

# La participation citoyenne comme outil de la gouvernance urbaine

Paola Flores et Silvere Jarrot  
(Colectivo Crea Ciudad<sup>1</sup>)

**Résumé :** Loin d'être un lieu passif, la ville est le support du développement de nouvelles dynamiques et de préservation d'un capital culturel riche. Dans ce cadre-là, les citoyens sont les principaux promoteurs de ces dynamiques qui nourrissent et transforment la vie urbaine. Cela fait de la ville un espace qui se tend et se détend en fonction des rapports de forces qui sous-tendent les dynamiques à l'œuvre. Trop longtemps, la réalité humaine de ces tensions a été oubliée et les résidents ont été laissés spectateurs des changements qui s'opéraient dans leurs vies quotidiennes.

Le « savoir-faire » des populations urbaines pour s'adapter aux changements, voire pour les provoquer, a ainsi été mis en valeur. Or, à l'heure où la question du financement de la ville est délicate et où l'État-providence est en crise, le dynamisme des citoyens représente un potentiel fabuleux. Ainsi, les mettre au centre des politiques urbaines signifie de considérer leurs intérêts et leurs besoins et surtout de reconnaître leurs rôles d'acteurs actifs et responsables du processus de planification, de gestion et de durabilité du projet urbain. Aussi, il faut aujourd'hui se demander comment mieux les intégrer dans l'élaboration des politiques urbaines pour non seulement les informer, mais aussi les mobiliser.

Dans cette optique, l'analyse proposée tente d'apporter un éclaircissement sur des mécanismes qui permettent d'amener la participation des résidents au projet urbain et de contribuer à l'émergence et à la gestion de nouvelles politiques et de nouveaux projets urbains. L'article s'attachera à distinguer les différents niveaux de participation et à mettre en lumière la façon dont cela contribue, ou non, à modifier la manière de penser et de mettre en place les politiques urbaines.



**Rezime :** Yon vil pa yon espas vid kote lavi pa fleri, okontrè li se yon espas ki favorize dyougans epi li pwoteje kapital richès kiltirèl yon zòn. Nan kontèks sa a, sitwayen yo se pòt drapo nan fè pwomosyon nouvell fòs sa yo ki se motè chanjman lavi nan vil yo. Sa fè an sòtke, vil yo se yon espas tansyon ak detant suivan rapò ki genyen ant fòs ki ap alimante mouvman nan zòn lan. Sa fè twò lontan yo fèmen je sou reyalyte lavi moun parapò ak tansyon sa yo kant moun ki ap viv nan vil sa yo rete tankou espektatè pwòp chanjman yo kreye ki afekte lavi yo toulejou.

Abilite popilasyon vil yo pou yo adapte yo ak chanjman oubyen chanjman yo pwovoke yo menm te vin gen tout enpòtans yo. Nan moman kote kesyon finans vil parèt fragil tankou ze epi an menm tan, kote modèl Leta bon papa a ap travèse yon gwo kriz. Dyougans moun lavil yo vin parèt tankou chans moman-an. Konsa, mete yo nan mitan politik vil yo se konsidere bezwen ak enterè yo sitou se rekonèt wòl yo tankou aktè vivan ak responsab nan pwosesis planifikasyon, jesyon ak lonjevite pwojè vil yo. Se sa ki fè jodi a nou ap mande tèt nou kijan pou pi byen entegre sitwayen yo nan mete kanpe politik piblik yo, sa ap pèmèt yo tou enfòmè epi mobilize yo tou.

Sou ang sa a, analiz nou pwopoze la a ap eseye pote limyè sou plizyè machasuv ki ap pèmèt favorize patisipasyon sitwayen yo nan pwojè vil yo epi potekole nan favorize aparasyon ak mwayen pou jere nouvell politik ak yon pil nouvo pwojè pou vil yo. Atik sa a ap pèmèt nou distenge divès nivo patisipasyon epi tou li ap pèmèt nou wè kouman sa kontribye oubyen pa kontribye, li ap pèmèt tou nou modifiye fason pou panse e mete ann aplikasyon politik pou vil yo.

« La ville est le lieu de la citoyenneté par excellence, mais c'est encore plus le produit de l'exercice quotidien de la citoyenneté. La ville exprime une ou plusieurs identités qui sont le fruit des pratiques sociales, culturelles et politiques de ses habitants... »<sup>2</sup>

Silvia Bolos

## 1. INTRODUCTION

Architectes, urbanistes, ingénieurs, gestionnaires de finances publiques... la ville est une question de spécialistes. Des spécialistes qui cernent les problèmes et les besoins de la ville et de ses habitants, les analysent et y apportent des réponses. Cette situation fait abstraction d'une complexité des

contextes urbains et des liens d'interdépendance croissants qui existent entre leurs habitants et sont autant de facteurs obligeant à construire la ville avec les acteurs qui la vivent. Absents de l'évaluation des besoins, oubliés dans la construction des solutions, les citoyens se voient demander de s'approprier, de respecter et de soutenir les politiques urbaines qui ont été produites pour eux et au sujet desquelles ils n'ont pas été consultés. Entre frustration, colère et rejet, la population tente de comprendre les changements induits par ces projets urbains « étrangers » alors qu'elle devrait être la première à les porter pour en assurer la pertinence et la durabilité.

1. Colectivo Crea Ciudad: Espace interdisciplinaire de recherche urbaine. [creaciudad.colectivo@gmail.com](mailto:creaciudad.colectivo@gmail.com)
2. Bolos, S. (2003). Participación y espacio público. Universidad de la Ciudad de México. p. 22

À la lumière de ce constat, on peut se demander quelle est la place aujourd'hui dévolue à la participation citoyenne dans les démarches de production de la ville. Cette place évoluant selon les contextes, mais surtout selon les objectifs des projets et de ceux qui les portent, comment faire en sorte que la participation citoyenne ne soit plus un outil pour faciliter la réalisation d'un projet, mais bien un objectif d'intervention ?

Nous tentons ici de faire un rappel des enjeux de la participation et de répertorier quelques démarches mises en place pour changer le paradigme de la participation afin de la rendre réelle et efficace.

## 2. L'INCONTOURNABLE ET INSUFFISANTE PARTICIPATION...

L'importance de l'approche participative apparaît dans les années 1990 avec l'émergence du développement local. On peut la définir comme « *la volonté d'accéder à un processus de transformation sociale du point de vue écologique et économique; la manière de la concrétiser doit, par conséquent, être adaptée au contexte local* »<sup>3</sup>. Toutefois, la compréhension des démarches participatives reste encore aujourd'hui peu maîtrisée tant en Occident que dans le reste du monde. Il est nécessaire de mieux définir le concept d'approche participative, trop souvent utilisé à des fins électoralistes ou démagogiques<sup>4</sup>. En 1996, André Thibault affirmait d'ailleurs que « *la pratique de participation est plus utilisée pour sa valeur symbolique démocratique que pour sa contribution effective aux processus décisionnels* »<sup>5</sup>. En 2012, le Conseil national des villes allait plus loin en constatant « *que bon nombre de démarches qui s'intitulent "consultations" voire "concertations" sont dans la réalité des formes élaborées de communication autour des politiques mises en œuvre* »<sup>6</sup>. Au contraire, l'approche participative est un concept qui oblige à se questionner sur le rôle dévolu à la population dans le projet urbain, mais plus généralement dans le fonctionnement de la vie de la cité. Le débat nécessite de bénéficier d'un niveau homogène de connaissances entre les interlocuteurs sous peine de voir certains d'entre eux prendre le dessus sur les autres. Cela induit donc la mise en place d'un processus au cours duquel la population est mise en capacité de faire évoluer son rôle et d'aboutir à une réelle implication et responsabilisation de celle-ci dans le fonctionnement du territoire. L'objectif de l'approche participative est de (re)donner à la population une place de citoyen/d'usager pour en faire un acteur des projets qui l'affectent dans

le respect de ses rôles et responsabilités pouvant évoluer dans le temps ou selon la nature des projets. Le guide de la participation citoyenne dans la réussite des projets d'aménagement publié par les autorités bruxelloises souligne d'ailleurs qu'« *il convient de préciser, à chaque stade du processus de participation, ce que l'on attend des participants car si les objectifs de la participation ne sont pas bien précisés, des déceptions, des conflits, des blocages et des malentendus peuvent en ressortir* »<sup>7</sup>. Il s'agit de passer d'une approche basée sur les besoins à une approche basée sur les droits et devoirs amenant à clarifier les rôles et responsabilités de chacun des acteurs.

En France, depuis le début des années 2000<sup>8</sup>, les acteurs institutionnels s'accordent pour introduire de plus en plus de mécanismes participatifs dans leurs outils de pilotage de la ville. Toutefois, la participation des acteurs locaux aux projets menés sur leur territoire et à leur bénéfice ne fait pas encore suffisamment partie intégrante du cycle des projets urbains et se situe souvent très en aval du processus sous la forme de phases de communication/information. Pourtant, en France comme dans la grande majorité des États démocratiques, la participation citoyenne est aujourd'hui largement présente dans le discours des gestionnaires de la ville, mais les différents niveaux de participation se mélangent, selon que la volonté de faire participer les habitants est plus ou moins grande. Il existe ainsi plusieurs niveaux de participation citoyenne<sup>9</sup> que les gestionnaires de la ville combinent facilement selon leur volonté plus ou moins grande de faire participer les citoyens [4]:

- L'**information** constitue le niveau de base de la participation citoyenne. À ce niveau, les institutions communiquent grâce aux médias, en organisant des réunions, des débats, en présentant une analyse de la situation et les choix effectués au vu d'un diagnostic.
- La **consultation** permet, pour sa part, d'analyser les besoins et la vision de la population quant au fonctionnement de la ville. Elle peut prendre la forme d'enquêtes, de réunions publiques ou de groupes de travail formels et implique l'utilisation d'outils adaptés aux différents acteurs.
- La **concertation** implique d'intégrer tout au long du projet la participation d'acteurs non décideurs avec qui un dialogue est mis en place au sein d'un processus formel et pérenne. Cela exige de reconnaître à ces citoyens lambda une expertise et une connaissance de la ville.

3. Leguenic, M. (2001). L'approche participative. Fondements et principes théoriques: Application à l'action humanitaire. Groupe URD, p. 1. [1]

4. En 2007, lors de la campagne présidentielle française, Ségolène Royal, candidate du Parti socialiste, avait fait de la participation citoyenne l'un de ses arguments de campagne et le symbole du renouveau politique qu'elle souhaitait incarner. La notion de participation citoyenne n'avait toutefois jamais fait l'objet de propositions claires.

5. Langlois, A. M. (2006). *La participation citoyenne au cœur de la responsabilité populationnelle*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 25.

6. Conseil National des Villes. (2011). « La démocratie locale et la participation des habitants. ». Avis adopté par le Bureau du CNV du 19 janvier 2012 dans le cadre de la saisine ministérielle du 17 juin 2010, p. 6 [2]

7. Institut Bruxellois pour la gestion de l'environnement. (2013) « Vadémécum du bruit routier urbain. La participation citoyenne dans la réussite des projets d'aménagement », vol I, p. 9 [3]

8. Depuis la promulgation des lois pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet, 1999), solidarité et renouvellement urbain (2000) et démocratie de proximité (loi Vaillant, 2002).

9. En s'appuyant sur l'échelle des degrés de participation d'Arnstein, Donzelot distingue trois grands niveaux de participation liés à des registres de pratique: 1. la non-participation (manipulation et thérapie); 2. la coopération symbolique (information, consultation, réassurance); 3. le pouvoir effectif des citoyens (partenariat, délégation de pouvoir, contrôle citoyen) [5].

- **L'implication** est le niveau le plus important de la participation puisque la population est intégrée non seulement à la prise de décision, mais également à sa mise en place. Ce niveau de participation suppose un transfert de compétence du haut vers le bas.

Pour Agathe Feneuil (2015), la participation citoyenne se différencie d'ailleurs principalement par le sens de la dynamique qui soutient cette participation : 1. démarche descendante (dite *top-down*), qui provient des instances politico-institutionnelles ; 2. Démarche ascendante (dite *bottom-up*), qui émane d'un mouvement social ou associatif ; 3. double démarche (*top-down* et *bottom-up*) [6].

En France, les deux principaux outils dits de participation citoyenne sont le débat public, qui intervient en amont du projet, et l'enquête publique, en aval, et constituent l'un des derniers préalables avant le lancement du projet urbain<sup>10</sup>. Outre ces outils qui constituent des étapes légales et obligatoires du processus d'aménagement de la ville, un ensemble d'autres outils peuvent être utilisés mais à des fins plus souvent symboliques que contraignantes. En janvier 2012, le Conseil national des villes établissait la chose suivante :

*« Le constat est en effet fait que plusieurs fois au cours des quinze dernières années, la participation s'est instituée dans des dispositifs très encadrés qui reproduisent les fonctionnements institutionnels : conseils et comités permanents mis en place par les institutions à partir de leurs besoins de consultation. Cette institutionnalisation est perçue de manière contrastée. Mais, force est de constater que c'est un progrès dans la mesure où cela permet de donner un cadre, une reconnaissance à la démarche. On peut noter à cet égard les démarches nombreuses et parfois très éclairantes d'élaboration de "chartes de la participation" qui peuvent servir de cadre local de référence. Un des apports est la mobilisation de ce qu'on peut appeler "l'expertise d'usage" des habitants et citoyens, susceptibles d'éclairer les diagnostics et d'apporter sur les projets d'autres points de vue que ceux des professionnels<sup>11</sup>. »*

Cette mobilisation des citoyens sur des questions « secondaires » (nom d'un équipement public, conception d'un parc public...) contribue à entretenir la faible considération de l'expertise citoyenne dans l'œil des experts décisionnaires qui restent responsables des « vrais » sujets. Au contraire, l'émergence d'un citoyen-acteur nécessite de mobiliser les habitants sur des sujets qui constituent des enjeux directs pour eux et pour lesquels leur connaissance du territoire représente une plus-value. Encore faut-il que les habitants passent du statut d'utilisateur/client à celui d'acteur de la ville.

### 3. ... POUR PASSER DU STATUT D'USAGER À CELUI D'ACTEUR

Si le concept d'approche participative est aujourd'hui largement entré dans le vocabulaire urbain, la connaissance et la pratique des outils et des méthodes mobilisables sont encore à parfaire. Or, ce serait une erreur majeure de considérer que tous les citoyens sont de manière spontanée capables de suivre et de produire des logiques de projet basées sur des analyses structurées et soustraites aux considérations partisans. Mercier et Saint-Germain soulignent d'ailleurs qu'« *il ne suffit pas de donner à tous la même chance de participer, mais de considérer les réels moyens dont les personnes jouissent pour faire des choix et exercer leur capacité de participation* »<sup>12</sup>. Pour Rosales Montano (2010), la formation des acteurs doit faire partie intégrante des mécanismes de participation citoyenne afin de construire un langage commun. Les processus pédagogiques mis en place doivent permettre l'émergence de compétences politiques et sociales ainsi que des capacités techniques pour produire des informations compréhensibles et accessible par tous [8]. Fruits de sociétés qui sont loin d'être égalitaires, les citoyens ne disposent pas tous du même temps disponible, du même accès à la culture, à l'information et aux réseaux sociaux qui facilitent la participation citoyenne. En revanche, chaque citoyen possède une vision et une expérience de la ville capables d'alimenter la compréhension de celle-ci. Cette connaissance empirique de la ville et du territoire permet de saisir les subtilités et la complexité du tissu urbain. Ce n'est d'ailleurs qu'à la lumière de cette compréhension fine qu'il est possible d'expliquer a posteriori le succès ou l'échec d'un projet urbain. Or, si la subjectivité des logiques individuelles est acceptée pour analyser et comprendre les résultats d'un projet (observation et étude des usages et usagers), celle-ci est prise avec une grande méfiance par les gestionnaires de la ville quand elle intervient en amont du projet. Il ne s'agit pas ici de nier le fait que les exercices de participation citoyenne peuvent tourner à l'expression de revendications individuelles, mais au contraire de souligner l'importance d'améliorer les outils capables de transformer l'ensemble des visions individuelles en un tout collectif. C'est dans ce projet collectif, fruit de l'expression des volontés individuelles, que le citoyen pourra passer du statut d'utilisateur (ou bénéficiaire) à celui d'acteur [3]. La réalisation du projet collectif devient alors le moyen de répondre aux besoins individuels<sup>13</sup>.

Ainsi, la démarche menée au Mexique depuis près de 15 ans qui vise à encourager la participation citoyenne à une échelle locale (programmes de *Presupuesto Participativo*, de *Mejoramiento Barrial*, de *Asamblea Popular*...) montre que c'est un

10. Procédures régies par la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, en vue d'améliorer la « participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». <http://www.vie-publique.fr>

11. Conseil National des Villes. (2011). « La démocratie locale et la participation des habitants. ». Avis adopté par le Bureau du CNV du 19 janvier 2012 dans le cadre de la saisine ministérielle du 17 juin 2010, p. 6 [2]

12. Tougas, A.-M. (2011). Obstacles et facilitateurs à la participation citoyenne dans les politiques publiques municipales: le cas des PFM. *ARUC-ISDC*, n° 40, p. 14. [7]

13. Le travail réalisé par P. Flores Miranda et M. Monterrubio (2015) intitulé « *El uso de la bicicleta en la Ciudad de México: hacia un movimiento juvenil de apropiación del espacio urbano y Derecho a la ciudad* » montre clairement l'impact des pratiques individuelles sur l'émergence de politiques publiques, dans ce cas la mise en place d'une politique de transport doux. [9]



processus qui doit se mener par étapes [10]. Ainsi observe-t-on une évolution forte de la manière de concevoir l'action publique qui ne provient plus de la seule responsabilité des institutions, mais également de l'implication des habitants. Si l'accroissement de l'implication citoyenne au Mexique s'appuie sur une culture de l'organisation et de la lutte sociale, elle est aussi le fruit d'un processus d'apprentissage qui a modifié le paradigme de communication entre institutions et population. Les citoyens ont ainsi développé leur capacité à réfléchir et à proposer des solutions à leurs problèmes là où ils n'exerçaient auparavant que pressions et demandes [11]. Toutefois, on observe toujours une faible capacité de la population à générer un consensus entre ses membres. Les institutions publiques jouent alors un rôle d'arbitre. Cela met en lumière l'importance du chemin qu'il reste encore à faire pour reconstruire un tissu social toujours trop dépendant de la prise de décision politique et technique pour arriver à pouvoir créer des consensus [10].

#### 4. UNE PARTICIPATION CITOYENNE ANARCHIQUE DANS LES PROJETS URBAINS HUMANITAIRES : LE CAS PARTICULIER DE LA RECONSTRUCTION À PORT-AU-PRINCE (HAÏTI)

Que ce soit en Afghanistan et en Éthiopie dans les années 1980, ou au Congo depuis les années 1990, les grandes crises humanitaires se sont, jusque dans les années 2000, presque exclusivement déroulées dans des zones rurales [12]. Appuyées par des agronomes, des hydrogéologues ou des anthropologues, les organisations humanitaires ont appris à intervenir au sein de territoires ruraux dont elles connaissent les grands enjeux et les difficultés (calendrier des saisons, gestion de l'eau, importance des systèmes tribaux...). La crise qui a touché la capitale haïtienne après le séisme du 10 janvier 2010 a été un révélateur des difficultés des organismes internationaux à travailler en milieu urbain. Ces difficultés sont apparues sur de nombreuses thématiques techniques mais également méthodologiques [13]. Les démarches de planification et de mise en place de projets urbains participatifs n'échappent pas à ce constat.

La professionnalisation des métiers de l'intervention humanitaire amorcée depuis la fin des années 1980 [14], l'augmentation des crises mondiales et du volume financier de l'aide internationale ont poussé les acteurs internationaux à élaborer de nouvelles méthodologies standardisées. Souvent regroupées sous ce que les acteurs humanitaires nomment « l'approche communautaire », les méthodologies pensées pour favoriser la participation des habitants dans les projets se sont heurtées à des réalités urbaines différentes des contextes ruraux où elles ont été très majoritairement mises au point. Basées sur la notion de « communauté » [15], les méthodologies élaborées se sont tout d'abord révélées inadaptées à la notion de « quartier », qui regroupe une hétérogénéité de réalités socioéconomiques. En ciblant des « représentants communautaires », sélectionnés parmi les associations de la zone, pour relever et définir des projets urbains et de reconstruction, l'erreur a été de croire que l'on s'appuyait systématiquement

sur un ancrage social local<sup>14</sup>. Les acteurs internationaux ont tenté de superposer (ou substituer ?) un système représentatif au système national au lieu de mettre en place de vraies démarches participatives. Ces méthodologies ont fait abstraction du fait que la participation citoyenne ne doit pas se substituer aux mécanismes démocratiques mais, au contraire, venir les renforcer par des processus de formation qui permettront à la population de participer au système institutionnel local et de le comprendre. Ce dévoiement de la participation dans le cadre de l'intervention urbaine a ainsi conduit la population à se prononcer sur des projets pour lesquels elle n'avait ni les compétences techniques ni le mandat légal, une situation qui a généré conflits et incompréhension entre les acteurs internationaux, les acteurs institutionnels et les habitants.

L'ambition d'améliorer l'implication des « bénéficiaires » dans les projets humanitaires s'est ainsi substituée à la volonté d'insuffler de nouvelles pratiques par lesquelles les institutions publiques pourraient s'appuyer sur des avis et une plus grande participation des usagers dans la réalisation ou l'entretien des ouvrages.

#### 5. VERS UNE AMÉLIORATION DES OUTILS DE PARTICIPATION CITOYENNE

Plus que le niveau de participation, ce sont les outils capables de mobiliser la connaissance des habitants qu'il faut choisir avec soin. Il existe de nombreux outils de participation citoyenne dont la nature et l'utilisation varient selon les contextes et les objectifs. Cette nécessité d'adapter les démarches aux contextes rend difficile, voire préjudiciable, la normalisation des processus pour lesquels il est recommandé de définir les objectifs et des outils spécifiques aux contextes [16]. Toutefois, on peut mettre en avant quelques grands types d'outils participatifs utilisés.

##### 5.1 Quelques exemples d'outils institutionnels

Les **chartes de pays**<sup>15</sup> ont comme objectifs d'exprimer et de constituer un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités. Pour ce faire, les chartes de pays s'appuient sur des territoires regroupant une uniformité géographique, culturelle ou économique. L'élaboration du projet contenu dans la charte de pays s'appuiera sur une enquête publique afin de collecter les projets en cours, les projets prévus à venir et les projets nécessaires à mener. Cette charte de pays sera alors mise en discussion auprès de la population.

Les **conférences de citoyens** constituent une modalité innovante de démarche participative qui vise à éclairer la décision

14. Dans une étude menée en 2011 par le groupe *Urgence, Réhabilitation et Développement* (URD) dans la région du Sud en Haïti, seules 12,4 % des personnes interrogées répondent être membres d'une association. [URD (2012). *Regards sur la violence: Résultats d'enquête.*]

15. En France, prévues par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, renforcées par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999.

publique par l'intervention de citoyens tirés au sort. Ces citoyens réunis en groupes relativement réduits sont alors formés et accompagnés pour produire une réflexion ainsi que des propositions. Ces mécanismes ont la particularité de faire ressortir des problématiques de manière ascendante, de la population à l'autorité locale, et non l'inverse, puisque ce sont les participants qui choisissent les thèmes sur lesquels ils souhaitent travailler, de même qu'ils choisissent les techniciens destinés à les appuyer dans la démarche. Cette démarche apparaît à la fin des années 1980 au Danemark et s'inspire des « cellules de planification » ou « jurys citoyens » développés dans les années 1970 en Allemagne ainsi qu'aux États-Unis sous des formes diverses [17]. Les « conférences de citoyens » poussent plus loin l'implication des citoyens puisque, à la différence des cellules de planification qui réunissent des acteurs directement impliqués dans les sujets traités, elles visent à recueillir l'opinion de citoyens profanes.

La **gestion participative du budget local** qui tend à se généraliser en Amérique latine (programme de *Presupuesto Participativo*) crée une nouvelle manière de gérer la ville. En créant des espaces de cogestion, les représentants politiques, le personnel technique et les habitants définissent et négocient ensemble l'utilisation de fonds consacrés à l'aménagement du territoire. Ce programme répond à une double ambition de favoriser l'appropriation des projets mais aussi d'atteindre une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds publics. Une des grandes limites de la mise en place actuelle de ces programmes est le manque d'accompagnement et de formation des habitants dans cet exercice. De cette situation résulte la multiplication de projets aux ambitions limitées qui ne sont pas capables d'impulser de vrais changements urbains<sup>16</sup>. Mis en place au cours des années 1980 au Brésil<sup>17</sup>, le programme de gestion participative du budget local, dans lequel les acteurs ont opposé une forte résistance, s'est heurté à de nombreuses barrières politiques et institutionnelles. Si le programme n'a pas permis d'instaurer une totale transparence dans l'utilisation des fonds, il a cependant permis d'observer chez les acteurs un changement dans leur manière de voir la ville, en passant d'un regard « micro » (la rue, le voisinage...) à une vision plus globale de la ville, de ses problèmes et surtout de ses institutions [18].

Les **programmes communautaires d'amélioration de quartier** (*Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*, PCMB) développés au cours des années 1990 sous l'impulsion de la Banque interaméricaine de développement (BID) sont avant tout une réponse à l'augmentation de la population dans les quartiers marginalisés d'Amérique latine [19]. Les PCMB visent à appuyer des organisations communautaires pour définir et développer

des projets communautaires en mettant à disposition des fonds pour la réalisation de projets. Les organisations communautaires sont invitées à soumettre des projets qui sont évalués et sélectionnés en fonction de critères techniques. Les objectifs du programme promeuvent la participation active des groupes à toutes les étapes du projet ainsi que l'organisation d'ateliers de formation à la construction et à la gestion de projets. Mis en œuvre depuis 2007 au sein de la ville de Mexico, les PCMB ont connu un vif succès et se sont généralisés dans le pays. Outre un impact sur la structuration et l'efficacité des organisations communautaires, les PCMB ont permis l'émergence de nouvelles manières de participer et de promouvoir une gestion plus démocratique de la ville. Toutefois, le développement rapide de ce type de programme n'a pas aidé à mettre en place un véritable processus de formation, d'accompagnement et d'évaluation des acteurs et de leurs projets, une situation qui conduit à une multiplication de projets similaires et à la répétition des erreurs [10].

## 5.2 Quelques outils techniques

La **cartographie** est un outil très largement utilisé pour faciliter la participation dans le cadre des projets urbains. Cet outil permet d'associer une multitude d'informations et d'échanger autour d'un matériel graphique. La cartographie est utile pour synthétiser les informations de manière visuelle et facilite l'accès aux informations détaillées. Il est possible de s'appuyer sur des services spécialisés pour obtenir des informations cartographiques précises, mais leur absence ne doit pas être perçue comme rédhibitoire et empêcher d'utiliser la carte dans le cadre d'une démarche participative. Dans ce cas, il est possible de se passer de système d'information géographique complexe en privilégiant la réalisation de cartes, de schémas ou de dessins. L'utilisation de la cartographie dans le cadre d'une démarche participative est avant tout un moyen de provoquer la discussion et l'émergence de consensus au sein d'une population. Ces méthodologies ont largement été utilisées en Haïti après le séisme de 2010 pour produire des analyses des risques à l'échelle des quartiers afin de compenser le manque d'information scientifique par la connaissance empirique de la population.

Les **nouveaux outils numériques** représentent également une occasion de mettre en place un dialogue plus étroit avec les habitants d'un territoire. Capables de stimuler la participation et la coopération des citoyens, ces nouveaux services d'information et de communication sont plus flexibles et permettent d'abolir certaines barrières à l'implication des citoyens. Les observatoires urbains en ligne, les sites coopératifs d'information géographique ou encore les médias en ligne (radio ou télévision) sont autant de moyens de produire et de diffuser des débats citoyens capables de nourrir la vie de la cité.

## 6. CONCLUSION

La mise en place d'une approche participative dans la réalisation d'un projet urbain demande une remise en question des modes de gestion et de décision. Cela implique que les techniciens de

16. Entre 2011 et 2015, sur 268 projets, seulement 3 % des projets proposés par les habitants dans le cadre du programme de budget participatif de la ville de Mexico visent la santé, 4 %, le développement économique et 8 %, le social, tandis que 18 % sont dévolus aux aires de jeu et de sport et 18 % à la culture et à l'identité, qui sont les deux secteurs les plus financés. (Données de l'Instituto Electoral del Distrito Federal.)

17. La première expérience de budget participatif recensée intervient en 1989 dans la ville de Porto Alegre.

l'urbain se mettent au service des citoyens, et non l'inverse, pour les aider à construire une vision et un projet pour leur territoire. La participation des habitants suppose également de revoir le rôle et les responsabilités des responsables politiques afin qu'ils ne se substituent plus à la parole citoyenne, mais l'arbitrent et la transforment en action publique.

Dans le cadre d'une démocratie représentative, le mandat politique octroie le privilège de représenter la vision d'une population sur son territoire. Ce « pouvoir » de représentation accordé à la sphère politique et à ses techniciens est l'une des principales barrières à la participation citoyenne pouvant être perçue comme un dévoiement de cette responsabilité. Plus largement, il est nécessaire de rompre avec le mythe des techniciens perçus comme légitimes du fait de leurs savoirs scientifiques, de responsables politiques omnipotents dans la gestion de la ville du fait de leurs mandats politiques, tandis que la population dépossédée de tout pouvoir est reléguée à un rôle de spectateur.

Au-delà d'un changement des mentalités quant à la gouvernance urbaine, l'amélioration de la participation doit également passer par le développement de nouvelles compétences au sein des services publics locaux. En 2011, le Conseil national des villes français [6] soulignait l'importance pour les autorités locales de mobiliser des compétences multiples, notamment en termes de formation et de dialogue social dirigé vers la population afin de, notamment, compenser les inégalités sociales limitant la participation. De même, il existe une diversité d'outils participatifs qu'il faut savoir choisir et combiner en fonction du contexte, sans oublier que l'outil n'est qu'un vecteur de communication. Il s'agit d'être novateur dans la manière de concevoir, de produire et de gérer la ville. L'écueil majeur pour les acteurs publics, habitués à standardiser et à normaliser leurs modes d'action, se trouve alors peut-être dans cette nécessaire remise en question permanente de leurs méthodologies et outils, afin d'en venir à les adapter aux publics et aux projets à discuter. ■

## BIBLIOGRAPHIE

1. LEGUENIC, M. (2001). L'approche participative. Fondements et principes théoriques. Application à l'action humanitaire. Groupe URD, p. 1.
2. CONSEIL NATIONAL DES VILLES. (2012). La démocratie locale et la participation des habitants. Avis adopté par le Bureau du CNV du 19 Janvier 2012 dans le cadre de la saisine ministérielle du 17 juin 2010, p. 6

3. INSTITUT BRUXELLOIS POUR LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT, (2013). Vademecum du bruit routier urbain. La participation citoyenne dans la réussite des projets d'aménagement. Ed. IBGE, vol I, p. 9
4. ZETLAOUI-LÉGER, J. (2013). *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, <http://www.dicopart.fr/en/dico/urbanisme-participatif>, consulté en Septembre 2016.
5. DONZELOT, J., EPSTEIN, R. (2006). Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine. *Esprit*, n° 326, p. 5-34
6. FENEUIL, A. (2015). Mobiliser les « compétences d'usages » des habitants : le cas de la concertation du NPNRU de la Villeneuve d'Échirolles. Mémoire de master 1, Sciences de l'information et de la communication, p. 13
7. TOUGAS, A.-M. (2011). Obstacles et facilitateurs à la participation citoyenne dans les politiques publiques municipales : le cas des PFM. Ed ARUC-ISDC, n° 40, p. 14.
8. ROSALES MONTANO, S. (2010). El análisis y la gestión urbana participativa, herramientas de gobernabilidad local democrática. Elementos metodológicos para acompañar la decisión pública concertada, la intervención espacial sostenible, y el reforzamiento de las competencias locales. *Apoyo Urbano*, p. 37
9. FLORES, P., MONTERRUBIO, M. (2016, octobre). *El uso de la bicicleta en la Ciudad de México: hacia un movimiento juvenil de apropiación del espacio urbano y Derecho a la ciudad*. Communication ou I Congreso Nacional de Estudios de los Movimientos Sociales, Ciudad de México, México.
10. ZICCARDI, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana: El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. Ed. Gestión y política pública. p. 187-226, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792012000300006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000300006&lng=es&tlng=es), consulté en septembre 2016.
11. HERRASTI, María Luisa (2003). *La Participación y Espacio Público*. Ed. La ciudad, p. 192.
12. ZETTER, R., DEIKUN, G. (2012). Relever les défis humanitaires en milieu urbain. *RMF*, n° 34, p. 5.
13. RAMALINGAM, B. et KNOX CLARKE, P. (2012). Relever le défi urbain adapter les efforts humanitaires à un monde urbain. *ALNAP*, p. 18.
14. LE NAELOU, A. (2004). Pour comprendre la professionnalisation des ONG : quelques apports d'une sociologie des professions. *Revue Tiers Monde*, n° 180, p. 773-778
15. RICHENER, N. (2012). Renforcement des communautés dans la gestion environnementale des quartiers à Bristout-Bobin : la problématique du statut légal dans la gestion territoriale urbaine. Lettre de l'Observatoire d'Haïti – Groupe URD.
16. VASCONEZ, J., BOSSANO, M.-A. (2006). Los Presupuestos Participativos en América Latina : de la legitimación social a la legalización institucional. Centro Internacional de Gestión Urbana, p. 4.
17. TESTART, J. (2012). Conférences de citoyens – Éclairage sur une procédure participative, <http://sciencescitoyennes.org/conferences-de-citoyens-eclairage-sur-une-procedure-participative/>, consulté en septembre 2016.
18. AZEVEDO, S. (2012). El presupuesto participativo en Brasil : virtudes y límites. Document présenté au Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política « La Ciencia Política desde El Sur », Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
19. BAZZACO, E. et SEPULVEDA, S. (2010). Barrió trabajando. Metodología de Evaluación de la participación Ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial. AECID, p. 13.

**Paola FLORES-MIRANDA** réalise actuellement un doctorat à la Universidad Autónoma Metropolitana sur la manière dont les initiatives populaires peuvent être source d'innovation et inspirer les politiques publiques. Elle réalise ses projets de recherche sur au sein du Collectif Crea Ciudad. En parallèle, elle travaille à la formation et à l'accompagnement de groupes de femmes dans la mise en place de projets communautaires.

**Silvère JARROT, M.A.** est titulaire d'une maîtrise en urbanisme et aménagement territorial. Elle travaille depuis près de 10 ans dans les quartiers populaires en Afrique (Djibouti), au Moyen-Orient (Jordanie) et en Amérique Latine (Honduras, Mexique, Haïti). Ses responsabilités en tant que chef de projet lui ont conféré une grande expérience opérationnelle, notamment dans des territoires soumis à de fortes tensions. En parallèle, il mène également des activités de recherche autour des thèmes de la planification urbaine, de la participation citoyenne et des liens entre actions humanitaire et processus d'aménagement urbain. [creaciudad.colectivo@gmail.com](mailto:creaciudad.colectivo@gmail.com)