



HAL
open science

“ Les professionnels face aux exigences participatives ”

Élise Macaire, Michael Fenker, Véronique Biau

► To cite this version:

Élise Macaire, Michael Fenker, Véronique Biau. “ Les professionnels face aux exigences participatives ”. *Urbanisme*, 2014, Participation ou Empowerment, 392. halshs-01649428

HAL Id: halshs-01649428

<https://shs.hal.science/halshs-01649428>

Submitted on 21 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

LA REVUE

urbanisme

BRUITS DE VILLE Marseille-Provence 2013,
« droit de suite » **61** **PLANÈTE** La Chine transforme
les villes africaines **241** **L'INVITÉ** Bartolomé Bennassar **681**

www.urbanisme.fr

Printemps
2014

n°392

20 €



DOSSIER

**Participation ou
empowerment ? 30/**

/ Les professionnels face aux exigences participatives

La question de la participation citoyenne à la prise de décision politique et son inscription plus spécifique dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme émergent du débat public actuel. Le RAMAU – Réseau activités et métiers de l'architecture et de l'urbanisme – y apporte sa contribution, axée notamment sur l'analyse du repositionnement des professionnels concernés. Par Élise Macaire, Michael Fenker et Véronique Biau, chercheurs (UMR Lavue, École d'architecture de Paris-La Villette)



Le propos s'attache à trois questions convergentes par rapport à la façon dont les professionnels sont sollicités par l'intervention d'un nouveau type d'acteurs et d'une nouvelle raison d'agir dans la transformation urbaine.

QUEL « HABITANT », DANS QUELLE IMPLICATION ?

La première entrée est celle de la définition même de cet acteur habitant et de la nature de son implication. La multiplicité des termes utilisés pour nommer cet « autre » – citoyen, habitant, riverain, etc. – est d'ailleurs en elle-même significative de la représentation que s'en font les acteurs traditionnels. Et elle reflète leur questionnement sur l'apport des habitants : peut-on les créditer de savoir-faire spécifiques ? Un certain nombre de sociologues de l'habitat et de l'urbain ont joué un rôle incontestable dans l'identification et dans la reconnaissance de

savoirs d'usage ; ils ont pu noter aussi l'importance de savoirs d'organisation ou spécifiques acquis dans la vie professionnelle ou militante, transférés avec profit dans l'action participative¹. Ainsi constate-t-on que les collectifs disposant de tels savoirs s'inscrivent plus aisément dans les démarches participatives que des groupes moins dotés. En contrepoint, on voit se professionnaliser des individus qui se sont impliqués tout particulièrement dans des actions participatives. Sur le plan réglementaire et plus largement dans le champ des idéologies, le contexte actuel donne plus de poids à une revendication croissante – que certains lient à l'émergence des classes moyennes – à être actif sur son cadre de vie. Dans la représentation politique et dans la décision urbaine, le modèle hiérarchique ou notabiliaire qui a longtemps prévalu est remis en cause. Des valeurs urbaines alternatives à celles portées par les acteurs traditionnels sont versées au débat public, généralement bien relayées par la presse. C'est par exemple le cas de l'habitat participatif dont le propos remet en cause tout à la fois les relations de voisinage qui ont ordinairement cours dans le parc existant, les « produits » et marchés immobiliers et leurs formes de gestion. De nouvelles mixités sociales sont initiées par des acteurs socioculturels (collectifs d'artistes, travailleurs sociaux, etc.), en particulier dans les quartiers en voie de gentrification. Toutefois, la forme et l'intensité des implications restent très diverses, entre engagement fort des habitants et souci de la part des élus et techniciens locaux de capacitation et de mobilisation de leurs interlocuteurs. L'organisation de débats publics et de réunions de concertation, en particulier dans la perspective d'y inclure le point de vue des « sans-voix », est une démarche à laquelle les acteurs institutionnels sont inégalement préparés. Cependant, même dans les démarches de concertation les plus abouties, le cadre reste globalement celui posé par les élus et les professionnels : les habitants participent à une dynamique qui s'ouvre à la recherche commune de solutions, mais rarement à une nouvelle façon de poser les problèmes.

Pour les habitants, le risque est que leurs propos ne soient entendus que s'ils s'apparentent au langage tenu par les techniciens, ou s'ils typifient le point de vue catégoriel attribué au locuteur (le commerçant, la mère de famille, le jeune, etc.). Tout un pan intuitif, imaginaire, perceptif (ambiances sonores, olfactives, confort, sensation de sécurité/insécurité, vents) ne s'exprime pas et semble ne pas pouvoir être pris en compte. Sur ce plan, on est à l'orée de méthodes et de réflexions assez novatrices de la part des professionnels, tant pour recueillir les perceptions que pour les inclure dans leur réflexion sur les espaces à concevoir.

DISPARITÉ DES DISPOSITIFS

Comment, au moyen des dispositifs participatifs, les mouvements associatifs et citoyens s'articulent-ils avec les actions des collectivités locales ?

Les dispositifs font preuve d'une grande disparité (Agendas 21, chartes de la participation, projets urbains, etc.). Ils sont portés par des collectivités (dans une collaboration plus ou moins aboutie entre élus et services techniques), imaginés par les professionnels cherchant à faire évoluer leurs pratiques, ou encore initiés par des associations et la société civile (associations socioculturelles, collectifs d'artistes et d'habitants, professionnels militants, etc.).

Les analyses de ces dispositifs montrent qu'ils relèvent, de façon générale, soit d'une application des obligations réglementaires, soit d'une attitude volontariste des élus et techniciens locaux d'aller au-devant des citoyens dans une posture informative, pédagogique ou délibérative². Bien souvent, ces dispositifs cherchent à désamorcer des conflits potentiels (blocage d'une procédure en cours, mobilisation citoyenne, etc.). Plus rares sont les actions invitant les populations en amont dans la définition des projets. C'est ainsi qu'une forme de « bonne intelligence » avec les populations semble davantage s'imposer qu'une coproduction donnant un « pouvoir effectif aux citoyens » (selon l'échelle de Sherry Arnstein), rejoignant les préoccupations actuelles de cohésion sociale³. Aussi, une autre fonction observée de la participation est la recherche de légitimation auprès des administrés et de l'électorat local⁴. Car les démarches participatives offrent néanmoins des opportunités de communication et d'information dans leur direction.

Dans bien des cas, l'affichage d'une politique de « participation » manifeste également la recherche d'un renouvellement de l'action publique. Présentés comme relativement innovants, les dispositifs introduisent une posture d'expérimentation non dépourvue d'effets sur l'image de marque de la ville et de ses responsables politiques. Et, le recours aux associations professionnalisées dans le domaine étant de plus en plus fréquent, on peut noter de la part des collectivités (élus et agents des services) la volonté de s'entourer de compétences à la fois originales et éprouvées. Partant de là, l'intégration de dispositifs participatifs ouvre une réflexion sur les politiques locales, portée d'un côté par des actions conçues comme novatrices ou poussée d'un autre côté par des contributions probantes d'habitants.

Apparaissent aussi des initiatives collectives qui mettent les habitants en dialogue avec les pouvoirs locaux. L'action commune prend la forme associative ou celle de collectifs plus informels. Les associations ne sont pas toutes orientées d'emblée sur l'aménagement urbain mais abordent parfois la

question spatiale dans une dynamique d'action culturelle et d'animation du quartier. Comme évoqué plus haut, la présence ou non de professionnels de l'urbain dans ces associations fonde leur capacité à proposer une contre-expertise et à formuler des contre-projets. Pour certaines municipalités, les rapports de force laissent une certaine marge de négociation à ces collectifs qui sont aussi des relais des savoirs de l'habiter. Au final, les travaux de recherche donnent à voir la pluralité des acteurs engagés dans ce que nous pouvons qualifier de forums hybrides⁵, articulation entre élus, milieux professionnels et scientifiques et mouvements militants. Les actions et projets évoqués témoignent de l'élargissement des parties prenantes qui se sentent concernées et qui sont progressivement dotées d'outils et de compétences leur permettant d'être entendues par les pouvoirs publics. Les dispositifs participatifs révèlent ainsi l'émergence d'un modèle d'inclusion sociale imposant d'une certaine façon le « partage » comme horizon recherché, qui pourrait préfigurer un cadre normatif plus affirmé.

DU CÔTÉ DES PROFESSIONNELS

Comment les milieux professionnels se situent-ils dans ce nouveau contexte d'action ?

La perspective d'impliquer les habitants n'est pas accueillie de la même façon par les acteurs de la maîtrise d'œuvre urbaine et architecturale et par ceux qui interviennent du côté des collectivités et de la maîtrise d'ouvrage associée. Si certaines réticences sont communes, comme celle de mettre en débat des pratiques fondées sur des savoirs et savoir-faire certifiés par des formations et des diplômes, d'autres peuvent être plus spécifiquement liées aux conditions d'exercice propres à chacune des catégories concernées. L'augmentation des charges de travail sans compensation financière adéquate, la difficulté d'accéder à des formations complémentaires ou encore la perte des compétences créatives au profit d'un collectif sont sources de préoccupation particulièrement forte chez les « professionnels de la conception ». La réticence des services municipaux est quant à elle nourrie par la crainte de perdre la maîtrise des procédures et des processus et d'en subir les conséquences, identifiées en termes de dérapage des coûts et des délais de réalisation.

Des divergences apparaissent aussi dans le repositionnement professionnel quand l'implication des habitants est perçue comme une nécessité ou une opportunité. Ainsi, les collectivités et les maîtrises d'ouvrage urbaines les plus ambitieuses ont la volonté de mettre en place une ingénierie de projet plus transversale, entre les services et entre les partenaires, et à diversifier les instances. Certaines collectivités cherchent à organiser des démarches inhabituelles, telles que les initiatives en faveur de la coproduction, de l'autopromotion, etc., en les considérant comme des expérimentations susceptibles ■■■

Ces dispositifs cherchent à désamorcer des conflits potentiels

LE RÉSEAU RAMAU

Le réseau RAMAU s'est donné pour objectif d'analyser les transformations de l'activité de conception architecturale et urbaine et les recompositions des savoirs et des pratiques qui traversent ce champ professionnel. Le cahier n° 6 du réseau RAMAU est consacré à « L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question ».

www.ramau.archi.fr



■ d'accroître la capacité de conduite de l'action publique et de développer les compétences managériales des agents. L'apprentissage et la diffusion de pratiques professionnelles nouvelles peuvent alors devenir un aspect explicite de leur mission. Chez les maîtres d'œuvre mais aussi chez les acteurs intervenant en tant qu'assistants à maîtrise d'ouvrage, le repositionnement se traduit notamment par la volonté d'élargir les compétences ou d'en acquérir de nouvelles. L'intégration de dimensions participatives dans les approches des concepteurs peut nécessiter l'invention de méthodes ou d'outils, notamment pour encadrer les activités programmatiques et la démarche de conception. Plus globalement, l'acquisition d'un savoir-faire relationnel permettant une coopération plus aisée avec la société civile ou les associations semble constituer une priorité. De même, les compétences dans le domaine de la communication et de la sensibilisation sont de plus en plus sollicitées. La démultiplication des missions directement liées à ces compétences en amont et en aval des projets constitue une réelle opportunité, saisie par des acteurs classiques ou de nouveaux entrants spécialisés dans l'accompagnement et la gouvernance de projets.

Les divers milieux professionnels doivent aussi faire face à d'importantes difficultés dans la prise en compte des intentions nouvelles en matière d'implication des habitants. Des analyses « de l'intérieur », menées au sein de certaines municipalités, comme Lyon et Bordeaux, ou d'organismes HLM, montrent que les agents publics locaux peuvent être confrontés à une surcharge de travail, à des contraintes supplémentaires, à des difficultés de gestion de diverses situations. Ils portent le souci de consulter les habitants pour pacifier des conflits et anticiper des blocages et doivent apprendre à coopérer avec des professionnels militants, par exemple du champ socioculturel ou de l'éducation populaire, prônant l'émancipation et la capacitation des habitants. La présence d'acteurs aux profils divers, universitaires, spécialistes en communication, urbanistes, ingénieurs, nécessite un effort particulier pour articuler les différentes cultures professionnelles.

Pour la maîtrise d'œuvre plus habituée à un face-à-face client-concepteur, l'injonction d'intégrer une « tiers » accentue l'exigence de la prise en compte des intentions en matière d'usages et de mode de vie. Dans des situations dialogiques avec les habitants et les usagers, les outils et modes de travail des concepteurs ne sont pas toujours adaptés et peuvent être

questionnés. L'attachement à la réflexivité et les ressources humaines et financières dont disposent ces acteurs sont alors déterminants pour leur capacité à expérimenter de nouvelles méthodes afin de pouvoir répondre aux exigences des commanditaires.

L'ENJEU DE LA PÉRENNISATION

La diversité des contextes et des milieux professionnels donne un aperçu de l'étendue des champs d'intervention traversés par la question de la participation. Les analyses montrent également à quel point les expériences sont partielles, portées par un nombre restreint d'acteurs, ou conduites sans vision ou moyens qui permettraient de déborder le périmètre et la durée d'une unique opération. Compte tenu du caractère souvent fragmentaire des démarches observées, il est difficile d'en appréhender la valeur d'expérience ou d'expérimentation en termes de gouvernabilité des projets. Il paraît pourtant crucial de savoir dans quelle mesure l'évolution de la place des habitants dépasse des logiques de « coups ponctuels ». En effet, pour suivre le raisonnement de Rumpala⁶, l'objectif de transition vers une situation durable suppose « *un renouvellement des conditions d'appréhension de ce que peuvent être le changement et son pilotage à une échelle collective* ». Il convient ainsi de comprendre les transformations des modes de faire en matière d'implication des habitants à un niveau plus large. Autrement dit, l'enjeu n'est pas seulement celui de l'acquisition par les acteurs de nouveaux savoirs et savoir-faire, mais aussi celui de la pérennisation des expériences et des compétences ainsi que leur diffusion en dehors de l'opération au cours de laquelle elles ont été élaborées. / **Élise Macaire, Michael Fenker et Véronique Biau**

① Cf. par exemple Y. Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, n° 31, 2008, pp. 115-134.

② Cf. l'échelle de Sherry Arnstein, allant de la « non-participation » au « pouvoir effectif des citoyens » en passant par la « coopération symbolique ». S.-R. Arnstein, « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, n° 35 (4), 1969, p. 216-224.

③ Cf. par exemple la rhétorique sur le lien social et la fracture sociale.

④ H. Hatzfeld, *Les Légitimités ordinaires. Au nom de quoi devrions-nous nous taire ?* L'Harmattan, 2011.

⑤ M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, coll. La couleur des idées, 2001.

⑥ Y. Rumpala, *Le développement durable ou le gouvernement du changement total*, Éditions Le bord de l'eau, 2010.