



La démocratie participative en butte à la grande échelle

La participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue

Héloïse Nez

Mots-clés : gouvernance locale, participation, urbanisme

Les dispositifs d'urbanisme participatif se confrontent souvent à la question des échelles, les élus locaux acceptant de déléguer une partie de leur pouvoir lors des aménagements de quartier, mais s'y refusant à propos des projets de plus grande ampleur. Est-on condamné à osciller entre une conception forte de la démocratie participative, mais se limitant à de petites échelles, et une démocratie consultative pouvant inclure des projets à grande échelle ?

Si l'urbanisme est le principal thème mis en débat dans les dispositifs participatifs qui se multiplient depuis une quinzaine d'années en Europe (Bacqué *et al.* 2006 ; Sintomer, Herzberg et Röcke 2008), il y est rarement question des grandes transformations urbaines.

La comparaison des pratiques participatives à Paris et à Cordoue met en évidence la relation entre niveaux de participation et échelles de projet urbain¹. Dans la ville espagnole, où la conception de la participation est relativement avancée avec la mise en place d'un budget octroyant un pouvoir décisionnel aux citoyens, les projets urbains font l'objet de codécisions à l'échelle microlocale mais pas à l'échelle de la ville. Ainsi le processus démocratique cordouan, apparemment plus participatif, ne porte que sur des aménagements de quartier, alors que le projet politique plus timoré de Paris inclut une concertation sur des projets de grande envergure. La démocratie participative à Paris aurait-elle gagné en échelle ce qu'elle perd en intensité de participation et, à l'inverse, la démocratie participative à Cordoue aurait-elle gagné en qualité de participation ce qu'elle perd en envergure ?

Les projets à petite échelle : délégation du pouvoir ou simple consultation ?

À Cordoue comme dans le 20^e arrondissement de Paris, des budgets participatifs ont été mis en place afin de planifier des aménagements de quartier au cours de la dernière décennie. Dans la ville espagnole, de 2001 à 2006, les élus ont invité les citoyens à décider d'environ 4 % du budget municipal. À Paris, de 2002 à 2008, les habitants ont été invités à discuter de la proposition budgétaire concernant les investissements de voirie. Si les élus cordouans s'engagent à respecter les résultats issus du processus participatif, la logique demeure consultative dans le 20^e arrondissement comme partout ailleurs à Paris. À Cordoue, le caractère décisionnel du budget participatif correspond à un choix politique, qui n'est ouvertement remis en cause par aucun parti politique. À l'inverse, quasiment aucun élu parisien ne défend ces procédés décisionnels, comme le reconnaît le

¹ J'ai réalisé une enquête ethnographique comparée à Paris et à Cordoue, de 2007 à 2009, dans le cadre d'une thèse en sociologie sur les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif (Nez 2010) et d'un partenariat institutions-citoyens pour la recherche et l'innovation (Picri) sur les dispositifs participatifs en Île-de-France et en Europe (Cresppe/Lavue/Adels/Région Île-de-France).

premier adjoint au maire du 20^e arrondissement : « Aujourd'hui, il n'y a pas la validation politique de dire qu'une part du budget est décidée par les habitants, [ou peut-être] déléguée aux habitants². » Le caractère consultatif des dispositifs participatifs à Paris s'explique par le contexte français, où domine une conception « républicaine » de la politique selon laquelle l'élu est le seul détenteur de l'intérêt général et donc le seul acteur légitime pour prendre des décisions. La spécificité du contexte administratif et politique parisien compte également. Malgré la loi de 1982 qui a créé une municipalité de plein exercice dans chaque arrondissement (dans la mesure où le conseil municipal et le maire sont élus au suffrage universel), le cadre reste hiérarchique et centralisé : si le conseil d'arrondissement a un rôle consultatif sur les affaires concernant son territoire et peut gérer certains équipements ou exercer des compétences que lui délègue le conseil municipal, la mairie centrale garde le monopole des décisions budgétaires. La mise en place d'une discussion autour du budget de la voirie dans le 20^e arrondissement s'inscrit ainsi dans un double contexte où émerge une dimension forcément consultative, comme le rappelle l'élu à l'initiative de la démarche : « Le conseil de quartier décide ? Non, parce que la mairie d'arrondissement ne décide pas³. »

Si le budget participatif cordouan va plus loin que la démarche parisienne en établissant un lien direct entre participation et décision, il ne porte pourtant que sur de petits projets d'aménagement. C'est d'ailleurs probablement parce que le partage de pouvoir avec les citoyens ne concerne qu'une faible portion du budget municipal que les élus ne remettent pas en cause le caractère décisionnel de la participation citoyenne. À Cordoue, les opérations urbaines sont menées par deux instances principales : la délégation des infrastructures, service technique chargé de la réalisation et du maintien des aménagements dans les quartiers (jardins, éclairage public, voirie), et la *Gerencia de urbanismo*, entreprise municipale responsable de la planification urbaine et des projets à grande échelle. Le « budget participatif » porte essentiellement sur les projets mis en œuvre par la délégation des infrastructures, alors que les projets urbains de plus grande envergure, négociés directement entre les élus et les dirigeants associatifs, ne sont ni présentés ni discutés en réunion publique. Ainsi, dans le quartier de Fátima, l'aménagement d'un jardin public et d'un parking (le *Parque Fátima*) a été décidé dans le cadre du budget participatif. Par contre, les habitants n'ont pas été consultés lors du choix des terrains en friche de l'ancienne prison pour la création du second plus grand parc d'Andalousie (le *Parque Levante*) ou à propos de la construction d'un nouveau quartier autour d'un pôle technico-universitaire (la *Ciudad Levante*). Les associations de quartier, réunies au sein d'une fédération à l'échelle de la ville, peuvent envoyer des représentants au sein des commissions de travail de la *Gerencia de urbanismo* et formuler des revendications dans le cadre d'un plan municipal des équipements. Mais la logique est alors strictement consultative. Comme le dit le directeur de la *Gerencia de urbanismo* : « La participation est plus diffuse, elle n'a pas de lien direct avec la prise de décision⁴. »

Les projets à grande échelle : concertation institutionnelle ou action collective ?

À Paris, les dispositifs sont tous présentés comme consultatifs, mais ils portent sur des projets urbains de grande ampleur en étant généralement ouverts à l'ensemble de la population (et non aux seules associations comme dans le cas cordouan). S'ils ne sont pas inclus dans une procédure de budget participatif, ces projets sont souvent présentés et discutés au sein de réunions publiques. C'est le cas des opérations urbaines à l'échelle de la ville et de la métropole, comme le prolongement du tramway dans l'Est parisien, l'implantation de tours aux portes de la capitale ou le projet de réseau de transport public du Grand Paris qui a récemment fait l'objet d'une commission particulière du débat public. Les grands projets urbains font au minimum l'objet de réunions d'information, au mieux de débats au sein d'un comité permanent de concertation, comme à Paris Rive Gauche et aux Halles. Par ailleurs, un dispositif comme le comité local d'urbanisme dans le

2 Intervention de Julien Bargeton au groupe de travail sur la Charte des conseils de quartier, le 3 juillet 2008.

3 Intervention de Jacques Baudrier au groupe de travail sur la Charte des conseils de quartier, le 3 juillet 2008.

4 Entretien avec le directeur de la *Gerencia de urbanismo*, le 26 avril 2007.

20^e arrondissement fait appel à la participation des habitants pour élaborer une réflexion programmatique sur les projets à moyen terme, lorsqu'il est question de l'implantation de logements ou d'équipements publics à l'échelle de l'arrondissement. Tout en restant consultatif, ce travail prospectif sur les enjeux urbains dépasse l'échelle microlocale et les investissements de court terme. Par conséquent, si les dispositifs parisiens vont moins loin que le budget participatif de Cordoue sur le mode d'intégration des propositions citoyennes à la décision, les parisiens peuvent être sollicités, dans une dynamique consultative, sur des opérations urbaines plus importantes. Les habitants n'ont toutefois qu'une faible influence sur les grandes transformations urbaines par le biais de ces procédures consultatives ouvertes à tous. À Paris Rive Gauche, si les associations ont réussi à avoir un impact non négligeable sur l'évolution de la ZAC (notamment, en transformant le plan de voirie qui était centré sur la circulation automobile ou en obtenant la préservation d'éléments du patrimoine industriel et ferroviaire qui devaient être démolis), c'est parce qu'elles ont combiné une action au sein de la concertation institutionnelle avec des modes plus classiques d'action collective fondés sur l'élaboration de rapports de force avec les pouvoirs publics, comme un recours en justice : « Sur le fond du dossier, il y a eu des inflexions, parce que malgré tout cette période-là [lorsqu'il n'y avait pas encore de concertation] n'a pas été inutile, le fait de construire un rapport de force, de se battre, ça a quand même eu des impacts. [...] Avec la mise en place du comité de concertation, on a évolué vers un travail permanent au sein de la concertation et des pressions à l'extérieur quand il y a des points de blocage⁵ ». De la même manière, à Cordoue, les associations de quartier parviennent à avoir une influence sur des projets de grande ampleur, comme l'utilisation des terrains en friche de l'ancienne prison dans le quartier de Fátima, en constituant un contre-pouvoir basé sur des formes de contre-expertises.

Pour une démocratie participative à toutes les échelles

Ce constat d'une oscillation permanente entre une conception forte de la démocratie participative se limitant à de petites échelles et une démocratie consultative à plus grande échelle s'explique par des enjeux économiques et politiques. Le fait que les projets de grande envergure soient menés dans le contexte d'un partenariat public-privé donne plus d'emprise aux acteurs économiques, qui financent en partie le projet. La participation citoyenne a alors moins de place et se trouve reléguée à l'arrière plan. Les élus peuvent également être animés d'une volonté de laisser une trace dans le paysage urbain qui les incite à promouvoir des projets de grande ampleur contre l'avis des citoyens. La façon de mener le débat sur l'édification de tours aux portes de Paris, en imposant le sujet dans la campagne municipale de 2008, puis en le présentant au comité de concertation du quartier Paris Rive Gauche comme un choix des électeurs, est révélatrice de cette difficulté des citoyens à influencer les grandes transformations de la ville au-delà des aménagements de quartier. La prépondérance des enjeux politiques et économiques et la domination des savoirs experts paraissent ainsi d'autant plus fortes, et la marge de manœuvre des citoyens d'autant plus faible, que l'échelle du projet urbain est élevée et que la structure du partenariat se complexifie entre acteurs publics et privés.

Même si les projets de grande envergure constituent des obstacles à la participation, la comparaison entre les cas de Paris et Cordoue montre que le compromis entre intensité de participation et échelle du projet urbain n'est pas justifié. En effet, la mise en place de consultations sur des projets de grande ampleur à Paris ne permet pas aux citoyens d'avoir une influence sur les grandes transformations de la ville. Si les citoyens réussissent ainsi à acquérir un espace d'information et d'expression, c'est seulement en couplant cette participation à des formes d'action collective protestataires qu'ils peuvent peser sur les projets pensés à l'échelle du territoire de la ville. On ne gagne donc pas en échelle ce qu'on perd en intensité de participation. La comparaison montre que ces deux villes gagneraient à mettre en œuvre les dispositifs participatifs les plus avancés, en profitant de leur expérience réciproque, c'est-à-dire en octroyant un réel pouvoir de

5 Entretiens avec le président de l'association Tam-Tam, les 23 novembre 2008 et 10 février 2009.

décision aux citoyens dans le cadre de budgets participatifs et en ouvrant à la discussion des enjeux urbains dépassant l'échelle du quartier.

Bibliographie

- Bacqué Marie-Hélène, Maurice Blanc, Pierre Hamel et Yves Sintomer (dir.). 2006. « Ville, action citoyenne et débat public », dossier d'*Espaces et Sociétés*, n° 123.
- Bacqué Marie-Hélène et Yves Sintomer (dir.), Amélie Flamand et Héloïse Nez (coll.). 2010. *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions*, Paris/Gap : Adels/Yves Michel.
- Nez Héloïse. 2010. *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8/Universidad Autónoma de Barcelona.
- Sintomer Yves, Carsten Herzberg et Anja Röcke. 2008. *Démocratie participative et modernisation des services publics : des affinités électives ? Les budgets participatifs en Europe*, Paris : La Découverte.

Héloïse Nez est ATER en science politique à l'Université Paris 13 et post-doctorante au Centre de recherche sur l'habitat du Laboratoire architecture ville urbanisme environnement (CRH-Lavue). Elle a soutenu sa thèse en sociologie, le 8 novembre 2010, sur « Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue », dans le cadre d'une cotutelle à l'Université Paris 8 et à l'Université autonome de Barcelone. Elle a récemment publié, avec Julien Talpin, « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? », *Genèses*, n° 79, 2010, p. 97-115.

Pour citer cet article :

Héloïse Nez, « La démocratie participative en butte à la grande échelle. La participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue », *Métropolitiques*, 9 mai 2011.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative-en.html>