

Think Tank européen Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.eu

Collection

Working
paper

La participation citoyenne au
développement durable à l'échelle
locale en Europe

Marine Hurard

Août 2011

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique



Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Vieillessement actif et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives, Cahier hors - série, Mars 2011

Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Cahier n° 27, Mars 2011

Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives, Cahier n° 26, Mars 2011

Agir pour une santé durable - Priorités et perspectives en Europe, Cahier n° 25, Janvier 2011

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier n° 24, Novembre 2010

Inclusion sociale active en Belgique, Cahier hors-série, Novembre 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Cahier n° 23, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Cahier n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, Cahier n° 21, 2009

Tiphaine Delhommeau, *Alimentation : circuits courts, circuits de proximité*, Cahier n° 20, 2009

Charlotte Creiser, *L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique*, Cahier n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Cahier n° 18, 2009

Thomas Bouvier, *Construire des villes européennes durables*, tomes I et II, Cahiers n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Cahier n° 15, 2008.

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 14, 2007.

Séverine Karko, *Femmes et villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable et territorial et politique de la ville, n°12(n°13 en version néerlandaise), 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et du secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 9, 2007.

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 8, 2006.

Introduction

La participation citoyenne s'est développée de plus en plus depuis une vingtaine d'années, c'est un processus diversifié qui nécessite encore beaucoup d'efforts des autorités publiques pour être véritablement mis en œuvre. Dans cette étude, nous nous intéresserons à la participation citoyenne à l'échelle des collectivités locales (échelons local et régional) au sein de l'Union européenne. Différents mécanismes de participation aux politiques d'urbanisme existent au service du développement durable à l'échelle locale en Europe : **Quelles sont ces dynamiques de participation ? Quels sont les limites et les défis liés aux deux mouvements de participation citoyenne « top down » et « bottom up » ?** Avec des exemples tels que les Agendas 21 locaux appliqués dans différents pays, les contrats de quartier belges, ou encore le *community organizing* en Roumanie, nous illustrerons d'exemples concrets différentes formes de participation citoyenne aux politiques urbaines, à l'échelle locale en Europe, et dans une démarche de développement durable.

En 2012, la communauté internationale célébrera les 20 ans du Sommet de Rio qui a consacré le développement durable. Celui-ci s'est ensuite imposé comme un principe d'action mondial. Ce développement nécessite une implication des citoyens, individuelle ou collective. En effet, la notion de participation est inhérente à celle de développement durable puisque celui-ci requiert des changements comportementaux majeurs, la sensibilisation des citoyens et leur participation au processus de décision à travers la démocratie participative. Cette forme de démocratie ; dont l'objectif est une « bonne gouvernance », transparente, responsable et participative ; entraîne la participation des citoyens et de la société civile organisée sur une question, à travers différents dispositifs de participation plus ou moins formels. La participation citoyenne est caractérisée par la diversité : de ses formes, des acteurs, des échelons territoriaux, ou encore des degrés de participation¹. Il existe deux dynamiques principales qui caractérisent la participation selon son origine : soit celle-ci a pour origine une initiative citoyenne, on parle alors de forme « ascendante » ou de « bottom up », soit la participation a pour origine une initiative des autorités publiques, on parle alors de forme « descendante » ou de « top down ».

I – La participation citoyenne, une démarche de démocratie participative qui suit deux mouvements : le « top down » et le « bottom up »

A - La participation citoyenne à l'échelle locale en Europe : définition et enjeux

La participation citoyenne est une donnée fondamentale en Europe, d'une part, à travers la démocratie représentative, via l'exercice de la citoyenneté « classique », c'est-à-dire via le droit de vote et d'éligibilité, et d'autre part, à travers la démocratie participative, située entre la démocratie directe et la démocratie représentative. La démocratie participative est donc une troisième voie démocratique, combinant certains aspects de la démocratie représentative et de la démocratie

¹ International Association for Public Participation, Spectrum of Public Participation
<http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf> .

directe. Elle consiste à donner la parole aux citoyens, grâce à différentes formes de participation, plus ou moins formelles. Les citoyens peuvent se prononcer à différents niveaux sur une question qui les intéresse directement. Selon Dominique Paule Decoster, il s'agit de « *mettre l'humain au centre des décisions qui le concernent* ». ²

La participation « authentique » consiste à élever le pouvoir des gens sur leur propre vie, sur leur avenir, en leur fournissant des connaissances, des outils nécessaires à leur prise en main. L'accent est mis sur le collectif. ³ Pour évaluer la participation, il faut se demander qui participe et qui ne participe pas, à quel type de décision la population est amenée à participer, dans quelles mesures la participation influence véritablement le processus de décision. Se poser ces questions est essentiel pour distinguer une participation biaisée, et une authentique participation, un contrôle citoyen qui leur permet véritablement d'exercer un pouvoir sur les décisions qui affectent leur vie. Pour que la participation soit « authentique » (genuine participation), il faut s'assurer que les citoyens utilisent vraiment l'espace participatif qui leur est proposé. Il faut aussi qu'il y ait des mécanismes de soutien, de formation, afin que les citoyens disposent des capacités et des connaissances nécessaires à leur véritable « empowerment », à un authentique contrôle citoyen. La participation ne doit pas se limiter à un espace de participation mis à disposition des citoyens, il faut qu'il y ait un véritable pouvoir d'influence, qui soit pris en considération par les autorités publiques, et qui se concrétise par des réalisations politiques, mais aussi qui soit supporté « d'en bas » par les associations qui poussent les citoyens à exercer leur pouvoir. La participation authentique demande du temps, de la persistance, un véritable investissement politique et citoyen. ⁴

La démocratie participative se rapproche indubitablement de l'échelon local, suivant le principe de subsidiarité. En effet, selon ce principe, une décision doit être prise à l'échelle administrative la plus pertinente, pour être traitée de manière efficace. Or, l'échelle locale s'avère la plus adaptée et la plus efficace pour résoudre des problèmes locaux qui concernent directement les citoyens. La participation des citoyens légitime les décisions prises à l'échelle locale, les citoyens s'approprient alors ces décisions.

La démocratie participative a pour objectif d'instaurer une « bonne gouvernance », transparente, responsable et participative. La gouvernance est la manière dont les autorités gèrent les ressources économiques et sociales sur un territoire donné. La bonne gouvernance est « *l'exercice du pouvoir par les divers paliers de gouvernement de façon efficace, honnête, équitable, transparente et responsable* » ⁵. Dans son livre blanc sur la gouvernance européenne, l'UE définit les 5 principes fondamentaux de la bonne gouvernance : l'ouverture (transparence des institutions), la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. En outre, selon le rapport concernant la stratégie de développement durable de l'Union européenne de 2009, la bonne gouvernance joue un rôle central pour mettre en place le développement durable. ⁶ En effet, certains éléments de la bonne gouvernance sont particulièrement importants pour le développement durable, il s'agit notamment de l'intégration de l'économie, du social et de l'environnement de manière cohérente dans les

² Démocratie participative en Europe, Les Cahiers de la Solidarité n°8, Pour la Solidarité.

³ « Repenser la politique de la ville », Jacques DONZELOT, Le Monde, 9.02.11

⁴ « Unpacking participation : models, meanings and practices », Andrea CORNVALL, Oxford University Press and Community development journal, 2008

⁵ Jean-Claude REDJEME, Démocratie, bonne gouvernance et développement, Université de Ouagadougou

⁶ PASSO Background paper, Good governance and the EU sustainable Development strategy

politiques, d'une coopération entre les différents niveaux de décision (local, régional, national, européen), et de la participation citoyenne. La bonne gouvernance est le fondement d'une gestion participative et transparente des affaires publiques. C'est une méthode de prise de décisions qui vise à assurer le développement économique et social, et par extension le développement durable. Un des objectifs de la bonne gouvernance est de produire de meilleures politiques sociales, économiques et environnementales pour accomplir le développement durable. Les éléments de la bonne gouvernance sont applicables à la stratégie de développement durable, qui est fondée sur ce principe de « bonne gouvernance » et se veut donc participatif.

Le développement durable est un processus participatif de développement « qui concilie l'environnement, l'économie et le social et établit un cercle vertueux entre ces trois sphères ».⁷ C'est un développement respectueux de l'environnement (des ressources naturelles, des écosystèmes), qui assure une croissance économique socialement inclusive. La notion de développement durable a été consacrée en 1992 au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro.

Dans le principe 10 de la déclaration de Rio issue de ce Sommet, il est précisé que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qu'il convient* ».⁸ Chaque individu doit avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision et les Etats signataires de cette déclaration s'engagent à mettre à disposition des citoyens les informations nécessaires à leur sensibilisation et à leur participation. Le développement durable doit être participatif. Tous les acteurs du territoire, les habitants, les associations, les élus doivent s'impliquer dans une action citoyenne afin de construire un cadre de vie commun dans une démarche de développement durable.

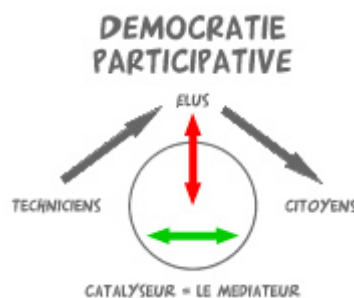
Les enjeux de la participation citoyenne à l'échelle locale sont nombreux. Il s'agit de l'implication des citoyens à l'aménagement de leur cadre de vie, à la gestion des villes, à leur reconstruction à travers les processus de rénovation ou de renouvellement urbains, ou encore à la gestion durable des collectivités locales. Il est important que les habitants soient considérés comme les experts de leur cadre de vie et qu'ils soient amenés à participer aux décisions qui le concernent afin de l'améliorer et afin qu'ils s'approprient leur territoire. Les décisions n'en sont que plus légitimes lorsqu'elles ont été élaborées par les citoyens, ou lorsque ceux-ci ont été consultés ou concertés lors de la prise d'une décision concernant leur espace commun. De plus, les décideurs et les techniciens ont tout intérêt à écouter les habitants, qui sont les « usagers » du territoire et qui disposent de ce fait d'une expertise d'usage. Néanmoins, le débat sur cette expertise d'usage des habitants est vif. En effet, les habitants n'ont pas les connaissances techniques requises pour prendre certaines décisions en matière d'urbanisme. Ainsi, pour certains, il est vain de demander l'avis des citoyens puisque ceux-ci n'ont pas de compétences en urbanisme. En outre, les propositions des citoyens sont parfois difficiles à réaliser puisqu'elles ne tiennent pas compte des contraintes juridiques et techniques. Il faut effectivement que les projets soient concrètement réalisables. Même si les habitants ne disposent pas des compétences urbanistiques ou d'aménagement du territoire, ils disposent de leur expérience, de l'usage quotidien du territoire, c'est pour cela qu'ils sont aptes à participer. Cette expertise d'usage devrait être plus valorisée par les décideurs politiques.

⁷ Repères pour l'agenda 21 local, Laurent Comelieu, Nathalie Holec, Jean Pierre Piéchaud.

⁸ Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement, site des Nations Unies.
<http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm> .

La participation citoyenne peut également éviter le phénomène « NIMBY » (not in my backyard) qui consiste à rejeter, souvent par manque d'informations, des projets par défense de l'intérêt personnel. La participation permet une meilleure adaptation des projets aux intérêts des citoyens et donc d'éviter ce phénomène.⁹ D'un autre côté, elle peut également être bloquée par la défense d'intérêts personnels. En effet, lorsqu'on demande aux gens de s'impliquer personnellement, la difficulté consiste pour eux à dépasser leur intérêt personnel pour favoriser l'intérêt général.

L'idéal recherché est l'instauration d'une nouvelle forme de gouvernance à l'échelle locale, basée sur la coopération entre trois acteurs majeurs : les décideurs politiques (les élus), les experts (techniciens, urbanistes, architectes...) et les habitants, experts de leur cadre de vie. Les habitants peuvent alors faire profiter les décideurs politiques et les techniciens de leur expertise d'usage dans le cadre du « triangle d'or » de la démocratie participative.¹⁰



(source : http://www.particip-up.org/triangle_dor.html)

Parfois, dans certains pays, afin d'optimiser la démarche participative, un médiateur ou Ombudsman arbitre la négociation entre les habitants, les élus et les techniciens. Théoriquement, il s'assure que le point de vue de chaque acteur soit pris en compte, pour un résultat optimal. Néanmoins, ce médiateur n'est souvent pas indépendant. Souvent financé par les élus, il n'est pas totalement neutre dans la négociation...

La participation citoyenne est diversifiée, néanmoins, toutes ses formes ne se valent pas. Elle peut avoir lieu en amont, lors de l'élaboration du projet, et en aval, lors de la mise en œuvre. Les outils participatifs sont divers : site internet, info-kiosques, courriers, médias, publicité, enquête sociologique, réunion publique, enquête publique, conseil consultatif, atelier participatif, groupe de travail, dialogue citoyen, dynamique associative, boîte à idées, expositions, forums participatifs...

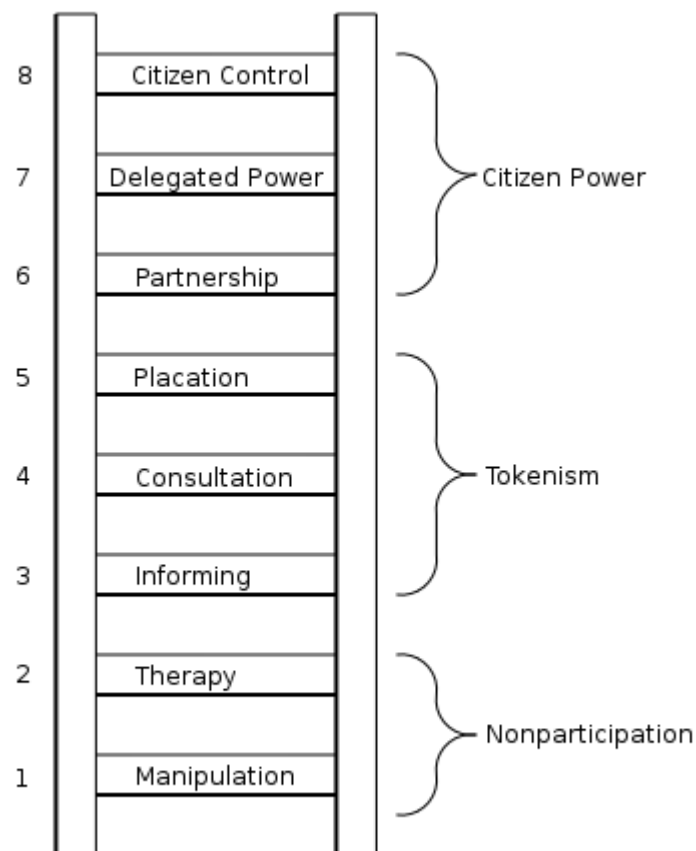
On peut regrouper les mécanismes de participation citoyenne en grandes catégories qui correspondent à différents degrés de participation. Les bases de « l'échelle de la participation » ont été données par Sherry Arnstein en 1969 dans son « Ladder of Citizen Participation ».¹¹ Cette échelle décrit les différents degrés de participation : de la non participation au contrôle par les citoyens du processus de décision. Chaque échelon correspond à un certain degré de pouvoir accordé aux citoyens. Il s'agit donc de savoir quel pouvoir a réellement le citoyen, en particulier lorsqu'il s'agit de

⁹ La participation citoyenne dans la réussite des projets d'aménagement, Vademecum du bruit routier urbain, volume 1.

¹⁰ Site de Particip'Up d'Espace Environnement (asbl), http://www.particip-up.org/triangle_dor.html.

¹¹ A Ladder of Citizen Participation - Sherry R Arnstein, Originally published as Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

prendre des décisions importantes ; et de savoir dans quelle mesure le citoyen peut avoir une influence sur la prise de décision.



(source : <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>)

L'échelle de la participation a été reprise en partie par de nombreuses organisations, et notamment par l'association internationale pour la participation publique, dans son « spectrum of public participation ».¹²

- **La Manipulation** : au bas de l'échelle de la participation pour Sherry Arnstein, la manipulation correspond à une « fausse participation », une participation biaisée. En effet, le citoyen est principalement informé alors qu'il a l'impression d'être amené à participer. Des espaces de participation sont établis, mais en réalité, ils sont vides de sens. Il s'agit surtout de convaincre les habitants que des projets – en réalité déjà entérinés par les autorités – sont bons pour eux.
- **L'information/communication** : c'est le premier stade de l'urbanisme participatif. Selon Catherine Blin, de l'Institut Eco-Conseil et de l'Université Libre de Belgique, « *Le flux d'information est unidirectionnel ; les autorités publiques fournissent des informations aux*

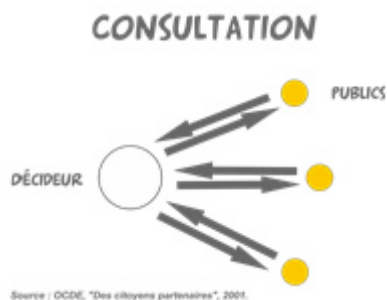
¹² International Association for Public Participation, Spectrum of Public Participation <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf> .

citoyens, spontanément ou suite à des demandes ». ¹³ Il est nécessaire que l'information circule pendant tout le processus de décision et que des opérations de sensibilisation soient menées. Il s'agit d'informer les citoyens afin de leur fournir des outils de compréhension des problèmes, des alternatives, des opportunités et des solutions. ¹⁴ Les différents canaux d'information sont, par exemple, les forums publics, les affiches, les émissions radios, les articles de presse, site internet, bulletin communal, interviews, expositions, journal, boîte à suggestions, ... ¹⁵



(source : http://www.particip-up.org/3modes_particip.html)

- **La consultation** : la consultation correspond au second stade de la participation. « *Le flux est bidirectionnel ; les autorités publiques définissent les thèmes et les modalités du processus et en informent les citoyens, puis ceux-ci transmettent leur avis et opinion en retour aux autorités publiques* ». ¹⁶ On recueille l'avis des citoyens sur une question bien délimitée sans forcément les associer à la prise de décision. Généralement, l'outil privilégié est l'enquête publique. Les résultats sont purement consultatifs, et les pouvoirs publics sont libres d'utiliser ou non les résultats.



Pour Sherry Arnstein, l'information et la consultation donnent peu de pouvoir aux citoyens et leur permet peu d'influencer le processus de décision. Le pouvoir reste en effet aux mains des

¹³ Site de Particip'Up de l'asbl Espace Environnement, http://www.participup.org/3modes_particip.html.

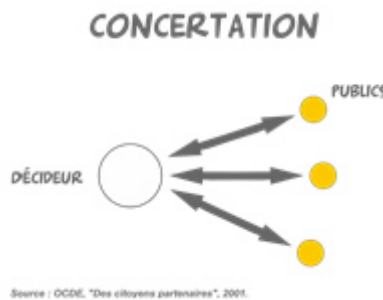
¹⁴ International Association for Public Participation, Spectrum of Public Participation <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf>.

¹⁵ Véronique POROT, «Mettre en œuvre un Agenda 21 local dans sa commune : Guide de bonnes pratiques, inspiré d'expériences en Belgique et en Tunisie », juillet 2005, Institut Eco-conseil.

¹⁶ Catherine Blin, Site de Particip'Up d'Espace Environnement (asbl) http://www.particip-up.org/3modes_particip.html.

décideurs, et l'avis des citoyens n'est pas forcément pris en considération. Néanmoins, l'information reste la première étape de tout processus participatif.

- **La concertation** : à ce stade, « il y a plusieurs allers-retours d'informations entre les citoyens et les décideurs, avec des évolutions et des adaptations progressives de chaque côté, même si la responsabilité de la décision finale reste du ressort des autorités publiques ». ¹⁷ La coopération est poussée, un dialogue est instauré mais la décision et l'initiative restent aux mains des élus. C'est par exemple le cas des conseils de quartier, des commissions locales ou des ateliers d'urbanisme. Il s'agit de travailler avec les citoyens pour s'assurer que leur aspirations soient prises en considération. ¹⁸



Sherry Arnstein décrit cet échelon comme celui de la « placation » (conciliation), qui consiste à inviter une petite partie des gens à participer au processus de décision. Le problème est que ce sont en fait les gens qui disposent d'un certain capital socio-culturel, de réseaux sociaux et de disponibilité qui savent le plus se faire entendre.

- **La coproduction / le partenariat** : La coproduction intervient à toutes les étapes du processus de décision, et les décideurs profitent de l'expertise d'usage des habitants. Les habitants sont alors amenés à participer concrètement aux actions. Par exemple, cela peut consister à faire participer des étudiants dans le secteur de la construction à des opérations de rénovation, les habitants s'approprient de cette façon le territoire et exercent un contrôle social sur leur cadre de vie.

Dans une logique de partenariat, les habitants sont des partenaires de la décision à chaque étape du processus, ils sont appelés à formuler des décisions. Il y a une véritable redistribution du pouvoir pendant le processus de décision et les citoyens ont aussi leur mot à dire sur les bases de la participation.

- **Empower** : Il s'agit de l'échelle la plus poussée de la participation. La décision appartient véritablement aux citoyens. ¹⁹ Cela peut passer par des jurys citoyens par exemple. Les autorités appliquent les décisions prises par les citoyens.

¹⁷ Catherine Blin, Site de Particip'Up d'Espace Environnement (asbl) http://www.particip-up.org/3modes_particip.html .

¹⁸ International Association for Public Participation, Spectrum of Public Participation <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf> .

¹⁹ International Association for Public Participation, Spectrum of Public Participation <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf> .

Il s'agit pour Arnstein de la délégation des pouvoirs et du contrôle citoyen, étape ultime de l'échelle de la participation. La majorité de la décision est prise par les citoyens.

Le degré de participation choisi par les autorités publiques est important. Cela reflète ce qu'elles veulent faire de cette participation : simplement informer ? Demander l'avis de la population ? Associer la population à la définition des objectifs ? Aux prises de décision ? Déléguer le processus de décision aux habitants ?

Les différents degrés de participation correspondent à une certaine quantité de pouvoir donnée aux citoyens. Il faut se demander qui décide de ce qui est traité (qui établit l'agenda en somme), qui est invité à participer (nous verrons notamment qu'il existe de fortes inégalités au sein des organes consultatifs et de concertation, et qu'il y a un certain échec de la participation en termes de représentativité : initialement ouverte à tous, les décideurs écoutent en réalité des gens déjà bien informés et compétents, par exemple, des militants associatifs), enfin il faut se demander si les citoyens ont réellement la capacité d'influencer les décisions.

Ainsi, la participation citoyenne à l'échelle locale en Europe est un défi majeur au service de la démocratie et du développement durable. Elle devrait, si elle aboutit, garantir la prise en compte de l'expertise d'usage des habitants, et une nouvelle gouvernance territoriale, transparente et participative. Cette participation suit deux mouvements majeurs selon son initiative : le « top down » et le « bottom up ».

B – La participation citoyenne, entre « Top down » et « Bottom up »

a– Les mouvements « Bottom up » et « Top down » et leur implication en termes de participation citoyenne

D'une part, la participation citoyenne peut être provoquée par les décideurs politiques, qui par soucis de transparence et de démocratie participative, sollicitent la participation citoyenne en mettant en place des outils de participation. Cette participation provoquée suit une forme « descendante », du haut vers le bas, ou « top down ». L'initiative de la participation vient des pouvoirs publics : le mouvement des idées, des décisions, des informations part du sommet vers la base de la « hiérarchie ». En somme, la participation est initiée par les pouvoirs publics qui organisent par exemple l'information des citoyens, une consultation, ou une concertation. Il s'agit alors de convaincre les citoyens ou de les faire adhérer à un projet (organisation d'une réunion publique, explications, publications, expositions...) ou il peut s'agir de vérifier leur adhésion via un sondage ou une enquête d'opinion. Les pouvoirs publics peuvent également organiser un processus de coproduction.

D'autre part, la participation citoyenne peut être initiée par les citoyens, suivant une logique « ascendante », ou de « bottom up ». La participation prend alors la forme d'une revendication citoyenne, d'une manifestation, d'un rassemblement de citoyens pour défendre leur intérêt,... Cela peut se produire de manière organisée, sous la forme d'une association, ou de façon plus désorganisée. La participation « ascendante » peut être subie ou provoquée par les décideurs.

Lorsqu'elle est subie, il s'agit d'une revendication citoyenne, à l'initiative des habitants, qui défendent leur intérêt. Cette participation peut aussi être provoquée, lorsque les pouvoirs publics incitent les citoyens à revendiquer leur droit, pour prendre en compte leurs aspirations profondes. Souvent, ce sont les associations qui provoquent cette participation et travaillent à « l'empowerment » des habitants en leur offrant la possibilité de s'exprimer.²⁰ Généralement, les associations sont le relais de la voix citoyenne et structurent les revendications. Au sein de l'Union européenne, on peut noter que la forme ascendante de participation est plus présente dans les pays de l'Est, comme en Hongrie ou en Roumanie, pays où les populations sont méfiantes envers les autorités et dans lesquels il n'y a pas de culture de la participation initiée par les pouvoirs publics. Au contraire, dans les anciens pays membres, on constate généralement que la participation est plutôt institutionnalisée et initiée par les pouvoirs publics, à travers différentes législations. C'est le cas par exemple des conseils de quartier en France et des contrats de quartier en Belgique.²¹

En ce qui concerne la participation « ascendante » ou « bottom up », l'initiative citoyenne peut être encadrée, c'est par exemple le cas des consultations populaires d'initiative citoyenne en Belgique, cela reste néanmoins seulement consultatif. L'initiative citoyenne est de plus en plus relayée par les associations, qui disposent de moyens, d'experts et qui soutiennent les mouvements spontanés de citoyens.²² La démarche « bottom up » est moins fréquente, mais elle se développe de plus en plus, les citoyens, réunis ou non en association, revendiquent leur droit de communiquer leur opinion et d'exercer un pouvoir de décision sur leur cadre de vie.

b - Exemple de participation citoyenne « Top down »

Afin d'illustrer cette définition de la participation citoyenne, nous pouvons prendre l'exemple de la ville d'Angers en France et de son projet de quartier durable Mayenne/Capucins. La ville d'Angers a initié ce projet d'urbanisme, et a souhaité lui donner une dimension participative dès le début, lors des études urbanistiques. Cette participation en amont renforce d'autant plus le poids de la participation car la marge de manœuvre des citoyens pour la négociation est alors plus importante au début du projet.

Angers est une ville pionnière en France en matière de développement durable, elle en a fait un axe majeur de sa politique de développement urbain. Le projet urbanistique concerne l'aménagement d'un nouveau morceau de ville, de 240 hectares. Sur ce terrain, la ville envisage de construire 10 000 logements pour environ 20 000 habitants à l'horizon 2020. Ce projet s'inscrit dans une logique de développement durable, tant au niveau économique et social, qu'au niveau environnemental. La ville souhaite développer l'attractivité économique de ce territoire, notamment au niveau touristique, avec l'aménagement d'un parc botanique, mais aussi en permettant aux entreprises de s'installer, tout cela en respectant l'équilibre environnemental. Ce projet de quartier « durable » doit assurer la mixité sociale entre les habitants, mais aussi intégrer la dimension environnementale dans la

²⁰ Philippe VERDIER, Le projet urbain participatif, Apprendre à faire la ville avec ses habitants, éditions Yves Michel, Adels, 2009.

²¹ Démocratie participative en Europe, Les Cahiers de la Solidarité n°8, Pour la Solidarité.

²² « La participation citoyenne aux décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire », François Thoreau, 14 juin 2010, Le chaînon manquant, asbl UrbAgora, <http://lechainonmanquant.be/analyses/la-participation-citoyenne-aux.html>.

construction des bâtiments²³. Pour assurer la mixité sociale, 20% des logements seront proposés à l'accession aidée, et au moins 20% des logements seront des logements sociaux. Trois priorités ont été établies au niveau écologique: l'eau, l'énergie et la baisse des nuisances sonores. L'aménagement du territoire prévoit également une réduction de la circulation automobile au profit d'espaces piétons et cyclistes.

Afin d'élaborer ce projet dans une véritable logique durable, Angers a choisi d'associer les habitants au projet, du début à la fin, avec notamment une procédure de concertation de 10 ans, de la conception du projet au début des travaux. Dès 1998, la procédure de concertation a été lancée, la ville a mis à disposition des habitants les dossiers d'études urbanistiques, a organisé des réunions d'informations, des rencontres avec les associations, un conseil consultatif de quartier, une formation des habitants à l'urbanisme. En 2005, un bilan des concertations a été produit et le Conseil municipal a ensuite voté la construction d'une ZAC (zone d'aménagement concertée) dans le quartier des Capucins. Une autre procédure de concertation s'est déroulée entre 2003 et 2006 concernant le plateau de Mayenne. Finalement, en 2007, les travaux ont commencé après cette longue procédure de concertation. En 2010, les premiers habitants ont pu s'installer. L'objectif pour 2012 s'élève à 1200 logements pour environ 2500 personnes.

Le mécanisme de participation choisi par la ville d'Angers est donc la concertation des habitants pour l'élaboration du projet. Depuis, des outils divers de participation ont été établis : un site internet dédié au projet « puzzle », une maison du projet située au pied des futurs aménagements. Cette maison du projet est un lieu de ressources et d'informations pour les riverains et les nouveaux habitants, avec entre autres une exposition permanente sur le projet, son déroulement, les travaux, et l'impact sur le quotidien des habitants et des riverains. Un journal du projet est aussi disponible.²⁴ Ainsi, ce projet de quartier durable respecte les dimensions du développement durable et associe la participation citoyenne à la conception et à la mise en œuvre du projet.

Néanmoins, la participation reste limitée à la consultation, à la concertation et à l'information. Les habitants ne sont pas coproducteurs du projet, les décisions restent aux mains des élus. En outre, l'initiative est venue de la ville qui a souhaité tenir compte de l'avis des habitants sur ce projet, cela répond aussi à une demande de participation de la part des associations. La participation ici relève surtout d'une volonté d'affichage politique de la ville qui a normalisé le dialogue avec les habitants, et qui a surtout valorisé les acteurs associatifs. Ainsi, une division s'est opérée entre les militants associatifs, fortement impliqués dans le projet et appelés à participer, et les habitants.²⁵

c - Exemple de participation citoyenne « Bottom up »

Pour illustrer la participation dans sa forme « ascendante » ou « bottom up », nous pouvons prendre l'exemple du projet Espoir du quartier Molenbeek de la région de Bruxelles-Capitale. Cet exemple illustre une participation citoyenne ascendante, basée sur une initiative citoyenne relayée par les associations. Dans le quartier défavorisé de Molenbeek à Bruxelles, l'association CIRE (association d'aide aux réfugiés) et la maison de quartier Bonnevie sont les relais de la parole citoyenne. Ces deux

²³ « Angers, un éco-quartier de 20 000 habitants », David Naulin, 27.01.08 <http://cdurable.info/Angers-concevoir-un-ecoquartier-de-20000-habitants,796.html>.

²⁴ Informations disponibles sur le site du projet : <http://www.lepuzzle.angers.fr/>.

²⁵ Mémoire de recherche de François LEBRUN, Le processus participatif du quartier Verneau - Capucins à l'épreuve des habitants, Université Catholique de l'Ouest, Octobre 2001.

structures ont accompagné les habitants dans leur projet. En 2004, la maison de quartier et l'association CIRE ont décidé d'aider de grandes familles défavorisées à trouver un logement. En 2006, ces 14 familles sélectionnées se sont regroupées dans une association « l'Espoir » et ont commencé à développer le projet. Ainsi, dès le départ les habitants se sont impliqués directement et ont initié le projet, entourés par la maison de quartier et l'association CIRE. Afin de réaliser ce projet, les associations ont fait appel au fonds de logement de la région Bruxelles-Capitale qui l'a financé. Le fonds de logement a acheté le terrain et a organisé un concours pour sélectionner un architecte capable de concevoir et de construire 14 duplex en bois passif. En effet, le projet s'inscrit dans une logique forte de développement durable. Les familles ont fait le choix de ces duplex et de la méthode de construction passive afin de baisser leur consommation énergétique.²⁶ La coopérative Espoir a pris de nombreuses décisions concernant la conception et la réalisation du projet : la mise en place d'un fonds pour les dépenses futures communes (à hauteur de 50 euros par famille), la décision de cacher les antennes paraboliques de la vue des voisins et des passants, de prévoir des parterres de fleurs, le choix des matériaux passifs et des duplex... Le projet a reçu des subventions supplémentaires pour son caractère durable : utilisation de matériaux écologiques, attention portée aux nuisances sonores, accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, utilisation de panneaux solaires... La consommation de chauffage représente seulement un dixième de celle des habitations classiques. Le projet comporte également une dimension d'intégration sociale importante, puisque pas moins de 10 nationalités différentes sont représentées.

Ce projet a pris fin en 2010, après 5 années de mise en œuvre, les familles sont devenues propriétaires, et doivent rembourser le fonds de logement à un taux de 2% par an pendant 30 ans, ce qui correspond à un loyer mensuel d'environ 700 euros. Les habitants sont devenus de véritables ambassadeurs de leur quartier « Espoir ».²⁷ Ils organisent régulièrement des réunions et ont l'ambition de dynamiser le quartier en proposant des activités au voisinage : fête du quartier Espoir, informations sur les maisons passives, tenue d'un blog du projet Espoir,...²⁸

Ainsi, ce projet est un exemple de participation ascendante, l'initiative et l'élaboration du projet sont venues des citoyens, grâce au relais associatif. Les pouvoirs publics ont répondu à la demande et apporté les moyens financiers et techniques nécessaires à la réalisation du projet. Néanmoins, ce projet a reçu de larges financements étant donné sa nature durable. Généralement, de tels projets, initiés par les citoyens, ont plus de difficultés à être approuvés et financés par les pouvoirs publics.

d – Limites de la participation

Les deux mouvements de participation citoyenne ont des limites, et leur complémentarité est nécessaire afin d'optimiser la participation des citoyens.

Lorsque la participation suit une logique de « top down », la collectivité impose son agenda aux citoyens. En effet, lors de consultations ou de concertations, la participation est bien délimitée à ce que les pouvoirs publics proposent aux citoyens. En outre, le traitement de l'information, suite à une

²⁶ « L'Espoir, complexe résidentiel unique à Molenbeek », 14.12.2010

http://www.livios.be/fr/_build/_enrg/_pass/10900.asp .

²⁷ « Rue Fin à Molenbeek, ça déménage », Anouck Thibaut <http://leligueur.citoyenparent.be/rubrique/parent-citoyen/97/421/rue-fin-a-molenbeek-ca-demenage.html> .

²⁸ Blog du projet Espoir : <http://espoirmolenbeek.blogspot.com/>.

consultation par exemple, est soumis au pouvoir discrétionnaire du décideur politique. L'élu est libre de suivre ou de ne pas suivre l'avis des citoyens qui ont été consultés. Cela vaut également pour la concertation, la décision reste largement aux mains des décideurs politiques. La consultation est un outil assez étroit et passif de participation : le fond est délimité précisément et dans la forme, les citoyens ont peu de marge de manœuvre.²⁹ La participation sollicitée peut être simplement symbolique et ne pas véritablement prendre en compte les demandes sociales profondes des habitants. La participation doit être élargie, c'est-à-dire que les habitants ne doivent pas être seulement sollicités lors d'une consultation, mais ils doivent pouvoir également participer à l'élaboration de la consultation par exemple.

En outre, la participation est parfois difficile à obtenir : manque d'intérêt de la population, faible participation, difficulté à faire participer certains acteurs. Il y a une limite certaine de représentativité dans les structures de consultation et de concertation, tout comme dans les initiatives populaires, qui viennent souvent d'une population formée, associative, militante, ou politisée. Nous verrons à nouveau cette limite dans le cadre des conseils de quartier en France. Il existe des limites de compréhension également. L'élu surestime parfois la compréhension des problèmes techniques par les citoyens alors que ceux-ci ne prennent pas en considération toutes les contraintes techniques et juridiques qui s'imposent à l'élu.

Lorsque la participation suit une logique de « bottom up », la limite principale est celle de la prise en considération par les pouvoirs publics de la revendication citoyenne. En effet, les citoyens peuvent manifester, défendre leur intérêt ou une cause mais il n'est pas garanti que les décideurs tiennent compte de leur parole et agissent en conséquence. En outre, la participation est aussi peu représentative, puisque les populations les plus défavorisées sont généralement mal représentées dans ces processus. Cela s'explique notamment par leur situation économique, en effet, la participation requiert du temps, et ce temps manque souvent aux populations les plus défavorisées. Cela s'explique aussi par un manque de « capital culturel » qui facilite la prise de parole lors de réunions publiques par exemple. Les associations sont souvent le relais de la voix citoyenne et structurent les revendications des citoyens. Néanmoins, la participation des habitants est là encore filtrée, puisqu'elle est portée par des militants associatifs. Les citoyens peuvent également s'auto-exclure par manque de confiance, peur des moqueries à cause d'un manque de connaissances, ou parce qu'ils ont l'impression que de toute façon cela ne sert à rien, au-delà du « coût » de la participation, souvent négligé, en termes de temps notamment.³⁰

Ainsi, la participation citoyenne est un défi essentiel en Europe afin notamment d'agir pour le développement durable. La participation citoyenne peut prendre diverses formes, et sa nature diffère selon l'origine de son initiative. Nous avons vu les enjeux et les limites de la participation citoyenne, qu'elle soit initiée par les citoyens ou par les décideurs politiques. Nous pouvons analyser la participation citoyenne à l'échelle locale à travers différents mécanismes de participation en Europe. L'Agenda 21 est le cadre de la mise en pratique du développement durable à l'échelle locale

²⁹ « La participation citoyenne aux décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire », François Thoreau, 14 juin 2010, Le chaînon manquant, asbl UrbAgora <http://lechainonmanquant.be/analyses/la-participation-citoyenne-aux.html>.

³⁰ « Unpacking participation : models, meanings and practices », Andrea CORNVALL, Oxford University Press and Community development journal, 2008.

et la participation est au cœur de ce processus, nous étudierons trois exemples de participation aux Agendas 21 locaux (Belgique, Allemagne, Espagne). Nous verrons ensuite deux mécanismes de participation descendante, les contrats de quartier belges et les conseils de quartier français. Enfin, nous verrons l'exemple du community organizing en Roumanie, qui est un exemple de participation ascendante. A travers ces différents exemples, nous pourrions analyser les limites de la participation citoyenne que nous avons déjà évoquées.

II – La participation citoyenne locale à travers différents mécanismes

A – Les Agendas 21 Locaux (A21L)

1- Qu'est ce qu'un Agenda 21 local ?

Un peu d'histoire...

- **1972, conférence de Stockholm**, naissance de la notion de développement durable.
- **1987, publication du rapport « Notre avenir à tous »** de Gro Harlem Brundtland. Définition du développement durable : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».
- **1992 : Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) à Rio de Janeiro, Brésil** : diffusion du concept de développement durable et signature de la déclaration « Action 21 » par 150 pays. L'Agenda 21 devient l'outil d'application du développement durable.
- **1994 : Conférence européenne des villes durables à Aalborg (Danemark)** et signature de la **Charte d'Aalborg**. Les villes s'engagent à mettre en place des Agendas 21 locaux.
- **2002 : Sommet de la Terre à Johannesburg**, les Etats insistent sur la nécessité de développer et de renforcer les actions au niveau local et de mettre en place des Agendas 21 locaux.

L'Agenda 21, littéralement, les choses à faire pour le 21^{ème} siècle, est un programme international d'actions à mettre en œuvre pour le développement durable. L'Agenda est composé de 40 chapitres, dont le chapitre 28, dirigé vers les collectivités locales pour la réalisation d'un Agenda 21 local. En effet, l'échelle locale permet d'appréhender les spécificités économiques, sociales et environnementales du territoire, tout en assurant une proximité avec les habitants et les acteurs locaux. En outre, de nombreux problèmes trouvent leur origine au niveau local, par exemple, la gestion de l'eau.³¹ La déclaration « Action 21 » consacre différents principes, dont celui de la participation et celui de la bonne gouvernance.

Selon l'ICLEI (International Council for Environmental Initiative), « *l'Agenda 21 local est un processus multisectoriel et participatif destiné à atteindre les buts de l'Agenda 21 au niveau local et au moyen*

³¹ Véronique POROT, «Mettre en œuvre un Agenda 21 local dans sa commune : Guide de bonnes pratiques, inspiré d'expériences en Belgique et en Tunisie », juillet 2005, Institut Eco-conseil.

*de la préparation et de la mise en œuvre d'un plan stratégique d'action sur le long terme, plan qui traite des enjeux locaux et prioritaires de développement durable ».*³²

L'Agenda 21 local est donc un processus multisectoriel, qui comprend les différentes dimensions du développement durable et qui s'inscrit dans une logique participative. Cet outil permet de traiter localement les enjeux du développement durable, sur des territoires pertinents (quartier, ville, arrondissement, village...). Les acteurs du territoire, dont les habitants, sont mobilisés pour la mise en œuvre de l'Agenda 21 local, qui peut être initié par les pouvoirs publics locaux ou par les citoyens (nous verrons notamment le cas de la ville de Munich, où l'Agenda 21 local a été totalement initié par les habitants). L'Agenda 21 local a été lancé par le Sommet de Rio en 1992, mais au niveau européen, c'est surtout la conférence européenne des villes durables qui a permis un développement plus important des A21L dans les villes d'Europe. En effet, en 1994, cette conférence, initiée par l'ICLEI, a mené à la signature de la Charte d'Aalborg selon laquelle : « *Nous villes, nous nous engageons, conformément au mandat qui nous a été conféré par l'Action 21, document de base adopté lors du sommet de Rio de Janeiro, à collaborer avec tous les partenaires de nos collectivités - citoyens, entreprises, groupes d'intérêt - lors de la conception de nos plans locaux fondés sur l'Action 21* ». ³³ Cette charte a été un élément déclencheur important des Agendas 21 locaux en Europe.

Concrètement, un Agenda 21 local se décline en plusieurs étapes. Selon Véronique Porot, il y a 8 étapes : s'assurer d'un engagement politique, prévoir un forum public pour établir la participation des citoyens, établir un diagnostic, fixer les priorités et les objectifs (établir un plan d'action), rédiger l'A21L, enfin mettre en œuvre, suivre et valider l'A21L. ³⁴ La participation citoyenne est au cœur de l'Agenda 21 local et doit intervenir à chacune de ses étapes, à travers l'information, la consultation, la concertation, pour impliquer les citoyens dans le développement durable et bénéficier de leur expertise. Certaines instances de participation sont dédiées à l'Agenda 21. Par exemple, on peut trouver en France et en Belgique des forums 21 et des ateliers participatifs 21. Les forums 21 sont des réunions publiques pour les habitants, les représentants associatifs, les acteurs économiques, et globalement tous les membres de la société civile. Ces forums assurent une concertation la plus large possible de la population. Généralement, trois forums ont lieu pendant l'élaboration d'un A21L : au lancement du projet, lors de la présentation du diagnostic et lors de la présentation du plan d'action concerté. Quant aux ateliers 21, ce sont des réunions d'habitants en plus petits groupes, de 10 à 30 personnes. Ces ateliers sont des groupes de réflexion sur des thématiques particulières. ³⁵ Nous illustrerons ces différentes pratiques avec les exemples de la commune d'Etterbeek et de l'Agenda 21 de Barcelone.

2) La participation citoyenne au cœur des A21L

a – Logique de top down : Etterbeek et Barcelone

³² GAGNON, C. (2007). « Définitions de l'Agenda 21^e siècle local. Un outil intégré de planification du développement durable viable ». Dans GAGNON, C. (Éd) et E., ARTH (en collab. avec). *Guide québécois pour des Agendas 21^e siècle locaux : applications territoriales de développement durable viable*, [En ligne] http://www.a21l.qc.ca/9569_fr.html (page consultée le 27/07/2011).

³³ Charte d'Aalborg, consultée sur http://www.droitshumains.org/ddhville/Images/Charte_Aalborg.pdf.

³⁴ « Agenda 21 local, quelques pistes pour se lancer », Céline Teret, Octobre 2006

<http://www.mondequibouge.be/index.php/2006/10/agenda-21-local-quelques-pistes-pour-se-lancer/>.

³⁵ « La participation citoyenne et l'Agenda 21 », février 2011, Agence régionale pour l'environnement, région Provence Alpes Côte d'Azur.

La commune d'Etterbeek, dans la région de Bruxelles-Capitale a lancé son Agenda 21 local en 2001, sous l'angle de la solidarité Nord-Sud. Le service développement durable de la commune a voulu mobiliser tous les acteurs du territoire et les habitants dans la mise en œuvre de l'Agenda 21 local. Tout d'abord, un débat a été organisé et 120 personnes y ont participé. En 2001, la commune a signé la Charte d'Aalborg et s'est dotée d'une équipe de coordination « Agenda 21 » et d'un groupe de pilotage « développement durable ». De nombreux projets ont vu le jour dans le cadre de l'Agenda 21 local : une commission consultative sur la solidarité internationale a été instaurée en 2002, ainsi que des événements tels qu'une journée de l'eau et un mois de la solidarité en 2003 pour informer et sensibiliser les habitants. L'Agenda 21 local à Etterbeek a été initié par les pouvoirs publics, qui ont sollicité la participation des citoyens. En octobre 2004, 10 ateliers participatifs ont été lancés sur différents thèmes liés au développement durable : label entreprise éco-dynamique, politique d'achats durables, animation de quartier, lutte contre la pauvreté, solidarité Nord/ Sud via le lien entre les villes, consommation durable, culture et développement, bus santé pour Etterbeek,... Ces ateliers participatifs ont permis aux différents acteurs du « triangle d'or » d'évaluer les réalisations concrètes et de présenter les points forts et les points faibles de l'A21L.³⁶

Etterbeek est une des premières communes à avoir bénéficié des subventions régionales IRIS 21 de la région Bruxelles-Capitale en 2008. Ces subventions ont permis à la commune de consolider son A21L débuté en 2001. Le forum public Agenda 21 a été lancé en février 2009 afin d'expliquer la démarche de l'A21L et de recruter des personnes pour participer aux ateliers. Outre le forum et les ateliers participatifs, un conseil consultatif a été mis en place pour suivre les actions de l'Agenda 21 local. Ainsi, à Etterbeek, l'Agenda 21 local a été initié par les pouvoirs publics locaux qui ont sollicité la participation et créé des instances de consultation et de concertation : le forum public, les ateliers participatifs. De nombreux canaux d'information et de sensibilisation se sont aussi développés afin de répondre à cet impératif de participation.

Pour prendre un exemple au sud de l'Europe, à Barcelone en Espagne, l'Agenda 21 local a été initié par les pouvoirs publics et une large participation citoyenne a été sollicitée. Dès 1995, Barcelone a signé la Charte d'Aalborg, puis en 1998, le Conseil pour l'environnement et le développement durable a été établi. Les propositions et la gestion de l'Agenda 21 local à Barcelone viennent de ce conseil, et pas de la municipalité. Ce conseil se veut représentatif de l'ensemble des acteurs concernés par l'Agenda 21 : représentants des décideurs politiques (mairie, conseil régional, conseil de province), de l'entreprise, des associations, des citoyens, des organisations écologiques, du monde universitaire, et un groupe d'experts privés. Entre 1998 et 1999, 13 groupes de travail ont été formés afin d'établir un diagnostic pour chaque domaine du développement durable et pour formuler des propositions liées à ces différents domaines d'action. C'est ainsi que le plan d'action de l'Agenda 21 a été élaboré, avec 2000 volontaires participant à ces groupes de travail. En 2000, le conseil a adopté ces documents appelés « Matériel pour débattre ».

Une première phase d'information et de délibération a été organisée d'avril à décembre 2001. De nombreux outils de participation ont été mis en place comme la création d'un site internet, des

³⁶ Véronique POROT, «Mettre en œuvre un Agenda 21 local dans sa commune : Guide de bonnes pratiques, inspiré d'expériences en Belgique et en Tunisie », juillet 2005, Institut Eco-conseil.

dialogues thématiques entre experts, un forum virtuel sur le site de la ville de Barcelone, des sondages, un Agenda 21 à l'école... Les dix arrondissements de Barcelone ont été des acteurs majeurs pour la diffusion de l'information auprès des citoyens. Des débats ont été organisés (200 environ) et environ 3000 personnes ont participé. Après cette première phase de participation, environ 1000 propositions ont été faites.

Une seconde phase « pratique » s'est ensuite déroulée. Le plan d'action a été envoyé à tous les acteurs impliqués jusqu'alors dans l'élaboration de l'Agenda 21. Il y a eu 300 contributions individuelles et 180 contributions d'organisations citoyennes. Ce mécanisme de concertation a été très efficace, avec 12000 évaluations et 1300 suggestions. Des forums Agenda 21 ont été lancés, et le document Agenda 21 a été modifié en fonction de ces forums. Le résultat de ce long et large processus participatif à Barcelone est un plan d'action 21 pour la période 2002-2012. La méthode participative a permis d'augmenter le niveau de connaissance global des citoyens sur le développement durable, et d'obtenir un Agenda 21 élaboré avec les citoyens, notamment grâce à des efforts importants déployés par les autorités publiques locales pour permettre cette participation.³⁷

Les avantages d'une telle participation dans la mise en œuvre d'un Agenda 21 local sont nombreux. Cela renforce la légitimité du plan d'action 21, et permet à un nombre plus élevé de citoyens d'assimiler l'importance du développement durable et des objectifs de l'Agenda 21. La taille de la ville, le manque d'intérêt des citoyens et la complexité des enjeux liés au développement durable sont des limites à la participation.

Il existe aussi un décalage entre des citoyens déjà très informés et investis dans le développement durable (c'est le cas des militants associatifs par exemple) et l'ensemble des citoyens. La participation est en effet souvent inégale, et l'enjeu est de faire participer le plus possible de citoyens.

b – Logique de « Bottom up » : Munich

Dans des cas plus rares, l'initiative de l'Agenda 21 local est citoyenne. C'est par exemple le cas à Munich en Allemagne. En effet, dans cette ville, l'Agenda 21 est né d'un regroupement de citoyens et d'associations, très engagés dans le développement durable, et soutenus par la municipalité. Après la signature de la Charte d'Aalborg par la ville de Munich, des citoyens et des associations ont lancé une série d'initiatives et d'appels à propositions. Ensuite, les objectifs tracés lors de cette phase de consultation ont été soumis au conseil municipal qui décida alors à l'unanimité la mise en place d'un Agenda 21 local. Une phase de consultation a démarré, relayée par le « grand conseil » financé par la ville mais composé de citoyens bénévoles et d'acteurs de la société civile. Quatre « usines d'idées » ont été établies - styles de vie durables dans la ville ; travail et économie dans la ville ; habitat et mobilité ; et Munich partie intégrante d'un seul monde – dans lesquelles 250 citoyens se sont engagés. Il y a eu de nombreuses réalisations dans le cadre de l'A21L de Munich.³⁸

Le programme « Eco-Profit » est un projet phare de l'Agenda 21 de Munich. Conçu par la ville de Graz (Autriche), ce programme promeut une gestion durable des entreprises. En 2007, 126 entreprises

³⁷ Agenda 21 Barcelone : <http://www.bcn.es/agenda21/>.

³⁸ L'Agenda 21 local de Munich: <http://www.encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/l-agenda-21-de-munich.html> .

munichoises participaient à ce programme et 6 dans la région. Le programme a fait ses preuves à Munich et d'autres villes allemandes s'y intéressent.

La ville a financé le projet de construction d'une « Maison d'un seul monde » à Munich en 2001. Lieu de rencontre et d'échange entre les cultures, cette structure accueille des conférences organisées par des associations engagées pour les grands défis écologiques et sociaux, mais aussi des expositions, des spectacles, la vente de produits issus du commerce équitable, un « café Munich » soit un café biologique Agenda 21... Une campagne d'initiatives citoyennes diverses a conduit la ville à s'engager dans le commerce équitable. La ville a en effet exigé des achats durables (exigence de conditions de travail correctes, sans exploitation des enfants) pour ses équipements sportifs et ses produits agricoles et textiles. Cette initiative exemplaire a été suivie par de nombreuses villes en Allemagne et primée par la décade des Nations Unies pour une culture de la durabilité (2005-2014).

Une fondation citoyenne « Munich durable » a été créée à l'initiative de plusieurs citoyens dès 1998, grâce à la contribution financière de la ville. Cette fondation travaille en coopération avec la municipalité pour la mise en œuvre de l'Agenda 21, elle est aussi indépendante puisqu'elle réalise ses propres projets. Par exemple, le « Lifeguide Munich », créé après une enquête sur « 21 ménages testés » pendant laquelle une série d'entretiens a permis de proposer des pistes de changement concret de comportement. Ce guide a été publié pour la première fois en 2002, avec l'appui financier de l'Agenda 21. Dans ce guide, les conséquences des actes de la vie quotidienne sur l'environnement sont expliquées, des alternatives sont proposées dans une vingtaine de thématiques. Ce « Lifeguide » a été repris en grande partie par d'autres villes allemandes et en 2006 le projet a été présenté par l'UNESCO comme un projet modèle en termes de développement durable.

Des étudiants ont aussi initié l'Agenda 21 en créant leur association « Munich sans voitures ». Ils ont reçu une aide financière de la ville pour leur projet et ont pu organiser une journée sans voiture. Cette journée est devenue une fête de deux jours à Munich « street life festival », occasion de sensibiliser les habitants à l'Agenda 21. L'association, renommée Green City est un partenaire important de la ville pour l'Agenda 21 local. Des citoyens ont également initié des projets ambitieux, tel que le projet « Mobinet », financé par le ministère Fédéral de la Culture et de la Recherche, qui consiste au développement de technologies innovantes pour réduire le problème d'engorgement de la ville.

Ainsi, de nombreux projets intéressants ont été initiés et menés avec succès par les citoyens, avec l'aide financière de la municipalité. Munich est une ville exemplaire pour son Agenda 21, initié par les citoyens, dans une démarche de participation citoyenne ascendante.

B – Les contrats et les conseils de quartier

Dans une logique « top down », la participation citoyenne est parfois organisée à travers des organes officiels, encadrés juridiquement. C'est le cas des contrats de quartier de la région Bruxelles-Capitale ou des conseils de quartier en France, outils de la participation citoyenne dans le cadre de la rénovation urbaine.

1 - Les contrats de quartier dans la Région Bruxelles- Capitale

Les contrats de quartier sont des programmes de revitalisation des quartiers dans la Région de Bruxelles-Capitale. Ces contrats, d'une durée de 4 ans, sont passés entre la région et les communes,

et sont élaborés en concertation étroite avec les habitants. Les actions menées dans le cadre des contrats concernent le logement, les espaces publics et l'environnement socio-économique des quartiers (dans une démarche de développement durable). Par exemple, cela peut passer par la réhabilitation de logements, la création de nouveaux logements, d'espaces économiques, d'infrastructures,... La participation citoyenne est au cœur des contrats de quartier.³⁹ En effet, la commune a l'obligation d'organiser un processus participatif bien précis, pendant les 9 mois d'élaboration du contrat et ensuite pendant la mise en œuvre du contrat. Tout d'abord, une assemblée générale du quartier est organisée, avec pour objectif d'informer les habitants et d'entamer un dialogue, de faire un état des lieux du quartier, de dégager des priorités, etc. La commune doit organiser au moins 3 assemblées générales pendant l'élaboration du programme et 2 par an pendant le contrat de quartier. L'assemblée générale est un lieu d'information et de dialogue entre les habitants, les experts et les élus. Tous les habitants sont invités à participer à cette concertation, via une circulaire toutes boîtes. Cette assemblée générale est aussi le lieu de sélection des membres de la Commission Locale de Développement Intégré (CLDI). La CLDI est l'organe participatif qui assure le suivi du programme du contrat de quartier. Elle est composée d'au moins 8 habitants et de 2 représentants des milieux associatif, scolaire ou économique. Elle se réunit au moins 8 fois pendant le contrat. Enfin, la commune doit organiser une enquête publique d'au moins 15 jours, après l'approbation du projet de programme par l'assemblée générale et la CLDI. Les habitants peuvent consulter le programme et faire des remarques qui sont ensuite examinées par une commission de consultation. Le conseil municipal vote le programme du contrat de quartier, seulement après ces trois étapes de participation citoyenne : information, concertation et consultation.⁴⁰

Ces contrats de quartier ont pour objectif de revitaliser les quartiers bruxellois, dans une logique de développement durable. En effet, les volets économique et social sont de plus en plus pris en considération avec des programmes d'insertion socioprofessionnelle et de cohésion sociale par exemple. La démarche est plus profonde que lors d'un programme de rénovation urbaine. Enfin la participation est au centre du contrat de quartier, dans une logique de démocratie de proximité. La participation citoyenne suit une logique descendante et est institutionnalisée.

2 - Les conseils de quartier en France

En France, il existe aussi un organe participatif « institutionnalisé » : les conseils de quartier. Depuis la loi Vaillant (2002) sur la démocratie participative, la création des conseils de quartier dans les villes d'au moins 80 000 habitants est obligatoire. Il existait déjà des structures locales de participation, les comités de quartier, issus d'une demande sociale au sein des collectivités locales. Le conseil de quartier est un espace de prise de parole citoyenne inscrit dans l'espace du quartier. Sa forme varie entre assemblée consultative ouverte à tous (Saint Denis, Aubervilliers), conseil élu (Rouen), comité en partie désigné et en partie tiré au sort...⁴¹ Ce dispositif permet d'impliquer les habitants dans la gestion de leur quartier. Ses objectifs sont nombreux et ambitieux : lutter contre la dépolitisation de certains quartiers, faire circuler l'information, créer une coopération entre les différents acteurs du

³⁹ <http://www.quartiers.irisnet.be/content/content.asp?ref=176>.

⁴¹ Les expériences de conseil de quartier en France par Marie-Hélène Bacqué, Institut Français d'Urbanisme, 26.02.11 <http://clignancourt-julesjoffrin.blogspot.com/2011/02/les-experiences-de-conseil-de-quartier.html>.

quartier, renforcer la participation ascendante en offrant aux citoyens des outils et des connaissances, légitimer les décisions,...⁴²

Le conseil de quartier est un organe essentiellement consultatif, en réalité, la participation y est assez limitée. En effet, tout d'abord en termes de représentativité, les conseillers sont bien souvent peu représentatifs de l'ensemble des habitants. Dans des quartiers populaires, on constate l'absence totale de certains groupes sociaux au sein de ces conseils (femmes, populations d'origine étrangère, jeunes...) alors qu'initialement ces conseils ont pour objectif d'intégrer ces différents groupes sociaux. Dans les faits, il y a peu d'interrogations sur la véritable intégration de ces populations dans ces conseils. Il y a aussi peu de réflexion sur les inégalités au sein même du conseil. En effet, la prise de parole est souvent monopolisée par 4 ou 5 personnes, souvent très informées, issues des milieux institutionnel et associatif, et de couches intellectuelles supérieures. La participation requiert effectivement un certain « capital culturel », et cela entraîne des inégalités au sein des conseils puisque les habitants les moins instruits ont plus de difficultés à s'exprimer dans ces groupes. Enfin, il y a une certaine méfiance dans les quartiers défavorisés envers les pouvoirs publics, et les jeunes sont souvent les grands absents de ces processus participatifs dans les quartiers difficiles.⁴³

Ces deux instances de participation citoyenne « institutionnalisée » comportent des limites. Comme nous l'avons vu jusqu'ici, il existe de nombreuses instances de participation citoyenne qui se sont développées depuis les années 1990. Néanmoins, les dispositifs mis en place jusqu'à présent ont plutôt créé « un droit à parler qu'un droit à décider ».⁴⁴ En effet, on sollicite plutôt l'avis de la population et pas vraiment son pouvoir de décision. Les organes de la démocratie participative sont en fait très proches de ceux de la démocratie représentative. Par exemple, les conseils de quartier et la Commission Locale de Développement Intégré dans le cadre des contrats de quartier sont des instances de représentation qui viennent s'ajouter au conseil municipal. Ces organes se veulent représentatifs mais le sont généralement peu de l'ensemble des habitants d'un quartier. En effet, dans la plupart des cas certains groupes sont absents de la participation. La parole est souvent limitée à une structure désignée, qui entérine des décisions déjà prises en réalité, ce qui entraîne notamment des déceptions et des frustrations.⁴⁵

Selon Jacques Donzelot, la méthode qui devrait permettre une véritable participation citoyenne est celle de l'empowerment. Cette méthode est plutôt utilisée en Grande-Bretagne et dans les pays scandinaves. Elle vise à impliquer les citoyens et à susciter leur réel engagement. Il s'agit d'une démarche de « restitution [aux] habitants de ce pouvoir qu'ils ont perdu sur leur territoire, leur cadre de vie, par une manière de tramer entre eux et les forces du dehors les liens nécessaires pour qu'ils profitent des opportunités de la ville ».⁴⁶ Pour qu'il y ait une véritable participation citoyenne, il faudrait donc une implication des pouvoirs publics visant à restituer aux citoyens leur pouvoir sur le territoire, ainsi, ceux-ci pourront s'emparer de ce pouvoir et s'appropriier leur territoire. Les défis

⁴² Les conseils de quartier en France : <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6572.html> .

⁴³ Les expériences de conseil de quartier en France par Marie-Hélène Bacqué, Institut Français d'Urbanisme, 26.02.11 <http://cignancourt-julesjoffrin.blogspot.com/2011/02/les-experiences-de-conseil-de-quartier.html>

⁴⁴ « Participation : comment les populations deviennent actrices de droit(s) ? », Juristes Solidarité, 05/2010 <http://base.d-p-h.info/fr/dossiers/dossier-2153.html>

⁴⁵ « Participation : comment les populations deviennent actrices de droit(s) ? », Juristes Solidarité, 05/2010 <http://base.d-p-h.info/fr/dossiers/dossier-2153.html>

⁴⁶ « Repenser la politique de la ville », Jacques Donzelot, Le Monde, 9.02.11

sont nombreux : il faut créer de véritables espaces d'information, de prise de parole, de contrôle social, permettre aux habitants de créer des règles et de participer véritablement à la prise de décision. Il faut explorer la capacité d'innovation et d'initiative des citoyens en somme.

Dans les pays d'Europe de l'Est, la participation citoyenne est moins au goût du jour. En effet, les pouvoirs publics, qui procèdent toujours à l'apprentissage de la démocratie représentative, n'ont pas encore intégré cette dimension, c'est pour cela que la dynamique participative est plutôt ascendante, elle vient des citoyens et elle est souvent provoquée par des ONG... Voyons l'exemple de la participation citoyenne en Roumanie.

C – La participation citoyenne en Roumanie

La Roumanie, étant donné son passé communiste et le manque de transparence du gouvernement, est l'un des rares pays à avoir une législation consacrée à la participation publique. En 2001, une loi pour le libre accès des citoyens aux informations d'intérêt public a été votée. Selon cette loi, toutes les institutions, autorités publiques et agences publiques autonomes ont l'obligation d'offrir aux citoyens une information relative à leurs activités dans un délai de 10 jours, suite à une demande écrite ou orale. En 2003, une autre législation importante a été votée : la loi sur la transparence. Cette loi encadre la participation citoyenne et l'exigence de transparence des autorités. Les sessions plénières, les réunions, et les débats des autorités locales, régionales et centrales doivent être enregistrés et rendus publics. Tout projet de loi doit être rendu public 30 jours avant son adoption, via une publication sur le site internet de l'institution concernée, via les médias locaux et principaux, et doit être envoyé à toute personne qui le réclame. Enfin, à la demande de n'importe quelle association, les autorités sont obligées d'organiser un débat public sur leur projet de législation. Néanmoins, le gouvernement et les préfectures ne sont pas concernés par cette loi, et des exceptions existent et autorisent certains abus de la part des autorités locales.⁴⁷

La participation citoyenne en Roumanie est globalement faible. Elle vient la plupart du temps d'une initiative citoyenne des associations, dans une dynamique ascendante, puisque les pouvoirs publics roumains sollicitent très peu la participation des citoyens. Le CeRe, centre de ressources pour la participation publique, apporte son soutien aux ONG et aux institutions publiques dans l'apprentissage des principes et des méthodes de la participation publique. L'association participe à l'empowerment des populations roumaines, à leur prise de conscience collective et à leur apprentissage de la participation citoyenne. La méthode suivie est, par exemple, celle du « community organizing ».

Le « community organizing » entraîne les citoyens à agir ensemble pour leur intérêt commun. Des individus seuls n'agissent pas, mais en formant un groupe, une communauté de citoyens, ils sont prêts à se mobiliser et à agir pour leurs droits. Il s'agit donc de créer un mouvement social en construisant une base de gens concernés, en mobilisant les membres de cette communauté et en développant un leadership, un pouvoir de décision parmi cette communauté. L'objectif principal est d'améliorer la représentation directe des habitants dans les processus de décision et donc de créer une participation citoyenne active, capable d'influencer les décideurs publics.

⁴⁷ Public participation in Romania, Reality or fairy tale?, CeRe, 2007

Les « community organizers » du CeRe à Bucarest travaillent à la mobilisation des citoyens. Par exemple, pour la défense du patrimoine architectural roumain, les community organizers du centre se sont entretenus avec les habitants d'un quartier, en faisant du porte à porte, et ont repéré les habitants concernés par l'évolution de leur quartier et prêts à le défendre. Après une étape de sensibilisation et d'information, les habitants ont déterminé les problèmes à régler en priorité, puis le CeRe les a aidés à identifier les autorités publiques responsables pour ces problèmes, et à s'organiser pour structurer leurs revendications. Différentes ONG comme Active Watch ou Sauvons Bucarest ont lancé la campagne « La ville vous appartient » en juin 2010 pour que les citoyens roumains prennent conscience des démolitions du patrimoine architectural historique à Bucarest.⁴⁸ En effet, des édifices appartenant au patrimoine historique de la ville sont détruits et des centres administratifs et économiques sont construits dans des zones au trafic déjà très dense. Les associations veulent que les habitants prennent conscience que leur implication, leur participation peut changer le développement de la ville. En les informant sur leurs droits, elles développent l'idée que l'évolution urbaine dépend aussi de leur implication et que les citoyens ne peuvent pas se contenter de critiquer les décisions des autorités sans essayer de les influencer en s'impliquant davantage.⁴⁹

Dans cette perspective, un concours d'exploration urbaine a été lancé en mai 2010 : « A la recherche du Bucarest disparu ». Ce projet, initié par les associations, consiste à faire participer les citoyens à la préservation du patrimoine historique de Bucarest. L'objectif est d'élaborer, en coopération avec des architectes et des urbanistes, un plan de développement pour ces zones délaissées de Bucarest dont le patrimoine architectural est menacé par les rénovations urbaines. Dans le cadre de ce concours, les habitants ont été invités à prendre des photos dans ces quartiers. Ces photos ont été exposées en octobre 2010. L'exposition présentait le Bucarest d'hier, d'aujourd'hui et de demain. Cette initiative a permis de supporter la revitalisation urbaine de quartiers menacés de Bucarest (Labirint et Căderea Bastiliei), tout en favorisant une participation citoyenne active.

Ce projet et l'activité du CeRe et des associations avec lesquelles le centre travaille sont exemplaires. Néanmoins, ce type d'initiative reste très limité et est peu représentatif de la réalité globale de la participation citoyenne en Roumanie. La tradition de participation est loin d'être ancrée dans les mœurs et la population roumaine est plutôt en quête de développement économique, que de participation citoyenne.

⁴⁸ « Sauvons Bucarest »

http://www.beingcitizen.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=119%3Asauvons-bucarestn&catid=32%3Ainitiatives-nationales&Itemid=58&lang=fr .

⁴⁹ « La ville nous appartient, mobilisation des ONG roumaines »

http://www.beingcitizen.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=118%3Aa-ville-nous-appartient-mobilisation-des-ong-roumaines&catid=18%3Aactualites&Itemid=28&lang=fr .

Conclusion

Ainsi, la participation citoyenne à l'échelle locale est un élément essentiel de renouveau démocratique dans les pays de l'Union européenne. Diverse dans ses formes, la participation diffère aussi selon les traditions des pays, les particularités et les conditions locales. Au cœur du développement durable, la participation citoyenne permet aux citoyens d'agir sur leur cadre de vie à l'échelle locale, dans une logique de démocratie de proximité et au service d'une nouvelle gouvernance, transparente et participative. La participation est le plus souvent le fruit d'une initiative des décideurs (top down), mais la participation ascendante se développe de plus en plus, initiée par la société civile organisée et les citoyens.

Dans tous les cas, il existe des limites à la participation. Celle-ci est souvent limitée à un droit à parler, plutôt qu'à un droit à décider.⁵⁰ Il est nécessaire de développer de plus en plus de mécanismes participatifs, pour parvenir à une véritable participation, notamment en combinant les deux dynamiques, top down et bottom up. Les décideurs et la société civile organisée doivent faciliter et encourager la participation des citoyens, notamment par la méthode de l'empowerment. Il n'existe pas un modèle de participation citoyenne à l'échelle locale en Europe, les pratiques sont très diverses, et cela même dans l'application du cadre d'action Agenda 21. L'Union européenne qui encourage la participation citoyenne, à l'échelle de l'UE mais aussi à l'échelle des localités européennes, doit poursuivre cet effort, et notamment encourager la participation des citoyens dans les nouveaux pays membres, où celle-ci est très faible. Les limites de la participation en termes de représentativité amènent à se demander si les instances créées ne sont pas tout simplement des reproductions de celles de la démocratie représentative. Les pratiques d'empowerment et de coproduction doivent donc se propager pour établir plus qu'un droit à parler, mais un droit à décider, et ainsi une véritable participation citoyenne active.

⁵⁰ « Participation : comment les populations deviennent actrices de droit(s) ? », Juristes Solidarité, 05/2010
<http://base.d-p-h.info/fr/dossiers/dossier-2153.html>