

## **Thierry Joliveau,**

CRENAM-UMR 5600-Université Jean Monnet  
6 rue basse des rives 42023 Saint-Etienne Cédex 02  
thierry.joliveau@univ-st-etienne.fr

## **Malika Amzert**

RIVES-UMR 5600

# **Les territoires de la participation : problème local, question universelle**

### ***Une question (perpétuellement) nouvelle***

La participation territoriale est une vaste question, qui traverse l'aménagement et la gestion locale en France depuis plus de trois décennies. Cette question est rouverte périodiquement au niveau politique comme l'illustrent trois lois ou projets de lois français récents (Voynet, Gayssot, Vaillant) suivant elles-mêmes des dispositifs plus anciens : loi Barnier et circulaire Bianco. Le flux de production scientifique est aussi continu depuis lors, avec des pics et des reflux plus ou moins marqués. L'observation de la bibliographie montre cependant que la question est souvent abordée dans deux contextes géographiques bien distincts : les comités de quartier urbain d'un côté et les opérations de développement rural de l'autre. En forçant un peu le trait, on pourrait même distinguer deux domaines de recherches qui s'ignorent peu ou prou, du fait même de l'organisation de la production des connaissances et du cloisonnement des disciplines (et parfois même des frontières à l'intérieur des disciplines). D'une part la littérature abondante sur les comités des quartiers des métropoles des pays industrialisés, dans lesquels se serait joué, en fonction des époques, l'avenir même de la civilisation urbaine, ou — plus modestement ensuite — l'émergence d'un nouveau modèle de la gestion urbaine. D'autre part la littérature, tout aussi profuse, sur le développement participatif, très axée sur les campagnes des pays du Sud, où serait en jeu à la fois la sécurité alimentaire de ces pays, l'accès de ces populations à un niveau de vie décent et l'élaboration d'un modèle politique autochtone. Le développement participatif est d'ailleurs devenu un instrument de gestion locale de nombre de ressources (par exemple l'eau), proposé par la loi dans certains pays du Nord, et diffusé — imposé ? — dans les années 90 par les organisations internationales dans les pays du Sud.

### ***Croisements***

Dans le domaine de la participation, à la fois comme pratique et comme objet de recherche, on peut faire l'hypothèse d'un double croisement, Sud-Nord, rural-urbain. La ville brésilienne de Porto Alegre, où s'est tenu deux ans de suite le très célèbre et médiatisé Forum social, lieu de rencontre des tenants d'une "autre mondialisation", avait déjà attiré l'attention des analystes à propos d'une procédure, à première vue relativement technique, d'élaboration participative du budget municipal. Cette procédure, mise en place par une municipalité "progressiste", gérée par le Parti des Travailleurs [Genro, 1998 #453], adaptée et améliorée au cours du temps, renouvelait de manière sensible l'organisation de la participation urbaine et proposait des solutions à la fois originales, pratiques et pérennes à des questions non résolues ailleurs comme dans les expériences des conseils de quartier française par exemple [Gret, 2002 #451] Elle est devenue une référence nationale et internationale. A tel point que des observateurs non suspects d'enthousiasme irréfléchi, comme P. Viveret, y voient une révolution copernicienne : c'est à partir d'une ville du Sud que se diffuseraient vers le Nord des expériences de démocratie urbaine. Un renversement du même ordre, même s'il est moins médiatisé, peut être observé en zone rurale. Les nouvelles problématiques du développement territorial en France (projets de pays, projets de territoire, chartes paysagères, ...) renvoient à des questions de méthode très

proches de celles auxquelles étaient censées répondre les démarches de développement participatif mises en œuvre en Afrique ou en Asie à partir des années soixante-dix. Un exemple de cette convergence se trouve dans un travail collectif de recherche initié par l'INRA, le CEMAGREF et l'ENGREF sur les représentations spatiales produites dans le cadre du développement territorial [Lardon, 2001 #454], les débats ont très rarement confronté les chercheurs travaillant au Sud à ceux travaillant au Nord. Même si les contextes différaient, des questions communes étaient posées, en particulier sur les modes de gestion concertée.

On peut pousser le raisonnement au-delà. Pourquoi, alors que villes et campagnes s'imbriquent et s'entremêlent de plus en plus étroitement, continuer à distinguer *a priori* comités de quartiers de villes et associations rurales, développement communautaire urbain et projets de territoires ruraux ? Les contextes sociaux ne sont certes pas les mêmes, mais les thèmes abordés, les questions à résoudre, les méthodes participatives mises en œuvre et le questionnement théorique que l'on peut leur appliquer diffèrent-ils tant que cela ? On assiste en effet à une opérationnalisation rapide des concepts du développement durable et à l'adoption, associée ou concomitante, d'un modèle participatif ou concerté pour tous les dispositifs récents ou annoncés de gestion territoriale, à toutes les échelles et dans tous les domaines (Commission Nationale du Débat Public, Conseils de développement de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement du territoire, Schémas d'Aménagement des Eaux, ...). Des questions nouvelles d'environnement, de risque et de santé traversent tous les types de territoire. Au croisement Sud-Nord, envisagé plus haut, il est donc possible d'ajouter un croisement des thématiques rurales et urbaines.

Il nous a semblé que Géocarrefour mériterait pleinement sa nouvelle appellation en essayant de se situer au centre de ces croisements, admis ou supposés. Lors de la constitution de ce numéro, nous avons souhaité diversifier les approches de la participation territoriale à la fois du point de vue géographique et thématique. Les articles nous conduisent donc successivement en Afrique, en Amérique du nord et du sud et en France, dans des espaces purement urbains, péri-urbains ou ruraux et dans des zones à dominante naturelle. Les thématiques aussi sont diverses : contractualisation agricole, gestion de bassins versants, politique de développement urbain, gestion et préservation de la faune, implantation d'équipements autoroutiers, analyses de cas ou réflexions méthodologiques ... Autant de figures multiples de la participation que nous souhaitons donner à voir. Pour contrebalancer la diversité (assumée) des contributions, les deux co-éditeurs du numéro tentent de proposer, en ouverture et conclusion, des éléments de réflexion générale.

### **Quartiers urbains**

La contribution de R. Morin et A. Latendresse permet d'emblée de pointer une différence entre les situations nord-américaine et européenne, à tout le moins française, même si elle tend lentement à se combler. Il existe en effet deux formes de participation à la vie publique du quartier à Montréal, celle qui passe par des instances formelles d'information, de consultation et de concertation des habitants sur les décisions locales ou municipales, et celle des organismes communautaires, qui portent non seulement des avis ou des revendications mais aussi des projets et des services collectifs à caractère économique. L'article souligne le dynamisme des organismes communautaires, compare les modes d'inscription territoriale et s'interroge sur les contributions respectives de ces deux formes différentes. Il pointe aussi la question du statut des experts de ces groupes de participation et de leur autonomie par rapport aux résidents.

A propos des quartiers d'une autre grande ville, Lyon, l'éclairage que livre F. Chignier-Riboulon porte sur la dimension politique de l'organisation de la participation. Il montre bien qu'au-delà de leur fonction d'expression et d'écoute de la parole locale, les Conseils de quartier créés dans les arrondissements gagnés par la Gauche, minoritaire au niveau de la ville lors des municipales de 1995, sont aussi des dispositifs de lutte politique contre une forme associative locale d'organisation de la participation, les Comités d'Intérêts Locaux, plus ancienne, globalement plus ancrée à droite et soutenue par la Mairie centrale. Les questions de l'instrumentation politique des formes de la participation et de la pérennité possible d'une expression représentative de l'avis des habitants non validée par le suffrage universelle restent posées.

### **Environnement et agriculture**

Si la participation au niveau du quartier urbain date de plus d'un siècle dans les villes françaises, la participation aux décisions de type environnemental est récente. Les formes de cette participation liée à un domaine nouveau sont elles-mêmes spécifiques. Les SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux) français, et surtout le mode concerté de leur élaboration pour la gestion d'un bassin versant, sont un grand sujet de curiosité à l'étranger. Sophie Allain, après une synthèse bibliographique sur l'action publique territorialisée participative analyse les textes officiels encadrant la création des Commissions Locales de l'Eau (CLE) et les modalités concrètement mises en œuvre dans douze SAGE à différents niveaux d'avancement. Le cas des SAGE, au-delà de la question de la "gouvernabilité de l'eau", est intéressant car s'il existe un cadre juridique formel pour la mise en œuvre de la participation, celui-ci ne fixe pas les conditions pratiques concrètes de son exercice dans une forme définie. Il reste donc une place pour la construction et l'apprentissage collectifs des différents partenaires.

L'article de J. Rémy aborde une situation limite. Le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) n'apparaît pas à première vue comme une procédure collective de décision territoriale. Il est d'abord l'expression du projet d'une entité économique, l'exploitation agricole, dont l'objectif est d'obtenir des aides nationales ou européennes en échange de l'engagement à de "bonnes" pratiques économiques ou environnementales. Or, à travers le compte rendu détaillé d'une séance d'information d'agriculteurs à la mise au point d'un CTE, on voit à l'œuvre une expérience de participation active, interne à la sphère d'un seul acteur, les agriculteurs. On assiste à l'irruption et à la légitimation des thèmes du territoire et de l'environnement dans l'univers de l'encadrement et de l'animation de la profession agricole et à l'émergence d'une nouvelle représentation du métier d'agriculteur. La compréhension de ce dispositif de participation, interne et sectoriel, est une des clés de compréhension des modes de concertation territoriale des politiques agricoles. Ce sont les Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture, ouvertes aux associations environnementales et de consommateurs, qu'il faut maintenant observer pour juger de la transformation de la gestion territoriale des politiques agricoles.

### **Conflit et parties prenantes**

NIMBY (Not In My BackYard) est devenue l'étiquette souvent un peu paresseusement collée sur les conflits liés aux projets d'infrastructure, quand les résidents ne s'opposent pas au principe d'un projet mais au fait qu'il soit localisé derrière chez eux. Le cas exemplaire du projet autoroutier Lyon-Balagny, étudié par V. Caterin-Gamon, montre que les choses sont habituellement plus complexes que l'opposition entre une défense du cadre de vie local et la promotion d'intérêts envisagés plus globalement. Elle illustre bien, comment la décision, loin d'être une claire expression de l'intérêt général, peut parfois être le fruit de transactions plus ou moins cachées entre différents intérêts localisés ou non. C'est donc la décision étatique, dans son opacité et dans son irrationalité même, qui est la plupart du temps remise en cause, au nom à la fois d'un autre paradigme du développement et d'une autre conception de la démocratie. Mais l'on ne sait pas ce qui, dans ces arguments, relève de l'habillage rhétorique d'intérêts locaux ou d'un réel engagement pour un autre modèle de société. Cet exemple illustre aussi l'extraordinaire inertie de l'administration dans ces gros projets d'infrastructure, bloqués pendant des années mais toujours susceptibles d'être réactivés au moment opportun et le caractère fictif (bien connu depuis Sfez) d'une décision rationnelle et linéaire. La décision administrative est plus souterraine et tenace ; son temps souvent plus lent que celui de la mobilisation locale.

Les conflits NIMBY conduisent nécessairement à la question des acteurs de la participation. Qui est invité à donner son avis ? C. Claves-Mekdada s'est livrée à propos de la construction d'un pont en Camargue à un inventaire et à une typologie précise des parties prenantes invoquées dans différentes procédures participatives qu'elle a analysées. Elle y lit les signes d'une (dé-re)construction territoriale en cours. Parmi les trois formes de délimitation de parties prenantes qu'elle distingue (excluante, hiérarchisante, globalisante), c'est la dernière qui lui paraît portée par les instances de participation créées récemment en France.

L'étude de la participation locale à la gestion de la faune étudiée par E. Rodary en Afrique de l'est prolonge la question de la délimitation globalisante des parties prenantes. Comment s'articulent l'action des réseaux associatifs non gouvernementaux d'envergure internationale engagés dans la mise en œuvre de politique de préservation de la faune et les finalités des sociétés locales, conduites à "partager" le territoire des animaux ? Rodary propose une approche critique des dispositifs de participation élaborés de l'extérieur pour faire intégrer aux populations les objectifs d'une politique sectorielle pensée globalement tout en les maintenant, politiquement et spatialement, à leur place. Au passage, l'auteur explique comment des approches géographiques anciennes, fondées sur les relations homme/milieu ou l'analyse des terroirs, sont remises au goût du jour et instrumentalisées par les "conservationnistes".

### **Démarche et méthode**

Avec P. d'Aquino et S. M. Seck, nous passons de l'analyse des procédures, dispositifs ou pratiques de participation aux questions de méthodes mise en œuvre dans les démarches participatives. A partir d'une expérimentation d'appui à la décentralisation au Sénégal, les auteurs s'interrogent sur l'inadaptation des approches participatives à la gestion décentralisée. Selon eux, le passage de la sphère où elles sont nées, l'encadrement technique et le transfert de savoir-faire agricoles, à celle de la gestion et la planification du territoire s'est fait sans réflexion méthodologique suffisante. Bien qu'officiellement participatives, ces démarches leur semblent toutes fondées sur le principe que les populations locales sont incapables d'analyser elles-mêmes leur territoire et de planifier son développement. Toutes les démarches sont fondées sur des apports exogènes. La réalisation d'un diagnostic externe parallèle à l'expression des souhaits de la population est par exemple un passage obligé. Ils proposent une approche politique et non technique, sans objectif défini a priori de manière externe et sans cadre méthodologique préalable, propre à laisser se constituer une appropriation territoriale et dynamique endogène, pouvant ouvrir à un apprentissage collectif ultérieur.

M. Bonin et ses coauteurs exposent une méthode d'appui à la planification du territoire rural fondée sur un zonage à dire d'acteur, suivi d'une modélisation graphique. A partir d'expériences participatives menées au Brésil, au Mexique, en Tunisie, ..., ils démontrent l'intérêt du support cartographique pour collecter et structurer les connaissances locales mobilisées sous forme de dires de personnes ressources. Le zonage de l'espace à planifier ainsi obtenu, informatisé ou non, est doté d'une légende matricielle, qui permet la production de cartes thématiques. Il conserve en mémoire les informations discordantes et les représentations divergentes ou conflictuelles de l'espace. L'élaboration concertée de programmes ou de projets nécessite la prise en compte des dynamiques territoriales. C'est une modélisation graphique de type chorématique qui est alors mis en œuvre. Les auteurs analysent enfin ces démarches de recherche-action, qui intègrent questions de recherche, finalités pratiques, enjeux sociaux et stratégies politiques, et combinent savoirs académiques et connaissances vernaculaires.

La dernière des contributions méthodologiques (M.-J Côté et al.) met l'accent sur une instrumentation informatique et une méthodologie de son emploi dans une approche de gestion territoriale participative. Le Système Intégré d'Aide à la Décision (SIAD) de la région de l'Outaouais au Québec connecte à une Base de Données Spatiales Régionales des composants logiciels informatiques capables de dialoguer entre eux (SIG, outils d'analyse spatiale et d'analyse multicritère, mises à disposition sur Internet). Cette infrastructure de données et logicielles sert de support à des processus de concertation multi-acteurs, fondés sur la détermination d'enjeux, la construction et l'évaluation de scénarios, l'explicitation des systèmes de valeur des acteurs et l'évaluation des scénarios par une analyse multicritère à plusieurs passes, avant ajustement et validation en réunion publique.

### **Théorie**

M. Bussi tente dans son article une analyse conceptuelle de la relation qu'entretiennent géographie et démocratie. En fait, il s'agit plutôt d'une ignorance ou d'une indifférence, pour lesquelles Bussi propose six hypothèses explicatives et cinq arguments qui devraient inciter les géographes à (mieux)

penser la question de la démocratie. Si le développement local à tout à gagner de cet investissement théorique des géographes, Bussi voit dans le renouvellement du développement local par la participation, à la fois un atout et un risque pour la géographie en tant que discipline.

Le lecteur découvrira bien d'autres thèmes ou débats abordés dans ces articles : articulation du local et du global, exogénéité ou endogénéité du développement, place des chercheurs dans les dispositifs participatifs, mesures d'échelles de la participation, sans compter les références aux nombreux tiers passeurs, agents doubles ou intermédiaires, traducteurs et autres médiateurs qui forment le cortège habituel de la participation. Il constatera que les auteurs se répondent et se complètent souvent, se contredisent parfois et font que ce numéro contribue à éclairer de rayons convergents un problème vaste et multiforme.