

## PARTICIPATION, URBANISME ET ÉTUDES URBAINES

Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein

**Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier**

**De Boeck Université | *Participations***

2011/1 - N° 1  
pages 36 à 66

**ISSN 2034-7650**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-36.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Bacqué Marie-Hélène et Gauthier Mario, « Participation, urbanisme et études urbaines » Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein, *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 36-66.  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Participation, urbanisme et études urbaines

## Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein

› Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier

---

### › Résumé

Plus de quatre décennies après la publication de l'article fondateur de S. R. Arnstein « A ladder of citizen participation », les auteurs proposent un bilan critique des recherches portant sur la participation publique en urbanisme et en études urbaines dans un contexte nord-américain et européen. Après avoir délimité les champs de l'urbanisme et des études urbaines, ils retracent la façon dont la participation a émergé dans ce champ de pratiques, en opposition au modèle de la planification rationnelle globale. Un intérêt particulier est porté aux approches collaboratives de la planification et de l'urbanisme, fortement inspirées des courants communicationnels et délibératifs, et aux débats qui ont accompagné leur diffusion. Les auteurs reviennent ensuite sur quelques pratiques participatives concrètes et sur les analyses qui en sont faites, afin d'établir un bilan des recherches actuelles et des questions qu'elles soulèvent. En conclusion, les auteurs discutent la thèse de l'émergence d'une période post-collaborative des recherches et débats sur la participation, qui tendent à dépasser l'opposition traditionnelle entre une perspective « idéaliste » et une perspective « ultra-critique ». Ils proposent d'adopter plutôt une perspective « pragmatique » et « empirique », afin d'analyser et de comparer les processus et les dispositifs participatifs en urbanisme.

---

## Introduction

**T**enter une cartographie ou un bilan critique des recherches portant sur la participation du public dans le champ de l'urbanisme et des études urbaines représente un défi important compte tenu de l'ampleur de la littérature existante sur le sujet. Toutefois, malgré ces difficultés, cet exercice offre au moins trois intérêts. En premier lieu, les formes de la vie urbaine, l'organisation et la gestion des territoires sont des thèmes qui, dans un monde de plus en plus urbanisé, intéressent la majorité des citoyens et renvoient à des pratiques quotidiennes et familières<sup>1</sup>. La floraison de démarches participatives autour d'enjeux urbains observée dans la période récente, qu'elles soient issues de mobilisations collectives ou résultent d'une application de la loi, offre un terreau diversifié et contrasté. Elle permet d'envisager plusieurs échelles, de la proximité à la métropole, aux territoires nationaux ou continentaux, et de mettre en perspective différents contextes sociaux et politiques. En outre, une part importante des recherches récentes sur la participation et les dispositifs participatifs – assemblées publiques, référendums décisionnels, conseils de quartier, budgets participatifs, audiences publiques, comités consultatifs, etc. – se déploie en contexte urbain, sur des enjeux de conception ou de gestion. Mais l'analyse reste le plus souvent centrée sur la dynamique sociale et politique enclenchée par ces dispositifs, plutôt que sur la dimension proprement urbaine ou territoriale des questions traitées<sup>2</sup>. La question de la participation en urbanisme ouvre ainsi à la fois sur un terrain d'expérimentations multiples et sur une littérature scientifique et professionnelle prolifique, tant en français qu'en langue anglaise.

En second lieu, si la thématique participative s'est affirmée dans de nombreux domaines de l'action publique au cours des 20 dernières années, les expériences dans l'urbanisme ainsi que les premiers efforts de théorisation dans ce champ remontent à plus de 40 ans. Ainsi, un des articles les plus cités dans la littérature sur la participation est celui de Sherry R. Arnstein<sup>3</sup>, publié en 1969 dans la revue américaine des professionnels du *planning*, qui conceptualisait une « échelle de la participation » à partir de l'analyse de programmes fédéraux impliquant des dispositifs participatifs en matière de rénovation urbaine, de lutte contre la pauvreté et de cités modèles. En proposant une typologie basée sur le pouvoir consenti aux citoyens, S. R. Arnstein déplorait surtout la faible portée des dispositifs participatifs utilisés dans les années 1960 – les sondages d'opinion, les assemblées de quartier et les audiences publiques – qui se résumaient à des rituels symboliques. Elle en appelait à des formes de participation plus axées sur

[1] Sur ce point voir notamment : Lefebvre H., *Le droit à la ville. Suivi de Espace et politique*, Paris, Anthropos, 1972 ; De Certeau M., Giard L., Mayol P., *L'invention du quotidien*, Paris, Gallimard, 1994.

[2] Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.

[3] Arnstein S.-R., « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 1969, p. 216-224.

le partenariat, la délégation de pouvoir et le contrôle par les citoyens. Ainsi, dans le champ de l'urbanisme, les débats sur la portée et les limites des pratiques participatives sont riches de quatre décennies de pratiques et de recherches.

Enfin, l'urbanisme comme modalité d'action sur les territoires urbains interroge d'emblée les relations entre pouvoirs politiques, techniques et expertises, savoirs urbains et usages, dans une interrelation spécifique qui permet d'éclairer plus largement les enjeux de la participation.

Nous ne proposerons pas ici un bilan exhaustif des travaux portant sur la participation publique en urbanisme et en études urbaines, mais nous chercherons à revenir sur le chemin parcouru par cette idée depuis plus de 40 ans. Notre point de départ est celui des pratiques urbanistiques dans un contexte nord-américain et européen. Nous chercherons à comprendre comment et jusqu'où ces pratiques ont intégré l'impératif participatif<sup>4</sup> et comment elles sont théorisées et analysées. La thématique participative en urbanisme se développe à partir de savoirs pratiques, d'expériences, et elle est théorisée dans le champ des études urbaines. Par conséquent, cela nous a amené à travailler sur deux corpus : celui des savoirs et des théories de la planification et de l'urbanisme et celui des études urbaines, qui ne se distinguent pas selon les mêmes lignes de partage en France et dans le monde anglo-saxon. Nous mobiliserons essentiellement une revue de la littérature francophone et anglo-saxonne, ce qui nous conduit à privilégier l'urbanisme et les études urbaines dans le monde occidental, développé au détriment d'autres contextes. Cela nous permet également de mettre en perspective deux traditions des études urbaines et de l'urbanisme et deux structures du champ professionnel et de la recherche au sein desquelles la question de la participation a été intégrée de façon contrastée.

Il convient au préalable de délimiter les champs de l'urbanisme et des études urbaines et surtout de comprendre leur construction dans une double relation à la politique d'un côté, aux sciences et techniques de l'autre. Puis, nous retracerons la façon dont la participation a émergé dans le champ de l'urbanisme et des études urbaines en opposition au modèle d'un urbanisme rationnel. Un intérêt particulier sera porté aux conceptions collaboratives, fortement inspirées des approches communicationnelles ou délibératives et encore peu connues en France, et aux débats qui ont accompagné leur diffusion. Enfin, nous reviendrons sur quelques pratiques participatives concrètes et sur les analyses qui en sont faites pour terminer par quelques questions de recherche.

[4] Blondiaux L., Sintomer, Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35 ; Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

## Urbanisme et études urbaines : entre sciences, *praxis* et politiques

L'urbanisme ne correspond pas à un champ unifié mais plutôt, selon les termes de Viviane Claude, à des « mondes des professionnels de l'urbain »<sup>5</sup> renvoyant à des pratiques diverses qui se sont plus ou moins institutionnalisées à partir du début du XX<sup>e</sup> siècle. Comme le rappelle Christian Topalov<sup>6</sup>, la naissance de l'urbanisme et de la profession d'urbaniste s'inscrit, des deux côtés de l'Atlantique, dans un projet global de réforme sociale porté par une « nébuleuse réformatrice ». Aux États-Unis, il s'agit non seulement de rationaliser le développement des villes, de répondre à des enjeux sanitaires et sociaux, mais également de réformer les modes de gouvernement locaux. Dans les grandes villes américaines (New York, Chicago, Philadelphie, etc.), « le mouvement pour le *city planning* est étroitement lié à une série de conflits locaux dont l'enjeu est la capacité des milieux d'affaires à contrôler les autorités municipales »<sup>7</sup>. Une lutte contre les puissantes « machines électorales » dont les pouvoirs reposent sur des dispositifs, clientélistes, s'engage à travers cette tentative de rationalisation de la gestion et du développement urbain. Ce mouvement repose sur une alliance entre les grandes bourgeoisies locales, essentiellement blanches et protestantes, et les nouveaux professionnels de la planification (architectes-paysagistes, architectes, ingénieurs, juristes, etc.) qui partagent l'idée de « séparer l'administration de la politique ». Il contribue ainsi au développement d'une conception apolitique, voire technocratique, des pratiques planificatrices et urbanistiques qui, en quelque sorte, s'oppose à l'idée de participation du public. Au Canada, les premiers efforts de planification (1890-1920) s'inscrivent, comme aux États-Unis, dans le *City beautiful movement*, répondant à la fois à des enjeux sanitaires et d'embellissement<sup>8</sup>. En France, où le projet de réforme urbaine réunit l'*Establishment* réformiste et le mouvement municipaliste<sup>9</sup>, les premières politiques urbaines du début de XX<sup>e</sup> siècle sont aussi municipales.

La pratique urbanistique qui naît dans ces différents contextes est ainsi intimement liée aux enjeux de modernisation des villes correspondant à une étape du capitalisme industriel. Les premiers pas de l'urbanisme sont marqués par la philosophie des lumières, de la rationalité, du progrès. Assainissement, gestion

[5] Claude V., « Histoire des mondes des professionnels de l'urbain. Quelques effets structurants », in Biau V., Tapie G., *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Parenthèses, Paris, 2009, p. 63-72.

[6] Topalov C., « L'urbanisme comme mouvement social, militants et professionnels du City Planning aux États-Unis (1909-1917) », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 44-45, 1989, p. 139-154.

[7] *Ibid.*, p. 148.

[8] Grant J., « Shaped by planning. The Canadian city through time », in Bunting T., Filion P. (dir.), *Canadian cities in transition*, Don Mills, Oxford University Press, 2006, p. 320-337.

[9] Selon Cottereau, le mouvement municipaliste peut être brièvement défini comme « un mouvement par lequel des responsables politiques et administratifs locaux tendent, dans leurs pratiques, à contrôler positivement le processus d'urbanisation ». Cottereau A., « Les débuts de planification urbaine dans l'agglomération parisienne », *Sociologie du travail*, 4/5, 1970, p. 363.

des eaux, insalubrité, classes « dégénérées », assistance sont les mots clés de la nouvelle « question urbaine ». La réforme urbaine, conduite au nom d'un intérêt général<sup>10</sup> énoncé par la science et garanti par la puissance publique, accompagne la construction de la société salariale. À cet égard, il convient, à la suite de Jean-Gustave Padioleau<sup>11</sup>, de faire la distinction entre une conception « substantialiste » de l'intérêt général propre à l'État jacobin français – un intérêt général immanent qui possède un contenu, une substance et qui est défini par l'État (élus, fonctionnaires) – et les conceptions anglo-saxonnes du bien commun davantage « procédurales », dans lesquelles l'intérêt général n'est pas donné mais à faire et à construire à partir de débats et de délibérations publiques. L'urbanisme se construit ainsi comme un ensemble de savoirs et de savoir-faire mobilisés dans une entreprise de mise en ordre et de rationalisation<sup>12</sup>. Sont sous-tendues des valeurs urbaines et des représentations de la ville rarement explicitées, qu'elles soient formelles ou sociales, mais défendues au nom de savoirs techniques mis au service d'un dessein politique.

C'est au cours des années d'après-guerre (1950-1960) que les pratiques planificatrices se structurent véritablement avec le modèle de la planification rationnelle globale<sup>13</sup>, qui mène au *master plan* et au plan global, conduisant à aménager le territoire à ses différentes échelles. En France, cette période est caractérisée par un interventionnisme et un centralisme étatique qui produit de grandes opérations d'aménagement, dont la production des grands ensembles. L'intervention fédérale n'est pas absente aux États-Unis et au Canada. Elle se traduit notamment par la réalisation de grands programmes d'autoroutes, qui seront déterminants dans le développement des *suburbs* et des opérations d'*urban renewal* dans les centres-villes. C'est précisément la contestation de ce pouvoir centralisé, des

[10] De ce point de vue, il existe des différences importantes entre la France et les États-Unis, où l'on retrouve une tradition d'intervention communautaire et de débats publics plus ou moins délibératifs qui remonte aux assemblées publiques en Nouvelle-Angleterre.

[11] Padioleau J.-G., « Intérêt général », in Wachter S. et al. (dir.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, DATAR-Éditions de l'Aube, p. 47-51 ; Padioleau J.-G., « L'action publique. Du substantialisme au pragmatisme », *Techniques, Territoires, Sociétés*, 22/23, p. 89-95.

[12] Magri S., Topalov C., « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925. Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue française de sociologie*, 28, 1987, p. 417-451.

[13] Le modèle de la planification rationnelle globale (*rational comprehensive planning*) est habituellement considéré comme le paradigme fondateur de la planification moderne. Sa démarche relève de la philosophie des sciences et cherche à lier les connaissances scientifiques et techniques à l'action publique. Sur le plan opérationnel, cette procédure de planification procède à partir de cinq opérations distinctes : 1) la formulation d'un ensemble de valeurs générales exprimées en termes de buts et d'objectifs généraux à atteindre ; 2) l'établissement d'un portrait de la situation par la collecte et l'analyse des données (qualitatives et quantitatives) ; 3) l'inventaire et l'analyse de toutes les options pour atteindre les buts et les objectifs visés ; 4) la prévision, l'évaluation et la comparaison de toutes les options ; 5) la sélection de la meilleure option pour l'atteinte des buts et des objectifs. Cette approche se veut rationnelle et globale, en ce sens qu'elle vise à retenir la meilleure option (*one best way*) et l'exhaustivité, en considérant toutes les options et leurs conséquences. Cf. Friedmann J., *Planning in the public domain. From knowledge to action*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

formes d'urbanisme ainsi produites et des inégalités spatiales, qui sera, de part et d'autre de l'Atlantique, à l'origine de la montée des mouvements urbains et des revendications locales. Le texte de Sherry R. Arnstein évoqué en introduction est rédigé dans ce contexte de contestations, marqué par mai 68 en France, et il soutient l'idée que la participation sans redistribution du pouvoir est un processus vide de sens et frustrant pour les plus démunis. Ces protestations vont conduire à introduire la participation dans les pratiques planificatrices et urbanistiques. À Montréal, par exemple, les mouvements sociaux urbains contribuent à démocratiser la gestion municipale, entre autres, en exprimant une demande sociale en faveur de la participation<sup>14</sup>.

Les études urbaines, nées dès les années d'après-guerre<sup>15</sup>, se consolident véritablement en Amérique du Nord dans ce contexte et au cours de cette période comme un champ académique distinct qui repose sur un ensemble de travaux développés dans une perspective pluridisciplinaire pour analyser précisément le développement urbain mais aussi les pratiques professionnelles. Les études urbaines sont alors fortement marquées par un certain militantisme et un engagement des chercheurs en faveur des « communautés ». L'enjeu est de répondre à la crise urbaine et à la demande sociale en faveur d'une plus grande participation et d'une démocratisation de la gestion des villes.

En France, où la production de l'urbanisme est marquée par le poids des grands corps comme celui des Ponts et Chaussées, le champ des études urbaines reste moins structuré même si on observe aussi, notamment dans l'expérience du département d'urbanisme créé à l'université de Vincennes en 1968, la constitution d'un milieu universitaire pluridisciplinaire engagé sur l'urbain<sup>16</sup>. Mais les études urbaines peinent à s'affirmer en tant que champ autonome au regard de la structuration de la recherche en champs disciplinaires relativement cloisonnés et à se démarquer de l'urbanisme comme pratique professionnelle. La pratique de l'urbanisme reste peu théorisée, y compris dans les enseignements, au sein desquels les théories de l'urbanisme demeurent quasi absentes alors qu'elles font l'objet d'une littérature scientifique importante dans le monde anglo-saxon, regroupées sous le vocable de « théories de la planification »<sup>17</sup>. En Amérique du

[14] Hamel P., *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1991.

[15] Bowen W.-M., Dunn R.-A., Kasdan D.-O., « What is "urban studies" ? Context, internal structure and content », *Journal of Urban Affairs*, 32 (2), 2010, p. 199-227 ; Cloutier G., Collin J.-P., Poitras C. (dir.), *Dix ans d'études urbaines au Québec. Bilan et perspectives d'avenir*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2011 ; Scherrer F., « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme. Ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale », *Tracés*, 3 (HS-10), 2010, p. 187-195.

[16] Une section *Aménagement de l'espace, Urbanisme* est créée par le conseil national des universités et une section *Espaces, territoires, sociétés*, par le CNRS.

[17] Dans le monde anglo-saxon, il existe une vaste littérature scientifique consacrée aux théories de la planification (*planning theory*), avec des revues spécialisées, des *Readings* et des ouvrages généraux. Allmendinger P., *Planning theory*, Palgrave, Macmillan, 2002 ; Campbell S., Fainstein S. (dir.), *Readings in Planning Theory*, Oxford, Blackwell, 1996 ; Grant J., *A Reader in Canadian Planning*.

Nord, c'est au sein de ces théories que sont conceptualisées les conceptions de l'urbanisme rationnel contestées plus tard par les approches collaboratives<sup>18</sup>. Dans les années 1980, la littérature hexagonale sur la participation en urbanisme restitue essentiellement des expériences du point de vue des professionnels et parfois des chercheurs qui les accompagnent dans leurs démarches opérationnelles<sup>19</sup>. Plus récemment, des chercheurs de différentes disciplines (anthropologie, sociologie, science politique...) ont analysé une série d'expériences, mais d'un point de vue extérieur au champ des études urbaines<sup>20</sup>. Ainsi, les débats sur la participation en urbanisme n'empruntent pas les mêmes voies de part et d'autre de l'Atlantique, notamment dans le rapport entre théorie et *praxis*. Cela n'est pas sans incidence dans la diffusion de l'idée puis de modèles participatifs.

## L'entrée de la participation en urbanisme

Comme mentionné précédemment, la préoccupation de favoriser la participation du public en matière de planification spatiale et d'urbanisme remonte au moins aux années 1960. Mais comment alors interpréter cet appel à la participation ? Comment la question de la participation publique a-t-elle émergé et s'est-elle imposée dans le champ de l'urbanisme et des études urbaines ? Six processus articulés permettent de résumer ce contexte d'émergence de la participation en urbanisme.

### La montée en puissance des mouvements urbains

Les mouvements urbains, qui se développent dans différentes parties du monde et que Manuel Castells a étudiés dès les années 1970<sup>21</sup>, sont porteurs (1) d'une critique sociale quand ils mobilisent, par exemple, les propriétaires et les locataires sans statut en Amérique du Sud ou les déplacés des opérations de rénovation urbaine aux États-Unis, (2) d'une critique artistique quand ils imposent le respect d'un urbanisme de faubourg à Paris ou le maintien d'une morphologie de courées à Roubaix, (3) d'une critique politique et procédurale quand ils mettent en avant la revendication du partage du pouvoir et de la participation et (4) d'une

---

*Linking Theory and Practice*, Toronto, Nielson, 2008 ; Mandelbaum S., Mazza L., Burchell R., *Explorations in Planning Theory*, New Brunswick, Rutgers University, 1996.

[18] Sauf quelques exceptions, peu de chercheurs français se sont intéressés à l'approche collaborative. Cf. Soubeyran O., « Richesse et ambiguïtés de l'approche collaborative aux États-Unis », *L'autogestion disait-on !, Cahiers de l'Institut universitaire d'études du développement*, Genève/Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 109-125.

[19] Voir, par exemple, Anselme M., Péraldi M., « Le petit séminaire », *Les Annales de la recherche urbaine*, 26, 1985, p. 57-64 ; Mollet A. (dir.), *Quand les habitants prennent la parole*, Plan construction, Paris, 1981.

[20] Voir, notamment, Pinson G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 56 (4), 2006, p. 619-651.

[21] Castells M., *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, Maspero, 1972.

critique écologique qui se renforce à partir des années 1970. De ces mouvements naissent une série d'expériences novatrices comme celles des ateliers publics en France ou en Italie, qui mobilisent habitants et professionnels pour l'élaboration de contre-projets comme celui de l'Alma-Gare à Roubaix<sup>22</sup> ou la rénovation du quartier de Kreuzberg à Berlin. En France, ces expériences sont construites « contre l'État », dans les deux sens du terme dans la mesure où, d'un côté, elles contestent les pratiques des politiques publiques et, de l'autre, elles s'appuient sur l'appareil d'État pour conduire ces expérimentations<sup>23</sup>.

## Le développement d'une approche réflexive chez les professionnels de la planification

Ces expériences novatrices s'appuyant sur les mouvements urbains mobilisent aussi des professionnels qui cherchent à renouveler leurs pratiques<sup>24</sup>. Ces derniers développent, comme l'ont montré les travaux de Danold A. Schön<sup>25</sup>, une approche réflexive sur leurs pratiques à un moment où la question de l'expertise est discutée et remise en cause dans différents champs de l'intervention sociale et où une série de démarches communautaires se développent dans le domaine de la santé ou du travail social notamment. Comme l'ont montré plusieurs travaux<sup>26</sup>, les professionnels de la planification commencent à reconnaître eux-mêmes les limites du modèle de la planification rationnelle globale et cherchent de nouvelles voies pour intégrer les préoccupations des citoyens dans leurs pratiques planificatrices. De ce point de vue, l'expérience la plus poussée est celle de l'*advocacy planning*, portée aux États-Unis par de jeunes professionnels travaillant en lien avec les mouvements sociaux<sup>27</sup>. L'*advocacy planning* propose une vision politique de la planification en rupture avec le modèle de la planification rationnelle globale considérée comme trop technique et bureaucratique. Ce modèle de planification interroge le rôle de l'urbaniste : pour qui travaille-t-il ? Pour son employeur, la ville ou la collectivité locale, ou pour la « communauté » et l'intérêt général ? Pour Paul Davidoff<sup>28</sup>, l'initiateur et

[22] Hatzfeld H., « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 36, 1986, p. 374-392.

[23] Amiot M., *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1986.

[24] Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M.-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2008.

[25] Schön D., *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*, New York, Basic Books, 1983.

[26] Sur ce point, voir notamment Alexander E.-R., « After Rationality, What ? A Review of Responses to Paradigm Breakdown », *Journal of American Planning Association*, 50 (1), 1984, p. 62-69 ; Hamel P., « Les pratiques planificatrices dans le contexte actuel. Comment interpréter l'appel à la participation ? », *Revue internationale d'action communautaire*, 15 (55), 1986, p. 65-76.

[27] Allmendinger P., *Planning theory*, chap. 7, « Planners as advocates », p. 148-171.

[28] Davidoff P., « Advocacy and Pluralism in Planning », *American Institute of Planning Journal*, 31 (4), 1965, p. 331-338

le théoricien de cette démarche, la planification doit être davantage qu'un exercice technique et bureaucratique ; elle doit avant tout chercher à réconcilier les faits et les valeurs, et viser la justice sociale. Selon lui, les planificateurs doivent travailler pour les organisations qui partagent leurs valeurs. Il s'agit d'accroître la capacité des citoyens à jouer un rôle actif dans les démocraties modernes en préparant des plans communautaires alternatifs en opposition avec ceux des autorités publiques. Cette démarche a été appliquée avec un certain succès aux États-Unis et dans une moindre mesure en Grande-Bretagne, mais elle est restée peu diffusée en France.

## La critique postmoderne de la planification

La critique postmoderne de la planification et des théories de la planification met en lumière une série d'enjeux qui ont contribué à remettre en cause l'exercice même de la planification moderne<sup>29</sup>. Ces critiques, qui renvoient essentiellement aux limites du projet moderniste du contrôle de la nature et de la société, contredisent l'idée généralement admise par les planificateurs et les urbanistes que la science permettrait de guider l'action publique. Le courant postmoderne met notamment en évidence les tendances technocratiques des pratiques urbanistiques et remet en cause l'utilité même de la planification pour améliorer la qualité de vie des citoyens. En soulignant le relativisme des valeurs, les postmodernes plaident pour la reconnaissance de la diversité et de la pluralité des acteurs. Ce faisant, le courant postmoderne a contribué à remettre en question la rationalité instrumentale qui sous-tend les pratiques planificatrices, ainsi que le rôle prépondérant accordé aux professionnels de la planification dans les pratiques urbanistiques et aménagistes. Le courant postmoderne a contribué à renouveler les perspectives en matière de planification, en soulevant les enjeux de démocratie locale qui sous-tendent les pratiques planificatrices. La critique postmoderne de la planification est essentiellement anglo-saxonne. Ces idées sont aussi diffusées en France au sein des sciences sociales, mais elles ne sont pas travaillées spécifiquement dans le champ de l'urbanisme et des études urbaines.

## Les travaux d'histoire des sciences et l'analyse des savoirs urbains

Les travaux d'histoire des sciences et des théories de la connaissance ont donné des outils pour analyser la mobilisation et la construction des savoirs urbains<sup>30</sup>. Une série de recherches ont montré en quoi ces savoirs sont l'expression d'épo-

[29] Hamel P., « La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification : une rencontre difficile », *Les Cahiers de géographie du Québec*, 41 (114), 1997, p. 311-321.

[30] Rydin Y., « Re-examining the role of knowledge within planning theory », *Planning Theory*, 6 (1), 2007, p. 52-68.

ques et de contextes spécifiques et se construisent en même temps que se formulent les « problèmes » auxquels ils sont censés répondre<sup>31</sup>. Depuis un siècle, ce ne sont en effet pas les mêmes savoirs qui sont mobilisés et ceux-ci engagent des constructions et des valeurs différentes. La mobilisation de connaissances liées à l'environnement renvoie, par exemple, à un autre rapport à la nature et à la finitude du monde que celui qu'engageaient les urbanistes, ingénieurs et hygiénistes de la modernité au précédent tournant du siècle. Les connaissances sociales basées sur des approches interactionnistes, valorisant les identités et les différentes formes de mobilité, reposent aujourd'hui sur une représentation multiculturelle de la société et de la ville. Elles ouvrent sur des pratiques ouvertes différenciées auxquelles ne répondent pas les réponses standardisées de l'urbanisme moderne. Cette mise en discussion des savoirs urbains qu'annonçaient les mouvements urbains des années 1960 renvoie aux nombreux travaux qui analysent, de façon plus générale, la montée d'une double contestation de la délégation de pouvoir, politique et scientifique<sup>32</sup>. Elle a des effets propres dans la construction du champ de l'urbanisme où les savoirs d'usage ou savoirs diffus appartiennent à tous les citoyens.

## Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine

La transformation des modalités de gestion des territoires, analysée comme le passage du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine<sup>33</sup>, amène la multiplication des échelles de projets, des acteurs et des formes de partenariat privé/public. Elle contribue, depuis deux décennies, à transformer en profondeur les conditions d'exercice des urbanistes. Ceux-ci sont amenés à travailler dans des contextes institutionnels de plus en plus fragmentés, pour des publics diversifiés dont les identités ou intérêts spécifiques tendent à s'affirmer. Les questions de négociation et de participation deviennent ainsi déterminantes dans un contexte où les processus de décision sont à la fois plus ouverts et plus opaques<sup>34</sup>. En particulier, la recomposition des modes de gouvernement soulève des enjeux essentiels à l'échelle des grandes régions métropolitaines<sup>35</sup> qui, à l'image du

[31] Topalov C., *Naissance de l'urbanisme moderne et de l'habitat populaire aux États-Unis*, rapports de recherche CSU/PUCA, 1988 ; Hoffman L., *The politics of the knowledge. Activist movement in Medicine and Planning*, New-York, State University of New York Press, 1989.

[32] Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

[33] Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), 1995, p. 57-95 ; Jouve B., Lefebvre C. (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.

[34] Blanc M., « La gouvernance urbaine », in Stébé J. M., Marchal H. (dir.), *Traité de la ville*, Paris, PUF, 2008.

[35] Innes J., Booher D., Di Vittori S., « Strategies for Megaregion Governance. Collaborative Dialogue, Networks, and Self-Organization », *Journal of the American Planning Association*, 77 (1), 2011, p. 55-67.

Grand Paris<sup>36</sup> ou des grandes métropoles canadiennes<sup>37</sup>, sont confrontées à divers problèmes de gouvernance limitant leur capacité à se développer ou à répondre aux aspirations des citoyens en termes de qualité de vie. Ces évolutions impliquent, pour les urbanistes, de développer de nouvelles fonctions et compétences professionnelles en matière de facilitation, de négociation, de médiation et de travail en réseau. Elles complexifient le rapport des citoyens au gouvernement urbain.

## Développement urbain durable, nouvel urbanisme et croissance intelligente

La question de la durabilité des villes et des métropoles est de plus en plus étroitement associée à l'intervention urbaine et certains avancent qu'elle en constitue le nouveau paradigme<sup>38</sup>. En Amérique du Nord, les concepts de nouvel urbanisme et de croissance intelligente<sup>39</sup> sont présentés comme des réponses à cet impératif du développement urbain durable qui impose de nouvelles normes de pensée et d'action. Pour les tenants de ces approches, le développement durable et la planification urbaine (métropolitaine) ont beaucoup en commun<sup>40</sup> ; ce sont des notions complémentaires, la notion de développement durable constituant un nouveau cadre pour les activités de planification du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>41</sup>. Ainsi, selon Berke<sup>42</sup>, le concept de développement urbain durable offre une opportunité de renouvellement des pratiques participatives en matière d'urbanisme, en ce sens

[36] Gilli F., Offner J.-M., *Paris, Métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2008.

[37] Boudreau J.-A., Hamel P., Jouve B., Keil R., « Comparing metropolitan governance. The cases of Montreal and Toronto », *Progress in Planning*, 66, 2006, p. 7-59.

[38] Jepson E. J., « Sustainability and planning. Diverse concepts and close associations », *Journal of Planning Literature*, 15 (4), 2001, p. 499-510.

[39] Le nouvel urbanisme et la croissance intelligente constituent deux mouvements majeurs aujourd'hui en aménagement. Ils s'opposent au modèle de développement urbain caractérisé par l'étalement urbain, qui prédomine en Amérique du Nord depuis la Seconde Guerre mondiale. Ils se réclament du paradigme du développement urbain durable et visent à réformer les modes actuels de planification et d'aménagement urbain. Grant J., « Theory and practice in planning the suburbs. Challenges to implementing new urbanism, smart growth, and sustainability principles », *Planning Theory & Practice*, 10 (1), 2009, p. 11-33 ; Grant J., Bohdanow S., « New urbanism developments in Canada. A survey principles », *Journal of Urbanism*, 1 (2), 2008, p. 109-127 ; Jepson E.-J., Edwards M.-M., « How possible is sustainable development : an analysis of planners' perceptions about new urbanism, smart growth and the ecological city », *Planning Practice & Research*, 25 (4), 2010, p. 417-437 ; Ouellet M., « *Le smart growth* et le nouvel urbanisme. Synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne », *Cahiers de géographie du Québec*, 50 (140), 2006, p. 175-193 ; Ye L., Mandpe S., Meyer P.-B., « What is "Smart Growth?" – Really ? », *Journal of Planning Literature*, 19 (3), 2005, p. 301-315.

[40] Jepson E. J., « Sustainability and planning ».

[41] *Ibid.*, p. 507.

[42] Berke P.-R., « Does sustainable development offer a new direction for planning ? Challenges for the twenty-first century », *Journal of Planning Literature*, 17 (1), 2002, p. 21-36.

que le concept de durabilité pourrait devenir un cadre permettant de dépasser les intérêts particuliers, pour adopter une perspective inclusive et globale. Dans ce contexte, la participation publique est aussi envisagée comme un instrument de mise en œuvre du développement urbain durable<sup>43</sup>. Avec l'avènement du développement durable, les paradigmes, les grands principes constitutifs de l'urbanisme, sont en voie de reformulation par les urbanistes eux-mêmes. L'enjeu ne serait plus alors la rationalisation de l'espace urbain, mais un développement qui cherche à intégrer les impératifs sociaux, économiques et environnementaux sur le long terme. Si ces grands objectifs restent très généraux et flous dans leur mise en œuvre, ils ne participent pas moins à interroger le cœur même des pratiques urbaines précédentes.

## De l'urbanisme rationnel aux approches collaboratives

C'est donc en opposition au modèle de la planification rationnelle globale que se construisent, dans les pays anglo-saxons, les approches collaboratives qui conçoivent la planification comme un processus interactif et politique. Dès la fin des années 1970, les professionnels américains de la planification commencent à souligner les limites du modèle rationaliste, en particulier l'utilisation exagérée de modèles mathématiques dans la phase de conception, la linéarité du processus qui lie la formulation du problème à résoudre avec la conception du programme ou du plan et sa mise en œuvre, la rationalité étroite qui ne permet pas de prendre en compte la complexité<sup>44</sup>. Cette critique s'accompagne de celle de la notion de zonage brillamment formulée par Jane Jacobs dans son ouvrage phare sur les villes contemporaines<sup>45</sup>. Surtout, la prétention à l'objectivité et à la neutralité politique d'une telle démarche est remise en cause. La planification et l'urbanisme apparaissent dès lors comme des processus de décisions chargés de valeurs. Ainsi, si l'urbaniste n'est plus un technicien neutre à même de proposer la bonne solution, se pose la question de son rôle : doit-il être « technique », « politique » ou « hybride » ? C'est dans ce contexte que de nouvelles méthodologies de la planification émergent, entre autres, pour palier les limites du modèle rationaliste et enclencher une nouvelle dynamique sociale<sup>46</sup>.

Si la remise en cause du modèle rationaliste a conduit à une rupture paradigmatique<sup>47</sup> et à une fragmentation du champ des théories de la planification et de

[43] Gariépy M., Gauthier M., « Le débat public en urbanisme à Montréal. Un instrument de développement urbain durable ? », *Canadian Journal of Urban Research*, 18 (1), 2009, p. 48-73.

[44] Ghorra-Gobin C., « La planification aux États-Unis. Questions de méthodes. Interrogations des professionnels américains », *Les Annales de la recherche urbaine*, 44-45, 1989, p. 225-230.

[45] Jacobs J., *Cities and the wealth of nations. Principles of economic life*, New York, Vintage Books, 1984.

[46] Fainstein S.-S., « New directions in planning theory », *Urban Affairs Review*, 35 (4), 2000, p. 451-478.

[47] Alexander E.-R., « After Rationality, What ? ».

l'urbanisme<sup>48</sup>, on peut cependant avancer que l'approche collaborative a joué un rôle majeur dans les reconfigurations théoriques et dans ce que Rydin<sup>49</sup> qualifie de construction d'une nouvelle orthodoxie. Le tournant communicationnel et argumentatif au sein des théories de la planification<sup>50</sup> interroge la possibilité de reconstruire un modèle rationnel fondé sur une rationalité intersubjective plutôt qu'instrumentale, et qui débouche sur des approches collaboratives telles que formulées par plusieurs théoriciens de la planification<sup>51</sup>. Dans cette perspective, la planification est considérée comme un processus interactif et politique au sein duquel la question de la participation apparaît centrale et déterminante. Les approches collaboratives s'appuient sur la philosophie habermassienne de l'agir communicationnel et mettent en avant le recours au dialogue pour définir des valeurs communes et penser des stratégies de négociation, de médiation et de concertation visant à favoriser les échanges entre les acteurs. Les approches collaboratives se conçoivent avant tout comme un processus collectif d'apprentissage continu basé sur l'interaction entre les acteurs par le biais de structures de concertation, de partenariat public-privé et des systèmes de gouvernance territoriale. Elles mettent en avant l'idéal d'un intérêt général négocié, le succès de la planification consistant en l'atteinte d'un accord, d'une entente ou d'un consensus.

Les travaux de John Forester<sup>52</sup> ont montré que les planificateurs mettent déjà en application, depuis plusieurs décennies, des démarches qui vont au-delà de l'approche rationnelle et qui s'appuient sur les principes des approches collaboratives. Ils développent des stratégies pour faciliter le dialogue et résoudre les conflits ; ils anticipent les préoccupations des acteurs avant l'émergence des conflits ; ils adoptent une attitude neutre entre les parties en conflits ; ils attirent l'attention sur un problème spécifique, proposent une solution, un point de vue et des arguments ; ils cherchent à établir la confiance entre les parties et à concilier les intérêts divergents ; ils agissent comme des négociateurs, des facilitateurs et des médiateurs. Ainsi, d'après le courant communicationnel, les urbanistes doivent acquérir de nouvelles compétences et assumer un nouveau rôle. Ils agissent dans un contexte de collaboration avec une multitude d'acteurs, accomplissent des tâches complexes et diversifiées axées sur la facilitation, la négociation et la médiation tout en assumant les considérations éthiques que cela implique. Ils ont également la responsabilité d'informer les acteurs du processus et des enjeux, d'aider à structurer les débats et de s'assurer que tous les

[48] Selon Allmendinger P., *Planning theory*.

[49] Rydin Y., « Re-examining the role of knowledge within planning theory ».

[50] Fischer F., Forester J. (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham/Londres, Duke University Press, 1993.

[51] Healey P., *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver, UBC Press, 1997 ; Innes J.-E., Booher D.-E., *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*, Londres/New York, Routledge, 2010.

[52] Forester J., *Planning in the face of power*, Londres, University of California Press, 1989 ; Forester J., *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Process*, Cambridge, The MIT Press, 1999 ; Forester J., « Making participation work when interests conflict », *Journal of the American Planning Association*, 72 (4), 2006, p. 447-456.

acteurs sont représentés adéquatement et équitablement. Pour ce faire, ils doivent posséder des aptitudes à la communication, faire appel à diverses formes de connaissances, avoir le souci de l'équité et de la justice sociale, et posséder des valeurs orientées vers l'intérêt général et la réflexivité.

La méthode du *community planning* récemment importée en France s'inscrit dans cette perspective du courant communicationnel et des approches collaboratives<sup>53</sup>. Cette démarche de « concertation citoyenne en urbanisme » se définit comme « un processus collaboratif très structuré dans lequel les parties prenantes incluant la population locale travaillent de concert sous la conduite d'experts indépendants issus de disciplines variées, en vue de projeter ensemble le futur de leur territoire ou de certains aspects de la vie locale »<sup>54</sup>. La méthode se présente comme une démarche innovante s'appuyant sur l'interdisciplinarité, la collaboration et l'action partagée, qui peut être utilisée à plusieurs fins : définir des visions d'avenir pour une ville ou une région ; établir des stratégies de revitalisation urbaine ; élaborer des stratégies de développement durable (Agenda 21) ; trouver des solutions aux problèmes de déplacements urbains ; élaborer des propositions de renouvellement urbain ; élaborer de grands projets urbains et d'autres projets de développement et d'aménagement.

Quelle est l'influence de ce modèle sur les pratiques planificatrices et urbanistiques ? Quel a été l'impact de ces démarches collaboratives expérimentées dans plusieurs pays occidentaux, dont aux États-Unis, en Grande-Bretagne, au Canada, aux Pays-Bas et en France ? Combien d'expériences peuvent être recensées à travers le monde et comment en évaluer la portée ? Il est très difficile de répondre à ces questions puisqu'il n'existe pas de bilan exhaustif et satisfaisant de ces pratiques urbanistiques participatives qui demeurent encore très expérimentales. Il est toutefois possible d'établir quelques constats fragmentaires à partir de travaux récents analysant les pratiques urbanistiques. L'analyse de Marc-Urbain Proulx<sup>55</sup> sur quatre décennies de planification territoriale au Québec, par exemple, montre que la pratique québécoise peine à innover et à introduire les préceptes des approches collaboratives. D'autres travaux portant sur des exercices de planification métropolitaine mettent en lumière les multiples enjeux, les défis et les difficultés à créer des arènes de discussion à cette échelle d'intervention<sup>56</sup>. Une étude sur le cas de la table de concertation

[53] Hauptmann É., Wates N., *Concertation citoyenne en urbanisme. La méthode du Community planning*, Paris, Adels/Yves Michel, 2010.

[54] *Ibid.*, p. 13.

[55] Proulx M.-U., « 40 ans de planification territoriale au Québec », in Gauthier M. et al. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, p. 23-54 ; Proulx M.-U., « Territorial planning experimentation in Quebec », *Canadian Journal of Urban Research*, 17 (1), 2008, p. 1-19.

[56] Douay N., « La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif », in Gauthier M. et al. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, p. 109-136 ; Douay N., « Collaborative planning and the challenge of urbanization. Issues, actors and strategies in Marseilles and Montreal Metropolitan areas », *Canadian Journal of Urban Research*, 19 (1), 2010, p. 50-69.

du Mont-Royal à Montréal montre également la faible portée de la démarche collaborative utilisée sur les choix de planification, qui n'a pas permis de réel dépassement de la logique gestionnaire<sup>57</sup>. Par contre, des travaux récents sur les programmes de revitalisation urbaine intégrée en Europe et en Amérique du Nord soutiennent que l'approche collaborative tend à se développer avec succès à l'échelle des quartiers<sup>58</sup>. De même, une analyse récente de l'expérience menée par la ville de Vancouver, reconnue internationalement pour sa pratique urbanistique innovante favorisant une forme urbaine compacte et la qualité de vie, tend à démontrer que ce succès tient à l'application de principes urbanistiques fondamentaux, dont des processus participatifs collaboratifs qui facilitent l'établissement de consensus<sup>59</sup>. Selon cette étude, les urbanistes de Vancouver sont parvenus à mettre en place des processus participatifs socialement justes et politiquement responsables qui permettent d'établir des visions partagées basées sur les aspirations et l'expérience quotidienne des citoyens.

Malgré ces succès relatifs, l'urbanisme collaboratif est l'objet des mêmes critiques que l'ensemble des approches communicationnelles. En premier lieu, est posée la question de la prise en compte des conflits, dans ce processus délibératif, et du point de vue des groupes ou des individus dominés. Plusieurs auteurs relèvent que les approches d'urbanisme collaboratif postulent une société civile relativement organisée, homogène et à la recherche du consensus. Ils sous-estiment la complexité et les conflits qui la traversent<sup>60</sup>, ce qui peut conduire, dans certains cas, à marginaliser plutôt qu'à inclure les groupes et les individus les plus dominés<sup>61</sup>. À partir de cette discussion, Gary Bridge propose une nouvelle approche de la rationalité communicationnelle qui contextualiserait les qualités des situations communicationnelles plutôt que de les universaliser, qui accepterait les désaccords et les conflits comme partie du processus et qui, dans une approche foucauldienne, analyserait la démarche communicationnelle comme imbriquée dans un système de pouvoir autant que comme résistance au pouvoir<sup>62</sup>.

Les tenants du *Just City* insistent, quant à eux, sur la faible portée substantielle de ces procédures en termes de justice sociale et de redistribution du pouvoir. Pour

[57] Combe L., « Approche symbolique ou gestionnaire ? L'effet du débat sur les choix de planification. Le cas de la table de concertation du Mont-Royal », *L'espace politique*, 10 (1), 2010, <http://espacepolitique.revues.org/index1542.html> (accès le 1<sup>er</sup> juin 2011).

[58] Cloutier G., Méthé-Myrand L., Sénécal G., « La revitalisation urbaine intégrée et la plus-value de l'approche montréalaise », *Canadian Journal of Urban Research*, 19 (1), 2010, p. 23-49.

[59] Grant J., « Experiential planning. A practitioner's account of Vancouver's success », *Journal of the American Planning Association*, 75 (3), 2009, p. 358-370.

[60] Watson V., « Seeing from the South. Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues », *Urban Studies*, 46 (11), 2009, p. 2264.

[61] Hillier L., « Agonizing over consensus. Why Habermasian ideals cannot be 'real' », *Planning Theory*, 2, 2003, p. 37-59.

[62] Bridge G., *Reason in the City of Difference. Pragmatism, Communicative Action and Contemporary Urbanism*, Londres, Routledge, 2005.

les promoteurs des approches collaboratives, la démarche planificatrice repose sur l'engagement et la collaboration des parties prenantes dans le processus et la construction d'un consensus. Pour les tenants plus radicaux, l'objectif n'est pas d'atteindre le consensus mais l'*empowerment* des plus désavantagés. La richesse de ces discussions a contribué aux débats plus généraux sur les questions de délibération et montré la nécessité de réconcilier la perspective communicationnelle et les enjeux de justice sociale en articulant dimensions procédurales et substantielles<sup>63</sup>.

## Les pratiques participatives : bilan et questions de recherche

Dressant un bilan des démarches participatives en Grande-Bretagne, Brownill et Parker évoquent la succession d'instantanés kaléidoscopiques<sup>64</sup>, mettant ainsi en avant la fragmentation de ces expériences. Ce constat n'est pas nouveau, dans la mesure où la typologie d'Arnstein visait déjà précisément à analyser cette diversité. Mais en 40 ans, les outils et dispositifs se sont multipliés voyant apparaître et circuler les budgets participatifs ou les agendas 21, par exemple, ou encore se diffuser les jurys citoyens jusqu'alors peu utilisés dans ce champ. La législation, en intégrant l'impératif participatif, a contribué à la multiplication des audiences publiques ou des débats publics sur les grands projets d'aménagement, des conseils de quartier, des conseils économiques ou sociaux, des conseils de locataires, des conseils de développement, etc. De nouvelles typologies complétant et discutant celle d'Arnstein ont été élaborées, distinguant les publics concernés, les dynamiques, les dispositifs ou encore la temporalité pour rendre compte de cette floraison<sup>65</sup>. Nous ne reviendrons pas de façon exhaustive sur la multiplicité de ces démarches mais, à travers trois modalités de participation – les audiences publiques et les débats publics sur les grands projets d'aménagement, la gestion et la transformation des quartiers disqualifiés et les opérations d'urbanisme –, nous illustrerons quelques limites et certaines questions posées à la recherche. De façon générale, ces démarches participatives sont confrontées aux limites soulignées par les chercheurs travaillant sur la participation<sup>66</sup>, en particulier celle de la représentation des groupes les plus marginalisés mais aussi celle de l'institutionnalisation des mouvements sociaux.

[63] Fainstein S.-S., « New directions in planning theory ».

[64] Brownill S., Parker G., « Why bother with goods works ? The relevance of public participation(s) in planning in a post-collaborative era », *Planning Practice & Research*, 25 (3), 2010, p. 276.

[65] Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, « Introduction ».

[66] Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie*.

## Grands projets urbains, audiences publiques et débats publics

Depuis le début des années 1980, les grands projets d'aménagement urbain dont les routes et les autoroutes de contournement, les infrastructures énergétiques (centrales hydroélectriques et nucléaires, lignes électriques à très haute tension), les lignes ferroviaires à grande vitesse, les infrastructures de transports, les tramways urbains et autres grands équipements (aéroports, terminaux méthaniers, projets d'extraction des gaz de schiste, lieux d'enfouissement sanitaire, etc.) se heurtent à une opposition grandissante. Cette conflictualité croissante complexifie le processus décisionnel, de sorte que la mise en discussion publique des grands projets d'aménagement apparaît de plus en plus comme un impératif de l'action publique<sup>67</sup>. En France, l'institutionnalisation du modèle de débat public, incarné depuis plus de quinze ans par la Commission nationale du débat public (CNDP), a suivi une trajectoire controversée, à tel point que, selon Jean-Michel Fourniau, l'institution est actuellement mise en cause et le processus régresse<sup>68</sup>. Le bilan de cette expérience de démocratie participative unique en Europe reste mitigé, les effets réels sur l'action publique demeurant difficiles à appréhender et à évaluer<sup>69</sup>. Au Québec, l'institution du BAPE<sup>70</sup>, dont s'est inspirée la procédure française de la CNDP, et les pratiques qu'elle a développées fournissent, selon l'expression de Loïc Blondiaux, « des raisons d'espérer »<sup>71</sup>, entre autres parce qu'elles contribuent à transformer la conduite de l'action publique, notamment celle des grands maîtres d'ouvrage. Dans ce contexte, la question de l'évaluation des effets de la participation du public sur la décision et l'action publiques apparaît fondamentale et requiert, comme le souligne judicieusement Laurent Mermet, un pluralisme théorique de la part des chercheurs en sciences sociales<sup>72</sup>.

## Quartiers disqualifiés et participation

C'est sans doute dans les quartiers populaires que la participation est présentée comme une dimension clef de l'action et de la gestion urbaine. La première

[67] Simard L., Lepage L., Fourniau J.-M., Gariépy M., Gauthier M., *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, 2006.

[68] Fourniau J.-M., « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, 17 (1), p. 70-93.

[69] Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R., *Le débat public. Une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

[70] Gauthier M., Simard L., « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec. Mise en œuvre et effets », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public*, p. 78-91 ; Gauthier M., L. Simard, « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec. Genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, 17 (1), p. 39-67 ; Gauthier, M., L. Simard, Waaub J.-P., « Public Participation in Strategic Environmental Assessment (SEA). Critical Review and the Quebec (Canada) Approach », *Environmental Impact Assessment Review*, 31 (1), 2011, p. 48-60.

[71] Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie*, p. 93.

[72] Mermet L., « Épilogue. Débattre sans savoir pourquoi. La polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public*, p. 369-380.

critique d'Arnstein est précisément née d'une analyse des programmes des *model cities* et de l'objectif de *maximum faisable participation* qui y était avancé. Depuis les années 1960, les programmes publics ciblant ces quartiers se sont multipliés – politique de la ville et de la rénovation urbaine en France, *Soziale Stadt* en Allemagne, *Empowerment Zones* et *Hope VI* aux États-Unis ou *Neighborhood Renewal Strategy* en Grande Bretagne ou Revitalisation urbaine intégrée au Québec –, alors que les questions de la précarisation sociale et de la ségrégation urbaine se posent de façon accrue. La participation y est mobilisée tant pour reconstruire du lien social ou du capital social, pour engager les habitants à prendre en charge la gestion de leurs quartiers voire à la leur déléguer, que pour répondre à la distance politique accentuée entre élus et citoyens. Les critiques de l'urbanisme rationnel sont à la base de ces nouvelles démarches de développement local. Celles-ci se veulent incrémentales, transversales au sens où elles agissent à la fois sur les dynamiques sociales, économiques et sur la transformation de l'espace et du bâti, et où elles s'appuient sur les communautés ou sur le quartier compris comme acteur collectif. Différentes évaluations ont montré que ces programmes ont souvent amené des effets concrets dans l'amélioration de la gestion quotidienne, effets qui restent cependant modestes et s'accompagnent, dans un contexte néolibéral, d'un discours de responsabilisation faisant reposer sur les individus la responsabilité des difficultés sans leur donner les moyens d'agir sur les grands processus et choix politiques qui en sont à l'origine<sup>73</sup>. La participation y reste enfermée dans la proximité et les questions de justice sociale sont rarement posées. L'insistance sur le rôle de la communauté repose souvent sur une occultation des conflits et ce sont avant tout les parties prenantes (*stakeholders*) qui sont appelées à participer. La dépolitisation des enjeux sociaux et urbains au nom de l'*empowerment*, souvent résumé à sa dimension individuelle et économique<sup>74</sup>, est soulignée par plusieurs travaux.

## Le projet urbain ou la boîte noire de la conception

L'élaboration du projet, qu'il s'agisse d'une rénovation de quartier, d'un aménagement d'espace public ou de la construction d'ensembles d'habitats ou d'équipements a donné lieu à une série d'expérimentations. Les années 1970

[73] Cloutier G., Méthé-Myrand L., Sénécal G., « La revitalisation urbaine intégrée et la plus-value de l'approche montréalaise » ; Bacqué M.-H., « Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? *Empowerment zones* aux États-Unis et politique de la ville en France », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, p. 49-81 ; Guarneros-Meza V., Geddes M., « Local governance and participation under neoliberalism. Comparative perspectives », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (1), 2010, p. 115-29.

[74] La notion d'*empowerment*, qui indique un processus d'émancipation et d'accès au pouvoir des individus et des groupes, est utilisée de façon plus radicale dans d'autres contextes, en particulier dans la tradition féministe où l'*empowerment* des femmes participe d'un projet de transformation sociale. Biewener C., Bacqué M.-H., « Empowerment, développement et féminisme : entre projet de transformation sociale et néolibéralisme », in Bacqué M.-H., Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2010, p. 82-102.

et 1980 avaient déjà vu émerger des opérations d'habitat autogéré où les futurs habitants, à l'origine du projet, s'invitaient dans le processus de conception<sup>75</sup>. Les rénovations de quartier d'habitat social ont parfois été l'occasion d'associer les locataires en mobilisant leur maîtrise d'usage mais aussi leurs valeurs esthétiques<sup>76</sup>. Différentes modalités de participation ont ainsi été développées et plus ou moins rationalisées par des équipes de professionnels : élaboration de diagnostics partagés, programmation générative associant les futurs usagers aux choix successifs posés au cours de la conception et présentés sous forme de systèmes d'intentions spatialisés<sup>77</sup>, ateliers de conception travaillant sur la base de maquettes à différentes échelles, préfigurations spatiales, images et parcours virtuels dans le projet, etc. Dans les versions les plus poussées, elles reposent sur une décomposition du processus de projet, processus itératif fait d'allers et retours entre diagnostic, évaluation des contraintes et propositions formelles d'une part, et entre travail en plein air et élaboration en chambre d'autre part, pour reprendre la formulation de Callon, Lascoumes et Barthe. Dans cette décomposition, se joue la redéfinition du rôle du concepteur, se négocie la prise en compte de différents types de savoirs (professionnels, d'usage, politiques), mais aussi en arrière plan, de différentes représentations et images de la ville. Il faut bien constater que ces expériences sont encore très marginales et que la boîte noire du projet reste le plus souvent la propriété des concepteurs, l'arbitrage final relevant de la décision des responsables politiques. L'intégration des citoyens dans le processus de projet appelle une mise à plat et un partage de connaissances, ce qui implique des processus de traduction de ces connaissances. Une véritable réflexion sur les outils est ici nécessaire d'autant que les nouvelles technologies de la communication multiplient les possibles, mais aussi les occasions de manipulation, par l'image en particulier.

## Du micro-local aux enjeux métropolitains

Au sein d'un même territoire peuvent ainsi se juxtaposer une série d'initiatives, mais bien souvent sans qu'elles ne soient mises en relation et que ne se cumulent des savoir-faire ou une approche réflexive. C'est ce qu'ont montré Busquet et ses collègues dans leur analyse du processus participatif pour le plan local d'urbanisme de Paris<sup>78</sup>. Sur une période relativement courte, sont mises en œuvre

[75] Bonnin P., Reynaud P., « Les utopistes du m<sup>2</sup>. Mouvement et expériences de l'habitat autogéré », *Autogestions*, 11, 1982.

[76] Anselme M., *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000.

[77] Zetlaoui-Léger J., « La programmation architecturale et urbaine. Émergence et évolutions d'une fonction », in *Les Cahiers de la Recherche Architecturale et Urbaine*, Paris, Éditions du Patrimoine - Centre des Monuments Nationaux, 24/25, 2009, p. 143-158.

[78] Busquet G., Carriou C., Flamand A., Nez H., « La démocratie participative à Paris sous le premier mandat Delanoë (2001-2008). Une "nouvelle ère démocratique" ? », in Bacqué M.-H., Sintomer Y., Flamand A., Nez H. (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Adels / Yves Michel, 2010, p. 137-157.

sur le seul territoire parisien plusieurs modalités de consultation engageant des enjeux de structuration de la centralité parisienne comme l'aménagement des Halles, des enjeux de forme urbaine et de peuplement à travers la conférence citoyenne organisée sur la construction de tours dans la capitale, des enjeux de transports posés par les débats publics sur l'arc express et sur le Grand Paris, ou de qualité urbaine de proximité par toutes les discussions de micro-aménagements d'espaces publics et de voirie. Pour autant, il s'agit à chaque fois de participations situées et épisodiques, qui n'ouvrent pas véritablement sur un débat articulant enjeux locaux et métropolitains. C'est le même constat que dressent Fontan et ses collègues au sujet de Montréal en montrant que les organisations locales peinent à peser sur les enjeux métropolitains<sup>79</sup> ou Bernard Jouve pour qui « les pratiques participatives dans les métropoles ne permettent pas une réelle transformation de l'ordre politique, mais tendent plutôt à renforcer les traits préexistants des différents systèmes politiques en consacrant le rôle central des élus »<sup>80</sup>. En France, la désignation indirecte des instances de représentation à l'échelle intercommunale, qui contribue à rendre plus opaque la gouvernance métropolitaine et le foisonnement des dispositifs participatifs à cette échelle, n'est pas nécessairement gage de réussite<sup>81</sup>. Or c'est bien l'articulation du micro-local et de l'échelle métropolitaine qui pourrait permettre une montée en généralité et une politisation des débats, éviter l'enfermement dans les logiques *Nimby* et surtout ouvrir réellement l'espace de la délibération et de la décision aux citoyens. Faure et ses collègues avancent ainsi l'hypothèse d'une démocratie différentielle, qui « part du principe que les institutions métropolitaines et régionales pourraient acquérir la capacité, pour une partie au moins, de transformer les règles politiques de la représentation, de la délibération et de la participation, et qu'elles pourraient donc orienter les formes de réenchantement politique »<sup>82</sup>.

## Un programme post-collaboratif ?

Plus de 40 ans après l'article précurseur d'Arnstein, le bilan sur la participation en urbanisme reste donc en demi-teinte et fort différent selon le curseur choisi. La rhétorique participative s'est imposée, à des degrés divers selon les pays, au point que certains dénoncent la « tyrannie de la participation »<sup>83</sup>. Mais les

[79] Fontan J.-M., Hamel P., Morin R., Shragge E., « Le développement local dans un contexte métropolitain. La démocratie en quête d'un nouveau modèle », *Politique et Sociétés*, 25 (1), 2006, p. 99-127.

[80] Jouve B., « La démocratie en métropole. Gouvernance, participation et démocratie », *Revue française de science politique*, 55 (2), 2005, p. 336.

[81] Scherrer F., « Planification métropolitaine et débat public urbain en France », in Gauthier M. et al., *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, p. 83-108.

[82] Faure A., Glassey O., Leresche J.-P., « Démocratie participative et démocratie différentielle », *Pôle Sud*, 32, 2010, p. 22.

[83] Voir notamment le débat dont rendent compte les deux ouvrages : Cooke B., Kothari U. (dir.), *Participation. The New Tyranny ?*, Londres, Zed Books, 2001; Hickey S., Mohan G. (dir.), *Participation. From Tyranny to Transformation*, Londres, Zedbook, 2004.

mises en œuvre demeurent contrastées et l'échelle d'Arnstein, retravaillée et complétée, demeure un bon outil pour les interroger car c'est bien la question du pouvoir des citoyens et de leur accès à la délibération et à la décision qui reste posée. Il faut souligner l'effort de théorisation qu'ont représenté, au cours de ces 40 années, les approches de l'urbanisme collaboratif ou participatif et les discussions qui ont suivi, notamment dans le monde anglo-saxon, même si les travaux critiques insistent sur le fossé qui sépare mises en pratique et théories.

## Quels critères pour un bilan ?

Si schématiquement, comme le souligne Loïc Blondiaux<sup>84</sup>, deux visions continuent à s'opposer – une vision enchantée portée par les « idéalistes » qui voient dans les développements contemporains la promesse de la démocratisation de la vie politique locale et le renouvellement des pratiques urbanistiques et une vision désenchantée portée par les « ultra-critiques » qui met l'accent sur l'instrumentalisation des dispositifs par les acteurs dominants, sur la reproduction de l'ordre politique et sur la généralisation d'une rationalité néolibérale –, les travaux récents cherchent à dépasser cette opposition et adoptent une perspective plus dynamique, pragmatique et empirique afin d'analyser et de comparer les processus. À cet égard, certains avancent la thèse d'une période post-collaborative<sup>85</sup>, où l'enjeu pour les chercheurs et les praticiens serait non pas d'abandonner la perspective communicationnelle, mais de dépasser l'opposition entre une image enchantée et souvent très théorique de la participation et une critique radicale pour plutôt insister sur les difficultés et les défis, éclairer les différents types de contextes et les conditions qui contribuent à produire des « épisodes participatifs ». La multiplication des dispositifs a permis d'aller plus avant dans l'évaluation critique en particulier, en analysant précisément les conditions de leur mise en œuvre et en comparant différentes expériences dans des contextes locaux et nationaux divers. On peut ainsi dégager quelques dimensions de l'évaluation qui restent encore à investiguer.

La première renvoie à la question posée par Arnstein sur le partage du pouvoir, mais elle questionne aussi la transformation des modalités de l'action publique. Assiste-t-on, à différentes échelles, à une transformation des pratiques de production de la ville ou en reste-t-on à une juxtaposition d'expériences, certes intéressantes mais marginales ? Pour ce faire, il faudrait à la fois analyser la systématisation des pratiques participatives et la transformation des savoirs, des référents et des pratiques professionnelles. La deuxième interroge les effets concrets de la participation sur les projets ou sur les grandes orientations d'urbanisme. Dans quelle mesure évoluent-ils sous l'effet de la délibération du public et comment ? La participation du public contribue-t-elle à la production

[84] Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie*.

[85] Brownill S., Parker G., « Why bother with goods works ? ».

de meilleurs projets, au sens où ils seraient plus adaptés à la demande sociale, et surtout favorise-t-elle l'émergence d'une ville plus juste, plus équitable et plus durable ? La troisième pose la question des effets de la participation sur les citoyens. Dans quelle mesure participe-t-elle d'un processus d'*empowerment* et de politisation, ou représente-t-elle une nouvelle tentative de mise en ordre par la gestion de la paix sociale et une re-technicisation des enjeux politiques ? Cette question amène à revenir sur les enjeux d'articulation d'échelles pour que soient pris en compte les enjeux d'équité et de durabilité qui dépassent la dimension locale. Cela conduit aussi à interroger l'articulation entre savoirs, valeurs et pouvoirs dans l'urbanisme.

### **Savoirs et valeurs urbaines, une discussion impossible ?**

La question des savoirs est au cœur de la pratique de l'urbanisme et l'intégration de la participation la réinterroge au moins de deux façons. Nous avons montré que l'urbanisme s'est construit dans l'héritage de la modernité : la mobilisation des connaissances est vue comme le moyen de maîtriser et d'organiser la croissance urbaine dans une perspective de progrès et de définir un projet d'intérêt général porté par la puissance publique. Le statut des professionnels de l'urbanisme repose alors précisément sur leur accès à la connaissance et sur leur capacité à la mobiliser. Mais ces savoirs engagent aussi un ensemble de représentations de la ville autant descriptives que normatives, voire prescriptives. En particulier, les discours sur la morphologie, sur le désordre ou l'ordre urbain, sur l'espace public ou la mixité urbaine sont sous-tendus par des systèmes de valeurs ou des ordres de grandeurs rarement explicités, mais prégnants dans le corpus de connaissances acquis par les professionnels et diffusé comme norme commune. Or les délibérations reviennent rarement sur ces corpus considérés comme des acquis culturels.

Les théories contemporaines de l'urbanisme mettent l'accent sur la multiplicité des savoirs autres que professionnels et sur leurs apports dans la conception urbaine. Il existe encore peu de travaux qui se soient penchés sur la spécificité de ces savoirs. Une première typologie des savoirs citoyens dans les dispositifs participatifs a été proposée par Yves Sintomer et développée par Héloïse Nez dans le champ de l'urbain<sup>86</sup>. Mais il faudrait aller plus loin en distinguant ce qui est de l'ordre des savoirs et des valeurs, des pratiques ou de l'expérience : par exemple, quand les habitants d'un quartier parisien proposent une sélection de bâtiments à préserver, leur classement s'avère très différent de celui de la

---

[86] Sintomer Y., « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 31, 2008, p. 115-134 ; Nez H., *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*, thèse pour le doctorat de sociologie, Université Paris 8/Université autonome de Barcelone, 2010.

commission du vieux Paris qui réunit des architectes et historiens de la ville<sup>87</sup>. Les habitants mettent en avant des marqueurs identitaires et des pratiques ; les professionnels et les universitaires l'ancienneté et la qualité du bâti au regard d'un corpus de connaissances architecturales. S'affrontent alors non seulement deux types de savoir, mais aussi deux ordres de grandeur. Comment les mettre en débat ? Comme le souligne Rydin, ces connaissances ne peuvent pas toujours s'additionner. Elle suggère que le processus de *planning* pourrait être conceptualisé comme une série d'arènes où se discuteraient différentes modalités de connaissance. Ces questions restent encore largement ouvertes.

Cette mise en discussion des connaissances pose, par ailleurs, la question du statut et du rôle des professionnels de l'urbanisme, question posée de façon plus large pour toutes formes d'expertise appelant une structuration et une régulation d'un milieu professionnel. Allmendinger décrit ainsi un cercle vicieux<sup>88</sup> où les urbanistes, en se faisant reconnaître comme professionnels, gagnent un statut, du pouvoir et une reconnaissance économique. Cette structuration permet, en même temps, la construction de savoirs communs et d'outils, de modalités d'évaluation. Mais elle entraîne des pratiques bureaucratiques et technocratiques qui sont à la source d'une demande sociale pour une plus grande participation, une dé-professionnalisation et une démocratisation de l'urbanisme, revendications qui se heurtent parfois à une forte résistance des urbanistes.

## L'enjeu d'une recherche comparative et pluridisciplinaire

Ces questions ouvrent un programme collectif de recherche dont on peut souligner quelques dimensions méthodologiques. En particulier, la comparaison apparaît un outil essentiel pour, au-delà du constat de la diversité des expériences, en appréhender les ressorts. Une série de programmes se sont déjà engagés sur cette voie : il reste à les systématiser en conduisant simultanément des travaux dans différents contextes, à partir de problématiques et de protocoles communs et non de travaux de seconde main.

La prise en compte des contextes des pays du Sud peut être heuristiquement très fructueuse. Pour la plupart, ceux-ci n'ont connu l'épisode de l'urbanisme rationnel, qui a émergé dans les pays du Nord que par l'urbanisme colonial. Y prévaut une rationalité « de la survie »<sup>89</sup>, de la débrouille et de l'informalité qui s'oppose

[87] Busquet G., Carriou C., Flamand A., Nez H., « La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Delanoë (2001-2008). Une « nouvelle ère démocratique ? », in Bacqué M.-H., Sintomer Y., Flamand A., Nez H. (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Yves Michel, 2010, p. 137-157. Voir aussi Poupeau F.-M., « Faire du patrimoine bâti un objet de concertation. L'expérience des Protections Ville de Paris », *Revue française de sociologie*, 50 (1), 2009, p. 123-150.

[88] Allmendinger P., *Planning theory*, p. 159.

[89] Watson V., « Seing from the South ».

à la rationalité planificatrice et aux valeurs de la ville ordonnée et harmonieuse. La participation dans l'urbanisme s'affronte à des enjeux majeurs en termes d'inégalités sociales et spatiales et de durabilité quand, par exemple, est posée la question du devenir des quartiers informels et elle interroge à nouveau le rôle des professionnels. Mais, comme le relève Vanessa Watson, il existe encore peu de transferts entre la littérature sur le développement et la littérature urbaine.

On l'a vu, les travaux sur la participation dans le champ de l'urbanisme et des études urbaines sont pléthoriques, notamment dans la littérature anglo-saxonne. Ils sont irrigués de productions émanant d'autres disciplines comme l'histoire des sciences, l'anthropologie, les sciences politiques ou les études féministes. Mais au bout du compte, si les concepts et le vocabulaire circulent, la discussion entre ces différentes approches, à partir de l'analyse de mêmes objets, reste encore relativement faible. Or c'est dans l'articulation de ces différents éclairages que pourrait véritablement être mis en œuvre le programme de recherche post-collaboratif annoncé. L'apport des études urbaines consiste notamment à éclairer les effets de contexte, le poids des outils et les effets performatifs des démarches participatives dans la production urbaine. Il s'agit aussi d'articuler dans la réflexion, analyse des situations, des outils et des dispositifs, et travail réflexif des acteurs.

## Bibliographie

- Alexander E.-R., « After Rationality, What ? A Review of Responses to Paradigm Breakdown », *Journal of American Planning Association*, 50 (1), 1984, p. 62-69.
- Allmendinger P., *Planning theory*, Palgrave, Macmilan, 2002.
- Amiot M., *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1986.
- Anselme M., *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000.
- Anselme M., Péraldi, M., « Le petit séminaire », *Les Annales de la recherche urbaine*, 26, 1985, p. 57-64.
- Arnstein S.-R., « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 1969, p. 216-224.
- Bacqué M.-H., « Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux États-Unis et politique de la ville en France » in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 49-81.
- Bacqué M.-H., Carriou C., « Participation et politiques du logement en France. Un débat qui traverse le XX<sup>e</sup> siècle », in Bacqué M.-H., Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 155-173.

- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.
- Bailey N., « Understanding community empowerment in urban regeneration and planning in England. Putting policy and practice in context », *Planning Practice & Research*, 25 (3), 2010, p. 317-332.
- Berke P.-R., « Does sustainable development offer a new direction for planning ? Challenges for the twenty-first century », *Journal of Planning Literature*, 17 (1), 2002, p. 21-36.
- Biewener C., Bacqué M.-H., « Empowerment, développement et féminisme : entre projet de transformation sociale et néolibéralisme », in Bacqué M.-H., Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 82-102.
- Blanc M., « La gouvernance urbaine », in Stébé J. M., Marchal H. (dir.), *Traité de la ville*, Paris, PUF, 2008, p. 207-257.
- Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.
- Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002, p. 17-35.
- Bonnin P., Reynaud P., « Les utopistes du m<sup>2</sup>. Mouvement et expériences de l'habitat autogéré », *Autogestions*, 11, 1982.
- Boudreau J.-A., Hamel P., Jouve B., Keil R., « Comparing metropolitan governance. The cases of Montreal and Toronto », *Progress in Planning*, 66, 2006, p. 7-59.
- Bowen W.-M., Dunn R.-A., Kasdan D.-O., « What is "urban studies" ? Context, internal structure and content », *Journal of Urban Affairs*, 32 (2), 2010, p. 199-227.
- Bridge G., *Reason in the City of Difference. Pragmatism, Communicative Action and Contemporary Urbanism*, Londres, Routledge, 2005.
- Brownill S., Parker G., « Why bother with goods works ? The relevance of public participation(s) in planning in a post-collaborative era », *Planning Practice & Research*, 25 (3), 2010, p. 275-282.
- Busquet G., Carriou C., Flamand A., Nez H., « La démocratie participative à Paris sous le premier mandat Delanoë (2001-2008). Une "nouvelle ère démocratique" »?, in Bacqué M.-H., Sintomer Y., Flamand A., Nez H. (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Adels/Yves Michel, 2010, p. 137-157.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.
- Campbell S., Fainstein S. (dir.), *Readings in Planning Theory*, Oxford, Blackwell, 1996.
- Castells M., *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, Maspéro, 1972.
- Claude V., « Histoire des mondes des professionnels de l'urbain. Quelques effets structurants », in Biau V., Tapie G., *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Paris, Parenthèses, 2009, p. 63-72.
- Cloutier G., Collin J.-P., Poitras C. (dir.), *Dix ans d'études urbaines au Québec. Bilan et perspectives d'avenir*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2011.

- Cloutier G., Méthé-Myrand L., Sénécal G., « La revitalisation urbaine intégrée et la plus-value de l'approche montréalaise », *Canadian Journal of Urban Research*, 19 (1), 2010, p. 23-49.
- Combe L., « Approche symbolique ou gestionnaire ? L'effet du débat sur les choix de planification. Le cas de la table de concertation du Mont-Royal », *L'espace politique*, 10 (1), 2010, <http://espacepolitique.revues.org/index1542.html> [accès le 1<sup>er</sup> juin 2011].
- Cooke B., Kothari U. (dir.), *Participation. The New Tyranny ?*, Londres, Zed Books, 2001.
- Cottureau A., « L'apparition de l'urbanisme comme action collective. L'agglomération parisienne au début du siècle », *Sociologie du travail*, 4, 1969, p. 342-365.
- Cottureau A., « Les débuts de planification urbaine dans l'agglomération parisienne », *Sociologie du travail*, 4/5, 1970, p. 361-392.
- Davidoff P., « Advocacy and Pluralism in Planning », *American Institute of Planning Journal*, 31 (4), 1965, p. 331-338.
- De Certeau M., Giard L., Mayol P., *L'invention du quotidien*, Paris, Gallimard, 1994.
- Douay N., « Collaborative planning and the challenge of urbanization. Issues, actors and strategies in Marseilles and Montreal Metropolitan areas », *Canadian Journal of Urban Research*, 19 (1), 2010, p. 50-69.
- Douay N., « La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif », in Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M. O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2008, p. 109-136.
- Fainstein S.-S., « New directions in planning theory », *Urban Affairs Review*, 35 (4), 2000, p. 452-478.
- Faure A., Glassey O., Leresche J.-P., « Démocratie participative et démocratie différentielle », *Pôle Sud*, 32, 2010, p. 11-23.
- Fischer F., Forester J. (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham/Londres, Duke University Press, 1993.
- Fontan J.-M., Hamel P., Morin R., Shragge E., « Le développement local dans un contexte métropolitain. La démocratie en quête d'un nouveau modèle », *Politique et Sociétés*, 25 (1), 2006, p. 99-127.
- Forester J., « Making participation work when interests conflict », *Journal of the American Planning Association*, 72 (4), 2006, p. 447-456.
- Forester J., *Planning in the face of power*, Londres, University of California Press, 1989.
- Forester J., *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Process*, Cambridge, The MIT Press, 1999.
- Fourniau J.-M., « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, 17 (1), p. 70-93.
- Friedmann J., *Planning in the public domain. From knowledge to action*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

- Gariépy M., Gauthier M., « Le débat public en urbanisme à Montréal. Un instrument de développement urbain durable ? », *Canadian Journal of Urban Research*, 18 (1), 2009, p. 48-73.
- Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M.-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2008.
- Gauthier M., Simard L., « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec. Mise en œuvre et effets », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public. Une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 78-79.
- Gauthier M., Simard L., « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec. Genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, 17 (1), p. 39-67.
- Gauthier M., Simard L., Waaub J.-P., « Public Participation in Strategic Environmental Assessment (SEA). Critical Review and the Quebec (Canada) Approach », *Environmental Impact Assessment Review*, 31 (1), 2011, p. 48-60.
- Ghorra-Gobin C., « La planification aux États-Unis. Questions de méthodes. Interrogations des professionnels américains », *Les Annales de la recherche urbaine*, 44-45, 1989, p. 225-230.
- Gilli F., Offner J.-M., *Paris, Métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2008.
- Grant J., « Experiential planning. A practitioner's account of Vancouver's success », *Journal of the American Planning Association*, 75 (3), 2009, p. 358-370.
- Grant J., « Theory and practice in planning the suburbs. Challenges to implementing new urbanism, smart growth, and sustainability principles », *Planning Theory & Practice*, 10 (1), 2009, p. 11-33.
- Grant J., Bohdanow S., « New urbanism developments in Canada. A survey », *Journal of Urbanism*, 1 (2), 2008, p. 109-127.
- Grant J., *A Reader in Canadian Planning. Linking Theory and Practice*, Toronto, Nielson, 2008.
- Grant J., « Shaped by planning. The canadian city through time », in Bunting T., Filion P. (dir.), *Canadian cities in transition*, Don Mills, Oxford University Press, 2006, p. 320-337.
- Guarneros-Meza V., Geddes M., « Local governance and participation under neoliberalism: comparative perspectives », *International Journal of Urban and Regional Research* 34 (1), 2010, p. 115-29.
- Hamel P., « La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification. Une rencontre difficile », *Cahiers de géographie du Québec*, 41 (114), 1997, p. 311-321.
- Hamel P., « Les pratiques planificatrices dans le contexte actuel. Comment interpréter l'appel à la participation ? », *Revue internationale d'action communautaire*, 15 (55), 1986, p. 65-76.

- Hamel P., *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1991.
- Hatzfeld H., « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, n° 36, 1986, p. 374-392.
- Hauptmann É., Wates N., *Concertation citoyenne en urbanisme. La méthode du Community planning*, Paris, Adels/Yves Michel, 2010.
- Healey P., *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver, UBC Press, 1997.
- Hickey S., Mohan G. (dir.), *Participation. From Tyranny to Transformation*, Londres, Zedbook, 2004.
- Hillier L., « Agonizing over consensus. Why Habermassians ideals cannot be "real" », *Planning Theory*, 2, 2003, p. 37-59.
- Hoffman L., *The politics of the knowledge. Activist movement in Medicine and Planning*, New York, State University of New York Press, 1989.
- Innes J.-E., Booher D.-E., Di Vittori S., « Strategies for Megaregion Governance : Collaborative Dialogue, Networks, and Self-Organization », *Journal of the American Planning Association*, 77 (1), 2011, p. 55-67.
- Innes J.-E., Booher D.-E., *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*, Londres/New York, Routledge, 2010.
- Jacobs J., *Cities and the wealth of nations. Principles of economic life*, New York, Vintage Books, 1984.
- Jepson E.-J., « Sustainability and planning. Diverse concepts and close associations », *Journal of Planning Literature*, 15 (4), 2001, p. 499-510.
- Jepson E.-J., Edwards M. M., « How possible is sustainable development. An analysis of planners' perceptions about new urbanism, smart growth and the ecological city », *Planning Practice & Research*, 25 (4), 2010, p. 417-437.
- Jouve B., Lefebvre C. (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.
- Jouve B., « La démocratie en métropole. Gouvernance, participation et démocratie », *Revue française de science politique*, 55 (2), 2005, p. 317-337.
- Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), 1995, p. 57-95.
- Lefebvre H., *Le droit à la ville. Suivi de Espace et politique*, Paris, Anthropos, 1972.
- Magri S., Topalov C., « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925. Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue française de sociologie*, 28, 1987, p. 417-451.
- Mandelbaum S., Mazza L., Burchell R. (dir.), *Explorations in Planning Theory*, New Brunswick, Rutgers University, 1996.
- Mermet L., « Épilogue. Débattre sans savoir pourquoi. La polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public. Une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 369-380.

- Mollet A. (dir.), *Quand les habitants prennent la parole*, Paris, Plan construction, 1981.
- Nez H., *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*, thèse pour le doctorat de sociologie, Université Paris 8/Université autonome de Barcelone, 2010.
- Ouellet M., « Le *smart growth* et le nouvel urbanisme. Synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne », *Cahiers de géographie du Québec*, 50 (140), 2006, p. 175-193.
- Padioleau J.-G., « Intérêt général », in Wachter S. et al. (dir.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, Datar-Éditions de l'Aube, p. 47-51.
- Padioleau J.-G., « L'action publique. Du substantialisme au pragmatisme », *Techniques, Territoires, Sociétés*, 22/23, p. 89-95.
- Pinson G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 56 (4), 2006, p. 619-651.
- Poupeau F.-M., « Faire du patrimoine bâti un objet de concertation. L'expérience des Protections Ville de Paris », *Revue française de sociologie*, 50 (1), 2009, p. 123-150.
- Proulx M.-U., « 40 ans de planification territoriale au Québec », in Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M. O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p. 23-54.
- Proulx M.-U., « Territorial planning experimentation in Quebec », *Canadian Journal of Urban Research*, 17 (1), 2008, p. 1-19.
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R., *Le débat public. Une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.
- Rydin Y., « Re-examining the role of knowledge within planning theory », *Planning Theory*, 6 (1), 2007, p. 52-68.
- Scherrer F., « Planification métropolitaine et débat public urbain en France », in Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M.-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2008, p. 83-108.
- Scherrer F., « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme. Ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale », *Tracés*, 3 (HS-10), 2010, p. 187-195.
- Schön D., *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*, New York, Basic Books, 1983.
- Silver H., Scott A., Kazepov Y., « Participation in urban contention and deliberation », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (3), 2010, p. 453-477.
- Simard L., Lepage L., Fourniau J.-M., Gariépy M., Gauthier M., *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, 2006.

- Soubeyran O., « Richesse et ambiguïtés de l'approche collaborative aux États-Unis », *L'autogestion disait-on !, Cahiers de l'Institut universitaire d'études du développement*, Genève/Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 109-125.
- Sintomer Y., « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 31, 2008, p. 115-134.
- Topalov C., « L'urbanisme comme mouvement social, militants et professionnels du City Planning aux États-Unis (1909-1917) », *Les Annales de la recherche urbaine*, 44-45, 1989, p. 139-154.
- Topalov C., *Naissance de l'urbanisme moderne et de l'habitat populaire aux États-Unis*, rapport de recherche CSU/PUCA, 1988.
- Watson V., « Seing from the South. Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues », *Urban Studies*, 46 (11), 2009, p. 2259-2275.
- Ye L., Mandpe S., Meyer P.-B., « What is "Smart Growth?" – Really ? », *Journal of Planning Literature*, 19 (3), 2005, p. 301-315.
- Zetlaoui-Leger J., « La programmation architecturale et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction », *Les Cahiers de la Recherche Architecturale et Urbaine*, 24/25, 2009, p. 143-158.

### **Abstract – Participation, Urban Planning and Urban Studies: Four Decades of Debates and Experiments since S. R. Arnstein's "A ladder of citizen participation"**

More than four decades after the publication of S. R. Arnstein's seminal paper, "A ladder of citizen participation", the authors offer a critical review of research pertaining to public participation in urban planning and urban studies in a North American and European context. After delineating the fields of urban planning and urban studies, they recount how participation has emerged in this field of practice in opposition to the model of rational comprehensive planning. A particular interest is brought to collaborative approaches in urban planning and urban studies, strongly inspired by the communicative and deliberative currents, and to the debates that have accompanied their diffusion. The authors then come back on some concrete participative practices and on their analyses in order to establish a review of current research and questions that they raise. In conclusion, the authors discuss the thesis of the emergence of a post-collaborative period in research and debates on participation that tend to transcend the traditional opposition between "idealistic" and "ultra-critical" perspectives in order to instead adopt a "pragmatic" and "empirical" perspective to analyse and compare the processes and participatory mechanisms in urban planning.

**Keywords:** collaborative planning, participation, urban planning, urban studies

**Mario Gauthier** est professeur agrégé à l'Université du Québec en Outaouais et chercheur membre du Réseau interuniversitaire d'études urbaines et spatiales Villes Régions Monde. En 2010-2011, il a été chercheur invité à l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), où il a contribué aux activités du Groupement d'Intérêt Scientifique « participation du public, décision, démocratie participative ». Il a récemment publié « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec. Genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, 17 (1), 2011, p. 39-67 (avec L. Simard) ; « Public participation in strategic environmental assessment (SEA). Critical review and the Quebec (Canada) approach », *Environmental Impact Assessment Review*, 31 (1), 2011, p. 48-60 (avec L. Simard, J.-P. Waaub) ; « Le débat public en urbanisme à Montréal. Un instrument de développement urbain durable? », *Canadian Journal of Urban Research*, 18 (1), 2009, p. 48-73 (avec M. Gariépy).

**Marie-Hélène Bacqué** est professeure en études urbaines à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense et elle dirige le laboratoire Mosaïques-LAVUE. Ses travaux portent sur la démocratie participative à partir de recherches conduites en France sur les quartiers populaires, aux États-Unis et au Canada sur les mouvements communautaires. Elle a en particulier travaillé sur les approches dites d'*empowerment* et sur les différentes interprétations de cette notion. Ses derniers travaux analysent, plus précisément, les formes d'habitat dit alternatif. Sur le thème de la participation, elle a notamment publié : *Gestion de proximité et démocratie participative. Une approche comparative*, Paris, La Découverte, 2005 (dir. avec Y. Sintomer, H. Rey), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Adels/Yves-Michel, 2010 (dir. avec Y. Sintomer, A. Flamand, H. Nez) ; *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011 (dir. avec Y. Sintomer).



## Mots clés

approches collaboratives, études urbaines, participation, urbanisme