

LES CAHIERS DE LA CAMBRE
ARCHITECTURE N°3

De la participation urbaine
La place Flagey



O N U R B A N P A R T I C I P A T I O N

De la participation urbaine - La place Flagey

Les cahiers de La Cambre architecture n°3

Sommaire

CRAC-Centre de Recherche Architecturale de la Cambre : **Introduction. De la participation**

Dossier de L'Appel à Idées pour l'aménagement de la Place Flagey

Première partie : l'Appel à Idées

- *Comité Flagey* : **La ville pour qui, par qui ? le cas Flagey et son Appel à Idées**
- *Christophe Mercier* : **L'indispensable émulation**
- **Jury de l'Appel à Idées**
- *Jury de l'Appel à Idées* : **Synthèse des débats du jury de l'Appel à Idées pour la place Flagey**
- **Lauréats de l'Appel à Idées**
- *Sarah Duray* : **Zoom sur la Réunion de Concertation**
- *Vanessa Tanghe* : **Les suites de l'Appel à Idées**
- *Plateforme Flagey – synthèse par le CRAC* : **Bilans et perspectives de la Plateforme Flagey**
- **Projets candidats**
- **Votes des visiteurs**
- **Chronologie**
- **Liste de presse**

Deuxième partie : de la participation urbaine

- *Jean-Louis Genard* : **Raisons techniques, raisons publiques**
- *Jodelle Zetlaoui-Leger* : **L'implication des habitants dans des micro-projets urbains: enjeux politiques et propositions pratiques**
- *Irene Lund* : **Les marchés de définition**
- *Eric Corijn, Dominique Nalpas, Myriam Stoffen* : **La participation comme horizon politique et culturel**
- *Judith le Maire* : **La participation dans l'architecture. L'architecture participative, essai de chronologie**
- *Judith le Maire et Irene Lund* : **Le psychodrame, les langues de chat et l'amaryllis...**
- **Interview de Lucien Kroll**

English translations and abstracts

Les auteurs / The authors

L'implication des habitants dans des micro-projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques¹

Jodelle Zetlaoui-Léger, sociologue, urbaniste, maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Laboratoire CRETEIL

Article paru in "De la participation urbaine. La Place Flagey", in Les Cahiers de la Cambre n°3, 2005, pp. 99-110.

Les lois "Solidarité et Renouveau Urbain" (2000), la loi dite Voynet sur l'environnement (2000) ainsi que la loi "Démocratie de proximité" (2001), préconisent en France l'implication systématique et le plus en amont possible, des habitants et des associations dans l'élaboration des projets qui concernent leur cadre de vie. Ces textes n'évoquent plus seulement le devoir "d'information" et de "consultation" de la population², mais font à présent référence à des nécessités de "concertation", voire de "participation". Parallèlement, un certain nombre d'élus locaux et de professionnels de l'aménagement et de la construction, estime depuis quelque temps qu'il n'est plus possible de concevoir des projets sans y associer habitants, utilisateurs ou usagers, suggérant que l'appropriation, la qualité de gestion des espaces créés et la réalisation effective des opérations en dépendent de plus en plus.

La question de l'implication des habitants dans des projets d'aménagement ou de construction paraît en fait aujourd'hui d'autant plus incontournable que les territoires d'intervention ne sont plus vierges. Ils sont déjà habités, "vécus" ; difficile donc d'envisager de "refaire la ville sur la ville", sans tenir compte des pratiques et des représentations sociales et spatiales qui ont marqué et marquent encore l'identité des lieux. Or si l'intention d'associer les habitants à des démarches de projet s'exprime de plus en plus en France comme dans d'autres pays d'Europe, elle reste souvent traitée comme une question annexe et a du mal à être véritablement intégrée aux démarches opérationnelles. Les attitudes sceptiques voire les résistances demeurent, et s'affirment par exemple dans :

- l'idée partagée par certains élus et habitants que l'exercice de la démocratie ne peut être que strictement représentatif : les premiers donnant une importance cruciale au pouvoir de délégation que leur octroie le vote ; les seconds estimant qu'ils n'ont pas les compétences pour se substituer à ces derniers qu'ils ont justement désignés pour agir et décider en leur nom ;

- un doute récurrent et persistant chez un grand nombre d'élus et de techniciens à propos de ce que peut vraiment apporter l'implication d'habitants ou d'usagers dans des démarches de projet : il s'agit pour beaucoup d'une perte de temps, d'argent voire de légitimité ;

- une crainte de devoir répondre à des désirs démesurés ou encore d'être confrontés au fameux principe du NIMBY³ ;

- une tendance à discréditer le caractère réellement démocratique et ouvert des démarches participatives, en raison du caractère "non représentatif" des groupes qui s'impliquent, sorte d'alibi permettant de mieux justifier le fait que l'on préfère, en définitive ne solliciter personne.

Les études de cas⁴ et les recherches-actions⁵ que nous avons menées ces dernières années ont confirmé l'existence de ces obstacles tout en précisant leur nature. Ces travaux

¹ Ce texte fait suite à un colloque organisé par le laboratoire CRETEIL de l'IUP le 30 juin 2003 sur le thème, "La Ville et son renouvellement : échanges entre acteurs et chercheurs", avec le soutien du Plan Urbanisme Construction et Architecture du Ministère de l'Équipement et des Transports français.

² Principes instaurés par la loi de 1992 pour l'Administration Territoriale de la République.

³ *Not in my backyard*

nous en ont aussi révélé d'autres, liés davantage aux modes de décision et aux pratiques des professionnels de l'aménagement et de la construction.

→ Alors que les élus les plus réticents à associer des habitants à un projet craignent de devoir renoncer à une partie de leur pouvoir, paradoxalement, les démarches opérationnelles actuelles annoncées comme "concertées" ou "participatives" échouent souvent en raison d'une faiblesse structurelle de la maîtrise d'ouvrage, se traduisant plus précisément par une faible mobilisation du politique, par une frilosité des élus à déclarer leurs véritables objectifs et à faire des choix à certaines étapes clefs d'un processus de projet. Or engager une démarche participative suppose une "maîtrise d'ouvrage forte", c'est-à-dire organisée autour d'un véritable pôle de décideurs, bien identifié, en mesure d'arbitrer et de rendre des comptes aux habitants à tout moment d'un processus.

→ La réussite des opérations reste souvent placée par les élus, dans le choix d'un maître d'œuvre providentiel ; du coup, les phases ou missions de diagnostic et de programmation sont souvent négligées aussi bien en temps consacré que dans l'investissement qu'elles nécessitent en terme d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Or c'est à leur niveau que se joue déjà la crédibilité d'une démarche concertée ou participative.⁶

→ La confiance qu'ont beaucoup de professionnels en leur expérience personnelle, leur donne le sentiment que travailler avec des habitants et des usagers ne leur apportera rien de plus que ce qu'ils savent déjà, et les dissuade donc d'engager une quelconque démarche participative.

→ Le manque de formation des professionnels de l'aménagement ou de la construction à des démarches impliquant habitants ou usagers, les conduit soit à totalement déléguer et à faire réaliser ce type de missions par des professionnels de l'animation locale ou de la communication soit à assimiler la concertation ou la participation à la conduite de quelques enquêtes de satisfaction ou "d'expression de besoins" menées tout au début du projet. Dans les deux cas, il n'y a souvent pas de réelle articulation entre la démarche menée auprès des habitants et le processus de projet qui avance selon sa propre logique. Les habitants ne savent pas ce que deviennent leurs remarques et propositions. Les réunions publiques parfois organisées ou sous le nom d'ateliers de participation s'apparentent alors plutôt à des lieux de communication ou de consultation.

En fait, plus généralement, ces raisons semblent d'une part liées aux difficultés que rencontrent beaucoup d'élus à prendre et à assumer certaines décisions⁷ et d'autre part, à des

⁴ A l'occasion en particulier d'une recherche sur des opérations menées ces dernières années par la procédure de marchés d'études de définition simultanées : DIMEGLIO (Pierre), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle), en coll. avec Charlotte LAVAQUERIE - *Marchés d'études de définition simultanés. Évaluation d'une procédure*, Laboratoire CRETEIL, axe EPPPUR, Institut d'Urbanisme de Paris, Paris XII, novembre 2001, 114 p. + annexes : recherche menée à la demande de la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques et de l'Institut de Programmation en Aménagement et en Architecture.

Ce travail a permis l'organisation d'un colloque sur cette procédure : cf. Sous la direction de MEUNIER (François), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - *Comment réussir votre procédure de marché de définition simultanés*, Actes et mise en perspective de la journée d'études du 14 juin 2002 organisée par la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques et l'Institut de Programmation en Architecture et en Aménagement, mai 2004, 91 p.

⁵ Recherches-actions menées ces dix dernières années avec d'une part Éric DANIEL-LACOMBE, architecte dans le cadre d'opérations d'équipements publics, et d'autre part Pierre DIMEGLIO, socio-économiste, ou encore le bureau d'études Attitudes Urbaines pour des projets urbains.

⁶ Pour illustrer le point précédent et celui-ci, on pourra se référer aux nombreux articles de presse parus en 2004 sur l'opération de réaménagement du quartier des Halles à Paris.

⁷ Les élus ne sont en France pas totalement responsables de cette situation : avec la décentralisation et notamment ces dernières années la création des communautés d'agglomérations, les niveaux intermédiaires de pouvoir se sont "empilés", éloignant paradoxalement les habitants de leurs représentants les plus directs pour un grand nombre de projets d'équipements ou d'urbanisme. Parallèlement, une technostructure s'est progressivement mise en place dans ces nouveaux échelons territoriaux laquelle tend à se substituer souvent au

problèmes de méthode auxquels se heurtent bien souvent les chefs de projets, les maîtres d'ouvrage mandatés ou les services techniques pilotant les opérations.

L'expérience de la réalisation du centre socioculturel de Buxerolles qui sera présentée dans la seconde partie de cet article, met en évidence les conditions qui ont été nécessaires à la mise en oeuvre d'une démarche de projet participative. Elle ne doit pas être considérée comme un modèle à répéter à l'identique, mais elle témoigne de la faisabilité de ce type d'initiative. Cet exemple vise aussi à fournir des pistes méthodologiques concernant l'organisation de telles démarches pour des projets d'équipement qui par leur vocation peuvent être considérés comme des micro-projets urbains⁸.

1. Impliquer des habitants dans des projets d'aménagement ou de construction : quels enjeux ?

Des enjeux liés à la crise actuelle de la "démocratie représentative" ;

Les dernières recommandations exprimées par le législateur en faveur d'une plus grande implication des habitants dans des actions qui concernent leur cadre de vie, interviennent en France dans un contexte politique actuel marqué par ce que l'on a pris l'habitude de qualifier, une "crise du politique". Plus précisément, les dernières élections municipales de 2001, les présidentielles et législatives de 2002 ou encore les européennes de 2004, n'ont fait que confirmer l'existence d'une perte de confiance croissante et perceptible depuis dix ans de la société civile à l'égard de ses représentants, se caractérisant par la montée des taux d'abstention et des votes extrémistes aux élections, surtout dans les quartiers socialement défavorisés. Ce phénomène est aujourd'hui interprété comme une remise en question des formes traditionnelles de gouvernement, telles qu'elles se sont exprimées depuis trente ans,⁹ c'est-à-dire basées essentiellement sur une "*culture de la délégation*" et sur une relative mise à l'écart des citoyens dans l'élaboration des choix locaux.¹⁰ Des chercheurs, sociologues et politologues, ont ainsi montré comment nombre de citoyens ne pouvaient plus adhérer à une forme de démocratie leur accordant seulement le droit désigner tous les cinq ou six ans, des représentants chargés de prendre à leur place toutes les décisions. En fait, il s'agit aujourd'hui pour l'Etat et les collectivités locales, non seulement de "réintéresser" le citoyen à l'exercice de la Démocratie, mais par là même, de mieux asseoir la légitimité des décisions prises. En effet, les impasses juridictionnelles dans lesquelles se trouvent de plus en plus fréquemment les projets d'aménagement, d'urbanisme ou de construction, en raison de modalités d'enquêtes publiques insuffisantes et trop tardives¹¹, sont aussi à l'origine des dernières dispositions législatives adoptées en France incitant à impliquer les habitants le plus en amont possible des projets. Cette préoccupation d'associer les citoyens à l'élaboration des décisions qui concernent leur cadre de vie n'est pas

politique afin de faire avancer les projets le plus loin possible. Les opérations progressent alors techniquement mais sans objectifs stratégiques clairement affirmés : les arbitrages entre plusieurs solutions devenant à un moment donné impossibles, le projet se trouve souvent bloqué à un certain moment. Le temps que l'on croyait avoir gagné devient perdu...

⁸ Au sujet de l'extension de ce type de démarche aux projets urbains de type Projets d'Aménagement et de Développement Durable, cf. DIMEGLIO (Pierre) - "*Pour la programmation générative et participative des projets urbains. Le cas de l'Ile-St-Denis*", in *Urbanisme* n°320, septembre-octobre 2001, pp. 26-31.

⁹ Cf. la revue *Transversales*, n°2 du deuxième trimestre 2002, "*Refonder la démocratie*" dossier consacré aux "*lacunes de la forme représentative de la démocratie s'exprimant dans une crise de la politique*". pp. 22-60.

¹⁰ Pierre Deyon explique ainsi comment la démocratie locale en France a été aménagée par la voie d'une transposition pure et simple de la logique représentative, fondée sur une culture de la délégation et impliquant l'exclusion de fait des citoyens de la définition des actions et des décisions locales. "*Le long refus de la démocratie locale*", in *La démocratie locale. représentation, participation et espace public*. CRAPPS et CURAPP, éditions PUF, 1999, p. 13.

¹¹ Cf. les conclusions d'une des commissions d'études du Conseil d'État au sujet des procédures d'enquêtes d'utilité publique pour les grands projets d'aménagement ou d'équipement, in *L'utilité publique aujourd'hui*, La Documentation française, 1999, pp. 25-35 et p.109-111, en particulier.

propre aux domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Les "débats publics" sur de vastes questions de société, dont les dimensions scientifiques et techniques sont parfois complexes, se multiplient en effet depuis peu, tandis que l'on essaye parfois aussi d'adopter des techniques éprouvées dans d'autres pays, telles que les "conférences de consensus" ou les jurys citoyens¹².

Cette tendance illustre une volonté de nos gouvernants d'organiser autrement leurs relations avec la société civile. Comme beaucoup de démocraties occidentales, la France est donc aujourd'hui confrontée au problème de concilier "démocratie représentative" et "démocratie participative"¹³. Ces deux modes de gouvernement sont pour certains antinomiques, surtout lorsque le principe de démocratie est associé à la seule procédure des élections. Est-il en effet possible d'octroyer davantage de pouvoir aux citoyens-habitants tout en maintenant un système politique dans lequel ces derniers élisent des représentants chargés d'administrer "les affaires de la Cité" ? La réponse à cette question suppose selon nous un effort de clarification préalable concernant d'une part les objets sur lesquels l'implication des habitants est envisagée - s'agit-il d'une participation à l'élaboration des projets ou aux décisions relatives à ceux-ci ?¹⁴ -, et d'autre part le niveau d'implication escompté¹⁵. Ce n'est qu'en précisant ces deux dimensions que l'on peut éviter tout quiproquo dans les débats autour de ce sujet, et certaines désillusions dans les actions entreprises. Ce travail paraît d'autant plus nécessaire que si les textes législatifs préconisent l'information, la consultation, la concertation ou la participation des citoyens, ils restent peu précis sur le sens qu'ils donnent à ces termes ainsi que sur leurs modalités d'application. Si l'on peut penser que ce second aspect n'est pas de leur ressort et ouvre la possibilité d'élaborer des méthodes adaptées à chaque contexte, le premier point est selon nous plus problématique, car il donne lieu à des malentendus mais aussi des amalgames voire à des abus, qui discréditent souvent in fine les actions entreprises. En effet, ces termes étant souvent employés l'un pour l'autre et sans référence à des démarches bien explicitées à l'avance en matière de processus de décisions, ils deviennent galvaudés et peuvent apparaître comme des effets d'annonce démagogiques. Ils ne tardent alors pas à entraîner la suspicion des habitants ou des responsables associatifs, qui craignant d'être manipulés, peuvent préférer du coup se tenir à l'écart.

¹² Sur le rôle possible des citoyens et de manière générale "des profanes" dans les débats scientifiques complexes, se référer notamment à l'ouvrage de CALLON (Michel), LASCOUMES (Pierre), BARTHE (Yannick) - *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2002, 358 p.

¹³ On trouve cette préoccupation aujourd'hui à l'échelle européenne. Le principe de "démocratie participative" est en effet inscrit dans le projet de Constitution européenne élaboré au printemps 2003 sous la coordination de Valéry Giscard d'Estaing, et plus précisément, dans l'article 1-46 prônant l'avènement d'une "démocratie participative" faisant suite à un article (I – 45) défendant le principe de la "démocratie représentative".

¹⁴ Maurice Blanc, in "*Participation des habitants et politique de la ville*" in *La démocratie locale. représentation, participation et espace public, actes du colloque d'Amiens des 5 et 6 février 1998*, op. cit. pp. 177-196

¹⁵ Il est en effet aujourd'hui admis qu'il existe différents degrés de participation qui dépendent de la distribution du pouvoir entre élus et membres de la société civile, chaque niveau supérieur supposant l'application de tous les précédents : ainsi, la participation suppose t-elle la concertation, la consultation et l'information. Ces termes, dont la définition diffère parfois quelque peu d'un auteur à l'autre, suivent une même logique d'ensemble pour préciser des modalités de partage de la décision. On pourra lire notamment à ce sujet les contributions d'Antoine. Bevort, in *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, 2002, et de Georges Gontcharoff, in *La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, tome 8 de "*2001, L'odyssée municipale*", ADELS, 2002, 326 p. La page suivante propose une synthèse de ces contributions en précisant certaines acceptions.

Les différents niveaux d'implication possible des habitants ou usagers dans la réalisation d'un projet

Définitions établies à partir d'un travail de synthèse des différents travaux publiés sur la démocratie locale et par confrontation avec l'analyse de différentes opérations menées ces dernières années en France et dans les pays anglo-saxons. La présentation reprend le principe de l'échelle de S. Arnstein¹. Pierre Diméglio, Jodelle Zetlaoui-Léger, Institut d'Urbanisme de Paris, Laboratoire CRETEIL

L'autogestion signifie que les habitants décident seuls de la définition du projet et des budgets alloués.

Avec la **codécision ou la cogestion**, les habitants sont associés à la décision. L'instauration de "budgets participatifs" (suivant l'exemple de Porto Alegre) permet ainsi à des instances participatives de quartier de décider librement de l'utilisation d'une partie de l'argent public : les élus s'engagent à l'avance à entériner ces choix.

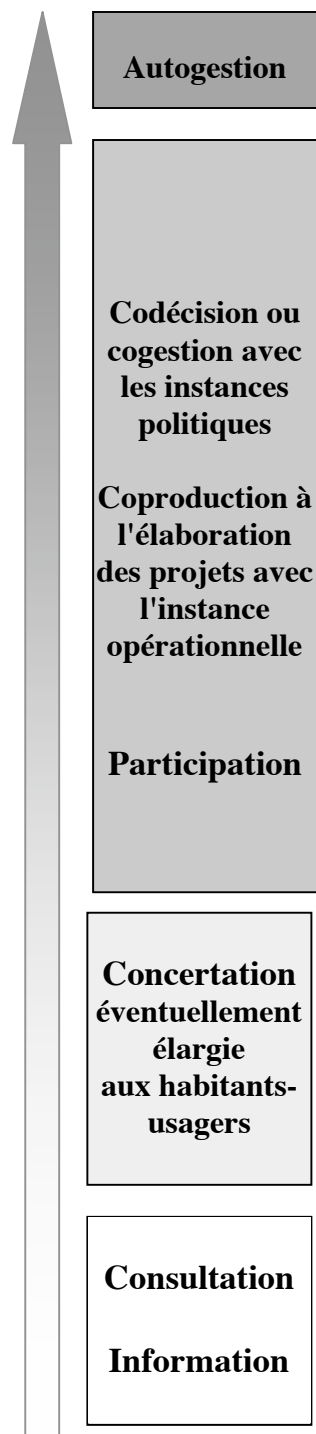
La participation, souvent aujourd'hui mal distinguée de la concertation, est le fait de permettre à tous les habitants-usagers qui le souhaitent de s'impliquer à tous les stades d'élaboration d'un projet. Il s'agit à la fois de laisser le dispositif ouvert, et de faire en sorte que les réflexions apportées par les groupes d'habitants-usagers contribuent directement à transformer le projet.

La participation suppose la concertation (c'est-à-dire des temps de travail avec des groupes d'habitants, d'utilisateurs), la consultation et l'information.

Selon que les habitants participent librement à l'élaboration du projet avec les instances opérationnelles, ou aux instances de décisions politiques, la participation peut conduire respectivement à **la coproduction ou à la codécision**. A noter que dans un dispositif ouvert, la coproduction reste dans le champ de la participation, dans un dispositif plus fermé, elle s'apparente à une concertation forte. Les "ateliers d'urbanisme" peuvent constituer des dispositifs de coproduction, à condition que les modalités de prise en compte du travail réalisé soient bien clarifiées et effectives.

La concertation consiste à constituer des groupes de travail avec les habitants-usagers. Ces derniers sont choisis pour leur "représentativité", parfois directement par la maîtrise d'ouvrage, selon des procédés plus ou moins aléatoires. Pendant longtemps en France, la concertation est restée institutionnelle, politico-administrative et technique. Un degré d'ouverture supplémentaire est aujourd'hui atteint, lorsque des habitants sont associés à la réflexion. Mais reste souvent incertaine, la question de la prise en compte de leur travail tout au long et dans l'élaboration d'un projet.

Dans un dispositif **d'information et de consultation**, les habitants ne sont pas associés directement à la réalisation : ils sont informés par différents médias de l'évolution du projet. Ils sont invités à donner leur avis lors de réunions publiques ou par la procédure de l'enquête publique par exemple, sans pour autant que les élus, la maîtrise d'ouvrage soit dans l'obligation de suivre ces avis. La consultation est souvent organisée lorsque le projet est déjà bien avancé.



¹ Arnstein, (Sherry), *A ladder of citizen participation*, Journal of the American Institute of Planners, 1969, Vol. 35. (1). p. 216 - 224

Des enjeux liés à l'amélioration de la qualité d'usages et d'appropriation des espaces réhabilités ou produits

Alors que la qualité technique des bâtiments s'est accrue depuis vingt ans, grâce notamment à une amélioration des produits et des composants ainsi qu'au développement des compétences techniques des professionnels, la prise en considération des pratiques socio-spatiales des habitants-usagers, des problématiques d'usages et de gestion des espaces à réhabiliter ou à construire est loin d'être satisfaisante.

En fait, l'enrichissement ou les modifications apportées aux réglementations et aux procédures, a surtout eu pour effet de susciter une augmentation et une complexification des aspects juridiques et techniques à prendre en considération et donc une concentration plus grande des techniciens, mais aussi des maîtres d'ouvrage sur ces dimensions.

En d'autres termes, alors qu'on n'a eu de cesse ces quarante dernières années de produire un grand nombre de normes ou de recommandations précises, et d'essayer de rendre plus rationnels les processus de programmation et de conception, on constate souvent une inadéquation des espaces bâtis aux pratiques de vie quotidienne des habitants ou usagers, pouvant conduire à un défaut d'appropriation et à une dégradation accélérée de certains lieux. Les évaluations d'équipements que nous avons réalisées depuis plusieurs années¹⁶, pour des collectivités territoriales ou de grandes administrations, nous ont permis d'appréhender la nature et l'acuité des problèmes d'usages et de gestion que connaissent des bâtiments pourtant récemment construits, à haut niveau de technicité, et parfois conçus par des architectes de renom. L'analyse rétrospective des processus opérationnels afférant aux équipements évalués, montre combien ces problèmes sont en grande partie liés à une approche trop normative et techniciste des processus de programmation, à une faible capitalisation des expériences antérieures concernant les usages et les modes de fonctionnement effectifs des bâtiments une fois mis en service, et d'une manière générale et transversale, à une implication limitée des différents acteurs, futurs habitants, usagers et gestionnaires, lors des différentes phases des projets. Les problèmes d'usages et d'appropriation que nous avons pu identifier, nous ont montré à quel point ces derniers pouvaient se traduire par un coût social, économique et symbolique important pour une collectivité, allant jusqu'à remettre en question la qualité du service rendu¹⁷.

Faisant l'hypothèse que l'amélioration de la qualité d'usages, et que l'appropriation des espaces bâtis sont étroitement liées aux modes d'appréhension et d'organisation des processus de projet, nous expérimentons ainsi depuis le milieu des années 90 des démarches programmatiques basées sur des évaluations d'usages concertées, et sur une implication continue des futurs habitants ou usagers¹⁸. Ce type d'approche s'inspire des acquis méthodologiques de près de dix ans de recherches-expérimentations menées notamment par le département sciences humaines du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, avec le soutien des ex-Plan Urbains, et Plan Construction et Architecture, dans le domaine du logement social et de l'habitat des personnes âgées. Nous avons essayé d'étendre, d'adapter et

¹⁶ Evaluations conduites avec Eric Daniel-Lacombe architecte, démarches faisant suite à de premières expérimentations engagées par Michel Conan au CSTB au début des années 90.

¹⁷ Cf. les évaluations que nous avons réalisées pour le ministère de l'Équipement sur les groupes scolaires, pour le ministère de l'Éducation nationale - Direction de la programmation et de la Prospective sur les espaces de pratiques artistiques et culturelles dans les établissements scolaires et universitaires ou pour la Région Centre concernant les internats des lycées.

¹⁸ Pour une présentation plus complète des méthodes appliquées ces dernières années, cf. ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - *Modalités d'application de démarches programmatiques concertées et participatives pour des projets de proximité*. IUP-CRETEIL axe EPPPUR, Rapport pour la Délégation Interministérielle à la Ville, volet 2, 2002, 168 p. Téléchargeable : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/RAPeppur.pdf>.

d'appliquer ces principes à la réalisation d'équipements publics dans des conditions opérationnelles classiques.

2. Une démarche de projet participative et concertée : l'exemple de la réalisation du centre socioculturel de Buxerolles (France, département de la Vienne)

La réalisation du centre socioculturel de Buxerolles est l'une des quatre démarches de programmation d'équipements publics dans lesquelles nous nous sommes engagés depuis cinq ans en tant qu'équipe de programmation et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Elle est aujourd'hui la plus aboutie des opérations que nous ayons menées, pour des raisons qui tiennent avant tout, à la constance de la maîtrise d'ouvrage dans sa volonté de faire en sorte que ce projet soit le fruit d'un travail "mené avec les habitants, pour les habitants". En plus de développer une démarche "participative et citoyenne", la municipalité avait l'ambition d'optimiser le rapport entre qualité d'usages, qualité environnementale et économie du projet.

La permanence de cette ambition - malgré un changement d'équipe municipale au cours de l'opération -, s'est traduite par un respect permanent des règles du jeu proposées, discutées et fixées dès le lancement du projet.

Lorsque la municipalité nous sollicita, elle avait déjà réalisé un diagnostic social et culturel local avec le soutien de la Fédération des Centres sociaux et socioculturels de la Vienne.

Ce diagnostic avait été élaboré selon des modalités participatives donnant lieu à une large diffusion d'informations par voie de presse et par l'intermédiaire des associations, à des réunions publiques d'échanges avec les élus, à l'organisation de trois groupes thématiques et d'un groupe de pilotage constitués d'habitants et d'élus. Il permit de confirmer l'idée de réaliser un équipement socioculturel, tout en précisant le "projet de vie" de cette structure, c'est-à-dire sa vocation future pour la ville. Ce projet était organisé autour de trois axes de développement majeurs préfigurant les grands pôles d'activités de l'équipement, ainsi que les principes de gestion autour desquels le concept architectural serait à définir. Cette initiative visant d'une part à engager un processus participatif dès la phase de diagnostic, et d'autre part à déterminer un projet de vie avant de s'engager dans une programmation architecturale, est assez rare dans les opérations d'équipements publics en France, pour mériter d'être soulignée.

La démarche de programmation que nous avons proposée s'est inscrite dans la continuité du processus engagé lors du diagnostic. Elle reposa sur les principes suivants :

- organiser le dispositif de concertation selon des modalités itératives et à partir des trois instances déjà en place mais dont le rôle fut précisé ¹⁹ :

- * une instance politico-administrative composée d'un comité de pilotage faisant des arbitrages autour des propositions programmatiques et selon les problèmes soulevés par les groupes thématiques. Cette maîtrise d'ouvrage fut ouverte à tous les représentants d'acteurs institutionnels locaux susceptibles d'être engagés dans la validation finale du projet et notamment dans son financement ;

- * une instance opérationnelle comprenant : un pôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage constituée de l'équipe de programmation, la Fédération des centres sociaux (pour l'aide à la création d'une structure de gestion), et la société d'économie (mixte) du Poitou conductrice d'opération ; un pôle de maîtrise d'œuvre avec l'équipe d'architectes désignée après un concours ;

¹⁹ Cette distinction des instances et de leurs rôles respectifs, perturbe en fait souvent aussi bien les élus, les techniciens voire les représentants associatifs qui veulent souvent "être partout" : or pour instaurer une certaine confiance entre les différents acteurs, condition sine qua non à la réussite de telles démarches, cette distinction est par expérience, cruciale.

* une instance de citoyenneté et d'usages structurée autour de trois groupes thématiques composés d'habitants membres ou non d'associations, futurs usagers ou gestionnaires de l'équipement. Deux d'entre eux travaillèrent à la définition des activités à développer dans l'équipement. Le troisième, animé par la fédération départementale des centres sociaux et socioculturels de la Vienne, eut pour mission de définir les modalités de fonctionnement organisationnel et de gestion du futur équipement : il fut ainsi à l'origine de la création d'une association composée d'habitants, bien avant la réalisation du bâtiment ;

- bien dissocier les temps de travail autour du programme, des phases de décisions ou d'explication des choix ;

- faire en sorte que notre équipe de programmation joue un rôle d'animation et de médiation entre les différentes instances de travail : les groupes thématiques d'habitants et d'utilisateurs, le comité de pilotage, puis l'équipe de maîtrise d'œuvre, quatrième instance désignée après concours ;

- permettre lors du lancement du projet, à tous les habitants ou utilisateurs qui le souhaitaient de participer à la réflexion ; les candidats furent répartis dans les groupes thématiques selon leur demande : les associations locales jouèrent un rôle de relais pour inciter les habitants et les jeunes en particulier à s'impliquer afin d'obtenir une diversité de profils socio-démographiques chez les participants ;

- faire en sorte que notre équipe puisse transmettre au groupe de pilotage, le plus fidèlement possible, les résultats du travail des groupes thématiques que nous animions, tandis qu'en retour, les habitants étaient informés de la façon dont nous avons présenté leurs réflexions et nos propositions aux élus et du résultat de l'arbitrage.

Par la nature même de cette démarche qu'ils ont eu à valider dès la mise en œuvre du diagnostic, les acteurs politiques et institutionnels concernés se sont trouvés particulièrement responsabilisés : le projet ne pouvait avancer que s'ils prenaient les décisions qui leur incombaient lors des réunions de comité de pilotage.

Cette démarche a donc reposé à la fois sur les modalités de fonctionnement de notre système représentatif et sur des principes de "démocratie participative", dans le sens où dès le début du projet, chaque habitant a pu s'impliquer dans une instance de réflexion et où le travail mené avec les groupes de concertation habitants-représentants associatifs a alimenté de manière effective l'évolution du projet. Par ailleurs l'ensemble de la population a pu suivre l'évolution du projet grâce aux différentes réunions publiques organisées par la municipalité et aux informations diffusées par la presse locale.

Dans les phases d'ajustement programmation-conception, on peut dire que le dispositif s'est même apparenté à une forme de coproduction. Les groupes réalisaient des analyses critiques sur plans, puis formulaient des intentions de réorganisation de certains espaces du projet qui étaient transmises aux concepteurs par l'intermédiaire d'un groupe de pilotage restreint. Les questions soulevées et les suggestions faites ont manifestement stimulé la capacité d'invention de l'équipe d'architectes. Le projet a donc évolué au cours des phases de conception, sans pour autant que soient sans cesse remis en question les principes fondamentaux du programme. Nous avons ainsi pu noter combien le travail réalisé avec les habitants et les représentants associatifs aidait à identifier, au fil de l'élaboration du projet, des problèmes qui échappaient souvent aux élus, aux techniciens ou à l'équipe d'architectes, et qui étaient liés par exemple à la place des jeunes dans l'équipement ou aux relations d'usages à favoriser entre les espaces du projet.

L'implication continue de ces futurs usagers et utilisateurs tout au long de l'opération a été possible grâce à la progressive instauration d'une confiance entre les différents acteurs. A priori sceptiques au début du projet, et en particulier lors du choix du site qu'ils pensaient déjà effectué par la municipalité, les habitants l'ont par la suite de moins en moins été, au fur

et à mesure qu'ils constataient que leurs réflexions contribuaient réellement aux prises de décisions. Cette démarche a aussi supposé l'utilisation de méthodes et de techniques permettant aux uns et aux autres de s'exprimer au-delà de simples jugements de valeur concernant l'esthétique. Parmi ces méthodes, l'évaluation d'usages pratiquée sur plans ou à partir de visites d'équipements, a été d'un grand recours .

Conclusion

A travers cet exemple, il s'agissait d'insister sur les conditions de faisabilité d'une démarche impliquant des habitants tout au long d'un projet, sur ses difficultés de mise en oeuvre, mais aussi sur les bénéfices de toutes sortes qu'elle peut apporter, ce dont élus et techniciens doutent souvent.

Ce type d'opération qui concerne un équipement public ayant un enjeu urbain important pour une commune de 10 000 habitants est particulièrement propice à l'expérimentation de nouveaux processus de projet et d'exercice de la démocratie. Inscrite dans des délais de réalisation *a priori* plus courts que ceux d'un projet urbain, il peut avoir un impact positif immédiat et très perceptible dans la vie d'un quartier ou d'une ville, sachant combien il est primordial pour les habitants d'être en mesure d'apprécier assez vite et concrètement les conséquences et l'intérêt de leur implication dans un projet. Elles peuvent aussi permettre que s'instaurent des habitudes de travail ainsi qu'une certaine confiance entre les acteurs locaux et la population dans des contextes où la culture de la concertation ou de la participation est encore limitée, acquis précieux dans la perspective d'opérations futures plus longues et plus complexes.