



**POLYTECH<sup>®</sup>**  
**TOURS**

Département  
Aménagement et Environnement



Ecole d'ingénieurs  
polytechnique  
de l'université de Tours

**CITERES**

UMR 6173

*Cités, Territoires,  
Environnement et Sociétés*

**Equipe IPA-PE**

*Ingénierie du Projet  
d'Aménagement, Paysage,  
Environnement*

**Projet de Fin d'Etudes**

**L'APPORT DE LA METHODE  
« APOYO URBANO » A LA  
CONDUITE D'UN PROJET  
D'AMENAGEMENT PARTICIPATIF EN  
AMERIQUE LATINE**



**SALHI Mounia**

**2014-2015**

**Directrice de recherche**

**GUITEL Sabine**



L'APPORT DE LA METHODE « APOYO URBANO » A LA CONDUITE  
D'UN PROJET D'AMENAGEMENT PARTICIPATIF EN AMERIQUE  
LATINE

Sabine GUITEL

Mounia SALHI

2015

## AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

## FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'École Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir-faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

**Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.**

## REMERCIEMENTS

J'aimerais remercier en premier lieu Silvia MONTANO ROSALES de m'avoir permis de vivre l'expérience d'une mission au sein de son ONG Apoyo Urbano. Je souhaiterais également remercier tous les employés de l'intercommunalité Los Nonualcos, de la mairie d'El Rosario, département de la Paz, et particulièrement le maire Julio Diego Arévalo Bonilla, la responsable de l'unité environnementale Rocio Iliana Rivas Martinez pour leur soutien et leur accueil.

Je tiens à remercier également Sabine GUITEL, qui m'a accompagnée et a su me recentrer pour mener le travail de recherche et mes camarades Antoine ROGEAUX, Léa GLOFIER, Baptiste CELLIER, Benjamin BLANC et Lucy VASEUX qui ont la patience de relire le mémoire.

## SOMMAIRE

Introduction .....	8
Un état des lieux des représentations et pratiques de « l’urbanisme participatif » en Europe, en France, en Amérique latine et au Salvador. ....	10
La participation en aménagement du territoire, oui, mais c’est quoi ? .....	10
La participation en aménagement du territoire, oui mais de qui ? .....	25
La participation en aménagement du territoire, oui mais à quoi ? .....	30
L’approche méthodologique d’Apoyo Urbano - « L’analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l’intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l’Amérique centrale» .....	35
Présentation du document .....	35
Contenu et mode d’emploi du document .....	38
Les représentations et pratiques de la méthode d’urbanisme participatif made in <i>Apoyo Urbano</i> dans son contexte d’application .....	41
Hypothèse et Protocole de recherche .....	49
Le stage à El Rosario comme test « d’applicabilité » de la méthode d’ <i>Apoyo Urbano</i> dans la commune d’El Rosario au Salvador .....	50
Comment les acteurs de la mission ont-ils adhéré à sa réalisation ? .....	51
L’ambiguïté du vocabulaire pour une impression de clarté .....	52
Pourquoi le changement vers une gestion urbaine prospective n’a-t-il pas abouti ? .....	55
Pourquoi le changement vers une gestion urbaine consultative n’a-t-il pas abouti ? .....	57
Conclusion .....	59
Bibliographie .....	60

## Introduction

La « participation citoyenne » en aménagement du territoire apparaît dans de nombreux discours en France, en Europe mais aussi en Amérique latine. Il semble qu'aujourd'hui, il est devenu indispensable d'intégrer le citoyen dans la construction de sa cité. Mais que se cache -t-il derrière ce concept?

Comme entrée à la question de l'urbanisme participatif pour cette initiation à la recherche, on traitera un cas pratique. Ce dernier fera à la fois office de canalisateur pour la partie théorique et à la fois de matériau pour vérifier ou non l'hypothèse de recherche.

Ce cas pratique est le stage d'une étudiante en 3<sup>ème</sup> et dernière année au département aménagement de Polytech Tours. Il a été effectué à la mairie d'El Rosario de La Paz au Salvador, de Mai à Septembre 2014 au sein d'une ONG (Organisation non gouvernementale) *Apoyo Urbano* qui se dit pratiquer un « urbanisme participatif ». Avant d'effectuer la mission, la présidente d'*Apoyo Urbano*, Silvia Rosales Montano, a proposé de consulter un document qu'elle-même a écrit, intitulé « L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance démocratique ». C'est une suggestion de méthodologie servant à réaliser étape par étape un projet urbain dit « participatif ». Cette méthode fera l'objet de ce mémoire car elle est un support structuré de la vision qu'a l'ONG de la pratique urbaine participative.

Avant d'effectuer la mission, la méthode a été résumée et traduite<sup>1</sup>. Sur place, son application a été régulièrement compromise. Or la méthode de la présidente de l'ONG est présentée comme une sorte de mariage entre des savoir-faire français, européens et latino-américains au service d'un « urbanisme participatif universel ». Cet exercice d'initiation à la recherche tentera d'apporter des éléments de réponse à une problématique plus globale : *Une approche universaliste de l'urbanisme participatif serait-elle pertinente?*

---

<sup>1</sup> Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »



Pour éclaircir ces questionnements, on s'attardera sur cette notion d'urbanisme participatif universel qu'affiche l'action de l'ONG Apoyo Urbano.

On commencera d'abord par une mise en contexte sur le concept et la pratique de « l'aménagement du territoire participatif » en Europe, en France, en Amérique latine et au Salvador. Il faut noter qu'on examinera la nature des éléments qui ont impulsé et contribué au développement de l'urbanisme dit participatif dans ces nombreux contextes. Cependant, il ne s'agira pas de les détailler même si des ouvrages de références seront conseillés pour plus de précisions si cela est jugé nécessaire. Le fait d'aborder brièvement ces différents phénomènes est donc volontaire car ils ne font pas l'objet de ce travail de recherche.

Ensuite, il s'agira d'une analyse de la méthode proposée par l'association Apoyo Urbano. On y abordera le contexte de l'écriture, le contenu ainsi que la vision que cette méthode porte sur l'urbanisme participatif.

Puis en s'appuyant sur l'expérience du stage, on questionnera la mise en oeuvre de cette méthode dite universelle dans l'un de ses contextes d'application.

# I. Un état des lieux des représentations et pratiques de « l'urbanisme participatif » en Europe, en France, en Amérique latine et au Salvador.

Depuis quelques décennies, dans plusieurs parties du monde, s'est formalisée ce qu'est aujourd'hui appelée « la participation » en aménagement du territoire. Pour éclaircir ce phénomène, on essaiera de répondre à trois questions assez simples : « La participation en aménagement du territoire, c'est quoi ? » Il s'agit de la participation de qui ? », « Et de la participation à quoi ? »

## 1. « La participation en aménagement du territoire, oui, mais c'est quoi ? »

Ce qui frappe le plus à la lecture des ouvrages sur la « participation », c'est la confusion et la diversité du vocabulaire employé :

*Démocratie locale, Démocratie directe, Démocratie de proximité, Concertation, Empowerment, Gouvernance partagée / Développement local, Développement durable / Intérêt général, Etc.*

En décryptant son histoire récente, on verra que derrière le mot « participation » et la manière dont il est employé aujourd'hui, se cachent plusieurs concepts nés à des époques différentes et dans plusieurs parties du monde. Ce sont des concepts avant tout politiques qui se sont mêlés à une certaine pratique de l'aménagement du territoire.

a. La naissance d'une nouvelle forme de démocratie et de nouvelles pratiques urbanistiques pour les Etats Unis et l'Europe

Aux Etats Unis, dans les années 1960, un mouvement étudiant de la « nouvelle gauche radicale » - entre autres, influencée par le socialisme - invente le concept de « démocratie participative » qu'il mentionne dans un de ses manifestes. Selon eux, les citoyens « ordinaires » forment un groupe important en nombre. Ils sont dominés par un autre, au nombre plus restreint dont font notamment partie les politiques élus « démocratiquement » [FUNG Archon et WRIGHT Erik Olin *Le contre-pouvoir dans la démocratie délibérative et participative* 2005]. Il est clair que c'est une remise en question de la démocratie représentative dont les limites sont pointées. Ce mouvement, qui sera suivi par bien d'autres, propose une nouvelle forme de démocratie ; la démocratie participative. Selon eux, elle est une alternative qui permettrait de donner au peuple un pouvoir de domination réel [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de). *La démocratie participative, Histoire et Généalogie* 2011].

Aux Etats Unis et en Europe, cette idéologie se manifeste sous différentes formes au cours des années 1960-1970, au sein du même type de mouvements contestataires [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes*, 2005]. Celui des luttes urbaines décrit par Castells<sup>2</sup> en est un exemple dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ces mouvements accusent les interventions urbanistiques qui se feraient contre l'intérêt de la majorité de la population concernée et souvent de la plus démunie [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. Les acteurs de ces luttes souhaitent remplacer complètement les projets des politiques par ceux qu'ils produisent eux-mêmes [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. On comprend que c'est une démarche en évidente opposition au système de gestion publique mis en place par la démocratie représentative.

En parallèle de la remise en question politique, on critique les limites du projet moderniste en urbanisme [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de), *La démocratie participative, Histoire et Généalogie*, 2011]. A cette époque, le fait de considérer les sciences et la technique comme guide de l'action publique est fortement remis en cause.

---

<sup>2</sup> Pour en savoir plus, voir CASTELLS Manuel, *Luttes urbaines et pouvoir politique*, 1972

L'espace n'est plus uniquement fonctionnel pour les postmodernistes, il devient un espace vécu. Son organisation résulterait des représentations de celui-ci. Or, une représentation se construit grâce à de constantes interactions entre l'individu et le collectif [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de), *La démocratie participative, Histoire et Généalogie*, 2011].

Cette nouvelle approche introduit une dimension systémique et interactionniste -notamment inspirée des sciences environnementales - en opposition à l'approche linéaire et procédurale du modernisme [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de), *La démocratie participative, Histoire et Généalogie*, 2011]. Ainsi, en admettant la multiplicité et la complexité d'un nouvel espace vécu, il paraît logique que l'aménageur ait besoin de l'individu et du collectif pour l'analyser et le concevoir.

C'est alors que se développent de nouvelles pratiques qui s'appuient, entre autres, sur l'approche *habermassienne* de « l'agir communicationnel ». C'est-à-dire, une définition « collective » des clefs de compréhension de l'espace via la concertation. Finalement, l'idée n'est plus de contrôler l'espace mais d'essayer de le construire avec tous ceux qui le pensent et le pratiquent. C'est l'idéal d'un intérêt général négocié en atteignant un accord, une entente ou un consensus. [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de), *La démocratie participative, Histoire et Généalogie*, 2011].

- b. En France, « Contestation ! » puis « consultation, concertation et participation » ou la production de nombreuses lois et dispositifs aux effets peu probants

En France, plusieurs phénomènes ont marqué l'espace urbain pendant les 30 glorieuses: de fortes migrations vers les villes et une croissance industrielle rapide, la construction précipitée de grands ensembles, des quartiers périphériques excentrés et sous équipés [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. Ces grands ensembles vont finalement générer de l'exclusion spatiale et sociale.

Cette dernière provoquera à son tour une désertion des classes les plus favorisées et l'abandon de ces territoires par les pouvoirs publics [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013].

Ce n'est que vers les années 1980, dans le cadre de la Politique de la ville, qu'on s'intéressera de nouveau à ces territoires, pour d'abord en résorber la salubrité. [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. Malgré une volonté d'amélioration de la qualité de vie, une grande partie des habitants va accueillir la destruction de ces barres d'immeubles comme la destruction de lieux de vie, témoins de leur histoire et auxquels ils étaient attachés. [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013].

Au même moment, le tissu associatif écologiste va contester certains « grands projets »<sup>3</sup> comme des lignes TGV en dénonçant l'ignorance des enjeux environnementaux et sociaux en expropriant de manière abusive [FUNG Archon et WRIGHT Erik Olin *Le contre-pouvoir dans la démocratie délibérative et participative* 2005]. Toutes ces politiques fortement critiquées vont attiser la révolte des habitants et la formation de multiples groupes et associations destinés à produire une contre-expertise en matière de gestion territoriale [FUNG Archon et WRIGHT Erik Olin *Le contre-pouvoir dans la démocratie délibérative et participative* 2005].

Se sera donc développée une logique *bottom-up* jusqu'au début des années 1980, avec l'arrivée de la gauche à l'Elysée. Pour répondre aux inquiétudes sur les enjeux environnementaux et sociaux qu'expriment certains citoyens militants, le gouvernement va légiférer.

---

<sup>3</sup> Pour en savoir plus, voir CATHERIN Véronique, *La contestation des grands projets publics, Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*, Paris -Montréal (Québec), l'Harmattan, cop. 2000, 332 p.

D'abord, ces lois vont contraindre à la consultation comme la Loi Bourchardeau en 1983 qui va améliorer l'enquête publique [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. Créée au XIX<sup>ème</sup> siècle, elle servait à convenir d'un arrangement avec un propriétaire qui allait subir une expropriation pour cause d'utilité publique [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. La loi de 1983 va allonger le temps qu'a le propriétaire pour s'exprimer et elle contraindra le maître d'ouvrage à lui présenter le projet. [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. Il en est de même pour les maîtres d'ouvrage responsables d'« aménagement susceptible d'affecter l'environnement » qui se verront contraint de mettre en place une enquête publique depuis la Loi relative à « la protection de l'environnement » [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013].

Ensuite, au début des années 1990, on assiste à l'apparition d'une véritable nécessité *top-down* d'intégrer la population au débat public. Même si certaines lois visent encore à améliorer la consultation comme « le droit des habitants de la commune à être informés et consultés » (loi sur l'administration territoriale de 1992), on entre dans l'ère de la concertation [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de), *La démocratie participative, Histoire et Généalogie*, 2011].

On remarquera que les domaines concernés sont toujours ceux qui, autrefois étaient sources de révoltes.

D'abord, la rénovation urbaine, avec la Loi d'orientation sur la ville de 1991, dans le cadre de la politique de la ville, qui citera la nécessité de concertation pour toute action et opération « qui modifierait substantiellement les conditions de vie des habitants du quartier ». [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de), *La démocratie participative, Histoire et Généalogie*, 2011]. Ensuite, La Loi Barnier de 1995 qui oblige à la concertation pour les grands projets d'aménagements ayant des incidences sur l'environnement. Cependant, il n'y aucune indications claires quant aux procédures à mettre en œuvre [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de), *La démocratie participative, Histoire et Généalogie*, 2011].

La même année, autour de l'enjeu environnemental, le gouvernement se décide à institutionnaliser le débat [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. Est mise en place la CNDP (commission nationale du débat public), une instance destinée à favoriser et organiser le débat avec des représentants de la

société civile au cours de l'élaboration de grands projets d'aménagement (ligne à haute tension, déchets nucléaires, construction d'un aéroport, etc.) qui auraient un impact sur l'environnement [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013].

La CNDP représente un premier pas vers la codification de la démarche de concertation. Elle bénéficie, en effet, d'un règlement précis qui structure le débat. Cependant, son rôle reste limité au conseil car le maître d'ouvrage en charge du projet mis en débat doit justifier ses choix mais il est le dernier à décider de l'exécution de son projet [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013].

Au début des années 2000, c'est l'avènement de « la participation » qui ne sera rien d'autre que de la consultation au sens large. C'est-à-dire qu'il ne s'agit plus du traitement de thématique ou de projet spécifique mais de véritables projets de territoire.

En 2000, la Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain impose la concertation pour l'élaboration du PLU (Plan Local d'Urbanisme) [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes*, 2005].

Comme la CNDP, en 1999, la Loi Voynet pour l'administration et le développement durable, impose la formation de « conseil de développement » pour les agglomérations et dans le cadre de la mise en place des pays [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes*, 2005]. De la même nature que la CNDP, mais à échelle locale, ces conseils ont un poids relatif dans les décisions car ils ont un rôle de conseil et ils sont consultés uniquement si le maître d'ouvrage en voit l'utilité [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes*, 2005].

Il faut noter que la CNDP et les conseils de développement est principalement composés de « notables » (représentants d'entreprises ou d'associations importantes, juristes, etc.) qui pourraient avoir des intérêts dans la conduite de tel ou tel projets [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013].

En 2002, c'est la fameuse Loi Vaillant qui impose les Conseils de quartiers aux villes de plus de 80 000 habitants [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. La mise en place et le fonctionnement de ces conseils dépendent exclusivement de la mairie, sans aucuns dispositifs de contrôle extérieurs. C'est la mairie qui délimite les quartiers, choisit les membres et organise les débats [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. N'a-t-elle donc pas un pouvoir suffisant sur ces conseils pour influencer fortement l'opinion de ses membres ?

Pour conclure, la production des lois et dispositifs en France a essayé de répondre aux inquiétudes citoyennes puis à une construction collective des territoires. Cependant, l'influence des « citoyens » ne reste-t-elle pas de l'ordre du conseil ? Qu'est ce qui garantit l'impact de ses dispositifs et la « bonne foi » des participants?



c. En Amérique latine, il faut mettre le citoyen au cœur de la démocratie !

En Amérique latine, ce sont de tous autres enjeux. Les premières expériences et théories de « la démarche participative » apparaissent dès les années 1950 sous forme de « développement communautaire » [XIMENA LOPEZ RIEUX Claudia, *L'aménagement participatif. Un nouvel objet d'étude, 2014*]. La « participation » apparaît également plus tard sous les termes de solidarité, mobilisation sociale, autogestion, coopération et bien d'autres encore [AVRITZER Leonardo, *Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique, 2005*].

Dans les années 1960 et 1970, c'est dans un « paradigme émancipatoire » que s'inscrivent les penseurs latino-américains de la participation comme Borda (Colombie) ou Freire (Brésil) [ORTIZ Marielsa et BORJAS Beatriz. *La Investigación Acción Participativa: Aporte de Fals Borda a la educación popular, 2008*]. Il s'agit de construire de nouvelles sociétés composées de citoyens capables de se gouverner eux-mêmes [ORTIZ Marielsa et BORJAS Beatriz. *La Investigación Acción Participativa: Aporte de Fals Borda a la educación popular, 2008*]. L'émergence de cette alternative radicale peut s'expliquer par le contexte politique et social du moment (dictatures, exils, etc.) et surtout la violence dont le pouvoir fait preuve pour étouffer toute expression citoyenne [ORTIZ Marielsa et BORJAS Beatriz. *La Investigación Acción Participativa: Aporte de Fals Borda a la educación popular, 2008*].

A la fin des années 1960, Paolo Freire développe le concept de *conscientização*, une action visant à accroître la compréhension et la connaissance personnelle et sociale c'est-à-dire une compréhension profonde de son environnement sociopolitique [ORTIZ Marielsa et BORJAS Beatriz. *La Investigación Acción Participativa: Aporte de Fals Borda a la educación popular, 2008*]. Par exemple, dans le domaine universitaire, la pratique de la Recherche Action Participative de Borda a une intention politique claire [ORTIZ Marielsa et BORJAS Beatriz. *La Investigación Acción Participativa: Aporte de Fals Borda a la educación popular, 2008*]. Elle vise à faire prendre conscience aux couches populaires composant les sociétés latino-américaines de la complexe réalité d'injustice et d'inégalités, pour impulser un profond changement social. Pour ce faire, il s'agit de coproduire des connaissances et non pas informer. Le chercheur devient une espèce d'éducateur avec le principe de « conscientisation dialogique » de Freire.

Elle est à l'origine des mouvements d'éducation populaire et de la pratique de la « recherche action » dans une quinzaine de pays en Amérique latine en 2008 [ORTIZ Marielsa et BORJAS Beatriz. *La Investigación Acción Participativa: Aporte de Fals Borda a la educación popular*, 2008].

Le but des pratiques inspirées de la *conscientização* est donc de produire des citoyens critiques et capables. Un véritable projet de société est proposé. Ce projet est pensé en questionnant particulièrement la relation entre l'individu et le collectif ou encore l'idée du partage des pouvoirs, etc. «*Que les gens puissent donner leur opinion n'est pas suffisant, il est nécessaire de pouvoir agir sur ce qui les intéresse dans leur communauté, leur quartier, leur municipalité. Mais pour pouvoir agir il faut des bases, des instruments culturels et matériels. L'ouverture démocratique implique la création d'un monde d'outils collectifs. Ceci peut s'appeler participation.* » [Zuleta, 2003]

Dans les années 1980, la plupart des pays sortent de régimes répressifs et militaires. C'est à la suite de guerres civiles que les majorités tentent de récupérer ou plutôt d'obtenir leur droit de citoyens [ORTIZ Marielsa et BORJAS Beatriz. *La Investigación Acción Participativa: Aporte de Fals Borda a la educación popular*, 2008].

C'est dans cette dynamique de reconquête du pouvoir par et pour le peuple que depuis une vingtaine d'années, l'Etat Nation s'affaiblit et les réformes institutionnelles visent à revitaliser les territoires infranationaux et à la fois intégrer le pays dans le système économique mondial [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005]. L'aspect positif est la recherche d'une réglementation et des procédures claires. L'aspect négatif est que la réforme institutionnelle est réalisée par l'Etat et que la démocratie à cette échelle peine à s'affirmer [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005].

D'ailleurs, C. Pressacco souligne le piège dans lequel les politiques tombent, celui d'une véritable instrumentalisation de la participation. Elle peut être érigée en justification systématique de certaines réformes institutionnelles [XIMENA LOPEZ RIEUX Claudia, *L'aménagement participatif. Un nouvel objet d'étude*, 2014]. L'emploi des mots « local », « démocratie » et « participation » offre comme une légitimité magique à la moindre mise en place de politique publique. Cet effet d'annonce fonctionne encore dans l'euphorie des démocraties naissantes dont l'institutionnalisation peine à se concrétiser avec la corruption, le clientélisme, etc. [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le*

*développement local en Equateur*, 2005]. Par exemple, au Brésil, dans la Constitution de 1988, l'article 1 stipule que « la démocratie représentative et l'expression directe des citoyens sont reconnues à égalité ». Pourtant, cela reste sur le plan symbolique car il n'y a aucun détail sur des procédures concrètes [AVRITZER Leonardo, *Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique*, 2005].

En Amérique latine, il y a principalement deux confusions concernant la « participation ». D'abord, jusqu'aux années 1990, la participation était comprise comme la participation aux processus électoraux dans un contexte où la démocratie représentative naît à peine. Ensuite ce sera entre participation et décentralisation ou le renforcement des pouvoirs locaux, que se fera la confusion dans un contexte où se joue l'affermissement démocratique [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005].

Pour ce qui est de l'aménagement du territoire, pour la grande majorité des pays, la discipline reste conçue comme une activité propre aux spécialistes et à l'Etat [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005]. Il faut rappeler que la discipline émerge durant les années 1960, au moment où la technocratie est encore globalement considérée comme un modèle infaillible dans le monde.

A ce moment-là, alors qu'en France se développe l'aménagement du territoire, l'outil favori en Amérique latine est la planification économique [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005]. En France, c'est le sujet privilégié des géographes alors qu'en Amérique latine, les économistes leur prennent la vedette via la gestion du territoire considéré comme producteur de richesse [MASSIRIS CABEZA Ángel, *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes*, 2008].

On se préoccupait alors de la « répartition dans l'espace de la population et des activités » et on considérait « un territoire donné pour des objectifs de développement, à travers la mise en place d'un planning pour la réalisation et l'implantation d'un planning pour la réalisation et l'implantation des équipements et infrastructures nécessaires » [Lefebvre, 1974].

L'aménagement du territoire qui met en place des projets de territoire apparaît plutôt dans les années 1990 et « prend forme » vers la fin des années 2000 [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005].

Il n'y a pourtant pas vraiment de politique nationale en aménagement du territoire comme on l'entend en France mais un traitement différencié des thématiques qui le composent [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005]. Le tout plus ou moins guidés par des principes de développement durable. [XIMENA LOPEZ RIEUX Claudia, *L'aménagement participatif. Un nouvel objet d'étude*, 2014].

d. Le Salvador ou la participation comme catalyseur d'une démocratie naissante

Contrairement à certains autres pays d'Amérique latine, la gestion participative au niveau local en est plutôt à un stade initial [MASSIRIS CABEZA Ángel, *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes*, 2008]. Il faut rappeler que c'est officiellement une démocratie depuis les accords de paix 1992. La participation citoyenne fait partie du processus de démocratisation toujours en cours aujourd'hui [MASSIRIS CABEZA Ángel, *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes*, 2008]. Ce processus passe par trois éléments fondateurs : la décentralisation du pouvoir, la légitimation des autorités publiques et l'apprentissage du rôle dans la vie publique pour les salvadoriens nouvellement citoyens.

D'abord, le Salvador appartient aux Etats de type unitaire et centralisé contrairement aux Etats fédéraux comme le Brésil. Les autorités municipales dépendent directement de celles de l'Etat et non pas de divisions territoriales supérieures comme le département ou la région [MASSIRIS CABEZA Ángel, *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes*, 2008]. En 2009, le gouvernement crée le programme de renforcement des gouvernements locaux. Il consiste à distribuer des fonds aux 262 communes salvadoriennes afin de « stimuler l'économie des territoires ». Ce fonds est prévu « pour l'investissement dans les « infrastructures basiques » (eau potable, électrification, gestion des déchets solides), la génération d'emplois et d'autres aspects de renforcement institutionnel, en promouvant l'articulation du Gouvernement national et gouvernements locaux ». On notera que ce sera surtout à l'échelle communale que se manifesterà la participation au Salvador [MASSIRIS CABEZA Ángel, *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes*, 2008].

De par son ancienneté, sa proximité du citoyen et aussi peut-être parce qu'elle est la moins corrompue, elle apparaît alors comme l'espace le plus adéquat à l'expression de la citoyenneté [MASSIRIS CABEZA Ángel, *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes*, 2008].

Ensuite, il ne faut pas oublier que toutes les formes de pouvoir ont une image très négative comme dans toute l'Amérique latine car elle est emprunte de l'héritage dictatorial, de la corruption et du clientélisme actuels [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005]. Pour inviter le citoyen à participer à la vie publique, il faut au préalable qu'il ait confiance en ses interlocuteurs [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005]. Pour l'instant, le Salvador en est à ce processus de légitimation du pouvoir. D'où, l'importance de transparence dans les discours sur la participation. La transparence est, en effet véritablement centrale dans le processus de démocratisation du pays.

On va jusqu'à l'institutionnaliser à la fin des années 2000. En 2009, le secrétariat de la transparence et de l'anti-corruption met en place un projet de transparence qui oblige les institutions du secteur public à rendre des comptes aux citoyens [GONZÁLEZ TRABANINO Benjamín, *Guía de Funcionamiento de los Comités de Contraloría Ciudadana*, Octobre 2012].

Pour que les citoyens puissent juger de la transparence des autorités publiques ils doivent être capables de décrypter les actions de leurs gouvernants. Pour cela, dans la Loi de l'accès à l'information publique (2011), on propose de mettre en place un processus de « contrôle citoyen » avec des comités de « contrôle citoyen et de transparence » à l'échelle de la commune [GONZÁLEZ TRABANINO Benjamín, *Guía de Funcionamiento de los Comités de Contraloría Ciudadana*, Octobre 2012]. Leur rôle est de vérifier si les promesses sont tenues par les élus via une critique qui se veut constructive [GONZÁLEZ TRABANINO Benjamín, *Guía de Funcionamiento de los Comités de Contraloría Ciudadana*, Octobre 2012]. Pour cela, il faut au préalable que les participants soient un minimum au courant du fonctionnement administratif, budgétaire, etc.

Finalement, c'est aussi une façon d'informer le citoyen « lambda » sur le fonctionnement des instances publiques. On attend qu'il ait plus confiance en un système dont il connaît les rouages. En même temps qu'il s'informe, il devient capable de juger du bon ou du mauvais fonctionnement.

Il devient acteur en contrôlant -toute proportion gardée- le travail de l'instance publique qu'est la mairie.

Dans le code municipal (2012), il est intéressant de noter que même s'il est proposé plusieurs formes de participation sous forme individuelle (ex : consultation populaire), la participation collective fait l'objet d'un encouragement particulier [Asamblea Legislativa de El Salvador - República De El Salvador. *El Código municipal*. Centro de documentacion legislativa, Diario Oficial, 1986]. En effet, on propose au maire et à ses conseillers d'accompagner la formation « d'associations municipales ». Le but est que tous les habitants de la commune puissent participer « de manière organisée à l'étude et l'analyse de la réalité sociale, des problèmes et nécessités de la communauté comme dans l'élaboration ou l'impulsion de solutions et de projets au bénéfice de cette dernière. » S'organiser en association pour participer à la vie politique locale fait partie du processus « d'éducation civique ». Ces associations sont alors une manière de former à la citoyenneté et de dépasser les requêtes individuelles auprès du maire [Asamblea Legislativa de El Salvador - República De El Salvador. *El Código municipal*. Centro de documentacion legislativa, Diario Oficial, 1986].

Cependant, il est important de souligner qu'elles obtiennent une légitimité d'action et une personnalité juridique si le maire et le conseil municipal a approuvé sa constitution [Asamblea Legislativa de El Salvador - República De El Salvador. *El Código municipal*. Centro de documentacion legislativa, Diario Oficial, 1986]. En outre, elles ont un rôle de conseil. C'est le même phénomène que pour les comités de quartiers en France, le pouvoir d'organisation et de décision finale appartient toujours à la mairie.

Comme beaucoup de pays en Amérique latine, l'aménagement du territoire est principalement marqué par une approche moderniste, avec des politiques différenciés par thématiques d'intervention et une vision du territoire comme générateur de ressources économiques [MASSIRIS CABEZA Ángel, *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina*: Desarrollo recientes, 2008]. A part l'introduction des questions environnementales et le développement du pouvoir local, il n'y a pas de changement significatif dans le domaine de l'aménagement du territoire comme champ d'action [MASSIRIS CABEZA Ángel, *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina*: Desarrollo recientes, 2008].

En 2003, le vice-ministre de l'environnement et des ressources naturelles du gouvernement de FransiscoFlorez (1999-2004) a promulgué le plan national d'aménagement et de développement territorial. Depuis, cela a mené à la création de quelques nouvelles échelles territoriales (région et microrégion), des formations ponctuelles des acteurs locaux, et d'autres initiatives [MASSIRIS CABEZA Ángel, *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes*, 2008].

- e. Un enjeu international, certes, mais un coup d'épée dans l'eau ou la promesse d'une société meilleure ?

Participation vient du verbe *participar* en français, *to participate* en anglais et *participar* en espagnol ont la même racine latine : *participāre* qui signifie « prendre part à ».

Malgré une étymologie commune, dans le monde entier, ce sont des initiatives éparses, sous diverses appellations et qui se développent dans des contextes différents.

Derrière le nom de participation, se trouvent :

- Des mouvements d'extrême gauche nord-américains qui rejettent un gouvernement hégémonique, corrompu, raciste, machiste, etc. avec la « participation » D'abord, elle prend racine dans la tradition politique de proximité des Etats Unis qui est intrinsèque à la gestion de ce pays fédéral (*towncouncils, citizenjuries, etc.*)<sup>4</sup>  
Cette « participation » est surtout un des symboles du renversement du pouvoir établi. Elle n'est pas la priorité des mouvements contestataires. En fait, la « démocratie » existe pour un petit nombre de citoyens américains. Le but est d'élargir cette démocratie à tous (femmes, minorités, etc.)
- Des mouvements d'extrême gauche latino-américains qui proposent une nouvelle société face à de véritables dictatures.

---

<sup>4</sup> Pour en savoir plus, voir FUNG Archon et WRIGHT Erik Olin *Le contre-pouvoir dans la démocratie délibérative et participative*, 2005

La dimension émancipatoire de la participation est réellement au centre de la démarche de ces mouvements. Elle est un symbole fort car elle incarne la prise de pouvoir totale d'un peuple qui n'en a jamais eu.

- Un Etat français démocratique dont une partie de la population n'est pas satisfaite des décisions prises par ce dernier et qui demandent un droit de parole sur les changements qui les concernent. Outre les considérations idéologiques de dominants/dominés, on accuse la politique centralisée de « mal faire ». On revendique un besoin d'une politique de proximité au travers de la « participation ».
- Un Etat salvadorien récemment démocratique qui utilise la participation comme moyen de sensibiliser une population aux enjeux de la vie politique locale.

Les raisons et les objectifs sont assez différents. Est - ce vraiment possible de produire du sens et un cadre normatif global pour la participation?

En essayant de considérer la participation comme un concept possiblement universel et pour aller plus loin dans la réflexion sur ses mécanismes, on essaiera de comprendre qui en sont les acteurs et quel en est l'objet.



## 2. La participation en aménagement du territoire, oui, mais de qui ?

### a. 1960-1970 : c'est le citoyen opprimé, un discours au parfum marxiste

En 1969, Sherry R. Arnstein publie dans *Journal of the American Planning Association* un article sur les pratiques « participatives » à cette époque, aux Etats Unis. Elle se base sur le suivi de programmes fédéraux (*Urban Renewal, Anti-Povrety, Models Cities*) pour analyser la participation dans la théorie et la pratique.

Elle proposera une échelle qui avait pour but de révéler toutes les pratiques insidieusement cachées sous une unique et même appellation « la participation ». Cette idée d'échelle sera reprise par plusieurs auteurs en Europe, Amérique latine et aux Etats Unis pour introduire la notion de « participation ».

Cependant, - et on a tendance à l'oublier - Arnstein l'avait inventée dans une démarche militante. Elle voulait dénoncer une non redistribution du pouvoir et la mise en place « d'un processus vide de sens et frustrant qui se répétait ». C'est un outil de « théorisation orientée » d'une pratique participative existante, et qui vise à dénoncer le manque de considération des « mesdames et messieurs tout le monde » et des exclus.

“Obviously, the eight-rung ladder is a simplification, but it helps to illustrate the point that so many have missed— that there are significant gradations of citizen participation. Knowing these gradations makes it possible to cut through the hyperbole to understand the increasingly strident demands for participation from the have-nots as well as the gamut of confusing responses from the power holders [...] The underlying issues are essentially the same “nobodies”, in several arenas are trying to become “some bodies” with enough power to make the target institutions responsive to their views, aspirations and needs.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> A ladder of participation, Page 217, 1969, Journal of the American Planning Association

“Bien sûr, l'échelle à 8 niveaux est une simplification mais elle aide à illustrer ce que beaucoup n'ont pas su saisir. Etre informé de ces différents niveaux permet de comprendre la forte demande de participation venant des « n'ayant rien » autant que la profusion des confuses réponses de ceux qui ont le pouvoir. [...] Le véritable enjeu est que ces « mesdames et messieurs tout le monde » essayent de devenir quelqu'un avec assez de pouvoir pour que l'institution visée soit réceptive à leur point de vue, aspirations et besoins ».

Dans le discours d'Arnstein, il est question des exclus et des citoyens opprimés (le have not et le nobody) par un système fédéral manipulateur qui agit au nom de l'intérêt d'un nombre réduit de personnes.

On retrouve la même figure du « citoyen opprimé » par le système étatique centralisé en France une dizaine d'année plus tard, le tout sur fonds de discours « gauchiste ». Après la victoire de l'Union de gauche aux municipales de 1977, de nombreuses communes dont Roubaix vont mettre en place des comités de quartier, expression locale des volontés du peuple [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. Les membres de ces comités ont un passé de militants de gauche et ont fait partie de l'opposition contre les opérations de rénovation urbaine et lutte contre les taudis. Ils sont l'héritage des groupements spontanés formés par revendication et par quartier (les comités de quartier) comme les groupes d'action communale (GAM) à Grenoble et sa région [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. Leur but est de peser sur le choix d'urbanisme et la gestion des services locaux démunie [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013]. Dans leurs discours, un peu comme le prolétariat des usines contre le patronat, les habitants se constituent en groupe pour lutter contre l'oppression de l'Etat tout puissant [GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, 2013].

N'est ce pas une logique d'opposition face à l'autorité publique dans laquelle se placent les participants ?

- b. C'est l'habitant ou l'expert d'usage qui prend la place du contestataire ou le triomphe de l'individualisme - 1980-1990

En France, on invoque déjà à la fin des années 1970, l'enjeu de la démocratie locale pour répondre à l'oppression du pouvoir de l'Etat [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de). *La démocratie participative, Histoire et Généalogie* 2011]. On s'écarte alors de l'imagerie du collectif contre l'oppression inspiré de la lutte des classes. On aspire également à nombres d'idéaux qui prennent leurs ancrages au niveau local comme la qualité du cadre de vie [Gaudin, 2013].

Il en sera de même pour la plupart des Etats latino-américains et leurs politiques de décentralisation, l'une des rares suites donnée au paradigme émancipatoire révolutionnaire [XIMENA LOPEZ RIEUX Claudia, *L'aménagement participatif. Un nouvel objet d'étude, 2014*].

Cet ancrage dans le local traduit deux ruptures par rapport aux décennies précédentes.

D'abord, ce ne sont plus des groupes homogènes (les femmes, les pauvres, les étrangers, etc.) qu'on ignore mais tous les individus qui font partie de la cité. On passe du collectif à l'individu car on perd les socles communs de repères et de valeurs. Cela peut s'expliquer par la crise économique des années 1970, le modèle communiste à bout de souffle et ses dérives totalitaires mises à jour [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes, 2005*]. Tout ce qui pouvait être le ciment de groupes sociaux se défait petit à petit. On entre dans une nouvelle ère où la mobilisation massive autour d'intérêts communs est moins évidente.

Ensuite, on passe d'un modèle agonistique, de lutte à un modèle d'échange, de dialogue. On ne cherche plus à renverser la démocratie représentative mais à la compléter. La « participation » est alors une manifestation de la démocratie de proximité [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes, 2005*]. Cette dernière est considérée comme un palliatif aux limites de la démocratie représentative. Elle permet de mobiliser de manière continue les citoyens et que ces derniers exercent un contrôle sur leurs élus [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes, 2005*]. Il n'est plus question de renverser le rapport dominant/ dominé, mais en quelque sorte de contrôler le décideur. En France, par exemple, à la fin des années 1970, des ateliers publics d'urbanisme et d'architecture sont créés

[BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de). *La démocratie participative, Histoire et Généalogie* 2011]. On encourage le développement d'entités intermédiaires (conseils de résidents, associations, etc.). Les techniciens, élus et la population y dialoguent pour faire surgir et communiquer les besoins des citoyens [BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de). *La démocratie participative, Histoire et Généalogie* 2011].

C'est ainsi qu'apparaît la figure de l'habitant usager qui a une « raison ordinaire » ou « un savoir riverain, d'usage » ou encore de terrain » qui est basée sur la pratique répétée d'un environnement [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013]. Cette notion qui est la plus mobilisée jusqu'à aujourd'hui est basée sur la théorie que les « usagers » connaissent mieux que quiconque leurs intérêts [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013]. Ils auraient une fine connaissance des usages et du fonctionnement du territoire. C'est le bon sens acquis par l'expérience qui serait censé compléter un savoir technique isolé ou une théorie trop éloignée de la réalité du terrain [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013].

En effet, tout le monde a une expérience de l'espace aménagé et a forcément des usages, des pratiques et des représentations socio-spatiales. Ce ne sont peut-être pas des savoirs constitués mais lorsqu'un individu entre dans un processus de dialogue avec ses pairs, des experts ou des élus, son savoir prend forme [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013].

Loïc Blondiaux [2005] parle d'une sorte de consommateur dont l'avis ne dépasse pas l'expérience vécue. Il peut aussi être considéré comme un « habitant /micro-citoyen » capable d'émettre une opinion mais restreinte au territoire qui lui est assigné comme le quartier. Il ne sera pas attendu de lui de questionner les tenants et aboutissant d'un projet ou une stratégie urbaine.

Il est intéressant de noter que le mot « citoyen » sera plus associé à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale. On crée le statut flou de « micro-citoyen » pour ne pas gérer les opinions politiques des citoyens sur le plan stratégique de la gestion urbaine [BLONDIAUX Loïc. *La Démocratie participative*. [Podcast] in l'émission Les nouveaux chemins de la connaissance, animé par Raphaël Enthoven, 2009].

La plupart du temps, on interroge sur des enjeux locaux et pour contrecarrer l'argument du citoyen, on l'accuse d'être atteint du syndrome NIMBY (Not In MyBackyard), d'être un égoïste notoire [BLONDIAUX Loïc. *La Démocratie participative*. [Podcast] in l'émission Les nouveaux chemins de la connaissance, animé par Raphaël Enthoven, 2009].

### c. Enfin, c'est le citoyen expert ?- 1990-2000

Les savoirs professionnels diffus acquis dans un cadre professionnel (architecte, urbaniste, ingénieur, journaliste, juriste, etc.) ou acquis dans le cadre d'activités associatives (mouvements écologistes, etc.) font d'un citoyen un expert qui intervient dans le débat avec un bagage qui lui permet d'y participer « à égalité » avec les techniciens et décideurs du projet [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013].

C'est une classe moyenne d'intellectuels que l'on retrouve généralement au-devant de la scène dans les débats, laissant de côté les classes plus populaires qui n'ont pas les moyens de s'exprimer... [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013]. Qui a plus de légitimité que l'autre dans le conseil et la prise de décision? Ne s'éloigne-t-on pas de l'idée d'Arnstein qu'était donnée la parole à ceux qui ne l'ont pas ?

Finalement, le passage de l'enjeu global à l'hyper local n'est-il pas une manière d'écartier le citoyen de la dimension politique du débat et de ne pas monter en généralité ? Ce phénomène que l'on pourrait qualifier de dépolitisation ne se serait-il pas en totale contradiction avec l'essence même de la « participation » qui proposait une redistribution des pouvoirs ? Si le citoyen ne prend même pas part au débat politique, il n'y a aucune redistribution du pouvoir.

Comme dirait L. Blondiaux, on attend de l'habitant/citoyen/expert qu'il s'exprime mais pas trop fort, qu'il incarne un citoyen ordinaire, un citoyen capable de délibérer sur la « petite politique » et laisser la « grande politique » aux élus, et qu'il s'investisse en faisant abstraction de ses intérêts particuliers. Le tout sans rémunération. [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes*, 2005].

D'autant plus que toutes ces confusions permettent aux pouvoirs politiques de tout aussi si bien légitimer :

- le citoyen capable d'émettre une opinion politique,
- l'habitant capable de rendre compte des enjeux territoriaux locaux
- l'expert capable d'apporter du savoir aux réflexions

Que de les délégitimer, en les accusant respectivement :

- de leur manque de représentativité
- d'être trop égoïste, « incapable d'avoir une vision globale »
- d'avoir une vision réduite à l'expertise

### 3. La participation en aménagement du territoire, oui, mais à quoi ?

Le grand mystère de la participation reste : à quoi participe-t-on au juste ?

Il est possible de croire que l'on participe sans que ce soit le cas ou de participer :

- à la réflexion avec la même légitimité que l'aménageur
- à la décision avec le même pouvoir que l'élu
- ou aux deux.

#### a. A l'illusion de la participation ?

Il est intéressant de noter que tous les acteurs de la participation semblent obsédés par l'existence de différents niveaux de « participation » allant de l'information à la codécision depuis la publication d'Arnstein [BACQUE Marie-Hélène et GAUTHIER Mario, *Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein 2011*]. Cependant et encore une fois, on oublie que l'intention était de théoriser une pratique qui existait déjà aux Etats Unis pour la dénoncer. Donc, selon Arnstein, tous les premiers niveaux de « participation » ne sont pas à prendre comme des modèles à reproduire absolument mais plutôt à éviter.

Les 2 premiers rangs *manipulation* et *thérapie* font partie de la catégorie de la « non-participation » [R. ARNSTEIN Sherry, *A ladder of citizen participation*, 1969]. Selon A., ils auraient été créés uniquement pour permettre aux détenteurs du pouvoir « d'éduquer » et même « soigner » les participants.

Les rangs 3, 4 et 5 sont l'information, la consultation et l'apaisement. Ils permettent aux *have-nots* d'entendre et de se faire entendre. Cependant, ils n'auront pas le pouvoir de vérifier si leurs opinions seront prises en compte par le « puissant ».

Arnstein classe ces deux derniers rangs dans la catégorie « tokenism », la politique des quotas, une démarche de façade qui ne résout rien. Arnstein condamne l'effet d'annonce de l'information et la consultation comme Malcom X a condamné celui de la politique des quotas. « [...] Tout ce que avez obtenu [du « Black Civil Rights Movement (1954-68)], c'est la politique des quotas - un ou deux nègres dans un bureau, ou à un déjeuner d'affaires, pour que le reste d'entre vous reste calme. »

Le rang suivant qu'est l'information est un processus passif pour le citoyen. Dans ce cas, on participe le plus souvent au rapprochement des élus aux citoyens pour lutter contre la crise de la représentation et à une meilleure acceptation des politiques publiques. On entend parfois qu'il s'agit de « fabriquer de meilleurs citoyens en les éduquant » [HEALY A. *Synthèse sur la "participation citoyenne"*, 2004]. Or si la démarche est entreprise par les autorités, cela peut très vite devenir douteux. Concernant la consultation, dans certains discours des pouvoirs publics, on retrouve l'intentionnalité affichée de recréer du lien social à travers l'appropriation collective du territoire [HEALY A. *Synthèse sur la "participation citoyenne"*, 2004]. Pourquoi ne pas tout simplement mettre en place des politiques pour développer la réappropriation de l'espace de vie ?

#### b. Aux réflexions au même titre que l'aménageur?

Les théories postmodernistes amènent implicitement à la considération dans le travail de l'aménageur de ceux qui vivent et créent simultanément l'espace. Il y a deux manières de les considérer. Soit, ils sont une nouvelle variable à considérer pour l'aménageur dans l'analyse de l'espace. Soit, ils sont des acteurs de cette analyse légitimés par le fait qu'ils produisent cet espace [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013].

D'abord, ils peuvent être un objet d'études. Par exemple, dans le cadre de la « remodelation » d'un quartier ancien, l'urbaniste va considérer la valeur architecturale du bâti au même titre que les représentations qu'ils portent [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie*

*urbaine*, 2013]. Les producteurs de ses représentations sont en quelque sorte, par transfert, des objets. Ils vont influencer la réflexion indirectement. Ils vont participer aux réflexions au même titre que l'aménageur dans le sens où on va considérer leur savoir aussi important que le sien. [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013].

En effet, l'aménageur a accumulé un savoir légitime parce qu'il est le fruit d'une formation globale et reconnue par un corps universitaire et technique. Il a également une expérience qui lui permet d'identifier des problèmes et d'anticiper des conséquences des options envisagées [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013].

Le savoir des individus est plus contextualisé donc plus pertinent dans leur réalité. Dans ce cas, l'aménageur doit se placer au même niveau que ces derniers en terme de savoir cependant il retrouve une forme d'autorité grâce à son savoir-faire analytique, synthétique, etc. (ex : orientations du diagnostic, choix des propositions). Ils considèrent bien les individus comme des objets d'études [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013].

Ensuite, ils peuvent être des sujets dans l'étude. On considère alors l'individu non seulement capable de fournir de la matière à la réflexion autour des enjeux territoriaux mais aussi de mener cette réflexion [DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, 2013]. On prête alors, en quelques sortes, à n'importe quel individu le titre d'aménageur. L'aménageur « professionnel » voit ainsi son statut modifier. Que devient-il dans ce cadre-là ? A-t-il le même poids que n'importe quel individu dans les décisions techniques ?

### c. Aux prises de décisions politiques?

Sur l'échelle d'Arnstein, les rangs 6 le partenariat ou la négociation avec les traditionnels « détenteurs du pouvoir »,<sup>7</sup> le pouvoir délégué et 8 le contrôle citoyen sont affichés comme de véritable degré de participation. Elle considère la codécision, la décision déléguée et le contrôle citoyen comme la réelle expression du pouvoir citoyen. C'est justement ce pouvoir citoyen qu'elle met derrière la notion de participation [R. ARNSTEIN Sherry, *A ladder of citizen participation*, 1969].

« Mais donner un pouvoir de décision aux citoyens, ça veut dire quoi ? »

« D'abord quel pouvoir de décision ? » Si ce sont tous les citoyens qui décident pour les choix de politiques publiques, ce n'est plus une démocratie



représentative. Le suffrage universel devient obsolète. C'est une démocratie directe. Pour la mettre en place, ne s'agit-il pas de tout un système à repenser ?

« Ensuite, à quels citoyens ? » Il est impossible de débattre entre des millions de personnes donc le nombre d'interlocuteurs est réduit. Pour l'instant, il faut reconnaître que la manière la plus démocratique qui existe pour réduire le nombre d'interlocuteurs et permettre le débat public reste le vote. Afin de contrer les limites du suffrage universel (jeux de pouvoirs, corruption, etc.), des outils comme le panel qui serait plus représentatifs ont été proposés mais sont-ils de réels instruments démocratiques ? [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes*, 2005]. En plus d'être basés sur des critères subjectifs et aisément discutables, ils peuvent exclure certains citoyens [BLONDIAUX Loïc *L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes*, 2005].

Même si la volonté est de permettre à « tous » de participer au débat public, on l'a bien vu dans les expériences de démarches participatives, ce sont ceux qui ont les moyens de s'exprimer qui s'expriment, ceux qui sont d'un milieu social qui leur a fourni un certain bagage intellectuel [AVRITZER Leonardo, *Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique*, 2005].

Par exemple, dans le cas de Porto Alegre selon une étude entre 2000 et 2004, la majorité des participants sont des femmes et ont le revenu le moins élevé. Pourtant ces populations sont celles qui interviennent le moins. Dans la plupart des échanges, ce sont les classes moyennes d'intellectuels, les militants politiques, les syndiqués et syndicalistes qui interviennent. Cela démontre deux choses. D'abord, l'espoir qui est mis dans ces dispositifs pour donner la parole à ceux qui ne l'ont généralement pas. Ensuite, la preuve de l'échec du dispositif qui ne permet qu'à une certaine élite de participer au débat public. [AVRITZER Leonardo, *Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique*, 2005].

Outre ceux qui n'ont pas les moyens de s'exprimer mais qui ont au moins une conscience du collectif et la sensation d'appartenir à la société, on oublie ceux qui ne souhaitent pas « participer » car ils se sont, ou au moins, ne se sentent pas faire partie de cette société. Ils peuvent être au chômage, issus de la classe ouvrière, des 3ème ou 4ème générations d'immigrés, sans-abris, etc. En fait, pour que la démocratie directe fonctionne, il faudrait une cité où il y aurait uniquement une classe moyenne et supérieure ouverte à l'autre.

On aura compris que la participation citoyenne en urbanisme fait l'objet de bien d'impensés tant pour les représentations que pour les pratiques. Depuis une quarantaine d'année, la liberté laissée aux responsables des démarches participatives a provoqué le développement d'une interminable liste d'outils participatifs (le *Community Planning*<sup>6</sup>, le *Deliberative Polling*<sup>7</sup>, le *World Café*<sup>8</sup>, etc.)

Ce sont des méthodes qui permettent à des techniciens en charge de telle ou telle politique publique de mener un projet « participatif ». Parmi elle, on retrouve: « L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l'Amérique centrale ».

Cette approche méthodologique de l'ONG Apoyo Urbano est comparable à toutes les autres méthodes à la nuance près qu'elle est destinée spécifiquement à une pratique urbaine en Amérique latine<sup>9</sup> et qu'elle est principalement inspirée d'une approche française. Or, le fait de transposer des pratiques urbanistiques d'un pays ou d'un continent à l'autre signifie implicitement que l'on envisage l'existence d'une pratique possiblement universelle. On analysera cette méthode au regard de l'état de l'art afin de dégager une problématique et émettre une hypothèse sur cette vision universaliste.

---

<sup>6</sup> Pour en savoir plus, voir HAUPTMANN, Éléonore et WATES Nick. *Concertation citoyenne en urbanisme, la méthode du Community planning*. Paris, Yves Michel et Adels Revue Territoires, 2010, 115 p.

<sup>7</sup> Pour en savoir plus, voir SLOCUM Nikki, ELLIOTT Janice, HEESTERBEEK Sara et J. LUKENSMEYER Carolyn. *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*. Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, Mars 2006, 204p. [http://www.kbs-frb.be/uploadedfiles/kbs-frb/files/fr/pub\\_1600\\_methodesparticipatives.pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedfiles/kbs-frb/files/fr/pub_1600_methodesparticipatives.pdf) [Consulté le 14 novembre 2014]

<sup>8</sup> Pour en savoir plus, voir SLOCUM Nikki, ELLIOTT Janice, HEESTERBEEK Sara et J. LUKENSMEYER Carolyn. *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*. Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, Mars 2006, 204p. [http://www.kbs-frb.be/uploadedfiles/kbs-frb/files/fr/pub\\_1600\\_methodesparticipatives.pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedfiles/kbs-frb/files/fr/pub_1600_methodesparticipatives.pdf) [Consulté le 14 novembre 2014]

<sup>9</sup> Il faut noter que l'auteure Silvia Rosales Montano précisera lors de l'entretien de Janvier 2015 que le document est destiné à l'Amérique latine et non pas uniquement l'Amérique centrale comme il est stipulé sur son document.

## II. L'approche méthodologique d'Apoyo Urbano -

« L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l'Amérique centrale»<sup>10</sup>

### 1. Présentation du document

#### a. De quoi s'agit-il ?

*« Ce n'est pas une méthode, c'est une approche méthodologique qu'on adapte au fur et à mesure. Une approche méthodologique n'est pas un dogme. [...] Tout ce qu'il y a dans le document a été mis en place dans le cadre de missions effectuées au sein d'Apoyo Urbano. Ce n'est pas un document théorique. »*<sup>11</sup>

Le document est en effet présenté comme un guide inspiré de l'expérience de l'ONG dont le but est d'accompagner une démarche participative en aménagement du territoire.

#### b. Dans quel contexte le document a-t-il été rédigé ?

*« Il a été rédigé en 2008 ou en 2009 -c'est vrai qu'il n'y a pas de date - dans le cadre d'une coopération financière avec le ministère des affaires étrangères sur le renforcement des compétences techniques des collectivités locales. »*<sup>12</sup>

En effet, l'impression du document a été facilitée par le M.A.E. (Ministère français des Affaires Etrangères et européennes). C'est-à-dire que ce dernier en a

---

<sup>10</sup> Voir page 1- Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

<sup>11</sup> Extrait de l'entretien téléphonique du 14 janvier 2014 entre Silvia Rosales Montano et Mounia Salhi.

<sup>12</sup> Extrait de l'entretien téléphonique du 14 janvier 2014 entre Silvia Rosales Montano et Mounia Salhi.

financé la publication. Cependant, il n'y a aucune information sur l'initiative de la rédaction ni sur les termes de la collaboration entre l'ONG et le M.A.E.

Ne pourrait-on pas penser que ce dernier a eu un droit de regard sur le contenu et en a peut-être influencé la teneur?

### c. Qui en est l'auteur ?

Silvia Rosales Montano a rédigé le document avec la collaboration de Magali Queyranne au nom de l'association *Apoyo Urbano- Urbanisme et aménagement territorial participatif*.

Au moment de la rédaction du document, Silvia Rosales Montano est une socio-économiste et urbaniste salvadorienne, docteure en économie des transports et aménagement du territoire. Elle est la présidente de l'ONG Apoyo Urbano et travaille aussi à l'Agence d'urbanisme de Lyon. Elle est aussi consultante internationale dans la « prospective sociétale appliquée à l'élaboration de politiques publiques et planifications locales et métropolitaines ». Elle a eu de multiples expériences en Amérique centrale, au Mexique, au Pérou, en Colombie, en Argentine, au Vietnam, en Chine et au Tchad. Elle préside également CITES (Villes et territoires solidaires) au Salvador et fait partie de l'initiative citoyenne centroaméricaine « Observatoire centroaméricain des pratiques d'aménagement du territoire ».<sup>13</sup>

Au moment de la rédaction du document, Magali Queyranne est licenciée en planification et aménagement du territoire avec une formation en sociologie en France. Elle travaille comme consultante pour ApoyoUrbano. Dans ce cadre-là, elle est intervenue au Guatemala. Elle est chargée du département Habitat à la mairie de Santa Tecla et San JaunOpico (Salvador) et Siguatepeque (Honduras). Elle est aussi chercheuse pour CITES (Villes et territoires solidaires).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Voir page I- Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

<sup>14</sup> Voir page I- Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

Depuis 1998, « Apoyo urbano est une association à but non lucratif, qui se consacre au développement d'un urbanisme et d'un aménagement du territoire interactifs, en Amérique Latine ainsi qu'au développement d'une culture urbaine à portée de tous. »<sup>15</sup>

Les deux auteures ont une légitimité certaine pour rédiger le document, fruit de 17 ans de pratique au sein d'Apoyo Urbano. Elles ont en effet une expérience professionnelle considérable et une pratique de l'aménagement engagée. Elles évoluent dans le monde particulier du « développement » qui affiche un « soutien technique » au développement des « pays du Sud ».

#### d. A qui est-il destiné ?

*« Il est d'abord adressé aux techniciens municipaux ou les techniciens au sein des collectivités locales, et in fine, à toute personne qui s'intéresse à la question urbaine en Amérique latine. »*<sup>16</sup>

Grâce à ce document, l'auteure a l'ambition de palier aux « bas niveaux de formation professionnelle [...]»<sup>17</sup> des acteurs locaux de la gestion territoriale en Amérique latine. Elle dénonce le manque de savoir-faire des élus et techniciens locaux pour assumer la mise en place de « processus participatifs larges et stratégiques »<sup>18</sup>. Elle fait référence à des territoires locaux dont le personnel n'a pas reçu de formation à la pratique urbanistique. *« Tu sais que la formation d'urbaniste n'existe pas partout donc c'est pour toute personne qui travaille sur des questions urbaines. [...] C'est aussi une façon de former à l'urbanisme. »*<sup>19</sup>

Ainsi, le document présente non seulement une méthode participative mais aussi une initiation à l'aménagement du territoire.

---

<sup>15</sup> Voir Site de l'ONG Apoyo Urbano, Présentation, <http://www.apoyourbano.org/objectifs.htm>[Consulté le 09 décembre 2014]

<sup>16</sup> Extrait de l'entretien téléphonique du 14 janvier 2014 entre Silvia Rosales Montano et Mounia Salhi.

<sup>17</sup> Voir page 5- Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

<sup>18</sup> Voir page 5 - Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

<sup>19</sup> Extrait de l'entretien téléphonique du 14 janvier 2014 entre Silvia Rosales Montano et Mounia Salhi.

## 2. Contenu et mode d'emploi du document

La méthode en aménagement du territoire est assez classique. Elle s'articule en 4 parties : la mise en place du cadre du projet, le diagnostic, les propositions et l'évaluation.

D'abord, il s'agit de définir le cadre participatif en désignant les acteurs à impliquer. L'auteure propose la constitution de trois groupes d'acteurs qui auront un rôle particulier tout au long du projet, le comité de pilotage (responsables du projet), le comité de suivi (instance consultative et interface avec la population) et l'équipe technique (en charge de l'élaboration du projet).

Après avoir organisé les interactions entre les différents acteurs, l'auteure entre dans le vif du travail de l'urbaniste et propose une série d'étapes pour le diagnostic ; définir une « l'image instantanée » c'est-à-dire les représentations du territoire, faire un pré-diagnostic, formuler les orientations du diagnostic, finaliser ce dernier en le complétant par des données factuels (statistiques sur la population, l'habitat, etc., inventaire des transports, etc.)

Ensuite, il est proposé d'élaborer des scénarii de propositions pour en débattre et en retenir un ou plusieurs. Enfin, une évaluation du projet urbain et de la mission elle-même est conseillée.

Il faut noter qu'à chaque étape, l'auteure propose une multitude d'outils et conseils. Ils peuvent concerner la réflexion autour du projet comme : une matrice AFOM (atout, faiblesse, opportunité et menaces) pour le diagnostic d'un territoire, « l'arbre d'objectifs » qui permet de trier et hiérarchiser les objectifs du diagnostic, des « cartes sociales des réalités perçues », analyse de tendances et ruptures du territoire, un travail de clarification le niveau de détail de l'analyse, une confrontation des représentations locales et les caractéristiques globales du territoire, etc.) mais aussi l'analyse des informations recueillies comme l'Abaque de Régnier et la méthode Delphi<sup>20</sup> qui servent à comparer et évaluer les opinions d'experts ou encore prendre du recul sur le mise en place du projet comme « la matrice de cadre logique », l'analyse des acteurs (motivations, contexte, relation de domination, etc.

---

<sup>20</sup> Voir page 21- Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

Le reste des outils et conseils permettent de communiquer et consulter autour du projet. Il s'agit de l'enquête, l'entretien semi-directif, le questionnaire, les débats, les forums, les brochures, les présentations, les ateliers, la boîte à idées, l'enquête itérative-interactive de Hazo [1977], « l'atelier de conscience durable » ou *European Awareness, Sustainability Workshop*, « l'observation participante » [Neil Anderson, 1923], etc.).<sup>21</sup>

Dans le document, il est précisé que l'équipe technique en charge de la mission est libre d'utiliser ou non tous les outils (à l'exception de l'enquête du diagnostic) proposés ou encore de simplement s'en inspirer. Cette liberté confère, en effet, à la méthode la flexibilité annoncée par l'auteure. Il en est de même pour son caractère itératif. Il est proposé à l'équipe technique en charge de reprendre les étapes, qui selon son propre jugement ou une critique émise par les autres participants, peut faire l'objet d'une amélioration. L'auteure invite donc à soumettre aux différents groupes le travail de chaque étape avant de passer à la suivante pour le compléter ou le modifier. Elle encourage à jongler entre les différentes étapes sans se limiter à une logique chronologique. Par exemple, elle n'exclut la possibilité de compléter le diagnostic après avoir réalisé les propositions.

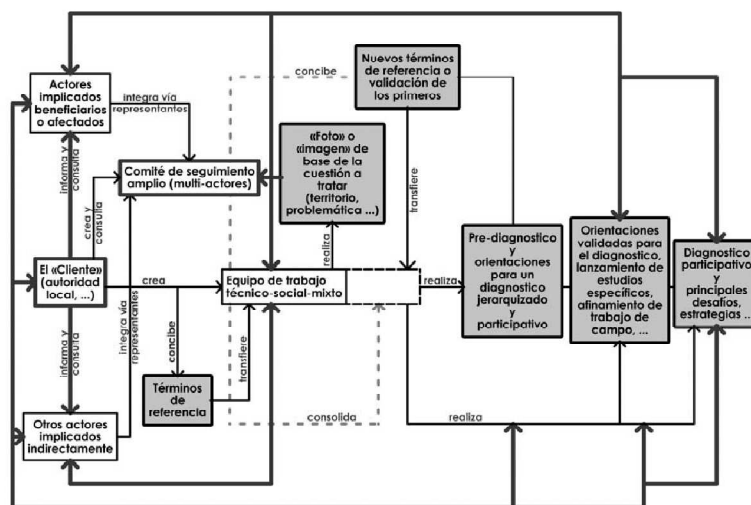


Schéma illustrant la phase I (phase d'investigation participative) - Les étapes idéales du processus de définition du cadre et de la réalisation du diagnostic<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Voir page 27- Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

<sup>22</sup> Voir le page 43 de ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l'Amérique centrale, 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

Cependant, c'est à l'équipe technique de juger de la pertinence de la consultation des autres participants et de celle des modifications éventuelles. Ils auront un droit d'opinion après que ces réflexions aient été faites par l'équipe technique. « *Tu peux revoir avec les gens des compléments ou l'invalidation* »<sup>23</sup>.

Après avoir présenté brièvement le contenu et le mode d'emploi de la méthode, on s'attardera sur ses fondements. En s'appuyant sur l'état de l'art, on réalisera notamment une première confrontation avec le contexte global qu'est l'Amérique latine et l'un des contextes plus spécifique qu'est le Salvador. On vérifiera également des similarités entre la vision de l'auteure et celle de la France, de l'Europe et même des Etats Unis en matière d'aménagement du territoire participatif.

---

<sup>23</sup>Extrait de l'entretien téléphonique du 14 janvier 2014 entre Silvia Rosales Montano et Mounia Salhi.



### 3. Les représentations et pratiques de la méthode d'urbanisme participatif made in *Apoyo Urbano*

A travers sa démarche et son discours, l'auteure a une position que l'on pourrait qualifier d'universaliste. L'universalisme attrait à ce « qui concerne, qui embrasse le monde entier, la totalité des hommes »<sup>24</sup>. Derrière l'action de l'ONG, il y a l'idée que la discipline urbaine et la participation sont des enjeux universels dont les pratiques sont possiblement transposables d'un pays à l'autre.

La présidente de l'ONG tiendra d'ailleurs le discours suivant: « *Sincèrement, je vous ai souvent dit « qu'est ce que vous feriez ici en France ? » Je trouve que parfois certains se bloquent parce qu'ils pensent qu'en Amérique latine, ça doit se faire différemment. En réalité, si je t'avais demandé la même chose en France, tu l'aurais fait presque de la même manière. Quand on me dit qu'on est bloqué parce qu'on arrive avec un regard européen, c'est possible mais je pense que ce n'est pas complètement logique. »*<sup>25</sup>

En pratiquant un urbanisme participatif via une ONG franco-latino-américaine, l'auteure se place en formatrice, détentrice d'un savoir à priori universel. De plus, elle s'affiche comme capable de le transposer à toute l'Amérique latine. Or, comme on l'a vu, les pratiques de l'urbanisme et la participation sont empreintes des contextes dans lesquels elles ont émergé. L'exercice de transposer une pratique d'un contexte à l'autre paraît alors assez délicat.

Finalement, dans la méthode *Apoyo Urbano*, on remarquera qu'au lieu de transposer, l'auteure propose plutôt de remplacer de « mauvaises pratiques » latino-américaines par de « bonnes pratiques » imprégnées en grande partie par une vision française.

---

<sup>24</sup>Définition du CNRTL (centre national de ressources textuelles et lexicales), <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/universaliste>, [Consulté le 12/013/2015]

<sup>25</sup>Extrait Entretien téléphonique avec Silvia Rosales Montao, le 14/01/14

## a. Un urbanisme latino-américain en manque de prospective

A travers son discours et même son statut de consultante internationale en « prospective sociétale appliquée à l'élaboration de politiques publiques et planifications locales et métropolitaines ». Silvia Rosales Montano adhère implicitement à une conception prospective de la gestion des politiques publiques.

Elle pointe d'abord du doigt les « bas niveaux de [...] de vision stratégique »<sup>26</sup> des acteurs locaux et accuse une « gestion locale souvent de très court terme », en Amérique latine. Elle ajoute que « [l'élaboration des scénarii de l'étape propositions est sont l'une des phases les plus importantes] et pourtant la moins mise en œuvre ». Elle se réfère à son expérience au sein d'*Apoyo Urbano* et justifie ce manque de mise en œuvre, entre autre, par « l'urgence de la décision qu'impose le *quefaire* local [et qui] induit à penser de manière erronée que l'élaboration de scénarii allonge inutilement le temps de la prise de décision. »<sup>27</sup> Elle accuse une « [...] méconnaissance in fine de l'utilité de ce moment dans la construction de projets durables socialement, politiquement et techniquement. »<sup>28</sup>

La prospective est un concept inventé par un philosophe français Gaston Berger, à la fin des années 1950. A cette époque, il se développe également aux Etats Unis (H. Kahn) et dans quelques autres pays d'Europe comme la Grèce. C'est l'idée de gérer un quelconque domaine en anticipant ses évolutions à partir des tendances passées et présentes.

Ce concept apparaît au moment d'une transition pour l'Histoire de la France et de l'Europe. Après la seconde guerre mondiale, on est encore étourdi par la

---

<sup>26</sup>Voir page 5- Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

<sup>27</sup>Voir le page 68 de ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l'Amérique centrale, 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

<sup>28</sup>Voir le page 68 de ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l'Amérique centrale, 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

barbarie et l'autoritarisme des régimes totalitaires. Viennent s'ajouter des avancées technologiques et le phénomène de mondialisation qui bouleversent et complexifient de plus en plus rapidement l'agir politique [DURANCE Philippe, *Genèse de la prospective territoriale*, Août 2007]. Comme on a peur de perdre le contrôle face à des évolutions inattendues, on essaye d'inventer des outils pour les anticiper.

Entre les années 1960 et 1970, la discipline de la prospective marquera fondamentalement l'aménagement du territoire comme il est pratiqué aujourd'hui en France. De nombreux acteurs (Claudius-Petit, Lamour, Guichard, Monod, etc.) de la diffusion de la pratique prospective participeront à la reconstruction post guerre du pays et l'avènement d'une nouvelle gestion prospective des territoires. En effet, grâce à l'appui de la sphère politique et universitaire, sont créés des structures et des outils marqués par la vision prospective. Ils ont permis le développement et la généralisation de sa pratique en aménagement du territoire en France (ex : Datar, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en 1963). [DURANCE Philippe, *Genèse de la prospective territoriale*, Août 2007].

On comprend que pour l'auteure, le manque de vision stratégique au long terme est une mauvaise pratique. Cependant, on a vu qu'en Amérique latine et plus particulièrement au Salvador, les politiques d'aménagement du territoire étaient plutôt tournées vers la réalisation d'infrastructures jugées nécessaires au développement économique. Ces politiques sont alors plutôt pensées à court terme aux niveaux national comme local.

En plus du long terme, la réflexion urbanistique prospective requiert la considération de toutes les composantes de l'objet urbain pour analyser ses grandes tendances. Pourtant, on a vu qu'en général et ce sera identique au Salvador, les politiques étant menées de manière différenciée, qu'il n'y avait pas spécialement de projet territorial global. Or, l'auteure relève «[les grandes] difficultés [à] comprendre les multiples interdépendances du système spatial » en Amérique latine. Explicitement, S.R.Montano propose de remplacer un système de gestion urbaine à court terme et « différencié » par une pratique prospective.

Or, la prospective paraît complexe à pratiquer à l'échelle d'un seul urbaniste car il s'agit d'un système de politique publique. Alors, avec la méthode Apoyo Urbano, l'auteure cherche bien à influencer sur le système de gestion urbaine au niveau local en Amérique latine. En plus de cette vision prospective, vient se mêler la dimension participative à l'aménagement du territoire selon Apoyo Urbano. On verra dans la partie suivante que pour l'ONG, derrière la participation se cachent une multitude de concepts, de pratiques et de discours.

## b. La participation en aménagement du territoire : entre consultation et démocratisation

Pour Apoyo Urbano, la participation signifie d'abord consultation au service de la réflexion urbanistique. En effet, on comprend que l'auteure appartient au courant des postmodernistes. Selon elle, les individus, hors technicien(s) en charge du projet et hors commanditaire, sont considérés comme des variables à intégrer à l'analyse de l'aménageur. Ils incarnent clairement la figure de l'habitant, celle de l'expert d'usage.

On verra que c'est pour cela, qu'aux différentes étapes de la méthode ils sont sollicités via des dispositifs de consultation.

D'abord, lorsqu'il s'agit de mettre en place le cadre « participatif », il est question du choix et de la gestion des acteurs qui prendront part au projet. Il n'y a pas spécialement de restriction quant aux statuts ou à la nature des participants. Tous ceux que l'équipe technique en charge estime faire partie des acteurs territoriaux (habitants, acteurs du tissu économique, élus, etc.) sont les bienvenus. « Le plus important dans les dispositifs participatifs, c'est mobiliser le maximum d'acteurs déjà impliqués ou à impliquer »<sup>20</sup>. Finalement, le but est de recueillir un maximum d'informations et d'opinions mais aucun des acteurs consultés n'a un pouvoir de décision.

L'étape du diagnostic, les deux premières étapes (définir une « l'image instantanée » et faire un pré-diagnostic) illustre très bien l'importance accordée au processus consultatif. En effet, l'auteure insiste sur le décryptage d'un espace vécu en menant une « enquête sociale » auprès de tous les acteurs du territoire sélectionnés.

---

<sup>20</sup>Voir le page 75 de ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l'Amérique centrale, 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

*« Le minimum qu'il faut faire c'est l'enquête sociale. Ça rend compte des dires des acteurs mais ça n'est pas tout, bien évidemment. C'est déjà quelque chose. » [...] « La phase qu'il ne faut jamais rater, c'est la phase du diagnostic et du pré-diagnostic. S'ils ne sont pas aboutis, ça handicape globalement le projet. Ça veut dire se demander de ce dont on dispose, quels sont les opinions contradictoires ou convergentes, de quoi est composé le territoire. Ce n'est pas juste un diagnostic technique, c'est aussi un diagnostic de la parole. Si on a raté ça, tout le reste est questionnable. [...] Une très bonne enquête sociale peut produire une des solutions techniques qui répondent à des besoins. »<sup>30</sup>*

L'objectif de l'auteure est, avant tout, d'élaborer des projets urbains cohérents avec les aspirations et besoins des acteurs territoriaux. Le reste des dispositifs consultatifs sont relativement secondaires.

Par exemple, quand il s'agit d'orienter et finaliser le diagnostic, les 2 dernières phases, synthétiser et donner du sens aux analyses, l'auteure propose de les compléter en consultant des experts autour des questions territoriales donc une enquête plus technique qu'en lien avec les aspirations et besoins des acteurs du territoire. Pareillement, quand l'auteure propose de mettre en place des figures permanentes de consultation à la suite du processus d'évaluation. Ce sont des sortes d'observatoires de la vie locale composés des acteurs pertinents aux yeux de l'équipe technique en charge du projet. Il est important de souligner que ces structures sont consultées et qu'il n'y a aucune précision quant au traitement des informations recueillies. D'autant plus que les exemples présentés sont plutôt des structures qui rendent compte d'une évolution, qui fournissent une information plus qu'une opinion.

Ensuite, la « participation » prend une réelle dimension politique. L'auteure va en effet employer le terme participation à plusieurs reprises sans y mettre le même sens. En essayant de décrypter son discours, on comprend que :

- soit la participation reste de la consultation et que derrière les autres emplois du même terme, il s'agit d'exposer les effets de cette consultation qu'elle estime bénéfiques à l'établissement d'une démocratie représentative classique,
- soit tout simplement les conditions à une démocratie représentative classique.

Concrètement, l'auteure ne propose pas un nouveau système de gouvernance car le pouvoir de décision final revient toujours aux élus. En fait, il s'agit d'accompagner le processus de démocratisation des pays latino américains et particulièrement du Salvador vers un modèle de démocratie représentative.

---

<sup>30</sup> Extrait de l'entretien téléphonique du 14 janvier 2014 entre Silvia Rosales Montano et Mounia Salli.

Elle affirmera par exemple, que la « participation » sert à « développer les droits des habitants à participer à la construction des décisions publiques ou à la codécision. »<sup>31</sup> Puis, elle précise que « la décision finale reste entre les mains des élus, mais elle est légitimée par la production d'un intérêt commun à partir des intérêts individuels »<sup>32</sup>.

C'est la production de cet intérêt commun qui serait, selon elle, un effet bénéfique du processus de consultation dans la méthode Apoyo Urbano. Les acteurs territoriaux, émanant de la société, du peuple, vont fournir de la matière à réflexion aux techniciens et ce sera aux élus de prendre les décisions justifiées par la prise en compte du peuple. Puisque tous les acteurs sont écoutés, ils vont permettre la réelle construction d'un intérêt commun. On peut noter que toute sa méthode est basée sur la « bonne foi » de participants supposées œuvrer pour une meilleure gestion possible de leur territoire. Elle n'anticipe pas les conflits d'intérêt, la corruption, les jeux de pouvoir, etc.

Puis, malgré la clarté de sa position, il est intéressant de noter que dans son discours, elle introduit des éléments qui rendent son propos un peu confus. Par exemple, elle emploie le terme de codécision alors qu'elle affirme que la décision finale doit être prise par les élus.

Ensuite, à la fin de la méthode ApoyoUrbano, l'auteure propose d'évaluer le processus participatif et c'est ainsi qu'apparaissent, derrière le mot « participation », les conditions d'une démocratie représentative réelle.

D'abord, elle introduira « la participation politique » qui équivaudrait à la « transparence » ou « Comment s'exerce le droit citoyen et l'utilisation des

---

<sup>31</sup>Voir le page 39 de ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l'Amérique centrale, 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

<sup>32</sup>Voir le page 40 de ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l'Amérique centrale, 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

instruments démocratiques pour la libre élection des représentants dans les différentes instances qui prennent des décisions sur les territoires. »<sup>33</sup>

Il est rappelé qu'il existe une corruption et un clientélisme en politique et qu'il faut rester vigilant. Il s'agit de comprendre si les acteurs influents sur la gestion territoriale qui ont été élus, l'ont été réellement démocratiquement. Il est demandé au lecteur de rendre compte de la corruption éventuelle autour du projet. Or, l'équipe technique en charge de la mission ne peut pas entreprendre sans l'avoir montée avec des élus. Donc, il ne pourra les accuser de corruption de quelque nature que ce soit s'il est employé par ces derniers.

Ensuite, il est question du processus de décentralisation avec la « participation communautaire » ou « comment s'exerce le droit citoyen à la libre association, pour promouvoir, diriger et consolider processus de développement local et territorial »<sup>34</sup>. C'est un des principaux enjeux notamment au Salvador qui est un Etat centralisé. Comme on l'a vu dans l'état de l'art, il s'agit de la confusion qu'il y a entre participation et décentralisation ou le renforcement des pouvoirs locaux dans un contexte où se joue l'affermissement démocratique [RAMIREZ GALLEGOS Franklin, *Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur*, 2005].

Enfin, s'ajoute un élément un peu inattendu et significatif de la décontextualisation des enjeux participatifs. Plus spécifiquement concernant l'urbanisme, l'auteure invoquera l'objectif « d'améliorer la gestion urbaine en intégrant les nécessité et aspirations des habitants et en limitant ainsi les conflits et le temps de mise en place du projet, etc." On se rappellera des mouvements contestataires français qui luttaient contre des projets urbains spécifiques. Au Salvador, où la démocratie est particulièrement récente, l'enjeu urbain, surtout à l'échelle locale, peut paraître secondaire face aux nombreux chantiers démocratiques.

Ainsi, l'action effective de l'ONG se résume finalement à de la consultation considérée comme garante d'un intérêt commun. Toutes les autres dimensions

---

<sup>33</sup> Voir page 35- Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

<sup>34</sup> Voir page 36- Annexe - Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique, Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »

de la participation ne sont rien d'autres que des prescriptions et n'entrent pas obligatoirement dans le cadre des interventions d'Apoyo Urbano.

Pour conclure, concrètement, on comprend que l'auteure entend, à travers l'intervention de son ONG, modifier un système de penser l'urbanisme car elle est convaincue que ce serait l'améliorer et participer au processus de démocratisation de l'appareil de gestion des politiques publiques.



### III. Hypothèse et Protocole de recherche

Le document est présenté comme applicable à toute l'Amérique latine pour un quelconque projet d'aménagement du territoire à ambition « participative ». Or, on aura compris que la méthode d'Apoyo Urbano a été créée pour changer une certaine pratique locale latino-américaine de l'urbanisme.

La présidente de l'ONG a conseillée d'utiliser sa méthode dans le cadre de la mission. Il est donc possible de se servir de cette expérience pour tenter de répondre à la question suivante :

« Est-il possible d'appliquer la méthodologie de l'ONG Apoyo Urbano dans n'importe quel contexte latino-américain? Cas d'une mission de 4 mois menée par une coopérante française - l'élaboration d'un PLU, à El Rosario de La Paz, El Salvador »

Hypothèse : Non, car la méthodologie d'Apoyo Urbano est trop empreinte de représentations et pratiques qui ne sont pas celle du contexte de l'application.

Avant d'exposer le protocole de vérification de l'hypothèse, il semble important de préciser deux éléments qui ont pu déformés son application. D'abord, le fait que l'actrice de la mission soit une coopérante française qui avait peu de connaissance du terrain et une approche de l'aménagement du territoire marquée par une formation universitaire française, proche de la pratique de l'ONG. Ensuite, la mission devait durer 6 mois mais s'est réduite à 4 mois. Seule une stratégie de gestion urbaine a été réalisée en 4 mois. Le plan Nature et Climat prévu pour les 2 mois suivant n'a pas pu être effectué. Il faut noter que selon la présidente de l'ONG Apoyo Urbano, la capacité d'analyse de la coopérante a été fortement atteinte par la précipitation de son retour en France : *«La chose qu'il faut que tu évites, c'est d'analyser ce document en cherchant à savoir à qui la faute si ça n'a pas marché. Si ça n'apparaissait de manière concrète, soit ça tient de l'objectif même, soit ça la question d'autorité professionnelle. L'erreur que tu peux faire, c'est de juger la méthode par rapport à ton expérience parce qu'elle est tronquée et qui était partie avec beaucoup d'interrogation sur la durée de ta présence, qu'on a du gérer en catastrophe. Ce n'est pas un bon exemple. Ça m'interroge de ta capacité à interpréter quelque chose qui n'a pas été complet.»*<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>Extrait Entretien téléphonique avec Silvia Rosales Montao, le 14/01/14

#### 4. Le stage à El Rosario comme test « d'applicabilité » de la méthode d'*Apoyo Urbano* dans la commune d'El Rosario au Salvador

Malgré les incohérences identifiées entre la méthode et le contexte d'application, les acteurs salvadoriens et l'ONG ont consenti à la réalisation de la mission. On s'intéressera alors, en premier lieu aux raisons qui les ont tous poussés à adhérer au projet. Ensuite, on identifiera les blocages face aux « améliorations » souhaitées par l'ONG. Pour cela, on analysera le déroulement de la mission menée à partir de la méthode.

Auparavant, on rappellera le contexte de la mission en présentant les différents acteurs, le contenu et les objectifs de la mission.

La mission se fera dans une commune, El Rosario, qui fait partie d'une intercommunalité *Los Nonualcos*. L'ONG *Apoyo Urbano* collabore avec cette intercommunalité. L'un des objets de leur coopération est de doter, à long terme, toutes les communes membres de Los Nonualcos de ce qu'ils appellent des « stratégies de gestion urbaine pour les centres patrimoniaux mixtes ». La mission consistera à faire d'El Rosario la 4<sup>ème</sup> commune à en bénéficier. L'objectif affiché de cette démarche est de lancer une dynamique d'aménagement du territoire dans chacune des communes membres.

La mission est présentée comme le fruit d'une discussion entre l'association *Los Nonualcos*, les mairies qui en sont membres et *Apoyo Urbano*. Or, la situation est bien plus complexe que le consensus affiché.

- a. Comment les acteurs ont-ils adhéré à sa réalisation de la mission ?

### *L'autorité d'Apoyo Urbano et de Los Nonualcos*

Il faut savoir que c'est l'association *Los Nonualcos* qui a contacté *Apoyo Urbano* pour un appui technique sur la question de la planification territoriale en 2012. En général, les ONG apparaissent comme détentrices d'un savoir presque perçu comme supérieur pour *Los Nonualcos* et la mairie d'El Rosario. Il règne une confiance presque aveugle en l'expertise d'*Apoyo Urbano*.

De leur côté, *Los Nonualcos* impulsent des projets d'aménagement du territoire à l'échelle intercommunale. Ils invitent les différentes communes à se joindre à un effort collectif mais ils n'interviennent pas dans des projets à l'échelle de la commune. Le fonctionnement est plutôt top-down. Les mairies qui font partie de l'association attendent de *Los Nonualcos* qu'elle soit force de proposition et elles lui accordent une totale confiance quand à la manière de porter les projets. On retrouve le même rapport entre *Los Nonualcos* et les mairies qu'il y a entre *Apoyo Urbano* et *Los Nonualcos*.

Cette confiance mènera *Los Nonualcos* et la mairie d'El Rosario à ne pas prêter attention à des points clefs de la mission.

## b. L'ambiguïté du vocabulaire pour une impression de clarté

En plus des rapports de confiance presque aveugle, il y a manque certain de clarification de vocabulaire employé. Ceci va entraîner des incompréhensions par rapport aux objectifs et à la définition de la mission. L'ONG se présente en tant que pratiquante d'un urbanisme participatif et la principale confusion se portera autour de cette notion de participation.

D'abord, pour *Los Nonualcos*, participation rime avant tout, avec décentralisation. La participation n'est finalement pas de la consultation quand il s'agit de mener un projet comme l'entend Apoyo Urbano. Contrairement à l'ONG, il s'agit de construire des projets, dans leur globalité, avec le maximum d'acteurs territoriaux (mairies, associations, etc.) et non pas d'en faire valider ou invalider certaines étapes. Le fait qu'ils mènent des politiques alternatives à celles de l'Etat comme leur projet de gestion des déchets solides à l'échelle de l'intercommunalité participe au processus de démocratisation. En effet, ils essaient de peser dans les politiques menées par l'Etat en essayant de faire pression pour les intérêts des différentes communes.

Ensuite, pour *Los Nonualcos*, l'identité locale d'abord est une identité ethnique ancrée dans le passé, qui justifie leur existence. L'intercommunalité utilisera l'identité locale principalement comme un prétexte à l'émancipation d'un pouvoir local. Elle sert à légitimer l'existence du territoire. Par exemple le nom de l'association *Los Nonualcos* est le nom d'un ancien royaume de natifs, à priori, présent entre le département de la Paz et une partie de celui de San Vicente. Pourtant, la délimitation de ce territoire n'a pas été basée sur la présence actuelle d'une partie de la population qui ne se revendique « nonualca ». Il ne faut pas ignorer non plus que l'association utilise la symbolique d'un personnage de la rébellion qui incarne à la fois, la rébellion paysanne contre l'Etat fédéral d'Amérique centrale en 1932 et à la fois, la royauté du peuple de natifs Los Nonualcos car il appartenait à la lignée des caciques [Secretaria de Cultura de la Presidencia El Salvador, *Historia mínima (1811- 2011)*, Ed. Eric Rivera Orellana 2011, 156p.] Ce personnage combine aussi bien l'émancipation d'un pouvoir local que la figure de l'opprimé natif face à l'élite d'origine européenne qui composait -et compose encore- l'Etat.

Ensuite, il est question d'une identité plus « conjoncturelle ». Finalement, le groupement des 16 communes de l'association s'est plutôt fait car elles partagent des caractéristiques géographiques (proximité à la côte pacifique, mêmes sources d'emploi, etc.) et qu'elles souhaitent mettre en commun des moyens pour améliorer la qualité de vie de leurs habitants.

Alors qu'Apoyo Urbano se sert de l'identité locale pour justifier son périmètre d'intervention dans le cadre des missions comme celle étudiée, les « centres patrimoniaux mixtes ». La patrimonialité mixte spatialise le patrimoine naturel et culturel. En outre, ajouter mixte à la suite de patrimoine est un pléonasme volontaire pour souligner l'intention de considérer les patrimoines naturel et culturel. En fait, toutes les communes de la région sont organisées autour d'un centre facilement identifiable par sa forme. Ces centres concentrent les mêmes éléments (mairie, église, marché, locaux de l'économie de services, les arrêts des transports en commun, etc). Ils sont, pour la grande majorité, conçus en damier, etc. Au-delà de la forme urbaine. L'ONG a l'ambition de promouvoir une « identité future » via ces mêmes centres et par extrapolation des communes entières. Elle veut qu'à la fois, ils spatialisent une articulation entre zone rurale et urbaine et qu'à la fois chacun mette en place une innovation qui sera associée à toute la ville comme «El Rosario, la ville des personnes âgées » par exemple.

Ce centre est un construit relativement artificiel qui aura posé des problèmes dans la rédaction du document demandé. *Los Nonualcos* et les différentes mairies, malgré des « *modules de formation sur le langage/méthode sur les centres auprès des techniciens du cadastre de toutes les mairies de la région* »<sup>36</sup> ne se sont pas approprié le périmètre de proposition. D'autant plus qu'il est apparu délicat de réduire la commune à ce centre patrimonial mixte. En effet, en menant le diagnostic, il s'est avéré que les enjeux comme la salubrité du logement et la desserte en transport étaient plus urgents à traiter dans la périphérie que dans le centre. Deux « stratégie de gestion locale » ont été réalisées ; l'un à l'échelle de ce centre patrimonial et l'autre à l'échelle de la commune entière.

---

<sup>36</sup>Extrait Entretien téléphonique avec Silvia Rosales Montao, le 14/01/14

En ce qui concerne la mairie, la participation signifie l'expression du citoyen sur les politiques menées à l'échelle communale. Comme on l'a vu dans le code municipal de 2012, l'enjeu est de créer des dispositifs qui permettent une expression organisée mais contrôlée du citoyen.

On comprend que l'objectif commun est d'améliorer la qualité de vie des communes de l'intercommunalité et d'œuvrer pour l'émancipation politique locale face à l'Etat. Cependant, chacun a sa propre interprétation du caractère participatif de la mission.

## 5. Pourquoi le changement vers une gestion urbaine prospective n'a-t-il pas abouti ?

On verra que plusieurs éléments intrinsèques au contexte freineront à la mise en place d'une démarche prospective.

De manière assez significative, à la mairie, peu comprennent l'intérêt de la rédaction d'un document d'aide à la décision pour l'urbanisme. En fait, se remettre à des documents normatifs ou d'orientation de politiques publiques est presque une pratique inexistante à l'échelle locale. Aucun employé ou conseiller municipal n'en rédige car il n'y a aucune obligation légale de les produire et encore moins de les appliquer. De plus, ils n'ont que 3 ans (la durée d'un mandat d'un maire) pour agir. Les seuls projets à moyen terme (2 à 3 ans) sont menés par des techniciens qui les portent et ils ne nécessitent la rédaction que de très brefs dossiers. Tout le reste se fait sur du court terme (plusieurs semaines à plusieurs mois). L'inexistence de documents d'orientation à l'échelle locale s'explique également par l'absence d'obligation de mener à bout des projets après un changement de maire. A la suite d'un mandat, dans la loi, il est stipulé que l'équipe municipale sortante peut rester en poste si le maire entrant l'autorise. Or, c'est une commune où le poids du parti est très important. Tous les techniciens de la mairie doivent officiellement adhérer aux idées du parti pour faire partie de l'équipe municipale. Comme l'antagonisme entre partis est très important, en général, tous les projets impulsés par un parti sont abandonnés par l'autre et parfois les traces sont détruites.

En outre, mener un travail intégrant tous les domaines de compétences de la mairie via une « stratégie urbaine » n'est pas une pratique très courante à une aussi petite échelle. Tous les employés travaillent sur un domaine précis comme la question de la préservation de l'environnement, la question des populations vulnérables (femmes, adolescents, personnes âgées, etc.) ou encore de la prévention des risques naturels et anthropologiques. Lorsque les différents services se rendent compte qu'ils ont besoin de coopérer sur un projet comme ceux de la préservation de l'environnement et de la prévention des risques, ils le font. Ces collaborations ne sont pas imposées mais se font de manière informelle car c'est une petite structure et tout le monde sait ce que fait l'autre. D'où, l'incompréhension de la nécessité de formaliser toutes ces éventuelles interactions.

Pour illustrer cette incompréhension, on prendra l'exemple d'une demande de quelconque document qui serve potentiellement à l'élaboration d'un document de gestion urbaine auprès de la mairie et de *Los Nonualcos* à laquelle on a répondu qu'il n'y avait rien du tout. Cependant en demandant thème par thème (habitat, environnement, etc.) ce qu'il y avait, quelques documents à l'échelle locale, régionale et nationale ont été fournis.

Ce fait illustre bien les différences de gestion du territoire entre le couple mairie/ Los Nonualcos et Apoyo Urbano et on aura compris qu'elles sont du à des questions structurelles et donc presque particulièrement difficiles à dépasser.



## 6. Pourquoi le changement vers une gestion urbaine consultative n'a-t-il pas abouti ?

Plusieurs obstacles ont empêché de mener à bout le processus consultatif décrit dans la méthode *Apoyo Urbano*.

On rappellera que la première étape du processus consultatif est de monter le comité de suivi, de pilotage et l'équipe technique mixte.

Le comité de pilotage se réduit aux trois membres de l'association *Los Nonualcos*, un tuteur au sein de l'ONG et la présidente de l'ONG. Le maire et les conseillers donnent peu de directives. La compétence qui se rapproche le plus d'un service urbanisme est celui du cadastre qui se charge plus du foncier que des questions de planifications urbaines. Le comité de suivi, quant à lui, n'existe pas et aucun acteur n'insistera pour le constituer. Enfin, l'équipe technique mixte est le seul groupe à constituer par la coopérante. Cette équipe mixte n'a pas pu participer à la réflexion sur la mission parce qu'ils n'étaient tout simplement pas payés plus pour le temps qu'ils y accordaient, qu'ils ne comprenait pas tout à fait l'intérêt de la mission, qu'ils avaient des emplois du temps qui pouvaient changer à la dernière minute, etc.

L'auteure reconnaîtra que ce genre de groupes de travail, en général et surtout dans ce contexte de la mission, servent plus à « *maintenir un dialogue qu'à obtenir un résultat* »<sup>37</sup>. Finalement, on s'éloigne de la consultation au profit de l'information et la sensibilisation à l'aménagement du territoire à l'échelle locale.

---

<sup>37</sup> Extrait Entretien téléphonique avec Silvia Rosales Montao, le 14/01/14

Au moment de penser aux propositions, il a été entrepris de réaliser une enquête - comme la méthode le propose- auprès d'un échantillon d'habitants sur les améliorations qu'ils souhaiteraient apporter à la ville. Avec l'accord de la mairie, l'enquête est menée. Au bout d'une semaine, le maire et son conseil municipal demande de l'arrêter car ils craignent des mécontentements et des plaintes si les avis ne sont pas pris en compte par la mairie.

Une situation similaire s'est reproduite à la proposition d'un atelier à mener avec les habitants. Au centre de la ville, le marché permanent qui occupait la moitié de la place principale a été déplacé. Il y restait donc un grand espace sur lequel la mairie n'avait jusque là aucun projet précis. Il a été proposé d'organiser un atelier sur un ou deux mois avec des groupes de citoyens volontaires pour définir un éventuel programme de construction.

Le maire et ses conseillers ont tous d'abord répondu : « oui, la participation citoyenne, inclure les habitants, je suis d'accord, mais ... » Et s'en est suivie une série d'arguments pour ne pas réaliser cet atelier. D'abord, ils ont invoqué la même raison que celle de l'enquête; la peur de générer du mécontentement. Ensuite, ils ont envisagé le risque de polémique en choisissant le projet d'un groupe de travail dont les membres seraient du même parti politique ou de l'opposition. Puis, il y a eu un malentendu sur ce qui était attendu de la consultation. La coopérante a eu des difficultés à expliquer que le fruit de la « démarche participative » proposée était un programme de construction et non pas de plan d'exécution. Comprenant qu'il s'agissait d'un plan d'exécution, le maire et ses conseillers insistaient sur l'incapacité technique des habitants face à de vrais architectes. Enfin, ils ont invoqué le trop grand nombre d'avis à prendre en compte et ont déclaré qu'ils préféreraient faire les choses simplement avec un appel d'offre auprès d'architectes. Ils n'auraient plus qu'à choisir entre 2 ou 3 projets techniquement déjà aboutis.

L'auteure reconnaîtra qu'il faut un dispositif complexe pour mettre en place un projet urbain participatif. « [...] *Nous, nous avons mené un processus participatif beaucoup plus complexe en Honduras. Ce sont des choses qui nécessitent un accord politique et social qui est costaud et la première question c'était d'informer et former les gens au langage et à la compréhension du territoire, etc.* »<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>Extrait Entretien téléphonique avec Silvia Rosales Montao, le 14/01/14

## IV. Conclusion

Pour conclure, il paraît difficile d'appliquer la méthodologie de l'ONG Apoyo Urbano dans n'importe quel contexte latino-américain. En tout cas, dans celui d'une mission de 4 mois menée par une coopérante française - l'élaboration d'un PLU, à El Rosario de La Paz, El Salvador. Certains obstacles à cette application sont dus au fait que la méthodologie d'*Apoyo Urbano* est trop empreinte de représentations et pratiques qui ne sont pas celle du contexte de l'application. L'hypothèse est vérifiée et elle pose la question de l'universalisme de l'aménagement du territoire participatif.

On ne niera pas que cette discipline présente des enjeux que l'on peut qualifier de mondiaux car il existe d'évidents points communs comme la remise en question des rapports de pouvoir. Cependant, lorsqu'il s'agit de pratiques, il faut être très attentif au contexte. Il ne faut essayer d'y plaquer de supposées « bonnes pratiques » comme beaucoup d'ONG. En considérant de bonnes et de mauvaises pratiques, on compare presque l'incomparable ou au moins on le compare mal. En effet, on ne cherche pas à comprendre les différences mais plutôt à porter des jugements de valeur. On écarte toute la richesse de l'autre parce que si l'on estime qu'on est meilleur alors on n'a rien compris ni appris. Il ne faut pas rejeter non plus l'idée de normes éthiques, politiques et culturelles minimales que l'humanité entière est susceptible de partager. Néanmoins, il semble plus judicieux de les chercher - et peut-être même d'accepter leur trop importante complexité ou encore leur inexistence- dans le but d'enrichir et questionner sa propre façon de penser et non pas essayer de modifier celle de l'autre sous prétexte de l'améliorer.

## V. Bibliographie

### Ouvrages imprimés

SALAMON Joseph. *Pédagogie de la ville Les mots des acteurs dans le projet urbain. Les ateliers de dialogue urbain*. Lyon, CERTU, 2008, 143 p.

FUNG Archon et WRIGHT Erik Olin. « Le contre-pouvoir dans la démocratie délibérative et participative. » in BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves (Sous la direction de). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La découverte, 2005, pp. 49 - 80.

BLONDIAUX Loïc. « L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés questions récurrentes. » in BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves (Sous la direction de). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La découverte, 2005, pp. 120-137.

AVRITZER Leonardo. « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique.» in BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves (Sous la direction de). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La découverte, 2005, pp.231-251.

RAMIREZ GALLEGOS Franklin. « Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur.» In BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves (Sous la direction de). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La découverte, 2005, pp. 251 - 269.

BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (Sous la direction de). *La démocratie participative, Histoire et Généalogie*. Paris, La découverte, 2011, 288p.

HAUPTMANN, Éléonore et WATES Nick. *Concertation citoyenne en urbanisme, la méthode du Community planning*. Paris, Yves Michel et Adels Revue Territoires, 2010, 115 p.

GAUDIN Jean-Pierre. *La démocratie participative*. Paris, Armand Colin, 2013, 117p.

DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (Sous la direction de). *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, 137 p.

## Articles

GONZÁLEZ TRABANINO Benjamín. *Guía de Funcionamiento de los Comités de Contraloría Ciudadana*. Instituto salvadoreño de desarrollo municipal. Octobre 2012, 47p.

XIMENA LOPEZ RIEUX Claudia. *L'aménagement participatif. Un nouvel objet d'étude*. Revue électronique, L'Ordinaire des Amériques. 11p. <http://orda.revues.org/640> [Consulté le 14 novembre 2014 et mis en ligne le 23 février 2014]

ORTIZ Marielsa et BORJAS Beatriz. *La Investigación Acción Participativa: Aporte de Fals Borda a la educación popular*. Revista Espacio Abierto Universidad del Zulia, Venezuela, vol. 17, núm. 4, octobre-décembre, 2008, pp. 615-627.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12217404> [Consulté le 20 novembre 2014]

MASSIRIS CABEZA Ángel. *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes*. Conferencia Magistral dictada en el “IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial”, Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007. Mendoza. Argentina. Fecha de aprobación: 21/07/2008 - Fecha de publicación: 31/07/2008. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 34p. [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10663\\_em\\_17\\_06\\_2011\\_11\\_22\\_28.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10663_em_17_06_2011_11_22_28.pdf) [Consulté le 11 novembre 2014]

BACQUE Marie-Hélène et GAUTHIER Mario. « Participation, urbanisme et études urbaines » in *Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein*. Participations, 2011/1 N° 1, pp. 36-66. <http://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-36.htm> [Consulté le 01 décembre 2014]

R. ARNSTEIN Sherry. *A ladder of citizen participation*. Journal Of The American Institute Of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224 <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf> [Consulté le 01 novembre 2014]

WHUL Simon. La démocratie participative en France : repères historiques. Institut de débat et de recherche sur la gouvernance, Septembre 2008, 3p. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-418.html> [Consulté le 18 novembre 2014]

HEALY A. *Synthèse sur la “participation citoyenne”*. Rapport INTERACT, Grand Lyon, Juillet 2004, 16p. [http://www.millenaire3.com/uploads/tx\\_ressm3/syntheses\\_aisling\\_healy.pdf](http://www.millenaire3.com/uploads/tx_ressm3/syntheses_aisling_healy.pdf) [Consulté le 15 octobre 2014]

SLOCUM Nikki, ELLIOTT Janice, HEESTERBEEK Sara et J. LUKENSMEYER Carolyn. *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*. Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, Mars 2006, 204p. <http://www.kbs->

frb.be/uploadedfiles/kbs-frb/files/fr/pub\_1600\_methodesparticipatives.pdf  
[Consulté le 14 novembre 2014]

NEUMAN Michael. *Quelques exemples de méthodes participatives*. Colloque « Sciences et Société en mutation » CNRS. Dossier réalisé le juin 2006, 9p.

[http://www.cnrs.fr/colloques/sciences-societe/references/docs/Web\\_methodo\\_participatives.pdf](http://www.cnrs.fr/colloques/sciences-societe/references/docs/Web_methodo_participatives.pdf)[Consulté le 14 novembre 2014]

LATOUCHE Serge. *Le retour de l'ethnocentrisme*, 1er sem. 2001, 13 p.  
<http://www.revuedumauss.com.fr/media/P13.pdf>[Consulté le 30 janvier novembre 2015]

DURANCE Philippe (LIPSOR Laboratoire d'Investigation en Prospective Stratégie et Organisation, CNAM Conservatoire National des Arts et Métiers Paris), *Genèse de la prospective territoriale*, Août 2007, 18 p.

<http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/genese-de-la-prospective-territoriale-pdurance-aout-2007.pdf>[Consulté le 14 novembre 2014]

## **Rapports ONG**

DGCID, *L'action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique*, 2006, 44p.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026805.pdf> [Consulté le 15 octobre 2014]

ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. *L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales. Contribution illustrée pour l'Amérique centrale*, 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

## Documents législatifs

Asamblea Legislativa de El Salvador - República De El Salvador. *El Código municipal*. Centro de documentación legislativa, Diario Oficial. Fecha de Publicación: 05/02/1986 y Fecha de Última Modificación 20/04/2012, 48 p.

<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-municipal> [Consulté le 30 octobre 2014]

## Emissions radio

BLONDIAUX Loïc. *La Démocratie participative*. [Podcast] in l'émission Les nouveaux chemins de la connaissance, animé par Raphaël Enthoven, Diffusée sur France Culture, Date de publication : 07.05.2009, <http://blog.franceculture.fr/raphael-enthoven/democratie-participative-4/> [Consulté le 28 octobre 2014]

PAYET Christophe. *Urbanisme participatif : peut-on reprendre le pouvoir sur la ville* An l'émission # Politiques. Diffusée sur France Culture, le 9 septembre 2013, <http://plus.franceculture.fr/factory/politique/urbanisme-participatif-peut-reprendre-le-pouvoir-sur-la-ville> [Consulté le 28 octobre 2014]



## *Annexe 1*

*Synthèse traduite du document « L'analyse et la gestion urbaine participative, instruments de gouvernance locale démocratique,*

*Eléments méthodologiques pour accompagner la décision publique concertée, l'intervention spatiale durable et le renforcement des compétences locales »*

### *Auteurs*

« Ce document a été conçu par Silvia ROSALES MONTANO, socio-économiste et urbaniste salvadorienne, docteur en économie des transports et d'aménagement du territoire, présidente de l'ONG *Apoyo Urbano*, entre autres, travaille à l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Lyon. Elle est consultante internationale dans ces domaines. Elle a travaillé en Amérique centrale et du Sud, Vietnam, Chine, Tchad. Elle est aussi présidente de CITES (villes et territoires solidaires) au Salvador. Elle forme également partie de l'initiative citoyenne centroaméricaine « observatoire centroaméricain de pratique d'aménagement du territoire ».

Avec la contribution de Magali QUEYRANNE licenciée de planification et aménagement territorial avec une formation de sociologue en France. Elle a travaillé au Guatemala dans le champ des transports et de la mobilité au sein de l'intercommunalité de Los Altos, dans le champ de la revitalisation urbaine. Elle travaille au Salvador au département Habita à santa Tecla et assure le suivi de projet à Suchitoto et San Juan Opico, Siguatepe (Honduras). Elle contribue également à la recherche de CITES. »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Page 2 - ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

## Préface de Serge Tomasi, directeur de la direction de l'économie globale et des stratégies de développement au ministère des affaires étrangères et européennes

« La gestion du développement urbain et de l'aménagement durable des territoires en Europe comme en Amérique latine, se trouvent au centre des défis des politiques publiques contemporaines. Ces défis ne pourront pas être relevés sans un vaste processus participatif, qui permette de répondre aux nécessités les plus urgentes à court terme et à la construction collectives des futurs territoires.

Dans ce contexte, le Direction de l'Economie Globale et des Stratégies de Développement du Ministère des Affaires étrangères et européennes de France, apporte son soutien à l'ample diffusion de ce document méthodologique innovateur.

Les approches développées par l'ONG franco-latino-américaine *Apoyo Urbano* conduisent nécessairement à l'instauration d'un dialogue permanent entre tous les acteurs impliqués dans la construction de territoires « locaux », régionaux et nationaux.

Au travers des analyses proposées et des pratiques abordées, sont appliqués les principes généraux de la coopération internationale inscrits dans la Charte Européenne de la Coopération en matière d'aide à la gouvernance locale que la France a particulièrement soutenue.

Les contributions réunies dans ce document ont pour objectif : permettre la co-construction sociale et politique d'une approche territoriale cohérente et prospective du développement local, renforcer les capacités locales, créer et consolider un processus d'apprentissage continu et d'échange dynamique d'expérience.

Ces approches sont favorables à la gouvernance locale et à la responsabilisation réelle des citoyens et des autorités locales en termes de gestion publique.

La proposition méthodologique concrétisée dans ce document contribue au renforcement de la gouvernance démocratique locale. D'un côté, il consolide la légitimité des autorités locales dans la gestion des biens communs et de l'autre, il appuie la participation active de la société civile dans les processus de construction démocratique des territoires de vie et de travail. Tout ceci nécessite l'aide au développement de l'implication des habitants et des acteurs locaux dans l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques et des interventions

territoriales. Il est intéressant de souligner que le contenu de ce document est guidé par une approche sociale, comme intrinsèquement la lutte contre la pauvreté et les inégalités socio-économiques et territoriales.

Pour tout cela, nous souhaitons la plus grande diffusion de ce document, pour qu'il puisse contribuer à la mise en pratique de la gouvernance démocratique, facteur clef d'un développement humain durable.»<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Page 5 - ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

## Sommaire

Préface .....	2
Préambule .....	5
Contextes.....	8
En Europe et en France.....	8
En Amérique latine, centrale et au Salvador.....	11
La participation citoyenne .....	13
7 niveaux de participation.....	14
Les limites et objectifs de la participation .....	14
Les temporalités des différents acteurs .....	15
Proposition de méthode participative .....	15
Construire le cadre du projet.....	15
L' « image territoriale instantanée » ou la vision spontanée de l'objet ou sujet d'études ....	16
Etablir un pré-diagnostic et un diagnostic .....	18
Définir les périmètres d'analyse et de projet avec tous les acteurs en mobilisant la perception des différents acteurs.....	18
Dégager les enjeux principaux du territoire d'analyse et d'intervention.....	18
Le diagnostic.....	19
Les propositions.....	22
Conception du plan ou du projet.....	28
Structurer les éléments de base du plan ou projet.....	28
Anticiper les étapes et le contenu des évaluations à mettre en œuvre.....	29
La phase de mise en œuvre et de la gestion participative .....	31
Réalisation et anticipation des changements, évaluer et adapter la réponse.....	34

## Préambule

« La nécessité d'appréhender les territoires dont la ville comme espaces complexes et interactifs à structurer est devenu urgent dans les contextes nationaux et locaux.

Pour cela, le dialogue et la concertation au sens large et pérenne entre acteurs sont essentiels. Ceci constitue la garantie de la cohérence territoriale, temporelle et sociale de la gestion publique à court, moyen et long termes. C'est aussi la garantie d'une gouvernance et d'une gestion démocratique des biens communs (sols, espaces naturels et agricoles, ressources hydriques, patrimoine humain et habité, etc.)

En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, dans presque le monde entier, cette cohérence territoriale est recherchée à travers la mise en place de multiples processus de « dialogue social local », qui vont de l'information ou la communication de base de l'action publique ou privé jusqu'à des pratiques plus complexes de concertation et d'implication structurées d'acteurs à toute les phases des processus de construction territoriale. Ces derniers processus sont moins développés et pour des plusieurs raisons.

Une d'entre elles est que le processus même d'une décision publique participative s'est complexifié, puisque les acteurs à intégrer ont évolués. Un autre raison est la permanence dans plusieurs territoires de fortes limitations de « savoir-faire » des élus et techniciens locaux pour assumer de manière cohérente et avec une capacité professionnelle et politique, des processus participatifs larges et stratégiques à moyen et long terme. En effet à une gestion locale souvent de très court terme, s'ajoute de bas niveaux de formation professionnelle et de vision stratégique, et beaucoup de difficultés pour comprendre les multiples interdépendances du système spatial.

Ces limites et d'autres auront un fort impact sur le type de vision de développement local durable et la gouvernance de démocratie locale de ce dernier. Aujourd'hui, beaucoup d'autorités locales doivent à la fois assumer ces enjeux et se former en parallèle pour affronter toutes les échelles territoriales et temporelles, avec le maximum d'acteur. Le travail est ardu puisqu'elles doivent prendre en compte la multiplicité des acteurs de « coopération » avec des intérêts et des compétences différentes : association d'habitants, représentants corporatifs, secteur privée, état centralisé ou entités étatiques déconcentrées, ONG, coopérations internationales, etc.

Ce travail est d'autant plus ardu car il s'agit de la construction des territoires de vie et de production de cette génération et des futures.

Dans ce contexte, et avec le but de soutenir une gouvernance démocratique multi-échelle dans le champ de la planification, aménagement et gestion urbaine, *Apoyo Urbano* propose un processus méthodologique d’appréhension de l’analyse et de la gestion urbaine participative. En s’inspirant des objectifs de la Charte Européenne de la Coopération en matière de soutien à la gouvernance locale, cet apport méthodologique consiste à :

- Soutenir les dispositifs institutionnels qui favorisent le dialogue entre les différents niveaux de gouvernance, de manière à assurer une cohérence entre l’élaboration, la planification et la mise en œuvre de politiques nationales et locales.
- Développer les capacités des structures locales pour consolider une contre partie politique et technique, capable de dialoguer de manière équilibrée avec les instances nationales et les autres acteurs à la recherche d’une gestion territoriale cohérent depuis la planification jusqu’à la gestion et l’évaluation de la mise en œuvre.

Pour cela, *Apoyo Urbano* propose de décrire et illustrer les éléments de base qui permettent de construire une planification et une gestion urbaine interactive et proactive, à partir de ses expériences de 10 ans d’accompagnement et de conseil de l’action publique locale comme la formation-action dynamique en Amérique Centrale.

Cet apport fait partie des actions initiées il y a quelques années de formalisation et transmission d’expériences méthodologiques. Parmi elles, la transmission plus structurée, a été celle réalisée entre 2004 et 2006 avec la faculté d’architecture de l’université Rafael Landivar du Guatemala, au sein du master de planification et de gestion urbaine et avec l’institut de recherche en design industriel de la même université.

En parallèle à ces avancées, le soutien de la coopération française aux actions réalisées par *Apoyo Urbano* en Amérique Centrale, de 2000 à 2005 et le développement par elle-même d’une approche spécifique de « gouvernance démocratique », sont à l’origine de l’idée de formaliser un « guide méthodologique » en matière d’aménagement du territoire, comme un instrument de cette gouvernance. Cette première idée s’insérait dans un concept global français de gouvernance développée dans les stratégies de coopération internationale [“L’action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique”, MAE, Francia, 2006)], l’art de gouverner en articulant la gestion de la question publique avec les différentes échelles territoriales, avec ses interfaces locale/mondiale en régulant en parallèle les relations qui se créent au sein de la société et en coordonnant l’intervention des multiples acteurs impliqués.

Appliqué à ce qui attire au territoire, et surtout à l'urbain, cette première approche se transforme petit à petit en une approche de gouvernance démocratique, intégrant ainsi les mécanismes de coordination sociale qui participent à l'action politique. L'intérêt de ce concept et son appropriation pour cet apport méthodologique est de considérer la gouvernance comme un processus et non comme un ensemble de règles et d'action. Ce processus facilite la participation dans la définition de politiques publiques et leur mise en œuvre par de multiples acteurs avec des intérêts et des modes de régulation souvent divergentes.

Le principal apport de ce document est d'élaborer l'analyse et la gestion urbaine comme un processus qu'il faut appuyer, et non comme un modèle méthodologique préétabli qui doit être appliqué. Comprendre la complexité de l'analyse et de la gestion urbaine, et l'assumer dans tous les champs de l'intervention publique, politique et technique est essentiel pour le renforcement des compétences locales donc de la gouvernance.

Le contenu de ce document illustrera à travers des problématiques liées au développement durable comme les objectifs du *Milénio*, les processus et approches de base permettant de co-produire des territoires et sociétés solidaires sur la base de visions communes. Il s'agit d'une synthèse qui aborde autant l'expérience locale et la mise en synergie des expériences internationales de l'équipe que ses recommandations et celles extérieure à l'équipe en vue de territoires durables et solidaires.

Sans imposer de normes et de méthodes établis et universelles, il s'agira ici d'apporter à chaque acteur intéressé et au travers d'expériences locales, la possibilité de renforcer ses visions et pratiques locales en matière d'analyse, d'intervention et de gestion urbaine participative. »

## Contextes

### En Europe et en France

En Europe, la réglementation s'est renforcée en parallèle des pratiques consultatives depuis les années 80-90. Il existe des outils depuis plusieurs dizaines d'années comme les référendums en Suisse et dans les pays nordiques ou l'enquête publique en France.

Les méthodes de participation sont plus ou moins développées selon le contexte local en particulier concernant l'urbanisme et l'aménagement du territoire dans les quels se sont développées une forte réglementation et une intégration obligatoire de l'opinion citoyenne.

Le cas français est très intéressant car c'est un système mixte, dans lequel le pouvoir de l'Etat en matière de réglementation de la participation citoyenne est important. La commune est considérée comme le référent principal du citoyen sauf en cas de planification inter-municipale.

La « démocratie participative » est un système hybride entre démocratie représentative et démocratie participative. Elle présente beaucoup de limites comme la délégation de compétences, des réglementations qui permettent uniquement au citoyen de « participer » et « être consultés ».

#### - L'enquête publique

Elle a été mise en œuvre dans des décisions locales depuis le XVIIIème siècle mais la pratique est plus généralisée depuis 1983 avec la *loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et de la protection de l'environnement*. La procédure a été actualisée avec les lois de 1995 et la loi de relative à la solidarité et le renouvellement urbain en 2000.

Cette procédure concerne les processus de planification territoriales comme le PLU (Plan local d'Urbanisme, le Scot (Schéma de cohérence territoriale), PSMV (plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine), ... et toutes les procédures relatives au droit à la propriété.

**-> La limite dans l'application de l'enquête publique est qu'elle intervient en phase final et limite les modifications du projet initial.**



- La concertation obligatoire pendant le processus d'élaboration de documentation d'urbanisme et aménagement territorial

En plus de l'enquête publique, il existe d'autres **mécanismes de participation** qui interviennent dans **l'élaboration** ou la **révision** de document stratégique ou opérationnel. Ces mécanismes **s'ils ne sont pas respectés peuvent faire annuler le projet**. Ils ont notamment permis que des associations locales de **protection de la nature** ou des **usagers affectés** par le projet soient consultées.

Toutes les procédures sont renforcées par une série de normes et de lois dans plusieurs domaines.

#### *Le droit à l'information accessible à tous*

Cette loi est pensée pour établir de manière **transparente budget** des communes de 3500 habitants et plus. Elle concerne des questions de budget et de finance publique.

Elle rend possible la création de « **Comités consultatifs** » composés d'habitants, d'associations, etc. qui interviendront sur des questions d'intérêt local. Ils peuvent transmettre des **propositions au maire** après consultation de ce dernier.

#### *La démocratie de proximité*

En plus de réglementer le débat public, cette loi permet la création de « **conseil de quartier** » **obligatoire** dans les communes de **plus de 80 000 habitants** et facultatifs dans ceux de moins de 20 000 habitants.

#### *Un aménagement et développement territorial durable (25 juin 1999)*

La loi permet la création et association des « **Conseils de développement** » au sein d'une agglomération ou d'une intercommunalité. Ils sont associés à l'élaboration d'un plan ou d'un projet d'aménagement (plan directeur,...) au moment de sa **réalisation** et de son **évaluation**.

#### *Le renforcement et la simplification de la coopération inter municipale (12 juillet de 1999)*

La loi prévoit, entre autres, la création de « **Commission consultatives d'usagers des services publics locaux** » associant le public, les associations locales, et personnalité qualifiées.

Ces commissions doivent être **consultées** sur la **création** ou le **fonctionnement des services publics**.

Il existe plus de **figures légales et d'initiatives locales** comme les **Commissions locales d'information et de surveillance en matière de déchets, les bureaux du temps** qui proposent de manière concertée de nouvelles formes d'organisation des temps de travail, de sociabilité jour/nuit, etc. On retrouve à l'échelle locale (agglomération), le « conseil de développement » qui est composé d'habitants, associations, de classes professionnelles, ...

Au niveau national, il existe depuis la fin des années 1950, un organisme consultatif national, le Comité économique et social (CES). Il s'agit d'une assemblée constitutionnelle consultative composée de 231 conseillers, qui assure la participation de représentants des principales activités économiques et sociales. Ses 3 grandes missions sont les suivantes :

- Conseiller le gouvernement et participer à l'élaboration de la politique économique et sociale,
- Favoriser le dialogue entre les différentes CSP.
- Contribuer à l'information d'assemblées publiques.

Le CES peut s'auto-solliciter et se faire solliciter. Les opinions, études et rapports réalisés par le CES sont transmis au 1<sup>er</sup> ministre, au 2<sup>e</sup> assemblée du parlement et entendus par la commission publique mais aussi publiés dans le Journal Officiel. Les travaux sont votés par vote en assemblée plénière, en réunion publique.

On retrouve des organismes similaires dans chaque région, les CESR. Ils sont obligatoirement consultés sur leurs champs de compétences avant la décision des conseils régionaux et surtout concernant la préparation et l'exécution des projets contrats Etat-Région.

L'équivalent du CESR existe dans plus de 50 pays dans le monde et le CES à échelle nationale n'existe qu'en Espagne et en Belgique.

### *La démocratie participative au niveau local*

Avec la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2014, les communes et intercommunalités sont vivement encouragées à consulter le citoyen dans tous les domaines de compétences locaux à n'importe quel moment sauf en période électorale.

La réforme de mars 2003 relative à l'administration décentralisée de la République et la relance de la démocratie directe à l'échelle locale a étendu les processus participatifs au département et à la région.

### *La conception participative de l'Agenda 21 au niveau local*

Cet agenda traite des questions économiques, sociales et environnementales en intégrant dans l'élaboration le maximum d'acteurs, les habitants, associations professionnelles, entreprises, ... En Europe, quasi toutes les grandes métropoles ont élaboré un agenda 21.

#### En Amérique latine, centrale et au Salvador

La participation citoyenne a longtemps été associée aux **luttons politiques** et au **processus électoral**. Elle est un moyen de **renforcer la démocratisation et le pouvoir municipal et des échelles de décision intermédiaires**. Dans son développement actuel, elle prend racines dans la culture des natifs.

Les pratiques les plus connues ont été développées par la décision publique même si elles ont été initiées par la société civile. En matière de planification, l'intégration de la participation n'est **pas obligatoire** et **manque de clarté** dans les processus qui doivent être respectés pour la réalisation. Elle s'inscrit dans divers processus légaux comme les codes municipaux, les lois de planification et d'aménagement territorial, ...

Comme le reste des pays latino américains unitaires, ces 15 dernières années, en Amérique centrale, le **processus de consultation** et la **production de plan** de développement locaux, **d'aménagement**, etc. participatifs se sont **développés**. L'Etat comme les communes et les intercommunalités ont intégré formellement ou non, les processus d'information et de consultation principalement via les conseils ouverts mais aussi à travers des referendums, plébiscites jusqu'à la conception de rapport de « propositions municipales participatives. »

Les **projets de lois actuels** d'aménagement du territoire donnent une grande importance au **dialogue social**. Ces lois traitent de la déconcentration et de la décentralisation et intègrent la **participation citoyenne** dans les principes de **l'aménagement du territoire**. Les derniers codes et projets municipaux dénotent une **certaine «institutionnalisation** » de la participation citoyenne. Les autorités locales municipales peuvent légalement institutionnaliser les processus de consultation de participation citoyenne au sens large.

Il subsiste cependant des **manques importants** concernant le caractère obligatoire de leur mise en œuvre, comme les **recours légaux** destinés aux citoyens pour se constituer en **groupe d'opposition**.

*El Salvador ou la « promotion de la participation citoyenne » pour favoriser la « conscience civique et démocratie » locale*

Dans le cas salvadorien, le Code Municipal en cours, considère que la **commune** est l'unité politique administrative qui va garantir et promouvoir la **participation citoyenne** avec la **formation** et la gestion de la population locale. Le but est non seulement de résoudre les problèmes locaux mais aussi pour le **renforcement de la conscience civique** et **démocratique** de la population. Le Code Municipal propose que les habitants des communautés dans les quartiers, les colonies, les cantons, les hameaux puissent constituer des « associations communales » pour participer de manière organisée, en **impulsant** ou en **élaborant** des projets qu'ils leur sont bénéfiques. Ces associations doivent disposer d'une personnalité juridique acceptée par le Conseil et contenir pas moins de 25 membres de la communauté.

La participation de ces associations peut concerner des **questions sociales, économiques, culturelles, religieuses, ...** et « **n'importe quel thème qui soit légal et avantageux pour la communauté** ».

La promotion de la participation citoyenne est obligatoire. Elle se traduit à travers la communication sur la gestion municipale concernant des questions de voisinages ou d'autres thématiques pour lesquelles la municipalité jugera important de consulter la population.

Les mécanismes détaillés dans le **Code municipal** vont de la **convocation** aux **sessions publics du Conseil**, les **conseils ouverts**, les **consultations populaires**, de **voisinage sectoriel**, jusqu'à la **réalisation d'un plan d'investissement participatif** et du **budget d'investissement participatif** en passant par la **constitution de Comités de Développement local**, de **Conseil de Sécurité citoyenne**, etc.

Le conseil municipal (majorité qualifiée de conseillers propriétaires élus) ou au moins 40% des habitants de la commune qui sont habilités à voter peut aussi ajouter d'autres mécanismes et figures participatives. Dans le second cas, la municipalité peut appeler la cour suprême à faire office d'assesseur.

Le code municipal prévoit aussi que le conseil ne pourra pas agir contre l'opinion de la majorité exprimée par la consultation publique si la participation est d'au moins 40 % du nombre d'habitants -votants. Il faudra noter que peu d'habitants sont au fait de leur droit...

## La participation citoyenne

Le résultat de l'ancrage de la participation citoyenne se mesurera à la transformation graduelle des groupes marginaux du savoir technique analytique de l'analyse urbaine en une contrepartie non spécialisée mais informée et la métamorphose des autorités et techniciens locaux en véritables gestionnaires territoriaux et sociaux.

« Le processus décrit est essentiellement interactif, dans le sens où il ne s'agit pas d'une approche linéaire. Il s'agit plutôt d'une série de « va-et-vient » qui participent à la construction d'une vision commune, à la base de la cohérence de la décision et de sa durabilité. Pour atteindre l'interactivité, et provoquer la participation, il est nécessaire de construire des « codes » communs entre les acteurs en fonction du processus développé.

Le processus est aussi proactif, sachant que la mise en œuvre d'une approche participative permet aux acteurs de prendre des initiatives propres et les proposer et même les mettre en œuvre.

Les acteurs assument ainsi un rôle actif en prenant des initiatives. »<sup>3</sup>

[...]

« L'analyse, la planification, l'intervention et la gestion urbaine participative, sont à la fois des éléments de gouvernance démocratique et des éléments d'un processus de capacitation- action citoyenne. Cette dernière caractéristique est importante, elle intègre quelques uns des défis des dispositifs participatifs : d'un côté *l'empowerment* social, politique et technique, dont le résultat se mesurera dans la transformation graduelle des groupes marginalisés du « savoir technique de l'analyse urbaine » en « contrepartie non spécialiste » mais informée et d'un autre côté, la métamorphose des autorités et techniques locales en véritables gestionnaires territoriaux et sociaux »<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Page 36 - ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

<sup>4</sup>Page 38 - ROSALES MONTANO Silvia avec la contribution de QUEYRANNE Magali. L'analyse et la gestion urbaine participative, outils de gouvernance locale démocratique. 2013, 116 p. <http://www.apoyourbano.org/pdf/analisisygestion.pdf> [Consulté le 15 janvier 2014]

7 niveaux de participation

- **Information** : aider à comprendre le problème, les alternatives, les opportunités et solutions.
- **Consultation** : solliciter pour obtenir des opinions, commentaires sur les objectifs, analyses, alternatives, décisions, ...

Ces 2 premiers niveaux ne permettent pas les débats qui pourraient modifier le projet in fine.

- **Implication** : impliquer les acteurs durant le développement du projet pour s'assurer que leurs préoccupations et aspirations soient comprises et prises en compte de manière cohérente.
- **Association** : s'unir aux acteurs pour décider en définissant des alternatives et les solutions définitives.
- **Habilitation** : autoriser les acteurs à la prise de décision (délégation, ...)

Ces 3 niveaux de codécision permettent la construction d'un processus idéal participatif.

- **Formation** : préparation des acteurs impliqués. Etablir un langage commun.
- **Concertation** : délibérer avec les acteurs quand un consensus fort n'est pas atteint. Or ce dernier est garant de la mise en place d'une action efficace.

Ces niveaux prennent une importance relative aux objectifs du projet et des acteurs à impliquer.

Les limites et objectifs de la participation

Le manque de clarté juridique et méthodologique limite la participation le plus souvent aux phases informatives et consultatives.

Les objectifs de la participation :

- Améliorer la gestion urbaine en **intégrant les aspirations et besoins des habitants en limitant les conflits possibles et le temps de « l'implantation » réduit.**

Un projet prétendra qu'il s'adapte plus à la situation ou la population pour éviter les ambiguïtés.

**Développer le droit des habitants à participer à la construction de la décision publique.** La décision finale est dans les mains des conseillers municipaux mais elle est légitimée à travers un intérêt commun à partir d'intérêts individuels.

Les temporalités des différents acteurs

- Les temporalités des habitants : les histoires collectives et individuelles d'hier vont conditionner les comportements et actions d'aujourd'hui.
- Les temporalités de l'administration locale : objectifs, études, réalisation, inauguration et nouveaux engagements.
- Les temporalités des techniciens : études, réalisation.

## Proposition de méthode participative

Construire le cadre du projet

### *Les Acteurs*

#### *Organisation du processus participatif*

Il s'agit de définir le **processus d'implication et d'association des acteurs impliqués et à impliquer en informant**. Ils seront sollicités car ils ont un rôle dans le processus d'occupation, d'usage et de transformation du territoire, des objectifs visés à travers leur intervention.

Ils peuvent faciliter ou freiner le plan ou le projet et il faut se poser la question du pourquoi. Il est possible de les **consulter sous une forme ponctuelle** (ateliers, réunions, ...) **OU permanente** (comité de suivi, ...) dans tout le processus.

- o Constituer un « comité de pilotage » participatif

C'est une instance qui est composée de responsables de plan et de projet et par les acteurs considérés indispensables pour la bonne exécution du processus de planification.

Le Comité se charge de l'**analyse** de l'**information** présentée par l'**équipe technique**, valide les résultats et rapports, supervise et **s'assure** que **tous les thèmes** (sectoriels et transversaux) soient **pris en compte**, **solutionne** les principaux **problèmes** liés au **processus de travail** et décide du processus méthodologique. Il se charge de la **coordination** du **calendrier de travail**, fixe les missions de l'équipe technique de base, **définit ce qu'attend le Comité de suivi** et se charge de la **communication** avec les **acteurs impliqués**. Ils sont considérés **capables de dialoguer** avec les **institutions** qui **financent** et qui prennent des **décisions politiques**.

- Constituer un « comité de suivi » participatif

C'est une instance collective composée de tous les acteurs impliqués dans le plan ou le projet.

Son rôle est l'équivalent d'un « organe de consensus social » parce que les **acteurs de la vie locale** en font partie. Le Comité se charge de **transmettre l'information à la population** tout au long du processus. Il est donc en contact permanent avec la population et le territoire et rend compte des réactions (désaccords, suggestions, ...) des groupes qu'ils représentent.

#### *Pour mieux comprendre le jeu d'acteur*

Il existe une « **matrice de relevance des acteurs** » qui justifie le choix de tel ou tel acteur en testant le niveau de participation, la capacité à apporter une ressource, les intérêts et les attentes, la relation qu'il entretient avec les autres (influente/dépendante). On trouve aussi des instruments comme la « **matrice d'impacts croisés** » qui identifient la relation force/pouvoir entre les acteurs en formulant son niveau d'influence et de dépendance par rapport aux autres acteurs. On peut distinguer 4 types d'acteur : les dominants, les dominants /dépendants, les autonomes, les dominés ou plus simplement 2 types : les acteurs primaires et secondaires.

L' « image territoriale instantanée » ou la vision spontanée de l'objet ou sujet d'études

C'est une image de base qui servira de support au pré-diagnostic. Elle se construit en **interrogeant les acteurs sollicités**. Il est donc nécessaire de d'établir une liste des acteurs à impliquer et les former.



Il faudra mettre en place des entretiens -dialogues (semi-directifs) assez libres concernant l'objet du plan ou du projet. Ils pourront être un mélange de questions ouvertes et fermées pour aussi comprendre les tenants des opinions recueillies. Exemples :

- Comment se vit le territoire ou la situation actuelle ?
- Quels sont **problèmes principaux** du territoire ou de la situation analysée ?
- Où se concentrent-ils ?
- Comment se **perçoit l'évolution** passée du territoire ? Amélioration, dégradation ? Dans des zones précises ?
- Quelles sont **attentes** par rapport au plan ou au projet ?, ...

Il est préférable de privilégier un nombre limité d'acteurs en fonction des objectifs. Il est conseillé de commencer par les plus informés et impliqués puis d'inclure de manière graduelle d'autres acteurs. Ces derniers le seront selon le niveau d'influence et de pouvoir qui leur est attribué.

Il faudra demander la permission de l'interviewé pour enregistrer l'entrevue. Cette dernière peut avoir pour but la collecte d'opinion, d'information sur du vécu, dévaluation, ... Ensuite il s'agira de **restituer** les résultats, **valider** et **compléter** les opinions. Et ce, dans le **cadre de réunion ouvertes** et en présentant un certain équilibre entre les opinions opposées à resituer dans le territoire de référence.

Il faudra également :

- organiser des **visites de terrain d'observation simple**,
- réaliser des « **cartes perceptives** » de territoires d'analyse,
- collecter des **informations de base** (cartographie, études existantes, ...),
- **analyser et organiser les données dans le but d'informer**,
- recenser les nouveaux acteurs à associer.

Ensuite, pour structurer le tout, produire une « 1<sup>ère</sup> photographie » (écrite et/ou cartographiée) de la **situation** ou du **territoire** sur lequel on veut intervenir, **des dynamiques des territoires d'analyse** et **préciser toutes les échelles d'intervention locale**.

- Cette étape permettra de synthétiser tous les discours et se dessinera une première « vision commune » du territoire. Il faudra garder en tête que ce résultat n'est pas une réalité mais bien une perception commune d'un « territoire perçu », de territoire de références et d'intervention « adaptés ».

### Etablir un pré-diagnostic et un diagnostic

Le pré-diagnostic commence dès que l'organisation du travail est claire et la première vision commune formulée.

Définir les périmètres d'analyse et de projet avec tous les acteurs en mobilisant la perception des différents acteurs

Pour effectuer un diagnostic social et urbain, il faut passer par des **entretiens**, une **analyse historique** (évolution), une confrontation avec des **périmètres légaux**.

Pour affiner les territoires d'intervention, des «**cartes mentales d'espaces de vie** » sont des outils très utiles à débattre et mettre en regard les unes avec les autres.

Et ce, via des **Entretiens** + enquêtes quantitatives et qualitatives individuelles ou collectives + **Synthèse des réflexions, études et projets existants** + **Visites de terrain/Observation** + **ateliers**, ...

### Dégager les enjeux principaux du territoire d'analyse et d'intervention

#### OUTIL n°1

La **technique SWOT** destinée à développer des stratégies marketing pour des entreprises privées. Elle permet la description des dynamiques du territoire et des problèmes à analyser ultérieurement.

Classification des forces pour un territoire : communes (quand il bénéficie de l'inclusion dans d'autres territoires), distinctives (quand il se distingue par sa structure sociale, économique, ...), d'imitation (forces copiées d'autres territoires et développées au sein de ce territoire).

+ Produire des cartes pour visualiser les dynamiques territoriales (zones urbaines, usage de sols, densité de logement, distribution de la population par niveau socioéconomique,...) + « tensions spatiales » avec des enjeux plus complexes cartographiés.

## OUTIL n°2

« L'arbre de problèmes » permet d'identifier un problème central à résoudre via le projet. Y figurent les causes et les effets du problème central. Ce dernier doit être concret et large et servir à bâtir un certain nombre de solutions alternatives.

**L'objectif général** du projet correspond à la solution au **problème central**. Les résultats attendus sont le contrôle des causes qui génèrent le problème.

Attention, cet instrument a ses limites lorsqu'il s'agit de la formulation d'une vision commune dans un contexte complexe avec des acteurs dont les intérêts divergent. Dans ce cas, il faudra compléter avec des recherches plus transversales.

+ Produire des cartes pour territorialiser le ou les problèmes

### Le diagnostic

#### *Les objectifs du diagnostic*

Un diagnostic c'est produire des informations transversales à partir des objectifs et questionnements dégagés par le pré-diagnostic. Les objectifs de cette phase sont :

- **Comprendre les dynamiques passées et actuelles** (sociales, environnementales, institutionnelles, ...)
- Faire la synthèse des **disfonctionnements** et **difficultés** d'un territoire pour définir enjeux et objectifs du plan et /ou du projet.
- **Introduire les solutions possibles**
- **Analyser les tendances observables à anticiper** (politiques publiques et comportements privés)
- Caractériser les **évolutions préoccupantes** et leurs impacts sociaux, spatiaux, économiques, ...

- Mettre en évidence les principales **difficultés de coordination entre acteurs et territoires**, les éventuels freins à l'élaboration et la mise en œuvre du plan et/ou du projet
- **approfondir un thème ou une problématique.**

### *Les actions à réaliser*

- **Des entretiens avec les acteurs**

Le but est de collecter des opinions, des idées ou des comportements et confronter des caractéristiques globales du territoire à celles plus spécifiques perçues par les différents acteurs.

Ce type d'enquête est pertinente quand l'objet d'étude, le problème a déjà été défini. Il existe 2 types d'enquête : la descriptive et l'explicative.

**L'enquête descriptive** s'utilise surtout pour connaître les **caractéristiques** d'une **population** (données personnelles, professionnelles, ...). Elle se fait dans le but de **comparer** les **stratégies** des différents acteurs. **L'enquête explicative** cherche sur la base d'hypothèse à cerner les **causes et les effets possibles** de ces dernières.

- **L'observation participante**, si nécessaire et si possible

C'est un **outil d'étude anthropologique et sociologique** utilisé pour **collecter des données qualitatives** et vérifier, si nécessaire, les distorsions de certaines situations que les informateurs ont décrites avec d'autres méthodes d'enquête.

*L'observation participante peut être utilisée dans plusieurs cas. En plus des objectifs de recherche, de développement de théories, elle peut être utilisée pour fonder ou tester des hypothèses. **L'immersion de l'observateur dans le milieu naturel des observés** est obligatoire au début de l'investigation pour s'intégrer au groupe mais le degré d'intégration dépendra de la réception des observés. L'observateur doit s'éloigner des autres acteurs avant de retranscrire ses observations pour qu'il ait une vision la plus objective possible.*

Cette observation s'utilise quand on veut :

- **Identifier les relations et les liens sociaux**
- Visualiser **l'organisation** et les **priorités** qui se traduisent dans les **comportements sociaux** et les **interactions entre groupes**, et **l'impact culturel et spatial** de ces derniers.
- **Identifier les pratiques sociales, territoriales etc. qui échappent aux simples enquêtes ou entrevues, ...**

Cet outil permet **d'affiner la validité du diagnostic** comme des projets en considérant qu'il :

- rend possible de choisir différents types de données qui ne s'obtiendraient sans la présence familière de l'observateur,
- réduit les limites des observations structurées grâce à la présence de l'observateur et la création d'un langage commun/ familier avec les observés, un recueil d'information moins « induit »,
- aide l'observateur à collecter plus facilement les autres informations par le biais de méthodes plus classiques comme des entretiens ou questionnaires,
- apporte une crédibilité aux interprétations de l'observation.

Le succès de cette méthode repose sur l'accès « sans limite » à la communauté. Cela est possible en cherchant et sélectionner des informateurs clefs qui introduisent l'observateur dans le milieu, participant au maximum d'activités communautaires permises, validant ses propres interprétations via des entretiens formels et informels avec les membres de la communauté.

- **Des entretiens avec les experts**

Il existe des méthodes d'évaluation des avis d'experts :

L'abaque de Régnier qui met en débat les causes et les conséquences du problème avec les experts sélectionnés. Attitude favorable (vert) - neutre (jaune)-défavorable (rouge) / ne veut pas participer (noir)-sans opinion (blanc).

La méthode Delphi, dite dialectique, consiste en une série d'enquêtes sur un thème particulier pour atteindre un consensus. Le but est d'obtenir une vision plus détaillée et approfondie. Elle est intéressante dans le cas de variables, d'évènements, de tendances, ... à projeter pour appuyer une prise de décision et d'analyses politiques alternatives ou options de solution à un problème sans chercher de consensus. Elle est réalisée avec l'aide d'au moins 100 experts pour atteindre 25 % de participants actifs.

Ils sont soumis à un 1<sup>er</sup> questionnaire anonyme puis à un second qui va permettre de restituer et renforcer l'information obtenue. + Etudes rétrospectives et prospectives + Travail de terrain (analyse quantitative et qualitative spatiale).

- **Réunions d'information, de consultation, de formation** comme des ateliers de diagnostic, d'analyse partagée, ...

### *Les « productions » attendues*

- Cartographier les objectifs, réponses aux enjeux du pré-diagnostic **POUR** définir les orientations pour l'action et la politique locales. (Exemples page 67)

### Les propositions

#### *La prospective territoriale*

C'est une pratique collective de réflexion et d'imagination sur les actions nécessaires pour construire un futur possible d'un territoire sur les 15 à 20 ans à venir. Le but est d'analyser les dynamiques d'un territoire lors d'un diagnostic. Elle permet de passer d'une vision de projet à celle d'une réalité vécue.

La 1<sup>ère</sup> forme de prospective est la **prospective exploratrice** qui analyse les **évolutions** et **tendances**, les **ruptures** et les signaux faibles. On retrouve aussi la **prospective normative** (processus qui cherche à établir une vision commune entre les acteurs et les grandes orientations stratégiques et politiques) et la **prospective participative** (processus qui cherche plutôt à produire une « intelligence collective » via le débat public. Cette dernière est très liée à la notion de gouvernance démocratique. Il existe aussi la prospective stratégique qui formule les orientations des actions à mettre en œuvre pour anticiper les évolutions.

## Elaborer des scenarii

En partant des **objectifs principaux** (4 à 6) et des **objectifs spécifiques**, il s'agit de **définir et débattre** les **ambitions** du plan ou projet et d'en **déterminer la mise en œuvre**.

Il faudra produire un **document d'objectifs clairs**, quantifiés et hiérarchisés avec un Comité ad-hoc représentatif (comité de suivi, ...) et une équipe technique dans le cadre **d'ateliers et de forums**. Pendant cette phase, le débat social technique et politique est fondamental. C'est à ce moment-là que le **processus participatif** au sens large (interactivité et pro activité dans le cadre d'une gouvernance démocratique) **se concrétise et s'évalue**.

On peut se baser sur l'arbre d'objectif lié à l'arbre à problème pour trouver les solutions alternatives.

Arbre à problème	Arbre d'objectif
	Actions
Causes	résultats attendu
Problème	objectif général
Effets	but

La construction participative de scenarii est un moment fondamentale. Il implique un processus de prospective territoriale et permet de comparer et débattre les options de développement territorial. Entre ces dernières, celle qui prennent en compte l'idéal de développement durable de la cohésion sociale, de l'équilibre territorial, ... sont à privilégier.

Il faut penser les scenarii comme un **ensemble d'actions à programmer dans le temps qui utilisent tous les moyens et instruments à disposition** et les concevoir de manière contrastée mais comparable sur la base d'objectifs priorisés et débattus collectivement.

Il est intéressant de développer des approches de prospective institutionnelle, sociétale et territoriale qui clarifient les impacts des options de politique publique sur le développement durable et la capacité politique et sociale de réorienter les stratégies et actions.

Il faudra aussi interroger le réalisme des actions proposées (faisabilité technique, capacité financière, durée...) et produire au moins 3 scénarii ensuite organiser des ateliers et débats sur les stratégies qui les composent.

Le but de l'élaboration de plusieurs scénarii est de faire prendre conscience qu'il existe des interférences et impacts spatiaux, sociaux, économiques, politiques, etc. plus ou moins en fonction des options et de la cohérence des politiques qui les accompagnent.

Il s'agit d'imaginer des scénarii qui traduisent les pratiques et intérêts convergents et divergents des acteurs. Pour cela, il faut installer une dynamique permanente de collecte, présentation et débat de propositions individuelles et collectives. Il ne faut pas hésiter à élaborer des scénarii de « rupture » pour appuyer les évolutions ou consolider les positions

*Les scénarii peuvent jouer un rôle pédagogique et de formation des acteurs locaux dans le sens où ils les invitent à penser le futur en rupture avec les schémas traditionnels.*

*L'idée est de réfléchir par exemple à la conception d'un objet urbain. En produisant des modèles, on dépasse le projet en lui-même pour alimenter une réflexion sur l'objet urbain qui servira dans le futur. On crée de nouvelles visions et de nouveaux outils pour appréhender ce même objet urbain dans le futur.*

*La méthode d'enquête itero-interactive (Sources = C. Harzo SLO, 1997)*

Ce type d'enquête a été créé suite à l'analyse critique des méthodes classiques d'enquête d'opinion des acteurs. Ces dernières sont généralement basées sur 3 principes :

Un échange unidirectionnel de l'enquêteur vers l'enquêté sous la forme de questions- réponses + ... ? (page 78) + les opinions recueillies sont considérées irréversibles, les enquêtés ne peuvent pas changer d'avis le temps de l'entretien.

L'application de ces méthodes mène presque toujours à la construction d'opinions artificielles ou de circonstances. En réalité, les opinions des personnes sont le fruit d'échanges sociaux plus ou moins denses que les enquêtes classiques évacuent. Quotidiennement, les opinions se forment via plusieurs réflexions contradictoires et par la confrontation à des personnes d'opinions opposées ou similaires.



Cette enquête cherche à optimiser la fiabilité des opinions émises. Elle repose ainsi sur des principes opposés aux enquêtes classiques en permettant un **échange bidirectionnel d'informations** entre l'enquêteur et l'enquêté. Elle **autorise la réversibilité des réponses** tout au long de l'enquête sans que ce soit considéré comme une contradiction.

Le but étant d'inviter l'enquêté à **se rapprocher au maximum de la réalité** et **faciliter l'expression d'un « comportement de projection »** par le biais de sa réalité quotidienne. Elle interpelle l'enquêté comme un acteur face à des informations. Ainsi, dans la phase opérationnelles, la probabilité que l'interrogé adopte le comportement qu'il a décrit dans son discours paraît plus sûre.

- Phase itérative : l'objectif est de **construire** de manière collective les **scenarii** qui répondent aux objectifs.

Il faut **identifier les personnes « ressources d'opinion »** puis organiser des entretiens ouverts et réunions. Il s'agit ensuite de **restituer** et **sélectionner** les **points à travailler** et de construire les scenarii. Le **comité de pilotage** composé de décisionnaires les **validera** par la suite.

- Phase interactive : l'objectif est l'essai des scenarii avec la population-objectif, **l'identification du scénario voulu/rejeté** par les intéressés et l'évaluation des effets induits.

- o Etape 1

**Inventaire** des **pratiques** ou comportements en **fonction** de la **problématique** de **l'acteur** et de son entourage (ex : individu et son foyer)

- o Etape 2

**Présentation** des **scenarii** ajustés et de réponses imaginées pour résoudre le problème (besoins et enjeux) dégagé, collecte des effets induits en cas de scénario sur des comportements futurs

- o Etape 3

**Collecte** des **préférences** et **rejets** déclarés pour chaque scénario présenté

- o Etape 4

**Identification** du **scénario préféré/rejeté** et évaluation des effets induits pour chaque scénario. Sélection collective d'un scénario adapté en utilisant des indicateurs d'évaluation co-construits

Une sélection collective d'un futur souhaité se réalise avec des critères qui correspondent aux objectifs définis collectivement.

- Etape 1

Comparer et évaluer les scénarii à travers les impacts induits directs ou indirects prévisibles. Le but étant de tester la pertinence par rapport aux objectifs fixés. Ce qui implique la **construction collective des critères d'évaluation** (financiers, politiques, ...) qualitatifs et quantitatifs. Mettre en place forums d'experts, de « conscience du futur », ateliers participatifs, ...

- Etape 2

**Sélectionner un scénario** et le **modifier** pour qu'il corresponde vraiment à la **vision commune**.

Les objectifs, les actions prioritaires et les moyens financiers doivent apparaître dans les débats.

*La sélection de scénarii ne se résume pas à l'évaluation par critères point par point des propositions. Il s'agit d'évaluer l'ensemble des actions dans un contexte donné. Une communication simple et claire sur les comparaisons effectuées, les résultats et la justification du choix est à privilégier. Doivent être considérés au même niveau les objectifs de développement durable, de faisabilité et rentabilité financières et d'acceptation sociale.*

*Attention : Un indicateur n'est pas une variable .Il mesure les dynamiques positives ou négatives pour un territoire. Une variable permet de lire ces dynamiques à la nuance près qu'elle n'est pas liée à une option politico-sociale définie.*

*Présentation du scénario et réadaptation aux nouvelles suggestions*

Il est possible d'organiser des « **ateliers de conscience durable** ».C'est une méthode de réflexion sur le futur des villes. L'objectif des débats est d'arriver à un consensus sur les moyens à mettre en place pour réussir à construire un futur plus durable pour la ville. Les participants présents dans ces ateliers sont au nombre de 40 à 50 représentants de groupes qui composent la population (associations, citoyens, techniciens, experts professionnels, commerçants, secteur privé et public et fonctionnaires de l'administration. Les échanges sont animés par des intervenants indépendants qui travaillent pour une autorité locale ou un organisme qualifié. **Le but est d'uniformiser les niveaux de connaissance de chacun.**

Cette méthode permet que dans les conclusions de **l'atelier apparaissent les opinions des différents participants**. Elle permet aussi et surtout que **s'échangent** de la manière la plus **transparente** possible les connaissances et opinions de tous et que se construise une vision commune du futur.

L'atelier de présentation d'un scénario, préalablement élaboré, reflète une vision commune du futur des secteurs ou thématiques considérés clefs dans le contexte définis.

- 1<sup>ère</sup> session : **débats** en atelier **entre pairs** (représentants d'un même secteur). Chaque groupe élabore sa propre vision du futur et en dégage les éléments les plus marquants (optimistes comme pessimistes).
- 2<sup>ème</sup> session : **chaque groupe présente sa vision** et un débat a lieu dans le but de clarifier et d'élargir des thèmes présentés par chaque groupe.
- 3<sup>ème</sup> session : **Débats en ateliers mixtes et thématiques**. Après un résumé de la session antérieure, les thèmes les plus importants sont dégagés et sont redistribués en groupes thématiques. Chaque participant propose des idées et actions qui sont débattues et reformulées dans chaque groupe. A la fin, un vote est organisé pour les actions et les idées puis on les regroupe pour refaire des ensembles portés par chaque groupe.
- 4<sup>ème</sup> session : **Un vote est organisé** et les propositions acceptées par le grand nombre apparaissent. Parfois, il est décidé que dans les groupes ne puissent pas voter pour leurs propres propositions avec le but de renforcer l'évaluation et le débat.

*Cette méthode est connue sous le nom d'EASW (European Awareness Sustainability Workshop). Cette méthode a été élaborée et consolidée avec une mise en pratique à l'échelle européenne à partir des travaux de l'Institut Danois de Technologie. Il s'agit d'un forum de citoyen qui se déroule sur un ou deux jours.*

*L'objectif est d'arriver à un consensus entre tous les groupes avec des techniques de débats et de dialogue. Une évaluation de l'atelier est habituellement effectuée pour tester la validité de ce dernier et des futurs ateliers à mettre en place.*

*Pour que l'atelier soit efficace, il faut que les organisateurs pensent à présenter au mieux les scénarii, à obtenir une bonne représentativité des participants et à garantir que chacun s'exprime dans le calme. Il est préférable de choisir des personnes qui ont un savoir-faire du contact social, une certaine conscience du futur et pas seulement au niveau local et sur le court terme, une connaissance d'autres manières de voir les choses.*

## Conception du plan ou du projet

Les politiques et stratégies globales comme les programmes et les actions directrices sont définies. Après la sélection du scénario, il y a 3 étapes :

- L'élaboration du cadre du plan ou projet choisi = **clarifier les « concepts support » : les éléments non négociables ou modifiables, ...**

-> Un document qui définit le **cadre la mise en œuvre**

- La **recherche de « bonnes pratiques »** locales ou internationales (Benchmarking territorial= collecte et synthèse d'expérience similaire pour définir les termes de références). Le but est d'enrichir la proposition finale sans copier les pratiques existantes.

-> Un dossier avec toutes **les bonnes pratiques qui ont participé à la réflexion**

*Attention, le « benchmarking » doit s'utiliser avec beaucoup de précaution pour éviter de donner l'envie de copier, laissant de côté une construction appropriée et collective de la bonne pratique. Il est conseillé de présenter les bonnes pratiques en même temps que le contexte social, économique, etc. dans lequel elles ont été conçues. Cette évaluation précède l'assignation des ressources pour la mise en œuvre du plan/projet.*

- La conception du plan ou projet final et sa gestion anticipée =définition des critères et indicateurs de l'évaluation et de l'évolution ou observation ex ante. *C'est une étape clef du processus de gouvernance démocratique. Cette phase est souvent considérée comme inutile parce qu'elle pâtit de la méconnaissance de l'élaboration de scénarii pourtant elle assure la construction de projet durable sur le plan technique, social et politique.*

S'il apparaît pertinent que de nouvelles études soient réalisées, il sera élaboré au plus vite un premier avant-projet.

-> Un autre document avec les **avant -projets éventuels**

Structurer les éléments de base du plan ou projet

Il existe une qui technique repose sur une matrice de 4 à 5 colonnes.

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources et moyens de vérification	Facteurs externes/hypothèses
Objectif général				Les éléments hors de contrôle à prendre en compte
Objectif spécifique				
Résultats attendus				
Activités				

L'objectif général décrit ce qu'on essaie d'atteindre avec le plan/projet. Il permet de formuler la perspective de mise en œuvre du projet ou plan.

Les objectifs spécifiques doivent être concrètement atteints.

Chaque activité répond à un objectif spécifique dont un certains résultat est attendu. Elles doivent chacune faire l'objet d'une définition de moyens humains et financiers nécessaires.

*Il faut noter que cette logique peut être dans plusieurs cas très statique et rigide et limitant l'adaptation d'un processus d'élaboration d'un projet aux mutations imprévues d'une réalité sociale (mutation politique, normative, ...). Pour intégrer ces dernières dans la structure du plan/projet, il faut qu'elles restent prévisibles.*

Anticiper les étapes et le contenu des évaluations à mettre en œuvre

Après la conception du plan ou projet, une série d'observation et d'évaluation doivent être réalisées :

- L'évaluation **ex ante** = **évaluation de la pertinence et de la cohérence de proposition avant qu'elle soit mise en œuvre.** Elle précède l'assignation des moyens et ressources pour la mise en œuvre et elle se base sur des analyses du type rapport coût/bénéfice, coût/impact, coût/efficacité.

*C'est une étape clef du processus de gouvernance démocratique. Cette phase est souvent considérée comme inutile parce qu'elle pâtit de la méconnaissance de l'élaboration de scénarii pourtant elle assure la construction de projet durable sur le plan technique, social et politique.*

*Le temps et l'effort consacrés à l'évaluation ex ante doit être égal à ceux consacrés à l'élaboration du plan et de l'action. La qualité de cette évaluation dépendra de la quantité et la qualité des informations qui proviennent d'autres expériences d'évaluation, d'études ou de mise en œuvre préalable comme le montage financier ou du type de décision. En absence de données existantes, les études d'évaluation ex ante devront être réalisées. Si les données sont existantes, il est possible de les synthétiser et de construire de manière participative le processus d'information. Si en général, l'évaluation ex ante se fait en interne avec les équipes techniques ou opérationnelles, il est conseillé de continuer avec le processus participatif.*

*Le rôle de l'enquête et de l'entretien avec les bénéficiaires est important dans cette phase.*

Cette phase cherche à améliorer de manière anticipée la qualité de l'intervention et produire une information qui permet aux autorités et aux citoyens de mesurer la valeur du plan/projet.

Dans bien des cas, l'évaluation peut se dérouler parallèlement à la conception du plan/projet et les résultats sont pris en compte dans l'élaboration des propositions.

Dans tous les cas, l'anticipation est de règle car la collecte d'information et son analyse demande du temps.

8 étapes sont nécessaires :

- Analyse du problème et évaluation des besoins= Que faut-il résoudre ?  
Quels facteurs et acteurs se doit-on de prendre en compte ?
- Formulation des objectifs généraux, spécifiques, et opérationnels en termes de résultats espérés comme les indicateurs prévus pour évaluer les moyens à utiliser leur résultats et les impacts.
- Définition des mécanismes de prestations ou d'instruments à utiliser, évaluation des risques de mise ne œuvre et de gestion.
- Analyse de **la valeur ajoutée** de **l'intervention** proposée, sa **complémentarité** ou **compatibilité** avec **d'autres actions en cours**, ...

- **Equilibre des résultats et savoir-faire en matière d'évaluation**, études et propositions similaires, et leur possible prise en considération pour améliorer le plan/projet.
- Proposition d'une **observation** de la **mise en œuvre** et de son évaluation : méthodes (et leur pertinence) de **collecte d'information** et de son **traitement**, le système de **suivi**, la programmation du moment de l'évaluation et des étapes.
- Définition de comment sera assurée l'efficacité de la mis en œuvre par rapport au coût et aux moyens à disposition. On cherchera à produire les mêmes résultats avec moins de dépenses ou de meilleurs résultats pour le même coût.
- La « ligne de base »= c'est un instrument de mesure quantitative qui se conçoit au début de la phase de mise en œuvre. Il sert principalement à établir une situation initiale, « l'année 0 » qui permettra mesurer l'évolution du plan/projet.

On peut structurer l'année 0 à l'aide des 3 indicateurs suivants :

- De structures = plateforme de planification (indicateurs temporels, standardisés et d'usage commun)
- De conjecture = mesures situationnelles liées à des entités publiques, ou procédures, etc.
- De référence= indicateurs généraux comme le PIB, etc.

**L'évaluation ex dure** concerne tout le **processus de mis en œuvre avec l'objectif d'observer la réalisation et les résultats de l'exécution en direct**. L'évaluation ex post des résultats et des impacts= elle se réalise à la fin de l'exécution ou des années après avec l'objectif d'apporter une amélioration ou une correction des actions des actions réalisées au court Et/ Ou corriger les impacts négatifs sur le moyen terme.

La phase de mise en œuvre et de la gestion participative

*L'importance accordée à la communication et l'évaluation durant le processus de mise en œuvre s'explique par le déficit de la pratique réelle dans le domaine de la planification, de l'aménagement et de la gestion territoriale.*

*Il existe clairement une communication autour des projets et de leur exécution. Cependant, elle reste non participative, informative et univoque. En outre, l'exécution de projet sans aucune base d'évaluation prédomine. Ces deux manques mettent en péril la cohérence et la durabilité du projet comme d'autres actions interdépendantes.*

*Ils doivent donc être comblés et intégrés dans une pratique durable de la construction des futurs souhaités.*

*De la communication du plan ou du projet sélectionné à l'observation de l'exécution*

- Etape 1 : **Programmation précise** de la mise en œuvre destinée aux **équipes techniques** chargées de la réalisation réelle + **formalisation du processus de suivi et d'évaluation** (observation, « ligne de base », ex ante et ex post)
- Etape 2 : **Communication** sur l'adoption d'un plan ou du projet, sa formalisation et réalisation. Le but est de toucher des groupes sociaux plus larges que ceux avec lesquels on a travaillé.

Selon les objectifs définis et les résultats espérés de cette phase, les types de communication et de consultation peuvent varier. Dans tous les cas, il faut retenir la nécessité d'expliquer les options pré-analysées pour préparer la population non impliquée à structurer des opinions + présenter le plan/projet avant sa mise en œuvre pour valider plus largement l'option et aborder les corrections non prévues + aborder les points délicats pour intégrer les réactions et anticiper les conflits.

La communication extérieure **permet** aux personnes **non impliquées** dans le processus de **donner une opinion**. Elle ouvre à **d'autres** types de **débats publics** et permet de **sensibiliser** à des problèmes de fonds, directement ou indirectement liés au plan/projet, et les actions proposées pour les résoudre.

Il faudra viser des personnes « multiplicatrices d'opinion publique ». Au-delà de l'information-communication vers la population en général, il faut intégrer des personnes ou institutions qui, à travers leur reconnaissance locale, nationale ou internationale ; etc. permet d'apporter une plus-value à l'information transmise. Le but est d'impliquer pour définir les concepts de base sur lesquels seront basées les propositions et de définir les critères d'évaluation pour la cohérence entre diagnostic, proposition et réalisation.



### *Exemple sur « l'habitat digne »*

L'approche participative a permis de mettre en pratique des méthodes de sociologie et ethnologie urbaine avec l'objectif de visualiser les modes de vie quotidiens et l'appropriation de l'espace de vie. Ceci a permis de dessiner l'organisation des espaces de vies intimes et collectifs.

Il faudra aussi dégager les thèmes principaux sur lesquels se fera la communication, la sensibilisation, etc. Enfin, il s'agira de concevoir un système de collecte de « paroles d'acteurs » (livre blanc, boîtes à idées, ...) Pour cela, il faut produire une liste des acteurs « ressources d'opinion » + proposition de stratégie de communication + synthèse des nouveaux apports des citoyens et propositions d'intégration dans la proposition technique de mise en œuvre + publications, forums, ateliers, évènements, etc. selon type d'acteur identifié et les apports attendus.

Il faut également **définir des stratégies de communication-formation** : affiches informatives sur le territoire « Vous saviez que ... ? », le contenu du plan/projet, distribution d'un guide/ mode d'emploi sur des thématiques comme les déplacements doux, ...

Installer des supports visibles (diagnostic, orientations, ...) pour informer et assurer le suivi des opérations. Le but est d'aider la population à intégrer des expressions techniques et d'aller petit à petit vers leur appropriation.

Il est possible d'utiliser le binôme « Art-Urbanisme » comme instrument d'accompagnement du dialogue socio-spatial. Avec l'aide d'artistes locaux ou extérieurs, il s'agit de donner des outils d'expression autour de notions urbaines à questionner (patrimoine, centralité, ...), des problèmes vécus et les attentes de l'aménagement de son espace en tant qu'habitant.

- Etape 3 : La **consolidation du suivi interinstitutionnel et participatif** défini à l'origine.

C'est un moment crucial car il signale la transition vers une véritable gouvernance démocratique. On choisit les acteurs permanents du suivi et de la consultation. On crée de nouveau ou on consolide les comités de pilotage, de suivi et les équipes techniques spécifiques.

## Réalisation et anticipation des changements, évaluer et adapter la réponse

- **L'exécution technique** du plan/projet
- La formulation de la première mesure de la conception du plan/projet (la ligne de base)
- La formulation de l'évaluation ex dure, pendant l'exécution pour observer en direct les résultats. Pour cela, il faudra déterminer les indicateurs pertinents pour les évaluations + les modalités d'implication des habitants + lancer les études complémentaires éventuelles + la réadaptation du projet aux nouvelles données.

### *Formuler collectivement des indicateurs et réinterroger leur neutralité*

3 types :

- Indicateurs **d'entrée** = caractéristiques du contexte, du groupe social ou politique partenaire, des ressources humaines et financières à disposition.
- Indicateurs de **résultat** = vérifient la bonne marche de la mise en œuvre comme l'atteinte des objectifs définis.
- Indicateurs **d'impact**= effet produit dans le contexte général et les bénéfices indirects à moyen terme.

Un indicateur valide est représentatif de la situation + pertinent + objectif (éviter les ambiguïtés) + vérifiable + accessible + sensible + crédible

Ils **mesurent l'efficacité + l'efficience+ la focalisation + l'amplitude + le risque + la réceptivité de l'utilisateur + la qualité + la pertinence sociale.**

*Conseils importants = limiter les indicateurs (10 maximums selon certains experts) + ne pas oublier qu'un indicateur est emprunt de subjectivité et réduit la complexité de la réalité et peut être trompeur s'il n'est pas correctement défini. Attention, il faudra distinguer les indicateurs d'exécution du plan/projet de ceux du processus de conception.*

*Prolonger le système participatif en consolidant la construction continue de la gouvernance*

*La désignation de la figure de suivi du plan/projet est cruciale. Les comités de suivi sont mis en place. Le plus important est de s'assurer que les acteurs soient en capacité de gérer la mise en œuvre et les problèmes éventuels qu'elle peut causer.*

*La qualité des aptitudes de la figure de suivi dépend aussi de la qualité du processus de motivation/ information/ participation mis en place ultérieurement.*

La création d'une figure de **suivi opérationnel** est une nouvelle phase de pédagogie et de gouvernance démocratique. Cette pratique garantit la **coresponsabilité dans l'intervention** mais aussi la transparence dans les différents processus d'évaluation. Il faut un comité de suivi + un comité de pilotage + un comité technique.

Il s'agira d'évaluer le fonctionnement du comité de suivi + définir les nouvelles missions et les modalités d'échange avec les opérateurs + Re-formaliser le fonctionnement du comité de pilotage et du comité technique + élaborer une évaluation post-participative et du processus de participation lui-même.

*Inviter à une évaluation ex post comme dynamique pour créer un dialogue continu de gestion territoriale*

Cette étape constitue la dernière étape de l'analyse du projet. On **vérifie** que les **activités développées ont permis d'atteindre les objectifs**. Les dispositifs participatifs peuvent contribuer à élaborer une évaluation technique et sociale du projet.

On peut se poser la question suivante : « Est-ce que l'action ou le plan est compatible avec l'équilibre et la coordination sociale, économique, environnementale de la zone, aujourd'hui et dans le futur ? »

*Evaluer les dispositifs participatifs mis en pratique*

- La participation **politique** ou comment s'exerce le droit citoyen à l'utilisation des instruments démocratiques pour la libre élection des représentants dans les différentes instances de décision liée au territoire.

- La participation **communautaire** ou comment s'exerce le droit citoyen à la libre association pour promouvoir, gérer et consolider les processus de développement local et territorial.
- La participation **gouvernementale** ou comment se promeut et consolide les politiques et projets de développement local et territorial via la direction gouvernemental national ou local.
- La participation non gouvernementale idem mais avec via les **ONG**.
- La participation du **secteur privé formel/ informel**.

On peut aussi évaluer les processus avec les critères suivants :

- La coordination du processus participatif = transversalité, intégration au système participatif municipal, clarté des objectifs, ...
- Le type de personne qui participe= quantité, diversité, représentativité, ...
- Les thèmes abordés
- Les formes utilisées
- Les conséquences du processus

CITERES  
UMR 6173  
*Cités, Territoires,  
Environnement et Sociétés*

*Equipe IPA-PE  
Ingénierie du Projet  
d'Aménagement, Paysage,  
Environnement*



35 allée Ferdinand de Lesseps  
BP 30553  
37205 TOURS cedex 3

Directrice de recherche :  
Sabine GUITEL

Mounia SALHI  
Projet de fin d'études  
DA5  
2012- 2105

L'apport de la méthode « Apoyo Urbano » à la conduite d'un projet d'aménagement participatif en Amérique latine

Résumé :

Vaste sujet que la « participation citoyenne » en aménagement du territoire. Une approche internationale, entre l'Europe et l'Amérique latine, viendra complexifier mais aussi enrichir la réflexion. A l'aide d'un état de l'art dans ces deux parties du monde et l'expérience d'un stage au sein d'une ONG française qui se dit pratiquer de l'urbanisme participatif en Amérique latine, il s'agira de comprendre les différences et similarités de la discipline dans les deux contextes. Finalement, cette initiation à la recherche tente d'apporter des éléments de réponse à une problématique plus globale : *Une approche universaliste de l'urbanisme participatif serait-elle pertinente?*

Mots clés :

Urbanisme - Politique - Participation - Universel - Complexité - Discours  
Révolte - Déformation