

Liminaire : les « 150 échelons » de la participation citoyenne ou l'échelle d'Arnstein aujourd'hui

Yan Sénéchal

Number 92, 2024

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1112812ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1112812ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Sénéchal, Y. (2024). Liminaire : les « 150 échelons » de la participation citoyenne ou l'échelle d'Arnstein aujourd'hui. *Lien social et Politiques*, (92), 252–258. <https://doi.org/10.7202/1112812ar>

Liminaire : Les « 150 échelons » de la participation citoyenne ou l'échelle d'Arnstein aujourd'hui

YAN SÉNÉCHAL

Chargé de cours, Département de sociologie et Faculté de droit – Université de Montréal

En 1969 paraissait, sous l'intitulé laconique «A Ladder of Citizen Participation», un article provocateur de Sherry Arnstein (1930-1997). Publié pendant l'essor d'importants mouvements sociaux aux États-Unis (lutte pour les droits civiques, opposition à la guerre du Vietnam, etc.), ce texte jetait un pavé dans la mare des démarches participatives instituées par divers programmes sociaux et projets communautaires dans les villes américaines. Il posait en effet un regard critique sur les discours, nombreux durant les années 1960, qui valorisaient et justifiaient l'inclusion de citoyens et de citoyennes dans la réalisation d'initiatives en matière de planification urbaine.

Dans ce qui deviendrait une œuvre incontournable, Arnstein définissait cursivement la participation citoyenne au sein des sociétés démocratiques comme un processus de « redistribution du pouvoir » (1969 : 216). Souhaitant susciter un débat, elle élaborait une typologie des formes de participation factices, symboliques et effectives en utilisant la métaphore de l'« échelle ». Pour évaluer le degré de pouvoir dont disposent les citoyens en contexte de prise de décision collective, elle distingua huit « échelons ». Ceux-ci correspondent à autant de types de participation, allant de la *manipulation* et de la *thérapie* jusqu'au *partenariat*, à la *délégation* et au *contrôle*, en passant par l'*information*, la *consultation* et l'*apaisement*.

Arnstein admet elle-même que son échelle comporte de nombreuses limites, à commencer par la « simplification » qu'elle suppose : « Dans la vraie vie, en considérant des individus et des programmes réels, elle comprendrait peut-être bien 150 échelons, avec des distinctions moins nettes et "pures" entre

chacun » (1969 : 217). Cela étant dit, elle en situe l'intérêt et la pertinence dans sa capacité à illustrer le fait « qu'il existe des gradations significatives de la participation citoyenne » (1969 : 217). À bien y penser, l'échelle d'Arnstein pourrait ainsi se comprendre comme « idéaltype », au sens que donnait le sociologue allemand Max Weber à ce terme, c'est-à-dire une conceptualisation schématique, construite par l'amplification de certains aspects de la réalité sociale, afin de clarifier, par la comparaison, les modalités d'existence des phénomènes empiriques (1965 : 185).

Tout au long des cinq décennies qui suivirent sa publication, marquées par de nombreux changements politiques, économiques, sociaux, culturels et scientifiques, l'article fondateur d'Arnstein a connu une remarquable postérité auprès des universitaires et des professionnels travaillant sur la participation citoyenne aux quatre coins du monde. Une simple recherche sur Google Scholar – près de 26 000 résultats – permet de constater son omniprésence dans la littérature spécialisée. Un échantillon de textes tirés de ce corpus suffira pour en donner un aperçu. Plusieurs ont démontré l'importance qu'il occupe dans le développement et la transformation de certaines disciplines (voir par exemple Bacqué et Gauthier, 2011; Hurlbert et Gupta, 2015). Bien des chercheurs encore s'en sont inspirés (Ianniello *et al.*, 2019; Silverman *et al.*, 2020), ont repris intégralement l'échelle arnsteinienne (Fortin, 2014; Zumbo-Lebrument, 2017; Ross, 2018), y ont ajouté des échelons (Puget *et al.*, 2020), ont fabriqué de nouvelles échelles (Connor, 1988; Burns, 1991; Choguill, 1996; McKeever, 2013; Arunkumar, Bowman *et al.*, 2019; Mees *et al.*, 2019) ou ont construit de nouveaux modèles (Maier, 2001; Fung, 2006; Quetzal Tritter et McCallum, 2006; Collins et Ison, 2009; Gagné et Despars, 2011; Kotus et Sowada, 2017; Durand, Duprez et Yates, 2021).

Ces quelques exemples laissent entrevoir à quel point ce texte pionnier demeure abondamment cité (sinon toujours lu), dans des disciplines de plus en plus diversifiées (études urbaines, science politique, travail social, droit, etc.) à propos de domaines de plus en plus variés (territoire, environnement, santé, éducation, justice, etc.). Cette référence, structurante s'il en est une en la matière, reste également une importante source d'inspiration et un point de repère essentiel pour de nombreux organismes privés et publics engagés dans la promotion, l'organisation et l'évaluation de la participation citoyenne, tels que l'Institut du Nouveau Monde au Québec (2013).

Dans la conjoncture actuelle, où se multiplient les expériences participatives (Chwalisz, 2020), corroborant par leur prolifération l'hypothèse d'un « tournant participatif » dans les sociétés démocratiques (Bherer, Dufour et Montambeault, 2018), il semble opportun de s'interroger sur l'actualité de ce classique, sur sa pertinence épistémique autant que son utilité pratique, ainsi que sur son potentiel heuristique. L'expérience a été récemment menée dans le monde anglophone à l'occasion du 50^e anniversaire de la parution du texte; outre la publication de recherches récentes et de nouveaux témoignages actualisant ses potentialités et ses limites à travers le monde (voir Schively Slotterback et Lauria, 2019; Lauria et Schively Slotterback, 2021), elle aura également permis d'en apprendre davantage au sujet du parcours d'Arnstein ainsi que du contexte entourant l'élaboration de sa proverbiale « échelle » (voir Gaber, 2019; 2021). Mais l'équivalent restait encore à réaliser dans la francophonie. D'où la préparation, certes plus modeste mais entièrement en français, du présent dossier.

Pour la circonstance, des gens qui abordent frontalement ou qui croisent transversalement la question de la participation citoyenne dans leurs travaux ont été invités à lire ou à relire le texte d'Arnstein. Il s'agit essentiellement pour eux de discuter, en toute liberté, des réceptions dont son échelle a été l'objet, des usages qu'elle a suscités ou des horizons qu'elle laisse entrevoir. Quelle est sa postérité dans les recherches sur la participation citoyenne en sciences humaines et sociales? Jusqu'à quel point peut-elle encore guider la conception de dispositifs participatifs dans les milieux associatifs et institutionnels? A-t-elle le potentiel d'éclairer la transformation de l'action publique dans les sociétés démocratiques (élaboration déléguée des règlements, fabrication collective des lois, etc.)?

Tel qu'indiqué auparavant, *Une échelle de la participation citoyenne* de Sherry Arnstein a fortement influencé les spécialistes de la participation citoyenne. La directrice de l'Institut du Nouveau Monde (INM), **Malorie Flon**, indique que les organismes comme le sien en ont bien souvent repris l'esprit, sinon la lettre, en construisant de nouvelles typologies afin de corriger ses faiblesses et d'éclairer ses angles morts. L'échelle d'Arnstein a également été très déterminante, probablement davantage qu'au sein de toute autre discipline, dans l'évolution des études urbaines et environnementales. Proposant d'abord une relecture du texte et quelques informations sur la trajectoire de son auteure, **Mario Gauthier** analyse ensuite sa réception dans ce domaine et envisage son horizon à la lumière des démarches participatives qui se sont

développées dans la société québécoise. **Guillaume Gourgues** montre pour sa part que l'impact de l'article s'étend à de nombreux autres domaines d'études. Évoquant également des aspects de la trajectoire d'Arnstein, il discute de la contribution de son texte au développement des recherches empiriques sur la participation citoyenne et postule de manière très intéressante que, paradoxalement, la demande sociale de participation sous-jacente à l'échelle a été ensevelie sous les offres politiques de participation qui se multiplient dans la période contemporaine. Bien sûr évoquées dans les contributions précédentes, les critiques formulées à l'encontre de l'échelle d'Arnstein retiennent spécifiquement l'attention de **Megan Mattes** et **Edana Beauvais**. Reprenant l'idée arnsteinienne d'effets potentiellement pervers induits par les démarches participatives, elles proposent de l'appuyer explicitement sur une théorie normative, qui lui faisait défaut, et d'en illustrer la pertinence par des études de cas provenant de la base de données Participedia. **Corinne Gendron**, **Stéphanie Yates** et **Alice Friser** sont également critiques du positionnement normatif d'Arnstein à l'égard de la participation citoyenne. Face à la complexité des processus démocratiques, la valeur de la participation est selon elles irréductible à son emprise sur la décision, d'autant que, d'un côté, le rôle de médiateur et la fonction d'arbitrage des responsables politiques demeurent indispensables dans le contexte de la diversité des intérêts qui prévaut dans les sociétés contemporaines, et, de l'autre, les formes « non décisionnelles » de participation peuvent à leur façon impacter les processus politiques institutionnalisés. Force est d'ailleurs de reconnaître, avec **Pierre Noreau**, la diversification des formes de participation dans les pourtours des institutions politiques et l'importance prise par leur dimension symbolique au-delà de leur ancrage décisionnel. Ces tendances interrogent le potentiel de l'échelle d'Arnstein pour orienter la conception d'une nouvelle typologie capable de concevoir autrement l'articulation entre participation et représentation. Cette situation se comprend peut-être mieux en constatant, comme le font **Jacques Commaille** et **Stéphanie Lacour**, que les analyses d'Arnstein s'inscrivent au cœur d'une transformation des régimes de savoir scientifique et des régimes de régulation politique. La « mise en droit » des débats publics constitue alors, selon eux, un véritable « révélateur » des enjeux contemporains de la participation citoyenne et du pouvoir politique dans les sociétés démocratiques. Cette orientation fort originale fait écho à la mobilisation graduelle de l'échelle d'Arnstein dans les recherches sur les institutions judiciaires depuis une dizaine d'années, une perspective explorée par **Claudia Maria Barbosa** concernant le projet d'une Politique nationale de justice au Brésil.

Il va sans dire que ce dossier ne prétend pas faire le tour de toutes les questions que soulève *Une échelle de la participation citoyenne*. De fait, plusieurs aspects du texte restent encore à problématiser, dont le statut du droit selon Sherry Arnstein n'est pas le moindre. Sans oublier qu'une véritable analyse bibliométrique de sa réception dans la littérature scientifique et professionnelle reste encore à faire. Toujours est-il que les contributions qui y sont rassemblées témoignent, chacune à leur manière, combien l'échelle d'Arnstein demeure heuristique, comme modèle ou contre-modèle, pour penser la participation citoyenne aujourd'hui – y compris dans la francophonie. C'est bien pourquoi le dossier s'ouvre sur la première traduction française de l'article d'Arnstein à paraître dans une publication académique. Bonne lecture!

Bibliographie

- Arnstein, Sherry R. 1969. «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4: 216-224.
- Arunkumar, Krishna, Drew D. Bowman, Stephanie E. Coen, Mohammad A. El-Bagdady, Christina R. Ergler, Jason A. Gilliland, Ahad Mahmood et Suraj Paul. 2019. «Conceptualizing Youth Participation in Children's Health Research: Insights from a Youth-Driven Process for Developing a Youth Advisory Council», *Children*, 6, 3: 1-17.
- Bacqué, Marie-Hélène et Mario Gauthier. 2011. «Participation, urbanisme et études urbaines : quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A Ladder of Citizen Participation" de S. R. Arnstein», *Participations*, 1, 1: 36-66.
- Bherer, Laurence, Pascale Dufour et Françoise Montambeault (dir.). 2018. *The Participatory Democracy Turn*. New York, Routledge.
- Burns, Danny. 1991. «Ladders: The "Sherry Arnstein" Model», *Going Local*, 18: 14-15.
- Choguill, Marisa B. Guaraldo. 1996. «A Ladder of Community Participation for Underdeveloped Countries», *Habitat International*, 20, 3: 431-444.
- Chwalisz, Claudia (dir.). 2020. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris, Éditions OCDE.
- Collins, Kevin et Ray Ison. 2009. «Jumping off Arnstein's Ladder: Social Learning as a New Policy Paradigm for Climate Change Adaptation», *Environmental Policy and Governance*, 19, 6: 358-373.
- Connor, Desmond M. 1988. «A New Ladder of Citizen Participation», *National Civic Review*, 77, 3: 249-257.
- Durand, Élisabeth, Charles Duprez et Stéphanie Yates. 2021. «Participation publique et gestion des ressources naturelles: quel potentiel d'influence pour les participants?», *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 69, 27: 113-135.

Fortin, Julie. 2014. *La dynamique de communication entre Hydro-Québec et les Innus dans le cadre du projet de la Romaine*. Mémoire de maîtrise en communication publique. Québec, Université Laval.

Fung, Archon. 2006. «Varieties of Participation in Complex Governance», *Public Administration Review*, 66, numéro spécial: «Collaborative Public Management»: 66–75.

Gaber, John. 2019. «Building "A Ladder of Citizen Participation": Sherry Arnstein, Citizen Participation, and Model Cities», *Journal of the American Planning Association*, 85, 3: 188–201.

Gaber, John. 2021. «Building "A Ladder of Citizen Participation": Sherry Arnstein, Citizen Participation, and Model Cities», dans Mickey Lauria et Carissa Schively Slotterback (dir.). *Learning from Arnstein's Ladder: From Citizen Participation to Public Engagement*. New York, Routledge : 13–34.

Gagné, Jean et Marjolaine Despars. 2011. «Participation citoyenne et intervention communautaire: la Commission populaire pour la sauvegarde des maisons de chambres», *Nouvelles pratiques sociales*, 23, 2: 65–82.

Hurlbert, Margot et Joyeeta Gupta. 2015. «The Split Ladder of Participation: A Diagnostic, Strategic, and Evaluation Tool to Assess When Participation is Necessary», *Environmental Science & Policy*, 50: 100–113.

Ianniello, Mario, Silvia Iacuzzi, Paolo Fedele et Luca Brusati. 2019. «Obstacles and Solutions on the Ladder of Citizen Participation: A Systematic Review», *Public Management Review*, 21, 1: 21–46.

Institut du Nouveau Monde. 2013. *Les échelles de la participation publique*. <<https://inm.qc.ca/les-echelles-de-la-participation-publique>>. Page consultée le 15 mai 2024.

Kotus, Jacek et Tomasz Sowada. 2017. «Behavioural Model of Collaborative Urban Management: Extending the Concept of Arnstein's Ladder», *Cities*, 65: 78–86.

Lauria, Mickey et Carissa Schively Slotterback (dir.). 2021. *Learning from Arnstein's Ladder: From Citizen Participation to Public Engagement*. New York, Routledge.

Maier, Karel. 2001. «Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder?», *European Planning Studies*, 9, 6: 707–719.

McKeever, Gráinne. 2013. «A Ladder of Legal Participation for Tribunal Users», *Public Law*, 3: 575–598.

Mees, Heleen, Caroline J. Uittenbroek, Dries L. Hegger et Peter P.J. Driessen. 2019. «From Citizen Participation to Government Participation: An Exploration of the Roles of Local Governments in Community Initiatives for Climate Change Adaptation in the Netherlands», *Environmental Policy and Governance*, 29, 3: 198–208.

Puget, Annabelle, Justine Pestre, Lena Bouzemberg et Nicolas Le Berre. 2020. «Du verbe à l'action, la participation au-delà de l'échelle d'Arnstein?», *Revue Sur-Mesure*. <<https://www.revuesurmesure.fr/contributions/du-verbe-a-laction>>. Page consultée le 15 mai 2024.

Quetzal Tritter, Jonathan et Alison McCallum. 2006. «The Snakes and Ladders of User Involvement: Moving Beyond Arnstein», *Health Policy*, 76, 2: 156–168.

Ross, Sara. 2018. «Strategies for More Inclusive Municipal Participatory Governance and Implementing UN-Habitat's New Urban Agenda: Improving Consultation and Participation in Urban Planning Decision-Making Processes Through Rapid Ethnographic Assessment Procedures», *Canadian Bar Review*, 96, 2: 294–323.

Schively Slotterback, Carissa et Mickey Lauria (dir.). 2019. « 50 Years Since Arnstein's Ladder », *Journal of the American Planning Association*, 85, 3: 183–376.

Silverman, Robert Mark, Henry Louis Taylor, Li Yin, Camden Miller et Pascal Buggs. 2020. « Are We Still Going Through the Empty Ritual of Participation? Inner-City Residents' and Other Grassroots Stakeholders' Perceptions of Public Input and Neighborhood Revitalization », *Critical Sociology*, 46, 3: 413–428.

Weber, Max. 1965. « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociales [1904] », dans Max Weber, *Essais sur la théorie de la science*. Paris, Plon : 117–213.

Zumbo-Lebrument, Cédrine. 2017. « Les dispositifs de marketing territorial comme vecteur de participation : une approche arnsteinienne d'une marque de territoire », *Gestion et management public*, 6, 1: 9–24.