

**AMENAGEMENT DES ESPACES PUBLICS : LA CONTRIBUTION DE LA  
PARTICIPATION DES HABITANTS A LA PERTINENCE DES PROJETS**

**Barbara Allen & Michel Bonetti (Le Sens Urbain),  
Éric Ruiz (CRATerre - AE&CC)**

**Avril 2015**

## Table des matières

<b>Introduction : sortir de l'incantation à la participation ? .....</b>	<b>4</b>
La double injonction à la participation et à la conduite de projets globaux, intégrés, collaboratifs, coproduits.....	4
Le programme USER.....	5
<b>L'enjeu et les modalités de la participation : quels choix opérer ? .....</b>	<b>6</b>
Les difficultés de développement de la participation .....	6
La participation : quelle contribution à la pertinence des projets ? .....	7
<b>La participation source unique de pertinence des projets .....</b>	<b>9</b>
Quelle conception du statut de l'habitant et de sa légitimité ?.....	9
Quelles motivations des responsables politiques ? .....	9
Quels rôles des acteurs concernés ? .....	10
La composition, la posture et les conceptions défendues par les groupes d'habitants assurant la maîtrise d'ouvrage .....	10
Le rôle des services techniques des villes et des intercommunalités .....	11
Le rôle des concepteurs .....	11
Quelle conception du diagnostic, des processus de décision et de la prise en compte du fonctionnement et de l'adaptabilité ultérieure des espaces créés ?.....	12
Conception du diagnostic.....	12
Les processus de décision .....	12
Prise en compte de la qualité dans le temps de ces espaces, de leur fonctionnement et de leur adaptabilité du fonctionnement .....	12
Echelle urbaine, statut et vocation des espaces .....	12
Le statut des responsables politiques et des institutions et l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative.....	13
<b>La participation source indispensable de pertinence des projets : la co-production .....</b>	<b>13</b>
Quelle conception et quel statut de l'habitant-usager et de sa légitimité ?.....	14
Quelles motivations des responsables politiques ? .....	14
Quels rôles des acteurs concernés ? .....	15
La composition, la posture et les conceptions défendues par les groupes d'habitants .....	15
Le rôle des autres acteurs .....	16
Le rôle des concepteurs .....	17
Quelle conception du diagnostic, des processus de décision et de la prise en compte du fonctionnement et de l'adaptabilité ultérieure des espaces créés ?.....	17
Conception du diagnostic.....	17
Les processus de décision .....	18
Echelle urbaine, statut et vocation des espaces .....	18
Le statut des responsables politiques et des institutions et l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative.....	19
<b>La participation source utile de pertinence des projets .....</b>	<b>20</b>
Quelle conception et statut de l'habitant et de sa légitimité ?.....	20
Quelles motivations des responsables politiques ? .....	21

Quels rôles des acteurs concernés.....	21
La composition, la posture et les conceptions défendues par les habitants .....	21
Le rôle des autres acteurs .....	22
Quelle conception du diagnostic, des processus de décision et de la prise en compte du fonctionnement et de l'adaptabilité ultérieure des espaces créés ?.....	23
Echelle urbaine, statut et vocation des espaces .....	23
Le statut des responsables politiques et des institutions et l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative.....	24
<b>La participation, source marginale de pertinence des projets.....</b>	<b>24</b>
<b>Pour conclure.....</b>	<b>25</b>

## Introduction : sortir de l'incantation à la participation ?

Cet article se propose de clarifier quatre grandes modalités d'association des habitants et des usagers à des projets d'aménagement d'espaces publics. Il s'agit de progresser par rapport à l'incantation à « la » participation, posée de manière générique et presque naturalisée, comme quelque chose qui irait de soi. Nous montrerons au contraire que la participation ne peut être appréhendée indépendamment des conceptions des acteurs en matière de projets d'aménagement urbain, des cultures professionnelles et organisationnelles en présence et que l'ensemble ne peut être dissocié des postures et des conceptions des responsables politiques. Ces modalités d'association des habitants et des usagers seront analysées dans un contexte précis puisqu'il s'agit d'action publique concernant des projets d'aménagement ou de transformation d'espaces publics.

### La double injonction à la participation et à la conduite de projets globaux, intégrés, collaboratifs, coproduits...

La nécessaire participation des habitants a été mobilisée dès les prémises de la politique de la ville et réaffirmée sans interruption depuis<sup>1</sup>. Dans les années 80-90, de multiples programmes d'expérimentations visant à développer la participation des ménages à la réhabilitation ou à la conception de leur habitat, complétés par un volet d'études ou de recherche conséquent, ont été initiés par le Plan Construction et Architecture, à la fois pour améliorer l'appropriation de l'habitat et pour faire évoluer les pratiques des professionnels. Plusieurs lois en ont posé l'exigence. La consultation des citoyens a été affirmée depuis longtemps dans le cadre des opérations d'aménagement et la participation s'est imposée avec force depuis une dizaine d'années avec l'émergence de la fabrication d'une ville durable. Des visées de plus en plus ambitieuses ont été assignées à la participation, l'affichage institutionnel est devenu de plus en plus volontaire, alors même que l'ensemble des acteurs concernés et des observateurs s'accordent sur l'immense difficulté à mettre en œuvre ces démarches.

Les exemples d'association d'habitants à des projets urbains, à des projets d'aménagement, à des projets de gestion urbaine sont très nombreux, notamment dans le cadre des programmes de renouvellement urbain des quartiers d'habitat social. Beaucoup de professionnels ou d'élus ont cherché à promouvoir des méthodes et des approches innovantes. Cependant, force est de constater que –à quelques exceptions notables près– la participation a échoué à s'inscrire dans les pratiques de manière pérenne et a souvent généré presque autant de déceptions que d'attentes.

Parallèlement à ce constat, une autre évidence s'impose. Cela fait très longtemps également que l'on mobilise les notions de projet global, de projet intégré, de projet collaboratif. Là aussi, il s'avère que la succession des qualificatifs associés à la notion de projet ne suffit pas à masquer une véritable difficulté à faire évoluer les modes de production des projets, ainsi que les cultures et les pratiques professionnelles<sup>2</sup>.

Nous faisons cette incursion dans le domaine de la conception et de la conduite des projets car nous faisons l'hypothèse qu'il existe une relation étroite entre la difficile évolution des cultures

---

<sup>1</sup> DUBEDOUT H., « *Ensemble : refaire la ville* ». Rapport au Premier ministre, (1983) Paris, La Documentation française. Pour un exposé de l'histoire de la participation dans la politique de la ville et la présentation d'initiatives très intéressantes, on peut notamment se reporter à KIRZBAUM T. « *Valoriser les ressources des quartiers. Des pistes pour améliorer la conduite locale de la politique de la ville et en renforcer le caractère participatif* » 2014, Rapport réalisé pour le réseau AMADEUS

<sup>2</sup> Un colloque a ainsi été consacré à ces questions au printemps 2014 à Tours. La question posée était même plus amont et concernait le développement de l'usage de la notion de projet. ALLEN B., LLORENTE M. « *Le projet appliqué au territoire : relations, systèmes et complexité* ». A paraître aux Presses Universitaires de Tours, Dir. F. MARTOUZET

professionnelles et des pratiques en matière d'aménagement, et l'émergence si laborieuse de la participation des habitants et des usagers. Les obstacles au développement et à la consolidation d'une participation réelle des habitants-usagers à des opérations d'aménagement *sont indissociables de la posture des acteurs, des modes de fonctionnement des organisations en présence et de leurs propres difficultés à réellement co-opérer entre elles en matière de conception et de conduite de projet.*

## **Le programme USER**

Dans le cadre du programme d'expérimentation européen Urbact<sup>3</sup>, Grenoble Alpes Métropole (la Metro de Grenoble) a conduit avec plusieurs villes européennes<sup>4</sup> un programme d'expérimentations qui visait à faire évoluer les modes de programmation et de conception des espaces publics.

Ce programme était sous-tendu par la conviction du rôle fondamental que joue l'espace public dans le fonctionnement de la ville et de sa capacité à être un lieu inclusif. Les espaces publics constituent des lieux de coexistence, de rencontre, de partage, nécessaires à la formation du sentiment d'appartenance à une collectivité plus vaste et de constitution des identités individuelles et collectives.

Les porteurs du programme visaient à expérimenter les propositions suivantes :

- l'aménagement d'un espace public devrait s'appuyer sur la mobilisation d'un ensemble de compétences, « d'expertises » toutes légitimes. La qualité future d'un espace public dépend de sa capacité à intégrer, prendre en charge, les attentes, les contraintes de l'ensemble des « USERS » (entendu ici au sens de parties prenantes) qu'il concerne (municipalité, commerçants, propriétaires- gestionnaires de stationnement, entreprises privées, conducteurs de transports en commun, policiers, etc.) qui contribuent à sa qualité (attractivité, desserte et accessibilité, propreté, éclairage, qualité du mobilier urbain, stationnement, transports, tranquillité, etc.) ;
- ces expertises devraient inclure la prise en compte de la vie de cet espace dans la durée. Autrement dit, elles ne devraient pas se focaliser uniquement sur la qualité et la vie de cet espace *au moment de sa création* mais inclure les conditions d'une gestion de qualité dans le temps et une attention à son évolutivité sans se limiter à un seul point de vue technique;
- enfin, la participation des usagers (résidents, usagers réguliers, usagers plus occasionnels, etc.) constitue une condition fondamentale de la pertinence d'un projet.

*In fine*, on peut considérer que le programme USER a cherché à promouvoir une approche de l'aménagement de ces espaces qui soient informées, nourries, par l'ensemble des usagers et les différentes parties prenantes. Cette approche s'inscrit dans une perspective plus vaste de *co-production de l'aménagement de ces espaces*.

Deux constats présentés ici de manière nécessairement schématique peuvent être retirés d'une analyse transversale du programme :

- un déplacement silencieux s'est produit au cours de sa mise en œuvre : la notion de « USERS » au sens de l'ensemble des parties prenantes s'est progressivement réduite aux seuls habitants-usagers. Autrement dit, la question de la participation des habitants s'est imposée au détriment de l'implication de la multiplicité des acteurs engagés dans la production et le fonctionnement

---

<sup>3</sup> URBACT est un programme européen concernant les défis auxquelles sont confrontées les villes dans le cadre d'un développement urbain durable. Il soutient le développement d'expérimentations organisées en projet thématiques dans toute l'Europe. Celles doivent permettre d'innover, d'élaborer de nouveaux savoir-faire, de les partager et de les diffuser.

<sup>4</sup> Copenhague, Dresde, Pescara, Cracovie, Riga, Lublin, Lisbonne, Malaga et bien sûr Grenoble

de ces espaces dans les processus d'élaboration et de décision des projets. Nonobstant les différences de culture politique, de conceptions et de pratiques de l'aménagement de chacune des villes, ce déplacement est également apparu comme une forme « d'évitement » de l'objectif central du programme visant le développement de la coproduction.

- ensuite, la manière d'aborder la participation des habitants- usagers s'est très fortement focalisée sur des questions techniques qui ont porté sur le « comment » (les méthodes et les moyens de la participation) et relativement peu sur ses finalités, sur le « pourquoi ».

On peut référer ce dernier aspect, au moins en partie, au consensus tacite qui s'est progressivement installé dans les pays occidentaux concernant la nécessaire émergence et le développement d'une « démocratie participative ». Cela est généralement imputé à la complexification de nos sociétés et « *aux limites avérées du fonctionnement des démocraties représentatives actuelles, quel que soit l'angle sous lequel on les observe* »<sup>5</sup> et à l'une de leur manifestations les plus apparentes (les taux de participation aux élections et la défiance à l'égard du monde politique), au développement de l'individualisme et de l'entre soi. Ce que l'on désigne communément par « la participation » est donc toujours abordé comme une « valeur positive », nécessairement partagée, sans que ce que l'on en attend réellement fasse l'objet d'un véritable débat<sup>6</sup>. Cela contribue sans doute à expliquer la centration sur cette question dans le programme USER et sa capacité à générer un consensus tacite. Nous retrouvons ce consensus apparent dans les différentes démarches développées en France en matière d'aménagement.

## L'enjeu et les modalités de la participation : quels choix opérer ?

### Les difficultés de développement de la participation

Outre, les raisons imputables aux conceptions et aux pratiques en matière d'aménagement urbain, au fonctionnement des organisations et à la laborieuse émergence de projets réellement coproduits, d'autres obstacles peuvent être rapidement évoqués pour expliquer le difficile développement de la participation dans les projets d'aménagement :

- les raisons motivant la participation sont rarement débattues, partagées. Un consensus tacite s'est donc progressivement installé, on ne peut qu'être d'accord... Pour autant, les parties prenantes et surtout les décideurs sont souvent hostiles ou circonspects, avec une vision de *l'intérêt réel* de la participation très peu élaborée. Le même processus est à l'œuvre concernant la conduite des projets qui se veulent globaux, intégrés, coproduits... Tant que les acteurs ne peuvent pas se former une vision de la valeur ajoutée et de leur propre intérêt au développement d'une véritable coopération, ils répondent à une injonction qui conduit et consolide la participation « institutionnelle » mais pas la coopération opérationnelle<sup>7</sup>. De façon similaire le caractère non questionné, non questionnable, de la participation conduit à une centration sur le « comment faire », c'est à dire sur des questions « techniques », de méthodes : comment impliquer les habitants, quels habitants, comment les impliquer dans la durée etc.<sup>8</sup>.
- les intentions louables et généreuses au nom desquelles les projets sont conduits (« la cohésion

<sup>5</sup> BLONDIAUX L. 2007 « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique » Revue Mouvements, N°50, 2008 « Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative » Seuil, coll. La république des idées ;

<sup>6</sup> BLONDIAUX L., SINTOMER Y. 2002 « L'impératif délibératif » in Politix, Vol 15, N°57, pp 17-35

<sup>7</sup> BONETTI M. CONAN M., ALLEN B. 1991 « Développement Social Urbain. Stratégies et méthodes », Paris, L'Harmattan

<sup>8</sup> Programme USER-URBACT, compte rendus des séminaires de Copenhague (2013) et workshops de Lisbonne (2013).

sociale », « le vivre ensemble », « la mixité sociale », « la citoyenneté ») ne sont pas collectivement construites. Ces exhortations portées par les politiques publiques ne suffisent pas à fabriquer « du commun ». Dans le cas du programme USER par exemple, et dans des contextes très différents, les échanges entre les acteurs (workshops, séminaires) ont montré que, dans des situations opérationnelles concrètes, la notion de « *good public space* » ne pouvait fonctionner si elle n'était pas été déclinée, retravaillée, de telle sorte que les acteurs puissent lui donner du sens en lien avec leurs pratiques, les valeurs propres à leur organisation.

- enfin, la réflexion sur la participation tend souvent à se déployer « hors sol », c'est-à-dire indépendamment « des objets » sur lesquels elle porte. Notre propre expérience, tout comme le projet USER, montrent que selon la nature des « projets d'aménagement » en jeu (projet de gestion de site, de résidentialisation, d'aménagement d'un espace collectif, d'un espace public, projet de rénovation urbaine ou projet urbain dans son ensemble), la participation des habitants-usagers ne se pose pas dans les mêmes termes, qu'il s'agisse de sa finalité ou du choix des moyens à mettre en œuvre.

### **La participation : quelle contribution à la pertinence des projets ?**

Un certain nombre de typologies des formes de participation existent. La plus fréquemment mobilisée est celle déjà ancienne de S. Arnstein<sup>9</sup>. Nous-mêmes avons antérieurement proposé une typologie de la participation qui distinguait information, consultation, négociation, coproduction<sup>10</sup>.

Mais ces typologies se focalisent sur *les modalités d'association/implication des habitants – usagers eux-mêmes*. Elles ne prennent pas suffisamment en compte les contextes politiques et institutionnels dans lesquels ces modalités se déploient, ce qu'elles impliquent, les formes de relations qui existent entre les différentes organisations qui participent à un projet voire au sein de mêmes organisations.

Nous détaillerons donc maintenant différents modes de participation en explicitant à chaque fois, à quoi ils correspondent :

- quelle est la conception de l'habitant, de l'utilisateur des espaces, quelle vision de sa légitimité ? Quelle est la place de « l'expertise d'usage » ?
- quelles peuvent être à chaque fois les motivations des responsables politiques à s'engager dans tel ou tel type de démarche ?
- quel est alors le rôle des autres acteurs concernés ?
- quelles conceptions du diagnostic, des processus de décision, de la prise en compte du fonctionnement et de l'adaptabilité ultérieure des espaces créés ?
- quel est le statut et la vocation des espaces concernés, par rapport à d'autres échelles urbaines ?
- quelles visions sous-jacentes des relations entre démocratie représentative et démocratie participative sont en jeu ?

Pour tenir compte de notre remarque sur le caractère « hors sol » de la participation, et parce que cet article tire son origine des questions que le programme USER a permis de faire émerger, notre analyse se fonde sur la participation des habitants et des usagers à la programmation, conception des

---

<sup>9</sup> ARNSTEIN, Sherry R. (1969) « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, Vol 35 (1), p 216-224. Typologie notamment reprise par DONZELOT J. EPSTEIN R. « Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine ». *Esprit*, « *Forces et faiblesses de la participation* » n°326, 2006 – pp. 5-34 ou par ZETLAOUI LEGER J. « *L'implication des habitants dans des micro-projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques* » in *Les Cahiers de La Cambre Architecture* n°3, Bruxelles, mars 2005, pp 99-110.

<sup>10</sup> BONETTI et al., 1991, Op.cit.

espaces publics. Pour être plus précis encore, il ne s'agit ici ni de routes, ni de voiries, mais de manière générale, de lieux de pratiques, d'usages par des publics variés et concernés différemment par ces espaces : des places, des rues déjà existantes pour la plupart - espaces d'hyper centralité à Riga et Lublin, espaces structurants dans des grands quartiers d'habitat social (Cracovie, Grenoble, Lisbonne), espaces proches de la centralité mais stigmatisés (Copenhague, Malaga), lieu à créer pour faire lien dans une zone d'urbanisation chaotique à Pescara.

Pour inscrire cette réflexion sur la participation dans une perspective qui fasse sens et minimiser la question des intentions trop générales évoquée précédemment, nous centrerons notre réflexion sur la question de « *la contribution des démarches de participation à la pertinence des projets* » (de création, d'adaptation, de transformation d'espaces publics). En effet, l'injonction à la participation repose essentiellement sur trois arguments :

- la participation est posée comme la garantie incontournable de la prise en compte des destinataires de l'action (il s'agit de faire « pour » les habitants, « pour » les usagers), le « faire avec » étant posé comme une garantie du « faire pour ». Plus explicitement, elle constituerait le vecteur de la meilleure adéquation possible des projets conduits aux usages, attentes, pratiques des habitants-usagers ;
- cette adéquation devrait susciter, ipso facto, un « bon fonctionnement » des espaces, puisque leur conception correspond aux souhaits des usagers. Cela permettrait donc de minimiser un certain nombre de conflits, de tensions, de détournements d'usages. De ce point de vue, la notion d'appropriation traduit la médiation qui s'opère entre participation et bon fonctionnement des espaces;
- et enfin, sous des modalités variées que nous n'aborderons pas ici, la participation est souvent sacralisée comme un vecteur de renforcement de la « citoyenneté » en particulier dans les quartiers dits « en difficulté »<sup>11</sup>.

On proposera comme définition de la pertinence des projets portant sur les espaces publics leur capacité à répondre aux besoins et aux attentes variés de ceux qu'ils concernent, à différentes échelles, leur faculté à conserver la qualité intrinsèque de ces espaces dans la durée et à offrir des perspectives d'amélioration ou d'évolutivité dans le temps . Il s'agit donc d'apprécier la participation non pas en elle-même, mais en fonction de sa contribution aux qualités du lieu produit, aménagé, transformé. Contribution dont on verra qu'elle s'agence à celle des acteurs eux-mêmes de manière très différenciée.

La typologie proposée est nécessairement incomplète, tant en ce qui concerne ses modalités que les critères qui permettent de la qualifier, mais elle permet d'ores et déjà de sérier les différentes dimensions dont la question de la participation ne peut être dissociée. De ce fait, elle réinterroge les catégories de pensées normatives et décontextualisées généralement mobilisées pour appréhender la participation.

Nous proposons de distinguer, dans un ordre décroissant en termes de place accordée aux habitants dans le processus, quatre cas de figure où la participation est appréhendée comme:<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> On observe souvent une confusion entre objectifs de citoyenneté et objet/lieu de citoyenneté, conférant à l'espace public une mission « politique », ou « éducative », susceptible de générer des comportements, du fait de ses seules qualités de conception. C'est la notion de « *conversion politique* » ; TOUSSAINT, J.Y. et ZIMMERMANN M. 2001 « *L'espace public et l'espace du public, Politique et aménagement* » in TOUSSAINT, J.Y. et ZIMMERMANN M. « User, observer, programmer et fabriquer l'espace public », Lausanne, PPUR, p 73-78.

<sup>12</sup> On retrouvera bien sûr au fil de la présentation de ces différentes modalités les notions de consultation, négociation, coproduction etc... toutefois, ce sont ici les conditions de déploiement de ces modalités et ce qu'elles impliquent qui nous intéressent ici.

- source unique de pertinence du projet ;
- source indispensable de pertinence du projet ;
- source utile de pertinence du projet.
- source marginale de pertinence des projets

## La participation source unique de pertinence des projets

### Quelle conception du statut de l'habitant et de sa légitimité ?

Dans ce cas de figure, les habitants-usagers d'un espace sont considérés comme étant les seuls légitimes pour concevoir l'espace public concerné, au nom du fait qu'ils en sont les utilisateurs, les destinataires.

Les habitants-usagers sont alors supposés savoir pertinemment ce dont ils ont besoin. Leur permettre de déterminer la conception des espaces qui leur sont destinés constitue donc le seul moyen de répondre à leurs attentes. Leur statut d'habitants, d'usagers des lieux, leur confère une légitimité exclusive sur toutes les autres. *Principaux destinataires de l'espace créé et acteurs de la participation sont ici confondus.* Ce genre de démarche est donc fondé sur une relation directe des usagers au lieu, sans nécessairement de prise en compte des considérations techniques, des instances politiques ou des fonctions économiques. L'usage du lieu par les habitants-usagers est posé comme la seule source, l'unique raison de l'existence de cet espace. La compétence d'usage se suffit à elle-même.

Dans ce cas de figure, les habitants-usagers décident et conçoivent entièrement le projet, en élaborant des schémas d'aménagement dans le cadre par exemple d'Ateliers d'Urbanisme. Ils assurent alors la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du projet. Un autre cas de figure peut se présenter, dans lequel les habitants-usagers délèguent la maîtrise d'œuvre à un architecte qui est chargé de traduire leurs prescriptions et d'élaborer le projet ou de proposer différents scénarios entre lesquels ils sont amenés à choisir.

### Quelles motivations des responsables politiques ?

Elles peuvent être de différents ordres. Ce cas de figure peut refléter une réelle volonté des responsables politiques de « *faire totalement confiance aux habitants-usagers* », malgré souvent les réticences voire l'hostilité de leurs services techniques qui se sentent alors dessaisis de leurs responsabilités et plus encore, de leur légitimité.

Ce cas de figure peut aussi résulter d'une situation conflictuelle à travers laquelle un groupe d'habitants-usagers parvient à revendiquer une légitimité exclusive pour concevoir un espace proche du lieu dans lequel il vit. Pour sortir de cette situation conflictuelle, les responsables politiques cèdent à la pression du groupe d'habitants. Cette décision peut être due à la crainte de voir ce conflit se durcir et/ou qu'il ne bloque la mise en œuvre d'un projet d'aménagement plus vaste. En effet, il peut parfois s'agir d'une concession circonscrite à l'aménagement d'un espace particulier, en compensation du fait de pouvoir conduire librement un projet plus important qui suscite une certaine hostilité des riverains.

Cette conception peut aussi être mise en œuvre car la puissance publique dispose de moyens limités et elle octroie alors des budgets (souvent modestes) à des groupes d'habitants pour aménager un espace. Ce peut être le cas dans le cadre de la mise en place de « budgets participatifs ». Là aussi ces budgets, qui représentent une part très limitée des investissements des villes, peuvent être une façon de répondre aux attentes de participation de certains groupes tout en conservant (voire pour mieux conserver) la maîtrise de la majorité des projets. On peut également se demander si ce genre de démarche ne conduit pas à ce que les responsables politiques se dédouanent quelque peu de la

responsabilité de la qualité des lieux. Toutefois, il serait réducteur de ne considérer que ce cas de figure. Dans certains contextes (au Brésil notamment), les budgets participatifs constituent une réelle orientation des politiques locales<sup>13</sup>. On note cependant que cette « délégation » de maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre aux habitants résulte souvent d'une défaillance des pouvoirs publics (corruption), ou d'une volonté de transmettre la responsabilité de ces missions à la « communauté », s'épargnant ainsi la responsabilité des missions de service public (dans une vision « anglo-saxonne » de *l'empowerment*).

### Quels rôles des acteurs concernés ?

#### *La composition, la posture et les conceptions défendues par les groupes d'habitants assurant la maîtrise d'ouvrage*

Les habitants disposent indéniablement des compétences pour identifier les problèmes d'usage que leur posent les espaces publics, exprimer leurs attentes et formuler des suggestions d'aménagement. Toutefois, cette conception amène à s'interroger sur la composition et la posture des groupes d'habitants auxquels la maîtrise d'ouvrage de ces projets est entièrement déléguée. Il s'agit en général des riverains de ces espaces, ou d'associations défendant certaines conceptions (associations de locataires ou d'anciens habitants d'un quartier, associations de quartier). *Ce n'est pas tant leur « représentativité »<sup>14</sup> (souvent, le seul objet du débat) que leur posture qu'il nous semble important de prendre en compte.* Quelle posture les membres de ces groupes adoptent ? Quels souhaits, quelles capacités ont-ils pour prendre en compte les pratiques et les attentes des autres catégories d'habitants qui ne participent pas à ces processus ? Si ces groupes sont formés essentiellement d'anciens habitants plutôt âgés, prendront-ils en compte les attentes des jeunes ménages et les besoins en aires de jeux de proximité ? Si ce sont, au contraire, surtout des jeunes ménages, quelle place laisseront-ils aux personnes âgées et aux adolescents ? Qu'en sera-t-il de la prise en compte des personnes handicapées, des pratiques des familles d'origine étrangère (les parcs sont par exemple souvent les rares lieux que les femmes d'origine maghrébine ou turques peuvent fréquenter en s'occupant de leurs enfants) ? Certains habitants pourront avoir des conceptions très « sécuritaires » et seront surtout préoccupés d'empêcher le regroupement des adolescents, notamment en soirée (en supprimant les éclairages nocturnes), d'interdire la fréquentation des espaces aux SDF (en supprimant les bancs) et d'assurer le contrôle des espaces en implantant des clôtures ou des accès fermés.

On a ainsi tendance à parler de manière générique « des attentes des habitants », alors que ces attentes sont généralement très hétérogènes, voire souvent contradictoires. La conception des projets peut ainsi susciter des tensions et parfois des conflits aigus entre les habitants qui souhaitent le calme et la tranquillité et ceux qui préfèrent des lieux vivants et très animés, entre ceux qui veulent réserver leur fréquentation seulement aux riverains et ceux qui sont favorables à l'accueil des usagers de toute la ville, entre ceux qui désirent y faire du sport, développer des fêtes et des animations, et ceux qui veulent en faire essentiellement des lieux de promenade.

Le déroulement des séances de travail des groupes d'habitants sera donc traversé par les tensions entre les différentes attentes exprimées par les personnes qui y participent. Ces groupes sont souvent animés par des militants associatifs, par des animateurs ou des professionnels de l'urbanisme, qui peuvent aussi mobiliser leurs compétences pour faire prévaloir leur point de vue ou prendre le

---

<sup>13</sup> CABANNES Y. Interview « A l'international, les budgets participatifs sont menacés par les dérives populistes » Territoires, Juin-Juillet 2011, N°519,

<sup>14</sup> Représentativité à la fois en termes quantitatif, à savoir la proportion des habitants concernés par l'usage de ces espaces effectivement associés à la conception des projets et en terme « qualitatif » au sens de la représentation des différentes catégories sociales d'usagers également concernées.

leadership. La production du projet, avec ce type de pilotage, n'échappe aucunement aux rapports de force dans lesquels expertise d'usages, expertise technique et légitimité demeurent des dimensions centrales. Cela met en lumière la dialectique entre finalités, moyens et méthodes et interroge directement le processus mis en place, notamment le rôle des institutions et des élus.

C'est là que l'on voit le rôle majeur d'arbitrage et de régulation des conflits entre les différents modes d'usage des espaces publics et les différentes catégories d'habitants qui les défendent que doivent jouer les responsables politiques dans le modèle français. Nous reviendrons ultérieurement sur ce rôle de régulation.

### ***Le rôle des services techniques des villes et des intercommunalités***

Cette approche exclut donc la compétence technique que les services de la ville peuvent détenir, à moins qu'un technicien ne soit mis à la disposition des habitants, ou bien que le groupe dispose en son sein de personnes compétentes ou bien encore ait les moyens de mobiliser un expert (cela constitue en soi une piste qui permettrait de proposer la cohabitation des deux modèles, de maîtrise d'ouvrages publique et de maîtrise d'ouvrage déléguée aux habitants, sur des objets ou des échelles territoriales choisies).

Dans tous les cas de figure, c'est-à-dire dans le modèle institutionnel en place, le projet élaboré devra être soumis à l'approbation des services techniques de la ville chargés de sa mise en œuvre pour examiner ses conditions de faisabilité. Et ceux-ci risquent de mettre en avant de multiples contraintes techniques (prise en compte des réseaux souterrains, de l'éclairage, de l'approvisionnement et de l'évacuation des eaux, des exigences de sécurité – notamment des pompiers, etc.)<sup>15</sup>. Comme ils ont été écartés de la conception du projet, on peut craindre qu'ils ne soient particulièrement sourcilieux.

Il n'est pas rare que des projets conçus par des groupes d'habitants qui se sont fortement mobilisés et qui ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à leur élaboration soient fortement remaniés voire remis en cause *in fine* par les services techniques. Ceci a, comme on peut aisément l'imaginer, des effets très négatifs sur le développement de la démocratie participative. La volonté de confier de larges responsabilités de décision aux habitants peut alors se retourner, car cela peut entraîner un profond découragement et susciter une forte hostilité de leur part. Si tous leurs efforts sont ainsi remis en cause, ils ont en effet le sentiment d'avoir été trompés et risquent alors de perdre toute confiance dans l'action des pouvoirs publics.

### ***Le rôle des concepteurs***

Cette approche exclut également les apports que peuvent avoir des concepteurs (au sens des concepteurs missionnés par les institutions et au sens de l'expertise technique en générale). Ces apports peuvent concerner l'identification du potentiel d'usages et d'aménagement d'un espace, fruit de leur expérience professionnelle. Les concepteurs peuvent ainsi disposer d'une réelle capacité à imaginer des aménagements susceptibles d'enrichir les pratiques qui peuvent se développer dans certains lieux, en proposant des innovations et des expérimentations.

Si les habitants assurent la maîtrise d'œuvre des projets et définissent donc les aménagements à réaliser (avec l'assistance d'un architecte mais qui ne fait que mettre en forme leurs propositions), on peut parfois s'interroger sur leurs compétences concernant les solutions les plus pertinentes pour précisément résoudre les problèmes qu'ils énoncent et satisfaire leurs propres attentes. En effet, ils

---

<sup>15</sup> C'est la notion de contre contrainte développée par Dominique Reynaud dans laquelle le pouvoir technique brandit quasi-systématiquement une nouvelle contrainte face à l'émergence de solutions qui ne sont pas de son fait.

RAYNAUD D. 2004 « *Contrainte et liberté dans le travail de conception architecturale* », In : Revue Française de Sociologie, 45(2) : 339---366, 2004.

ne peuvent pas toujours anticiper les problèmes d'usage que leurs propres suggestions peuvent générer, leur compatibilité ou les difficultés de gestion qu'elles peuvent entraîner. Par ailleurs, une telle délégation exclut les enjeux de gestion globale de la ville et des larges échelles de territoire (vision macro-urbaine, d'agglomération), sauf à prétendre que le modèle en place (représentation élective et des institutions publiques) est inversé (au sens de « délégué au peuple »).

## **Quelle conception du diagnostic, des processus de décision et de la prise en compte du fonctionnement et de l'adaptabilité ultérieure des espaces créés ?**

### ***Conception du diagnostic***

Dans ce cas de figure, le diagnostic sous-tendant la conception des projets est uniquement fondé sur « l'expertise d'usage » dont disposent les habitants mobilisés. C'est la seule source jugée légitime d'analyse des enjeux et des problèmes que pose la conception ou la rénovation d'un espace.

### ***Les processus de décision***

Les groupes d'habitants concernés bénéficient d'un financement public qui leur est dédié, ce qui pose le problème du contrôle de l'usage de ces fonds publics. Se pose alors la double question de la légitimité du groupe et de l'exclusion des pouvoirs publics dans le processus de décision (et de ses responsabilités en tant qu'institution).

### ***Prise en compte de la qualité dans le temps de ces espaces, de leur fonctionnement et de leur adaptabilité du fonctionnement***

Ce processus pose également le problème de la conception d'espaces entièrement maîtrisés par des groupes d'habitants, mais dont les services publics doivent ensuite gérer le fonctionnement et assurer l'entretien, alors qu'ils n'ont pas été associés à cette conception. Le programme USER, par sa diversité, a ainsi permis d'observer ce cas de figure notamment à Lisbonne, au travers du programme BIP ZIP. Ce programme montre la complexité du partenariat et la question spécifique de la gestion de l'espace. En effet, la temporalité est un point essentiel d'une approche de la production de la ville avec un transfert de maîtrise d'ouvrage aux habitants. Si la phase de conception constitue souvent le cœur des revendications citoyennes, il n'en est pas de même de la gestion qui se projette sur une durée nettement plus conséquente, et pose clairement la question de la pérennité (voire de la pertinence) de ce modèle, au-delà de la phase de conception de l'espace public. Comme pour d'autres types de processus participatifs, cela met ainsi en évidence l'enjeu de la gestion. Au-delà de l'aspect technique, il s'agit de s'interroger sur la gestion de l'espace comme une continuité de sa conception, permettant de poursuivre dans la durée les visées poursuivies initialement. Sur ce dernier point, il est clair que le renversement du modèle (au sens « le pouvoir au peuple ») pose d'une manière plus complexe la question de la place de l'institution publique dans le processus.

## **Echelle urbaine, statut et vocation des espaces**

Cette approche est généralement liée à la mobilisation d'un groupe de personnes habitant à proximité des lieux qui doivent être aménagés. Ceci peut conduire à évacuer la prise en compte des usagers qui fréquentent ces lieux mais n'habitent pas à proximité. Cela entraîne une sorte de « privatisation » de ces espaces par leurs riverains, qui font souvent pression sur les élus locaux pour bannir certains usages. Cette posture les amène à circonscrire leur réflexion, et donc la conception de ces espaces, aux seuls lieux qu'ils veulent aménager ou rénover.

On peut admettre que des espaces qui ont pour vocation d'être très fréquentés par les habitants qui vivent alentour puissent être conçus par leurs riverains. C'est notamment le cas des espaces situés en cœur d'îlot qui n'ont pas réellement de lien avec les espaces publics, avec les rues avoisinantes. Mais il ne s'agit plus alors d'espaces publics, d'espaces à vocation publique, mais au contraire d'espaces collectifs de proximité et donc privés. Cela met en évidence la diversité des expertises

nécessaires pour concevoir la fonction urbaine de l'espace public. Qui est légitime et expert, en fonction des différentes échelles d'impact<sup>16</sup>.

### **Le statut des responsables politiques et des institutions et l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative**

Ce modèle interroge le statut des responsables politiques qui délèguent totalement la maîtrise d'ouvrage des projets à des groupes d'habitants. Ils ne peuvent donc pas définir la vocation des espaces concernés, les inscrire dans un projet d'ensemble de requalification ou d'aménagement des espaces publics de la ville. Cela exclut donc la réflexion sur le rôle des espaces publics comme lieux d'expression et de traduction concrète d'un projet politique, d'une vision politique du développement d'une ville. Offrir une diversité et une complémentarité des espaces qui contribue à nourrir une diversité des identités et des ambiances urbaines constitue une condition fondamentale de la réponse à cette fameuse question du « vivre ensemble », puisqu'elle permet à chacun de « fabriquer » sa ville, c'est-à-dire de réaliser une composition des lieux qu'il fréquente avec plus ou moins d'intensité, de régularité, avec la possibilité d'y rencontrer des personnes à chaque fois différentes.

Ici, la démocratie représentative laisse entièrement la place à la démocratie participative, soit en cédant aux revendications exprimées par ses représentants, soit volontairement. Nous avons déjà évoqué le fait que, dans le fonctionnement actuel de nos institutions, les responsables politiques jouent un rôle central d'arbitrage et de régulation des conflits entre les différents modes d'usage des espaces publics et les différentes catégories d'habitants qui les défendent. Il leur appartient également de veiller à organiser les échanges entre les habitants qui s'impliquent dans la conception des espaces publics, de manière à garantir l'expression de chacun des participants et à prévenir les risques de prise de leadership par les militants aguerris des débats publics.

Enfin, force est de constater que la pertinence de cette forme de participation n'est défendue qu'en matière de conception. Le fonctionnement ultérieur des espaces créés, leur évolutivité ne sont pas examinés. Autrement dit, la question de leur gestion est ignorée alors qu'elle joue un rôle fondamental dans le devenir de ces espaces. Cela interroge encore plus profondément nos organisations institutionnelles et politiques. En effet, il est plus simple d'adapter la phase et le mode de conception qui concerne, somme toute, un laps de temps limité, que de bouleverser les organisations et pratiques professionnelles et décisionnelles, pour gérer la ville dans la durée. La phase de gestion (usage sur le long terme) est peut être alors le réel enjeu rejoignant en ce point les écrits d'Henri Lefebvre sur la production de l'espace<sup>17</sup>.

### **La participation source indispensable de pertinence des projets : la co-production**

Dans ce cas de figure, la participation des habitants et des usagers des espaces publics est posée comme un élément indispensable de la pertinence des projets. la différence du cas précédent, cette participation n'est pas considérée comme la seule source de pertinence. Outre les habitants/usagers, les responsables politiques, les services techniques des villes ou des intercommunalités, d'autres acteurs vont être également associés à l'élaboration du projet. Le choix de ces acteurs va refléter un niveau d'ambition plus ou moins important concernant l'étendu du processus d'implication engagé

---

<sup>16</sup> Bien qu'il traite de la participation des habitants dans un cadre institutionnel (les conseils de quartier), on retrouve des éléments d'analyse communs avec l'analyse qu'A.FLEURY propose du « rabatement » de certains espaces publics à des espaces résidentiels dans certains quartiers de Paris. Antoine Fleury, « *Les contradictions d'un espace public produit dans la proximité* », L'Espace Politique [En ligne], 10 | 2010-1

<sup>17</sup> LEFEBVRE H. 1981 (1974° *La production de l'espace,*) Paris, Anthropos Ed. du Seuil.

et ses modalités. Cette ambition tiendra aux convictions des responsables politiques et très probablement à la place qu'occupe tel ou tel espace public dans le fonctionnement de la ville et de son environnement.

Dans les cas très ambitieux, les principaux acteurs concernés par la programmation, la conception, le fonctionnement et l'entretien des espaces publics peuvent être associés au processus. Il s'agit en effet de prendre en compte les enjeux, les préoccupations et les intérêts des responsables politiques et des services des villes qui assurent la réalisation et l'entretien des espaces, des responsables des équipements existants, des commerçants, d'autres acteurs concernés et des habitants et des usagers à différentes échelles.

Cette approche renvoie à « la coproduction » d'un projet dont on verra qu'elle peut concerner son élaboration, ou aller jusqu'à la codécision. C'est une démarche très exigeante qui ne se décrète pas et se construit progressivement<sup>18</sup>. Elle repose sur la reconnaissance mutuelle des compétences et des expertises (existantes ou à consolider) et de la légitimité des différents acteurs engagés.

### **Quelle conception et quel statut de l'habitant-usager et de sa légitimité ?**

Les habitants, les usagers de l'espace ne sont plus ici ni maîtres d'ouvrage délégués, ni maîtres d'œuvre du projet. La responsabilité du projet est pleinement assurée par les responsables politiques et les services de la Ville (ou d'un EPCI). Les habitants et les usagers sont partenaires de la maîtrise d'ouvrage avec laquelle ils collaborent.

Bien que vivant à proximité des espaces publics faisant l'objet du processus de conception ou de rénovation et pouvant les utiliser régulièrement, les habitants, usagers ne sont pas considérés comme seuls destinataires de l'action, même s'ils disposent d'une forte légitimité et sont positionnés comme des partenaires incontournables. La prise en compte des destinataires en termes de pratiques et d'usage ne constitue plus la seule source de pertinence. Les différents usagers qui pratiquent un lieu (habitants d'autres endroits, usagers occasionnels, touristes, etc.) et les acteurs concernés à divers titre par ces espaces (commerçants, services, services d'entretien, transports en commun, etc. etc.) sont considérés comme « parties prenantes ».

Le programme USER, centré sur les dimensions de l'usage et de la légitimité des « parties prenantes », montre clairement la difficulté à les identifier précisément. Il est également difficile de définir les processus décisionnels pertinents, en particulier la place des habitants dans ces processus, selon les problèmes en jeu et les échelles des espaces publics concernés. Un distinguo, en fonction de la nature et de la diversité des « parties prenantes » est nécessaire : entre l'expertise d'usages liée à la destination du lieu, et la légitimité décisionnelle. Les deux aspects sont très différents et renvoient aux deux questions clefs : qui détient réellement l'expertise d'usages et quelle place les habitants ont-ils dans le processus décisionnel ? La confusion entre ces deux questions est souvent source d'incompréhension entre les habitants et les pouvoirs publics.

### **Quelles motivations des responsables politiques ?**

Les responsables politiques peuvent être animés d'une conviction profonde quant à la place pleine et entière que les habitants/usagers doivent occuper dans la conception de projets et la prise de décisions qui ont un impact fort sur leurs conditions de vie. Ils sont nécessairement animés d'une

---

<sup>18</sup> En France, la loi Lamy portant sur la réforme de la politique de la ville (2014), inscrit les programmes de renouvellement urbain dans ce modèle exigeant de la mise en place de processus de co-construction, et de codécision notamment à travers la mise en place des « conseils citoyens ». La loi laisse néanmoins un flou important sur la nature même de la co-construction, ainsi que sur les échelles, les objets ou les thématiques sur lesquelles les maîtres d'ouvrages doivent la mettre en œuvre. Enfin, le caractère prescriptif, qu'il s'agisse de la co-construction et de la place et du rôle des habitants, ne constitue peut-être pas le chemin le plus sûr....

conviction quant à l'intérêt et l'utilité de la mise en commun des compétences pour aborder au mieux un objet complexe et la contribution du projet concerné à l'intérêt général.<sup>19</sup>

Mais pour que ce type d'approche puisse fonctionner, la seule impulsion donnée par les responsables politiques ne suffit pas. Dans tous les cas, les habitants/usagers, tout comme l'ensemble des autres acteurs impliqués, doivent être positionnés dans un cadre qui clarifie les différents rôles et la légitimité respective de chacun des acteurs. Ce faisant, les responsables politiques instaurent une « scène publique » de mise en débat dans laquelle les différents acteurs, les différentes parties prenantes, vont débattre, devoir composer, s'ajuster, négocier. D'une certaine manière, cette scène a l'avantage de reconstituer, au moment clef (que l'on pourrait dire fondateur) de la conception d'un projet, celle qui se joue quotidiennement entre ces différents acteurs. En effet, dans la vie quotidienne, ils interviennent tous dans le fonctionnement et la vie de ces espaces. Leurs modes d'action sont interdépendants même s'ils se rencontrent rarement.

## Quels rôles des acteurs concernés ?

### *La composition, la posture et les conceptions défendues par les groupes d'habitants*

Dès lors que la participation des habitants mobilisés n'est pas considérée comme la seule source de pertinence des projets et que les enjeux et les préoccupations d'autres acteurs sont intégrés en associant ces acteurs au processus de conception, on ouvre le jeu. Reste à en partager les règles.

Des habitants ou des groupes d'habitants sont mis ici en position de collaborer avec la maîtrise d'ouvrage qui est assurée par les responsables politiques et les services de la Ville. La question de la composition, de la posture et des positions défendues par les habitants et les usagers ne se posent donc pas dans les mêmes termes qu'auparavant.

Dans ce cas de figure, la participation des habitants et des usagers se déploie selon deux axes. S'il s'agit de la rénovation d'espaces publics existants, leur expérience de l'usage de ces espaces leur permet d'identifier les problèmes auxquels ils sont confrontés, qu'ils s'agisse par exemple des problèmes d'accessibilité, de conflits d'usage, de manque de confort (comme par exemple le fait d'être exposé aux rafales de vent, au bruit des voitures, au manque d'espaces ombragés), de déficit d'entretien... Mais un enjeu majeur réside aussi dans leurs attentes, dans la perception qu'ils ont de la manière dont le projet peut permettre d'améliorer leurs conditions de vie, le rapport à leur environnement, la qualité du projet pour d'autres. L'expression de leurs attentes concernant les pratiques qu'ils souhaitent déployer dans l'espace concerné, l'identification des aménités qu'il serait souhaitable d'implanter pour favoriser ces pratiques, constituent des enjeux majeurs.

Ces attentes ou le repérage de ces problèmes d'usage peuvent être mis en perspective avec d'autres enjeux d'aménagement, correspondant au rôle et aux fonctions que les espaces publics concernés peuvent jouer à l'échelle plus large de la ville pour trouver des solutions pertinentes.

Ici, le fait que les personnes impliquées ne représentent qu'une partie des habitants et qu'ils défendent certaines conceptions ne pose plus problème. Ils ne sont pas reconnus comme « les habitants » destinataires exclusifs du projet, mais seulement comme « des habitants » participant à son élaboration, comme porteurs de certaines attentes et de certaines conceptions. C'est en quelque sorte une « clause de non-exclusivité » qu'il s'agit de partager (il s'agit de fait d'une limite complexe à déterminer, mais indispensable). On se retrouve dans une situation où « ce que les habitants mobilisés » représentent et « le statut qui leur est conféré », coïncident effectivement. Les habitants usagers contribuent à *informer* le travail d'élaboration du projet en formulant des attentes et des

---

<sup>19</sup> TOUSSAINT J.Y., ZIMMERMANN M. 2001, « User, observer, programmer et fabriquer l'espace public », Lausanne, PPUR ; LE MOIGNE J. L., 2012, « Les épistémologies constructivistes », PUF, Que sais-je.

suggestions qu'il importe de prendre en compte. S'ils ne participent pas au processus, la connaissance des usages et des attentes et des habitants ou usagers plus « éloignés » du projet, celles des commerçants, autres usagers effectifs ou potentiels, doit être produite via un travail d'observation, des petites enquêtes, et en mobilisant les connaissances de l'ensemble des acteurs présents.

Le programme USER montre l'importance et la difficulté du dimensionnement du groupe des « parties prenantes » associées aux différents dispositifs. Les échanges entre les neuf villes participantes montrent que le dénominateur commun est « l'habitant usager immédiat ». Cela est très révélateur de la complexité à se positionner sur un modèle participatif clair, de la difficulté à déterminer la légitimité et le partenariat des différents acteurs qui peuvent contribuer à la définition de l'espace public, et *in fine* au choix de l'acteur décisionnaire/médiateur. Dans ce programme, les participants étant essentiellement des acteurs institutionnels, il en ressort que les modèles plaçant les pouvoirs publics comme médiateurs sont ceux qui sont identifiés comme légitimes. Il est assez évident que dans d'autres cercles, la légitimité pourrait être jugée différemment.

### ***Le rôle des autres acteurs***

Différentes compétences sont ainsi reconnues à chacun des acteurs, et la légitimité accordée aux uns et aux autres dépendra à la fois de leur rôle dans les instances décisionnelles et de leur champ de compétence. Il importe de souligner que ces champs de compétence sont distincts, hétérogènes, ils interfèrent sur de nombreux plans. Ils conduisent à des « modes de lecture » des espaces qui peuvent être radicalement différents. Ainsi les responsables de la circulation automobile vont être préoccupés de la fluidité et de la sécurité du trafic, ce qui les conduit à vouloir favoriser le développement des trames viaires, alors que d'autres usagers pourraient privilégier les circulations douces. Ceux-ci peuvent s'opposer aux commerçants et aux habitants qui sont soucieux de préserver ou développer les aires de stationnement, etc.

Autant d'exemples qui illustrent le fait que ce type de processus implique de mettre en place un cadre et des méthodes de travail cohérents avec son ambition, un cadre qui permette de gérer les attentes et les enjeux contradictoires. L'intention incantatoire de co-production ne suffit pas à en assurer la conduite et la réalisation.

Quelles que soient les difficultés et les tensions, cette démarche a l'avantage de mettre en scène la coprésence des différentes parties prenante *dès la programmation des projets*. Elle permet d'anticiper des problèmes qui vont certainement se poser ultérieurement lors de la réalisation et de l'usage des espaces. Cette question de l'anticipation est fondamentale. Si les structures et les agents qui contribuent ensuite à la qualité de fonctionnement des espaces créés, qui en assurent la gestion et la qualification, sont associés au processus, alors le travail de programmation et de conception pourra être nourri de leurs compétences, savoir-faire, remarques, et cela permettra d'éviter un grand nombre de dysfonctionnements ultérieurs. L'impact sur la qualité des espaces et les coûts générés par leur entretien peut être potentiellement important.

Cette approche permet donc de mobiliser des sources d'information et de connaissance qui vont nourrir la pertinence des projets. A travers les opportunités d'échange et le débat qu'elle offre, elle constitue par ailleurs le vecteur d'un véritable enrichissement des compétences des acteurs et des habitants usagers qui bénéficient de ses effets d'apprentissage. Elle permet également de trouver des solutions par approximations successives qui peuvent convenir à tous. *Souvent en effet, les solutions émergent du travail collectif et ne constituent pas des préalables auxquels il est demandé d'adhérer*. S'interrogeant chemin faisant sur les liens entre ces solutions et le sens du projet, ses finalités, cette approche permet donc de prendre en charge une dimension fondamentale inhérente à l'élaboration et la conduite tout projet, celle de la reconnaissance et de la prise en compte de l'incertitude

C'est l'approche autour de laquelle le programme USER s'est construit, mais il ressort des

expérimentations et des échanges au sein du réseau, une grande difficulté à mobiliser les parties prenantes et à construire un processus collectif des différents acteurs. Cela tient bien sûr à l'extrême variabilité des cultures politiques et des conceptions de l'action publique. Cela tient également à la rigidité des organisations et à leur capacité (ou incapacité) à évoluer et à construire de nouvelles pratiques participatives. Les questions sur les outils et les techniques participatives ne sont que la part la plus apparente, la zone de questionnement la plus facile à énoncer, par rapport aux enjeux qui sous-tendent l'évolution des cultures professionnelles et des organisations.

### ***Le rôle des concepteurs***

Cette approche a deux incidences notables sur le rôle des concepteurs dont le choix devra bien sûr tenir compte des compétences (savoir-faire) indispensables pour mettre en œuvre ce type de démarche.

Elle permet de distinguer clairement l'énoncé des attentes qui doivent être prises en compte au moment de la *programmation* des projets, et la conception proprement dite. La programmation est le moment au cours duquel sont définis les fonctions et les usages que les espaces projetés doivent permettre de développer. C'est également le moment où les exigences, les prescriptions, les attentes que les concepteurs devront satisfaire sont précisées. Dans ce processus les architectes mobilisés ne sont plus seulement au service des habitants-usagers. Ils ne peuvent pas non plus imposer un « parti pris » dont la légitimité serait fondée sur leur seule compétence professionnelle qui ne devrait pas être questionnée. Ils doivent rechercher des solutions qui intègrent au mieux les attentes des différentes parties prenantes. Ils sont dans une situation où ils sont chargés de traduire, de proposer des scénarios qui doivent agencer, composer les multiples exigences des acteurs. Au-delà de leur mission de concepteur, ils ont alors un rôle d'assistant à la maîtrise d'ouvrage. Ils interviennent dans le processus décisionnaire puisque c'est notamment au travers de l'exercice de la co-conception que les processus décisionnels vont s'élaborer. La méthode est à construire et constitue en soi une première étape de co-construction.

Par exemple, les attentes et les problèmes d'usage que les parties prenantes soulèvent peuvent être consignés dans un mémento qui peut être intégré au cahier des charges définissant le programme à réaliser qui sera soumis aux concepteurs. Il appartient alors aux professionnels de proposer différents scénarios d'aménagement qui mettront en scène les solutions qu'ils peuvent apporter aux problèmes soulevés et aux différentes attentes exprimées en tenant compte des multiples contraintes. Les habitants et les autres acteurs pourront ensuite être associés à l'évaluation de ces différents scénarios au regard des attentes qu'ils ont formulé, et des objectifs qu'ils se sont fixés collectivement. L'ambition de cette conception est de sortir d'une approche dans laquelle l'architecte apporte sa solution pour mettre ses compétences au service d'un projet de co-conception avec les parties prenantes et bien sûr les habitants-usagers.

## **Quelle conception du diagnostic, des processus de décision et de la prise en compte du fonctionnement et de l'adaptabilité ultérieure des espaces créés ?**

### ***Conception du diagnostic***

Cette démarche permet d'intégrer les connaissances dont disposent les habitants **et** elle reconnaît également la pertinence et la légitimité de la pluralité des expertises. La mise en perspective des problèmes, besoins, attentes, des différents acteurs est ainsi posée comme un moyen d'enrichir la compréhension que l'on peut avoir des possibilités d'aménagement d'un espace public, mais également des contraintes qu'il faut prendre en compte.

A la différence du cas précédent qui était relativement simple (mais qui, comme on l'a vu, pouvait entraîner des dérives et générer des tensions lors de la réalisation du projet), c'est ici la question de la composition des intentions, des exigences et des visions dont chaque partenaire est porteur qui

constitue le véritable enjeu. La question de la légitimité de chaque partenaire, du degré et du champ de légitimité dont chacun dispose, ou de celui qui lui est donné dans la démarche, est fondamentale.

Il ne s'agit pas de juxtaposer des éléments de diagnostic mais bien de les composer, de les articuler, d'œuvrer collectivement à la compréhension des enjeux, d'identifier quelques intentions fondatrices partagées par tous et d'arriver à élaborer une perspective d'ensemble, une visée commune. Il s'agit de faire émerger ce qui fait « sens commun ». En ce sens la notion d'intention est essentielle pour aller vers un partage des enjeux, d'objectifs, par opposition à une démarche visant à rechercher d'emblée des solutions qui serait clivant. L'enjeu est d'élaborer une ambition partagée plutôt que de chercher à faire prévaloir une ambition contre une autre.

### ***Les processus de décision***

Dans cette démarche les habitants et d'autres parties prenantes sont donc associés au processus d'élaboration. Concernant le processus décisionnel, deux modalités peuvent être envisagées :

- les habitants mobilisés et les autres parties prenantes peuvent être associés à la décision : c'est alors un processus de codécision ;
- les responsables politiques peuvent choisir de décider seuls *in fine*, après avoir initié ce processus : c'est alors une démarche de co-élaboration.

Dans tous les cas, les règles du jeu doivent être claires dès le début du processus. Dans une démarche qui se limite à une co-élaboration du projet, il est indispensable que les responsables politiques et les autres décideurs rendent compte de leurs décisions aux acteurs et aux habitants usagers qu'ils ont mobilisés et explicitent les raisons qui les ont motivées. Ce retour vers les acteurs et habitants-usagers des propositions qui ont été prises en compte et de celles qui n'ont pas pu l'être est fondamental.

Dans le cas de la codécision, cette démarche constitue le creuset d'une élaboration de l'intérêt général auquel doit contribuer le projet qui ne correspond ni à la conception préalable qu'en avait les décideurs, ni à la somme des intérêts particuliers des parties prenantes.

Il nous semble que l'on pourrait également envisager *un processus décisionnel itératif*. Les décisions se prennent alors par itérations successives qui permettent de se rapprocher progressivement du scénario qui conviendra à tous, c'est à dire celui dans lequel chacun retrouvera à la fois une visée d'ensemble qui fasse sens et le dépasse et la prise en compte d'intentions spécifiques et très importantes pour lui<sup>20</sup>.

### **Echelle urbaine, statut et vocation des espaces**

Nous avons déjà évoqué le fait que les habitants qui se mobilisent pour participer à la conception d'un espace public tendent à restreindre cette participation aux personnes qui vivent à proximité ou à des associations porteuses de conceptions particulières (mouvements écologistes, sécuritaires ou autres). Cela peut conduire à une sorte de privatisation des espaces publics, souvent pour satisfaire les riverains qui tendent à exercer des pressions sur les pouvoirs publics, et ce au détriment des autres citoyens.

On ne peut pas attendre que ces habitants ou ces associations aient spontanément le souci de penser l'aménagement d'un espace particulier comme devant être un élément de l'ensemble du réseau des espaces publics d'une ville. Chaque espace doit pourtant être articulé aux différents espaces de la

---

<sup>20</sup> C'est le type de processus que nous avons mis en place à Orly avec J.D.LAFORGUE Architecte Urbaniste pour la programmation de la ZAC des Carrières dans un contexte très conflictuel. Les décisions ont été prises par itérations successives sans que l'on puisse distinguer un moment de la participation et un moment de la décision.

ville et remplir des fonctions spécifiques et complémentaires des autres. Même s'il est normal que des habitants désirent disposer d'un ensemble d'aménités à proximité de chez eux, ou bien souhaitent promouvoir une conception particulière de l'espace public, il n'en demeure pas moins que ce dernier est imbriqué dans un système complexe d'espaces avec lequel il interagit.

Il faut réaliser un travail d'explicitation très important pour resituer la vocation d'un espace public particulier dans une configuration urbaine plus large. Il importe également de montrer qu'en fonction de sa localisation dans la ville, de sa configuration, des formes d'habitat qui l'entourent, des possibilités concrètes de développement des activités qu'il offre (notamment des activités commerciales), du réseau d'équipements publics implantés alentour, un espace public donné peut remplir certaines fonctions et pas d'autres. Il faut également tenir compte de son accessibilité et de la densité d'habitations alentour qui va conditionner sa fréquentation, afin de le dimensionner de manière pertinente.

Mais lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par les responsables politiques de la Ville et les habitants mobilisés constituent une source parmi d'autres des attentes qui doivent être prises en compte, on peut mettre en œuvre une approche dialectique articulant leurs préoccupations locales et les enjeux urbains plus larges. La difficulté réside dans le statut des habitants dans ce processus, qui les place « parmi d'autres » et pas comme « les seuls légitimes ».

Nos observations et le contenu des échanges lors du programme USER, montrent que l'ambiguïté domine souvent quant à la qualification de ce statut, complexifiant les processus de co-conception.

### **Le statut des responsables politiques et des institutions et l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative**

Les responsables politiques sont positionnés dans un rôle qu'ils connaissent et qui consiste à la fois à orienter le développement de leur ville, à assumer la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage de la conception et de la réalisation des projets d'aménagement, mais aussi à favoriser l'expression des attentes des citoyens et des autres acteurs qui participent à la fabrication et à la gestion de la ville. C'est un positionnement qui modifie peu les organisations en place. Cette faible évolution peut en soi constituer une difficulté et donner aux institutions en place l'illusion qu'aucune modification de leurs pratiques et de leurs modes d'organisation n'est nécessaire. Or il n'en est rien.

Les responsables politiques sont amenés à jouer ce qui constitue un rôle essentiel du politique, qui consiste à favoriser la coopération entre les citoyens et ces acteurs, et à réguler leurs désaccords en assumant un rôle d'arbitrage souvent difficile.

Ce processus de co-production permet d'articuler la démocratie représentative assurée par les élus locaux et la démocratie participative, au lieu de les opposer et constituer un cadre pour favoriser l'apprentissage à la fois de la démocratie, de la coopération, et de l'élaboration collective de projets.

Les institutions, et notamment les services des villes, sont réintégrées dans ce processus, elles assurent la mise en œuvre du processus de programmation/conception/réalisation. Mais elles sont mises en situation d'organiser la coopération entre les différentes catégories d'acteurs concernés (notamment avec les habitants mobilisés) pour conduire ce processus, ce qui ne correspond pas toujours à leur culture. Il leur faut agencer les différentes attentes et les différents points de vue. C'est un processus de médiation, qui se rapproche de la notion de co-maîtrise d'ouvrage.

Les institutions doivent ainsi adopter une posture d'ouverture et de partage des choix de conception mais aussi de la décision. Dans cette conception, elles doivent assurer l'articulation entre les orientations portées par les responsables politiques et les attentes des habitants, et veiller par ailleurs à prendre en compte les exigences portées par les groupes d'habitants mobilisés, mais aussi les besoins des autres catégories d'habitants qui ne participent pas à ce processus.

Elles doivent par ailleurs gérer la dialectique (et les conflits éventuels) entre le « local » et l'ensemble de la ville, entre la satisfaction des attentes des riverains, des personnes habitant à proximité des espaces publics en jeu, et le fait de concevoir chaque espace public particulier comme un élément du réseau des espaces publics de la ville qui doit donc s'articuler à ce réseau et remplir des fonctions spécifiques à cette échelle afin de contribuer à sa dynamique de développement.

Ce qu'elles pratiquent généralement de manière unilatérale (conception / décision), doit être entièrement reconstruit pour mettre en place une conduite de projet élargie et partenariale, où elles jouent un double rôle de médiation et de décisionnaire.

## La participation source utile de pertinence des projets

Dans ce cas de figure, la participation n'est pas considérée comme indispensable, mais comme une démarche utile dans certaines situations ou cas particuliers. Il convient de noter qu'à la différence du cas précédent, la participation n'est pas posée ici comme une démarche permettant « d'assurer la pertinence » des projets, mais seulement comme une démarche utile « pour » contribuer à la pertinence des projets.

Il peut s'agir de situations où il existe une forte pression de groupes d'habitants désireux de participer à un projet, ou bien lorsque les responsables s'interrogent sur la vocation d'un espace et les usages qui peuvent s'y déployer, ou bien encore lorsque différents modes d'aménagement peuvent être envisagés, sans que l'un d'entre eux paraissent réellement préférable ou que le cadre réglementaire l'impose. L'implication des habitants est alors sollicitée pour trancher.

La participation des habitants peut également être jugée nécessaire pour aménager certains types d'espaces, le plus souvent pour des espaces de proximité concernant un nombre restreint d'habitants ou bien une catégorie particulière d'usagers, comme par exemple l'aménagement d'un city-stade jouxtant un équipement socio-culturel. Elle peut aussi être motivée par la conviction très largement répandue que la participation améliore l'appropriation ou le respect des lieux par ses usagers et donc par une préoccupation concernant le fonctionnement ultérieur des espaces créés.

## Quelle conception et statut de l'habitant et de sa légitimité ?

Nous ne sommes pas alors dans une démarche de co-production dans laquelle les attentes et les suggestions des habitants peuvent se déployer *au même titre* que les exigences et les contraintes des autres acteurs impliqués, et donc avec un statut et une légitimité comparables. Le point de vue des habitants est davantage considéré comme un complément utile pour assurer la pertinence des projets.

Par rapport aux démarches antérieures, on observe une forme de renversement du statut des habitants:

- lorsque la participation est posée comme une source exclusive de pertinence, les autres acteurs (architectes, services techniques notamment s'ils sont associés) doivent mettre leurs compétences au service des habitants, ils sont, en quelque sorte, « au service » des habitants.
- dans les processus de co-production, habitants et acteurs qui participent sont dans des statuts qui visent à être équivalents. Si la co-production va jusqu'à la co-décision, on peut considérer que la parité entre les acteurs est totale. S'il s'agit d'un processus de co-élaboration, alors nous avons vu que les décideurs, notamment les responsables politiques, doivent non seulement présenter et argumenter leur choix face aux habitants mais de surcroît se positionner comme les garants du respect de la prise en compte de leurs attentes.
- si la participation est estimée utile pour assurer la pertinence des projets, les principaux

opérateurs, notamment les responsables politiques, estiment qu'ils peuvent par eux-mêmes ou en mobilisant certaines ressources (expertises) prendre en charge le projet (programmation, conception). Toutefois, ils estiment également que les habitants, usagers disposent d'une expertise dont ils doivent pouvoir bénéficier et que la participation, c'est-à-dire un processus de travail collectif auquel ils seront associés, constitue le cadre le plus favorable pour pouvoir en bénéficier. Les habitants-usagers sont donc conviés à participer selon des modalités et sur des objets décidés par les principaux opérateurs. Ceux-ci peuvent concerner la totalité du projet ou certains aspects spécifiques. La légitimité des habitants-usagers est reconnue mais dans un cadre, des conditions, selon des modalités, auxquels ils ne prennent aucune part.

Comme nous le verrons, ce cas de figure peut se déployer selon deux modalités différentes, la négociation avec les habitants sur des objets définis, ou bien leur consultation.

### **Quelles motivations des responsables politiques ?**

Les motivations des responsables politiques pour solliciter l'avis des habitants peuvent être multiples. Nous mettrons de côté les situations dans lesquelles ils sollicitent l'avis des habitants pour des raisons formelles, car on ne peut pas dire alors qu'ils jugent réellement leur participation utile.

La consultation des habitants peut être liée à une situation conflictuelle, dans laquelle les responsables politiques veulent maîtriser les décisions essentielles, mais sont disposés à intégrer certaines demandes des habitants. Il peut s'agir de l'aménagement d'un espace clairement considéré comme un enjeu à l'échelle de la ville, mais pour lequel les responsables acceptent de prendre en compte certaines demandes des riverains.

Cela peut également concerner des projets confiés à des concepteurs et aux services d'urbanisme de la ville, mais dont les élus craignent qu'ils ne correspondent pas réellement aux attentes des usagers. C'est donc un moyen pour eux de contrôler la pertinence des propositions que leur font les concepteurs et leurs propres services. Certains élus peuvent d'ailleurs avoir la stratégie de confier la responsabilité des projets à des concepteurs et à leurs services, mais en les prévenant qu'ils solliciteront l'avis des habitants, voir une validation de leurs propositions par les habitants. Ceci oblige les concepteurs et les services à avoir par avance le souci de prendre en compte les attentes des habitants et de ne pas faire des projets qui risquent de susciter leur hostilité. C'est une manière pour les élus locaux d'utiliser les habitants comme contre-pouvoir par rapport aux concepteurs qu'ils ont mandaté et à leurs propres services, quand ceux-ci sont très puissants et qu'ils ont du mal à les contrôler. Ils peuvent aussi adopter cette stratégie quand ils craignent que les concepteurs aient des approches relativement décalées par rapport aux attentes des habitants ou bien que leurs services soient trop technicistes. Cela correspond à un souci fréquent des élus de ne pas mettre en œuvre des projets qui risquent de générer des conflits avec les habitants, voire des contentieux avec les associations.

Cette posture place l'habitant dans un rôle de validation, plus qu'elle ne lui reconnaît une capacité à contribuer à l'élaboration du projet. L'expertise d'usage n'est donc pas le fondement de ce mode de participation, mais positionne les habitants dans un statut de « personnalité qualifiée », sur un niveau comparable à l' élu (hors du champ technique)... le pouvoir en moins C'est un sujet de confusion, parfois générateur de conflits, lorsqu'il n'est pas clairement explicité.

### **Quels rôles des acteurs concernés**

#### ***La composition, la posture et les conceptions défendues par les habitants***

La composition du ou des groupes d'habitants se fera souvent sur la base du volontariat en intégrant éventuellement de représentants d'associations. Le conseil de quartier peut servir de base à cette constitution ou bien alors les habitants peuvent être invités à participer à une réunion d'information

et seront sollicités à cette occasion.

La consultation peut porter sur la totalité du projet (solicitation en amont), les responsables souhaitant savoir comment les habitants réagissent aux intentions d'ensemble portées par le projet ou bien être restreinte à certaines dimensions qui selon les responsables les concernent plus directement. Ils seront alors sollicités pour formuler des remarques, des propositions ou simplement une appréciation sur le projet déjà avancé.

*Ils peuvent être consultés, c'est à dire que les acteurs, notamment les concepteurs et les services techniques s'ils sont associés, chercheront à recueillir leur avis, leurs remarques, leurs propositions, et ajusteront éventuellement le projet en conséquence. Mais alors les responsables ne s'engagent pas nécessairement à faire évoluer les projets pour intégrer ces propositions.*

La participation peut également inclure *la négociation* de certaines dimensions du projet, c'est-à-dire que pour certains aménagements ou sur certaines questions sensibles, l'accord des habitants sera requis pour que les options proposées soient finalement retenues.

Les modalités de participation des habitants sont à la fois circonscrites, puisque l'on n'est pas dans un processus de co-production, mais elles peuvent être assez diverses. Ainsi pour l'implantation d'une ligne de tramway ou bien d'un centre commercial, la consultation ne portera pas sur la décision même de réaliser de tels équipements, mais sur les modalités de leur réalisation, sur les aménagements complémentaires qui sont envisageables.

La sollicitation de l'avis des habitants peut porter sur la validation ex post du projet déjà conçu, afin de l'ajuster pour intégrer certaines de leurs demandes. Il est également possible de combiner ces deux formes de consultation, en amont et en aval de la conception des projets.

Certaines démarches peuvent consister à réaliser des enquêtes auprès des habitants et un travail d'observation fine de leurs usages, afin d'acquérir une compréhension de leurs pratiques pour concevoir le projet, sans donc impliquer collectivement les habitants à son élaboration. Mais le projet envisagé est ensuite soumis à l'évaluation d'un groupe d'habitant, ce qui permet aux concepteurs de s'assurer qu'ils ont effectivement compris les pratiques et les attentes des habitants et que leurs propositions y répondent effectivement.

Les modalités de gestion des conflits qui peuvent apparaître entre des habitants et les responsables politiques comportent différents risques :

- la résolution du conflit peut passer par une concession des décideurs aux habitants. Toutefois dans ce cas, la négociation est le plus souvent gérée avec la partie du groupe d'habitants la plus virulente sur le sujet. Cela pose la question de la représentativité de manière très aigüe, démontre la fragilité de cette posture et surtout démontre que le mode de décision n'est aucunement modifié (par rapport à un processus sans concertation).
- la résolution du problème peut également être gérée par une délégation de gestion d'un aspect du projet, concédée à travers un processus participatif, sur une échelle ou un objet du projet généralement limité voir symbolique. Cette dernière manière de faire montre peut-être la voie vers un processus participatif différencié, variant les échelles, les objets et les thématiques de projets (mélangeant différents modèles participatifs).

### **Le rôle des autres acteurs**

La maîtrise d'ouvrage est assurée par les responsables politiques et leurs services, les habitants ne participent pas à la maîtrise d'œuvre puisque leur avis est seulement sollicité en amont et /ou en aval de la conception des projets. Selon les cas (consultation ou négociation), les maîtres d'ouvrage sont dans une situation où ils peuvent se sentir libres d'intégrer ou pas les attentes exprimées par les

habitants sollicités. Ils maîtrisent donc le processus d'élaboration des projets.

Il en est de même pour les concepteurs, qui sont amenés à devoir répondre aux exigences du cahier des charges défini par la maîtrise d'ouvrage. Ils conservent une liberté entière d'interprétation de ses exigences et beaucoup dépendra alors de la qualité du cahier des charges, de ses modes d'élaboration et de la capacité de la maîtrise d'ouvrage à le faire respecter. Le cahier des charges peut intégrer certaines attentes formulées par les habitants et validées par la maîtrise d'ouvrage (s'il y a eu consultation ou négociation en phase amont).

Les maîtres d'ouvrage peuvent aussi demander aux concepteurs d'être particulièrement attentifs à ces demandes des habitants, voire de les associer éventuellement à la conception de certains aspects du projet. De la même façon, les maîtres d'ouvrage peuvent leur demander de soumettre leur avant-projet à l'avis d'un groupe d'habitants pour s'assurer que certaines de leurs propositions ne suscitent pas leur hostilité.

Mais indépendamment des exigences posées par la maîtrise d'ouvrage, les concepteurs peuvent aussi adopter d'eux-mêmes une posture où ils auront le souci d'échanger avec un groupe d'habitants pour nourrir leur réflexion, et ensuite leur présenter leur avant-projet pour identifier les propositions qui suscitent des réticences voire une certaine hostilité, de repérer les manques éventuels, afin d'apporter des corrections. Ils peuvent aussi solliciter l'avis des habitants s'ils hésitent eux-mêmes entre différentes solutions.

### **Quelle conception du diagnostic, des processus de décision et de la prise en compte du fonctionnement et de l'adaptabilité ultérieure des espaces créés ?**

Théoriquement, les diagnostics doivent interroger les fonctions et le rôle que tel ou tel espace public doit jouer dans la trame des espaces de la ville, questionner l'attractivité qu'il peut avoir en fonction de sa localisation, des voies qui y conduisent, de son accessibilité. A partir de là, il s'agit d'identifier les équipements qu'il serait judicieux d'y implanter, les usages qui peuvent s'y développer. Cela peut conduire à en faire un pôle commercial, un lieu regroupant des équipements publics ou des locaux d'activité, ou bien à contrario un espace paysager, ou bien encore à mixer certaines de ces fonctions.

C'est donc dans un second temps que les préoccupations des riverains, les problèmes que les fonctions projetées peuvent générer pour les habitants des alentours (problèmes de circulation de stationnement, de sécurité, etc.) seront prise en compte et que leur « expertise d'usage » pourra être sollicitée. C'est donc surtout sur les problèmes de fonctionnement des aménagements projetés qu'il importe de solliciter et de prendre en compte les points de vue des habitants.

Les habitants n'étant pas dans une situation de co-décision, ni même de co-élaboration, la décision appartient pleinement aux responsables politiques qui sont garants du développement de la ville.

La définition de la pertinence des projets que nous avons proposée implique d'analyser les conséquences des différentes options d'aménagement possibles sur la gestion, sa qualité, sa faisabilité, ses coûts et les conditions d'évolutivité et d'adaptabilité possibles. Cela nécessite de s'appuyer sur les compétences des acteurs et des structures en charge du fonctionnement des espaces créés. Si l'on peut imaginer que cette prise en compte devrait aller de soi dans la coproduction, il n'en va pas de même ici. La mobilisation de ce type de compétence dépend beaucoup des cultures organisationnelles locales et de la manière dont la conception et la mise en œuvre de démarches de gestion urbaine ont pu irriguer ou pas les structures elles-mêmes (conception de leur rôle, modes d'organisation, pratiques).

### **Echelle urbaine, statut et vocation des espaces**

Les maîtres d'ouvrage et les concepteurs peuvent librement concevoir le projet d'aménagement de

tel ou tel espace particulier comme un élément s'articulant à la trame des espaces publics et des équipements de la ville et pas seulement comme un lieu destiné aux habitants qui vivent à proximité. L'avis des habitants peut être sollicité sur l'ensemble du projet, afin de savoir comment ils réagissent aux propositions qui leur sont faites. Mais la démarche doit alors préciser d'emblée que leurs points de vue ne peuvent être pris en compte sur la conception d'ensemble, qui renvoie à la place et aux fonctions que l'espace doit remplir à l'échelle d'un secteur urbain plus large ou de la ville. C'est seulement sur les éléments qui affectent directement les riverains que la maîtrise d'ouvrage peut s'efforcer de prendre en compte les demandes exprimées.

L'espace public faisant l'objet d'un aménagement peut donc être conçu comme un espace destiné à l'ensemble des habitants de la ville et non pas comme un espace de proximité pour ses riverains. Ce point met en évidence la question fondamentale des échelles urbaines en jeu et pointe la difficulté à envisager un seul modèle participatif pour l'ensemble d'un projet urbain, dans toutes ses dimensions, destinations et usages.

### **Le statut des responsables politiques et des institutions et l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative**

Les responsables politiques ont alors la maîtrise du processus d'élaboration des projets qui leur est dévolue par la démocratie représentative et la démocratie participative est circonscrite à certains aspects concernant le fonctionnement des espaces aménagés. Elle n'est sollicitée que pour procéder à des ajustements des projets.

### **La participation, source marginale de pertinence des projets**

Nous évoquerons rapidement ce cas de figure dans lequel la participation devient en quelque sorte « une variable d'ajustement », elle affecte peu cette la conception des projets.

Elle est généralement limitée à la mise en place d'un dispositif d'information en amont de l'engagement du travail d'élaboration des projets, parfois également au cours de la formation du projet (par exemple à l'issue de la phase de programmation) pour tenir les habitants-usagers au courant du travail engagé si ce processus tend se prolonger, et *in fine* pour leur présenter le projet définitif après qu'il ait été validé par les responsables politiques. A l'issue de ces réunions de présentation les responsables peuvent éventuellement prendre en compte certaines remarques formulées par les habitants et procéder à quelques ajustements du projet.

Cela n'exclut pas bien sûr que les maîtres d'ouvrage et / ou les concepteurs mobilisent des techniques leur permettant d'observer les pratiques des habitants et leurs usages de l'espace concerné, qu'ils les consultent à travers une enquête pour connaître leurs attentes. Ils peuvent également s'appuyer sur une structure d'ingénierie ou alors sur une équipe de conception pluridisciplinaire qui mobilisera différentes méthodes pour analyser et comprendre le fonctionnement des espaces, leurs dysfonctionnements, leurs potentiels. Toutefois, hormis des réunions d'informations, il n'y a pas de dispositif de consultation, telles que des réunions publics ou des ateliers d'habitants pour débattre de la conception du projet.

Les responsables politiques peuvent estimer que les habitants ne sont pas compétents pour concevoir des projets contribuant au développement de la ville et assument le fait, qu'au nom de la démocratie représentative, ils sont les seuls légitimes pour orienter ce développement. A fortiori, s'il s'agit de projets faisant partie du programme qu'ils ont défendu au moment de leur élection, ils peuvent estimer qu'ils ne font que tenir leurs engagements. Au nom précisément de cette même démocratie représentative, ils s'estiment tenus d'informer les habitants de leurs intentions et des actions qu'ils vont mettre en œuvre et considèrent qu'ils doivent écouter les réactions que suscitent leurs projets. Dans ce cas, l'habitant n'est pas réellement considéré comme légitime pour concevoir

l'espace public à la fois pour des raisons techniques et politiques :

- il n'est pas jugé compétent pour faire des propositions d'aménagement, car il ne peut pas prendre en compte toutes les exigences que comporte la conception d'un espace et les problèmes que pose son fonctionnement (problèmes de circulation, d'accessibilité, de coexistence de multiples usages, de sécurité, d'entretien futur, etc...). Cette compétence est réservée aux professionnels ;
- Il ne peut pas concevoir un espace au nom du bien commun, car il a essentiellement le souci de ses propres usages et il se préoccupe surtout des perturbations et des nuisances que le projet peut entraîner. Il ne peut donc pas concevoir un espace public destiné à contribuer au développement de la ville et accueillir des fonctions utiles à tous les usagers ;

Nous nous retrouvons dans la situation précédente où les responsables politiques, les services des villes et les concepteurs, maîtrisent la conception des projets. S'ils ne se donnent pas les moyens de connaître les pratiques et les attentes des habitants au moins à travers un travail d'observation et d'enquête, et que leur réflexion n'est pas nourrie par des échanges avec eux, ils travaillent alors en aveugle et ne peuvent pas anticiper sur les réactions que la réalisation effective des projets suscitera. Ce cas de figure peut aussi correspondre au recours à des urbanistes-architectes de renom dont la notoriété constitue, aux yeux des responsables politiques, une garantie de qualité du projet.

## Pour conclure

Nous avons cherché à montrer que derrière un énoncé générique, la participation des habitants-usagers à des projets d'aménagement pouvait revêtir des acceptations très variées selon qu'elle était considérée comme leur seule source de pertinence, ou bien comme une source indispensable, nécessaire voire seulement utile. Cela revient à conférer aux habitants des rôles et des statuts très différents. Nous avons insisté sur l'importance de ne pas considérer la participation de manière isolée mais dans ses modalités de relations et d'interaction avec le rôle de l'ensemble des autres acteurs concernés par ces espaces et en particulier les responsables politiques. Nous avons également souligné que l'on ne pouvait dissocier la participation des objets sur lesquels elle porte et même à l'intérieur de la catégorie des espaces publics, les types de participation peuvent différer profondément selon leur nature et leur place dans le réseau des espaces public d'une ville.

On ne peut donc enjoindre les acteurs à développer « la » participation des habitants. Pour chaque projet concerné il importe de s'interroger sur le choix des formes et des modalités de participation qui paraissent les plus pertinentes. Ce choix doit être fonction du contexte politique et organisationnel dans lequel les projets sont élaborés et de la nature des espaces concernés, et donc des fonctions qu'ils remplissent, des enjeux qui sous-tendent leur aménagement et des problèmes qu'ils posent.

Enfin, il nous semble important de considérer les démarches de participation des habitants à la conception des espaces publics comme des processus d'apprentissage qui concernent l'ensemble des acteurs concernés., reposant sur une légitimité de la connaissance et donc de l'expertise, et/ou sur une légitimité de la décision. L'évolution des conceptions, des postures et des pratiques incorporées par tous se fera nécessairement dans des démarches successives dont il importe à chaque fois de retirer les enseignements.