

Dossier spécial

Les nouveaux territoires de la participation : le territoire actuel, objet de participation citoyenne et de participation publique

Depuis les années 1950, la notion de participation citoyenne est associée aux territoires, d'abord urbains ou en butte aux inégalités sociales (Krause, 1968, cité dans André et collab., 2020). Elle est alors liée, pour le meilleur ou pour le pire, à l'action gouvernementale. Le territoire urbain n'a pas été le seul étudié dans cette optique, et l'ensemble des entités territoriales ont été sous la loupe de ce type d'analyse. Ainsi, alors que ces premières recherches sur la participation étaient bien enracinées dans le contexte des villes avec des quartiers en modernisation, l'injonction à la participation citoyenne (Blondiaux et Sintomer, 2002; Bouchard-Bastien et collab., 2023) semble ensuite s'être diffusée dans bien d'autres types de gouvernance territoriale.

Évoluant peu à peu, le concept s'ancre ainsi à la gouvernance locale en se définissant généralement comme « un processus dans lequel les gens ordinaires d'une communauté exercent le pouvoir sur des décisions relatives aux affaires générales de leur communauté » (Cunningham, 1972, cité dans André, 2012, p. 1). Celles et ceux à qui la participation s'adresse sont alors modulés selon les auteurs, allant de personnes de peu de ressources, voire démunies (Hardina, 2008) jusqu'à des représentants de sous-groupes précis (Barthe et collab., 2014). Par la suite, la notion de communauté se déterritorialise. Ainsi, plusieurs initiatives d'économie sociale et solidaire proviennent de la prise de pouvoir d'individus partageant les mêmes besoins ou préoccupations, et ont permis de renforcer par ces liens des réseaux territoriaux (p. ex., Alberio et collab., 2021).

Toutefois, l'idéal d'exercer un pouvoir sur des décisions concernant le groupe demeure constant. Cette caractéristique permet d'ailleurs de distinguer la participation civile de la participation publique (André et collab., 2020; Gauvin et collab., 2010), celle-ci visant à prendre part aux décisions, mais n'impliquant pas nécessairement d'influence sur l'issue de la discussion.

À l'instar de ce qu'est la participation civile, les formes de celles-ci ont fait l'objet de nombreuses catégorisations basées sur le degré d'engagement (Arnstein, 1969), sur les modalités de délibération et de décision (Lascoumes et Le Galès, 2005), sur le degré d'institutionnalisation, etc. Entre autres, l'article fondateur de la consultante en urbanisme Sherry Arnstein (1969) a proposé une échelle de la participation toujours en usage, et qui entend catégoriser le niveau de pouvoir concédé aux citoyens et citoyennes dans divers projets d'aménagement des territoires urbains. Depuis, cette échelle de la participation a influé sur les équipes de recherche.

Enfin, le thème de la participation citoyenne, parce qu'il concerne des gens ordinaires et des inégalités, se couple souvent à un examen critique de sa mise en œuvre (p. ex., Bouchard-Bastien et collab., 2023; McEwan, 2005). Les effets, malgré les intentions louables, ne sont pas toujours positifs. Par exemple, les relations de pouvoir ne sont pas évacuées des processus, et les points sur lesquels les citoyens peuvent infléchir les décisions sont parfois mineurs ou imprécis (Brisson, 2017). La capacité institutionnelle d'absorber les mécanismes de participation, le déficit démocratique sur d'autres champs ainsi que le fait que les missions gouvernementales sont de plus en plus déléguées à des organismes dits communautaires renforcent aussi l'ambiguïté entre participation citoyenne et participation publique et, du coup, augmentent le flou sur les attentes envers les dispositifs en place. Les plus critiques pointent enfin le fait que, par la participation, l'État se désengage de ses responsabilités et des conséquences des décisions; les dispositifs participatifs deviennent autant d'instruments du néolibéralisme faisant reposer sur les individus le devenir collectif.

Ces critiques n'éteignent cependant pas l'intérêt de formes de participation bien comprises et bien appliquées, notamment à l'échelle territoriale et pour les décisions qui y sont associées. Un article publié au début de la décennie 2020 (Gauthier et collab., 2020) montrait que la participation trouvait une reconnaissance soutenue dans un nombre croissant de municipalités québécoises de plus de 100 000 habitants. Ces recherches suggèrent que les dernières années ont permis une diffusion croissante de la participation entre les territoires.

Ce numéro thématique entend donc explorer le renouvellement de la participation citoyenne et publique dans les territoires, pris au sens large, et comment ses modalités d'analyse se sont – ou non – renouvelées, depuis les travaux pionniers de la fin des années 1960.

Les textes regroupés dans ce numéro d'*Organisations & Territoires* contribueront à éclairer ces mécanismes ainsi que les espaces dans lesquels ils émergent, qui se déploient comme des *nouveaux territoires de la participation*. Ils ouvrent plusieurs questions, abordées dans les textes afin de situer ces nouveaux territoires par rapport à des questions plus larges :

- Quelle est l'ampleur des nouveaux mécanismes de participation dans les petites villes et les espaces ruraux?
- Les contextes territoriaux influencent-ils les façons d'organiser la participation?
- Quels sont les défis de ces mécanismes, aussi bien dans leur implantation et leur mise en œuvre que d'un plan éthique et culturel? (Cette dernière question se pose particulièrement quand la participation n'est pas issue d'une demande de la société civile.)
- Comment s'y jouent les rapports de pouvoir? Comment sont-ils – ou non – régulés?
- Les nouvelles formes de participation citoyenne permettent-elles des perspectives qui diffèrent du point de vue traditionnel sur la (mauvaise) répartition du pouvoir d'Arnstein (1969)?

Par ailleurs, la variété des territoires et des modalités de participation amène aussi à s'interroger sur la recherche elle-même :

- Comment sont analysés ces initiatives et ces espaces?
- Les nouveaux territoires de la participation exigent-ils des approches nouvelles ou adaptées puisqu'ils diffèrent sensiblement des terrains urbains et d'une participation institutionnalisée présidant à l'échelle créée par Sherry Arnstein en 1969?
- L'emploi de cette échelle est-il toujours utile et pertinent, alors que, moins de cinq ans après sa création, elle était déjà contestée pour l'étude de groupes non organisés (Cohen et collab., 1972)?

Dans ce numéro, le texte de **Charmain Levy, Marco Alberio et Rebecca Plachesi** aborde la question de la participation dans un cadre urbain, soit la ville de Bologne en Italie. Plus précisément, le texte porte sur deux initiatives locales qui s'inscrivent dans une logique des « communs urbains ». Ainsi, comme le démontrent les auteurs, la participation d'acteurs de la société civile se fait en maintenant ses distances par rapport à la municipalité, dans des espaces délaissés par les institutions publiques locales. Ici, la participation affiche clairement une volonté citoyenne de reprendre un certain pouvoir sur des espaces de vie urbains face à des institutions publiques qui ont un penchant pour un pilotage néolibéral de la ville.

Le texte de **Sylvie Lardon** déplace le regard sur le rôle que peut jouer la recherche pour accompagner la « construction de nouveaux territoires de la participation ». Les trois cas étudiés (le Projet alimentaire territorial du Grand Clermont et du parc naturel régional Livradois-Forez, le quartier Les Vergnes à Clermont-Ferrand et le district de Tandil en Argentine) renvoient à des territoires à la rencontre entre la ville et la ruralité proche. Dans un cas comme dans l'autre, l'action de chercheurs leur a permis de jouer un important rôle de facilitateur d'une participation « par et pour » la société civile allant dans le sens d'un rapprochement entre les populations urbaines et rurales.

Emmanuelle Bouchard-Bastien aborde la participation dans le cadre de mécanismes de concertation mis en place dans de petites communautés rurales du Québec ayant des problèmes d'approvisionnement en eau potable. Les trois cas à l'étude ont permis de montrer des adaptations significatives d'un territoire à l'autre autant dans la façon d'organiser la concertation que dans les solutions développées pour répondre aux problèmes d'eau. Selon la formulation de l'auteure, la participation dans ces communautés est intimement liée à la « capacité d'aspirer à des solutions », c'est-à-dire à l'espoir d'améliorer son milieu de vie.

Enfin, **Hanneke Beaulieu, Guy Chiasson, Annie Montpetit et Mireille Blandine Tchola Sênayi** appréhendent la participation dans le contexte des forêts publiques. Plus précisément, le texte interroge l'expérience d'un dispositif de concertation reconnu par le régime forestier : les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire. Un regard s'appuyant sur le point de vue des participants à ces forums permet de montrer que la participation dans le territoire forestier se vit de deux façons différentes. D'un côté, les intérêts les

plus puissants, ceux qui sont liés à la récolte du bois, tendent à s'imposer en laissant peu d'espace pour la parole des participants qui représentent d'autres intérêts. De l'autre côté, les participants soulignent certaines avancées sous la forme de projets de territoires en construction.

Sans prétendre à l'exhaustivité sur la large question des nouvelles formes de participation, ce numéro permet de poser les questions de territoire, d'échelles, de pouvoir et de moyens d'assurer plus de démocratie en cette période d'incertitudes et de changements.

Geneviève Brisson
Professeure
Université du Québec à Rimouski

Guy Chiasson
Professeur
Université du Québec en Outaouais

RÉFÉRENCES

- Alberio, M., Couspeyre, O. et Plourde, P. (2021). L'action communautaire autonome et son potentiel transformationnel dans les territoires : un dialogue en cours entre milieu de la recherche et de la pratique. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 12(1), 9-19. <https://doi.org/10.29173/cinser.2021v12n1a487>
- André, P., avec la collab. de P. Martin et G. Lanmafankpotin (2012). Participation citoyenne. Dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/participation_citoyenne.pdf
- André, P., Lanmafankpotin, G., Réveret, J.-P. et Yonkeu, S. (2020). *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique pour un développement durable* (4^e éd.). Presses internationales Polytechnique.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Barthe, Y., Callon, V. et Lascoumes, P. (2014). *Agir dans un monde incertain*. Seuil.
- Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35. <https://doi.org/10.3917/rdes.063.0028>
- Bouchard-Bastien, E., Brisson, G., Goupil-Sormany, I. et Parent, A.-A. (2023). Participation citoyenne. Dans I. Goupil-Sormany, M. Debia, P. Glorennec, J.-P. Gonzalez et N. Noisel (dir.), *Environnement et santé publique : fondements et pratiques* (p. 433-453). Presses de l'EHESP.
- Brisson, G. (2017). Consulter les citoyens pour gérer les risques liés aux porcheries du Québec : un rendez-vous manqué. *Environnement, risque et santé*, 16, 269-274. <https://doi.org/10.1684/ers.2017.1017>
- Cohen, M.D., March, J.G. and Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25. <http://dx.doi.org/10.2307/2392088>

- Gauthier, M., Gagnon, L., Chiasson, G. et Mévellec, A. (2020). Participation du public en aménagement et urbanisme au Québec : les maires face à l'impératif délibératif. *Participations*, 1-2(26-27), 165-192. <https://doi.org/10.3917/parti.026.0165>
- Gauvin, F.-P., Abelson, J., Giacomini, M. et Eyles, J. (2010). "It all depends": Conceptualizing public involvement in the context of health technology agencies. *Social Science & Medicine*, 70(10), 1518-1526. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2010.01.036>
- Hardina, D. (2008). Citizen Participation, dans T. Mizrahi et L. E. Davis (dir.), *Encyclopedia of Social Work*, 1, (p.. 292-295), Oxford, Oxford University Press, 292-295.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.
- McEwan, C. (2005). New spaces of citizenship? Rethinking gendered participation and empowerment in South Africa. *Political Geography*, 24(8), 969-991. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2005.05.001>

DOI : <https://doi.org/10.1522/revueot.v33n1.1709>