomération ou au contraire pour développer une stratégie de différenciation. Dans ce dernier cas, les dispositifs participatifs semblent réinvestis par une nouvelle fonctionnalité politique, à savoir une forme de résistance de la périphérie vis-à-vis de la ville centre, par le développement de stratégies de proximité. Nous pouvons donc faire l'hypothèse que le paradigme participatif peut faire l'objet d'investissements contradictoires par les acteurs locaux. Il entre parfois en résonance avec le discours sur la proximité, comme gage d'efficacité et de légitimité politique, la mobilisation étant alors ancrée au niveau du quartier. Il peut à l'inverse nourrir les stratégies de l'aire métropolitaine globale, qui cherche à se positionner sur des axes de communication et de transports au niveau national ou européen, comme c'est par exemple le cas avec des projets comme la ligne à grande vitesse, le troisième franchissement de la Garonne, ou le grand contournement de la ville de Bordeaux.

Apparaît alors une autre problématique, intimement liée à la jeunesse de l'échelle d'action publique communautaire, encore en devenir et en recherche de légitimité : doit-on envisager la dynamique de participation à l'échelle de la CUB seulement comme une dynamique de contestation ? Au vu de l'expérience bordelaise récente, il semble en effet que les deux niveaux communautaire et municipal puissent entrer en conflit, certains projets ayant donné lieu à une mobilisation particulière, allant jusqu'à remettre en question des décisions arrêtées. Il s'agit alors de repérer les caractères d'exemplarité de certaines de ces controverses locales, car saisir les cas où l'échange politique local se fait particulièrement dynamique, voire virulent permet in fine de comprendre comment la participation peut devenir une contrainte pour les projets urbains ou au contraire une démarche facilitatrice de l'action publique. La participation n'a pas forcément pris la forme d'une mobilisation généralisée de la société civile, mais plutôt de mouvements particuliers et localisés (de la part de riverains et des associations créées spécifiquement en réponse à un projet d'aménagement), prenant parfois appui sur des contestations expertes. On en revient alors à la question centrale de l'identité de ceux qui revendiquent la parole, donc du « qui participe ». Or nous pouvons remarquer, par exemple sur la base des articles du Journal Sud-Ouest parus sur la controverse du grand contournement depuis l'ouverture de la consultation, que la société civile organisée contre ce projet s'exprime la plupart du temps derrière la bannière de sa municipalité d'origine. S. Ségas avait déjà pu remarquer, dans le cas des ZAC, que « les maires n'ont aucun intérêt politique à brusquer leurs populations sur une action ayant un impact fort en termes de visibilité et d'affichage d'une volonté politique » (Popsu 2006) et soutiennent parfois leurs populations dans leurs stratégies de Nimby. Donc si d'un côté la contestation s'institutionnalise à travers les procédures participatives, les opposants étant intégrés au processus d'action publique, d'un autre côté elle peut bloquer le processus décisionnel, la confrontation n'étant plus productive de projets.

Ces différents projets urbains communautaires ou municipaux donnent ainsi lieu à la mobilisation d'une palette diversifiée d'acteurs, parmi lesquels ont été identifiées des personnes ressources. Il peut en premier lieu s'agir d'experts (institutions ou personnalités locales experts nationaux investis localement) qui portent véritablement la participation et la concertation comme méthode légitime et efficiente dans l'espace public. Cependant les acteurs ressources sont également issus de la société civile participante elle-même et font

directement partie de ceux qui revendiquent un droit à la parole publique. Doivent ici être distingués les interlocuteurs institutionnels et ceux qui se mobilisent plus ponctuellement. Les premiers organisent les dispositifs de la participation, ont la charge de la développer et de l'évaluer au sein d'une institution, ou encore représentent une structure conduite à prendre part à une négociation avec la société civile pour mener à bien un projet. Les mobilisations ponctuelles sont plutôt caractéristiques des riverains, parfois réunis en collectifs ou des associations spécifiquement créées en réaction à un projet urbain.

Il semble bien à présent que la mise à l'épreuve des faits bordelais permet de mettre en lumière plusieurs modèles de stratégies urbaines faisant appel à la mobilisation de la société civile. Il s'agit alors d'identifier ces modèles et usages de la participation, à différentes échelles, pour comprendre la dynamique des mobilisations locales et ainsi optimiser l'action publique dans l'espace communautaire.

### *Les registres de la participation dans l'aire urbaine bordelaise*

Un premier repérage des expériences participatives mises en place dans l'espace communautaire bordelais permet de déterminer plusieurs niveaux de stratégies urbaines. Ainsi, les projets de construction de la ville se déploient dans plusieurs registres et les types de procédures appelant des mécanismes participatifs semblent pouvoir être classés selon cinq catégories. Des types de projets urbains pourraient ainsi s'associer à des types de processus participatifs.

La thématique ou la méthode participative se retrouve ainsi à cinq niveaux de l'action publique bordelaise : l'information générique sur les politiques urbaines, la mise en œuvre de la planification urbaine légale ; les projets urbains globaux ; l'organisation d'espaces de consultation et d'information au sein de chaque commune ; les projets de proximité.

Il est déjà possible de dire que ces catégories se développent à des échelles variables de projet et de mobilisation, correspondent à des niveaux différents sur l'échelle de Arnstein (contrôle citoyen ; délégation de pouvoir ; partenariat ; conciliation ; consultation ; information ; thérapie ; manipulation) et suscitent – autant qu'elles appellent – le développement d'une ingénierie politique spécifique. Pour reprendre la terminologie de Guiheneuf (2004), le processus de « dialogue territorial » expérimenté à travers les processus de concertation constitue « espace d'ingénierie », c'est-à-dire une « dynamique qui mobilise des méthodes, des savoir-faire et des compétences ». Les organisateurs et animateurs des dispositifs de participation doivent ainsi s'attacher à répondre à des enjeux méthodologiques dont dépend la qualité du dialogue : une même vision du territoire est-elle partagée par les acteurs en présence ? Existe-t-il un accord sur le problème initial ? Quelle est la représentativité et légitimité de ceux qui prennent la parole ? Comment gérer les rapports de force ?

Il semble bien, en effet, que chaque municipalité, comme l'échelon intercommunal, développent des moyens humains et de communication, ainsi que des pratiques que l'on pourrait qualifier de « marketing politique » pour promouvoir les projets, faciliter leur appropriation par la société civile, ou susciter l'adhésion aux dispositifs participatifs, donc finalement créer les conditions de faisabilité à la fois du dialogue territorial et des projets urbains eux-mêmes. Les dispositifs repérés sur l'espace communautaire bordelais permettent bien de mettre en lumière des processus de construction d'expertise centrés sur les pratiques participatives. Le développement de cette ingénierie autour des projets urbains est d'ailleurs intimement lié aux buts poursuivis dans la mise en œuvre de la participation. Selon que l'on souhaite informer la société civile et la faire adhérer à une certaine idée de la ville, ou bien plutôt la consulter sur l'opportunité ou les modes de réalisation des aménagements, les stratégies de communication institutionnelle et de marketing politique n'appelleront pas les mêmes moyens.

Il s'agit donc d'analyser finement les cinq niveaux de dispositifs appelant la participation, notamment à travers des controverses phares, qui ont suscité ou suscitent encore aujourd'hui une forte mobilisation institutionnelle et/ou de la société civile. Les conditions et les méthodes de la participation, les stratégies mises en œuvre par les décideurs et la société civile organisée pourront en effet permettre de comprendre comment et pourquoi une démarche participative trouve un écho sur le territoire, permet de faire avancer le processus décisionnel ou constitue au contraire un facteur de blocage de l'action publique.

#### Niveau 1. L'information générique sur les politiques urbaines

L'analyse théorique a permis de montrer que la délivrance et la disponibilité d'une information claire, complète et intelligible sur les projets urbains fait partie intégrante des

démarches participatives, dans le sens où elle en est une condition nécessaire. Pour Arnstein, elle constitue une étape de la coopération symbolique entre administrés et décideurs. L'information à la population sur le devenir de l'agglomération emprunte ainsi divers supports, du sondage d'opinion à l'exposition (par l'association Arc en rêve par exemple), en passant par les débats publics. La ville centre et la communauté urbaine proposent également des publications, sur les grands projets urbains ou sur l'usage de la participation lui-même.

L'ingénierie est ici consacrée à la mise en œuvre de stratégies de communication politique et technique, de la part des décideurs comme des experts, visant avant tout à la socialisation des habitants à une certaine culture urbaine. On peut à cet égard parler de « marketing urbain » à l'échelle communautaire, relayé par des interviews accordées à la presse, les professions de foi politiques ou encore l'utilisation de nouveaux média comme les sites Internet ou les blogs.

## Niveau 2. Les procédures de planification urbaine mises en œuvre dans le cadre de la loi

Nous classons au deuxième niveau les dispositifs mis en œuvre dans l'agglomération en conformité avec la loi. En effet, la loi d'orientation pour la ville, la loi sur l'air, ainsi que les lois Voynet, Solidarité et Renouvellement Urbains et Vaillant imposent de fait à la Communauté Urbaine de Bordeaux la mise en place de certains plans visant à rationaliser l'aménagement urbain tout en favorisant l'intégration des citoyens à des projets qui les concernent. Ainsi, conformément à la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, la CUB s'est dotée, comme toutes les agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants, d'un Plan des Déplacements Urbains qui vise à assurer un « équilibre durable entre les besoins en facilité d'accès d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part ». De même, son Plan local de l'Habitat répond aux dispositions législatives. Par ailleurs, la loi Voynet a créé la notion de Projet d'Aménagement et de Développement Durable, repris dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbains pour les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ; ces documents de planification à l'échelle de l'aire urbaine également mis en place par la CUB doivent être la signification concrète d'un projet également et représentent un renouvellement dans les modes de gouvernement des villes. C'est dorénavant le projet concerté qui donne naissance aux documents de planification et non l'inverse. Le souci de l'information et de la concertation avec la population est d'ailleurs souligné par le législateur. La loi SRU notamment, si elle ne rénove pas les instruments existants de participation, prévoit une phase de concertation préalable et une enquête publique sur le projet de SCOT. De même une Conférence consultative d'Agglomération, aujourd'hui devenue le Conseil de Développement Durable de la CUB a été institué en 1999, avec, selon les compétences que lui confère la loi Voynet, un rôle consultatif obligatoire dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation du contrat d'agglomération. Le Conseil de développement durable peut également être consulté pour tout autre projet engageant l'avenir de l'agglomération bordelaise et rendre un avis argumenté à chaque étape d'un projet urbain.

Le législateur place donc la métropole bordelaise dans l'obligation de mener à bien des projets urbains selon une méthode participative. La consultation institutionnelle élargie au monde associatif et aux habitants dans leur ensemble est ainsi organisée à plusieurs niveaux ; la société civile a pu être associée en amont des projets, au cours par exemple d'enquêtes ou de réunions publiques, les habitants ont pu consulter et donner leur avis sur le projet de PLU dont une copie était disponible dans les locaux de la CUB.

## Niveau 3. Les projets urbains globaux

Le troisième niveau concerne des opérations d'urbanisme ou d'aménagement couvrant plusieurs hectares et ayant un impact significatif sur l'aire urbaine globale et son développement, tels que le Grand projet de Ville, les dix-huit opérations d'aménagement communautaires (ZAC) ou des grands projets structurants comme l'aménagement des quais, les restructurations liés au tramway, ou encore le pont Bacalan-Bastide.

Les dispositifs participatifs autour de ces projets urbains globaux menés sous l'égide de la CUB comprennent à la fois des procédures d'information (par des tracts, le relais de journaux de quartier, des sites Internet) et de débat au cours du processus décisionnel et l'organisation de réunions publiques au moment de la réalisation. Les Ateliers d'urbanisme de Bacalan ou de la Bastide représentent ici des exemples de dispositifs participatifs particulièrement suivis et pleinement intégrés dans l'action publique locale. Leur historicité



et leur richesse au niveau des acteurs parties prenantes donnent à ces dispositifs une certaine exemplarité qui semble mériter une analyse plus fine.

À l'échelle de la métropole bordelaise, il semble que le troisième niveau de stratégies urbaines soit le plus problématique. Les conséquences urbanistiques mais également économiques et environnementales des projets, l'étendue des espaces et des publics touchés permettent certainement d'expliquer l'ampleur des mobilisations locales ; de multiples collectifs et associations sont en effet nés de la contestation de ces projets et sont entièrement dédiés à la défense d'intérêts locaux qui entrent en contradiction avec la dynamique communautaire. Le cas des restructurations urbaines liées au tramway présente à cet égard un intérêt particulier, notamment au regard de la mobilisation que connaissent certains quartiers. La polémique autour du passage par la rue Fondaudège semble tout à fait emblématique de la richesse des controverses qui peuvent émerger ; si les décideurs peuvent rencontrer l'opposition des riverains, ces derniers entre eux ne partagent pas toujours le même regard sur les évolutions de leur espace urbain. Ainsi habitants et commerçants ont pu former des associations représentant soit de farouches opposants soit des soutiens au tramway, les deux côtés se fondant sur le développement harmonieux et la vie du quartier.

Dans ces conditions, les décideurs travaillent à afficher leurs efforts d'ouverture et leur bonne volonté pour prendre en compte la parole citoyenne. Si l'on prend le cas du projet de troisième franchissement à Bordeaux, entre Bacalan et la Bastide, une première controverse a d'abord concerné la nature du franchissement, à savoir un pont ou un tunnel, puis c'est la nature du pont qui a divisé la société civile mais aussi les experts, au point parfois de remettre en cause la pertinence même d'un projet de franchissement, étant donné l'ampleur de la contestation et donc de la lenteur du processus décisionnel. Le pouvoir communautaire a donc fait en sorte de diffuser largement sa volonté de privilégier les dispositifs de participation ; un dossier d'information a été mis en ligne et distribué avec le Journal de la CUB dans toutes boîtes aux lettres et certains lieux publics comme les mairies, une exposition a été installée simultanément à l'Hôtel de Cub et dans les mairies de Cenon et Bordeaux, des réunions publiques ont été organisées à l'Hôtel de CUB et au Mégarama, cinq registres d'observation ont été ouverts. Au vu des résultats de la consultation, le pouvoir communautaire a ainsi fait évoluer le projet sous la pression des riverains, en proposant par exemple un aménagement des débouchés du pont avec des carrefours à feux, un nouvel itinéraire de transports en commun empruntant le pont, ou encore en abandonnant l'idée de voies de raccordement au-delà des quais existants.

Le projet de pont, mais également celui du « grand contournement » ou de la « LGV » représentent, à n'en pas douter, les controverses les plus importantes qu'a connu le territoire.

Ils ont suscité et suscitent encore de vifs débats, entre société civile et représentants institutionnels et demandent une analyse plus poussée, tant le processus participatif y apparaît problématique. La mobilisation sociale est en effet allée jusqu'à provoquer la non-décision, ces projets étant à l'heure actuelle dans une situation de blocage.

Il est par ailleurs intéressant de noter que la loi fixe, comme pour le niveau précédent, certaines obligations à la CUB pour la mise en œuvre de certains de ces projets structurants. Cependant, il s'agit ici de dispositions concernant non pas la nature des projets urbains eux-mêmes mais l'organisation de la participation au cas où des projets naîtraient dans l'aire urbaine. Ce ne sont plus les projets qui sont fixés par la loi, mais plutôt l'injonction participative. Les décideurs communautaires doivent ainsi composer, avec la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) créée par la loi du 2 février 1995 et dont les prérogatives ont été renforcées avec la promulgation de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité. Cette commission est en effet chargée de « veiller au respect de la participation du public dans l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national », comme c'est le cas pour le grand contournement de Bordeaux ou la ligne de chemins de fer à grande vitesse Bordeaux-Espagne. Dans le cas de ces deux projets d'ampleur, la CNDP a dû assurer la participation du public durant l'élaboration des projets et devra, le cas échéant, veiller à l'information du public durant la phase de réalisation.

#### Niveau 4. Les dispositifs d'information et de consultation au sein de chaque municipalité

Le paradigme participatif trouve une nouvelle mise en pratique dans un quatrième registre, à savoir quand une collectivité fait le choix de mettre en place une politique de participation. La plupart des villes de l'aire urbaine ont en effet construit des dispositifs de consultation des populations, Conseils de quartiers, conseils thématiques ou encore commissions extra municipales bien avant que la loi ne les y invite. Le but affiché est ici de

modifier les modes d'action publique traditionnels pour une gestion de proximité partenariale, selon une vision renouvelée de la démocratie où la délibération et la participation viennent enrichir la représentation. L'échelle privilégiée change donc radicalement par rapport au niveau précédent, car les projets concernent ici la municipalité ou le quartier.

La ville centre semble ici rechercher l'exemplarité, multipliant les dispositifs de type participatif. Le site Internet de Bordeaux propose en effet plusieurs forums à ses habitants, sur les quartiers (Forum Nansouty - St Genès - Simiot - Barrière de Toulouse et Forum de Grand Parc - Chartrons - Paul Doumer), sur le thème de l'écologie urbaine et du développement durable, ou encore sur la vie même des forums. De même le maire se prête à des « clavardages » où il répond aux questions des internautes. Par ailleurs, parallèlement aux douze conseils de quartiers créés dès 1995, la mairie de Bordeaux permet aux administrés de s'investir dans l'action publique au travers de conseils consultatifs thématiques (santé, ville et handicap, diversité, jeunes, art et culture, vie associative, vie sportive). Certains quartiers de Bordeaux font par ailleurs l'expérience d'un succès significatif de la mobilisation de la société civile, certains Conseils de quartiers connaissant un dynamisme particulier.

Cependant, les villes périphériques font également preuve de créativité et cherchent à afficher, de la même manière, un certain volontarisme politique en faveur de l'implication des habitants. Sans procéder dès à présent à une étude exhaustive, nous pouvons prendre l'exemple de Lormont. Le processus décisionnel municipal classique s'est notamment enrichi de commissions extra municipales thématiques associant des acteurs de la mairie à des représentants associatifs ou experts de la ville, tandis que dans le cadre du projet de rénovation urbaine, la ville s'est dotée depuis 2001 d'un service Participation des Habitants permettant de « communiquer en proximité avec les habitants des quartiers ». De même les comités de quartier, réunions publiques, alliés à d'autres dispositifs innovants comme le conseil des sages ou celui des jeunes, les ateliers ville et quotidien (AVeQ), le journal « Actions Réactions », ou un « Bus Participation » qui sillonne la ville avec les associations et la Fédération des Comités de Quartier pour recueillir observations, critiques et propositions, permettent un « échange constructif » entre les élus, les services et les habitants.

Les différentes équipes municipales de l'agglomération semblent bien faire un usage stratégique des dispositifs participatifs, dont elles privilégient notamment l'affichage sur leurs sites officiels. L'ingénierie politique se rapporte ici à un type classique de stratégie municipale, les maires notamment montrant clairement leur engagement dans des démarches concertées avec leurs administrés. Les dispositifs de consultation, d'information, voire de concertation ne s'inscrivent donc pas véritablement dans une stratégie d'agglomération globale, mais plutôt dans un renouvellement des méthodes de gouvernement municipal. La mise en œuvre du paradigme participatif peut même consister en une stratégie communicationnelle et politique contraire à la logique communautaire ; elle est en effet un moyen pour les villes périphériques de ramener les controverses à leur échelle, voire de s'opposer à la ville centre ou au pouvoir d'agglomération. Il semble donc intéressant à ce niveau de déterminer si la stratégie participative des villes périphériques diffère celle de la ville centre et la manière dont elle se positionne vis-à-vis de l'action publique communautaire.

##### Niveau 5. Les projets d'aménagement et construction de proximité

Ce dernier niveau permet d'inclure dans l'analyse de l'espace bordelais les dispositifs d'information et de consultation organisés dans le cadre des projets urbains menés à l'échelle des quartiers, notamment la création ou la requalification d'équipements et espaces publics. Le but est ici pour les aménageurs de favoriser l'appropriation de ces espaces par leurs habitants, à travers des Ateliers de discussion ou de concertation organisés au sein des quartiers, des Ateliers d'urbanisme (celui de la Bastide par exemple). Le milieu associatif se joint à cette stratégie de proximité ; on peut par exemple citer l'action de l'association Sacré quartier qui organise un atelier d'urbanisme ou des promenades découvertes dans le quartier Sacré cœur. L'étendue ainsi que la médiatisation de la controverse sont ici logiquement de moindre ampleur que pour les projets des niveaux précédents, les dispositifs participatifs visant surtout à éviter un phénomène de méconnaissance de la part des habitants pour leur propre espace de vie.

La mise en lumière de ces cinq niveaux de déploiement de la dynamique participative au sein des projets urbains nous permet donc de poser les premiers jalons d'un cadrage plus précis de ce qu'est la participation dans l'agglomération bordelaise, de ce

qu'elle signifie. Il est déjà possible de constater qu'elle intervient à la fois dans la dynamique métropolitaine de construction de la ville et dans les stratégies municipales plus traditionnelles, mais en soulevant des enjeux différents. Ainsi, au-delà des échelles, il semble que soit véritablement la dynamique de la participation qui change ; si la population et sa voix paraissent assez bien prises en compte à un niveau de proximité, pour la construction d'un espace public partagé, l'exercice semble beaucoup moins bien maîtrisé lorsqu'il s'agit de projets à l'échelle de l'aire urbaine plus globale. On peut alors faire l'hypothèse d'un certain déficit d'expertise au niveau communautaire, dans un contexte où les décideurs comme les populations n'ont encore qu'une expérience récente de l'échelle métropolitaine de gouvernance. Cette relative jeunesse du cadre communautaire d'action publique apparaît d'ailleurs intimement liée à la problématique de la contestation telle que nous l'avons développée plus haut. Si le paradigme participatif est caractéristique de la gouvernance d'agglomération, il apparaît également de manière prégnante au sein des stratégies urbaines municipales différenciées. Dans ces conditions, comprendre l'expérience bordelaise de la participation, signifie à la fois en analyser les différents registres, mais également considérer ces registres les uns par rapport aux autres, notamment faire entrer en résonance les projets globaux avec les dynamiques plus localisées, qui prennent racines au sein des municipalités ou même des quartiers.

#### Bibliographie

Arnstein S. R., « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, n° 4, juillet 1969, pp. 216-224

Balme R., « L'association dans la promotion du pouvoir municipal », in Mabileau A., Sorbets C. (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, 1989

Barthe Y., Callon M., P. Lascoumes, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, 2001

Beck U., « Le conflit de deux modernités et la question de la disparition des solidarités », *Lien social et politique*, n° 39, 1998, pp. 15-25

Blatrix C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, Volume 15, n° 57, 2002, pp. 79 – 102

Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, Volume 15, Numéro 57, 2002, pp. 17 – 35

Boudon R., *Renouveler la démocratie. Eloge du sens commun*, 2006

Cohen D., March J. G., Olsen J. P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, volume 17, 1972, pp. 1-25

Donzelot J., Epstein R., « Démocratie et participation ; l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, Juillet 2006, pp.5-34

Douglas M., *Comment pensent les institutions*, 1999

Dubedout H., *Ensemble, refaire la ville*, La Documentation française, Paris, 1983

Duran P., Thoenig J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4, 1996

Edelman M., *Pièces et règles du jeu politique*, 1991

Estèbe P., « Quartiers sensibles ici et ailleurs », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 49, 3ème trimestre, 2002

Friedberg E. *Le pouvoir et la règle*, 1993

Gaudin J.-P., *Penser l'action publique*, 1999

Guiheneuf, P.-Y., « Les trois dimension du dialogue territorial », Exposé présenté lors de l'Assemblée internationale de l'International Council of Monuments and Sites et du réseau des Grands Sites de France, Cap Hornu, 17 au 19 juin 2004

Hirschman A. O., Défection et prise de parole, 1995

Jobert B., « Bureaucraties sociales et planification locale », Annuaire de l'aménagement du territoire, tome VIII, 1977, pp. 237-250

Lascoumes P., L'Ecopouvoir, environnements et politiques, 1994

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identité d'action et procédures », Politix, n°42, 1998, pp. 37-66

Latour B., La Science en action, 1989

Loncle P., Rouyer A., « La participation des usagers ; un enjeu de l'action publique locale », Revue Française des Affaires Sociales, n° 4, 2004, pp. 133-154

Rosanvallon P., Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours, 2004

Rui S., La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique, 2004

Sintomer Y. « Y a-t-il un "savoir citoyen" mobilisable dans la démocratie participative ? », Intervention à la journée d'étude du CIERA, 27 février 2006

Tapie-Grime M., « Le NIMBY, une ressource de démocratisation », Ecologie et politique, n° 21, 1997

Worms, J.-P., « Le préfet et ses notables », Revue française de sociologie, 3, 1966, pp. 255-260