



HAL
open science

(Faire) participer. L'implication des citoyens dans les processus d'aménagement du territoire : métiers et pratiques en question

Lorianne Wolff

► To cite this version:

Lorianne Wolff. (Faire) participer. L'implication des citoyens dans les processus d'aménagement du territoire : métiers et pratiques en question. Architecture, aménagement de l'espace. 2021. dumas-03489443

HAL Id: dumas-03489443

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03489443v1>

Submitted on 17 Dec 2021

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



(FAIRE) PARTICIPER

L'implication des citoyens dans les processus d'aménagement du territoire

Métiers et pratiques en question

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

*Illustration de couverture :
Agence Architecture In vivo*

(FAIRE) PARTICIPER

L'implication des citoyens dans les processus d'aménagement du territoire
Métiers et pratiques en question

Lorianne WOLFF

Mémoire de Master
sous la direction de Bettina Horsch

Pratique(s) de l'architecture

Septembre 2020 - Septembre 2021
École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes

REMERCIEMENTS

Merci à Bettina Horsch de m'avoir aidée et accompagnée dans la réflexion et le développement de ce mémoire

Merci aux personnes interviewées de m'avoir accordé du temps pendant ces entretiens très riches.

Et plus personnellement, un grand merci à mes parents pour la relecture et les conseils avisés, à mes ami.e.s pour le soutien, et plus particulièrement à Pipo pour ces discussions sans fin qui m'ont permis d'avancer.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 9

Methodologie

Quelques précisions sémantiques

CHAPITRE I

IMPÉRATIF PARTICIPATIF, INSTITUTIONNALISATION ET PROFESSIONNALISATION 13

1/ LOIS, NORMES, DISPOSITIFS 14

L'environnement, un champ de l'action publique qui a contribué à l'inscription de la participation dans la législation

La nécessaire bonne définition de l'implication des citoyens dans les processus participatifs

2/ MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE ET URBANISME PARTICIPATIF, UN CADRE IDÉAL POUR L'EXPÉRIMENTATION ? 18

Les élus, garants de la pertinence de la participation

Montée en compétences et en convictions des agents territoriaux et services techniques

Service institutionnel dédié à la participation citoyenne, le cas du Dialogue Citoyen à Nantes

3/ L'IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES PROCESSUS DE PROJET 26

Les savoirs citoyens, maîtrise d'usage et expertise habitante

Intérêt général, représentativité et inégalité

CHAPITRE II

ÉVOLUTION ET NOUVEAUX MÉTIERS POUR UNE FABRIQUE DE LA VILLE PARTICIPATIVE 31

1/ LES CONCEPTEURS FACE À L'INJONCTION PARTICIPATIVE 32

Les champs d'intervention des concepteurs

Une typologie des concepteurs face à la demande de participation

La nécessité de nouvelles compétences...

...et d'outils propres à la démarche participative ?

L'émergence de nouvelles identités professionnelles ?

2/ LES CONSULTANTS EXPERTS EN PARTICIPATION, TIERS ACTEURS NEUTRES DANS LA DÉMARCHE DE PROJET ? 40

Une posture entre maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et société civile

Diversité et pluralité des agences de concertation et des profils de leurs salariés

Dualité entre deux pôles de professionnels de la participation

3/ LE MARCHÉ DE LA PARTICIPATION 48

La concertation institutionnalisée, loin des revendications sociales initiales

Rationalisation, standardisation et méthodologie : quand la forme prend le pas sur le fond

CHAPITRE III

VERS UNE CULTURE COMMUNE DE LA PARTICIPATION POUR UNE FABRIQUE DE LA VILLE PLUS INCLUSIVE 53

1/ FORMER LES (FUTURS) PROFESSIONNELS À LA CO-PRODUCTION DE PROJETS 56

Les formations universitaires

Le cas des écoles d'architecture

Les formations et réseaux professionnels

2/ L'INTÉRÊT DU TRAVAIL D'ÉQUIPE PLURIDISCIPLINAIRE 63

L'importance de l'acculturation réciproque pour créer une culture commune

Quand l'art se met au service de l'aménagement du territoire

CONCLUSION 69

ANNEXES 73

Médiagraphie

Grille d'entretien

Entretiens

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

AVANT PROPOS

Depuis mon arrivée à l'école d'architecture, de nombreux questionnements me taraudent. Le premier et le plus important à mes yeux concerne la recherche de légitimité. Comment me sentir légitime à produire des espaces, des formes, des ambiances pour des usagers factices dans le cadre de mes études puis lors de ma vie professionnelle, des usagers que je ne rencontrerai sans doute jamais ? Depuis le début de mes études, il y a presque 10 ans, j'accorde une grande importance au fonctionnement des instances et à la question de la gouvernance, dans mon établissement mais également dans la ville et plus largement sur les territoires. En ces temps d'élections où l'abstention domine, il me paraît important de questionner la représentativité tout comme il me semble primordial que les usagers qui partagent un espace, qu'il soit social et/ou spatial, puissent dialoguer et/ou faire entendre leur voix. J'ai conscience que les enjeux ne sont pas les mêmes lorsqu'ils sont appliqués à une école d'architecture (ou tout autre microcosme avec peu de couches et statuts différents) et à un territoire entier.

J'ai commencé cette année le master "Villes et territoires" en partenariat avec l'Université de Géographie et l'Université de Droit. Les cours de Politiques Locales et de Droit de l'Urbanisme m'ont permis d'avoir une vision plus large de ce qu'était la fabrique de la ville, et ont complété les savoirs acquis lors des différents cours de Sociologie Urbaine. C'est pourquoi j'ai voulu engager ce travail de mémoire sur la participation appliquée à l'aménagement du territoire ; pour comprendre comment les usagers d'un futur bâtiment, d'un quartier ou d'une métropole peuvent avoir (ou non) un réel impact sur des décisions, et surtout discerner les acteurs engagés dans ces processus de démocratie participative qui portent leurs paroles.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

INTRODUCTION

Concertation, participation, co-production, démocratie participative... Nombreux sont les termes qui impliquent une ouverture des espaces de décisions aux citoyens. Bien que cette ouverture s'applique à une multitude de champs de l'action publique nous nous intéresserons dans ce mémoire à celle qui concerne la fabrique de la ville.

En France, la participation de la société civile à l'aménagement du territoire prend ses racines dans les ateliers publics d'urbanisme pour la partie projet urbain et le mouvement pour l'habitat groupé autogéré pour la partie habitat participatif. Très souvent portés par des figures venant du milieu militant, il s'agissait de la part de ces citoyens de proposer des solutions alternatives hors des injonctions institutionnelles et/ou de se mobiliser contre un futur projet. Deux exemples phares des ateliers publics d'urbanisme ont été, l'atelier populaire d'urbanisme de l'Alma-gare créé en 1973 à Roubaix et l'association La Bellevileuse fondée en 1989 dans le 20^{ème} arrondissement de Paris. L'objectif commun de ces deux exemples s'inscrivait dans les luttes urbaines des années 70, et visait à impliquer les habitants de leur quartier contre des projets de destructions-rénovations en proposant un contre-projet. Pour se faire, les groupes s'entouraient de concepteurs (professionnels ou étudiants) et de sociologues afin d'être légitimes auprès des pouvoirs publics. Mais on peut également relever d'autres types d'ateliers d'urbanisme, financés par les municipalités elles-mêmes, qui dans la mouvance des Groupes d'Action Municipale tel que celui de Grenoble, ont souhaité se doter d'outils permanents d'aide à la décision. Ces structures intermédiaires entre habitants et pouvoirs publics avaient pour rôle de faire remonter les attentes de la population, de formuler des propositions concrètes et de les tester avec les habitants avant une décision municipale. Dans les années 80, l'arrivée de la gauche au pouvoir et les lois de décentralisation permettent une marge de manœuvre plus grande autant pour les municipalités que pour les militants des luttes urbaines qui se professionnalisent. En parallèle, la notion de projet urbain opposé à l'urbanisme fonctionnaliste s'est généralisée impliquant un travail d'équipe transversal.

Ces dernières décennies, il apparaît clair que les citoyens sont demandeurs de transparence, de démocratie plus directe et de pouvoir décisionnel. Afin de

répondre à ce contexte renouvelé de “crise” de la légitimité et de la représentativité des politiques, les urbanistes “doivent” faire participer la population. De nombreux textes juridiques exigent la participation de la société civile pour une bonne gouvernance des territoires et des affaires publiques, cependant ils sont peu contraignants et laissent libre cours aux interprétations. C’est donc aux différents acteurs impliqués dans la fabrique de la ville, maîtrise d’ouvrage, maîtrise d’œuvre et usagers, de s’emparer du sujet de l’urbanisme participatif, s’inspirer des expériences existantes et « partager des savoirs en vue de mieux fabriquer du projet urbain réellement “spatial-social” »¹

En prenant appui sur des textes venant de champs variés (urbanisme, architecture, sociologie, sciences politiques...) ainsi que sur des entretiens, nous chercherons à révéler une diversité de profils des professionnels impliqués dans des démarches participatives au service de l'aménagement du territoire. Il s'agira, à travers leurs formations et leurs parcours professionnels, de comprendre leurs rôles et leurs postures.

Ce mémoire aura pour fil rouge la question suivante :

Quelles sont les différentes parties prenantes lors de processus de participation citoyenne ?

D'autres interrogations viennent compléter la questions initiale :

Comment les acteurs traditionnels du projet urbain intègrent-ils l'injonction participative dans leurs pratiques quotidiennes et quelles compétences sont ils amenés à développer ; qui sont les concertants, ces nouveaux acteurs professionnels de la participation ; comment des personnes avec des formations et trajectoires professionnelles aussi diverses peuvent-elle prétendre exercer le même métier et enfin comment aller vers une culture commune et partagée de la participation permettant de (re)faire la ville avec les usagers ?

1 Philippe Verdier, Apprendre à faire la ville avec ses habitants, Adels/Yves Michel, 2009

Méthodologie

Avant tout, il est important de signaler que ce mémoire a été réalisé en grande partie pendant les différents confinements liés au COVID-19. Les restrictions sanitaires m'ont donc malheureusement empêchée d'assister à des ateliers, balades urbaines ou tout autre moment de rencontre² en présentiel. J'ai également effectué tous mes entretiens en visioconférence.

Pour mettre en lien et confronter les apports théoriques tirés de la littérature scientifique, j'ai eu la chance de pouvoir dialoguer avec cinq femmes au travers de cinq entretiens semi-directifs³. Je me suis intéressée à leurs formations, leurs parcours professionnels, les structures dans lesquelles elles exercent, et leurs postures face à la participation.

Quelques précisions sémantiques

Dans ce mémoire, de nombreux termes rencontrés tout au long de mes recherches, que ce soit dans mes lectures ou dans le langage courant, se croisent, se chevauchent, et leurs définitions peuvent paraître floues, certaines n'ayant pas de portée juridique.

Consultation, concertation, participation, co-construction sont des termes employés lors de démarches participatives. Ils n'ont pas de valeur juridique en tant que telle, ils ne résonnent pas de la même manière en fonction de qui les emploie, cependant tous s'accordent sur le fait que les nuances viennent du degré d'implication des citoyens. Nous verrons dans la première partie l'échelle de la participation de Sherry Arnstein qui a servi de base au chercheur travaillant sur ce sujet. Lorsque que j'utiliserai tel ou tel terme, principalement "concertation" et "participation", je reprendrai les mots de mes interlocuteurs ou ceux trouvés dans la littérature scientifique sur laquelle je me suis appuyée.

Citoyen, usager, habitant, profane, société civile ; ces termes qualifieront les personnes engagées dans des démarches participatives sans qu'elles n'interviennent en qualité de professionnelles au service du projet. Considérant que la notion d' "habitant" se réfère uniquement à la notion de logement et ne prend pas en compte toutes les autres personnes ayant une connaissance fine des lieux par leur pratiques quotidiennes, professionnelles ou de loisirs ; et que la notion de "profane" exclu le concept même de savoirs citoyen, nous utiliserons principalement les mots "citoyen" et "usager".

2 Nombre de ces temps d'échanges avec les usagers ont été annulés, reportés ou transformés pour être réalisés sous forme numérique.

3 Grille d'entretien en annexe

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

CHAPITRE I

IMPÉRATIF PARTICIPATIF, INSTITUTIONNALISATION ET PROFESSIONNALISATION

La participation citoyenne au projet urbain s'inscrit dans une mouvance bien plus large, celle de la démocratie participative. Dans une logique de bonne gouvernance et de légitimation des politiques, il s'agit de rapprocher les citoyens des processus de décision. Depuis les lois de décentralisation dans les années 80, les communes ont acquis plus de compétences et peuvent ainsi renforcer la démocratie locale. De nombreuses lois et dispositifs participatifs ont vu le jour menant au constat d'une montée en puissance de l'injonction participative (L. Blondiaux, Y. Sintomer 2002). Les différents acteurs de l'action publique ont donc dû ajuster leurs pratiques afin de s'adapter à ces demandes de participation, qu'elles soient issues des normes juridiques ou de la société civile.

Dans le champ de l'urbain, l'abandon des opérations d'urbanisme dictées par l'État fait place à la notion de projet urbain. Celui-ci permet une proximité du terrain et induit un principe d'adhésion qui représente un instrument de coordination et de mobilisation (M-H. Bacqué 2009)

Après un retour sur les procédures et dispositifs législatifs en place en termes de participation, nous verrons comment les différents acteurs de la maîtrise d'ouvrage publique se sont adaptés à ces injonctions, et enfin comment le citoyen/usager, premier concerné par la mise en place de ces démarches, trouve sa place.

1/ LOIS, NORMES, DISPOSITIFS

L'environnement, un champ de l'action publique qui a contribué à l'inscription de la participation dans la législation

Les premières lois impliquant les citoyens dans des procédures d'aménagement du territoire concernent la protection de l'environnement. La loi n°83-630 du 12 juillet 1983 dite Loi Bouchardeau introduit le dispositif d'enquêtes publiques relatives aux aménagements. Ce dispositif permet, avant la réalisation du projet, « *d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise* »¹. Au niveau mondial, le sommet de la Terre de Rio en 1992 décrète que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens* » et la Convention d'Aarhus édictée en 1998 (et ratifiée par la France en 2002) vise à améliorer l'information environnementale et favoriser la participation du public à la prise de décision ayant des incidences sur l'environnement. La loi n°95-101 du 2 février 1995 dite Loi Barnier instaure la Commission Nationale du Débat Public² en France puis en 1996 le Ministère du Territoire et de l'Environnement publie la Charte de la concertation.

Depuis les années 2000, les préoccupations et objectifs de la participation citoyenne se sont affinés :

- *mieux gérer les conflits et prévenir les recours contentieux ;*
- *mieux tenir compte des enjeux environnementaux ;*
- *favoriser une démocratisation de l'action publique ;*
- *lutter contre des phénomènes d'exclusion sociale ;*
- *responsabiliser les habitants dans la gestion de leur habitat ;*
- *promouvoir et pérenniser la poursuite d'objectifs de développement durable.*³

1 Loi n°83-630 du 12 juillet 1983, legifrance.gouv.fr

2 D'après le Code de l'Urbanisme, autorité administrative indépendante « chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »

3 ADEME. La participation citoyenne : Réussir la planification et l'aménagement durables. 2016

Ainsi, des nouvelles lois viennent bousculer l'organisation liée à l'aménagement du territoire à des échelles plus locales.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, dite loi Voynet, crée les conseils de développement, composés d'élus et de représentants des milieux économiques, culturels, sociaux et associatifs. Ceux-ci interviennent comme une nouvelle forme d'administration des territoires où les citoyens sont associés pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et leurs évaluations.

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, élaborée en partie à la suite de grands débats où les citoyens étaient associés, oblige les collectivités locales à harmoniser leurs politiques d'aménagement et de développement en articulant les politiques d'urbanisme, de logement et de transport à l'échelle des aires urbaines. (R. Raymond 2009) Par ailleurs la loi SRU introduit les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) qui viennent respectivement remplacer les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols. La création, puis les possibles révisions et modifications de ces documents d'urbanisme sont une nouvelle occasion d'associer les citoyens à la définition des objectifs d'aménagement du territoire.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant, impose aux communes de plus de 80 000 habitants la création d'un ou plusieurs conseils de quartier, qui apparaissent comme un organe que le maire peut consulter, sans avoir de pouvoir de décision. Les conseils de quartier peuvent être associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation d'actions notamment en termes de politique de la ville.

A partir du milieu des années 2000 « les principes de concertation et/ou de participation tendent à se généraliser à toutes les échelles de l'aménagement et de la construction, de la planification à l'opération, et à tous les types d'intervention, des projets d'infrastructure à ceux de renouvellement urbain. »⁴

La loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine du 21 février 2014 institue la création de conseils citoyens dans les quartiers prioritaires soumis à la politique de la ville pour suivre les Contrats de ville et les opérations de renouvellement urbain. Ils sont constitués d'habitants tirés au sort et de représentants d'associations et acteurs locaux. Enfin, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 vient modifier l'article L. 300.2 du code de l'urbanisme en augmentant le champ des projets soumis à une concertation et en précise les modalités d'organisation, elle introduit également la procédure de concertation facultative.

4 ADEME. La participation citoyenne : Réussir la planification et l'aménagement durables. Op. Cit.

Malgré tous ces dispositifs législatifs, une certaine critique partagée par de nombreux chercheurs, auteurs et professionnels œuvrant pour la participation citoyenne demeure.

« Les textes législatifs qui organisent la planification urbaine et ceux qui organisent la consultation et l'information du public sur les projets urbains sont potentiellement utiles, mais ne sont pas moteurs en eux-mêmes. »⁵

Jean-Claude Hélin trouvait en 2001 les « obligations peu contraignantes, les garanties destinées à assurer la sincérité de la procédure vis-à-vis du public très imparfaites »⁶. En effet les textes des lois sont assez peu précis quant aux cadres, méthodes et objectifs concernant les dispositifs de participation des citoyens.

La nécessaire bonne définition de l'implication des citoyens dans les processus participatifs

En 1969 aux États-Unis Sherry Arnstein publie un article intitulé "A ladder of Citizen Participation", qui fait état des différents degrés d'implication des citoyens lors de processus de décisions allant de la manipulation au contrôle citoyen. Les 8 barreaux de l'échelle sont regroupés en 3 catégories : non participation, coopération symbolique et pouvoir citoyen.

En France, la charte de la concertation est publiée en 1996⁷ puis est renouvelée en 2016 avec un nouveau nom : Charte de la participation du public⁸. Dans cette nouvelle charte, il est indiqué que le degré de participation du public doit être clairement explicité dès le début de la démarche « de la consultation à la co-construction », cependant il n'y a pas plus de précisions concernant ces différents degrés.

De nombreux auteurs se sont appuyés sur les travaux de S. Arnstein pour adapter l'échelle de la participation au contexte culturel et institutionnel français, notamment depuis 2008 dans le cadre du Groupement d'Intérêt Scientifique "Participation du public, décision, démocratie participative", et de l'Institut de la Concertation. Même si aujourd'hui les chercheurs semblent s'accorder sur les définitions, il apparaît que certains termes sont souvent confondus voire mal

5 Philippe Verdier. Le projet urbain participatif : apprendre à faire la ville avec ses habitants. Éditions Adels et Yves Michel. 2009

6 Jean-Claude Hélin. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? Annuaire des collectivités locales, 2001, vol. 21, no 1, p. 95-108

7 Charte de la concertation rédigée par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement. Accessible sur le site de l'institut de la concertation et de la participation citoyenne via ce lien : <https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2013/04/Ministère-environnement-1996-Charte-de-la-concertation.pdf>

8 Charte de la participation du public rédigée par le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire. Accessible via ce lien : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf

utilisés. C’est le cas du mot “concertation” « *qui donne lieu à diverses interprétations en raison du décalage existant entre son acception dans le champ socio-politique et celle que tend à lui donner le cadre réglementaire* »⁹.

Le tableau 1 ci-dessous, emprunté à la publication de l’ADEME¹⁰, explicite les différents niveaux d’implication des citoyens pour de la planification et de l’aménagement du territoire.

Tableau 1. Différents niveaux participatifs à distinguer

Termes	Habitants, usagers	Production	Dynamique de l’implication	Processus délibératif	Prise de décision
Autogestion Autopromotion	Groupe de volontaires	Stratégie, contenu et gestion du projet	Ascendante	Débats	Habitants
Participation Codécision	Groupes choisis et volontaires	Contribution directe à la décision	Descendante ou ascendante	Débats	Autorité compétente/ Habitants
Participation Coproducton / co-construction	Groupes choisis et volontaires	Co-fabrication du projet	Descendante ou ascendante	Débats	Autorité compétente
Concertation	Groupes définis par l’autorité compétente	Propositions	Descendante	Débats	Autorité compétente
Consultation / “Concertation réglementaire”	Ensemble de la population	Avis	Descendante ou ascendante	Pas toujours de débats	Autorité compétente
Information	Ensemble de la population	Aucune	Descendante ou ascendante	Pas de débats	Autorité compétente

Source : Attitudes Urbaines / LET

Dans ce tableau, la colonne “dynamique de l’implication” précise si la démarche est à l’initiative de l’organe délibérant ou des citoyens eux-mêmes. On peut parfois rencontrer les termes anglais : top down pour descendant et bottom up pour ascendant.

9 ADEME. La participation citoyenne : Réussir la planification et l’aménagement durables. Op. Cit.

10 Ibid.

2/ MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE ET URBANISME PARTICIPATIF, UN CADRE IDÉAL POUR L'EXPÉRIMENTATION ?

« Une collectivité qui définit un projet de territoire ne saurait se limiter à une catégorie administrative et juridique. Elle peut être considérée comme l'ensemble des acteurs, politiques économiques, habitants et usagers qui en sont les destinataires. Les élus en position de décideurs finaux en sont certes les représentants légaux, mais ils doivent décider en prenant en considération les attentes et intérêts de ces différents acteurs dont dépendent grandement la mise en œuvre et la réussite d'un projet. »¹¹

Dans cette partie nous nous intéresserons à différents acteurs œuvrant pour la participation citoyenne dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique portée par une collectivité. Les municipalités et intercommunalités, à travers leurs élus, sont les seuls à pouvoir garantir la permanence d'un processus participatif, même si elles délèguent une part de leurs compétences et responsabilités à un aménageur. Ainsi, nous verrons comment les élus, les services techniques et parfois les services dédiés, comme celui du Dialogue Citoyen à Nantes, travaillent de concert pour mettre en œuvre des stratégies et des démarches de projet impliquant les citoyens.

Les élus, garants de la pertinence de la participation

« On ne peut pas construire la ville de demain sans prendre en compte l'avis des citoyens. [...] J'en appelle à une nouvelle gouvernance de la ville [...] j'encouragerai l'expertise citoyenne, je ferai appel à l'intelligence collective, à l'échange et au débat, avant que les élus prennent une décision. »¹²

Aujourd'hui les élus, qu'ils soient nationaux ou locaux, font face à une crise de la représentation. Les taux d'abstention pour les dernières élections le confirment :

- Présidentielles de 2017 environ 25% au premier tour et 22% au deuxième,
- Municipales de 2020 55% au premier tour, 58 % au deuxième,

11 ADEME. (2016). La participation citoyenne. op cit.

12 Johanna Rolland 2013 et 2014

- Régionales et Départementales de juin 2021, le taux d'abstention monte à 66%.

Le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF, le centre de recherche de Sciences Po fait état d'une forte défiance des citoyens français envers les personnes politiques qui les dirigent. Ceci est peut-être moins vrai à l'échelle locale, mais reconstruire le lien entre le Citoyen et le Politique semble être une nécessité. Aux dernières élections municipales, plus de 350 listes dites citoyennes ou participatives se sont présentées. Les citoyens sont demandeurs de plus d'accès à la décision, d'une démocratie plus participative. De plus, l'absence de lien entre les élus et les citoyens peut mener à de nombreux conflits et blocages.

J. Zetlaoui-Léger affirme que « *l'urbanisme participatif comme démarche ouverte au citoyen ordinaire et intégrée à un processus de projet, reste dépendant en France d'une forte volonté politique locale* » (J. Zetlaoui-Léger et al., 2013). Or, certains élus émettent des craintes envers la participation citoyenne. Leurs principaux arguments sont les suivants : complexification du projet, allongement des délais, surcoûts, affaiblissement de la démocratie représentative, inflation de demandes difficiles à gérer, manque de connaissances/compétences des citoyens pour être pertinents... Les citoyens ne seraient pas capables de penser en termes d'intérêt général ou penseraient que le Politique ne fait pas son travail...

De nombreuses expériences en France prouvent que ces craintes peuvent être dépassées mais cela suppose de repenser la place donnée aux citoyens dans la planification urbaine, et « *d'opérer un changement de paradigme vis-à-vis des cultures politiques et professionnelles dont ils [les élus locaux] ont hérité* »¹³. En d'autres termes, les décisions ne peuvent plus uniquement reposer sur l'aspect technique, il s'agit de remettre le débat au centre des processus d'élaboration afin d'aller au maximum vers un partage et un respect des décisions.

Depuis les deux dernières élections municipales, de nombreuses collectivités ont décidé de s'emparer du sujet de la participation citoyenne en nommant des adjoints :

- “chargée de la démocratie permanente et de la gouvernance par l'intelligence collective” à Bordeaux,
- “en charge de la participation citoyenne et du débat public” à Paris,
- “adjointe à la Démocratie locale, à l'innovation démocratique et à l'engagement citoyen” à Poitiers,
- “Participation et initiatives citoyennes” à Lyon,

13 Segolène Charles. L'élus, le citoyen et le praticien : chroniques urbaines : l'expérience du projet urbain participatif dans les petites villes. Architecture, aménagement de l'espace. HESAM Université, 2020.

- “délégué à la proximité et au Dialogue Citoyen” à Nantes.

Il est important de préciser que cette tendance se vérifie surtout dans les moyennes et grandes villes. Les communes rurales ayant moins de moyens et constituant une « maîtrise d'œuvre occasionnelle »¹⁴ n'ont pas forcément les compétences en interne pour piloter des démarches de projets urbains et encore moins participatives.

Le fort volontarisme des élus est essentiel pour que les démarches participatives soient pertinentes. Les allers/retours avec les citoyens via les conseils citoyens ou d'autres dispositifs propres à chaque collectivité, ainsi que les groupes créés pour le suivi des projets permet de ré-instaurer un dialogue entre les citoyens et les élus et de redonner de la légitimité dans les prises de décision finales. En effet, comme le rappelle Bassem Asseh, adjoint en charge du dialogue citoyen à Nantes, dans notre système politique et juridique ce sont bien les élus qui restent les décisionnaires et les responsables lors des projets.

« L'une des caractéristiques de la démocratie, c'est que quelqu'un est responsable et rend compte de cette responsabilité. Or si vous faites tous vos choix sur la base d'une démocratie directe et vous faites le projet en fonction de ce sondage par exemple, qui est responsable en cas d'échec? Pour moi c'est toujours l'élu qui est responsable, qui rend des comptes. Idéalement, la politique devrait être l'articulation entre l'expertise d'usage des citoyens et le leadership des élus qui permet de prendre des décisions dans l'intérêt général. Il faudrait, autant que possible, réussir à articuler ce côté horizontal du dialogue citoyen avec le côté vertical du leadership issu de l'élection. »¹⁵

Montée en compétences et en convictions des agents territoriaux et services techniques

Les agents territoriaux travaillant dans les services techniques des municipalités intervenant dans les projets liés à l'aménagement du territoire se voient fortement touchés par les processus de participation citoyenne. En effet, le rôle du fonctionnaire territorial est de « contribuer à la mise en cohérence des actions concourant à la fabrication des projets urbains. Parce que sa mission est d'aider les élus, il se constitue en force de proposition de méthodes et de projets, et il pilote les processus les accompagnant. »¹⁶

Comme les municipalités souhaitent de plus en plus avoir recours à des processus

14 Segolène Charles. L'élu, le citoyen et le praticien. Op. Cit.

15 Extrait de l'entretien de Bassem Asseh réalisé en juin 2019 dans le cadre des travaux de réflexion de l'Institut Kervégan sur l'avenir de la démocratie locale. Accessible via ce lien : https://www.institut-kervegan.com/actualite/itw_democratie_locale1/

16 Christian Marion. Participation citoyenne au projet urbain. Paris, Edition L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2010

impliquant les citoyens dans différents champs de l'action publique et notamment l'urbanisme, les agents territoriaux travaillant dans les services techniques tel que la voirie, les espaces verts, l'eau et l'assainissement peuvent être amenés à participer à divers dispositifs impliquant les citoyens : réunions publiques, ateliers citoyens, budgets participatifs, conseils de quartier... La plupart d'entre eux n'ont au départ pas été formés à la participation. Les travaux de recherche de Jennifer Leonnet, Aurélie Couture et Camille Gardesse mentionnent tous la fonction pédagogique du processus participatif. En effet, « *la confrontation avec la mise en place de dispositifs participatifs représente le premier facteur d'évolution des pratiques des professionnels* »¹⁷. Si certains porteurs de projets et techniciens ne voient que des côtés négatifs liés à la l'implication des citoyens (ralentissement du projet, remise en cause de leur expertise technique), de nombreux professionnels impliqués dans des démarches de participation disent, a posteriori, en avoir tiré des enseignements bénéfiques. La mise en place d'un projet de concertation implique de fait une modification des méthodes de travail et un nouveau mode d'organisation plus transversal. Les agents sont amenés à communiquer sur des aspects techniques qui doivent être compréhensibles par tous et réorganiser leur processus de décision, la multitude de parties prenantes supposant des validations plus fréquentes. Ainsi, des cadres de la Communauté Urbaine de Bordeaux, interrogés par Aurélie Couture dans le cadre de sa thèse, relèvent de nombreux aspects positifs liés au processus de concertation dans la conduite de projet :

*« Des vertus liées à la mise à l'agenda du sujet et à la montée en compétence des élus et associations (concertation sur le mode de gestion des transports en commun); une meilleure compréhension des enjeux auxquels sont confrontés des élus (médiation autour de la démarche prospective « 50 000 logements nouveaux autour des axes de transports publics ») ; une source d'enrichissement du projet ou des arguments pour le motiver (concertation sur le PLU communautaire) ; un besoin impératif de pédagogie et de reformulation des objectifs en des termes non techniques, ce qui est éclairant et positif pour le projet (concertation sur la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement). »*¹⁸

Aujourd'hui il n'est pas rare que des municipalités emploient des agents dont la mission première est la participation. Leurs compétences sont surtout mises

17 Camille Gardesse. Les acteurs du projet urbain et la participation des habitants, entre évolution des pratiques et prégnance des codes culturels. Cahiers RAMAU, Éditions de la Villette, 2013, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question.

18 Aurélie Couture. Agents territoriaux et consultants « experts » de la participation, des acteurs stratégiques pour l'évolution d'une culture locale. Cahiers RAMAU, Éditions de la Villette, 2013, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question.

à profit pour de l'opérationnel (coordination et appui à la mise en œuvre de démarches participatives), mais également dans l'objectif de former et de déployer la culture participative en interne. Ces professionnels de la participation peuvent avoir des trajectoires professionnelles très diverses, ils peuvent venir de milieux comme la politique de la ville, les champs des sciences politiques, de l'économie ou de l'urbanisme. Ils sont recrutés pour leur expérience du terrain, leur créativité et leur approche de la participation citoyenne. (A. Couture)

Service institutionnel dédié à la participation citoyenne, le cas du Dialogue Citoyen à Nantes

Afin d'avoir une démarche transversale quant à l'implication des citoyens dans les politiques locales, certaines collectivités ont créé des services dédiés à la démocratie locale, ou à la participation citoyenne. C'est le cas du Dialogue Citoyen, un des services de Nantes Métropole. Son objectif est « *d'associer les habitants à l'action publique en leur permettant une expression et l'émission de points de vue et d'avis, en créant des espaces, des lieux, des démarches participatives* »¹⁹. Ce service métropolitain fait participer trois catégories d'acteurs : les élus, les citoyens ("citoyens-usagers ; acteurs économiques et associations") et les services de la ville de Nantes, de la métropole, et des communes de la métropole. Il vise 5 objectifs :

- *Fabriquer des politiques publiques plus justes, plus adaptées, plus efficaces, mieux comprises et plus innovantes, au bénéfice de tous.*
- *Favoriser le lien social et le collectif.*
- *Partager une vision commune et favoriser le débat entre citoyens et élus*
- *Soutenir l'innovation sociale et le pouvoir d'agir des habitants de la métropole nantaise.*
- *Développer une culture de la sobriété et de la responsabilité partagée.*²⁰

Au sein du Dialogue Citoyen, le pôle "Fabrique de la ville dialoguée" se concentre sur l'accompagnement des projets urbains. Les 3 chargées de projet de ce pôle viennent en conseil auprès des chefs de projet, représentants de la maîtrise d'ouvrage sur les projets urbains. Émilie Bazin, une des chargées de mission,

19 Présentation de Sandra Rataud (co-directrice du pôle Dialogue Citoyen, Évaluation et Prospective) et de Audrey Daniel (responsable des programmes au pôle Dialogue Citoyen, Évaluation et Prospective) lors des "Journées communication et participation citoyennes" des 6 & 7 juin 2018 à Nantes

20 Site internet du Dialogue Citoyen. <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/pages/les-regles-du-jeu-du-dialogue-citoyen-et-la-charte-dusage-de-la-plateforme>

m'explique lors d'un entretien²¹ que leur service ne pilote pas directement les démarches, mais se place en posture d'accompagnement.

« On va soutenir l'élaboration de la stratégie de dialogue sur : est-ce qu'il est opportun ou pas d'engager un dialogue, pour quelles raisons, pour quelles finalités, ce que l'on attend, comment on va s'organiser pour ça ? Donc ça c'est la première étape de ce qu'on va accompagner auprès des services. Ensuite, on peut les accompagner au moment où on lance une consultation, pour aller chercher un assistant à maîtrise d'ouvrage. Parce que quand on travaille, surtout côté métropole et sur le champ de l'urbain, on fait beaucoup appel à des AMO concertation, c'est à dire que les services globalement, n'animent pas les temps de dialogue, ils sont présents, ils assurent le bon déroulé des choses mais en général on va chercher des agences, des cabinets qui vont être en charge de la méthodologie et de l'animation de ces temps là. Donc nous, on peut quand même accompagner les consultations. Au moment où les choses se passent, on reste présent parce qu'on a toujours une attention à ce que la démarche qui s'engage respecte les principes du Dialogue Citoyen qui ont été fixés et adoptés par les élus. Et puis aussi on a une deuxième attention qui est : comment on fait le récit au fil de l'eau de ces démarches, puisqu'un des principes est d'assurer la transparence sur ces démarches de dialogue. [...] Et puis après, une fois que la démarche est terminée, on a tout un temps qui s'appelle le temps de l'instruction, c'est à dire : comment le propos citoyen vient nourrir les projets et les décisions du Politique et ça, c'est une étape assez particulière que l'on soutient aussi auprès des directions de projets. Donc ça c'est quand on est en démarche de concertation. Puis après on a du travail de capitalisation : comment ce mode de faire, ce marqueur du dialogue citoyen, il diffuse, il infuse dans les pratiques. »²²

Sur les projets urbains, le pôle "Fabrique de la ville dialoguée" crée donc un lien entre les citoyens et la maîtrise d'œuvre (architectes, urbanistes, paysagistes) pour nourrir le projet, « dans une relation plutôt étroite, continue, d'enrichissement du projet »²³ mais également entre les citoyens et les élus, décisionnaires sur les finalités du projet. « L'idée n'est pas de mettre en défaut les architectes urbanistes. Donc on est plutôt sur un travail de dialogue assez itératif avec eux, mais à un moment donné, on redonne le propos citoyen aux élus pour qu'ils disent ok, moi j'acte ça, j'ai bien compris, j'ai bien vu que dans

21 Entretien avec Émilie Bazin, chargée de mission "Fabrique de la ville dialoguée", au sein de la Direction "Démocratie et Stratégie", rattachée à la Direction Générale des Services, réalisé en visio-conférence le 18 mai 2021

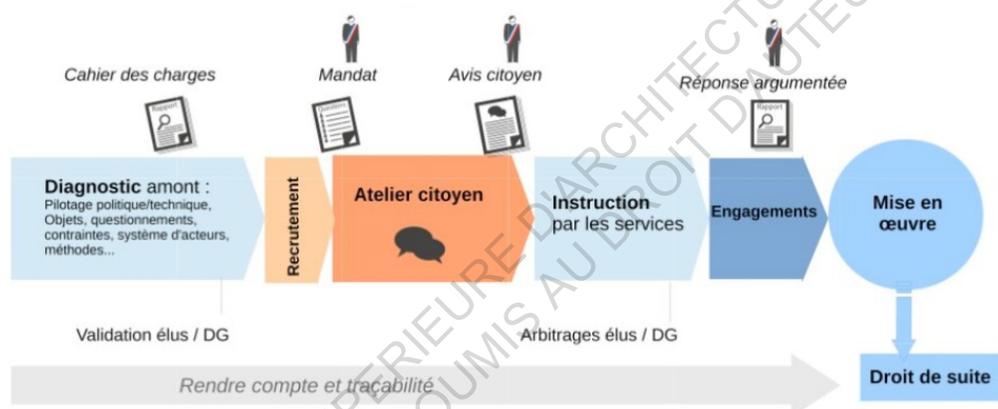
22 Ibid

23 Ibid

voire projet, vous prenez en compte cet élément-là, ou au contraire, je vous demande d'arrêter à cet endroit-là parce que j'entends aussi de la part des citoyens que c'est pas prêt »²⁴. Pour illustrer ses propos, É. Bazin prend le cas du futur projet urbain de la place de la petite Hollande, où la ville de Nantes a demandé à l'Agence TER paysagiste de travailler sur une possible constructibilité du Square Daviais. Or, dans l'atelier citoyen formé pour suivre ce projet, la moitié des participants était contre l'idée d'une constructibilité. La Maire, Johanna Rolland, a donc décidé de changer la commande, et de laisser le Square Daviais hors du projet.

Le Dialogue Citoyen est le résultat d'un projet politique qui induit un changement dans l'action des services. La méthodologie utilisée pour ces processus de "co-construction" est résumée dans le schéma²⁵ suivant.

Figure 1 : Un référentiel commun / processus de co-construction



Source : Cap' Com / S. Rataud Dialogue Citoyen

Les personnes travaillant au sein du Dialogue Citoyen et du pôle "Fabrique de la ville dialoguée" ont suivi des formations différentes (architecture, communication, économie, environnement) et ont des trajectoires professionnelles variées. La diversité de ces profils peut être expliquée par plusieurs raisons : en premier lieu, il n'existe que très peu de formations centrées sur la participation citoyenne, cependant deux des salariés ont suivi le master coordonné par Loïc Blondiaux sur l'ingénierie de la participation à la Sorbonne. Par ailleurs, souvent les personnes travaillant dans des services liés à l'implication des citoyens, ont déjà travaillé dans la fonction publique territoriale, elles connaissent donc bien le fonctionnement des institutions. D'après É. Bazin, le dialogue avec la maîtrise d'œuvre ne nécessite pas d'être expert sur les sujets techniques qui concernent l'aménagement du territoire. « *Quand on élabore des stratégies, on a besoin de comprendre le projet, mais on n'est pas le chef de projet, on ne le sera jamais, et puis je pense que c'est même bien qu'on soit*

24 Ibid

25 Schéma extrait de la présentation de S. Rataud et A. Daniel Op. Cit.

toujours un peu novice sur les sujets qui nous arrivent. Après, je pense que si on a des pôles plutôt “fabrique de la ville” et des pôles plutôt “politique publique”, c’est que malgré tout on a une forme d’appétence pour ces sujets-là. Et après, notre regard, nous, on le pose toujours plutôt du point de vue de l’usager, du point de vue des parties prenantes du projet et il s’agit de comprendre finalement, là où pourraient être les attentes, là où il est important d’interroger les choses parce que, non ça va pas de soi »²⁶. Pour ce qui est des compétences requises pour faire remonter la parole habitante, elles peuvent avoir été acquises lors d’expériences professionnelles antérieures (comme de l’animation) ou à travers des expériences liées au militantisme.

26 Entretien avec Émilie Bazin réalisé en visio-conférence le 18 mai 2021

3/ L'IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES PROCESSUS DE PROJET

« Les savoirs citoyens incluent l'ensemble des connaissances, des expériences et des techniques, c'est-à-dire non seulement les savoirs mais aussi les savoir-faire, que peut mobiliser un acteur qui n'a pas de statut d'élu ou d'expert lorsqu'il intervient dans les processus participatifs. Les savoirs citoyens se distinguent ainsi des savoirs institutionnels, portés par les élus (dont la légitimité est fondée sur le suffrage universel) ou les professionnels (considérés comme des experts, c'est-à-dire des individus dotés d'un savoir spécifique et occupant une position reconnue de spécialiste). »²⁷

« Les savoirs citoyens sont au cœur de la justification de la participation citoyenne » écrit Héloïse Nez dans son ouvrage « Urbanisme : la parole citoyenne »²⁸. Dans cette partie, il s'agira dans un premier temps de préciser la nature de ces savoirs et la manière dont ils sont acquis. Les dynamiques de mobilisation de ces savoirs peuvent être descendantes ou ascendantes, cependant il est également important de prendre en compte qu'aujourd'hui il existe encore des inégalités entre les citoyens et cela se retrouve dans la prise en compte de leurs savoirs. Dans un deuxième temps nous aborderons donc les défauts qui peuvent exister au sein des processus participatifs liés au manque de représentativité ou aux savoirs « déniés »²⁹.

Les savoirs citoyens, maîtrise d'usage et expertise habitante

« La qualification des savoirs citoyens présente en tant que tel un enjeu considérable. La perspective est, en effet, radicalement différente si les citoyens sont considérés comme porteurs d'un seul savoir d'usage, lié à l'utilisation pratique d'un espace, ou comme étant dotés de savoirs plus spécialisés, et donc

27 Héloïse Nez. Urbanisme : la parole citoyenne. Coll. Clair & Net. Édition Le Bord de l'Eau. 2015.

28 Héloïse Nez. Urbanisme : la parole citoyenne. Op. cit. Cet ouvrage est issu d'une thèse de doctorat en sociologie « Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue », Université Paris 8 / Universidad Autónoma de Barcelona, 2010

29 Ibid

capables de produire des contre-expertises techniquement fondées. »³⁰

Une typologie des savoirs citoyens a été établie par Yves Sintomer³¹ puis Héloïse Nez l'a reprise et étoffée. Ainsi, selon elle, les savoirs citoyens peuvent être des savoirs d'usage, des savoirs professionnels diffus, ou des savoirs militants ; chacune de ces catégories peut avoir une dimension individuelle ou collective.

Les savoir d'usages sont les plus plébiscités par les collectivités pour les projets liés à l'aménagement du territoire. En effet, ils apparaissent comme légitimes et sont facilement reconnus par les élus et techniciens, ces derniers n'habitant pas forcément le quartier concerné par le projet soumis au processus participatif. Ce savoir d'usage se construit par la pratique répétée d'un environnement, qui aboutit à la fine connaissance des divers usages, en fonction des différentes temporalités (jour/nuit, semaine/week-end, été/hiver, vacances...). Le savoir d'usage est également lié à une expérience sensible des lieux : en fonction de ses pratiques, l'habitant ne va pas relever les mêmes problématiques. La mobilisation collective des savoirs d'usage peut amener à une vision riche et différenciée de l'espace public mais également induire des conflits d'usage.

Les savoirs professionnels diffus font références à des savoirs ou savoir-faire issus de la pratique professionnelle mais utilisés hors du cadre professionnel. Par exemple, un architecte ou un urbaniste participant à un dispositif de participation citoyenne en tant que citoyen peut utiliser ses compétences de lecture de plan, ou ses connaissances du vocabulaire technique pour aider les autres membres du groupe à la compréhension ou soutenir une contre-proposition de projet. L'expertise technique collective s'établit par la mise en commun de tous les savoirs professionnels diffus (juridique, urbain, architectural, environnemental, communicationnel) des citoyens participants. Elle peut également se construire lorsque le groupe fait appel à un expert technique extérieur à la démarche.

Les savoirs militants acquis lors d'expériences politiques et/ou associatives englobent une inscription dans des réseaux d'acteurs et des savoirs et savoir-faire politiques comme la connaissance du système d'acteurs institutionnels et politiques ou le fait de bien savoir parler en public (H. Nez).

Souvent, les personnes s'impliquant dans des instances participatives au contact régulier d'élus, de techniciens et d'acteurs associatifs engagés, finissent par acquérir des savoirs militants qu'ils pourront remobiliser au cours d'autres engagements citoyens.

Cette typologie nous permet de brouiller la frontière entre "experts" et "profanes"

³⁰ Ibid

³¹ Yves Sintomer. Du savoir d'usage au métier de citoyen ?. Raisons politiques n°31. 2008. p115-134

dans les processus participatifs. Les citoyens sont tout à fait capables de mobiliser une grande diversité de savoirs, individuellement et collectivement, pour aller vers des propositions qui ne se résument pas à une addition d'intérêts individuels mais à des processus de réflexion partagés.

Intérêt général, représentativité et inégalité

La plupart du temps, lorsqu'un dispositif participatif est mis en place par une collectivité, ce sont les savoirs d'usages des citoyens qui sont sollicités, parfois dans un objectif stratégique de la part des élus car ils peuvent notamment venir contrebalancer ou nuancer les (contre)propositions des sphères associatives et militantes.

Cependant certains savoirs citoyens ne sont jamais entendus. Certaines catégories de populations ou certains profils particuliers sont absents des instances et dispositifs participatifs. De plus, certains savoirs citoyens sont « déniés » (H. Nez) car ils sont mal formulés, ou ne s'inscrivent pas dans le bon registre d'argumentation.

« La position sociale et le niveau d'instruction sont les principaux facteurs d'exclusion du champ politique. L'engagement dans la démocratie participative n'échappe, pas plus que l'élection ou le militantisme, aux logiques sociales qui régissent l'accès à la participation politique. Les jeunes, les femmes, les personnes issues de l'immigration sont, en général, absents ou sous représentés au sein des instances de participation. »³²

Une multitude d'explications peuvent justifier ce problème de représentativité : manque de temps pour venir aux échanges, formats peu appropriés notamment pour les jeunes ou les personnes ne parlant pas bien le français, difficultés d'accessibilité pour les très vieilles personnes ou les personnes handicapées (pendant les balades urbaines par exemple). D'autres personnes peuvent se sentir illégitimes ou éprouver des difficultés à prendre la parole en public. De plus, des hiérarchies implicites peuvent apparaître dans les groupes, créant des inégalités entre les savoirs citoyens

Ainsi, si une attention n'est pas portée pour atteindre et inclure un maximum de personnes ayant des profils divers (en termes de savoirs citoyens, de genre, de classe sociale...), on s'éloigne de l'intérêt général. Un groupe de citoyens réunis en atelier citoyen pour suivre un projet d'aménagement ne peut pas prétendre être représentatif si les participants appartiennent aux mêmes catégories (souvent des

32 Héloïse Nez. Urbanisme : la parole citoyenne. Op. Cit.

hommes blancs, retraités avec un fort capital social et culturel). Ils ne pourront pas faire part de la diversité des usages, ou des conflits potentiels.

La montée en puissance de l'injonction participative et les nombreux cadres réglementaires existants ont fait de la participation citoyenne un point de passage obligé pour les collectivités, révélant ainsi un système d'acteurs sous forme de triangle : élus/citoyens/techniciens. On peut résumer les rôles de chacun de cette manière : "les élus ont le pouvoir d'arbitrage et de décision, les citoyens donnent leur avis et émettent des propositions dans le respect de l'intérêt général, les techniciens mettent en œuvre les projets et les politiques publiques". Mais ces catégories ne sont pas des blocs homogènes ayant tous les mêmes objectifs. Si des phénomènes de tension existent entre les trois groupes d'acteurs, ils existent aussi au sein même des groupes.

La mise en commun des savoirs et savoir-faire techniques, politiques et citoyens au sein d'espaces et de dispositifs dédiés vise à aller vers une vision partagée de l'aménagement du territoire.

Lors de processus de participation, les échanges itératifs entre élus, techniciens et citoyens peuvent amener à une meilleure compréhension du contexte pour les élus, une montée en compétences des citoyens et une professionnalisation des techniciens en termes de participation.

Pour que le processus de participation soit légitime au sens de l'intérêt général il est important qu'il inclut une diversité d'acteurs qui soit représentative de la part de la population qu'il concerne.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

CHAPITRE II

ÉVOLUTION ET NOUVEAUX MÉTIRS POUR UNE FABRIQUE DE LA VILLE PARTICIPATIVE

Les demandes croissantes de processus participatifs de la part des maîtrises d'ouvrage et des citoyens induisent une remise en question de la posture et des pratiques des praticiens concepteurs. En effet, concevoir un projet, qu'il soit architectural, urbain ou paysager, en collaboration avec les futurs usagers nécessite d'adapter sa pratique. Comment les acteurs de la conception architecturale et urbaine se positionnent-ils face à cette injonction à la participation ? Quelles compétences ont-ils dû acquérir pour se conformer aux exigences des commanditaires ? Quels déplacements se sont opérés dans les professions de maîtrise d'œuvre ?

Par ailleurs, d'autres professionnels se sont saisis de cette nouvelle manière de faire du projet : les consultants externes, experts en participation. Avec des formations et des parcours professionnels divers et variés ces nouveaux acteurs au service de la fabrique de la ville se placent comme tiers acteurs neutres dans le processus de projet. Qui sont ces spécialistes et quelles postures adoptent-ils face au jeu d'acteurs traditionnel maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre ?

L'accroissement, dans les appels d'offres des commandes publiques ou privées, des missions de participation contribue à une nouvelle forme de compétition entre les professionnels de la maîtrise d'œuvre auxquels viennent s'ajouter ces nouveaux experts. Cette diversification et cette multiplication des compétences et des métiers dans les champs de l'aménagement du territoire, liées à des questions de gouvernance de projet, s'inscrit dans ce que Magalie Nonjon et Alice Mazeaud appellent le "marché de la démocratie participative".

1/ LES CONCEPTEURS¹ FACE À L'INJONCTION PARTICIPATIVE

« La profession d'architecte (et certainement aussi d'urbaniste et de paysagiste concepteurs) « est (...) dotée d'une formidable faculté d'adaptation au changement, car si toutes les analyses convergent pour montrer une modification de son organisation, de son identité et de ses pratiques, allant jusqu'à l'hypothèse d'une menace sur son existence, il n'en demeure pas moins que celle-ci perdure et continue de s'imposer pour la production de la ville et l'aménagement de l'espace. »²

Les champs d'intervention des concepteurs

Après les luttes urbaines des années 60, où les processus de participation étaient principalement à l'initiative de citoyens militants³, et avant l'ère de l'impératif délibératif (L. Blondiaux, Y. Sintomer 2002), des architectes et urbanistes précurseurs comme Lucien Kroll ou Patrick Bouchain revendiquaient déjà l'importance de la parole habitante. Tous deux remettent en cause le processus de conception et de construction "normalisé" de l'architecture. S'éloignant de la commande traditionnelle de la maîtrise d'œuvre, ils vont mettre en avant le dialogue et l'échange avant le dessin pour "faire ensemble" et "faire autrement".

Ségolène Charles, architecte urbaniste à l'Atelier Du Lieu à Nantes, auteure d'une thèse sur la participation⁴, raconte la tradition participative de l'agence, d'abord initiée par Jacques Dulieu dès les années 70, puis par Nolwenn Dulieu :

« [...] Nolwenn Dulieu, depuis 12/15 ans, mettait en place des démarches

1 Dans ce chapitre, on entend par le terme "concepteurs", les professionnels formés à la conception d'espaces. Ils peuvent être architectes, urbanistes, paysagistes, ingénieurs. Ces professionnels sont qualifiés de "concepteurs" si leur pratique professionnelle inclut une dimension de conception.

2 Silvère Tribout citant O.Chadoin dans S. Tribout. Quels freins à la participation des habitants du point de vue des concepteurs ?. Cahiers RAMAU, Éditions de la Villette, 2013, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question.

3 Souvent épaulés par des professionnels de l'architecture et de l'urbain majoritairement militants et bénévoles.

4 Ségolène Charles. L'Élu, le citoyen et le praticien : chroniques urbaines : l'expérience du projet urbain participatif dans les petites villes. Architecture, aménagement de l'espace. HESAM Université, 2020.

de participation de manière plus ou moins formalisée ; son père, Jacques Dulieu, qui était enseignant aussi à l'école d'archi à l'époque ; dans les années 70 il faisait de la participation citoyenne, entre autres sur Bouguenais pour la Croix Jeannette par exemple. Il travaillait avec les futurs usagers, mais il ne mettait pas forcément les mots dessus. [...] Historiquement, Jacques et Nolwenn Dulieu, quand ils faisaient de la participation, ils ne le chiffraient pas de manière explicite, pour eux c'était une vraie logique. Et là, on voit vraiment qu'à l'époque, ils étaient quand même en avance par rapport à ces questions là, c'est que pour eux, ça leur paraissait faire partie du projet, donc, c'était vraiment intégré sans marquer une ligne "participation habitante". »⁵

Aujourd'hui, les concepteurs s'impliquant dans des démarches associant des habitants s'éloigneraient de la figure du militant. La demande de participation s'étant largement démocratisée du fait des enjeux environnementaux et de développement durable inscrits dans des politiques publiques, tout type de praticiens serait amené à répondre à des commandes comportant des processus participatifs.

Avant tout, il est important de rappeler que les métiers d'architectes, d'urbanistes et de paysagistes sont soumis à de nombreuses contraintes juridiques, normes et procédures liées à leurs professions. « *La loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique de 1985 envisage essentiellement l'intervention de l'architecte-concepteur en tant que maître d'œuvre, une fois le programme précisé en grande partie par le maître d'ouvrage. Il y répond par la réalisation d'une esquisse, voire par des plans plus élaborés. Il est ensuite responsable de la bonne exécution des travaux en conformité avec son dessin. [Cette approche nous] conduit à ignorer le rôle que peuvent avoir les concepteurs dans l'accompagnement de la définition des usages futurs des espaces, ce qui constitue souvent un objet central de la participation, quelles que soient les étapes du projet.* »⁶ C'est ce que souligne Ségolène Charles, qui explique qu'on ne peut pas faire de participation à l'étape du concours. Elle prend un exemple de projet gagné sur concours mené au sein de l'agence Atelier Du Lieu « *On a fait des ateliers après, pour essayer d'ajuster des éléments de programmation. Et c'est vrai que ça pose de vraies questions le concours, où effectivement cette dimension-là, de pas pouvoir dès le départ associer, ou en tout cas comprendre les pratiques des usagers, c'est frustrant, ça semble une base pour comprendre où est-ce qu'on va. Donc voilà, on fait comme on peut, et très souvent c'est fait après, mais c'est fait ; juste après, une fois qu'on a gagné le concours, on vient raccrocher le wagon*

5 Extraits d'entretien avec Ségolène Charles, réalisé en visioconférence le 15/04/2021

6 Jennifer Leonet. Les concepteurs face à l'impératif participatif dans les projets urbains durables : le cas des écoquartiers en France. Architecture, aménagement de l'espace. Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 2018

comme on peut quoi... sans pour autant détruire tout le concours, mais en montrant bien qu'il y a une marge d'évolution. »⁷ De plus, dans certains domaines très cadrés comme le logement social ou la santé, de nombreuses normes, contraintes techniques et/ou objectifs de rentabilité laissent peu de marge de manœuvre dans la conception.

Les moments où les concepteurs peuvent intervenir dans le cadre de démarches participatives sont variés. Ils peuvent avoir un statut d'assistant à la maîtrise d'ouvrage (AMO) et/ou de maître d'œuvre, opérer en phase de diagnostic, de programmation et de conception. Parfois certaines agences sont engagées en tant que maîtres d'œuvre mais se retrouvent implicitement à faire des missions d'AMO, cela peut arriver dans des petites communes qui n'ont pas l'habitude d'être maître d'ouvrage sur des projets urbains. L'enjeu est de se réappropriier les différentes étapes du projet pour en faire des supports de participation. Pour cela, les concepteurs sont amenés à reconsidérer leur mode d'exercice, leur métier et leur identité professionnelle. Ainsi les codes culturels des acteurs du champs urbain⁸ sont questionnés. C'est définitivement la fin du mythe de l'architecte créateur tout puissant. La question de la participation implique un changement de posture de la part du concepteur vis-à-vis à la fois de son client et à la fois des habitants.

*« Ce qui me semble important c'est déjà de reconnaître, ça c'est un lieu commun, mais c'est important quand même, de reconnaître un savoir d'usage, mais pas que. On a des habitants qu'on a accompagnés sur des projets qui avaient des compétences techniques liées à leur profession, ou à leur expérience, qui étaient extrêmement intéressantes. [...] La participation permet d'apprendre des choses et d'impliquer les habitants mais les habitants nous apprennent des choses à nous aussi, en tant que concepteur, alors pas dans notre travail de conception, on va pas leur demander de concevoir des façades à notre place, mais bien sur des questions d'usage, de connaissance de leur quotidien, de leurs pratiques, de leurs besoins, donc des éléments qui vont alimenter ce qu'on appelle la programmation. »*⁹

Une typologie des concepteurs face à la demande de participation

De nombreux chercheurs se sont intéressés à la position des professionnels de

7 Extraits d'entretien avec Ségolène Charles, réalisé en visioconférence le 15/04/2021

8 Camille Gardesse. Les acteurs du projet urbain et la participation des habitants, entre évolution des pratiques et prégnance des codes culturels. Cahiers RAMAU, Éditions de la Villette, 2013, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question

9 Extraits d'entretien avec Ségolène Charles, réalisé en visioconférence le 15/04/2021

la fabrique de la ville face à l'injonction participative. Dans sa thèse¹⁰, Jennifer Leonet s'est appuyée sur des études de cas d'écoquartier¹¹ en France pour arriver à une typologie des concepteurs confrontés à la participation :

- *les concepteurs "réticents" ont tendance à manifester une certaine opposition vis-à-vis de l'implication des habitants ;*
- *les "tacticiens" s'adaptent aux demandes de participation émanant des maîtres d'ouvrage sans être totalement convaincus de sa portée dans le projet ;*
- *les "pragmatiques" cherchent dans l'implication des habitants à améliorer leurs pratiques de conception et plus globalement la qualité du projet ;*
- *les "militants" souhaitent « faire monter en capacité citoyenne » les habitants en défendant une vision plus démocratique de l'exercice de l'urbanisme, avec la perspective de « mieux faire vivre les projets »¹²*

Les principales inquiétudes de la part des concepteurs réticents sont liées à une remise en cause de leur légitimité en tant qu'expert. Souvent ils n'ont qu'une (très) faible expérience de la participation qui généralement s'arrête aux contraintes réglementaires des réunions publiques. En plus d'être sceptiques face à la capacité des individus participants au processus d'être porteurs de l'intérêt général, certains pensent que les élus se déresponsabilisent de leur devoir de décision.

Les concepteurs tacticiens considèrent les habitants comme des non-sachants et trouvent que la participation permet de faire « adhérer » les habitants au projet et/ou de dénouer les oppositions¹³. Pour développer leurs pratiques participatives ils s'accompagnent très souvent d'experts en la matière pour animer des ateliers, des groupes de travail et/ou des visites. En distinguant la concertation réglementaire et la participation, ces concepteurs se démarquent des "réticents" afin de se positionner au mieux sur les marchés.

Les pragmatiques et les militants vont plus loin dans la démarche et déplacent leurs postures d'architecte en requestionnant la dualité programmation/conception, en reconnaissant les savoirs habitants, en donnant des clés de compréhension techniques des projets aux autres acteurs de la démarche (usagers, élus, techniciens...).

10 Jennifer Leonet. Les concepteurs face à l'impératif participatif dans les projets urbains durables Op. Cit.

11 Les premières opérations d'écoquartiers en France ont été un terrain d'expérimentations pour les concepteurs en termes de participation, avec des ambitions fortes affichées concernant la démarche et le processus, en termes de pilotage, de gouvernance partagée, et de prise en compte des pratiques des usagers. <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/20-engagements/referentiel/>

12 Jennifer Leonet. Les concepteurs face à l'impératif participatif dans les projets urbains durables op. cité. Cette enquête s'est appuyée sur un corpus de 35 entretiens semi-directifs réalisés entre 2011 et 2017

13 Jennifer Leonet. Les concepteurs face à l'impératif participatif dans les projets urbains durables Op. Cit.

La nécessité de nouvelles compétences...

Les concepteurs ayant été impliqués dans des démarches participatives ont été amenés à développer de nouvelles manières de communiquer avec les futurs usagers. Loin des réunions publiques réglementaires où il leur était uniquement demandé de présenter leur projet, il s'agit de construire un dialogue avec les habitants, mais aussi avec la maîtrise d'ouvrage, et en premier lieu les élus, afin de réellement comprendre leur commande.

« À l'agence, on travaille beaucoup avec des marchés publics, donc notre client principal, c'est l'élu et très souvent ils mettent "concertation" une réunion entre élus, ils mettent "concertation" ce qui est une réunion d'information. Donc quand on utilise le terme de participation citoyenne, on essaie d'être tous attentifs à quel niveau de participation on est. Donc si on fait une réunion d'information c'est de l'information, si on fait de la co-production, on sait que ça comprend toutes les échelles en dessous et qu'on est en train de co-produire le projet, donc d'élaborer une partie de la décision autour du projet avec les habitants. [...] J'ai accompagné des élus de petites villes, des élus, maîtres d'ouvrage de toutes petites communes, avec peu de moyens financiers, peu de moyens humains, mais avec une volonté parfois très forte de participer, de faire de la participation et du coup, là, lorsque nous, on accompagne des personnes comme ça, on ne va plus être complètement dans notre rôle de maître d'œuvre, mais sur la question de la participation, on va être dans notre rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage et on va venir accompagner la maîtrise d'ouvrage sur la mise en place d'un dispositif participatif. Et ça suppose une compétence de management de projet, on n'est plus sur une conception pure et dure, mais bien sur un accompagnement de la compréhension des acteurs en jeu, de l'articulation entre la démarche participative et le projet en tant que tel, et en fait ça demande des compétences que les architectes urbanistes mobilisent plus ou moins. »¹⁴

La multiplication des interactions avec les citoyens "profanes" encourage les professionnels à acquérir ou renforcer des compétences sociales¹⁵ telles que la communication, la pédagogie, l'animation et la médiation afin de faciliter le travail en collectif, écouter et traduire les demandes et les notions techniques. Pour aider à la compréhension, les concepteurs peuvent être amenés à proposer des supports visuels qui doivent être accessibles (maquettes, images, plans simplifiés). H. Nez

14 Extraits d'entretien avec Ségolène Charles, réalisé en visioconférence le 15/04/2021

15 Héloïse Nez. Les savoirs et savoir-faire des professionnels face à la participation : entre aptitude au dialogue et communication graphique. Cahiers RAMAU, Éditions de la Villette, 2013, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question.

rappelle toutefois les risques que peuvent représenter la présentation d'images de synthèse ou de documents trop aboutis.

« Les élus et les techniciens évoquent souvent l'attrait des simulations en trois dimensions ou des maquettes, pour « donner l'impression aux gens de ce que ça sera vraiment », mais les mettent rarement en place. Surtout, la présentation visuelle des projets n'est pas seulement justifiée par la démarche pédagogique, mais aussi par le souci de « vendre » un projet, comme l'affirme cette paysagiste : « C'est important de montrer de belles images pour vendre l'idée. » Cet attrait pour l'esthétisation des projets par l'image de synthèse et le souci de « séduire » les habitants, se paie au prix d'une désinformation du public. »¹⁶

...et d'outils propres à la démarche participative ?

Pour une participation réussie, Ségolène Charles et Oriane Pichod, toutes les deux acculturées aux démarches d'implication des habitants, insistent sur l'importance du processus par rapport à l'utilisation d'outils spécifiques. O. Pichod utilise les micros-trottoirs comme entrée pour les diagnostics mais définit son "savoir-être" comme outil majeur *« c'est vraiment une façon de se positionner, une façon d'introduire les choses, une façon de redonner de la légitimité aux personnes, de leur redire que c'est eux qui ont l'expertise d'usage. »*. S. Charles quant à elle précise *« les outils c'est extrêmement facile à créer, c'est juste un moyen, c'est pas une fin en soi. [...] C'est une conduite du changement en fait, donc il y a un vrai travail, au-delà des ateliers en tant que tels, d'accompagner pas à pas, en amont, pendant et après, les différents acteurs. C'est là ou la participation, pour moi, est souvent un peu sous-estimée, où effectivement on reste sur des outils alors que derrière il y a une stratégie à aborder, un accompagnement à avoir. C'est un vrai métier. »*

L'émergence de nouvelles identités professionnelles ?

Oriane Pichod est architecte ingénieure de formation avec une spécialisation sur l'urbain, elle a créé son entreprise et se définit comme facilitatrice. Elle ne fait plus de conception mais répond en tant qu'AMO à des missions de concertation/participation.

« Mon boulot c'est de d'être facilitatrice, pour mettre en place des processus de concertation, co-conception, co-construction avec les habitants, en travaillant au niveau des maîtrises d'ouvrage et au niveau de maîtrise d'œuvre. Quand je vais vite et que je raconte aux gens, je leur dis que je fais de la concertation.

¹⁶ Héloïse Nez. Les savoirs et savoir-faire des professionnels face à la participation : entre aptitude au dialogue et communication graphique. Op. Cit.

Mais en vrai, c'est pas du tout là que je suis la plus forte. Moi je bosse toute seule et il y a des boîtes, des collectifs qui mettent en place des ateliers de concertation, de co-conception qui sont dans l'espace public, qui sont hyper pertinents et hyper brillants. Et en principe c'est toute une équipe pour pouvoir mettre en place un chantier participatif dans l'espace urbain, pour pouvoir concevoir plein de trucs, il faut des outils graphiques, il faut bricoler, etc. Et moi, évidemment, je prétends pas et je vais jamais prétendre faire ça toute seule. Moi je réponds à des missions. Ce que je fais, c'est de l'acculturation. C'est à dire que le gros de mon métier, c'est pas celui que je vends, c'est pas celui que j'écris sur mes missions, c'est jamais le boulot officiel. Oui, je mets en place quelques trucs de concertation, mais c'est sous forme de petits ateliers. Et le plus gros boulot c'est de convaincre les maîtres d'œuvres que d'aller chercher l'expertise d'usage, ça a du sens et je convainc les maîtrises d'ouvrage, donc les collectivités publiques, pour lesquelles je travaille que d'aller chercher l'expertise d'usage, c'est pas perdre du temps, c'est en gagner. La mise en œuvre de micros- trottoirs au moment du diagnostic et de différents ateliers aux différentes étapes d'une mission d'urba classique c'est un prétexte pour faire tout le travail de fond, qui est de faire bouger les services com' des villes pour qu'elles se mettent à pas prendre les habitants pour les teubés, partager du vocabulaire et toute une culture architecturale et urbaine pour pouvoir écouter les habitants et pas juste faire de la com'. Et les maîtres d'œuvre, c'est mes pires ennemis, c'est les têtes les plus dures. Les archis se sentent dépossédés de leur projet quand tu leur dis qu'il va y avoir la co-conception, c'est terrible, c'est toujours le cas. Et du coup, ça, c'est un long travail, je peux pas les convaincre frontalement, donc je fais ce que j'ai à faire de concertation, et je leur montre par l'exemple, par la pratique, qu'en fait, quand on mène le processus correctement, quand on ne fait pas fantasmer les habitants, quand on met tout le monde à sa place, on remet chacun dans son rôle et dans ses responsabilités. »¹⁷

Dans le cadre de sa formation, O. Pichod est partie plusieurs fois à l'étranger, elle a ensuite travaillé chez un bailleur social associatif qui faisait du logement très social d'insertion, puis elle a intégré le service urbanisme d'une grosse agence d'architecture et d'urbanisme. C'est grâce à sa formation et sa trajectoire professionnelle qu'elle estime avoir acquis des compétences et savoir-faire pour comprendre et se placer entre la maîtrise d'ouvrage, les usagers et la maîtrise d'œuvre.

17 Extrait d'entretien avec Oriane Pichod, réalisé en visioconférence le 13/04/2021

« *Aller capter la matière, c'est une chose, être capable de la synthétiser et de l'analyser, et de la restituer sous forme d'orientations de projets, c'est là qu'il y a le nœud du truc. [...] Transformer la parole habitante en orientations projet, et c'est là où toi t'es architecte, et c'est là où toi, tu fais ce travail là et celui-là, personne d'autre le fera que toi architecte, c'est bien là où aussi on a les compétences de l'architecte. Faut pas non plus se dénigrer, c'est pas "à bas le métier d'architecte", il doit largement se déplacer, parce que pour moi la bonne idée, celle qui va faire qu'on transforme le territoire, pour moi elle peut pas venir de moi. L'idée qui fait sens, le projet qui fait sens pour le territoire, moi je peux avoir une intuition, je peux avoir des idées, je peux participer à la co-conception, mais rarement la bonne idée elle vient de nous. Pour moi, elle vient des gens qui habitent et qui utilisent le territoire, donc qu'ils soient commerçants, habitants, simples visiteurs mais réguliers, enfin, peu importe qui... »¹⁸*

L'arrivée de Ségolène Charles à l'Atelier Du Lieu a permis une montée en compétences liées aux démarches de participation et ainsi une diversification des missions.

« *Alors avant, on faisait toujours [la participation] intégrée à la conception, donc articulée plutôt à la conception et depuis que je suis arrivée à l'agence, et que, vraiment, on a pu prendre du recul avec l'aide des laboratoires, la thèse ; avec Madame Dulieu, on a vraiment pu formaliser de manière beaucoup plus forte toute la démarche. C'est aussi un résultat de ma thèse quoi, de cette réflexivité, cette montée en compétences de l'agence. C'est un peu solidifier toute cette expérience qu'elle avait en participation et aujourd'hui ça nous arrive de répondre à des marchés qui sont que de la participation et donc là on enlève notre casquette de concepteur tout en gardant notre connaissance du projet urbain et donc on peut vraiment faire le lien entre ce qui est de la programmation et ce qui est de la conception. »¹⁹*

De plus en plus d'agences d'urbanisme et d'architecture revendiquent la compétence de concertation/participation et l'ajoutent à leur offre de missions. On assiste donc pour certains professionnels à un déplacement de la pratique architecturale et/ou urbaine vers une posture tournée plutôt vers le collectif, la collaboration, la coopération. « *La technique ne semble pas disparaître pour autant mais est mise en sourdine ou est clairement destinée à servir l'expression des habitants et à opérer les*

18 Extraits d'entretien avec Oriane Pichod, réalisé en visioconférence le 13/04/2021

19 Extrait d'entretien avec Ségolène Charles, réalisé en visioconférence le 15/04/2021

transferts d'information vers les techniciens. »²⁰

2/ LES CONSULTANTS EXPERTS EN PARTICIPATION, TIERS ACTEURS NEUTRES DANS LA DÉMARCHE DE PROJET ?

Avec l'institutionnalisation de la participation, de nouveaux acteurs privés et associatifs venant de formations et de champs professionnels variés se sont emparés de ce nouveau marché. Les premiers à s'être spécialisés dans la participation sembleraient être issus de la sphère militante (Nonjon, 2005, 2012), mais ils ont vite été concurrencés par des professionnels originaires des milieux de l'ingénierie sociale, du management, de l'environnement, de la communication, de la recherche... Ces spécialistes de la participation sont structurés en différentes organisations ayant souvent plusieurs domaines d'activité.

Pour comprendre qui sont les "concertants"²¹, quelles sont leurs compétences et leurs postures, quelles missions ils effectuent, et comment ils se structurent j'ai pris appui sur deux entretiens²² avec des personnes travaillant dans des "agences de concertation"²³, sur les sites internet de différentes agences ayant toutes affiché l'urbain comme compétence, et sur la littérature scientifique²⁴ traitant spécifiquement le sujet des "concertants". Ce mémoire étant centré sur l'aménagement du territoire²⁵, je me suis principalement intéressée aux projets, agences et personnes traitant des problématiques urbaines et/ou architecturales.

Une posture entre maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et société civile

La multiplication ces 15 dernières années des agences de concertation concorde

20 Elise Macaire, Nadine Roudil. Participation et démarches innovantes : méthodes, postures et compétences. Cahiers RAMAU, Éditions de la Villette, 2013, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question.

21 Ce terme générique sera employé dans cette partie et concerne toute personne dont le cœur de métier est la participation / concertation

22 Les personnes que j'ai interrogées souhaitant être anonymisées, tous les noms propres (agences et personnes) ont été retirés dans cette partie

23 Ce terme générique sera utilisé dans cette partie mais ne fait pas de distinction sur la forme juridique de la structure

24 Notamment les travaux de Alice Mazeaud, Magali Nonjon et Aurélie Couture

25 Les concertants peuvent également travailler sur d'autres formes de dispositifs participatifs, notamment sur des sujets comme les politiques publiques, la citoyenneté etc..

avec la demande de participation croissante de la part des institutions. Ces agences permettent d'apporter aux maîtrises d'ouvrage publiques et privées et à leurs partenaires (souvent maîtrises d'œuvre) un apport en moyens humains et une ou plusieurs expertise(s). Il existe plusieurs moyens pour les agences de concertation d'accéder à la commande. La plupart du temps, elles répondent à des appels d'offre, ou marchés, souvent en phase préalable, qui correspondent à leurs compétences (et peuvent faire appel à d'autres partenaires en tant que mandataires), mais elles peuvent également être sollicitées par un mandataire (souvent architectes, urbanistes ou paysagistes) en vue de créer un groupement pour répondre à un appel d'offre de maîtrise d'oeuvre. Leurs missions sont assez variées, elles peuvent aller de la simple animation d'un dispositif participatif à l'élaboration et/ou l'évaluation d'une stratégie globale.

« À partir du moment où on est mandataire, on va vraiment être en première ligne, entre guillemets, sur le projet, parce qu'on va être l'interlocuteur direct de la maîtrise d'ouvrage, on va définir toute la stratégie, on va être là de A à Z, on va faire toutes les réunions au fil de la démarche parce que c'est vraiment ciblé concertation ; alors que sur un projet d'aménagement de cœur de ville ou de requalification d'espace public, c'est les architectes, paysagistes, urbanistes qui vont être en première ligne. Donc nous, on va être mobilisés plus ponctuellement en fonction de la phase du projet urbain. Donc on a une posture qui est tout aussi importante parce qu'on a vraiment un enjeu à ce que la concertation soit intégrée au projet global, mais en termes de relation avec la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre c'est pas... euh comment dire... étant donné qu'on n'est pas mandataire, forcément il y a des périodes où on va être moins sollicités, parce que ce sera plus un travail d'esquisse de la part des architectes. Et puis surtout, on va pas avoir la relation forcément en direct tout le temps, enfin ça dépend des projets, avec la maîtrise d'ouvrage. »²⁶

Le premier enjeu pour les agences de concertation est de bien comprendre la commande de la maîtrise d'ouvrage. En effet, tous les commanditaires n'ont pas la même acculturation à la participation, ni les mêmes objectifs. Les deux personnes que j'ai interrogées m'ont dit que leurs agences ne répondaient pas aux missions de concertation réglementaire car le cadre imposé par cette procédure juridique ne leur permettait pas une marge de manœuvre assez importante. Pour les missions de concertation "volontaire" il s'agit par contre de bien analyser le cahier des charges afin de voir si les demandes de la maîtrise d'ouvrage sont cohérentes avec les valeurs des structures.

²⁶ Extrait d'entretien avec une chargée de concertation et maîtrise d'usage, réalisé en visioconférence le 16/04/2021

« L'important c'est de savoir jusqu'où ils [la maîtrise d'ouvrage] veulent aller, est-ce que c'est juste : on consulte, est-ce qu'on concerta autour d'un projet ou est-ce que du coup on va un peu plus loin dans l'idée de construire le truc avec l'idée d'impliquer un peu les habitants, dans le long terme ou alors est-ce qu'ils ont un pouvoir de décision aussi. Par contre là où on fait attention, c'est que si, à la lecture d'un cahier des charges où à la demande qui est faite, on se rend compte qu'en fait c'est juste de la consultation ou alors c'est plutôt de la communication déguisée, du coup on n'y va pas parce que ça nous intéresse pas de faire ça. »²⁷

« Il y a aussi des sensibilités des maîtrises d'œuvre par rapport à la concertation, en tout cas des habitudes, il y en a qui ont déjà beaucoup l'habitude de travailler avec des concertants sur leur projet et donc ont beaucoup plus la culture d'intégrer des ateliers de travail, des temps de balade sur site etc... ou d'autres pour qui c'est pas forcément aussi habituel, mais dans les 2 cas justement l'intérêt c'est d'essayer peut être d'aller plus loin et proposer d'autres formats avec ceux qui sont habitués et rodés, et donc ça peut être chouette de proposer plus de choses, d'être un peu plus ambitieux. Parfois, on répond de façon plus forte sur la concertation que ce qui est demandé. Et puis, avec ceux qui ont moins l'habitude, bah c'est justement de les rassurer. »²⁸

Le rôle et le travail des consultants va également dépendre de la temporalité dans laquelle ils entrent dans le projet. Cela peut être très en amont, avant l'arrivée de la maîtrise d'œuvre : ils vont donc essentiellement travailler avec les habitants et la maîtrise d'ouvrage pour des missions plutôt centrées sur le diagnostic de l'existant et sur des projections pour le futur projet afin d'aiguiller la maîtrise d'ouvrage dans la rédaction de son cahier des charges pour la maîtrise d'œuvre. Ils peuvent également arriver en même temps que les concepteurs, souvent en groupement, et donc devoir penser la stratégie et adapter leurs pratiques avec les contraintes (notamment de calendrier) avec les différents acteurs de la maîtrise d'œuvre.

Travailler avec autant d'interlocuteurs, qu'ils soient élus, services techniques des municipalités, habitants/usagers, ou concepteurs demande une fine connaissance des systèmes de jeu d'acteurs, des compétences sociales (« être à l'écoute, bienveillant, encourageant, ne pas être borné, avoir de l'empathie ») mais également des qualités d'animateurs et de « traducteurs ». En effet, tous les acteurs concernés par le

²⁷ Extrait d'entretien avec une consultante, réalisé en visioconférence le 13/04/2021

²⁸ Pour cette partie, tous les passages en italique sont extraits des entretiens réalisés avec des concertants, sauf cas expressément mentionné

processus de participation ne parlent pas tous le même langage et ne sont pas tous toujours réunis autour de la même table. Il s'agit donc pour les consultants de récolter de la matière de la part des habitants, basée sur leur expertise d'usage, leurs envies, et de la synthétiser, « de la convertir en quelque chose de très pratique, souvent des préconisations ». À l'inverse, les consultants peuvent être amenés à récupérer des documents techniques (plans, coupes...) et les transformer pour les rendre plus accessibles aux citoyens. Les consultants se placent en posture de facilitateurs²⁹ : « faciliter la parole des autres et rester neutre ». Cette idée de neutralité est souvent revendiquée par les consultants

« Il faut qu'effectivement on reste quand même dans une idée de neutralité, ce qui est pas toujours hyper évident, non plus pour l'urbaniste ou pour l'archi, parce qu'il propose quelque chose, donc il faut qu'il soit aussi en mesure d'accueillir la critique et... comment dire... le point de vue d'autres personnes par rapport à son projet. Donc des fois, le fait d'avoir quelqu'un d'autre en plus, c'est ça qui peut être intéressant parce que nous, on est neutre. On dessine pas les plans, on prend pas les décisions. Voilà, on est vraiment un tiers extérieur. »

Aurélié Couture écrit « leur externalité par rapport au système (voire au territoire) constitue un gage de relative neutralité vis-à-vis des intérêts en jeu dans les démarches de participation, un atout, donc en faveur de la dépolitisation et de l'efficacité des débats. »³⁰. Cependant on pourrait se poser la question de la neutralité étant donné que les consultants proposent un service pour lequel ils sont payés, et que le commanditaire reste dans tous les cas décisionnaire. Nous développerons cette question dans la partie sur le marché de la participation.

« On aime bien essayer d'avoir plutôt un statut de partenaire même s'il nous paye, plutôt que prestataire au sens de... bah... tiens, l'élu a dit : "vous faites ça et puis vous faites ça et vous fermez votre bouche", tu vois... Alors il y a des fois c'est ça la relation.. où on est vraiment traités comme des prestataires et puis c'est tout, mais ça c'est rare. »

Diversité et pluralité des agences de concertation et des profils de leurs salariés

Pour me mettre dans la peau d'un élu à la recherche d'un spécialiste de la participation, j'ai voulu faire une étude comparative de différentes agences. Afin

29 Terme employé lors des deux entretiens et retrouvé fréquemment dans la littérature scientifique

30 Aurélié Couture. Agents territoriaux et consultants « experts » de la participation, des acteurs stratégiques pour l'évolution d'une culture locale. Cahiers RAMAU, Éditions de la Villette, 2013, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question.

d'avoir un panel assez large de l'offre d'agences de concertation j'ai tout simplement fait une recherche sur internet³¹ avec les termes "agence concertation / participation / aménagement du territoire / urbain / architecture". J'ai choisi pour cette partie de ne pas retenir les agences dont les compétences historiques sont centrées sur la conception. En effet de nombreuses agences dont le premier cœur de métier était l'urbanisme ont aujourd'hui des compétences en concertation / participation.

Voici ci-après une synthèse des présentations sur leurs sites internet, de 10 agences³² de concertation. Dans les descriptions suivantes, le terme "profil" fait référence à la formation et aux expériences professionnelles des salariés, mentionnées directement sur les sites des agences ou trouvées sur les profils LinkedIn des salariés.

Tableau 2. Synthèse des présentations de 10 agences de concertation

31 Utilisation d'une navigation privée afin que le moteur de recherche ne soit pas influencé par ma localisation ou mes précédentes recherches.

32 Parmi ces 10 agences, 6 sont des SARL, 2 des SAS et 2 des SCOP. Les termes utilisés dans la recherche ont pu exclure les structures associatives, mais elles existent.

	Présentation des agences et lieu du siège	Compétences	Champs d'action	Public visé	Équipe Nb de salariés - Profils des salariés
1	Bureau d'études et de conseil en ingénierie sociale et développement territorial - Nantes	études, diagnostics et enquêtes ; accompagnement et la conduite de projet ; concertation et animation de réseaux	habitat et aménagement, emploi et insertion, développement social, cadre de vie et services aux habitants, mobilité et déplacement	collectivités locales et leurs partenaires	2 spécialiste en intervention et développement social // géographe
2	Agence de concertation - Ain	concertation ; conseil, stratégie, évaluation, communication, médiation	aménagement, développement durable, mobilité	collectivités	4 collectivité et participation citoyenne // communication, urbanisme et concertation // sociologie // administration et comptabilité
3	Communication et concertation - Nantes	communication et une concertation ; synthèse et analyse des projets	urbanisme, aménagement, architecture	maîtrises d'ouvrages publiques et privés et maîtrises d'oeuvre	1 conduite et communication de projet
4	Expertise d'usage & ingénierie de projet participatif - Ile de France et Marseille	conseil en démarche participative ; diagnostic et audit du tissu local ; stratégie participative ; coordination de projet participatif	aménagement des territoires, architecture, urbanisme	maître d'ouvrage et gestionnaires	8 Management de projet école de commerce // sciences politiques / urbanisme // architecte / urbaniste // Sciences Po Stratégies Territoriales et urbaines // sciences politiques / économie // architecte

5	Agence de concertation - Paris	Stratégie participative et organisation des services ; mobilisation dans l'espace public ; atelier de projet urbain, débat et concertation digitale	urbanisme, aménagement, culture, environnement, politiques publiques, mobilité	villes et intercommunalités et leurs partenaires	6	sociologie / sciences politiques // administration et finance // droit public // concertation et prospective / urbanisme et mobilité // communication publique et politique
6	Agence de concertation et de communication de projet - Paris	concertation et communication	urbanisme, aménagement, environnement, architecture et innovation	villes et intercommunalités et leurs partenaires	11	communication des entreprises // urbanisme / géographie et géopolitique // communication / sciences politiques // Sciences Po gouvernances urbaines // géographie / éducation // urbanisme // droit économie gestion // graphiste // sciences politiques / ingénierie de la concertation
7	Activation de l'intelligence collective et à une démocratie permanente - Paris, Bruxelles, Berlin	Fabrique des politiques publiques ; évaluation et impact ; création d'espace de dialogue ; accompagnement stratégique ; capacitation et formation ; accompagnement des dialogues citoyens du local au global	urbanisme, aménagement, culture, environnement, politiques publiques, mobilité	institutions publiques, entreprises de services publics, acteurs de la société civile, acteurs économiques, ONG	20	information communication // urbanisme et politiques urbaines // sciences politiques // ingénierie de la concertation // droit public // ingénieur commercial // sociologie // Philosophie // EHESS
8	Concertation, communication innovation et territoire - Bordeaux	communiquer, informer, participer, vulgariser	aménagement du territoire, déchets et économie circulaire, environnement, gouvernance et prospective territoriale	acteurs publics (collectivité, institutions, établissements publics) et privés (groupes industriels, entreprises et associations)	14	sociologie // Sciences Po communication publique et politique // Sciences Po stratégie et gouvernance métropolitaine // communication / marketing // direction artistique // sciences politiques / gouvernance de la transition écologique // droit de l'environnement et urbanisme // Sciences Po Ingénierie de la Prospective et de la Concertation
9	Agence de conseil en communication, concertation et innovation collaborative - Nantes	stratégie et communication ; Design et innovation collaborative ; concertation et projets de territoires ; mise en oeuvre et animation de la concertation, restitution et évaluation ; assistance à maîtrise d'usage, études urbaines, programmation ; activation	aménagement, développement et rayonnement du territoire	élus, agents, citoyens, acteurs du territoire	15	Sciences Po Ingénierie de la Concertation // InfoCom événementiel culturel // Sciences Po urbanisme // management // économie et gestion // sciences politiques et communication // Sciences Po Stratégie Territoriales et Urbaines // InfoCom innovation social
10	Coopérative de conseil au service du développement local et soutenable des territoires - Lille	étude, conseil et accompagnement, formation, évaluation, recherche	développement économique responsable, transition écologique, urbanisme et concertation, développement culturel, agriculture et alimentation soutenable	acteurs publics, associations, collectif d'habitants et partenaires privés	14	IEP // urbanisme // Ingénierie de la concertation // communication / sciences politiques ingénierie de projet // sciences politiques affaires publiques // économie sociale et solidaire // sociologie // anthropologie

A travers l'étude de ces 10 cas, on constate que beaucoup d'agences ne se limitent pas à la participation citoyenne au service de l'aménagement du territoire. La moitié d'entre elles ont un volet d'expertise en communication, et toutes ont des champs d'actions et/ou des compétences plurielles. On peut également noter que si presque toutes les agences ont dans leur équipe des salariés formés à l'urbanisme, il y en a seulement une avec des profils d'architecte. Cela peut probablement s'expliquer par le fait que les architectes faisant de la concertation gardent leur métier de concepteurs et ajoutent à leur offre de missions la participation (comme dans le cas de l'Atelier Du Lieu). En revanche, on observe dans ces agences énormément de profils venant des champs des sciences politiques, ce qui sous-entend une bonne connaissance du fonctionnement des politiques publiques et des rouages des institutions, et qui, à priori, facilite la coopération avec la maîtrise d'ouvrage. Les relations avec la maîtrise d'œuvre peuvent être plus difficiles à appréhender, notamment lorsque les concertants arrivent en phase diagnostic, avant les concepteurs, et que la maîtrise d'ouvrage ne les met pas forcément en relation. La difficulté peut également venir du fait que les concertants n'ont pas forcément été formés au langage technique du projet urbain et architectural.

« La maîtrise d'œuvre c'est parfois un peu plus compliqué parce qu'on entre dans un niveau de technicité qui parfois est vraiment très important. Donc c'est à nous aussi de trouver notre rôle en disant : « on n'est pas des techniciens », donc on va pas se mettre à faire des esquisses. [...] C'est pas un obstacle de ne pas être architecte, urbaniste, paysagiste et de faire de la concertation, pas du tout, sinon ça se saurait. Et je pense que justement c'est le fait de ne pas exercer la profession... Enfin il y a plein d'architectes/urbanistes qui font de la concertation et c'est très intéressant, mais je trouve que ce qui est intéressant c'est justement d'avoir une posture autre qui fait que tu portes un regard différent sur le projet urbain, dans la mesure où t'as pas forcément toutes les clés techniques parce qu'on n'a pas une formation pour ça et donc de fait, on doit appréhender au mieux. Et tout ça, ça passe vraiment par la collaboration, les échanges avec la maîtrise d'œuvre, le fait de bien comprendre les plans, qu'on nous les explique pour qu'on se les approprie, de retravailler la matière première pour avoir des plans qui sont peut être plus allégés mais du coup plus compréhensibles. C'est vraiment des allers-retours, des questions réponses, enfin du travail sur tous les plans, peu à peu conçus par les architectes, qui fait que peu à peu, nous aussi on monte en compétences sur chaque projet, et on se sent plus à l'aise et donc il n'y a pas cette problématique technique qui fait qu'on se sent pas légitime de travailler sur des projets urbains. »

Dualité entre deux pôles de professionnels de la participation

Les travaux de recherche de Magali Nonjon permettent de distinguer deux postures ou pôles, parmi les professionnels de la participation : le premier regrouperait les “conseillers” et le deuxième les “médiateurs”. Tous les concertants ont pour but de mettre en débat les processus de projet et de permettre aux citoyens d’y avoir accès, mais ils n’ont pas tous exactement la même position vis-à-vis des différents acteurs. Ces deux types de postures seraient, toujours d’après Magali Nonjon³³, liés à un passé militant ou non et/ou à la formation des concertants.

Les “médiateurs” seraient donc au départ des militants qui se sont professionnalisés et pour qui les démarches participatives seraient un moyen de redonner le pouvoir aux citoyens. Ils exerceraient plutôt dans des structures associatives. Ces professionnels se détachent des termes “concertation” et “participation” qu’ils trouvent trop flous pour utiliser des termes comme “co-production” et “capacitation”. Les “conseillers” seraient quant à eux issus de la mouvance de ces nouveaux professionnels de la participation et leur mission représenterait un support d’aide à la décision publique. Leur but est d’assurer le bon fonctionnement du va-et-vient de l’information entre les citoyens et les commanditaires.³⁴

« C’est à notre client qu’on rend des comptes, pas au mandataire. [...] De toute façon, lors de la réunion publique, on dit “on” comme si on était de la mairie, même si c’est pas le cas, pour pas embrouiller les gens quoi. [...] Notre rôle, c’est que si on se rend compte que les décisions prises ne vont pas dans le sens de la concertation c’est peut être à nous aussi de rappeler à la maîtrise d’ouvrage, donc à la collectivité disons : “mais attendez, rappelez-vous lors de l’atelier c’est quand même ça qui a été mis en avant, du coup comment vous faites pour répondre à ces besoins-là ?” Parce que du coup les gens sont en attente. Donc si jamais ça ne va pas dans leur sens, nous notre préconisation c’est de dire aussi qu’il faut expliquer les choix. [...] Moi j’ai pas grand pouvoir de décision là-dessus ou d’influence malheureusement, mais encore une fois, on reste que prestataire quoi. [...] Notre credo c’est de faire en sorte qu’un projet ou une politique publique soit partagé. »

Il est quand même important de nuancer ces distinctions, car ces recherches datent d’il y a plus de 15 ans, donc les acteurs de la participation ont pu, depuis, faire évoluer leur pratiques. Par ailleurs, il est important de ne pas caricaturer les concertants juste par rapport à leurs formations et trajectoires professionnelles, « la frontière entre ces deux conceptions de la participation est bien évidemment poreuse »³⁵

33 Magali Nonjon. Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante ». Politix, 2005/2 (n° 70), p. 89-112

34 Ibid

35 Magali Nonjon. Professionnels de la participation. Op. Cit.

3/ LE MARCHÉ DE LA PARTICIPATION

Contrairement aux années 60/70 où la participation des citoyens dans les champs de l'aménagement du territoire s'ancrait dans la contestation du pouvoir, les luttes urbaines et les revendications des classes populaires, la démocratie participative d'aujourd'hui est principalement dictée par les autorités publiques, et particulièrement les collectivités locales. Dans leur ouvrage "Le marché de la démocratie participative", Magali Nonjon et Alice Mazeaud nous guident depuis la cause à défendre jusqu'au marché de la démocratie participative. « *La démocratie participative s'incarne dans des règles juridiques, des fiches de postes, des échanges marchands. Elle se matérialise dans une multitude de dispositifs peuplés de citoyens, de militants mais aussi - et parfois en même temps - de professionnels qui vivent de ce nouvel impératif participatif et qui sont, à ce titre, intéressés à son entretien.* »³⁶

La concertation institutionnalisée, loin des revendications sociales initiales

Les injonctions juridiques concernant l'implication des citoyens dans les grands projets d'aménagement ou pour les grosses infrastructures font émerger une prise en charge en interne de la concertation par les grandes entreprises (Vinci, Total...) et les établissements publics industriels et commerciaux (Réseaux Ferrés de France, Réseau de Transport et d'Électricité, Syndicat des Transport d'Île de France...). « *Ainsi dans l'espace des grands aménageurs, la concertation (qu'elle soit nommée concertation, relations publiques ou extérieures, dialogue avec les parties prenantes) est étroitement liée à la communication, au développement durable, à la conduite de projets ou au service juridique et contentieux, elle est rarement prise en charge par un service dédié.* »³⁷. Le terme concertation est largement préféré au terme participation, l'objectif étant surtout lié à l'acceptabilité sociale. La stratégie développée consiste en « *une minimisation de la contestation par une augmentation de la concertation* »³⁸.

La participation est multipliée au travers de dispositifs toujours plus nombreux

36 Alice Mazeaud, Magali Nonjon. Le marché de la démocratie participative. Édition du Croquant. 2018. Collection Sociopo

37 Ibid

38 Extrait d'entretien, consultant, bureau d'étude en environnement, Octobre 2014. Alice Mazeaud, Magali Nonjon. Le marché de la démocratie participative. Édition du Croquant. 2018. Collection Sociopo

dans les collectivités locales, mais les décisions finales restent entre les mains des élus locaux. Cette institutionnalisation est vécue comme une confiscation de la démocratie locale par les militants. Une nouvelle demande participative plus radicale et plus politique émerge, qui se construit sur des thématiques comme l'empowerment³⁹. Cette « nébuleuse militante » regroupée dans plusieurs associations ou collectifs comme « Pouvoir d'agir » ou « Pas sans nous », réunit des chercheurs, des acteurs associatifs et militants anciens et nouveaux. « *Cette nébuleuse militante se soude sur la critique de la participation des habitants telle qu'elle s'est institutionnalisée depuis les années 1990 au motif qu'elle serait aujourd'hui résolument placée du côté du pouvoir local, et défavorable aux habitants, notamment ceux des quartiers populaires.* »⁴⁰

Rationalisation, standardisation et méthodologie : quand la forme prend le pas sur le fond

La participation est aujourd'hui une pratique courante dans l'action publique, mais elle tend à se standardiser par l'utilisation de dispositifs multipliés, capitalisés et « bureaucratisés ». Dans une logique de gain de temps, de concurrence, et de distinction autant pour les élus que pour les concertants et autres professionnels de la participation, les processus et dispositifs sont présentés et proposés sous forme de kits ou de guides méthodologiques. Une des missions des professionnels de la concertation consiste à « *sécuriser le processus participatif, c'est à dire à maîtriser les incertitudes du public, et de son comportement* »⁴¹.

Une autre forme de rationalisation concerne le recours de plus en plus accru au numérique, « *c'est sans doute d'abord parce qu'il offre un potentiel inédit de recyclage de dispositifs, de renouvellement et d'appropriation à moindre coût du discours participatif* »⁴². Le numérique permet entre autre, pour ses défenseurs, de toucher le public qui ne participerait pas, de « *garantir l'expression du plus grand nombre dans le respect de ses données* » comme le promet l'entreprise ConsultVox⁴³ qui propose des modules de participation citoyenne en ligne et un accompagnement dans l'utilisation de ses outils. « *C'est la transférabilité de l'outil dans n'importe quel contexte qui est plébiscitée. Dans ce cas-là, les prestations participatives peuvent être totalement déconnectées de la présence de spécialistes de la participation pour accompagner leurs usages et leurs appropriations.* »⁴⁴. Ces kits participatifs, numériques ou non, contribuent « *à réduire la participation à la*

39 Terme originaire d'Amérique du Nord qui prend ses racines dans les luttes pour le droit des femmes, dans le « community organizing » théorisé par Saul Alinsky, puis dans les mouvements des droits civiques des années 60. Ses traductions françaises sont : autonomisation, capacitation.

40 Alice Mazeaud, Magali Nonjon. Le marché de la démocratie participative. Op. Cit.

41 Ibid

42 Ibid

43 <https://www.consultvox.co/>

44 Alice Mazeaud, Magali Nonjon. Le marché de la démocratie participative. Op. Cit.

prestation proposée ». ⁴⁵

Alors que les premiers à faire de la participation citoyenne leur cheval de bataille étaient peu nombreux, et principalement militants issus des luttes urbaines, le nombre de professionnels, dont au moins une de leurs missions s'attache à l'implication des citoyens, a explosé depuis les années 2000.

La participation au sein du marché de l'aménagement urbain est fortement institutionnalisée et encadrée par des contraintes juridiques. Cependant les modalités d'organisation sont laissées très libres pour les collectivités. Si de nombreuses villes ont fait le choix de développer en interne des compétences participatives, celles-ci sont surtout tournées vers la transversalité entre les différents services techniques et la création de stratégies. Ainsi, que ce soit pour l'implication des citoyens dans des projets urbains ou pour l'élaboration et la révision d'un PLU par exemple, les collectivités font très souvent appel à des prestataires extérieurs. Ceux-ci ont des profils et des trajectoires professionnels très variés, et exercent souvent dans des structures aux compétences multiples. Il n'est pas rare de voir des agences d'architecture, d'urbanisme, de communication ou de conseil être en concurrence pour une même mission de participation. Cependant ces missions sont parfois intégrées à des marchés plus larges, c'est pourquoi on peut parler « *d'interdépendance asymétrique des marchés de l'aménagement et de la concertation* » ⁴⁶. Les professionnels de la participation peuvent être dépendants des partenariats noués avec les professionnels de l'aménagement. Or, l'inverse n'est pas vrai : les cabinets d'architectes ou d'urbanistes peuvent répondre à des marchés requérant uniquement la compétence "participation".

« L'augmentation et la diversification croissante des profils des prestataires donnent l'image d'un marché attractif et florissant. Elles traduisent surtout l'intensification de la concurrence sur un marché fortement dépendant de la commande publique. En effet, il n'existe pas un mais des marchés de l'expertise participative, plus ou moins fermés, plus ou moins rentables. » ⁴⁷. La recherche de productivité amène certains prestataires à proposer des outils ou méthodes toutes faites. Cette rationalisation semble bien incompatible à la diversité des contextes, des projets et des parties prenantes qui sont à l'œuvre et se croisent dans les processus de participation citoyenne au service de la fabrique de la ville.

45 Julia Bonaccorsi et Magali Nonjon. « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif. Quaderni, 79. 2012

46 Ibid

47 Alice Mazeaud, Magali Nonjon. Le marché de la démocratie participative. Op. Cit.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

CHAPITRE III

VERS UNE CULTURE COMMUNE DE LA PARTICIPATION POUR UNE FABRIQUE DE LA VILLE PLUS INCLUSIVE

« Il y a urgence à développer des mécanismes et des dispositifs institutionnels, militants ou professionnels pour apprendre à (re)faire la ville avec ses habitants »¹

La participation citoyenne appliquée à l'aménagement du territoire, dans un but stratégique (Plans Locaux d'Urbanisme) ou opérationnel (projets d'urbanisme, d'architecture de paysage), consiste à planifier et construire la ville avec ses habitants, usagers, citoyens. Pour ce faire nous avons vu que les acteurs traditionnels du projet (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre) doivent déplacer leurs pratiques pour inclure les citoyens et cela, tout au long du processus : orientations politiques, planification/programmation, diagnostics, conception et utilisation.

« La perspective de maintenir un caractère itératif et génératif entre programmation et conception au cours du processus de projet soulève la question des qualifications (savoirs, savoir-faire) et des compétences (en termes de légitimité à exercer certaines responsabilités) des acteurs en charge de ces activités. Le même professionnel peut-il assurer cette itération et cette double forme de production ? [...] Selon William Peña, programmer et concevoir requièrent deux capacités mentales différentes, une pour l'analyse, une pour la synthèse. Il se peut qu'une personne puisse faire les deux, mais elle doit adopter deux postures et les utiliser alternativement (Peña et Parshall, 2001). »²

1 Philippe Verdier. Le projet urbain participatif : apprendre à faire la ville avec ses habitants. Op. Cit.

2 Jodelle Zetlaoui-Léger. Invention et réinvention de la « programmation générative » des projets : une opportunité de collaboration entre architecture et sciences humaines et sociales pour des modes d'habiter « durables », CLARA, vol. 3, no. 1, 2015, pp. 101-113

Ce problème semble exister davantage dans les cas de démarches participatives, c'est pourquoi, comme abordé dans le chapitre II, l'ajout d'un tiers "médiateur" ou "facilitateur" dans le système d'acteurs semble de plus en plus plébiscité.

Les profils, liés aux formations et aux trajectoires professionnelles, des acteurs prenant part à des processus participatifs sont très divers. Pourtant, tous doivent travailler en coopération pour impliquer les citoyens dans les processus de projets.

Cela sous-tend plusieurs questionnements : Comment les professionnels d'aujourd'hui ont-ils acquis les compétences nécessaires à la gestion de projet social-spatial ? Comment sont formés les professionnels de demain ?

La participation citoyenne dans l'aménagement du territoire doit aller vers l'intérêt général, le processus, autant que les espaces produits se doivent d'être inclusifs. Pour une conduite de projet adaptée aux contextes et aux publics, travailler en équipe pluridisciplinaire semble être la solution à favoriser.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

1/ FORMER LES (FUTURS) PROFESSIONNELS À LA CO-PRODUCTION DE PROJETS

Sur les sites internet dédiés aux étudiants, pour la préparation de leur orientation, on trouve les informations suivantes (voir figure 2 contre) concernant le métier de “chargé de concertation”.

On observe donc qu'il n'y a pas une formation type qui mène à ce type de poste. Le chargé de concertation pouvant être affecté à différents champs de l'action publique, j'ai cherché des offres d'emploi centrées sur l'aménagement du territoire afin d'avoir plus de précisions sur les compétences requises.

Sur huit offres d'emplois sélectionnées lors de ma recherche, deux étaient publiées par une collectivité, une par une association, et cinq par des agences à tailles et activités variables.

Toutes les annonces demandaient une “formation supérieure”, et la plupart précisait les domaines d'études suivants :

- Sciences sociales, urbanisme ou aménagement
- Sciences politiques ou sociales, géographie ou aménagement du territoire, droit, administration publique, communication, école d'ingénieurs
- Urbanisme, gestion de projet associatif, économie sociale et solidaire, architecture, géographie, sociologie, médiation culturelle, travail social, animation professionnelle
- Sciences politiques, communication, master spécialisé en concertation
- École de commerce, école d'ingénieurs, Science Po, formations universitaires en concertation, communication, aménagement, urbanisme, géographie, développement territorial, transition écologique

Les principales compétences requises, communes à toutes les annonces étaient les suivantes :

- Bonne connaissances des projets urbains, des acteurs de la fabrique de la ville et des politiques publiques territoriales

Figure 2 : fiche métier chargé de concertation

CHARGÉ DE CONCERTATION

Aussi appelé Ingénieur concertant, Garant de participation, Garant de concertation, mais également Stakeholder relation officer, en anglais.

Qualités

COMMUNICATION • RELATIONNEL • ORIENTATION CLIENT • LEADERSHIP • ADAPTABILITÉ

Formation et prérequis

- Bac +5 (IEP, Université...) : les diplômes d'urbanisme, de droit et de communication sont appréciés.
- Une expérience de 3 à 5 ans est requise pour accéder à ce poste.
- Ce métier est à la croisée de la technique et de la communication ; il est nécessaire d'avoir une expérience dans l'un et une forte appétence pour l'autre.

En quoi consiste le métier de Chargé de concertation ?

Le Chargé de concertation assure la représentation du maître d'ouvrage auprès de toutes les parties prenantes du projet sur un territoire (élus, administration, associations, services, riverains...). Il définit la stratégie de concertation (veille, argumentaire, information, négociation...) avec le chef de projet et la déploie pour assurer la compréhension et l'approbation du projet par toutes les parties prenantes.

Activités

- Définir la stratégie de concertation avec le chef de projet, l'assister dans sa mise en œuvre
- Organiser et animer des rencontres avec les parties prenantes
- Représenter le maître d'ouvrage lors des différentes rencontres avec les parties prenantes autour du projet
- Identifier les points de friction éventuels entre le maître d'ouvrage et les autres parties prenantes
- Négocier avec les parties prenantes sur le terrain pour défendre les intérêts du maître d'ouvrage
- Participer à l'élaboration des documents contractuels et administratifs des projets
- Superviser leur bonne réalisation dans les délais impartis
- Réaliser une veille territoriale
- Informer l'équipe projet

Compétences

- Marketing, relations publics et communication (conduire des actions de lobbying, organiser la communication de crise...)
- Assistance à Maîtrise d'Ouvrage en cadrage projet (analyser la demande du client, le besoin, les risques et opportunités du projet, analyser les caractéristiques fonctionnelles, environnementales et techniques relatives au type d'ouvrage ou produit à réaliser...)
- Développement d'ouvrages, produits ou événements
- Gestion des risques
- Gestion de la qualité, de l'hygiène, de la santé, de la sécurité et de l'environnement
- Résolution de problèmes complexes (élaborer des préconisations, proposer des solutions et scénarios d'amélioration...)
- Gestion budgétaire, financière et économique (réaliser des études de marché et des études de faisabilité économique...)
- Gestion réglementaire et contractuelle
- Veille, analyse et gestion documentaire

Source : Concepteurs d'avenir

- Aisance à l'oral et capacité d'écoute
- Esprit de synthèse et qualités rédactionnelles
- Capacité de travail en équipe et animation de groupe

L'accès à des postes avec des missions de concertation nécessite donc d'avoir des compétences sociales (au sens relationnel et communicationnel mais également en termes de compréhension des enjeux sociaux), des connaissances liées au fonctionnement des institutions (sciences politiques) et des savoirs pour appréhender les enjeux spatiaux.

Les formations universitaires

« Pour que les urbanistes du XXI^e siècle soient de bons professionnels de la “co-production de projet” et de la “gouvernance participative”, il est nécessaire qu'ils ne soient pas cantonnés dans leur spécialité. [...] L'idée est de croiser les disciplines du spatial et du social »³

Aujourd'hui, en France, il existe peu de formations initiales spécialisées en concertation, ce sont généralement des spécialisations en Master qui peuvent s'effectuer après des parcours variés, principalement en sciences politiques, sciences sociales, ou géographie et aménagement, urbanisme et architecture.

Le master le plus reconnu parmi les professionnels de la participation est celui proposé par la Sorbonne, coordonné par Loïc Blondiaux, politologue et professeur de sciences politiques dont les travaux ont été cités plusieurs fois au cours de ce mémoire. La plaquette de présentation de la formation précise : *« Les étudiants doivent être convaincus de l'importance politique de ces démarches dans un contexte de crise démocratique majeure. La formation vise à apporter des savoirs et des outils immédiatement opérationnels mais aussi les cadres d'une véritable éthique de la concertation ».*

Le cas des écoles d'architecture

« Alors que certains habitants veulent désormais participer à la conception de leur logement ou à l'aménagement de leur quartier, les professionnels sont divisés. Les uns, probablement majoritaires, se montrent réservés envers un tel pouvoir d'agir qui menacerait leur expertise technique ou esthétique ; d'autres souhaitent plus de démocratie participative et technique. Les écoles d'architecture françaises ne semblent en revanche guère pressées de faire de

3 Philippe Verdier. Le projet urbain participatif : apprendre à faire la ville avec ses habitants. Op. Cit.

Nom de la formation	École/université	Composante	Cours sur la thématique de l'aménagement ?	Accès à la formation	Débouchés
M2 Ingénierie de la concertation	La Sorbonne Paris	Science Politique - Parcours affaires publiques	oui	science politique, droit, aménagement et urbanisme, sociologie, IEP, communication	Consultant spécialisé dans le domaine de la concertation, Chargé de mission « Démocratie participative » et citoyen/né dans une collectivité locale ou un organisme public, Chef de projet ou chargé de mission dans une association ou un think tank orienté vers la démocratie Collaborateur de cabinet Responsable des relations avec le public dans une grande entreprise
M1/2 Communication publique et démocratie participative	Université de Lille	Science Politique	non	Science politique, sciences humaines et sociales (sociologie, histoire, droit, géographie, philosophie)	Collaborateur d'élu(s) (Parlement, Collectivités), Chargé de communication publique dans les institutions, les collectivités, les cabinets conseils, les organisations professionnelles ou les associations, Chef de projet, Chargé de mission citoyen/né locale dans un cabinet d'élu(s), Chargé d'études/consultant sur les enjeux de concertation et de participation des citoyens
M1/2 Concertation et territoires en transition	SciencesPo Rennes	Politiques publiques	oui	gestion, droit, économie, urbanisme, Sciences Po, ingénieur architecture	Chargé de mission concertation/projet urbain/développement durable, Chef de projet, consultant en concertation, Chef de projet développement éolien, Consultant en développement socio-économique, Chargés d'études de préfiguration, chargé de projet, Chargée des transitions territoriales, Etudes et conseils en ingénierie, Animateur, chargé de missions RSE
M2 Géopolitique locale et gouvernance territoriale (aménagement, concertation)	Institut Français de Géopolitique Paris	Sciences Humaines et Sociales - Géopolitique	oui	Géopolitique, Géographie et Aménagement, Histoire, Sociologie, Sciences politiques, Economie, Droit, Philosophie, IEP, Ecoles d'ingénieurs, d'architecture ou de paysage, journalisme	Consultants dans le domaine du diagnostic territorial et de l'accompagnement de maîtrise d'ouvrage dans des opérations de concertation et de débat public, Chargés de concertation chez des maîtres d'ouvrage, Membres de cabinet d'élu(s), Chargés d'études
M2 Politiques et stratégies urbaines et territoriales	Université Lumière Lyon 2	Urbanisme et aménagement	oui	géographie et aménagement, école d'architecture ou d'ingénieur, sciences humaines et sociales	métiers des études territoriales, de la stratégie urbaine et de la gestion urbaine. Ces métiers s'exercent aussi bien dans des entreprises privées (bureaux d'étude, agences d'urbanisme privées, cabinets de consultants, etc.) et des organisations consulaires (chambres de commerce, chambres des métiers, etc.) qu'au sein des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, des administrations publiques et des entreprises parapubliques (organismes HLM, Agences d'urbanisme, société publique locale, etc.). Ils ont également leur place dans les associations qui interviennent dans le champ de l'urbanisme et de la démocratie locale.
Licence et Master Ingénierie Transition Territoriales Participation	Université Paris Nanterre	Sciences humaines et sociales - Géographie et aménagement	oui	Accès post-bac	chargé.e.s de mission (développement local, aménagement du territoire, environnement, économie...), coordinateur/trices de projets de développement local, ou de chargé.e.s d'étude (réalisation de diagnostics et d'évaluations) dans des petites, moyennes et grandes entreprises, des collectivités territoriales, des agences publiques et institutions para-publiques, des ONGs et associations
L3/M1/2 APTER --Action locale et projets de territoire	Université Toulouse Jean Jaurès	Géographie, Aménagement et Environnement		Sciences humaines et sociales (géographie, sociologie, histoire, etc.), école d'architecture, CPGE, et/ou s'intéressant aux réalités sociales, économiques, environnementales et paysagères, juridiques, de gestion urbaine	chargé.e d'études/de mission en urbanisme, aménagement, développement local, chef de projet développement territorial, chargé.e de d'études/de mission spécialisé.e : participation et concertation, social, gestion environnementale (eau, etc.), économie, culture, habitat, etc., chargé.e d'opération, d'aménagement, de programmation en urbanisme, chargé.e de mission LEADER

Tableau 3. Différentes formations menant aux métiers de la participation

cette controverse un ressort pédagogique, et la conception architecturale, plus communément appelée "le projet", s'y déroule encore trop souvent à l'abri du bruit du monde social. Pourtant, c'est précisément parce que les choix de l'architecture et de l'urbanisme sont en débat dans la société, mais aussi parce que la pratique du projet architectural et urbain est d'une grande complexité culturelle, technique et politique, qu'il me semble que l'enseignement doit prendre position. »⁴

Les écoles d'architecture en France (ENSA), semblent à première vue être des formations adaptées à l'acquisition des connaissances nécessaires pour exercer en tant que chargé de participation. En effet, les enseignements qui y sont dispensés permettent d'acquérir des connaissances en sciences sociales (sociologie, histoire, anthropologie) et des compétences en termes de conception architecturale et urbaine. Néanmoins, "l'enseignement de projet" est plus important que les autres matières, en termes de temps puisqu'il occupe au moins un tiers du temps des étudiants, et symboliquement car c'est ce qui distingue cette formation de celles proposées à l'université. Les savoirs techniques propres à la conception semblent donc être plus valorisés que les connaissances théoriques, notamment celles liées aux sciences sociales, qui pourtant permettent d'analyser et comprendre les territoires.

La démarche de programmation reste quant à elle majoritairement absente des enseignements en école d'architecture. Elle est considérée comme extérieure au travail de conception qui consiste souvent en un exercice créatif de formalisation d'un programme déjà donné. « *De ce fait, les étudiants en architecture identifient mal cette activité, aussi bien en tant que méthode pouvant les aider à devenir de futurs concepteurs que comme un potentiel débouché professionnel pour exercer en tant que programmistes. Considérer la programmation comme une part intégrante d'un processus de projet architectural, voire le/ un/ son moteur indispensable, contribuerait certainement à rendre plus effective l'interdisciplinarité dans l'enseignement et la recherche en architecture, en particulier entre architectes-praticiens, d'une part, et sociologues ou anthropologues, de l'autre. »⁵*

À l'Ensa Nantes, les TD de sociologie en licence amènent les étudiants à aller sur le terrain pour faire des entretiens semi-directifs et des enquêtes d'usages. Certaines options de projet, surtout à partir de la licence 3, donnent également la possibilité d'avoir une réflexion sur le programme. Récemment une option traitant

4 Rainier Hoddé. Inviter l'habitant dans l'enseignement : un dispositif pour apprendre à concevoir autrement. Cahiers RAMAU, Éditions de la Villette, 2013, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question.

5 Jodelle Zetlaoui-Léger. Invention et réinvention de la "programmation générative" des projets. Op. Cit.

de l'habitat participatif s'est ouverte, et elle a été plébiscitée par les étudiants.

D'après O. Pichod et S. Charles, la participation en urbanisme et architecture commence petit à petit à faire son entrée dans les écoles. Elles interviennent toutes les deux dans des ENSA, O. Pichod à Lyon dans le cadre d'un studio de projet, et S. Charles à Paris la Villette pour un TD de sciences humaines et sociales ainsi qu'à Nantes pour un cours magistral. Elles affirment que le sujet de la participation intéresse énormément les étudiants, qui pour certains sont déjà sensibilisés aux questions de démocratie participative.

Les formations et réseaux professionnels

De nombreux professionnels, qu'ils soient concepteurs, conseillers ou agents de la fonction publique territoriale, se forment "sur le tas" aux processus participatifs. Ils peuvent acquérir les compétences nécessaires au fur et à mesure d'expériences participatives mais également suivre des formations professionnelles. Ces formations peuvent être réalisées en interne, c'est souvent le cas dans les collectivités comme à Nantes où deux formations sont proposées : une liée à l'animation d'ateliers et une sur la conduite de projet liée au Dialogue Citoyen. Mais ces formations peuvent également être proposées par des prestataires extérieurs, des institutions ou des réseaux de professionnels. Les agences de concertation peuvent proposer, en amont de l'accompagnement d'un projet participatif des formations pour les agents territoriaux, directement ou via le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

Des formations continues existent également, comme celle proposée par l'École des Ingénieurs de la Ville de Paris, l'École Nationale d'Architecture Paris La Villette et l'École d'Urbanisme de Paris nommée "Démarche de Programmation Architecture Urbanisme Génie Urbain. Les compétences visées sont entre autres : « *Élaborer et conduire des démarches programmatiques stratégiques, concertées ou participatives* » et « *Maîtriser les activités connexes à la programmation : études, AMO, concertations, dialogue entre commanditaire et prestataires, évaluation, mobilisation et coordination d'expertises techniques, opérationnelles ou financières* »⁶. Cette formation s'adresse autant aux professionnels de la maîtrise d'ouvrage qu'aux concepteurs.

Les professionnels de la conception ont des formations qui leurs sont réservées, comme celles proposées, via le GEP Atlantique, par Ségolène Charles et Nolwenn Dulieu.

Il n'existe à priori pas de réseau centré sur la participation citoyenne au service de l'aménagement du territoire. Mais des réseaux de professionnels de la participation,

⁶ Plaquette de la formation D-PRAUG. Accessible via ce lien <https://www.civp-paris.fr/formations/formation-continue/d-praug-programmation-urbaine-et-architecturale>

au sens large, existent et permettent aux différents acteurs d'échanger sur leurs pratiques, d'organiser des formations, séminaires ou colloques. Le plus connu est l'ICPC : l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, mais il existe aussi le réseau de l'assistance à maîtrise d'usage, le réseau international Placemaking, ainsi que de nombreux réseaux plus locaux... Du côté des chercheurs, le Groupement d'intérêt scientifique "Démocratie et Participation" a permis de rassembler plus de 1 000 chercheurs venant de nombreux champs disciplinaires.

« Le niveau de qualification des « professionnels de la participation » est aujourd'hui élevé. En 2003, une étude menée par questionnaire auprès de 90 personnes principalement chargées de concevoir, d'animer et d'évaluer des démarches participatives montrait que 92 % avaient un diplôme égal ou supérieur au deuxième cycle universitaire, et que plus de 64 % avaient un troisième cycle voire un doctorat. L'évolution de l'offre de formation était visible à travers les dominantes par tranches d'âge - aménagement du territoire et développement local pour les 25-35 ans, et formation initiales "plus traditionnelles" en architecture, urbanisme, sociologie et ingénierie pour les 45-65 ans - tandis que 70 % des personnes interrogées déclaraient avoir participé à des formations et séminaires sur la démocratie participative. »⁷

⁷ Aurélie Couture. Fabrication de la ville et participation publique : l'émergence d'une culture métropolitaine : le cas de la Communauté urbaine de Bordeaux. Université Bordeaux 2. 2013

2/L'INTÉRÊT DU TRAVAIL D'ÉQUIPE PLURIDISCIPLINAIRE

Lucien Kroll dans sa préface pour le livre de Christian Marion “Participation citoyenne au projet urbain”⁸ nous fait part d’une « *expérience merveilleuse lors de cet exercice destiné à “réintroduire la psychiatrie en ville”* ». À Bruxelles, un directeur de la Santé publique cherchait en vain un architecte pour son projet. N’y connaissant presque rien en psychiatrie, L. Kroll décide d’organiser un « *think tank qui rassemble tous ceux qui y seraient utiles* ». L’esquisse proposée par le groupe de travail a immédiatement séduit les services techniques municipaux. De cette expérience, L. Kroll retient que « *jamais un architecte seul n’aurait pu aboutir à un schéma aussi complexe, explicite et apte à encourager un comportement urbain qui accueille des psychiatisés* ».

L’importance de l’acculturation réciproque pour créer une culture commune

Nous l’avons vu, l’expertise des citoyens vient enrichir les projets d’aménagement du territoire. Pour capter cette expertise, les professionnels de la conception, les concertants, les agents territoriaux et élus doivent travailler de concert avec les usagers pour arriver à un projet réellement partagé. Parfois, il est nécessaire de faire appel à d’autres acteurs afin d’arriver à une connaissance fine du territoire et de son contexte social et spatial. Ces acteurs peuvent être des sociologues, des anthropologues, des historiens, des travailleurs sociaux, des communicants, des designers ou des spécialistes concernés par le projet (comme le cas des psychiatres évoqué par L. Kroll, mais cela peut être des professeurs des écoles, des garagistes, des marâchers...). Cette intrication d’acteurs permet l’établissement de “l’espace du développement social”.

*« C’est l’espace qui émerge progressivement de la synergie entre les acteurs, les décideurs, les concepteurs d’un projet urbain, et les habitants actuels ou futurs qui sont concernés par le projet : c’est l’espace qui traduit progressivement leurs aspirations au cours d’un processus “d’accouchement partagé”, qui leur permet d’en devenir coproducteur et véritablement habitants au plein sens du terme” ».*⁹

8 Christian Marion. Participation citoyenne au projet urbain. Op. Cit.

9 Philippe Verdier. Le projet urbain participatif : apprendre à faire la ville avec ses habitants. Op. Cit.

Afin d'établir un dialogue constructif entre toutes les parties prenantes, il est plus qu'important de partager des savoirs pour « rendre "lisibles", y compris pour des non spécialistes, des notions de base sur l'espace, la ville et la demande sociale, notions qui pour être existantes n'en sont pas moins parfois problématiques »¹⁰.

Les processus participatifs changent la manière de faire du projet, il faut donc que les professionnels de l'aménagement du territoire, autant du côté maîtrise d'ouvrage que du côté maîtrise d'œuvre, déplacent leurs pratiques pour inclure et prendre en compte l'expertise citoyenne.

La multiplication de démarches participatives, la capitalisation et la diffusion de ces retours d'expériences permettent une démocratisation de la participation et une meilleure compréhension de ses enjeux. Plus les différents acteurs sont acculturés à la participation au service de l'aménagement du territoire, plus elle deviendra un véritable outil de conception urbaine.

Quand l'art se met au service de l'aménagement du territoire

« Conjointement à l'évolution de certaines pratiques artistiques en relation avec la ville, se font jour des questionnements sur les modalités d'intégration de l'action artistique au sein de processus de fabrication du projet urbain. Ces questions portent sur une intervention des artistes non plus parallèle au projet urbain mais bien au sein, voire au centre des processus de fabrication de la ville : de la programmation à la réalisation en passant par la conception ou l'implication des habitants. Ces réflexions sont marquées par l'ambition idéale de construire une démarche innovante axée sur un processus d'élaboration du projet ouvert, incluant de nouveaux partenariats, mais aussi sur l'envie de donner une place centrale aux habitants des territoires investis. »¹¹

De plus en plus, des artistes interviennent en tant qu'acteurs dans des projets d'aménagement du territoire. Les interventions artistiques sont variées, compagnies de théâtre, artistes plasticiens, arts de la rue, résidences d'artistes dans des friches, street art... Les artistes permettent de créer un nouvel espace de dialogue avec les habitants. « Ces projets artistiques et culturels ont pour particularité de s'inscrire hors les murs, en dehors des équipements culturels, et impliquent un enracinement local pour être au plus près du territoire, et donc de ses habitants. Ils permettent à la création d'être plus en prise avec les questions de société. »¹²

10 Philippe Verdier. Le projet urbain participatif : apprendre à faire la ville avec ses habitants. Op. Cit.

11 Isabelle Genyk et Élise Macaire. Collectifs d'artistes et renouvellement urbain. Tensions autour du rôle du travail artistique dans le projet urbain. In Situ 32. 2017

12 Chloé Langeard. Les projets artistiques et culturels de territoire. Sens et enjeux d'un nouvel instrument d'action publique. Informations sociales, vol. 190, no. 4, 2015, pp. 64-72

Dans le cadre de la Politique de la Ville, des financements peuvent être alloués pour le développement de projets artistiques et culturels avec pour objectif « *d'accompagner les constantes et profondes transformations que connaissent le territoire et ses habitants mais également de valoriser l'image du quartier.* »¹³

En 2007, le POLAU (pôle arts & urbanisme) est créé à destination des artistes et opérateurs, des chercheurs, des collectivités et des aménageurs, en France et à l'étranger. Au titre d'urbaniste spécialisé, il accompagne des projets artistiques liés à la ville et aux territoires. Le POLAU a également créé la plateforme numérique ArtePlan qui « *met librement à disposition une base évolutive d'initiatives et d'actualités à la croisée de la création artistique et de l'aménagement des territoires. Elle documente et outille le secteur foisonnant de l'urbanisme culturel, qui caractérise des manières d'agir dans le projet d'aménagement ayant recours aux démarches artistiques et culturelles.* »¹⁴

Plusieurs grands projets ont intégré dans leur processus de pilotage une dimension artistique, comme celui du Grand Paris Express, qui en 2015 a mis en place une direction artistique et culturelle dans son projet de métro. Au niveau local, l'agence Atelier du Lieu a travaillé avec la compagnie de théâtre PaQ'la Lune pour la création de journées du patrimoine. « *Et en fait le patrimoine c'était les habitants. Donc on est allé prendre plein de gens du quartier. On a fait une grande balade urbaine avec plein d'arrêts, pour aller restituer ce qui avait été fait sur le quartier* »¹⁵. Ces différentes expériences transforment les spectateurs de l'art en acteurs actifs pour penser la ville, de même, elles participent à la création d'une culture commune autour des projets sur lesquels elles s'appuient.

L'artiste apparaît comme médiateur, il permet d'interpeller les passants, habitants, citoyens et de les mettre en relation entre eux, avec le territoire et avec le projet urbain futur (ou en cours). La démarche artistique permet dans de nombreux cas de créer une mémoire collective du lieu passé, présent et d'engager un imaginaire futur.

Si la participation citoyenne semble être aujourd'hui normalisée dans les projets d'aménagement du territoire, peu de formations initiales permettent de se spécialiser dans cette thématique. On y arrive par le biais de champs disciplinaires variés, ce qui permet de croiser les savoirs sociaux et spatiaux. La professionnalisation se fait à force d'expériences, de collaborations. Des formations, colloques, séminaires permettent à de nombreux professionnels de

13 Isabelle Genyk et Élise Macaire. Collectifs d'artistes et renouvellement urbain. Op. Cit.

14 Site internet d'ArtePlan. Accessible via ce lien : arteplan.org

15 Extraits d'entretien avec Ségolène Charles, réalisé en visioconférence le 15/04/2021

s'acculturer aux démarches participatives pour répondre à la forte demande. Il est cependant important que les projets urbains participatifs soient menés par des équipes pluridisciplinaires afin que les compétences de chacun se complètent.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

CONCLUSION

Ce travail de mémoire sur la participation citoyenne m'a permis d'avoir un aperçu de la diversité des acteurs qui entrent en jeu dans les processus participatifs dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Les luttes urbaines des années 80, puis l'institutionnalisation de la participation par de nombreuses lois, aujourd'hui la démarche participative semble être démocratisée à tel point qu'on parle de "marché de la participation". Tout ce long processus a permis aux acteurs de la fabrique de la ville, maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, d'adapter leurs pratiques, de déplacer leur posture professionnelle afin de prendre en compte la parole citoyenne.

Si au départ, les processus de participation étaient conduits dans un objectif plutôt militant ou pragmatique, la prise de conscience sur les enjeux écologiques et de développement durable parallèlement à une volonté d'une démocratie plus transparente et participative, ont généralisé la démarche participative. Après de nombreux coups d'essais et retours d'expérience, notamment grâce aux écoquartiers, les acteurs de la participation se professionnalisent. De nouveaux métiers apparaissent : les concertants. Au sein même de la maîtrise d'ouvrage, plus dans un but stratégique, ou indépendant pour garantir une neutralité dans la démarche, se plaçant entre les acteurs traditionnels du projet.

L'importance de la parole citoyenne semble monter en puissance. Ce ne sont plus les seuls savoirs d'usage qui peuvent être pris en compte mais également des savoirs militants ou des savoirs professionnels diffus. La généralisation des démarches participatives permet une montée en compétences de l'expertise citoyenne.

« La portée des démarches participatives en urbanisme repose sur des principes d'argumentation, d'inclusion des publics, d'équité, de publicité et de transparence. Or une dimension supplémentaire intervient dans ce domaine où chaque étape peut constituer un moment de remise en question d'une option précédemment validée : la permanence de la démarche tout au long de l'élaboration du projet. Les maîtres d'ouvrage urbains doivent ainsi faire preuve d'ingéniosité pour assurer une continuité des échanges, faire évoluer leurs dispositifs selon les

temps forts des projets, envisager une évolutivité des solutions constructives avec les futurs habitants, tout en respectant des cadres procéduraux souvent invoqués comme réhabilitoires. L'urbanisme participatif comme démarche ouverte aux citoyens ordinaires et intégrée à un processus de projet, reste dépendant en France d'une forte volonté politique locale. Il suppose aussi de savoir interpréter la norme et la réglementation pour en faire les bases d'un jeu inventif permettant de faire face collectivement à des problèmes de plus en plus imprévisibles. »¹

Avant de commencer ce mémoire, je me questionnais sur la portée des démarches participatives, surtout à grande échelle. Mais surtout je m'interrogeais sur la légitimité des professionnels de la participation. En effet la diversité des structures proposant leurs services pour des missions de concertation ainsi que la variété des profils des consultants, m'ont amené à me demander comment deux personnes avec des formations et des parcours professionnels complètement différents peuvent exercer le même métier.

Grâce à mes recherches et les entretiens que j'ai effectués, j'ai pu comprendre que les compétences et les savoir-être et savoirs-faire nécessaires à la conduite de missions participatives peuvent s'acquérir par le biais de nombreux parcours (de formation ou professionnels) et peuvent se consolider aux travers des expériences vécues. Cependant, il semble primordial de faire des groupements avec une pluralité de profils afin de venir compléter les expertises de chacun et ainsi répondre pertinemment à chaque contexte de projet.

Ce travail de mémoire m'a amené à remettre en question ma manière d'appréhender l'enseignement de projet à l'école et plus globalement ma future posture d'architecte. J'ai pu comprendre l'importance du travail de programmation ainsi que la nécessité du partage de savoirs et d'écoute entre toutes les parties prenantes.

Cet exercice de recherche m'a rassuré quant à ma future orientation, n'ayant pour l'instant pas forcément envie de faire de la conception mon futur métier, j'ai pu voir que les compétences et savoirs acquis durant mes études d'architecture pourraient me permettre de travailler dans la participation citoyenne au service de la ville.

1 Jodelle Zetlaoui-Léger. « Urbanisme participatif », Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

J'ai conscience que toutes les démarches participatives mises en place ne sont pas encore toutes très cohérentes, parfois elles arrivent trop tard dans le processus de projet, parfois elles sont de la communication déguisée. De plus, la procédure du concours est, à mon sens, très incompatible avec la participation. J'espère que dans les années à venir les dispositifs législatifs permettront d'avoir une vraie avancée quant aux modalités de la participation citoyenne, et que tous les acteurs concernés : élus, professionnels de la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre ainsi que les citoyens ne la verront plus comme une contrainte ou une démarche futile.

Pour (re)construire la ville de demain, un dialogue itératif, constructif et inclusif est nécessaire.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ANNEXES

Médiagraphie
Grille d'entretien

MÉDIAGRAPHIE

OUVRAGES

Biau, Véronique, et al. *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville : Métiers et pratiques en question*. Édition de La Villette, 2013.

Biau, Véronique, et Guy Tapie, éditeurs. *La fabrication de la ville : métiers et organisations*. Éditions Parenthèses, 2009.

Gatta, Federica. *(Contre) pouvoirs urbains ? éléments pour une critique anthropologique de l'urbanisme participatif*. Donner lieu, 2018.

Marion, Christian. *Participation citoyenne au projet urbain*. L'Harmattan, 2010.

Mazeaud, Alice, et Magali Nonjon. *Le marché de la démocratie participative*. Éditions du Croquant, 2018.

Nez, Héloïse. *Urbanisme: la parole citoyenne*. Édition le Bord de l'eau, 2015.

Ozdirlik, Burcu, et Jean-Jacques Terrin. *La conception en question: la place des usagers dans les processus de projet*. Édition de l'Aube, 2015.

Verdier, Philippe. *Le projet urbain participatif : apprendre à faire la ville avec ses habitants*. Édition Yves Michel, 2009.

ARTICLES

Biau, Véronique. « Les architectes de l'habitat participatif, entre militance et compétence ». *Métropolitiques*, 2012.

<https://metropolitiques.eu/Les-architectes-de-l-habitat.html>.

Bonaccorsi, Julia, et Magali Nonjon. « "La participation en kit" : l'horizon funèbre de l'idéal participatif ». *Quaderni*, n° 79, octobre 2012, p. 29-44.

Delaire, Yves. « Les dispositifs de concertation : le point sur la législation française ». *Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale*, Les cahiers du DSU, p. 6 à 8
2002

Genyk, Isabelle, et Élise Macaire. « Collectifs d'artistes et renouvellement urbain. Tensions autour du rôle du travail artistique dans le projet urbain ». In Situ. Revue des patrimoines, n° 32, 2017.

Mazeaud, Alice, et Magali Nonjon. « De la cause au marché de la démocratie participative ». Agone, vol. 56, n° 1, p. 135-52, 2015.

Nez, Héloïse. « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris ». Sociologie, vol. 2, n° 4, p. 387-404, 2011

Nonjon, Magali. « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante ». Politix, vol. n° 70, n° 2, p. 89-112, 2005.

Raymond, Richard. « La «société civile», ce «nouvel» acteur de l'aménagement des territoires ». L'information géographique, vol. 73, n° 2, p. 10-28, 2009.

Zetlaoui-Léger, Jodelle. « Invention et réinvention de la «programmation générative» des projets : une opportunité de collaboration entre architecture et sciences humaines et sociales pour des modes d'habiter “durables” ». CLARA, vol. 3, n° 1, p. 101-13, 2015.

THÈSES

Charles, Segolène. L'élus, le citoyen et le praticien : chroniques urbaines : l'expérience du projet urbain participatif dans les petites villes. Architecture, aménagement de l'espace. HESAM Université, 2020.

Couture, Aurélie. Fabrication de la ville et participation publique : l'émergence d'une culture métropolitaine : le cas de la Communauté urbaine de Bordeaux. Sociétés, Politique, Santé publique ; Sociologie. Bordeaux 2, 2013.

Gardesse, Camille. La “concertation” citoyenne dans le projet de réaménagement du quartier des Halles de Paris (2002-2010) : les formes de la démocratisation de l'action publique en urbanisme et ses obstacles. Aménagement de l'espace, Urbanisme. Paris Est, 2012

Leonet, Jennifer. Les concepteurs face à l'impératif participatif dans les projets urbains durables. Le cas des écoquartiers en France. Architecture, aménagement de l'espace. Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), 2018.

Macaire, Élise. L'architecture à l'épreuve de nouvelles pratiques : recompositions

professionnelles et démocratisation culturelle. Architecture, ville, urbanisme, environnement. Paris Est, 2012.

AUTRES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ADEME. La participation citoyenne : Réussir la planification et l'aménagement durables, ADEME Éditions, 2016.

Biarrotte, Lucile, et al. Carnet d'inspiration pour des territoires plus inclusifs : Leviers de la planification urbaine et de l'aménagement durables. [Rapport de recherche] ADEME, 2020.

Carbonnel, Anne. L'habitat participatif, un vecteur de "bien commun" qui réclame un réseau de compétences territoriales. XVème Rencontres du RIUESS Université de Reims "La créativité de l'Économie sociale et solidaire est-elle soluble dans l'entrepreneuriat", 2015.

Mazeaud, Alice. « Citoyen/Élu/Technicien ». DicoPart.
<https://www.dicopart.fr/fr/dico/citoyenelutechnicien>.

Zetlaoui-Léger, Jodelle. « Urbanisme participatif », Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

GRILLE D'ENTRETIEN

Portraits d'acteurs de la concertation au service du projet architectural et/ou urbain

Au début de l'entretien :

Demander l'autorisation d'enregistrer l'entretien

Demander à la personne si elle veut être anonymiser ou non

Indiquer que l'entretien pourra être remobilisé dans le cadre d'un mémoire de master

Introduction à ma démarche : Bonjour Madame/Monsieur, je suis en master à l'école d'architecture de Nantes et dans le cadre de mon mémoire je travaille sur la concertation/participation au service du projet urbain/architectural et plus précisément sur les différents acteurs qui permettent sa mise en place. L'objectif cette enquête est de révéler une diversité de profils à travers les formations effectuées, les métiers exercés, les différences de structures, d'outils et de réseaux.

PARCOURS DE FORMATION

Quel a été votre parcours de formation pour arriver au métier que vous exercez aujourd'hui ?	<ul style="list-style-type: none">• Quelle(s) formation avez vous suivi ?• Quel(s) diplôme(s) avez vous obtenu ?• Avez vous cherché à vous spécialiser ? (stages, options)
	<ul style="list-style-type: none">• Hésitation entre plusieurs formations ?• Pourquoi avoir choisi cette formation ?• Pensiez-vous vous diriger vers un métiers de la concertation au service de l'aménagement du territoire ?

PARCOURS PROFESSIONNEL

Pouvez vous raconter votre parcours professionnel et votre activité actuelle ?	<ul style="list-style-type: none">• Dans quel type de structure travaillez vous ?• Quel est votre poste au sein de la structure ?• Depuis combien de temps exercez vous ?
	<ul style="list-style-type: none">• Avez vous exercez dans d'autres structures• Pourquoi avez vous choisi de créer votre propre structure ?• La concertation/participation --> raison principale ? ou positionné sur d'autres domaines/activités auparavant ?

NOTIONS & PRATIQUE(S) DE LA CONCERTATION / PARTICIPATION

Pourriez vous m'expliquer ce qu'implique pour vous la concertation et la participation	<ul style="list-style-type: none">• Définitions des termes• Points forts et limites• Quels outils à disposition• Compétences requises
	<ul style="list-style-type: none">• La structuration de l'agence / entreprise / collectif reflète t elle les valeurs mise en avant dans les processus de concertation ?

<p>Pourriez vous me raconter comment se passe un mission de concertation / participation dans un projet d'aménagement du territoire ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quel type de projet (marché privé, public, appel d'offre..?) • Qui fait appel à vous ? • Quel est votre statut ? (AMO ? Maitrise d'ouvrage déléguée ?) • Quelles sont les différentes temporalité du projet • Avec qui travaillez vous ?
	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont généralement les attendus ? Les types de production ? • Y a t il des financement / des budgets fléchés ? • Comment les missions sont elles rémunérées • Quelles sont les contraintes légales ? • Travaillez vous uniquement au niveau local ?

DÉMOCRATISATION, INJONCTIONS, RECONNAISSANCE DE LA / DES PROFESSION(S)

<p>Selon vous, votre profession est elle reconnu dans le champs de l'aménagement du territoire ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relations avec les autres professionnels de l'aménagement ? • Et avec les usagers / citoyens ? • Les élus ? • Confiance des maîtres d'ouvrage • Compréhension de la profession
	<ul style="list-style-type: none"> • Réseaux de professionnels ? • Faut il être dans une démarche de militant/engagée ? • Quel futur pour la profession ? • Comment vous tenez vous au courant des informations de la filière ?

