

PARTICIPER ?

PROPOSITION
D'ANALYSE CRITIQUE
DES THÉORIES ET OUTILS
DU DROIT À LA VILLE

Pavel Kunysz

D



Participer ?

Proposition d'analyse critique des théories
et outils du droit à la ville

Pavel Kunysz

Participer ?

Proposition d'analyse critique des théories
et outils du droit à la ville

Direction de la collection
François Schreuer

Le présent ouvrage est édité, en ce mois de décembre 2017, sous format numérique. Il fera l'objet d'une mise en débat pendant les premiers mois de l'année 2018, avant d'être édité sur papier.

Pavel Kunysz est titulaire d'un master en architecture et aménagement du territoire (2015) et d'un master en sociologie à finalité approfondie (2017) de l'université de Liège. Actuellement animateur et rédacteur au sein de l'ASBL urbAgora, il développe une réflexion sur le rôle socio-politique des espaces conçus. Ses travaux l'ont porté à traiter de sujets tels que les relations entre ville, sécurité et liberté, les identités sociales et historiques des lieux et la responsabilisation des architectes face aux environnements sociaux dans lesquelles ils agissent.

Ce livre est publié avec le soutien du Ministère de la Culture de la Communauté française, dans le cadre de la mission d'Education permanente de l'asbl urbAgora.

urbAgora asbl
Rue Saint-Denis 10
B-4000 Liège

Table

En guise de préambule.....	7
Introduction.....	19
Chapitre 1 — Pourquoi la participation ?.....	23
Lefèbvre et le droit à la ville.....	23
Survie et évolutions contemporaines : réveil participatif ou dévoiement d'un concept ?	37
Chapitre 2 — Que sont les processus participatifs ? Comment les évaluer ?.....	53
L'échelle de la participation en Wallonie.....	54
Limites et réticences aux processus participatifs.....	73
Chapitre 3 — Participation : cas concrets et bonnes pratiques.....	83
Participation concrète : quelles mises en œuvre ?.....	84
Embûches communicationnelles et capacité à la création de cultures locales.....	92
Conclusion.....	107
Bibliographie.....	111

En guise de préambule

Compte-rendu subjectif d'une séance de concertation — par Laure Terwagne¹

J'arrive tout juste à temps au théâtre, où a lieu la réunion. Tout le monde est déjà entré, y compris les dizaines de membres de la « Plateforme Place Cockerill » qui ont distribué des dépliants, que tout le monde, dans la salle, lit en attendant que la séance commence. Je repère facilement les militants parmi la centaine de personnes présentes : ils portent un t-shirt blanc sur lequel est imprimé un gros logo rond, en rouge et bleu, figurant un bateau qui symbolise la place Cockerill — on y reconnaît le bâtiment de l'université et la Grand-Poste — en train de sombrer, déséquilibré par les voitures dans ses cales. C'est d'ailleurs en félicitant l'artiste qui a conçu ce logo que l'échevin Firket ouvre bientôt la séance : il trouve que ce dessin « a quelque chose », « graphiquement, s'entend », parce qu'« il ne représente bien entendu pas la réalité », comme il va bientôt le démontrer.

¹ Texte reproduit tel quel de la revue *Dérivations*, n°1, septembre 2015, pp. 54-58.

La petite salle du théâtre, au premier étage, est bien remplie. Ce qui me saute d'abord aux yeux, c'est la disposition des lieux, qui induit une opposition bipolaire : sur la scène des acteurs, une tribune pour la parole officielle et, dans les gradins des spectateurs, le public. La dissymétrie entre ces deux paroles, établie dans l'espace, le sera aussi dans le temps : l'un des « camps » prendra la parole pour une durée qu'il aura fixée unilatéralement, prenant le temps d'exposer ses arguments longuement préparés ; le deuxième étant prié d'attendre la fin pour poser ses questions.

Les personnes qui occupent la scène ont — curieusement — l'air de ne porter qu'un seul discours. Ils présentent leur paroles successives comme complémentaires et non comme des points de vue qui peuvent diverger. Physiquement, ils se ressemblent aussi : uniquement des hommes blancs, dans la fleur de l'âge, en veston et cheveux courts. J'ai pourtant lu dans les médias et sur les réseaux sociaux, qui frissonnent beaucoup à propos de ce projet, que le parking est porté par un promoteur privé. Pourquoi n'est-il donc pas à la tribune pour le défendre ? Pourquoi est-ce l'autorité publique qui prend cette place, endossant *de facto* et avant même de savoir ce qu'en pensent les citoyens qu'elle représente le point de vue du pouvoir financier ? Le promoteur brille d'ailleurs par son absence ce soir, à moins qu'il ne soit lui aussi dans la salle. J'avais imaginé qu'une séance de ce type ressemblerait davantage à une discussion organisée par les pouvoirs publics, éventuellement animée par un tiers, entre les acteurs du projet et la population.

Avant même de commencer, la confrontation est organisée, physiquement mise en place. À l'unité de l'acteur 1, elle suggère que réponde celle de l'acteur 2, pourtant composé d'une multitude d'individus qui ne se sont jamais rencontrés, sinon les

membres de la Plateforme ; qui viennent avec des intérêts différents, voire divergents, et dont le niveau de connaissance préalable du projet fait le grand écart entre la découverte — l'enquête publique n'est ouverte que depuis 2 jours — et les positions déjà bien affirmées. Dans ce contexte, comment attendre du public qu'il propose une alternative cohérente ? Quoi que les gens disent, l'autorité pourra toujours prendre ce qui l'arrange, laisser le reste de côté et affirmer qu'elle a tenu compte des remarques au prétexte d'en avoir intégré l'une ou l'autre.

Après réflexion, je ne suis pas étonnée du rapport de force qui tente de se mettre en place dans le public lui-même : des personnes d'horizons différents ont préparé le coup, tentant de mettre à l'unisson le reste de la population par la diffusion de leur analyse et position, sans quoi ils savent, sans doute par expérience — et ceci me laisse penser que le dispositif est toujours le même — que leur avis ne sera pas entendu. Ils poussent la parodie jusqu'à, eux aussi, s'habiller « tous les mêmes ». Ils font bloc.

Quoi qu'il en soit, la tension est palpable d'entrée de jeu. Après le bref hommage d'ouverture/désamorçage au graphiste de la Plateforme Place Cockerill, l'échevin des finances et de la mobilité, Michel Firket, entre dans le vif du sujet. Il parle avec beaucoup d'assertivité. Ce que je retiens de son propos, c'est surtout ceci (c'est moi qui reformule : je n'ai pas d'enregistreur) : *« Ce projet, dit-il, s'inscrit dans des plans qui ont déjà été votés par le Conseil communal : le projet de Ville et le plan de mobilité. Il n'y a donc pas lieu de le remettre en cause sur le principe et l'objet de la réunion de ce soir est de voir s'il est possible de l'améliorer »*. Et puis aussi ceci : *« La construction d'un parking à cet endroit très central sera un moteur de développement pour le quartier. Il est indispensable pour la vitalité du centre-ville »*. Pour lui, ce parking, c'est surtout l'occasion d'« enterrer les voitures »,

et donc de libérer l'espace public. Et si l'on compte le parking sauvage actuel, ce projet ne va augmenter le nombre d'emplacements offerts au stationnement des automobiles « *que de 100 ou 150 places* ». Enfin, pour M. Firket, « *le projet de parking est cohérent avec l'arrivée du tram, et il est complémentaire aux parkings-relais prévus lors la mise en service de celui-ci.* » Là, j'avoue que je ne comprends pas très bien ce qu'il veut dire : pourquoi augmenter l'offre de parking au centre-ville si, dans le même temps, on crée des parkings « de dissuasion » en périphérie ? Je dessine un grand point d'interrogation dans la marge de mon carnet, et j'attends la suite qui va peut-être m'éclairer.

L'orateur suivant est l'échevin des travaux, Roland Léonard. Il rappelle lui aussi que c'est le Conseil communal qui a fixé le cadre du projet en 2010 et 2012, et que le marché, c'est-à-dire la concession pour l'usage du sous-sol, a été attribué à « Galiliège » en 2014. Pas la peine de revenir dessus, donc. Il explique aussi qu'il y a déjà eu un processus de concertation. Mais pas avec le grand public sans titre particulier à faire valoir : cette première « concertation » a réuni « *des acteurs institutionnels directement concernés* », qui ont constitué un comité de pilotage et un comité technique. Ils se sont réunis six fois. Et d'ailleurs, à l'entendre, c'était déjà fort compliqué. La preuve ? Il a fallu mettre d'accord des instances régionales (la Direction régionale des routes, la Direction régionale de l'aménagement du territoire et du patrimoine, la Société régionale des transports) et les adjudicataires (Galiliège), puis les opérateurs importants présents sur la place Cockerill, l'université et le théâtre. Là, il me semble percevoir que, déjà, les commerçants et habitants semblent un peu vexés : ça chuchote et ça se racle la gorge dans la salle. J'ai soudain un doute : le théâtre est-il sur la place Cockerill ? L'échevin poursuit et insiste : il faut comprendre que le projet est

le reflet de centres d'intérêts diversifiés, « *un compromis* ». C'est fragile, un compromis, ça met du temps à se construire et la moindre modification pourrait remettre tout l'équilibre en cause. Gaffe !

Vient ensuite l'exposé du directeur du département de l'urbanisme de la Ville, puis celui des auteurs du projet. Cela dure longtemps, parce qu'il y a beaucoup de contraintes dont il faut que le public prenne conscience et que, comme on l'a déjà dit, tout cela est complexe. Les exposés sont appuyés par un support de présentation qui n'est pas distribué à la salle, de sorte qu'il est parfois périlleux de se repérer sur les plans, d'y distinguer la situation actuelle et la situation projetée et, en même temps, d'écouter les explications qui multiplient les éléments sans toujours nous les montrer avec un pointeur sur l'écran. Cela vaut d'ailleurs mieux pour certains orateurs : le pointeur est un outil qui trahit les angoisses et les malaises. Parfois, il n'est plus possible de montrer un élément précis au public : cela bouge tout le temps, ce bidule, c'est un peu rebelle.

Le projet, donc, s'inscrit dans un ensemble plus large qui comprend la requalification des quais et l'amplification de l'hypercentre piéton, dont un enjeu important est, à terme, l'extension jusqu'à la Meuse. Il est expliqué que la requalification de la place du XX Août, attenante, fera quant à elle l'objet d'une deuxième phase, selon un calendrier indéterminé. Les raisons pour lesquelles le chantier a été divisé en deux phases ne sont pas très claires : initialement, en tout cas, il était prévu de considérer qu'elle formait un espace cohérent avec la Place Cockerill.

Quoi qu'il en soit, nous avons sous les yeux un plan de l'hypercentre en cours de piétonnisation. Plus exactement, celui-ci est « *en cours de réduction de la place accordée à l'automobile* ». Il s'agit donc « *d'observer son évolution à long*

terme ». Le périmètre piéton, il est vrai, s'est agrandi récemment et je trouve que c'est une réussite. Il n'est cependant pas question de réduire l'accès du centre-ville aux voitures, mais seulement de libérer l'espace au sol.

La réorganisation des circulations crée d'ailleurs un problème pour la sortie des voitures du périmètre de l'hypercentre. En effet, si elles peuvent y accéder par 5 entrées et y trouver 3 000 places de parking, il n'y a par contre qu'une seule sortie : la Place du XX Août. S'y s'engouffre un flux automobile équivalent à la circulation des quais, en sorte qu'il y a un goulot, un problème de mobilité. C'est une « *donnée* » majeure pour la réhabilitation de la Place Cockerill, laquelle doit dès lors devenir une sortie supplémentaire. Pour le conseiller en mobilité de la Ville, c'est là l'une des principales « *contraintes* » qui conditionnent l'ensemble du projet : comme un flux important de voitures sort de la « *zone piétonnière* », on ne sait pas faire autrement que de les laisser sortir — c'est implacable — et de les laisser rejoindre les quais dans les deux sens, sauf à générer un embouteillage en amont.

Derrière moi, quelqu'un soupire : « *Et les bus ? Vous avez-vu le tournant qu'ils doivent prendre ? Ce projet n'est pas prévu pour les bus !* »

J'avoue que j'attendais qu'en matière de « *contraintes* », il soit question des grosses canalisations d'égouts, des enjeux d'humidité ou de stabilité dans le sous-sol du bord de Meuse, des règles urbanistiques à respecter, peut-être des difficultés budgétaires du pouvoir public. Mais non, la principale contrainte dont il est question, c'est de maintenir un accès des automobiles à l'hypercentre. Et si cet hypercentre va devenir « *piéton jusqu'à la Meuse* », cela n'empêche pas qu'y soient construits un parking et de nouvelles voies de circulation. J'y perds mon latin.

Il est encore question de la présence de deux accès au parking, dont l'un va occuper une grande partie de la place Cockerill. Cet accès sera doté, apprend-on, d'un « pare-vue » d'une hauteur de 1m80. Cette seconde entrée est prévue pour deux raisons. D'abord parce que le dimanche, c'est jour de Batte, et que la surface dévolue au marché va être rabotée de 30 % de sa longueur à cause de l'arrivée du tram. La Batte s'étendra donc dorénavant jusqu'au Quai Roosevelt, bloquant la première entrée du parking : le dimanche matin, il faudra donc une deuxième entrée au parking. Aucune hypothèse alternative n'est évoquée. N'y a-t-il pas, par exemple d'autres espaces sur lesquels la Batte pourrait s'étendre ? On n'en saura rien. La deuxième raison est de sécurité : « *on ne sait jamais que quelqu'un crève un pneu dans la première entrée, ça peut arriver* ». Les normes de sécurité, pourtant, n'imposent pas cette précaution.

On détaille ensuite d'autres aspects : le caractère agréable des larges espaces publics qui restent sur les côtés et sont traversés par la circulation des bus, la verdure qu'on va planter (on verra, parce qu'évidemment, avec le parking en dessous, il n'y aura pas beaucoup de profondeur possible pour l'enracinement) et la description fastidieuse des nouveaux accès à la passerelle cyclo-pédestre, qu'on ne distingue pas très bien sur le plan : l'accès cycliste n'est pas idéal — ils le savent — mais c'est le meilleur possible étant donné les « contraintes ». Les piétons pourront traverser le boulevard en deux endroits pour la rejoindre. Il y aura des feux pour sécuriser leur passage.

À vrai dire, il n'est pas aisé de restituer la fin de l'exposé. Certaines personnes du public s'impatientaient de pouvoir prendre la parole, intervenant sans la demander. « *Arrêtez vos prolongations, on est venu donner notre avis, pas écouter le vôtre !* », lâche un-qui-se-voudrait-participant. D'autres

surenchérissement. C'est vrai que le temps passe : cela fait plus d'une heure que la partie 1 a la parole, et personne ne souhaite rentrer trop tard chez soi un soir de semaine. L'échevin Firket revient à la table pour la deuxième partie. Il ôte son veston, remonte ses manches et affine son sourire : « *Ça va être du sport !* ». On voit qu'il a l'habitude. Il met tout le monde dans le même paquet avant de commencer.

Rapidement, de nombreux bras se lèvent.

Parmi les remarques qui seront formulées par le public, la durée de l'enquête publique reviendra plusieurs fois : pourquoi n'avoir consenti qu'à 15 jours d'enquête publique ? Rien n'interdit de l'allonger, mais l'échevin se retranche derrière la légalité : il fait ce qu'il doit faire, on ne peut rien lui reprocher. Pour les habitants, 15 jours, c'est trop court pour pouvoir consulter le projet, l'analyser, le comprendre. Il faut dire que les documents de présentation ne sont disponibles qu'à l'administration de l'urbanisme, pendant les heures de bureau. Il est interdit d'en faire des copies et, bien sûr, rien n'est disponible sur le *net*. Dans ces conditions, il est quasiment impossible d'analyser en profondeur un dossier, *a fortiori* de formuler des propositions alternatives. Les concepteurs du projet, des professionnels expérimentés, outillés, disposant de ressources incomparables à celles des habitants, ont quant à eux mis plusieurs mois et parfois plusieurs années pour élaborer une proposition qui leur paraît pertinente et acceptable.

Des commerçants se plaignent de ne pas avoir été associés. Ping pong : — Mais si, on vous a informés il y a deux mois — Oui, informés, c'est bien le problème : on est mis devant le fait accompli — Mais enfin, on ne peut pas tout le temps tout remettre en question — Mais on n'a pas besoin de ce parking !

Car c'est un fait suffisamment rare pour être souligné : même les commerçants présents disent ne pas en vouloir, de ce parking. Celui-ci monopolise bientôt toute la discussion, enlevant au flux automobile sortant le statut de nœud central de l'aménagement. Bien sûr, les commerçants ne veulent pas d'une rampe d'accès mastodonte juste devant leurs vitrines ; mais surtout, ils expliquent quels sont leurs besoins en parking. Je relève : de courtes périodes de 10 minutes, le temps de faire une course rapide (soit pas loin du temps qu'il faudra rien que pour entrer, se garer et sortir dans la nouvelle formule), du parking quasiment gratuit (car on ne paie pas 4 euros pour venir faire de petits achats), du parking pour les vélos (qui est complètement absent du projet), des « dépose-minute » pour l'université et le théâtre, des places pour les riverains, des places pour les personnes handicapées. Le parking souterrain peut-il répondre à cette diversité de besoins ? Une intervenante souligne qu'il lui semble erroné de parler de « déplacement des voitures en sous-sol » car, de fait, ce ne seront pas les mêmes personnes qui l'utiliseront. À cause du temps requis pour y entrer et en sortir, mais aussi des formules tarifaires qui seront indispensables pour assurer une rentabilité au propriétaire. Alors, les utilisateurs actuels, où iront-ils ? Seuls les riverains obtiennent une réponse à cette question : ils auront des places dans les rues avoisinantes.

Ce parking, donc, est attaqué par tous les bouts : aspect esthétique, situation, formules tarifaires, accès automobile et financier. Puis vient la question de sa justification : *« Avez-vous des comptages qui vous permettent d'affirmer que ces places supplémentaires sont nécessaires ? Des statistiques ? De la prospective ? Sur base de quoi pouvez-vous dire qu'il faut un parking à cet endroit ? »*. Le gérant d'un parking du centre-ville insiste : chez lui, c'est loin d'être saturé. Réponse de l'expert de la ville : non, il n'existe pas de statistiques. Pas de comptage. Rien. À

ce moment précis, je me dis que je n'aimerais vraiment pas être à sa place.

La question suivante s'inscrit dans la logique de la discussion : bon, donc on sait tous bien que c'est le promoteur de la Grand-Poste qui l'exige, ce parking, pour avoir un accès qu'il pense indispensable pour son projet de rénovation de ce superbe bâtiment. Alors, c'est quoi son projet ? Et bien — l'intéressé étant absent, c'est la Ville qui se justifie — « *il n'a pas de projet* ». C'est tout ce qu'on peut savoir. Et pourquoi il ne fait pas son parking sur son terrain, à l'arrière du bâtiment, sur la parcelle Florimont ? L'absent ne répondant toujours pas, le public reçoit une explication vague qui mêle : « *La parcelle a été vendue* » et puis « *Ce serait compliqué en sous-sol à cet endroit* », et encore : « *Il n'y a pas vraiment la place* », et enfin : « *De toute façon, cela appartient au privé, on ne peut quand même pas tout imposer au propriétaire* ». Une réplique traverse la salle : « *Mais le privé, lui, peut tout nous imposer ?* »

Une question se fraie un chemin dans la bronca qui prend de l'ampleur, par bribes. Je ne distingue pas si tout vient de la même dame : « *Est-ce que ça sert à quelque chose qu'on fasse nos remarques ? Est-ce que quelqu'un de la ville prend note ? Personne ne prend note ! Vous n'allez même pas retenir ce qu'on vous dit !* ». L'échevin Firket, cassant, coupe court pour annoncer que c'est une séance d'in-for-ma-tion et qu'il n'y a légalement aucune obligation de prendre note. De toute façon, le projet n'est plus modifiable, sinon vraiment à la marge. Parce qu'il a la forte conviction que c'est ça qui est bon pour la ville. La salle reste interdite quelques secondes, puis plus de la moitié du public sort, indigné.

Que faire ? Je reste, intriguée. Pendant le moment de flottement provoqué par cette désertion massive du public, je

crois comprendre que mes voisins font partie de l'équipe des auteurs de projets. Et ils n'hésitent pas à partager leurs commentaires. Ils sont déçus par la qualité des questions. Ils trouvent que les gens râlent pour des détails, qu'ils ne comprennent rien. Après tout le travail réalisé, venir chicaner comme ça... Il y en a un qui dit aux autres qu'ils exagèrent, qu'ils ne devraient pas être méprisants comme ça. Un autre nuance alors en disant qu'une demoiselle a quand même fait une réflexion intelligente. Elle a demandé si on n'attendrait pas d'avoir une meilleure opportunité financière pour concevoir un projet mieux ficelé, par exemple en enterrant les voies de circulation le long des quais de manière à — réellement — rendre le fleuve aux Liégeois.

La séance reprend, pour une bonne demie-heure.

Les interventions remettent de plus en plus le projet en cause, globalement et non plus en se focalisant sur la seule question du parking. Un monsieur demande de but en blanc si l'on ne ferait pas mieux de tout simplement abandonner ce projet plutôt que de se soumettre aux volontés du propriétaire de la Grand-Poste qui souhaite un parking lucratif pour rénover son bâtiment sans projet. À mes côtés, la voix off me souffle : « *En voilà un qui a tout compris* ».

Puis une jeune architecte de l'autre côté de la salle surenchérit : « *Ne serait-ce pas une bonne idée d'organiser un concours d'architecture pour l'aménagement de cette place ?* ». Réponse de la tribune : « *Mais il y a en a eu un, de concours !* ». Probablement le marché public de concession... Les mots sont importants.

Quelques questions touchent aussi à des détails, heureusement pour l'échevin, qui peut se montrer sous un meilleur jour : oui, on pourra mettre quelques anneaux pour les vélos, on s'arrangera

pour caser les places pour personnes handicapées, on négocie avec les voies navigables pour adoucir l'épingle à cheveux de l'accès cycliste à la passerelle, on peut même envisager de la verdure pour camoufler la rampe d'accès au parking et retravailler son design. Oui, on peut vous expliquer une nouvelle fois les passages pour piétons — ne vous inquiétez pas ce sera facile et sécurisé de traverser le boulevard. En plusieurs fois, ce n'est pas idéal, mais on a fait ce qu'on a pu et, croyez-nous, c'est la meilleure solution. La prospective sur l'avenir de l'automobile individuelle, pas forcément promise à un avenir si radieux, est intéressante, « *mais on ne peut pas commencer à tenir compte de tout* ». Là, déjà, « *on prend exemple sur la ville de Gand* ». Et — on ne voit pas bien sur le dessin — mais l'escalier qui descend des quais vers la Meuse, et bien ce n'est pas vraiment un escalier : ce sont des marches... assez larges ! Donc pas de souci pour la dame en chaise roulante qui s'inquiète de pouvoir profiter de l'infrastructure.

Je viendrai plus souvent au théâtre. La programmation en libre accès n'est pas si mal que ça.

Epilogue. M'étant fait mon avis, j'ai participé à l'enquête publique. Une semaine après qu'elle se soit terminée, j'ai reçu un courrier de l'administration dans ma boîte aux lettres — le facteur passe vers midi — m'invitant à une séance de concertation supplémentaire, rendue obligatoire par le nombre de répondants. Elle avait lieu ce jour-là ... à 9h du matin.

*NDE : Depuis lors, le projet de la place Cockerill
a été abandonné à la suite d'une mobilisation citoyenne
pour un aménagement de qualité.*

Introduction

Cette étude est une réaction à un constat somme toute assez commun : des actions dites « participatives », de façon plus ou moins assumée, émergent, toujours plus nombreuses, de la part d'acteurs publics et parfois privés de l'aménagement du territoire. Ces actions sont souvent présentées de façon similaire, basées sur une rhétorique de l'horizontalité, de l'écoute et de l'échange constructif. Elles donnent l'espoir d'un dialogue ouvert avec les autorités publiques, au sein d'un espace de concertation entre les différentes personnes et organismes qui font la ville.

Pourtant, à y regarder de plus près, ces dispositifs semblent émerger dans des cadres toujours différents, et témoigner d'un degré très variable d'implication des habitants. La multiplication d'expériences décevantes, qui ne laissent que peu de place à l'implication, opinions, ressentis et idées des habitants, finit par mettre en doute cette rhétorique de la participation et les ambitions affichées.

Pire encore, certains iront jusqu'à dénoncer ces séances en déclarant qu'il s'agirait là de tentatives de convaincre l'opinion publique pour mieux faire avancer les intérêts d'un constructeur ou d'une administration, en dépit de l'avis initial des riverains qui

auront à subir ces décisions.

Quoi qu'il en soit, il faut bien constater que la participation citoyenne recouvre bien des réalités, bien des processus qui émanent de biens des acteurs. Si certains d'entre nous sont disposés, sinon enthousiastes, à donner du temps et de l'énergie pour voir aboutir un projet urbain de qualité, sommes-nous pour autant au courant de ce que les processus dans lesquels nous nous engageons recouvrent véritablement ? De la place qui nous est attribuée dans la chaîne de décision ? De la place que nous pourrions y prendre ? Et de la légitimité que nous avons — ou non — à prendre cette place ?

Cet ouvrage vise précisément à fournir des outils critiques aux habitants confrontés à la possibilité d'une participation. Le premier chapitre, à travers de deux auteurs phares qui ont théorisé et diffusé le droit à la ville — Henri Lefèbvre et David Harvey — éclaire les conditions historiques et politiques de l'émergence de l'idée de participation citoyenne dans les processus urbains, et en pointe les lacunes. Le deuxième chapitre sera consacré à la vulgarisation d'une grille d'analyse critique des processus participatifs urbains, celle de Sherry Arnstein. Elle se penche sur les dynamiques, les objectifs, les modalités possibles de dispositifs, ce qui donne également des points de repère pour leur l'évaluation. Des exemples concrets wallons illustrent les différentes catégories.

Le troisième chapitre, enfin, étudie quelques exemples de bonnes pratiques, et identifie des éléments concrets auxquels être attentif, de manière à outiller le lecteur pour réagir adéquatement et négocier des modalités de participation qui corresponde à ses attentes.

Enfin, nous concluons en rappelant que les processus

participatifs, si ils possèdent leurs propres avantages et capacités, sont aussi dotés de leurs propres limites. Nous discuterons alors si ces processus peuvent être considérés comme un but en soi, un ensemble de méthode toujours et forcément favorables ou plutôt un ensemble de pratiques disparates dans leurs effets tant souhaitables que non souhaitables. Dans une société basée sur un système de démocratie représentative, les logiques participatives peuvent, en effet, prêter le flanc à certaines critiques légitimes.

Chapitre 1 — Pourquoi la participation ?

La notion de participation en urbanisme et en architecture, prend son envol à la fin des années '60 avec la diffusion du *droit à la ville* d'Henri Lefèbvre. Le monde associatif contemporain s'inspire encore, peut-être sans le savoir, des principes fondamentaux qu'il y a théorisés. Retraçons dès lors sa courte mais riche histoire pour en extraire les principes primordiaux qui nous permettrons de comprendre d'où viennent les initiatives participatives d'aujourd'hui.

Lefèbvre et le droit à la ville

Henri Lefèbvre (1901-91, France)

Philosophe et sociologue marxiste, Henri Lefèbvre fonda une nouvelle façon de penser l'urbanisme, basée sur les principes de démocratie et d'égalité tels que défendus par ses contemporains. L'auteur s'éleva face aux grands principes modernistes consacrant l'Homme moderne comme une machine rationnelle et efficace. Par là, c'est la foi absolue dans le progrès et la séparation des flux et des

fonctions qui était toute entière critiquée. Ainsi, il fut un opposant farouche à une grande figure de ces principes : l'architecte le Corbusier².

L'auteur défend une conception de la ville multifonctionnelle, faite de diversités et de frottements sociaux. Elle est selon lui le cadre de développement de l'Homme, cette fois perçue dans toutes ses diversités et toute la poésie de ses actions et relations. Dès lors, le rôle de l'architecte est différent de celui qu'il joue dans d'autres conceptions de l'urbanisme. Pour les modernistes, il était le créateur par excellence, artiste et ingénieur génial devant pouvoir produire son œuvre en toute impunité, laquelle répondra de façon absolue à des besoins rationalisés. Pour Lefèbvre, l'architecte, au contraire, devient le garant de qualités bien plus diffuses et dynamiques des milieux de vie : il doit s'assurer que sa création produise, de sa conception à sa construction, un ajout de qualité à la vie des habitants, non plus en termes de besoins rationalisés, mais de ressentis quotidiens.

Origines d'un concept : la ville par et pour la sensibilité de ses habitants

Les années '60 et '70 étaient une période pour le moins propice à de telles revendications citoyennes. Au cours d'après luttes sociales autour des droits fondamentaux des ouvriers, des enfants et des femmes au début du siècle, l'après guerre vit s'affirmer une nouvelle classe sociale. N'étant ni celle des ouvriers, ni celle des patrons, la classe moyenne se voulait alors porteuse de ces revendications passées et soucieuse d'asseoir d'autant plus ces droits civils. Ainsi, des populations variées, dont les figures marquantes seront les femmes et les étudiants,

² Pour une vulgarisation des courants de pensées de l'époque, voir : Collin Mathilde, « Françoise Choay, urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie (1965). Un ouvrage phare pour l'analyse des projets urbains » in Dérivations, n1, p. 165*169, urbAgora, septembre 2015

s'élevèrent au nom de droits universels. Elles défendent alors une idéologie démocratique et pacifiste qui semble toute entière cristallisée dans les événements français de mai '68. Ces populations cherchaient par là à lutter contre les inégalités sociales flagrantes et contre la domination de certains groupes sur d'autres.

Henri Lefèbvre, cherchera à apporter une réponse urbanistique à ces luttes avec son « *Droit à la ville* »³. Selon lui, l'architecte, comme l'urbaniste ou tout décideur urbain, ne peut envisager l'avenir des villes sans consulter ses habitants. Les configurations et compositions produites par les aménageurs ayant un tel impact sur la vie des habitants, ceux-ci ne peuvent plus être tenus à l'écart et doivent être activement inclus dans les réflexions sur les changements à venir. Le citoyen se voit attribuer, au même titre qu'un droit à une vie décente précédemment revendiqué, un véritable droit à la ville, à l'utiliser, à interagir avec elle, mais également à exercer un pouvoir décisionnel sur les évolutions qui doivent la parcourir.

L'apparition en Belgique de la loi organique du 29 mars 1962 pourrait par ailleurs être conçue comme se situant dans un courant d'idées similaires. Celle-ci fixe en effet pour la première fois les conditions de participation du public aux procédures d'aménagement du territoire. Cette loi établit ainsi, entre autres, les premières commissions participatives, mais aussi les premières procédures d'enquêtes publiques. Y seront ajoutées, dans les années '70, les premières réunions de concertations qui seront systématisées plus tard encore sous la forme actuelle⁴, et soit celle

3 Lefèbvre Henri, *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968.

4 Voir Géron Ghislain, La loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962: 50 ans d'évolution , 29 mars 2012, url : http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/Colloque/2012_50ansAT/Dwnld/GGeron.pdf Ainsi que : Delnoy Michel, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, De Boeck, Bruxelles, 2007.

décrite par Laure Terwagne.

Lefèbvre considère que les habitants ont une capacité à connaître et faire connaître des besoins que les aménageurs auraient jusque là négligés. Au delà des besoins rationnels consacrant l'efficacité et la rapidité, ce seraient les besoins créatifs, ludiques, sexuels, sociaux et autant d'autres qui seraient à prendre en compte. Ceux-ci, toujours changeant et contradictoires⁵ définissent alors une approche sensible et cherchant à explorer la diversité des activités humaines et de l'urbanité dans son sens le plus large.

Encore faut-il replacer cette prise de position dans son contexte, soit le cadre rationaliste des opérations d'aménagement modernistes, fonctionnant selon des principes de zonage, de rentabilité et de réponses à des besoins exprimés de façon exclusivement quantitative. En Belgique, de tels principes ont notamment présidé à la création du plan de secteur, document encore aujourd'hui central qui définit strictement les types de constructions et d'occupations possibles (logement, commerce, industrie, cultures, parcs,...) selon des zones strictes. Opposer à de tels principes une vision véritablement orientée de façon sensible constituait ainsi une sorte de révolution, accompagnant les révoltes sociales de l'époque.

En définitive, Lefèbvre déclare, comme d'autres après lui⁶, la mort de la ville historique, si fragmentée et affectée par les actions

5 Lefebvre les définit ainsi comme « Opposés et complémentaires, ils comprennent le besoin de sécurité et celui d'ouverture, le besoin de certitude et le besoin d'aventure, celui d'organisation du travail et celui du jeu, les besoins de prévisibilité et d'imprévu, d'unité et de différence, d'isolement et de rencontre, d'échanges et d'investissements, d'indépendance (voire de solitude) et de communication, d'immédiateté et de perspectives à long terme »

Lefèbvre Henri, « Le droit à la ville », p. 29 in *L'Homme et la Société*, vol. 6, n° 6, L'Harmattan, Paris, 1967.

6 Choay Françoise « Le règne de l'urbain et la mort de la ville » in *La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*. Paris : Centre Georges Pompidou, 1994, pp. 26-35.

de modernisation qu'elle en a perdu sa cohérence. Cependant, l'auteur souligne, et c'est là le centre de sa thèse, la survie d'un urbain, duquel pourrait émerger une nouvelle ville, qu'il se donne la tâche d'étudier par ce qu'il veut une science de la ville. Celle-ci se doit de se détacher de la nostalgie de la cité traditionnelle tout en cherchant les fragments les plus heureux qui en ont subsisté, de façon à les aviver et fonder, ultimement, une nouvelle urbanité.

En contraste à l'homme machine du modernisme, et en lien avec cette nouvelle urbanité, Lefèbvre propose alors un Homme urbain, œuvre et créateur d'une société urbaine. Car, défend Lefèbvre, nous modifions notre environnement tout autant que notre environnement nous modifie. Les interventions urbaines doivent donc, selon lui, être comprises dans toute leur influence sur nos comportements et nos vies et non plus seulement comme des réponses techniques à des problèmes ponctuels. Il ne suffirait plus de créer du logement car il y a plus de population, mais de créer un logement adapté aux populations qui s'agrandissent s'y installent, et qui prend donc en compte leurs désirs et leurs besoins, lesquels ne seraient pas uniquement rationnalisable et quantifiables.

De là, est né un argumentaire solide pour revendiquer un droit fondamental à intervenir dans la construction de la ville : si la réalité de la ville conditionne l'Homme urbain, alors celle-ci ne saurait être le produit de décisions de petits groupes d'élites, qu'ils soient architectes, urbanistes ou élus politiques, mais le fruit d'un accord commun, ratifié par tous, quant au futur vers lequel doit tendre l'urbanité.

Changer la façon de faire la ville —et de vivre en ville

De façon à ce que les concepteurs intègrent les besoins sensibles et la parole habitante dans leurs projets, Lefèbvre souligne l'importance d'un outils de réflexion dans le processus de conception. Cet outil permet aussi de comprendre l'intérêt qu'une démarche de conception incluant ses habitants peut avoir.

Lefèbvre emploie en effet le concept de *système de significations*, ou *sous-système*. L'auteur attribue un système de significations particulier à l'habitant, une façon de comprendre et d'interpréter les choses et les lieux. Celui-ci serait différent du système de significations du politique ou des spécialistes de l'aménagement. Ces différents sous-systèmes seraient ainsi différentes interprétations du réel, toutes étant valables et légitimes, mais aucune n'étant complète.

Selon l'auteur, le champ de l'urbanisme était alors dominé quasi-exclusivement par le sous-système des architectes et urbanistes, fondé sur la triade fonction-forme-structure, et ne s'ouvrant donc pas aux autres sous-systèmes, en particuliers celui des habitants. Lefèbvre a donc proposé une redéfinition du champ comme un **lieu de rencontre des sous-systèmes**. Ainsi pourrait alors voir le jour cette science de la ville : un champs rendant compte des complexités et diversités urbaines dans leur entièreté. Ainsi, toujours selon lui, émergerait un champs non plus dominé par les dogmes des uns ou des autres mais une vision en évolution permanente, tant dans ses savoirs que dans ses méthodologies. L'auteur touche ici à ce qui deviendra une critique essentielle des conceptions modernistes et un argument pour mettre en avant les savoirs habitants.

Pour autant, l'auteur considère l'avènement de cette science

de la ville comme insuffisant. Encore faut-il **retisser un tissu social cohérent** en générant « *l'établissement ou la reconstitution d'unités sociales (localisées) fortement originales, particularisées et centralisées, dont les liaisons et tensions rétabliraient une unité urbaine dotée d'un ordre intérieur complexe, non pas sans structure mais avec une structure souple et une hiérarchie* »⁷. La conception de Lefèbvre ne s'attache donc pas uniquement à réformer la façon dont on construit la ville mais également la façon dont on y habite: la résurgence de ces communautés permettrait d'une part, selon l'auteur, d'accéder à une connaissance directe de la subtilité et de la diversité des milieux urbains. D'autre part, de tels liens permettraient de faire accepter plus durablement les différents projets aux populations en place, apparaissant dès lors comme une condition à la participation pratique. Notons que Lefèbvre reste assez peu disert quant à comment et de qui ces communautés se constitueraient, si ce n'est la consécration de la classe ouvrière héritée des préceptes marxistes. Le propos reste, malgré tout, relativement général. On peut déjà voir là une raison des multiples interprétations dont la théorie a été la cible par la suite.

Quoi qu'il en soit, la pensée de Lefèbvre quant à l'inclusion des habitants dans la fabrique de la ville se veut donc profondément ancrée dans une refonte générale des méthodes et métiers par lesquels on fait la ville, tout comme par la façon dont les habitants vivent la ville. Le droit à la ville se présente comme un changement décisif et de grandes ampleurs dans la façon de vivre et de considérer l'espace urbain.

Qui doit faire la ville ?

Pour lui, ce n'était donc pas seulement la ville qu'il fallait

⁷ Lefèbvre Henri, « Le droit à la ville », p.32 in *L'Homme et la Société*, vol. 6, n° 6, L'Harmattan, Paris, 1967.

redéfinir mais la vie urbaine qui était encore à définir selon des modalités propres et les principes démocratiques, ce afin de répondre à la crise de la cité traditionnelle mais aussi à la crise agraire. Fervent militant gauchiste, il pointera ainsi l'exemple de l'URSS comme un état révolutionnaire ayant relevé ce défi. Nous pouvons probablement trouver là aussi une autre raison du déclin de la pensée lefebvrienne, en lien avec les contextes et oppositions en place au sein de la guerre froide. .

L'auteur ne pointe pourtant aucun acteur principal officiel comme créateur de cette nouvelle urbanité. C'est là un point essentiel et qui constitue probablement un des caractères inédits du propos: ni l'architecte, ni l'urbaniste, ni le sociologue ni le politique ou quelque expert que ce soit n'est habilité à définir les formes de cette façon de vivre la ville. Tout au plus, ceux-ci sont des aidants dans la définition de l'urbanité. En tant que tels, ils se devraient d'évaluer la justesse de leurs actions et décisions en fonction de leur correspondance avec cette dite vie urbaine. Disparaît par là l'image de l'architecte créateur isolé qui impose au monde sa vision pour l'avenir. L'aménageur selon Lefèbvre serait non plus concentré sur son intuition et son indépendance mais sur une réflexion constante alimentée par le dialogue avec la ville, ses réalités, ses diversités et ceux qui la vivent : ses habitants.

Ainsi, l'auteur parle de constituer une stratégie urbaine qui prend en compte tant les stratégies antérieures, ancrées dans les principes de rentabilité et de rapidité, que les constatations émanant de la science de la ville qu'il consacre. Cette nouvelle stratégie, dit-il, ne peut émerger que des individus, groupes et classes porteurs de l'idéal révolutionnaire, dans un effort de démantèlement des idéologies et luttes de classes existantes. Car plutôt que l'expert, dont nous avons évoqué le rôle dans le

modèle de Lefèbvre, c'est l'acteur social et politique, l'individu habitant qui devient central pour la redéfinition de l'urbain. La classe ouvrière, en lien avec la pensée marxiste, serait donc le groupement le plus apte à mener l'action. Pour autant, peut-être moins radical que son mentor spirituel, l'auteur n'est pas exclusif: si la classe ouvrière est essentielle à cette redéfinition, elle n'est que partie d'un tout. Comme l'écrira l'auteur :

« Cela ne veut pas dire qu'à elle seule la classe ouvrière fera la société urbaine, mais que sans elle rien n'est possible. »

Henri Lefèbvre, « Le droit à la ville », p.33 in **L'Homme et la Société**, vol. 6, n6, L'Harmattan, Paris, 1967

Il nous apparaît déjà important de mettre en relation ces propos avec la réalité des processus participatifs actuels. En effet, un grand nombre de ces processus, qui se revendiquent d'une façon ou d'une autre en filiation du droit à la ville, ne déploient pas ou peu les moyens pour atteindre les couches sociales les plus défavorisées. Nous le verrons, il est en effet plus rapide et moins consommateur en temps et en énergie de se contenter de faire participer les gens qui en ont le temps et les moyens. Pourtant, si le droit à la ville, selon Lefèbvre, doit se développer d'abord par les couches ouvrières, alors les (nombreux) processus dits participatifs qui ne mettent pas en place de stratégie pour atteindre les plus démunis se mettent déjà en porte-à-faux avec le droit à la ville tel qu'il a été théorisé.

Afin de rendre cette classe capable de participer à la transformation urbaine, l'auteur fait en fait deux suggestions. Premièrement, un programme politique de réforme urbaine devrait être mis en place, sur base des observations permises par la science de la ville. Bien que à haute charge politique, il serait

ancré dans la connaissance scientifique et donc potentiellement autonome face aux forces divergentes des partis qui l'adopteraient.

La deuxième proposition consisterait en des projets urbanistiques, réalisables ou non. Ceux-ci devraient participer à la stimulation de l'imagination et à l'appropriation des données fournies par l'observation de la ville.

Ce programme et ces projets participeraient alors à une redéfinition débridée d'une urbanité contemporaine via des possibilités que les pratiques traditionnelles et idéologiquement orientées effacent.

On le comprend, ces ambitions figurent rarement, ou de façon considérablement réduites, dans les processus participatifs actuels. Voilà déjà une première clé de compréhension dont on peut se saisir pour considérer toute la distance qu'il existe entre l'arrière-plan philosophique des processus participatifs et leur réalisation concrète.

Une vision totale —voire totalitariste ? Critique d'un modèle

Au travers de sa théorie, Lefèbvre défend ce qu'il appelle des stratégies de pensée active. À son sens, celles-ci permettraient non seulement de combler les manques sensibles de la société, mais aussi d'exploiter au mieux ces « vides » et les fragments dispersés de la qualité urbaine qu'ils séparent. Ces vides, qui seraient le résultat des approches scientifiques rigoristes, deviendraient alors le lieu du dialogue entre la force sociale, moteur essentiel et vital, et la science de la ville, fondement théorique et critique nécessaire. Ainsi, la ville pourrait-elle être appréhendée et conçue dans toutes ses diversités et mutations.

Afin de réaliser au mieux cette compréhension totale, Lefèbvre insiste sur l'importance de l'art qui habite le monde, témoigne de ses qualités sensibles et permet de créer un tout, une unité, sur base de la diversité et de la différence. Il s'agit donc bien d'une vision totale, qui n'est pas égale à la somme des parties, des qualités urbaines, mais bien un dépassement qualitatif par la mise en relation de toutes ces parties, de toutes ces sensibilités.

Enfin, l'auteur souligne à son tour la multiplication des droits humains, tout en signalant la nécessité d'ancrer d'autant plus ces droits dans la culture et non plus seulement dans la loi. Après les droits des travailleurs ou des femmes, les droits au logement ou à l'éducation, Lefèbvre s'intéresse au droit à la nature. D'après l'auteur, celui-ci est considéré par une grande part de la population comme le droit à l'air pur des campagnes et leur quiétude. Ce droit social — et non pas légal — serait apparu avec l'accès au temps libre, mais aussi aux loisirs. Très critique face à cette vision urbanisante du concept de campagne, l'auteur oppose au droit à la nature le droit à la ville, ou plutôt le droit à la vie urbaine. Il ne s'agit plus là d'une volonté de visiter, de profiter ponctuellement des avantages offerts par le milieu, mais d'un droit à une urbanité de qualité, forte de ses diversités, de ses centralités, qui se constitue par et pour les habitants, et spécifiquement la classe ouvrière. Une urbanité qui est donc porteuse du souci démocratique et qui redéfinit un humanisme tant elle prendrait en charge les disparités sociales et les manquements de toutes sortes que rencontrent les classes les plus défavorisées.

Lefèbvre prétend ainsi lutter contre un urbanisme idéologique, qu'il se dise avant-gardiste ou nostalgique de la ville ancienne.

La revendication lefebvrienne voulait à la base combattre les idéologies et mettre en place une stratégie urbaine autonome. Il

est dès lors interpellant que celle-ci ait engendré, en définitive, d'autres idéologies. Celles-ci amènent à leur tour à perdre de vue certains pans de la vie urbaine et orientent tout autant la façon d'appréhender l'urbanité. Les revendications actuelles pour la ville dense et participative paraissent effectivement parfois moins basées sur l'observation consciencieuse des modes de vie urbains et un aller retour incessant entre conception et observation que sur des visions relativement caricaturales et orientées.

Ces constatations témoignent d'une critique forte à formuler à l'égard du droit à la ville, et de Lefèbvre. L'auteur, dans une volonté louable de dépasser les grands manquements de la société technocratique, assure l'apparition d'une approche plus autonome de la ville et déliée des idéologies. Or, force est de constater que son discours est hautement orienté par les conceptions marxistes. En tant que tel, il constitue plus une critique de la société capitaliste, de ses méthodes et productions qu'une analyse objective des phénomènes, de laquelle résulterait un éventuel modèle universel. Il y a donc bien une idéologie lefebvrerie prégnante et ce malgré l'affirmation du contraire. Ironiquement, l'attitude de l'auteur pourrait d'ailleurs être rapprochée à celle de ces mêmes concepteurs modernistes qu'il dénonce, cherchant à prôner un modèle unique qui mènerait la société à une sorte d'état de grâce, à la perfection et à la résolution de tous les conflits.

Pour autant, pointons que cela n'invalide pas les théories exposées ; la coloration qui les habite nous paraît lui donner sa consistance et sa pertinence dans le contexte que l'auteur présente. Il est effectivement peu certain, et probablement peu souhaitable, qu'un modèle d'action urbaine définitif puisse exister. Les différentes approches de la ville qui ont pu se succéder, et se succèdent encore, sont sans aucun doute toujours ancrées dans

leur contexte spatio-temporel. Elles sont porteuses de valeurs spécifiques à celui-ci, que l'on ne saurait donc qualifier d'universelles. Ce sont sans doute ces spécificités qui leur donnent cohérence et pertinence et leur permettent de perdurer, pour un temps, au travers de réalisations, architecturales, urbanistiques ou légales. Le droit à la ville, et le modèle d'action urbaine qui l'accompagne, ne saurait donc, évidemment, se comprendre sans son arrière plan marxiste et tout ce que cela implique de vision sociétale. Cela ne le rend ni plus, ni moins valide que ses prédécesseurs ou ses successeurs.

Là où le bât blesse, par contre, c'est dans l'instauration concrète du modèle dans la société, la façon dont celui-ci pourrait activement mettre fin au régime capitaliste et technocratique. On peut ainsi distinguer deux périodes dans les propos de Lefèbvre à ce sujet, dont aucune ne fournit de moyens d'application viables de ces concepts. La première période, nous l'avons vu, consacrait la classe ouvrière comme l'acteur principal de la transition. Les luttes de classes s'y traduisent en luttes urbaines et en réappropriations collectives de l'espace public censées finalement aboutir à cette redéfinition de la ville. Or, historiquement, ces prévisions marxistes se sont soldées par un échec, ne serait-ce que partiel, les dissensions sociales ayant perduré, voire s'étant amplifiées.

Lefèbvre lui-même constatera cet échec⁸ et ravisera alors son jugement pour attribuer la tête de l'application de ses théories non plus au prolétariat spécifiquement, mais aux citoyens, de façon générale. Il se profile alors là un manque de précision quant à qui sont ces citoyens, quels sont leurs moyens d'action et quelles

⁸ Selon GARNIER Jean-Pierre, « Le droit à la ville de Henri Lefebvre à David Harvey », p. 60, in *L'Homme et la société*, n° 191, L'Harmattan, Paris, 2014 : « Le 'citadin' ne serait plus que l'une des facettes d'un individu aux multiples appartenances, déconnecté des rapports sociaux de domination et d'exploitation, pluralité identitaire censée ouvrir un «champ des possibles» aussi infini qu'indéfini. »

stratégies sont à mettre en place pour les habiliter à se réappropriier la ville. De là émaneront les nombreuses interprétations, récupérations, parfois accusées de falsifications, et dont l'actuelle diversité des processus participatifs témoigne.

Insistons malgré tout sur les grandes forces du droit à la ville qui ont pu traverser les décennies et réinterpréter, ne serait-ce que partiellement, l'approche de l'urbanisme. En plaçant les habitants et les qualités sensibles de la ville au centre de ses réflexions, Lefèbvre a véritablement provoqué un chamboulement des perceptions technocratiques précédentes. Il a ainsi ouvert les débats quant à une démocratisation de l'action urbaine, de façon à sortir des écueils d'une approche moderniste jugée trop convaincue de l'universalité de ses savoirs. Il mit en doute les visions progressistes parfois trop déliées de la réalité qui tendaient à prospérer dans le milieu des concepteurs d'espace. De même, il sut traduire les enjeux marxistes dans le domaine de l'urbanisme qui, bien que déterminants, s'était jusqu'alors vus relativement délaissés. Enfin, il aborda la ville avec une vue qui, bien que non dénuée d'une idéologie affirmée, se voulait pragmatique, ni trop visionnaire, ni trop nostalgique. De cette façon, la ville était censée devenir le miroir bâti des gens du quotidien qui la peuplent et qui pourraient dès lors la comprendre et la manipuler. C'est peut-être aussi cette générosité et cette volonté démocratique forte qui, aujourd'hui, amène au regain d'intérêt pour ses écrits.

Après leurs premières manifestations, les principes d'une ville faites par et pour les habitants se sont faits plus discrets. Certains concepteurs, souvent jugés marginaux par l'ensemble de la profession, ont pu faire perdurer ces idées, certes. C'est notamment le cas du mouvement de la Forme Ouverte (Open

Form) formulé par l'architecte finnois Oskar Hansen⁹, ou du belge Lucien Kroll¹⁰. Cependant, au vu du faible retentissement de leurs réalisations à l'époques, sinon au travers de critiques acerbes, et des rares traces qui subsistent de ces conceptions, on ne peut que constater le désintérêt d'une époque pour ces entreprises particulières.

Survie et évolutions contemporaines : réveil participatif ou dévoiement d'un concept ?

David Harvey (1935- , Grande Bretagne)

Professeur d'anthropologie et de géographie, il est un théoricien reconnu appartenant au courant de la géographie radicale. Dans la continuité de la pensée marxiste, il défend le rôle émancipatoire de la géographie, en contraste avec une géographie traditionnelle qui serait au service des classes dominantes. Sa bibliographie extensive consacre à la fois des tentatives de démonter les mécanismes du capitalisme et du libéralisme pour en exposer les contradictions (*The Limits to Capital* —1982, *Seventeen contradictions and the end of Capitalism* — 2014) et le lien qui existe entre la ville, la façon dont elle se fabrique, et les dits mécanismes capitalistes (*Social Justice and the City* —1973, *Spaces of Hope* —2000). Son ouvrage phare insiste sur l'héritage de Lefèbvre et les suites à lui donner (*Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution* —2012).

9 Les principes de la Forme Ouverte seront formulés dès 1959 (CIAM d'Otterlo) mais ne trouveront

10 Voir, entre autre, son grand entretien dans :

Leclercq Jean-Michel, « Lucien Kroll, poète de l'hétérogène » in *Dérivations*, 3, p.12-21, urbAgora, Liège, septembre 2016

Regain d'intérêt, adaptations et ambiguïtés contemporaines

Par la suite, cependant, les discours urbanistiques et architecturaux ont vu réapparaître ces notions sur le devant de la scène d'une façon beaucoup moins marginalisée. Ainsi, de nombreux projets dits participatifs ont pu voir le jour, se revendiquant bien souvent les héritiers du droit à la ville. Plus significatif encore, les projets publics sont désormais de plus en plus soumis à diverses procédures de participation publique, censément les lieux de la pratique de ce droit à la ville. Ainsi, c'est en 1989 que le décret wallon de participation et de décentralisation est édicté, consacrant notamment les CCAT¹¹ comme un véritable organe de consultation citoyenne.

À vrai dire, à lire les affirmations de certaines communes, administrations ou auteurs de projets, nous pourrions être amené à considérer que le modèle lefébvrien s'est finalement imposé et qu'à présent, la ville est le résultat du plein exercice de la démocratie tel que l'auteur le défendait. L'exemple de Laure Terwagne, et des nombreuses expériences similaires dont peuvent témoigner les habitués des diverses séances d'informations ou de consultation vient mettre un frein à cette affirmation. Avant de nous attarder sur les raisons de cette distance entre le discours revendiqué et les actions entreprises, attelons nous d'abord à comprendre ce regain d'intérêt pour les théories pourtant déjà relativement anciennes du sociologue.

Une hypothèse que nous formulons est de considérer que les modèles urbanistiques ne peuvent prospérer qu'en concordance avec les valeurs de la société dans laquelle ils sont censés s'appliquer. Dès lors, la réapparition des idées de Lefèbvre

¹¹ Commission Consultative de l'Aménagement du Territoire (et de la Mobilité, depuis 2007)

témoigneraient d'un changement dans la conception générale de l'individu et de son rapport au groupe. Notre époque verrait donc un retour à des notions communautaires et sociétales plus prononcées qui permettraient de composer plus facilement avec les conceptions lefebvriennes. Le constat d'un tel retour à des valeurs communautaires plus centrales est tout à fait contestable dans notre société d'hyperconsommation si orientée par les principes d'un capitalisme débridé. Des signes de ce retour peuvent cependant être signalés. Les préoccupations grandissantes concernant la «durabilité» de nos actions, milieux et productions nous semblent ainsi particulièrement significatives. En effet, quand le rapport Bruntland, bien nommé « notre avenir à tous »¹², et les sommets qui s'en suivirent ont consacré pour la première fois la notion de « *sustainable development* » (développement durable), ils la définirent bien selon trois piliers : économique, écologique et social. Ces conceptualisations visaient bien un principe : remettre au centre des considérations la recherche d'un bien-être commun et non plus la recherche du gain personnel. On voit déjà là les prémices de ce retour, ou en tous cas d'une reconceptualisation de nos rapports à l'individualité et au groupe. Sans doute également, les grandes crises pétrolières d'abord, financières ensuite, ont-elles aussi participé à un détachement aux valeurs centrées sur l'individu en montrant les limites et dangers que celles-ci pouvaient avoir. Les populations auraient ainsi été amenées à mettre au centre de leurs préoccupations leurs rapports sociaux et leur position au sein de la communauté plutôt que le strict individu comme corps actant, menant au regain d'intérêt pour les propos de Lefèbvre.

Il faut cependant largement relativiser ces propos. Nos sociétés contemporaines témoignent peut-être d'une forme

¹² « Our common Future », rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, 1987

d'intérêt plus grand pour des conceptions collectives qu'elles n'ont pu le faire dans les dernières décennies. Pour autant, elles n'ont pas remplacé les notions individuelles. La recherche du profit personnel, l'individu comme acteur central de la vie — et de la ville — demeurent des principes ancrés dans notre quotidien. Ceux-ci, portées par des mécanismes capitalistes accrus, n'ont fait que gagner en puissance depuis les dénonciations de Lefèbvre¹³. Dès lors, comment les notions de l'auteur ont-elles ainsi pu s'immiscer dans une société qui reflète si peu les visions marxistes présidant à celles-ci ?

C'est ici que prennent toute leur importance les manquements du Droit à la ville des origines et ses évolutions. En effet, les moyens de mise en œuvre de ce droit à la ville étant largement absents dans l'œuvre de Lefèbvre, la porte fut alors grande ouverte aux interprétations et aux propositions de tous bords¹⁴. Si les idées d'implication des habitants dans la construction de l'urbain ont pu refaire leur apparition aujourd'hui, c'est donc, semble-t-il, bien souvent au travers de conceptions assez éloignées des origines. Les principes centraux du Droit à la Ville ont été adaptés, modifiés, interprétés de façon à mieux correspondre aux idéologies en place. Même si ces initiatives témoignent d'un intérêt pour le collectif, elles ne peuvent être confondues avec les propos de l'auteur, héritier du marxisme. Les ouvertures laissées par Lefèbvre ont donc participé à une sorte de détournement de son œuvre. Mais elles seraient également un élément central ayant permis ce renouveau puisque rendant les conceptions suffisamment souples que pour s'adapter à nos contextes contemporains.

13 Pour une compréhension extensive de la continuité et des transformations des relations entre valeurs capitalistes et valeurs communautaires, voir : Boltanski Luc, Chapiello Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999.

14 Garnier Jean-Pierre, « Le droit à la ville de Henri Lefebvre à David Harvey » in *L'Homme et la société*, n° 191, L'Harmattan, Paris, 2014.

***The Right to the City* : tenter de dépasser les ambiguïtés**

On peut dès lors s'interroger sur la concordance réelle des actions participatives contemporaines avec le modèle initial du droit à la ville. Participent-elles de changements forts dans la société amenés par l'intégration du droit à la ville dans notre culture ? Ou sont-elles simplement une autre déclinaison de logiques déjà dénoncées par Lefèbvre ? Face aux multiples interprétations, un auteur contemporain a cherché à rétablir une définition stable du concept, de façon à comprendre l'intérêt de défendre un Droit à la Ville aujourd'hui et les transformations qui ont pu lui être apportées.

Ainsi, David Harvey a-t-il réactualisé au travers de son *Right to the City* les principes de Lefèbvre dans le contexte contemporain. Procédant d'une approche spécifique à sa formation et ses expériences, le géographe anglais aborde une vision qui articule beaucoup plus les questions économiques et de géographie sociale que ne le faisait Lefèbvre. Pour autant, les deux intellectuels se retrouvent très largement dans leurs constatations et leurs affirmations allant même, ultimement, jusqu'à partager certains travers.

Harvey compare la ville à une usine de production de biens communs qui, dans les logiques libérales et néolibérales, se voient appropriés par la classe dirigeante. La ville, en concentrant les ressources et les personnes serait donc une sorte de gigantesque « machine » produisant à travers tous des biens : espace public, infrastructures d'eau, d'électricité, logements, ... Les principes prônés par Lefèbvre et que Harvey partage conduiraient à penser une redistribution du contrôle de ces biens communs à travers les citoyens. Ainsi, comme pour Lefèbvre, la ville devrait se faire par et pour les habitants.

Harvey définit ces biens communs comme « *la relation sociale instable et malléable entre un groupe social propre et son environnement social et/ou physique existant ou à créer jugée cruciale pour son existence et sa vivacité* »¹⁵. Il en distingue trois critères.

a) Ils doivent être inscrits dans un **système hiérarchique de redistribution**.

Il pointe ainsi les limites d'une organisation de société où chacun participerait horizontalement aux décisions, sans rapport de hiérarchie. Il se dit ainsi conscient des échecs précédents des sociétés communistes. À grande échelle, un système hiérarchique serait toujours requis, la relation d'individu à individu étant inconcevable : la constitution de biens communs contrôlés par tous entraînerait systématiquement une situation conflictuelle. Il ne serait pas possible, selon cet auteur, d'imaginer une société stable et pérenne où les biens communs produits par la ville (et ses habitants) soient redistribués à tous sans qu'il n'existe une ou des autorités de contrôle. Ainsi, un groupe local (que ce soit un quartier, une ville une région) qui réclamerait une autonomie totale pour une gestion horizontale de son environnement serait voué, selon cette logique, à devenir une enclave, une exception dans le système global hiérarchisé.

b) Ils possèdent une **accessibilité plus ou moins restreinte**.

Les biens communs peuvent être ouverts à tous, à la manière de l'oxygène, ou bien plus ou moins contrôlés, à la manière des espaces publics. D'une façon, les *gated communities* seraient ainsi des biens communs à accessibilité très réduite.

c) Ils ne sont pas (seulement) des **biens publics**.

¹⁵ HARVEY David, *Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution*, p. 73, Verso, Londres, 2012 – traduction personnelle.

Là où le bien public est fourni par l'État à travers des moyens publics et/ou privés, le bien commun apparaîtrait dès qu'il y a une appropriation politique du bien par les citoyens. Le bien public serait une condition du bien commun mais ne lui est pas directement affilié.

Ainsi, Harvey, dans la filiation de Lefèbvre, revendique la ville comme un bien commun accessible à tous. Il va jusqu'à affirmer que « *la construction d'une forme d'urbanisation proprement socialiste est aussi nécessaire à cette transition vers le socialisme que le fut l'émergence de la ville capitaliste pour le capitalisme* »¹⁶. Loin de se contenter de répéter les préceptes du sociologue urbain cependant, le géographe les adapte à notre époque et tente de préciser les conditions de la mise en œuvre de cette ville socialiste. Il cherche ainsi à combler les écueils précédents du droit à la ville selon Lefèbvre.

De nouveaux espaces d'espoir, ou des alternatives qui n'en sont pas ?

Pour autant, le manque de précision dans ce que serait la mise en application concrète du concept est une critique tout aussi applicable à notre auteur contemporain qu'elle ne l'était à Lefèbvre. Certes, il pointera quelques pistes concrètes, ce qu'il nomme des « espaces d'espoir ». Il entend par là les lieux de vie alternatifs tels certains squats autogérés, certains espaces de lutte, ou certaines initiatives nouvelles parfois même soutenues par les autorités locales. À titre d'exemple, la Ville de Liège a lancé durant le printemps et l'été 2017 un grand programme de participation citoyenne à la redéfinition du plan de ville : Réinventons Liège. Ce programme offrait aux habitants la possibilité de proposer de nouvelles idées pour la ville sur une

¹⁶ Harvey 2012, selon Garnier Jean-Pierre, « Le droit à la ville de Henri Lefebvre à David Harvey » in L'Homme et la société, p.72, n191, L'Harmattan, Paris, 2014

plate-forme en ligne, pour lesquels les utilisateurs pouvaient ensuite voter. Les résultats les plus populaires ont ensuite été compilés en 77 engagements communaux. De façon générale, une telle initiative apparaît bien positive, et dans le sens des propos tenus jusqu'à présent : la parole est donnée au habitants, dans une dynamique nouvelle qui tend à redéfinir leur rôle dans la production des biens communs urbains. Pourtant, tant par son taux de participation (environ 2 % de la population liégeoise¹⁷), que par ses modalités pratiques sur lesquelles nous reviendrons dans la partie suivante, ce programme témoigne difficilement d'une réinvention totale de la façon de faire ville par et pour ses habitants. Plus encore, parmi les 77 engagements clôturant l'enquête, un certain nombre apparaissent être des transpositions complètes ou partielles de projets déjà engagés par la Ville avant ou pendant cette procédure de participation. On constate donc ici les limites du propos de Harvey quant à ces espaces d'espoir : certes, de nouvelles initiatives émergent, qui, à première vue, sont les héritières des principes du Droit à la Ville. Cependant, leurs applications ne témoignent pas toujours des ambitions que leur attribuent leurs théoriciens.

Certains critiques voient ainsi dans ce type de procédures participatives une nouvelle forme de récupération¹⁸. Les nouvelles communautés constituées ne seraient, selon eux, que de nouvelles façons de prolonger et de renforcer les dynamiques déjà présentes, sans qu'elles n'apportent un changement significatif à la façon de faire la ville.

La dominance des classes dirigeantes resteraient par là fermement en place face à, mais aussi au travers de ces initiatives.

¹⁷ 5023 utilisateurs, dont 4018 liégeois, pour une population de 195 965 habitants (2011)

¹⁸ Garnier Jean-Pierre, « Le droit à la ville de Henri Lefebvre à David Harvey » in *L'Homme et la société*, n191, L'Harmattan, Paris, 2014

Celles-ci ne pourraient donc être comprises comme l'intégration réelle du droit à la ville dans les processus actuels.

De plus, si Harvey revendique fermement la prise de contrôle de la ville par les dépossédés, les classes dominées, il ne paraît pas prendre toute la mesure des conséquences de ce renversement¹⁹. Ainsi, il peut être considéré que les classes dirigeantes, face à une tentative appuyée de diminuer leurs privilèges et droits instaurés, ne se laisseraient pas faire passivement. Des luttes de classes ouvertes dont la violence fait peu de doute seraient alors à envisager. Si nous ne nous rallions pas forcément à ces critiques formulées à l'encontre de Harvey, considérant que des solutions alternatives à des soulèvements populaires agressifs existent, l'argumentaire reste toutefois valide. Harvey en dit en effet peu sur la mise en marche du système qu'il présente. De là, apparaît que la reformulation du géographe ne permet pas beaucoup plus que la théorisation de Lefèbvre de constituer une base solide pour instaurer des pratiques participatives qui permettent de réinventer foncièrement les rapports des habitants à la production de la ville.

Riverains, usagers, profanes... L'expertise habitante aujourd'hui

Pour autant, ces initiatives participatives existent, elles qui tendraient malgré tout à remettre l'habitant au centre et aux commandes des discours et actions urbaines. Au sein même des administrations, des commissions consultatives impliquent les habitants dans la fabrique de leur habiter. Guillaume Faburel²⁰

19 Ibid.

20 Guillaume Faburel est professeur à l'Institut d'urbanisme de Lyon (université Lyon-2) et chercheur à l'unité mixte de recherche Triangle (CNRS, École normale supérieure, université Lyon-2, Institut d'études politiques de Lyon, université de Saint-Étienne) où il est responsable de

propose une façon de comprendre à quel degré ces initiatives intègrent les principes du droit à la ville, et donc les habitants, est de regarder la façon dont est considéré l'apport de ces habitants²¹. Leurs savoirs sont-ils considérés comme accessoires, un éventuel supplément à l'expertise des ingénieurs, des concepteurs, des élus ? Ou sont-ils plus ou moins conçus comme un élément incontournable, un savoir qu'il faudrait aller chercher, au même titre que les corps de métiers traditionnels ?

Selon l'auteur, un grand nombre de processus participatifs tendraient en effet à continuer une distinction nette entre l'expertise légitime et l'expertise habitante. Ce serait là une dualité ancienne où l'on oppose raison et passion, le collectif institutionnalisé et les individus anonymes et illégitimes, mettant dès lors l'habitant dans une position qui ne serait pas égale aux autres acteurs de l'aménagement. Il serait en fait considéré comme une sorte de tiers, expert dans un immédiat local, mais anecdotique. Les actions participatives engagées ne témoigneraient alors que d'une démocratie occupationnelle, une façon de donner la parole, sans pour autant lui donner un poids quelconque.

Ainsi, une disqualification des savoirs des habitants serait présente dans l'urbanisme contemporain. Celle-ci ferait barrage à l'intégration durable des principes du droit à la ville en Belgique et ailleurs. Cette déconsidération s'exprimerait tout particulièrement dans les termes employés pour désigner ces savoirs et leurs

l'axe « Études urbaines », ainsi que coordinateur de l'Atelier 4 (« Formations et expérimentations pédagogiques ») au sein du labex Intelligences des mondes urbains (IMU). Ses travaux portent sur la ville durable, la justice urbaine, la participation habitante ainsi que sur l'évolution des savoirs et métiers de l'urbanisme et de l'aménagement.

21 Faburel Guillaume, « L'habitant et les savoirs de l'habiter comme impensés de la démocratie participative » in *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville*, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n° 6, Paris, 2013.

porteurs.

Ainsi, plutôt que le mot « **habitant** », qui serait porteur de toute la sensibilité et de la portée anthropologique qui lui est propre, les professionnels de l'aménagement et les politiques qui leur président tendront tour à tour à user des termes suivants²².

a) « **Riverains** »

Directement issu de la tradition planificatrice moderniste, cette appellation ne prend en compte que des populations considérées comme directement affectées, car dans le périmètre proche de l'action urbaine. Celle-ci élimine dès lors tout apport possible d'habitants non riverains directs mais possiblement tout aussi affectés par l'installation de telle ou telle structure, de telle ou telle modification. Le déménagement d'une bibliothèque provinciale à tel ou tel endroit, par exemple, concerne tout autant les habitants voisins du site choisi, que les (très) nombreux utilisateurs, travailleurs, badauds, résidant à 2, 5, 10, 30 km de distance, ou plus. Pourtant, c'est bien l'appellation riverain qui présidera à indiquer qui sera prévenu et consulté quant aux entreprises concernant l'installation de cette bibliothèque.

b) « **Usagers** »

Cette seconde appellation lie directement l'habitant à sa consommation, dans des logiques de rentabilité rationaliste. Est usager celui qui utilise, qui consomme, qui agit concrètement dans et à travers l'espace. Cette notion tend ainsi à exclure les notions sensibles de l'imaginaire, des valeurs et des croyances que Lefèbvre défendait comme centrales dans l'avènement de la ville contemporaine. Par là, les capacités et pertinence des savoirs habitants sont cruellement limitées. On ne se référera aux habitants que pour connaître leurs habitudes de consommation,

²² Ibid.

voire on pourra les résumer à des statistiques préalablement établies. Leur ressenti propre quant aux lieux, les éventuelles ambitions qu'ils y projeteraient ne peuvent ainsi pas être prises en compte.

c) « **Profanes** »

Enfin, la troisième appellation témoigne ouvertement d'une opposition au discours sacré des experts. Ceux-ci, porteurs de la vérité scientifique, doivent la dispenser à l'inculte. On comprend bien ici la façon dont l'habitant est alors dépossédé de ses savoirs, lesquels sont conçus comme toujours inférieurs ou en tous cas accessoires, par rapport au savoir des experts. Cette attitude, qu'elle soit explicite ou non, empêche largement les savoirs habitants d'intégrer les débats concernant les milieux de vie.

Or, une participation héritière du droit à la ville se devrait de lutter contre cette déconsidération²³. Le renforcement du statut des savoirs des habitants pourrait être la clé d'une forme d'autonomie et donc d'une reconstruction politique des acteurs et du système dans lequel ils interviennent.

Trois leviers essentiels à cette autonomisation sont identifiés²⁴, qui peuvent servir à comprendre comment une population peut être pleinement activée au travers d'un processus participatif. Ces trois leviers se conçoivent comme suit.

a) Le **concernement** (*betroffenheit*, ou « embarras » allemand)

« Se sent concernée toute personne qui se sent affectée par des situations voire qui adhère à des modes de vie qu'elle cultive »

(Gendron, Vaillancourt, Clayes-Mekdade, Rajotte 2007 selon Faburel Guillaume, « L'habitant et les savoirs de

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

l'habiter comme impensés de la démocratie participative »
in *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville*, p.42, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n° 6,
Paris, 2013.)

Cette première définition permettrait ainsi de comprendre aussi le lieu par l'affect, le ressenti et non plus seulement par la raison. En effet, avant d'agir ou même de donner les armes nécessaires pour agir, encore faut-il se sentir concerné par ce qui est en jeu. Il faut donc que les habitants aient pu être informés des enjeux que posent les projets qui sont discutés dans les processus participatifs. La population est-elle consciente de la façon dont ces projets vont affecter leurs lieux de vie ? Et à quel point ? Voilà les premières questions que pose le concernement.

b) La **capacitation** (*empowerment* anglais)

« [I] prolonge le concernement par l'argumentation des libertés positives des individus permises par la prise d'autonomie en rapport aux savoirs »
(Faburel Guillaume, « L'habitant et les savoirs de l'habiter comme impensés de la démocratie participative » in *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville*, p.42, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n° 6, Paris, 2013.)

Celui-ci permettrait la conscientisation et la construction de savoirs propres par les habitants mais aussi l'augmentation de leur capacité d'agir. En soi, il s'agirait de donner les outils et les informations nécessaires aux habitants pour qu'ils puissent pleinement s'exprimer sur les projets auxquels ils sont confrontés lors des processus participatifs.

c) L'**engagement**

*« Par les savoirs de l'habiter, l'engagement
fabrique autrement du commun »*

(Ibid., p. 43)

Cela signifie la prise de décision des habitants eux-mêmes à s'investir dans leur milieu. C'est un levier important puisqu'il signifie bien qu'un processus participatif effectif se base aussi, en grande partie, sur un choix et une volonté de la part des populations en présence. C'est donc une démarche qui est aussi, en principe, volontariste : les habitants doivent être exposés aux enjeux en présence, et être dotés d'outils nécessaires pour les aborder, mais sans un investissement volontaire de leur part (qui peut être suscité), ces démarches seront relativement vaines ou marginales. L'engagement est donc aussi une volonté de (re)former une sorte de communauté de réflexion autour des enjeux de l'environnement bâti et non bâti. Dans cette conception, le choix volontaire de participer (ou non) à cette communauté préserverait et mettrait en valeur la diversité des modes et styles de vie tout en gardant une cohérence régie par l'habiter.

L'activation de ces trois leviers permettrait finalement de dépasser l'asymétrie des rapports entre savoirs experts et savoirs des habitants. L'habitant ne serait plus conçu comme simple consultant dans une ou l'autre matière marginale, mais un acteur à la fois autonome et situé, réflexif et dans l'action, indépendant mais engagé.

Il faut encore ajouter que le concernement est conçu comme se fondant au contact de situations locales et d'expériences, tandis que la capacitation et l'engagement se fonderaient par la pratique des lieux. Le tout se concrétiserait par la production de l'environnement, par l'environnement et pour l'environnement. .

Le recentrage des processus de production de la ville sur l'habitant ne pourrait donc passer que par la redéfinition de la communauté politique permettant la reconnaissance de l'utilité sociale des savoirs de ces habitants.

Par là, c'est une conception de la réapparition de la politique au sein du quotidien qui est conçue. En effet, si le citoyen est aujourd'hui parfois présenté comme passif, désintéressé de la chose publique, cela ne peut être délié du manque d'impact donné à sa participation active par les instances. Ainsi, même les pratiques participatives contemporaines se seraient-elles affranchies de leur pendant politique, pourtant si vivement revendiqué par Lefèbvre.

Pour autant, ce constat paraît bien faible. Là où Lefèbvre ou Harvey proposent des modèles de sociétés vers lesquelles tendre, nous sommes toujours bien à mal de comprendre comment celles-ci peuvent véritablement se concrétiser. Face à cette critique, quelques éléments de réponse peuvent être trouvés dans les leviers de valorisation des savoirs des habitants. Pourtant, encore une fois, nous nous retrouvons face à l'inefficacité des méthodes utilisées à instaurer un changement considérable, à générer un cadre pérenne d'interactions d'égal à égal qui permettrait une implication active des habitants dans la fabrique de leur environnement.

Dès lors, penchons nous sur ces actions participatives plus en détail. En quoi établissent-elles vraiment, ou non de ce cadre d'échange? N'y-a-t-il vraiment pas de participation autre que vouée à être un énième outil de stabilisation des inégalités dans la maîtrise de la construction urbaine? Dans le cas contraire, quelles sont les réticences et la pertinence de ces réticences qui endiguent la propagation de celles-ci ?

Chapitre 2 — Que sont les processus participatifs ? Comment les évaluer ?

Des processus participatifs sont de plus en plus souvent mis en place lors de la réalisation de projets architecturaux et urbanistiques, à tel point que l'inclusion des citoyens dans la conception devient véritablement un argument de promotion, sinon une obligation à respecter. Cette inclusion, cependant, n'est pas forcément porteuse de l'affirmation de démocratie sous laquelle elle se promet. Dans ce chapitre, nous proposons plusieurs grilles qui permettent d'y voir clair, en s'appuyant sur des exemples wallons.

L'échelle de la participation en Wallonie

Sherry Arnstein (1930-1997)

Assistante au Department of Housing, Education and Welfare (USA) et consultante en analyse de politique publique, Sherry Arnstein est particulièrement reconnue pour son travail sur les rapports sur la participation et la manipulation du public, notamment au travers des articles 'A ladder of citizen participation' (1969), 'Maximum feasible manipulation' (1972) et 'A working model for public participation' (1975). L'échelle de la participation telle qu'elle la théorise constitue en effet encore aujourd'hui un outil majeur de compréhension et d'évaluation des façons d'impliquer les habitants au sein des décisions publiques concernant leur environnement. L'ouvrage fut, de l'aveu de l'auteur même, une façon de déplorer la faible portée des dispositifs participatifs de l'époque tout en soulignant l'intérêt qu'il y aurait à les développer pour les domaines de la rénovation urbaine, des cités modèles et de la lutte contre la pauvreté. Son apport reste cité et discuté activement au sein de champs aussi divers que le sociologie, l'urbanisme, la géographie ou les politiques publiques, en faisant une référence incontournable pour parler de processus participatifs²⁵.

L'échelle de la participation citoyenne d'Arnstein²⁶ va ici nous permettre d'appréhender plus finement le caractère démocratique des procédés existant en Wallonie et ailleurs. Si certains discuteront l'actualité de cet outil, déjà ancien, arguons que sa

25 Bacqué Marie-hélène, Gauthier Mario, « Participation, urbanisme et études urbaines: Quatre décennies de débats et d'expériences depuis 'A ladder of citizen participation' de S. R. Arnstein » in *Participations*, n° 1, 2011.

26 ARNSTEIN Sherry, « A Ladder of Citizen Participation » in *JAI/P*, Vol. 35, n° 4, July 1969.

tendance à concerner des principes fondamentaux, tout comme son réemploi fréquent dans le champs de la participation semblent dénoter d'une forme de légitimité dans les contextes actuels.

En effet, le modèle d'analyse d'Arnstein reste, encore aujourd'hui, la base de la plupart des études concernant l'implication citoyenne et les critiques des méthodes utilisées pour son instauration. Celui-ci met en place huit échelons, huit stratégies au niveau d'implication croissant, réparties en trois catégories. Nous mettrons donc en rapport des échelons avec une présentation des dispositifs présents en Wallonie, notamment à travers le code la participation, mais également via des procédures n'étant pas le fruit de la législation.

Non-participation : la manipulation et la thérapie

La première catégorie est dite de **non-participation**. Celle-ci rassemble les stratégies de **manipulation**, par laquelle l'instance émettant un projet mène un autre à accepter son idée sans la négocier, et de **thérapie**, par laquelle cette instance tente «d'éduquer» les citoyens concernés, de leur démontrer que le projet proposé est le plus adapté et qu'une opposition ne peut être que le fruit d'une incompréhension ou d'un manque de savoirs concernant le projet et le champs concerné. Dans ce second échelon, l'instance n'implique donc les citoyens que pour tenter d'instaurer ses propres valeurs, agenda et décisions en conseillant des changements dans les comportements ou configurations sans volonté de les négocier avec les concernés.

On perçoit ici l'absence totale des principes du droit à la ville abordés dans le premier chapitre. Pourtant, nombre de séances consultatives concernant les projets d'aménagement du territoire

restent très largement de l'ordre de ces stratégies de manipulation ou de thérapie²⁷. Dans le cadre belge, la réunion d'information relatée par Terwagne dans le préambule indique bien que des dynamiques de ce type subsistent bien. Les réunions d'information s'inscrivent bien dans le cadre d'une législation sur la participation citoyenne, nous y reviendrons. Pourtant, le cadre qu'elles définissent semblent laisser amplement de la place à des mises en pratique qui ne permettent pas un échange effectif de savoirs entre habitants, élus et experts. La réunion d'information autour de la place Cockerill voit ainsi des habitants être confrontés à un projet qui ne pourrait pas être modifié, ou très marginalement. De même, le dispositif (un long exposé sur scène face à un public invité à s'exprimer dans les dernières minutes) consacre bien une volonté de *convaincre* de l'intérêt et de la qualité du projet, et non d'une recherche d'un échange constructif entre les savoirs des experts (urbanistes, architectes, ...) et les savoirs des habitants. Pour reprendre les concepts développés plus tôt : rien n'est fait pour susciter un *concernement* (la simple lettre informant de la tenue de la réunion n'amènera a priori que les gens se sentant déjà concerné à s'y rendre) ; très peu de choses sont mises en place pour amener à une *capacitation* (le projet est exposé en donnant un minimum de clés de lecture, dans un délai très bref au vu des enjeux) ; l'*engagement* des habitants n'est pas stimulé, il est même plutôt réprouvé (le projet est clairement présenté comme n'étant pas négociable, coupant court à toute discussion).

La présentation de ces réunions d'information publique comme garante de la participation du public peut donc, en partie, être considérée comme abusive, contrairement à ce que laisserait entendre leur inscription dans le « *décret relatif à la participation*

27 DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine » in *Esprit*, n° 326, 2006.

du public en matière d'environnement »²⁸. Nous ne pouvons bien entendu généraliser les constats de Terwagne à l'ensemble des RIP existant en Wallonie, mais le fait qu'une séance de ce type puisse se dérouler de cette façon, tout en respectant parfaitement la législation sur la participation en place, montre que, paradoxalement, cette législation permet pleinement des mécanismes de non-participation, sinon de manipulation, en tous cas de thérapie. Cela témoigne bien des ambiguïtés évoquées dans la partie précédente: certes les valeurs collectives reviennent sur le devant de la scène, ont une certaine image de marque, mais celles-ci sont loin d'être durablement intégrées dans les systèmes décisionnels, toujours ancrés dans les grands découpages des savoirs abordés précédemment. Que cet état de fait résulte de volontés bienveillantes mais malhabiles ou de véritables positions réfractaires au développement de la participation active, il n'en reste pas moins qu'il est la preuve de la persistance de l'attitude condescendante à l'égard des savoirs des habitants et de leur légitimité.

Notons malgré tout que cela n'est pas pour autant une critique radicale de ce type de séance. D'une part, nous le verrons dans le point suivant, ces séances peuvent également servir de support à des pratiques d'information, qui sont des conditions à la *capacitation* des habitants à s'exprimer sur les sujets. D'autre part, comme nous le défendrons dans la conclusion, la participation du public n'est pas forcément un diéal à atteindre. Elle est un outil utile et nécessaire dans la vie d'une ville et, bien menée, peut apporter beaucoup de choses. D'autres processus, non-participatifs ceux-là, peuvent également générer des environnements de qualité, parfois plus rapidement et à moindre coût que des processus participatifs. Cela est d'autant plus à souligner que le système social wallon est bel et bien basé sur une

28 31 mai 2007

démocratie représentationnelle, et non participative. La légitimité d'entendre et formuler des projets et d'en analyser la pertinence revient donc, en premier lieu, aux personnes élues par les citoyens, suivant leurs titres (échevins des travaux, de l'urbanisme, du développement territorial, bourgmestre, ministres de l'urbanisme, du logement...). Pour autant, si ces élus — et la législation en place — abordent des pratiques dites participatives, il semble raisonnable de souhaiter que celles-ci soient à la hauteur de ce que cette appellation signifie.

Coopération symbolique : information, consultation, réassurance

La deuxième catégorie mise en avant par Arnstein est celle dite de **coopération symbolique** (tokenism), parfois assimilée à la notion de quota ethnique. Cette catégorie rassemble, dans l'ordre, les échelons de **mise en information**, de **consultation** et de **réassurance**. Elle désigne en fait un type de mise en participation minimale, dans une sorte d'effort d'accéder aux principes démocratiques sans pour autant modifier fondamentalement les structures et disparités en place. Un parallèle peut être fait avec la manière dont certaines entreprises à majorité masculine embauchent un pourcentage fixe mais réduit d'employées de façon à éviter une image négative de sexisme. Ces trois stratégies sont effectivement essentielles à une participation effective des habitants, mais nécessitent une application stricte pour être considérées en tant que telles, et en sont plutôt les conditions minimales.

Informé les habitants des possibilités, des actions à entreprendre, des problèmes à résoudre ou de l'état des connaissances des instances est ainsi un premier pas participatif sans lequel les citoyens ne peuvent réagir. Pour revenir à nos

propos précédents, les Réunions d'Information Publique (RIP) consacrée par la législation wallonne au sujet des projets urbains les plus conséquents sont un outil utile pour atteindre cet échelon. De même, les enquêtes publiques (EP)²⁹, qui suivent le dépôt d'un permis d'urbanisme, et qui font éventuellement suite aux RIP, sont porteuses d'une forme de mise en information. Elles donnent en effet les informations générales concernant un projet, l'environnement dans lequel il s'inscrit et les modifications qu'il va lui apporter.

Pour autant, plusieurs écueils subsistent dans cette mise en information. En premier lieu, le public explicitement visé par ces procédures sont les riverains, terme dont nous avons discuté les limites. Dans le cadre d'une RIP ou d'une EP, un avis est donc envoyé aux riverains dans un périmètre fixé, mais restreint (généralement 50 mètres autour du site). Les autres citoyens peuvent toutefois, en principe, trouver l'information du lancement de ces procédures via les affiches jaunes établies autour du site visé, un des trois quotidiens locaux ou le bulletin communal censés relayer l'information³⁰.

Qui plus est, si ces précautions prévues par la législations semblent aller dans le sens du plus grand nombre, il faut constater que celles-ci ne sont pas toujours appliquées à la lettre, ou dans leurs conditions optimales de réalisation. Ainsi, l'exemple qui clôturé le préambule de Terwagne l'atteste : une lettre d'information peut arriver concernant une réunion le jour même.

29 L'enquête publique, ou EP, est un dispositif prévu par la législation wallonne consacrant une période donnée suivant le type de projet (entre 15 et 30 jours en général) suivant le dépôt d'un permis d'urbanisme et précédant la prise de décision concernant ce permis. Durant cette période, les citoyens sont libres de consulter dans l'administration désignée ou en ligne les documents relatifs à ce permis (plans, élévations, coupes, éventuels croquis ou images 3D, ...) et d'émettre leurs avis et questions concernant le projet au travers d'une lettre envoyée à l'administration en charge.

30 À défaut de bulletin communal, l'information doit être relayée dans un journal publicitaire local gratuit

Enfin, l'information fournie n'a pas non plus garantie d'être intellectuellement accessible au public, ce qui met en porte à faux ces procédures avec le principe de *capacitation*. Les personnes peu habituées à la lecture des documents techniques que constituent les plans et les coupes, par exemple, peuvent être prises au dépourvu. À noter que, dans le cadre des EP, la législation prévoit que l'administration en place fournisse un service d'aide à la lecture de ces documents. Et, comme nous en avons discuté dans le point précédent, l'information fournie n'a pas non plus toujours vocation à être discutée et peut être présentée de façon relativement absconse, voire manipulatrice.

Un second pas vers des méthodes plus participatives est, selon Arnstein, de **consulter les habitants**, de leur laisser la possibilité d'exprimer les réactions, oppositions ou propositions que suscitent la mise en information. Cette étape serait censée faire émerger leurs savoirs et déductions propres quant à un projet donné. Les actions désignées comme consultatives déjà mentionnées, telles les RIP ou les EP peuvent en général être considérées comme atteignant ce niveau de participation.

Encore faut-il, cependant, que ces séances de consultation ne cèdent pas aux stratégies de thérapie ou de manipulation, fournissent une information fidèle et accessible à tous et qu'elles permettent à chacun de s'exprimer de façon ouverte et non dirigée. Ainsi, nous l'avons déjà souligné, ce type de méthode, en Wallonie — mais aussi ailleurs — confronte souvent les individus à des choix binaires (accepter ou rejeter le projet tel qu'il est), ou des argumentaires dont ils ne disposent pas des clés de lecture, les empêchant dès lors de réagir de façon pertinente et constructive. Un exemple liégeois récent peut être vu dans la première réunions d'information publique autour du projet de transformation de l'ancien hôpital de Bavière. Cette séance,

conformément à la loi, s'était déroulée préalablement à l'*Etude des incidences environnementales*³¹ concernant le projet, en avril 2016. Encore une fois, la procédure respectait la législation en place, sans pour autant mettre en place les conditions d'un dialogue efficace entre habitants, promoteur, concepteurs et élus en charge du dossier. Dans ce cas, c'est le rapport des parking sous-terrains au niveau du sol qui représente le mieux cette absence de dialogue — et de recherche de dialogue. Ainsi, cette partie du projet était présentée de façon relativement vague en terme spatiaux, avec pour seuls appuis visuels des plans assez sommaires. L'analyse plus attentive de ces documents a cependant permis de mettre à jour un élément important du projet, et pourtant omis lors de sa présentation : une part considérable du parking n'était que semi-enterré, créant dès lors un mur aveugle de plusieurs centaines de mètres le long d'une rue importante du quartier. Cette information n'étant pas amenée lors de la présentation, et accessible uniquement aux personnes capables de passer outre les inexactitudes des plans présentés, les habitants n'ayant pas d'expérience en la matière ne pouvait donc s'exprimer que sur une part du projet, celle présentée par le promoteur, et non sa totalité.

Pour reprendre les principes précédents, le *concernement* de l'habitant peut avoir été mis en branle par la mise en information et/ou ses expériences et constats personnels mais la *capacitation* reste trop partielle, invalidant la qualité participative du processus. Demander à un habitant de s'exprimer sans qu'il n'ait

³¹ Une étude d'incidences environnementales, ou EIE, est une étude établie par un bureau indépendant tentant d'établir exhaustivement les impacts d'un projet de grande ampleur sur son environnement. Le terme environnement est, ici encore, perçu au sens large : il s'agit tant des impacts sur l'environnement naturel (pollution des sols, de l'air, matériaux utilisés, ...) que ceux sur l'environnement social (types d'activités prévues et rapports aux activités existantes, pollution sonores, accessibilité publique ou non, ...), entre autres. Par là, cette étude est donc censée compiler les réactions des habitants à la présentation préalable du projet, ce qui en fait un outil de participation indirecte.

les données suffisantes en main pour s'exprimer ne pourrait, en effet, être considéré comme un processus participatif correspondant à cette appellation.

Ceci étant dit, même dans le cas où les réactions des habitants sont accueillies après une mise en information suffisante sur l'entièreté d'un projet, encore faudrait-il que celui-ci soit entendu et éventuellement traduit en projets ou modifications des projets de manière à ce que la consultation ne soit pas une simple réponse à un règlement procédural mais fasse partie intégrante d'une conception participative de l'environnement urbain.

Une première esquisse de cette démarche peut s'exprimer au travers du troisième échelon de coopération symbolique, la **réassurance** (*placation*). Par celui-ci, Arnstein entend l'inscription d'habitants au sein des instances décisionnelles concernant les projets. Des citoyens participent donc, en principe, aux prises de décision concernant leur environnement. Cette stratégie reste cependant de l'ordre de la coopération symbolique, dans le sens où les habitants présents dans les instances décisionnelles n'ont qu'une voix consultative, de telle façon que les modifications et propositions portées par ceux-ci ne peuvent se concrétiser qu'avec l'aval des autres membres, qu'ils soient promoteurs ou élus locaux. Il y a donc un droit de regard latent de la part des autres membres sur l'apport habitant, qui peut donc potentiellement être ignoré.

Ainsi, les Commissions consultatives d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM)³² consacrées par la législation

32 Une Commission Consultative d'Aménagement du Territoire et de la Mobilité est un organe communal composé de 12 à 16 membres choisis par le Conseil communal sur base d'une candidature. Ces membres doivent être des habitants de la commune selon une composition respectant la pyramide des âges de la commune et représentant la répartition géographique et les intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la commune. (décret du 15 février 2007).

wallonne peuvent figurer comme un exemple de cet échelon. En effet, les membres de ces organes sont formellement désignés pour émettre des avis sur des projets présentés par la Ville mais aussi, de leur propre initiative, sur d'autres sites, méthodes et principes de la commune.

Cependant, l'avis émis par une CCATM a valeur consultative, tout au plus les élus communaux devront justifier tout écart à l'avis rendu.

Qui plus est, seuls certains types de projets (soit exceptionnels, soit de grande ampleur) nécessitent expressément un avis de la CCATM.

Enfin, la législation ne prévoit aucun procédé -sinon la présentation des projets à évaluer par l'administration communale- pour doter les membres des CCATM de compétences ou de savoirs de base nécessaires pour rendre un avis pertinent sur un projet.

Demeurent aussi des doutes quant au caractère démocratique de cette stratégie suivant la représentativité de l'échantillon habitant, d'une part, et la connaissance des droits, devoirs et obligations de cet échantillon par les concernés d'autre part. En effet, les participants à ce type d'organes sont bien souvent sous-informés, leur connaissance du processus et de leur rôle restant fréquemment supposée connue par les instances et pourtant révélée très partielle par les études, faussant dès lors la capacitation effective des habitants³³. En définitive, les habitants membres des CCATM disposent rarement du temps et des ressources techniques nécessaires pour pouvoir formuler des propositions complètes qui leur sont propres et ainsi amener dans

33 DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine » in *Esprit*, n° 326, 2006. Arnstein Sherry, « A Ladder of Citizen Participation » in *JAI/P*, Vol. 35, n° 4, July 1969.

le débat leurs savoirs spécifiques³⁴.

Dans les faits, cet écueil est partiellement évité par la présence de professionnels de l'aménagement du territoire (architectes, urbanistes, paysagistes, ...) dans les membres de la CCATM, lesquels peuvent informellement expliquer certaines procédures ou décrypter certains éléments pour les membres moins habitués à être confrontés à des plans, coupes et autres façades. Il ne s'agit cependant pas là d'une solution structurelle, mais bien de fortune, qui ne se confirme pas systématiquement. Ces diverses critiques qui peuvent être adressées à l'outil CCATM permettent donc bien de comprendre pourquoi cet échelon de la réassurance, bien que témoignant de principes participatifs, relève malgré tout du domaine de la coopération symbolique.

Un autre exemple, plus ponctuel, qui permet d'illustrer tant l'échelon de consultation que celui de réassurance peut être vu dans les *réunions de concertation*³⁵ que la législation wallonne consacre. Celles-ci réunissent en effet cinq représentants du demandeur de permis, cinq représentants de l'administration communale ou d'autres administrations concernées et cinq représentants des réclamants³⁶. Après discussion, un rapport de la réunion est rédigé et inclus dans le dossier d'enquête publique. La réunion a donc bien lieu avec des acteurs bien identifiés, témoignant d'un souci pour la parole citoyenne. Pour autant, seul

34 Notons que le seul défraiement prévu pour tout membre d'une CCATM consiste en la perception d'un jeton de présence de 12,5 euros par présence effective (25 pour le ou la président.e).

35 Les réunions de concertation, ou RC, rassemblent le demandeur de permis, des représentants de des administrations concernées et des habitants ayant émis des remarques sur le projet. Elles constituent un dispositif de débat autour d'un projet plus précis, mais plus rare, que ne l'est la RIP. Ce dispositif n'est cependant activé que dans un cadre précis, soit un projet de lotissement ou de construction groupée de plus de deux hectares qui a suscité plus de vingt-cinq réactions dans le cadre de l'enquête publique liée. Une RC survient également dans le cadre d'un projet de plan de secteur, dans des conditions de composition de l'assemblée plus larges.

36 KIEVITS Janine, « 5. Quand les citoyens sont consultés... L'enquête publique » in *Fiche d'informations théoriques et pratique – l'aménagement du territoire*, n° 7, Fédération Inter-Environnement Wallonie, Février 2009.

un rapport inscrit dans un dossier d'enquête publique toujours très volumineux fait office de trace de cette rencontre. L'impact réel que peut susciter ce rapport sur les transformations du projet reste donc assez marginal et témoigne, à notre sens, bien mal d'une recherche de co-conception de la ville avec et pour ses habitants.

Notons que la réassurance est malgré tout bien plus proches des principes participatifs déjà cités que les échelons précédents. En effet, les représentants officiels ayant une voix délibérative au sein des instances ne se positionnent pas systématiquement et en bloc en opposition aux propositions des habitants s'exprimant, laissant dès lors une importance — même relative — aux voix des habitants. Certaines propositions de modification des projets se verront parfois concrétiser, même partiellement. Ainsi, concernant le projet de transformation de la friche de l'ancien hôpital de Bavière, précédemment cité, il est significatif de constater que la surface allouée au parking comme son impact sur l'ensemble du projet a été considérablement réduite un an après³⁷.

Nous pourrions en fait considérer que nous rentrons là dans une première phase d'*engagement* tel que décrit précédemment, amenant les habitants à s'investir réellement, pour peu que les conditions précitées soient remplies, dans l'élaboration de leur habiter. Cependant, nous restons encore ici à un niveau relativement superficiel qui n'a que peu ou pas d'impact sur les structures mises en place et les procédés traditionnels de décision et de conception. Signalons que les études³⁸ suggèrent que la plupart des processus dits participatifs ne dépassent jamais cette phase de coopération symbolique, rappelant encore une fois la

37 Il reste cependant difficile de déterminer si cette modification est le fruit d'une attention portée aux réactions des citoyens, ou de débats internes aux concepteurs.

38 DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine » in *Esprit*, n° 326, 2006. ARNSTEIN Sherry, « A Ladder of Citizen Participation » in *JAI/P*, Vol. 35, n° 4, July 1969.

résistance des découpages hiérarchiques entre les types de savoirs et des structures décisionnelles traditionnelles.

Le pouvoir citoyen : partenariat, délégation et contrôle

Arnstein pointait déjà un manque d'ambition dans la mise en place des procédés participatifs, raison pour laquelle elle créa cette échelle de mesure. Ainsi, elle chercha à décrire les échelons supérieurs, qu'elle plaça alors dans la catégorie dite de **pouvoir citoyen effectif**. Selon elle, ce serait là le lieu de l'avènement véritable d'une démocratie participative, et donc du droit à la ville tel que conçu par Lefèbvre. Notons dès à présent que cette catégorie ne paraît pas être consacrée par la législation wallonne, sinon à certaines marges sur lesquelles nous reviendrons. Si cet état de fait n'est pas forcément critiquable, il reste significatif d'une hiérarchie et d'une légitimité accordée aux savoirs et aux décisions des investisseurs, concepteurs et élus par rapport à ceux des habitants.

Le pouvoir citoyen effectif se décline à son tour en trois degrés. Le premier est dit de **partenariat**, où institution et habitants conçoivent main dans la main. Cet échelon admet donc la présence de membres habitants à voix délibérative dans les instances décisionnelles concernant un projet. Dès lors, les habitants -et les savoirs dont ils sont porteurs- occupent une place équivalente à celle des autres acteurs débattant autour du projet (élus, investisseurs, concepteurs, ...).

Arnstein mentionne quelques exemples ayant atteint un partenariat effectif, mais signale cependant que ce sont les revendications habitantes qui ont mené à cet état de fait, et non des initiatives institutionnelles. Selon elle, ceux qui ont le pouvoir cherchent à le conserver, là où ceux qui en sont démunis se

battent pour l'acquérir, dans une logique de lutte des classes que n'aurait pas dénié Lefèbvre. Le pouvoir citoyen effectif ne pourrait donc s'obtenir, dans cette conception, que par une volonté et des actions revendicatrices propres aux habitants. Ces propos rejoignent le principe d'*engagement* dont nous avons discuté plus tôt.

En résulterait une situation de collaboration effective permettant une conception incluant à la fois les savoirs et préoccupations des habitants, des concepteurs, et des porteurs du projet, qu'ils soient privés ou publics. Notons tout de même que cette situation ne peut être viable que si sont attribuées aux groupes habitants des ressources économiques (rétribution de ceux qui y consacrent du temps, coûts des séances publiques, ...) et politiques (droit de veto, équité des sièges, ...) suffisantes pour équilibrer la balance entre les acteurs, et donc éviter les situations de coopération symboliques déjà mentionnées.

La **délégation de pouvoir**, ensuite, constitue un échelon de participation où les instances renoncent sciemment à certains de leurs domaines de décisions au profit des citoyens, de façon temporaire ou définitive.

Cette délégation implique que les habitants aient réellement prise sur les décisions, les initiant eux-mêmes et délibérant entre eux sur les actions à entreprendre. La situation se renverse donc dans le sens où la majorité des membres d'un comité décisionnel autour d'une part d'un projet, ou autour d'un projet, sont des habitants formés et soutenus dans leur démarche.

Afin d'accéder à cet échelon et l'assumer, les groupes habitants se doivent d'être structurés, porteurs de questions et de projets qu'ils amènent sur la table des débats et de posséder toutes les cartes en main que pour formuler les propositions de la façon la

plus adaptée. Ceci étant dit, signalons tout de même, comme Arnstein le fait, que l'autorité institutionnelle à cet échelon reste malgré tout la force prévalant au débat, puisque officialisant les décisions. Elle possède dès lors un droit de veto qui peut être en opposition avec les valeurs défendues par ce niveau de participation. Gageons tout de même que, face à une force habitante si présente, ce droit de veto ne saurait être utilisé sans provoquer une certaine réaction populaire pouvant inquiéter qui en fait l'usage, poussant à la réserve donc.

Un exemple souvent cité à ce sujet est l'initiative suisse. En effet, dans un cadre strict (un minimum de 100 000 signatures pour le niveau fédéral), un texte de loi au niveau fédéral, cantonal ou communal, peut être soumis à vote des citoyens suisses. En terme d'aménagement du territoire, c'est une tel dispositif qui a été enclenché en 2009, se soldant par l'édiction d'une loi interdisant la construction des minarets sur le territoire suisse³⁹.

Une telle délégation de pouvoir au citoyen devrait, selon Arnstein s'accompagner d'une mise en information et d'une capacitation complète, de telle façon à ce que chacun puisse débattre et voter en pleine conscience des enjeux liés à la question posée. Ces fondements sont pourtant respectés de façon assez partielle lors de ce type de processus, en Suisse ou ailleurs, mettant dès lors en cause la cohérence de la démarche. En effet, une mise en information et une capacitation suffisante et effective d'un tel pan de la population nécessiterait une quantité d'énergie, de temps et de moyen considérable, et difficilement mobilisable. Il est donc compréhensible que ces démarches ne soient généralement que très partielle. Cela, cependant, ne correspond

39 Voir, entre autres : Cailleau Emilie, « Le vote suisse ou les limites du référendum populaire » in *L'express*, 30/11/2009, en ligne : https://www.lexpress.fr/actualite/politique/le-vote-suisse-ou-les-limites-du-referendum-populaire_832032.html

pas aux principes participatifs tels que décrits par Arnstein et Lefèbvre.

Enfin, le dernier échelon se voit être le **pouvoir citoyen** où les habitants ont donc plein contrôle décisionnel. Cela constituerait, selon Arnstein, le niveau ultime d'implication des habitants dans la construction de leurs milieux de vie. Il s'agit alors d'une autonomie totale de la part des habitants dans le processus décisionnel, sans intervention sinon technique ou administrative de la part du corps institutionnel. Si ce type de modèle n'existe pas à l'échelle d'une ville, on peut en voir une expression dans la délégation du contrôle de certains services aux communautés habitantes qui existe ponctuellement dans certaines agglomérations. Les habitants sont alors seuls gestionnaires et décisionnaires du futur de ces espaces, mettant à profit leurs savoirs propres pour orienter celui-ci au mieux. Notoirement, la ville de Porto Alegre attribue annuellement, depuis 1989, des budgets participatifs importants aux régions la composant. Les projets à favoriser via ce budget sont alors amenés et débattus en assemblées strictement populaires, témoignant donc d'un contrôle démocratique aigu. Cet exemple et ses réussites constituent une base récurrente pour les défenseurs d'une participation citoyenne totale, mais témoignent également du besoin de structures habitantes hautement organisées et compétentes que pour advenir à ce type de participation.

En Wallonie, la notion de budget participatif a également fait son chemin. Ainsi, à Liège, notamment, la procédure de participation citoyenne déjà mentionnée, « Réinventons Liège », a fait émerger cette notion parmi un de ses 77 engagements inscrits au plan de ville. Une expérience pilote sera donc, en principe, menée dans les années suivantes, confiant à des habitants d'un

quartier un budget précis qu'ils alloueront à des projets votés en assemblée. Outre l'affirmation que ce projet pilote soit reconduit dans d'autres quartiers par la suite, peu d'informations sont, à l'heure actuelle, disponibles concernant les modalités de ce nouveau dispositif. Gageons en tous cas que, si ce projet voit le jour, il demandera à respecter les principes que recouvrent une participation effective et que nous avons abordés dans les dernières pages, en particuliers en matière de *mise en information* complète, de *capacitation* suffisante et d'*engagement* réel.

Les limites de l'échelle de participation d'Arnstein

Écartons de suite une lecture trop hiérarchique de l'échelle de la participation que nous venons de décrire. Il ne s'agit pas ici de plaider en faveur d'une participation totale au nom d'une utopie démocratique résolvant toutes les disparités sociales. Celle-ci nous paraît en effet plus utile en tant qu'outil permettant de comprendre les différentes pratiques participatives coexistant sous une même appellation, alors qu'elles recouvrent des réalités bien différentes.

En effet, loin de militer pour un modèle unique, à la façon de Lefèbvre, Arnstein notait déjà bien toutes les limites et contraintes d'une participation menée à son extrême sur lesquelles nous nous étendrons dans la partie suivante. Comprendons donc bien ces différents niveaux de participation comme des outils nous permettant de situer dans quelle proportion les nombreux processus participatifs auquel chacun peut être confronté sont en phase avec les valeurs attribuées à la participation et consacrés par le droit à la ville.

Force est de constater, comme précédemment pointé, que les

processus institutionnalisés restent très largement du domaine de la coopération symbolique, quand ils ne sont pas pleinement les lieux d'une non participation et ce, malgré des intentions souvent louables. Les contributions habitantes sont par là maintenues à des niveaux d'influence relativement bas, de telle façon que ne sauraient être inquiétées les décisions et structures institutionnelles. C'est aussi par là que, pour les auteurs, les hiérarchies entre savoirs expert et savoirs des habitants tendent à se perpétuer.

Pourtant, remarquons tout de même l'existence d'initiatives plus poussées où apparaissent plus visiblement les valeurs démocratiques défendues par Lefèbvre et ce, sous différentes formes. Il nous semblerait en effet que le droit à la ville commence à se concrétiser dès la concentration du concernement, de la capacitation et de l'engagement des habitants, donc dès le dernier échelon de la coopération symbolique, la réassurance. Il existerait donc bien une diversité de pratiques participatives relativement effectives, dont certaines que nous avons abordé et qui restent notables face aux stratégies moins inclusives. L'intégration du droit à la ville serait donc en marche.

Si ce constat, à première vue, serait à célébrer au nom d'une démocratisation croissante de nos sociétés, des réserves peuvent être émises. En effet, comme nous l'avons mentionné plus tôt, notre système politique est fondé sur le principe de démocratie représentative. Les citoyens sont ainsi cycliquement amenés à voter pour leurs représentants au sein des instances décisionnelles, qu'elles soient communales, provinciales, fédérales ou européennes, pour ce qui est de la Wallonie. Quelle légitimité, dès lors, auraient des habitants à prendre un pouvoir en parallèle à ce système ? Comment accepter que des élus locaux

délèguent part de leurs pouvoirs décisionnels à des assemblées d'habitants certes engagés, mais n'ayant aucune légitimité officielle ?

Ces questions sont épineuses, mais essentielles pour parler de participation. En effet, plusieurs attitudes peuvent être abordées face à celles-ci. Ainsi, Lefèbvre et Harvey défendent une véritable révolution des habitants, un changement radical de système politique, ne serait-ce qu'en matière d'aménagement du territoire. Cette position revient finalement à plaider pour un système de démocratie directe, dont nous avons évoqué les dérives, en particuliers si les leviers de la mise en information et de la capacitation ne sont pas correctement activés.

Une seconde position, que nous défendons, peut être de considérer que la participation effective des habitants n'est pas un objectif en soi, mais un des nombreux outils à inclure dans l'amélioration des procédures d'élaboration des politiques publiques, et en particuliers en matière d'aménagement du territoire. En ce, elle s'inscrit dans le système politique et décisionnel actuel, pour le faire évoluer, certes, mais non pas pour le remettre en question jusque dans ses fondements. Par cette position, nous affirmons également que la participation citoyenne n'est ni systématiquement souhaitable, ni systématiquement positive. Ainsi, des décisions impopulaires ont pu, dans l'Histoire, amener des changements qualitatifs dans la vie des citoyens. À l'inverse, on connaît les dangers de certaines décisions populaires, voire populistes.

Pour autant, comme nous l'avons souligné au long de ces deux premières parties, les initiatives de participation citoyenne peuvent être sources d'une véritable plus-value dans les procédures de décisions et de conceptions, notamment en matière d'aménagement du territoire. Pour qu'il en soit ainsi,

encore faut-il, pourtant que celles-ci se développent dans un contexte adapté, que les limites et objectifs de cette procédure soit clairs et connus de tous et que les informations complètes et les ressources et outils nécessaires soit donnés aux participants. Ces conditions, nous l'avons, ne sont cependant pas toujours remplies optimalement.

Voyons dès lors quelles critiques suscitent ces procédés participatifs, au delà des tensions qu'ils peuvent faire émerger face à notre système de démocratie représentative.

Limites et réticences aux processus participatifs

Plusieurs critiques peuvent en effet être adressées aux processus participatifs de façon générale, de façon relativement indépendante de leur mise en place concrète. Nous aborderons ici plusieurs points centraux de ces critiques : la place de la non-participation, la question de la représentativité des publics participant, les risques de transformation de ceux-ci en experts particuliers, les risques de renforcement des communautarismes en place et le traitement médiatique disparates auquel sont sujets ces processus. Indiquons d'ors et déjà que ces critiques ne sont pas exhaustives, mais constituent une base utile pour interroger les limites et les conséquences effectives des processus participatifs.

De la difficulté à s'engager : prendre en compte la non-participation

Une première critique récurrente concernant les processus participatifs s'érige autour de la question de l'*investissement des habitants* eux même. En effet, nous l'avons vu précédemment, un engagement certain est nécessaire à l'avènement d'une

participation effective. Si cet engagement doit, certes, être permis et motivé par les instances, les habitants doivent également vouloir l'exercer. Or, nombre des habitants, en particulier ceux étrangers au domaine de l'aménagement, tendent à considérer ce type d'investissement comme une dépense d'énergie et de temps peu comparables aux bénéfices qu'elle apporte⁴⁰. En effet, participer demande, en général, un investissement considérable en terme d'énergie de temps. Qui plus est, des réticences à s'engager dans ce type de procédures existent chez certains citoyens, craignant une manipulation de leur parole, ou en tous cas que le processus ne soit qu'un acte symbolique n'aboutissant à aucun changement concret.

Arnstein pointait une part de responsabilité dans le chef des institutions concernant ce cette méfiance des populations envers les procédures publiques. Effectivement, face à la multiplication de procédures dites participatives mais n'accordant que peu voire pas d'impact aux voix des habitants, ceux-ci finissent par n'y percevoir qu'une autre manière d'asseoir des décisions sur lesquelles ils n'auront aucune influence. Il y aurait donc une forme d'usure qui mènerait à ce désintérêt, somme toute légitime.

Or le refus de participation est rarement pris en compte dans les processus participatifs. Si nous reprenons l'exemple de « Réinventons Liège », celui-ci célèbre bien les 5 023 utilisateurs de la plate-forme de propositions d'idées pour la ville. Pourtant, les 98 % restants de la population liégeoise sont bel et bien passés sous silence, puisque n'ayant pas participé, que cela soit par choix, par désintérêt, par non connaissance de la procédure, ou pour toute raison qui leur appartient. Connaitre les raisons de la non-participation est, bien entendu, une démarche difficile et coûteuse, même si elle nous semble capable d'apporter beaucoup

40 Petitot Sylvain, « Densifier l'habitat pavillonnaire : Des démarches individuelles aux projets collectifs » in *Métropolitiques*, 20 mars 2013.

d'informations. Pour autant, passer sous silence cette non-participation massive — ce qui est le cas de l'écrasante majorité des processus participatifs — nous semble bien témoigner d'un rapport ambigu aux citoyens et à leurs choix.

Il nous semble ainsi qu'un processus qui se veut porteur des volontés de chacun doit également prendre en compte celle de refuser de participer, de vouloir s'extraire de ces procédés semés d'embûches et de frustrations potentielles. Il ne s'agit pas là d'attitudes condamnables ou à déconsidérer tant elles sont l'expression d'inquiétudes réelles et pertinentes quant à l'efficacité de ces méthodes et des valeurs qu'elles portent — ou non.

Représentativité : la perpétuation des rapports de classe

Une autre critique majeure à l'encontre des méthodes participatives effectives telles que conçues selon Arnstein est la question de la *représentativité* des groupes habitants amenés à participer. En effet, comme nous l'avons souligné, de telles procédures nécessitent une certaine organisation de la part des habitants, en particulier si celles-ci concernent une population de grande ampleur et/ou contrastée. Les opinions et sensibilités de chacun devraient, en principe, être véhiculées au travers de groupes représentatifs de ceux-ci de façon à faire émerger au mieux les volontés et savoirs habitants si diversifiés et aboutir à un projet dont ils sont la force.

Parvenir à une situation de représentativité parfaite relève probablement de l'utopie. Pour autant, tendre au mieux vers celle-ci est une condition essentielle à la constitution de la participation qui n'est que trop rarement remplie. Ainsi, les groupes consultatifs, que cette consultation soit effective ou non,

sont encore très souvent les lieux d'une homogénéité certaine.

Les études⁴¹ les décrivent comme faisant majoritairement partie d'une classe moyenne à moyenne-haute et inscrits dans une trajectoire sociale ascendante. Ainsi, ces acteurs possèdent les codes culturels et sociaux nécessaires pour saisir les opportunités offertes par ces procédures tout en disposant des ressources symboliques et économiques nécessaires pour revendiquer leurs positions fermement et les défendre durablement. Par là, les plus démunis, qui sont pourtant souvent les classes les plus désavantagées par les développements urbains, ne participent que très marginalement quand elles ne sont pas activement sollicitées.

Peut-être la notion d'usure de la confiance dans les processus institutionnalisés est-elle d'autant plus forte parmi ceux-ci. De plus, il n'est pas certain que ceux-ci soient suffisamment et correctement informés pour pouvoir participer activement : les dossiers d'aménagement sont complexes, spécialisés, et ont de nombreuses ramifications. Si les experts ont souvent bien du mal à appréhender cette complexité, les habitants sont autant sinon encore moins bien disposés à y faire face. Or la formation et l'information sont bien des conditions sine qua non de la participation effective, comme pointé par Arnstein. Gageons également que, ces processus étant gourmands en temps et en énergie, ils ne sont pas forcément accessibles à des individus consacrant leurs journées à tenter de lutter contre le déclassement social. Dès lors, il pourrait être pointé que l'avis de tous censé présider ces assemblées ne serait, au final, que l'avis de quelques uns, ne changeant donc rien ou si peu aux logiques de domination en place.

41 ARNSTEIN Sherry, « A Ladder of Citizen Participation » in *JAIIP*, Vol. 35, n° 4, July 1969. DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine » in *Esprit*, n° 326, 2006.

Notons tout de même que parvenir à un degré de représentativité sinon parfait, au moins suffisant, ne relève pas de la pleine utopie. Certes, cela requiert de considérer des structures d'assemblées plus souples ou plus inclusives et une volonté active de considérer et d'implémenter la diversité, consommant donc, encore une fois, temps et énergie, mais il s'agit déjà là des objectifs fondamentaux de la participation qui sont censément défendus par des procédures se voulant participatives.

D'habitant à expert : la participation citoyenne, un état instable ?

Concernant ces groupes de représentants, une autre critique autour de leur représentativité est à énoncer, en particulier dans le cadre des participations les plus poussées. Comme nous l'avons vu à travers Arnstein, celles-ci nécessitent la possession par ces groupes d'habitants d'un bagage de connaissances (la *mise en information* et la *capacitation*) et de pouvoirs décisionnels (la *délégation*) qui leur sont fournis par les instances.

Les groupes représentants, en se dotant de ces outils, ne s'écartent-ils alors pas, peu à peu, des habitants dont ils sont censés porter la voix ? Nous pourrions en effet considérer que, par là, ils n'en deviennent qu'un nouveau niveau d'acteurs institutionnels, rétablissant dès lors la situation et les rapports initiaux. Cela amène à dire qu'un processus de participation tend, à terme, à être absorbé par le système décisionnel en place, qu'il serait profondément instable et éphémère. Si apports il y a, ceux-ci ne pourraient donc être mobilisés que pour un temps, une question, un projet.

Eviter cette absorption reviendrait peut-être à s'assurer que les informations soient activement et efficacement reléguées aux différents niveaux du pouvoir habitant et que les opinions de

chacun soient effectivement la source des décisions des groupes représentants. Il s'agit là d'une situation non seulement difficilement atteignable mais également particulièrement instable.

Ainsi, les budgets participatifs de Porto Alegre que nous évoquions plus tôt et qui sont largement cités comme l'expression d'une participation citoyenne exemplaire ne sont, à l'heure actuelle, plus autant porteurs de ces valeurs qu'ils ne l'étaient à l'origine. Si le processus a notoirement été effectif pendant une dizaine d'années, le renversement de la majorité politique en 2004 a apporté son lot de changements. Ceux-ci amènent à remettre à présent en cause le statut véritablement participatif de ces budgets tant nombre de citoyens n'ont soit plus droit de cité, soit tout simplement plus accès à l'information nécessaire. Les groupes de représentants perdant leur rôle de relais, ils en deviennent effectivement les acteurs de la perpétuation des disparités. La pratique participative n'est donc pas seulement hautement difficile à instaurer, mais également à faire prospérer, nombre de facteurs faisant pression pour réinstaurer les grands clivages qu'elle tend à écarter.

Renforcer les communautarismes : quand la participation sépare

Tant bien même ces écueils seraient évités, encore faut-il faire face à un autre argument, à savoir le renforcement potentiel des communautarismes. La structuration même de beaucoup d'actions participatives, dans une volonté louable de transmettre les sensibilités des différentes communautés culturelles et sociales d'une population, tend à mettre en exergue les différences et potentiellement les oppositions en présence. Des quartiers où des populations contrastées cohabitent dans une certaine harmonie

pourraient ainsi voir surgir une hausse d'hostilité dans les relations suite aux conflits que peuvent provoquer les négociations autour de sujets controversés. Si cette problématique ne nous semble pas insoluble au travers de concertations motivant l'intégration des sensibilités de tous plutôt que leurs oppositions, signalons encore une fois que cela n'est qu'au prix de grands investissements en temps et en énergie.

Ainsi, les processus participatifs pourraient aussi amener, suivant les cas, plus de dissensions qu'ils n'en résolvent. L'image d'épingle d'une participation amenant les populations à converger ensemble vers un projet commun n'est valable qu'à partir du moment où les conditions d'un dialogue véritable sont établies, tâche qui n'est pas toujours simple. Qui plus est, la constitution d'un projet entièrement commun n'est pas toujours possible, ni nécessairement souhaitable. Des rapports de force, de conflictualité, peuvent tout autant être la preuve d'une vie politique démocratique active, pour autant que ceux-ci se déroulent au sein de procédures de décision claire et approuvées de tous en amont de la discussion.

Un traitement médiatique disparate

Un dernier frein à la propagation des pratiques participatives, enfin, serait lié à la diffusion même de celles-ci. En effet, des attitudes très contrastées quant à la promotion de ces actions sont constatées suivant le type de publications qui les mentionnent⁴².

Ainsi, dans la presse tout public, les procédures participatives seront souvent montrées comme une aventure complexe et semée d'embûches dont les héros sont les habitants qui ont su tenir bon malgré tout.

42 Debarre Anne, «L'habitat participatif: les pratiques des architectes en question, mais des représentations résistantes de l'architecture» in L'implication des habitants dans la fabrication de la ville, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n°6, Paris, 2013.

La presse architecturale, quant à elle, s'intéressera peu à ces procédures qui ne sont généralement pas porteuses de l'image forte et plastiquement intrigante que ce type de publications tend à favoriser. En effet, les pratiques participatives cherchent moins à défier les formes urbaines que les structures décisionnelles et les préconçus qui y aboutissent, comme nous l'avons vu, provoquant une sorte de désintérêt de la part d'un nombre conséquent de professionnels. Les quelques articles qui leur sont consacrés s'articulent plutôt sur les éventuelles innovations écologiques dont peuvent être porteurs ces projets et comportent peu voire pas de représentations visuelles, confirmant une attitude relativement distante du domaine architectural face à ces pratiques.

Ironiquement, c'est apparemment dans les revues s'intéressant à l'écologie que les caractères d'expériences sociales et politiques sont les plus utilisés pour présenter ces procédés. Elles les décrivent alors comme des lieux porteurs de qualités sociales et d'une cohésion de laquelle naissent les projets.

Finalement, ce sont les articles scientifiques dans le domaine des sciences sociales qui traiteront le plus des questions de légitimité, de représentativité et de conflits qui existent concernant les processus participatifs. Ceux-ci seront d'ailleurs, en général, les plus critiques de ce type de processus, ce qui est aussi, sans doute, une caractéristique du genre.

Assurément, le traitement médiatique disparate, ou l'absence de traitement médiatique, ne contribue pas à saisir les processus participatifs dans leur totalité. Cette disparité de traitement ne peut donc amener des habitants à saisir ce dans quoi ils s'engagent. Plus encore, une telle absence de cohérence dans les propos des uns et des autres peut renforcer la méfiance existant chez certains face à de tels processus. Les inquiétudes sont ainsi

réelles quant à l'effectivité avérée de ces pratiques qui aboutissent parfois en des situations soit similaires à celles quittées, soit plus problématiques suite à l'instigation des communautarismes.

Si une diversité existe bien dans les pratiques participatives effectives, les risques et inquiétudes liées à celles-ci persistent, remettant en question l'intégration du droit à la ville dans nos cultures. Certaines des réticences sont bien entendu liées au caractère volontairement perturbateur des structures en place et des grands partages. D'autres relèvent de difficultés concrètes à instaurer et conserver le caractère pleinement démocratique de ces pratiques. Dès lors, des doutes peuvent être émis quant à la pertinence de consacrer tant de moyens pour des méthodes aux résultats si inconstants.

Explorons donc ces pratiques dans le détail, de façon à faire émerger les potentiels et risques réels des modèles que tentent de mettre en place concepteurs et institutions sur base du droit à la ville. Comment sont-ils concrètement mis en place ? Quels avantages réels peuvent en tirer les différents acteurs, et la société de façon générale ? Quelles difficultés sont-elles à prévoir dans le jeu complexe des négociations ? Et surtout comment, pour un habitant confronté à une possibilité de participation, s'assurer que ces procédures suivent bien les principes sous-jacents au droit à la ville ?

Chapitre 3 —

Participation : cas concrets et bonnes pratiques

Dans les parties précédentes, nous avons pu établir une lecture d'abord générale des grands principes se cachant derrière la notion de participation citoyenne, puis une lecture plus spécifique des différents niveaux de participation décrits dans la littérature. De façon à brosser un portrait suffisamment précis, cette dernière partie cherchera donc à décrire plus en détails certains cas concrets de pratiques participatives.

Plus encore, nous chercherons à fournir au lecteur des éléments pratiques dont il pourra se saisir pour réclamer, le cas échéant, des modifications accessibles des processus participatifs auquel il pourrait être confronté.

Notons que si, jusqu'ici, nous avons principalement abordé les grandes notions de la participation et ses institutionnalisations, il faut cependant signaler que des initiatives plus indépendantes

existent également. Celles-ci peuvent émerger dans le chef d'un concepteur (architecte, urbaniste, paysagiste) soucieux d'inclure le public d'une façon ou une autre. D'autres peuvent aussi émerger dans le chef de maîtres d'ouvrage, en général promoteurs immobiliers, qui possèdent également leurs raisons propres pour s'intéresser à ces processus. Les commentaires précédemment faits sont largement applicables à ces types de participation.

Pour autant, le cadre et les modalités de ces dernières étant toujours spécifique, puisque non réglementée, il est plus complexe encore d'en établir une typologie. Leur exploration nous permettra donc d'identifier des problématiques supplémentaires et de préciser celles précédemment identifiées, touchant ainsi plus spécifiquement au domaine architectural.

Participation concrète : quelles mises en œuvre ?

Quel concepteur pour une participation fructueuse ?

Différents initiateurs des processus participatifs en architecture peuvent donc être identifiés. Ces initiateurs peuvent être les institutions, que nous avons évoquées, les professionnels, architectes, urbanistes ou promoteurs, et les habitants eux-mêmes qui sont alors souvent auto promoteurs. Pour autant, une catégorisation des participations selon ce critère amènerait à complexifier encore plus un organigramme déjà très changeant suivant les situations. Une catégorisation plus exploitable peut alors se faire selon la façon dont sont impliqués les habitants dans la conception de leur environnement et leurs rapports à l'architecte en charge de celle-ci⁴³.

43 Debarre Anne, « L'habitat participatif: les pratiques des architectes en question, mais des représentations résistantes de l'architecture » in *L'implication des*

Le concepteur d'espaces serait en effet dans ces cadres le responsable de la hiérarchisation des attentes, savoirs et valeurs dans le but d'atteindre un consensus quant à la création des lieux de vie privés et collectifs. Ce rôle serait en fait en filiation avec celui de négociateur du projet que l'architecte assure traditionnellement face à son client et les différents intervenants administratifs, techniques et constructifs. La différence tiendrait alors à la façon dont ces négociations s'effectuent: là où l'architecte « traditionnel » hiérarchiserait effectivement les attentes de ses clients pour formaliser un projet, l'architecte « participatif » devrait inclure ses propres attentes et valeurs dans cette hiérarchisation d'une façon bien active. De cette façon, le projet résulterait alors bien de la collaboration et non de l'imposition d'une interprétation personnelle.

On le comprend, cette transition implique une reconfiguration certaine de la profession. Pour autant, conformément à nos propos précédents sur la diversité des pratiques participatives, celle-ci peut prendre différentes formes. Véritablement, les initiatives participatives sont, encore aujourd'hui, le lieu d'expérimentations plutôt que d'applications de méthodes définies, ouvrant tant aux réussites qu'aux erreurs. Cette reconfiguration ne se fait donc pas sans peine et cela est d'autant plus vrai au vu du caractère peu rémunérateur de ces procédés chronophages et du manque de préparation des jeunes architectes à cette tâche.

Les architectes qui s'y attellent seraient ainsi souvent soit des engagés de la première heure, forts des premières expériences des années '70, soit des individus y trouvant un intérêt personnel, que cela concerne la promotion de leur savoir faire, une tentative de convaincre une population réticente ou simplement une

habitants dans la fabrication de la ville, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n°6, Paris, 2013.

intervention dans leur milieu de vie propre⁴⁴.

Ces architectes qui s'engagent le font soit de leur propre chef ou sont choisis par les habitants eux-mêmes, les institutions ou le promoteur, parfois sur base de concours. Ce mécanisme implique donc souvent chez l'architecte de la participation une certaine aptitude, ou en tous cas un intérêt certain pour ces méthodes. Cette aptitude s'évalue principalement sur base d'*expériences participatives passées*, de *compétences environnementales* (maîtrise des matériaux écologiques, de procédés à faible empreinte carbone, ...) tant le sujet est inévitable de nos jours, et ses *capacités relationnelles*, tant celle-ci sont primordiales dans la constitution d'une participation effective, telle que nous le verrons. Les groupes habitants appelés à participer peuvent donc déjà, via ces trois critères, s'interroger sur la qualité du processus de co-conception mis en place. Quelles expériences passées le concepteur au centre de ce processus a-t-il ? Quelles compétences en matière d'écologie possèdent-ils ? Mais surtout, de quelles capacités relationnelles celui-ci est-il doté ?

De plus, pour ces concepteurs, le procédé participatif est donc souvent une occasion de développer et de tester de nouvelles méthodes dans un objectif de reconfiguration de la profession en s'inspirant de leurs expériences propres ou de modèles précédemment développés.

De ces recherches vont surgir une multitude de propositions, des essais dont la variété ne rivalise qu'avec les différences d'efficacité et de pertinence participative. Afin de tenter de décrypter les tendances existant à travers cette diversité, trois cas français⁴⁵ peuvent être pointés à savoir respectivement l'IPPIDDAS⁴⁶, l'opération Eco-Logis de Michael Gies, à

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Initiative Pour un Projet Immobilier de Développement Durable dans l'

Strasbourg et l'opération de logements sociaux Grand Ensemble de Patrick Bouchain à Beaumont, Boulogne et Tourcoing. Malgré des contextes et des stratégies différentes, les auteurs de ces projets ont tous eu en commun d'établir en premier lieu un cadre préalable permettant la participation. Ce cadre définit en fait dans quels domaines et à quels moments de la conception interviendront les habitants. Une telle préparation en amont paraît effectivement essentielle de façon à assurer l'efficacité et la rentabilité d'un processus que l'on sait à l'avance chronophage. Notons qu'il n'apparaît que dans un seul cas que les habitants aient participé à l'élaboration de ce cadre, remettant déjà en doute, au moins en marge, le caractère entièrement démocratique de ces démarches.

L'IPPIDDAS, Strasbourg —B. Mosser / F. brion

La première s'est ainsi voulue comme une « *tentative de créer une démarche directive et sécurisée pour éviter les aléas de l'autopromotion* »⁴⁷. Cette initiative fut lancée par un groupe d'habitants désireux de construire ensemble des habitations de qualité et respectueuses de l'environnement, à l'image des *baugruppen* allemands. L'IPPIDDAS s'est concrétisée sous la forme d'une définition collective des objectifs écologiques, suivie de rencontres particulières entre l'architecte et chaque habitant ou famille de façon à comprendre les limites budgétaires, les ambitions et les capacités de chacun. Le tout fut ensuite synthétisé par les architectes qui, sur ces bases, formulèrent des propositions.

En soi, la méthode reste en fait largement similaire au

Agglomération Strasbourgeoise.

47 Debarre Anne, « L'habitat participatif : les pratiques des architectes en question, mais des représentations résistantes de l'architecture » in *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville*, p. 186, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n° 6, Paris, 2013.

processus classique de conception. En restant ancré dans une directivité des architectes, le caractère participatif de la démarche est diminué. Il est d'ailleurs utile de noter que ce processus a ultimement abouti à un refus des propositions de l'architecte par une série de membres habitants, des conflits et un abandon du projet pour certains. On peut donc difficilement parler d'un processus souple permettant l'intégration des sensibilités de tous et résultant en un consensus.

L'opération Eco-Logis, Strasbourg —M. Gies

La seconde méthode, initiée encore une fois par les habitants, les a cette fois impliqué plus collectivement. Ceux-ci ont ainsi développé ensemble un programme précis qu'ils ont fourni à l'architecte. Si le principe attira le concepteur, au vu du gain de temps qu'il apportait, celui-ci déchantait rapidement, réalisant que sa marge de manœuvre conceptuelle était alors considérablement réduite.

En résulte une opération qui a satisfait les attentes des habitants mais est entièrement déconsidérée par l'architecte, parlant d'incohérences conceptuelles et d'un manque d'harmonie architecturale dans le projet. La considération de l'architecte comme opérateur formel et technique des volontés habitantes est ici très forte, le dépossédant d'une grande partie des savoirs et capacités qu'il aurait pu apporter. Encore une fois, il existe une participation manifeste et collective des habitants à la conception de leur milieu de vie, mais cette fois, c'est l'évacuation de l'expertise — pourtant légitime — de l'architecte en matière d'aménagement du territoire et de composition spatiale qui peut inquiéter. La participation sous forme de co-conception peut-elle en effet faire à ce point fi de cette expertise ? Et que cela signifie-t-il alors en matière d'impact de décisions d'un petit groupe

d'habitant sur le bien commun que représente le territoire ?

L'opération Grand Ensemble, Beaumont-Boulogne-Tourcoing —P. Bouchain

La pratique de Patrick Bouchain, quant à elle, consiste à proposer, dès le départ, une première « architecture d'interprétation », un premier projet. Cette base est censée susciter les réactions et le débat lors de séances dédiées, de façon à développer progressivement un projet commun. Si les habitants participent alors véritablement ici au processus conceptuel et non seulement programmatique, encore faut-il pointer que l'impact de leurs interventions sur l'évolution du projet est en fait minime⁴⁸, renvoyant à la notion de coopération symbolique de Arnstein. Ce constat remet dès lors en cause le statut participatif du procédé qui ne répond ainsi pas complètement aux attentes premières.

Pour autant, il nous apparaît que cette méthode témoigne d'une certaine qualité, tant l'architecte peut apporter ses savoirs propres via ses outils usuels et les habitants réagir face à une situation concrète qu'ils peuvent appréhender grâce à la multiplication des séances et une habitude acquise à manipuler ces outils. L'attitude pourrait sans doute être plus valide si le projet était effectivement compris par tous comme une première interprétation, entièrement contestable et malléable dans ses éléments, un véritable lieu de négociations pour tous les acteurs.

Conserver une maîtrise d'œuvre : un point de tension

En définitive, les trois procédés ici décrits témoignent d'une persistance des concepteurs à vouloir garder la maîtrise de l'œuvre et d'un malaise quand celle-ci est perdue, ne serait-ce

⁴⁸ Ibid.

que partiellement. Cela rappelle encore une fois les propos déjà abordés : les répartitions historiques des rôles et savoirs se prêtent peu aux changements et ce, même si le procédé témoigne de cette volonté première.

Ainsi, alors que certains architectes des années '70 n'hésitaient pas à inclure fermement les habitants dans le dessin des espaces et la définition des atmosphères, les concepteurs contemporains semblent vouloir se distancer de cette attitude. Selon leurs discours, ceci s'expliquerait par une conception du rôle de l'architecte dans l'œuvre participative comme garant de l'intérêt collectif qu'il défendrait face aux demandes individuelles contrastées.

Cependant, cette attitude témoigne bien de la rigidité des concepteurs face à la redéfinition du processus de conception et de leur rôle dans celui-ci. L'utilisation récurrente du terme «maître d'usage» pour désigner les habitants, en rapport aux maîtres d'oeuvre et d'ouvrage, exprime très bien la limitation qui est imposée aux habitants dans leur capacité à participer. Comme précédemment pointé, réduire l'apport habitant à ses simples connaissances de l'usage est une déconsidération profonde qui est difficilement compatible avec un projet qui se veut la résultante d'une collaboration sur le fond et la forme. Ainsi, la question des atmosphères, matérialités et orientations architecturales reste très largement la prérogative des architectes. Ceux-ci auront dès lors des réticences toutes particulières à effectuer des changements importants relatifs à ces matières face aux considérations des habitants. Ces derniers, porteurs de cultures urbaines et architecturales différentes, peuvent en effet entrer en conflit avec la vision du concepteur.

La recherche de cohérence telle que revendiquée par les architectes ne serait, au final, qu'une autre expression de la

recherche de stabilisation des grands partages au sein même des processus participatifs censés les défier. Ces procédés, en ne redéfinissant pas durablement le rôle de l'architecte et le processus de conception ne seraient peut-être qu'une déclinaison des méthodes traditionnelles. Les représentations convenues seraient par là stabilisées, d'autant plus que tout écartement à ces représentations tend à être déconsidéré, que cela soit par l'architecte lui-même ou la presse architecturale qui relaie ces projets, comme nous l'avons vu.

Si l'analyse de ces trois projets n'est sans doute pas généralisable à l'ensemble des procédés participatifs, ils témoignent tout de même d'une tendance générale de ceux-ci à éviter de véritablement chambouler les structures préconçues. Même les actions de Bouchain, pourtant souvent considéré comme un des « papes » actuels de la participation et un « perturbateur » des procédés traditionnels, semblent relever d'un certain conservatisme.

Peut-on pour autant considérer que la participation est absente des ces processus, ou d'autres ? Au vu de nos constats précédents concernant la diversité des niveaux de participation et les difficultés inhérentes à les instaurer, une telle affirmation paraîtrait abusive. Soulignons encore que les processus participatifs restent très largement à un stade expérimental où peu d'appuis factuels permettent d'élaborer des méthodes infaillibles. Ces initiatives sont donc louables, presque pionnières dans le champ. Une attention toute particulière devrait cependant, nous semble-t-il, être accordée à véritablement considérer la reconfiguration du champs de l'aménagement du territoire. Celle-ci pourrait ouvrir, entre autres, à des processus de conception nouveaux dont les habitants seraient des acteurs actifs et décisifs, au même titre que l'architecte. Considérons donc enfin toutes les

difficultés inter relationnelles et les apports essentiels dont seraient porteurs de tels processus. Quelles sont les conditions et problématiques concrètes de l'intégration durable de ce droit à la ville dans nos pratiques et cultures ?

Embûches communicationnelles et capacité à la création de cultures locales

Une participation effective dans le processus conceptuel architectural, nous semble-t-il, outre les diverses conditions déjà évoquées à des niveaux moins concrets, passe tout particulièrement par des échanges répétés, constructifs et compréhensifs. Derrière cette affirmation d'allure simple existe pourtant de nombreuses difficultés. De fait, si nous considérons l'ensemble des propos abordés dans les pages précédentes, il nous paraît de plus en plus évident que constituer une collaboration sans embûches relève de l'utopie. Pour autant, encore faut-il identifier clairement quels sont les défis à relever concrètement pour les habitants, les concepteurs et tous les intervenants des processus participatifs afin de parvenir à un projet qui serait le résultat de la confrontation et de la mise en commun des volontés et sensibilités de tous.

Les processus participatifs : des moments de communication

Intéressons nous donc à explorer les processus participatifs en tant que moment de communication entre les auteurs de projets, les habitants et les différents intervenants. Ainsi, nous allons tenter de comprendre comment les mécanismes de cette communication peuvent être à la source de nombreuses difficultés et frustrations qui s'ajoutent aux contraintes

précédentes,. Par là, nous pourrions également saisir comment ces mêmes mécanismes, bien menés, peuvent effectivement être à la source de réussites communes et de résultats sublimant la demande.

À cette fin, nous limitons strictement notre compréhension de la participation à un processus de conception collaboratif rassemblant les acteurs susmentionnés. Gageons que les résultats de cette analyse peuvent être étendus aux considérations plus larges de la participation que nous avons précédemment évoquées, mais que ce cadrage nous permet de nous extraire, au moins partiellement, des interprétations auxquelles elles sont sujettes.

Le processus participatif, donc, peut être compris comme la collaboration entre différents acteurs, aux origines culturelles et sociales différentes, qui se réfèrent donc à des conceptions, des images, des expériences qui peuvent varier. Celles-ci orientent l'interprétation qui est faite par les différents acteurs d'une même information, d'une même décision. On comprend déjà là toute la difficulté d'établir entre les différents types d'intervenants une communication efficace et qui permette véritablement à chacun de participer activement à la définition du projet commun.

En effet, si l'on reprend un modèle courant de la communication, lorsque l'un des acteurs, disons l'architecte, donne une proposition, une information quelconque, celui-ci en a une représentation mentale précise, liée à son savoir propre et ses expériences. Celui-ci a structuré cette représentation en un message (une note, un dessin, un plan, une prise de parole, ...) la reflétant, selon lui. Ce message sera ensuite interprété par chacun des intervenants, en accord avec leurs savoirs et expériences personnelles, aboutissant en autant de représentations mentales qu'il y a d'acteurs. Ces représentations correspondront ou non à

celle de départ mais c'est bien sur base de celles-ci que réagiront les ingénieurs, les habitants, les représentants des services publics, ... Bref, tous les intervenants conviés à la table des discussion.

Pour peu que les interprétations diffèrent suffisamment, l'échange pourrait, à terme, résulter en l'incompréhension, la frustration, voire le conflit ou l'abandon du projet par certains.

Notons que ce risque est d'autant plus imminent que se trouvent à priori en présence des individus aux savoirs, aux expériences et aux valeurs de référence relativement distincts, générant des interprétations tout aussi distinctes. On se retrouve là face à la conception de Lefèbvre du processus participatif comme point de congrégation des différents systèmes de représentation que nous avons évoqué.

La confrontation des cultures de l'aménagement

Schématiquement, l'on peut déjà identifier au moins quatre types d'acteurs, et de savoirs concernant l'aménagement du territoire qui peuvent se retrouver autour de la table des débats dans le cadre d'un processus participatif. Les **auteurs de projet** d'abord (architectes, urbanistes, paysagistes, ...), les **techniciens** ensuite (ingénieurs, géographes, ...), les **représentants** publics (élus concernés, agents administratifs des départements liés à l'aménagement du territoire, ...) et enfin les **habitants**.

De plus, au sein de ces catégories, les divers individus possèdent eux-mêmes leurs propres parcours, leurs propres appartenances conduisant à d'autant plus d'interprétations et d'autant plus de risques d'incompréhension. Ces incompréhensions, cumulées, peuvent rendre caduques les procédés démocratiques, même ancrés dans les meilleures intentions.

Modérons cependant ces propos en soulignant les rapports assez étroits que peuvent entretenir des catégories, en particuliers les trois premières. Que ce soit par habitude de travailler ensemble ou avec des corps de métier similaires ou par une connaissance personnelles des uns et des autres, certains intervenants peuvent partager ainsi nombre de référents qui permettent de limiter les risques de l'interprétation. Pour autant, les autres, et en particuliers les habitants, ne partagent pas forcément ces référents. L'absence d'une culture commune autour de l'aménagement du territoire mène à une première relation particulièrement sensible aux interprétations entre les groupes d'experts (au sens large) et les groupes d'habitants.

À cela, il faut ajouter les différences notables entre les habitants eux-mêmes, faisant généralement preuve d'une certaine diversité, même s'ils peuvent partager un arrière-plan social et culturel selon les quartiers. Ainsi, différents habitants ne percevront pas de la même façon un quartier, un projet ou une donnée du projet, menant à d'autant plus de risques d'incompréhension. Les frustrations, concessions et conflits reprochés à la participation ne sont donc pas uniquement imputables à des desiderata opposés, des conflits préexistants entre groupes ou des méthodes participatives faussées. Si l'on prend en compte cette approche, ces travers des procédés participatifs peuvent aussi être attribués à des défauts de communication minant les relations mises en place par la collaboration. Les propos de Arnstein concernant le caractère essentiel d'une *mise en information* effective nous paraissent d'autant plus pertinents ici. Donner accès à une base d'informations suffisante et compréhensible par tous permettrait sans doute de mettre chacun sur un premier pied d'égalité face au projet, ouvrant donc à la *capacitation* des acteurs.

S'ajuster les uns aux autres : une nécessité

Pour autant, il serait erroné d'affirmer que les succès participatifs ne résultent que de groupements où tous partagent des représentations et des parcours similaires. La **capacité d'ajustement** des différents acteurs, par contre, semble être une aide précieuse dans l'établissement d'une collaboration efficace.

Effectivement, face aux interprétations variées des différents récepteurs de l'information, la personne émettant le message peut avoir l'occasion d'ajuster celui-ci. Le but de cet ajustement vise alors à ce que le message soit plus à même de générer chez les récepteurs une représentation mentale suffisamment fidèle à l'originale. Il s'agit donc de saisir que les personnes recevant l'information peuvent l'interpréter différemment mais aussi de savoir reformuler l'information sous une forme qui sera pleinement compréhensible par ces personnes.

Cet ajustement doit d'abord être exercé par l'émetteur: celui-ci se doit de décrypter les signes d'une mauvaise compréhension du message qu'il tente de faire passer. Il devra ensuite l'adapter en retour mais devra également faire preuve de la finesse nécessaire que pour comprendre en quel sens l'adapter. C'est là la condition pour que les récepteurs rejoignent sa compréhension et puissent réagir de façon pertinente, et donc participer à la discussion.

La tâche est évidemment fastidieuse dans ces contextes participatifs où se côtoient les individus les plus variés. Ceux-ci peuvent en effet comprendre les propos de façon très différentes et manifester leur incompréhension de façons différentes également. La diligence constante et une grande empathie seront donc des atouts certains pour tous les acteurs d'un processus participatif effectif. Chacun devra en effet à son tour transmettre et comprendre des informations de façon fiable afin d'aboutir à

une concertation sur le fond.

De telles attention et capacité de réaction ne sont pas facilement mobilisables. Il n'est dès lors pas rare d'inclure parmi les participants un *médiateur*, censément aguerri dans les logiques communicationnelles, qui veillera alors, entre autres, à une transmission de l'information la plus fidèle possible. C'est là une stratégie qui a sa valeur, pour peu que le dit médiateur dispose effectivement des qualités discutées et qu'il exerce une certaine neutralité et une autonomie quant au discours de chacun. En France, la fonction d'Assistance à Maître d'Ouvrage (AMO) consacre ainsi cette nécessité. L'AMO est ainsi censé s'assurer d'une bonne écoute et compréhension entre les habitants et entre les habitants et les autres acteurs. L'AMO interviendra également pour définir et gérer le procédé participatif de la façon la plus juste possible⁴⁹.

De l'importance d'exprimer et de laisser exprimer les incompréhension

Cependant, afin de permettre à l'émetteur de faire preuve d'empathie et d'ajuster son message, encore faut-il que les récepteurs expriment leur incompréhension d'une façon lisible. Une séance de consultation participative peut ainsi se conclure par l'impression d'un accord commun mais véritablement par une incompréhension généralisée des acteurs entre eux qui n'a pu être corrigée si celle-ci n'est pas apparue clairement dans les négociations.

Ce *feedback* des récepteurs peut en fait être motivé ou réprimé selon le climat relationnel instauré. Il incombera donc aux responsables de la démarche participative de générer au sein du groupe une atmosphère propice à l'expression du doute et à la

49 Ibid.

reformulation pouvant alors garantir une capacité d'ajustement plus prononcée. Cela paraît d'autant plus primordial dans les actions participatives qu'elles font intervenir d'une part des professionnels, architectes, ingénieurs ou autres spécialistes, évoluant dans un milieu qui leur est propre — la planification et la construction — et d'autre part des habitants « lambdas », à priori novices par rapport à ces domaines et donc en position de faiblesse.

Au sein des groupes habitants eux-mêmes peuvent également préexister des relations de domination/soumission entre certains individus ou groupes d'individus (« l'idiot du village », les « natifs », les « nouveaux »,...). Ces situations tendront sans aucun doute à déterminer une certaine hiérarchie dans les discussions, les prises de parole et la prise en compte des arguments des uns et des autres. La communication sera donc orientée au travers des feedbacks renvoyés ou non et des stratégies d'ajustement que les intervenants jugent bon d'adopter ou non. Le médiateur de l'action participative ou, à défaut, les responsables de celle-ci veilleront dès lors à établir autant que possible entre les acteurs des relations égalitaires ou complémentaires. Ces précautions servent ainsi à motiver les comportements de feedback et d'ajustement qui seront les garants d'échanges efficaces et économes en frustrations et en multiplication d'interprétations.

Plans, maquettes, photographie : les référents communs

Un second moyen notable de lutter contre les interprétations à outrance est l'utilisation de **référents communs**. En effet, dans le cas de toute collaboration, quels que soient le nombre et la diversité socio-culturelle des acteurs, il existe un champ de connaissances commun qui peut être exploité comme base solide

pour des échanges efficaces. En identifiant ce champ et l'utilisant pour communiquer, les individus en présence peuvent éviter un certain nombre d'écueils de la multiplication des interprétations personnelles.

Il est sans doute à prévoir, cependant, que plus les écarts seront grands entre les origines, expériences et savoirs propres de chacun, plus le champ de référents communs sera réduit. Un processus participatif centré autour d'un même plan mais mobilisant des personnes de cultures ou de milieux sociaux radicalement différents restera donc complexe à mener, quoi qu'il en soit. La communication peut alors être amenée soit à un appauvrissement dû aux limites du champ de référents communs, qu'exprime sans doute un repos systématique sur des informations purement quantitatives ou génériques (statistiques de population, taux de fréquentation d'un lieu, ...), soit à un retour aux risques de l'interprétation débridée.

Une stratégie largement usitée, dans les processus participatifs et ailleurs, pour exploiter et agrandir ce champ de références commun est l'utilisation de représentations externes particulières, plus sensibles et abordables par tous et donc plus facilement compréhensible pour tous.

Celles-ci, sous forme de plans, maquettes, dessins, schémas, ... expriment une réalité tangible dont la perception est censée être commune à tous les intervenants. Elle permettrait dès lors à chacun de s'exprimer de façon relativement déliée des interprétations, générant ainsi d'autant plus de savoirs communs. Il s'agit bien là d'exploiter le mécanisme d'*ancrage* de l'interprétation: en liant une information nouvelle, potentiellement soumise à interprétation, à un élément connu et compris, un émetteur limite les possibilités de méprise de son propos. Il permet par là à ses récepteurs d'assimiler l'élément

nouveau qui pourra à son tour être un élément d'ancrage pour une information future et ainsi de suite.

De cette façon se génère un savoir commun au groupe censé permettre de fonder la collaboration et d'aboutir en un projet véritablement source de la participation des habitants. Signalons l'importance du choix de ces représentations externes : nombres de processus participatifs pâtissent largement d'une difficulté de compréhension et de communication due au recours à des supports dont les codes ne sont pas connus par tous. Ainsi les plans, coupes ou autres élévations sont des outils courants de l'architecte ou de l'urbaniste mais sont plus difficilement compris par les personnes non familière au domaine de l'aménagement du territoire. Ces outils nécessitent en effet de comprendre certaines conventions de dessin qui semblent évidentes pour les professionnels, mais qui le sont bien moins pour les publics plus novices en la matière.

Rappelons également ici nos propos concernant l'utilisation de « projets d'interprétation » par Patrick Bouchain. Ceux-ci sont effectivement des représentations externes qui peuvent servir d'appui à des négociations ne laissant pas une trop grande part d'interprétations. Pour autant, soulignons encore une fois que, si ces projets sont conçus comme une réponse peu ou pas modifiable au contact de ces négociations, le caractère démocratique de la démarche perd largement de sa force.

La participation en architecture, ou en urbanisme, a ceci de particulier qu'elle porte sur des objets qui font à première vue partie d'un champ commun partagé par tous les intervenants, soit le cadre de vie des habitants, qu'il soit rural, urbain ou périurbain. Une approche un peu hâtive pourrait dès lors conclure qu'il s'agit là d'un support communicationnel idéal. Cependant, force est de constater que les représentations que se font les différents acteurs

d'un même lieu, de ses qualités et travers et donc des interventions nécessaires, peuvent être radicalement différentes. De même, le rapport entretenu aux représentations externes, suivant leur type, variera largement que l'on soit professionnel de l'aménagement ou non. Un architecte n'interprétera ainsi pas un plan ou une élévation de la même façon que l'habitant non aguerri dans la manipulation de tels outils, menant à de nouveaux déficits dans la communication.

Il sera donc essentiel de ne pas reposer sur des a-priori lors des rencontres participatives et de définir précisément le champ commun de départ. De même, les représentations externes utilisées devront être habilement choisies de façon à ce qu'elles parlent explicitement à chacun d'une façon similaire. Il est à noter que nombre d'actions participatives ont déjà intégré au moins en partie ces logiques, en témoigne notamment l'utilisation récurrente dans ces cadres de maquettes à grande échelle, permettant une compréhension et une manipulation plus aisée pour les novices de l'aménagement, participant largement à leur *capacitation*.

Signalons cependant que l'interprétation reste malgré tout inévitable dans les échanges et qu'il ne serait de toutes façons pas non plus souhaitable d'atteindre une communication entièrement objectivable dans ces cadres. En effet, il apparaît clairement que les interprétations diverses dont chacun est porteur sont une richesse qui nourrit activement le débat et fait émerger de nouvelles vues, de nouvelles idées, de nouvelles façons de faire. Ces idées nouvelles qui émergent des interprétations peuvent éventuellement avoir la capacité de rallier l'assemblée derrière une vision commune qui émerge après que les intervenants se soient emparé des informations et positions dispensées par chacun. Il s'agit sans aucun doute là d'un mécanisme essentiel de

la conception.

Un chemin de croix, pourquoi ? Vers la construction d'une culture commune

Pourtant, comme nous l'avons montré, un niveau d'interprétation trop poussé peut rapidement conduire à l'incompréhension ; cumulées et non corrigées, ces incompréhensions mèneront alors à un échec partiel ou total de la communication, remettant dès lors en question l'effectivité du processus participatif. C'est là, nous le pensons, une raison de plus des échecs, frustrations et incohérences que l'on peut à l'occasion attribuer aux processus participatifs et qui poussent nombre d'acteurs, privés ou publics à s'en méfier, à raison. Établir une communication viable et efficace entre autant d'acteurs porteurs d'une si grande diversité dans le but de générer une collaboration dans la conception d'un projet porté par tous est en effet une tâche extrêmement ardue, impliquant une habilité certaine de la part de tous les acteurs dans les échanges et une compréhension suffisante des processus communicationnels. Parvenir à un stade où chacun a le sentiment de pouvoir s'exprimer librement sans être jugé ou interprété à outrance est donc un processus long et consommateur en énergie. À celui-là, il faut encore ajouter une période non moins délicate de négociations intenses autour du projet même une fois la situation d'équité face à la communication atteinte, si tant est qu'elle est atteignable. Tout cela, bien entendu, compte tenu que les dangers de basculer d'un processus véritablement participatif à une simple déclinaison des structures en place soient bien tenus à l'écart et que toutes les conditions déjà précédemment énoncées au sujet du *concernement*, de la *capacitation* et de l'*engagement* soient remplies, ce qui requiert d'autant plus de vigilance, de temps et d'énergie.

Pour autant, nous arguons que ces investissements, pour peu qu'ils produisent leurs effets, ne sont pas vains. La collaboration participative nous semble effectivement porteuse d'une plus-value essentielle qui peut compléter les processus de conception traditionnels.

Tout d'abord, en s'ancrant profondément dans un processus de mise à niveau et de mise en communication des acteurs, les pratiques participatives paraissent être un terrain adapté à une gestion des conflits plus constructive. Pour peu que les participants aient véritablement été placés dans une situation d'égalité et qu'ils soient eux-mêmes dans une position ouverte face aux autres, les conflits quant aux projets peuvent éviter d'être résolus au travers de stratégies de manipulation, suite à la domination d'un acteur face aux autres, ou de compromis ne rassemblant au final la satisfaction d'aucun parti. A contrario, ces processus peuvent valoriser des stratégies d'intégration, soit la conception d'une réponse nouvelle au problème auquel tente de répondre un projet, émergeant par la confrontation des positions, avis et interprétations de chacun.

En consacrant suffisamment de temps et d'énergie à l'établissement d'un cadre de confiance et de compréhension entre les acteurs, de telles solutions, véritablement rassembleuses et porteuses des préoccupations de tous, semblent pouvoir voir le jour, possiblement d'une façon même plus rapide que si ces négociations se faisaient via les affrontements frontaux des divers partis. Effectivement, ceux-ci, basés sur des incompréhensions et des positions arrêtées sont au moins tout aussi consommateurs en énergie et en temps que les procédés participatifs, mais aboutissent généralement à des solutions bien moins ratifiées par tous, au risque de les voir finalement abandonnées ou détournées. À titre d'exemple, le projet de la place Cockerill de Liège,

mentionné dans le préambule, s'est bien vu abandonné. La mobilisation des habitants qui aurait pu être l'occasion de reformuler un projet accepté de tous, puisque fruit de leurs efforts, s'est donc résulté en une simple opposition au projet, aucun cadre n'ayant été mis en place pour accueillir leurs propositions.

De plus, il nous apparaît que de tels processus peuvent être à la source d'une culture de groupe, d'un certain sentiment de communauté durable. En effet, pour autant qu'un cadre d'échange viable ait été établi et que le champs de référence commun ait été identifié et exploité, une sorte de culture commune semble pouvoir s'installer autour du projet. Or, à l'instar de collaborations au sein d'un bureau ou d'une organisation, les acteurs de la participation en architecture se fréquentent de façon quotidienne. À vrai dire, ils se fréquentent même probablement plus, ou du moins de façon plus intime, les relations de voisinage étant d'une nature bien différente des relations professionnelles. L'action participative, donc, permettrait d'établir, ou de renforcer, une base de savoirs communs et un cadre de communication propice à des échanges positifs, constructifs au sein des milieux de vie qu'elle touche. Cela semble d'autant plus intéressant que ce champ de référence commun concerne le territoire même où évoluent les dits acteurs. En s'impliquant dans ces actions, les habitants gagneraient une compréhension commune de leur lieu de vie, facilitant les négociations futures quant à l'utilisation des espaces privés et publics, et générant une connaissance et un ancrage profond au territoire et aux personnes le peuplant. Ce processus nous paraît du premier intérêt dans une tentative de lutte contre les stigmatisations et de dépassement des communautarismes, selon les principes d'interconnaissance et de mixité sociale qui sont souvent prônés dans les discours urbains à notre époque, mis peu dans les faits.

Il pourrait être reproché à cette approche de tenter de remplacer un communautarisme par un autre, certes. Cependant, arguons que la communauté résultant d'un tel processus participatif, si l'hypothèse est vérifiable, est fondée sur des principes d'ouverture et d'échanges constructifs. Ces principes nous paraissent potentiellement porteurs d'une dynamique de groupe ne restreignant pas catégoriquement les actions des membres ou la composition du groupe mais au contraire tendant vers l'inclusion et le dialogue, entre les membres, et entre les membres et les non-membres.

Si l'on se réfère à l'anthropologie culturelle, « *la culture, c'est tout ce qu'il faut savoir pour être membre* »⁵⁰. Dès lors, si l'on accepte notre hypothèse de la constitution d'une culture commune à travers l'action participative, il apparaît bien que cette culture n'est effectivement pas restreinte au cercle des habitants participants. Celle-ci, exploitant la base commune du territoire, sera transmissible, d'habitant à habitant, au delà du processus participatif officiel. Le sentiment de communauté tel que nous le décrivons pourra éventuellement se répandre à un cercle bien plus grand que celui de départ. Cela est d'autant plus important à signaler que les actions participatives ne peuvent généralement pas atteindre l'entièreté des habitants d'une aire, d'un quartier, celles-ci demandant un investissement certain et ne témoignant pas de la même attractivité pour tous.

Le processus participatif se revendiquant de ce concept se devra dès lors de considérer le nombre opportun de participants susceptible de provoquer la propagation de ce savoir commun. À noter que, dans les faits, certaines actions participatives tendent à éviter de travailler au travers de groupes trop grands ou trop diversifiés, préférant scinder les séances consultatives en plus

⁵⁰ Goodenough, 1957, selon WINKIN Yves, *Anthropologie de la communication*, p. 14, De Boeck, Bruxelles, 1996.

petits groupes d'habitants socialement ou culturellement homogènes. Ce processus permet sans aucun doute d'atteindre un état d'équité communicationnelle plus rapidement et plus sûrement. Cependant, encore faudra-t-il veiller à ne pas, par là, renforcer les communautarismes présents au sein des quartiers en solidifiant des conceptions du milieu de vie trop différentes entre les différents groupes habitants qui pourraient, à terme, aboutir en d'autant plus de friction quant à son utilisation. Les processus participatifs nous paraissent offrir, au contraire, une opportunité de faire se rencontrer et collaborer des individus d'origines sociales et/ou culturelles différentes de façon à aboutir non seulement à un projet commun mais à une culture commune de l'utilisation et de la compréhension du lieu de vie qui transcende les différences et les a-priori premiers.

Cela, bien entendu, reste largement du domaine théorique. La réalité du processus est bien plus complexe et ne saurait que nuancer nos propos. Pour autant, la proposition ne semble pas invalide tant elle exploite les mécanismes de base de la communication que nous expérimentons au quotidien.

Conclusion

En somme, les processus de conception participatifs sont effectivement extrêmement consommateurs en temps et en énergie et porteurs de maints écueils, communicationnels, comme nous venons de le décrire, mais également organisationnels voire essentiels, lorsque l'aspect démocratique du processus lui-même est mis en cause. Cependant, pour peu que ces investissements soient menés judicieusement, il nous semble que ces processus puissent non seulement aboutir à des résultats projectuels acceptés de tous, mais aussi à une plus-value certaine. Celle-ci peut se concevoir comme un renforcement de la notion de culture commune locale qui, à l'âge de la globalisation, tend à disparaître, au risque de l'appauvrissement des rapports sociaux.

L'instauration de procédés d'intervention sur le territoire véritablement démocratiques pourrait également permettre l'assouplissement et le renouvellement de la conception des rôles des différents acteurs et des structures institutionnelles et, ultimement, l'intégration profonde de principes plus démocratiques dans nos cultures, luttant ainsi contre les grands partages et les hiérarchisations historiques qui président à nombre de situations discriminatoires et creusent par là le fossé social.

Enfin, par l'inclusion active des citoyens dans la fabrique de leur environnement, ces procédés pourraient contribuer à réintroduire une culture politique chez les populations particulièrement touchées par l'érosion due à des procédés qui n'ont de participatifs que le nom.

Rappelons encore que nous ne considérons pas ces procédés comme une solution miraculeuse pour autant. Comme nous l'avons pointé, ceux-ci demandent des investissements considérables en temps et ressources qui ne sont pas toujours disponibles. De plus, leur concrétisation est constamment sujette à questionnement, tant leur caractère démocratique représente plus un équilibre instable à conserver qu'une situation fixe et définitive. Par ailleurs, leur inscription dans nos sociétés fondées sur la démocratie représentationnelle ne rend cet équilibre que plus instable. Ces procédés en sont, qui plus est, encore à leur phase d'essais, même si leur arrière plan théorique est constitué depuis quelques quarante années. Il n'existe donc pas (encore ?) de méthode assurant d'atteindre cet équilibre, et peut-être n'en existera-t-il jamais, rendant d'autant plus périlleux l'exercice. Enfin, celui-ci, mal mené, peut aboutir à des situations contraires aux objectifs originels, tels que le renforcement des communautarismes ou des grands partages contre lesquels il lutte supposément.

Pour autant, le développement de ce type de procédés nous paraît important dans une société qui se dit vouloir lutter contre les inégalités et les rapports de domination. Nombreuses sont les initiatives, plus ou moins maladroites, plus ou moins pertinentes, qui témoignent de cette volonté de pousser toujours plus loin les logiques démocratiques. Celles-ci ne sauraient être ignorées, mais doivent malgré tout être analysées de façon pragmatique, déliée autant que possible d'idéologie, et enfin guidées, de façon à

atteindre leur but premier.

Nous concluons en mentionnant les constatations du bureau d'architecture français LAN Architecture qui, concernant leur projet hautement participatif d'une trentaine de nouveaux logements de la Neue Hamburger Terrassen (2013), soulignait la difficulté inhérente à la conception d'un tel projet, la lenteur extrême du processus et des résultats architecturaux mitigés mais une interconnaissance profonde s'étant constituée entre des habitants qui pourtant ne se seraient pas ou peu croisés autrement. En résulte donc une qualité de vie indéniable que peuvent offrir des relations sociales solides, saines et constructives sur lesquelles tant de projets architecturaux et urbanistiques se basent mais que si peu concrétisent. Véritablement, les habitants, en collaboration avec l'architecte et les autres intervenants, ont défini leur environnement urbain qui, à son tour, définira leurs comportements et relations de demain.

Bibliographie

ARNSTEIN Sherry, « A Ladder of Citizen Participation » in *JAIP*, Vol. 35, n° 4, July 1969.

BACQUE Marie-hélène, GAUTHIER Mario, « Participation, urbanisme et études urbaines : Quatre décennies de débats et d'expériences depuis 'A ladder of citizen participation' de S. R. Arnstein » in *Participations*, n° 1, 2011.

BIAU, FENKER, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n° 6, Paris, 2013.

COUTURE Aurélie « Agents territoriaux et consultants 'experts' de la participation, des acteurs stratégiques pour l'évolution d'une culture locale » in *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville*, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n° 6, Paris, 2013.

DEBARRE Anne, «L'habitat participatif: les pratiques des architectes en question, mais des représentations résistantes de l'architecture» in *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville*, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n° 6, Paris, 2013

DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine » in *Esprit*, n° 326, 2006.

FABUREL Guillaume, « L'habitant et les savoirs de l'habiter comme impensés de la démocratie participative » in *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville*, Editions de la Villette, Cahiers Ramau n° 6, Paris, 2013.

KROLL Lucien « Ordre et désordre » in Faculté d'architecture La Cambre-Horta de l'ULB, Conférence de rentrée académique, Bruxelles, 25 septembre 2014

LEFEBVRE Henri, « Le droit à la ville » in *L'Homme et la Société*, vol. 6, n6, L'Harmattan, Paris, 1967.

LEFEBVRE Henri, *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968.

GARNIER Jean-Pierre, « Le droit à la ville de Henri Lefebvre à David Harvey » in *L'Homme et la société*, n° 191, L'Harmattan, Paris, 2014.

GOLDRING M., « Redonner le pouvoir aux habitants ? Le cas de la Goutte-d'Or » dans *Esprit*, n° 407, août 2014.

HARVEY David, *Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution*, Verso, Londres, 2012.

KEDZIOREK Alksandra, RONDUDA Lukasz, *Oskar Hansen - Opening modernism*, Museum of Modern Art of Warsaw, Varsovie, 2014.

LANGELIER Simon, « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? » in *Le Monde Diplomatique*, octobre 2011.

PAQUOT Thierry, *Simone & Lucien Kroll: une architecture habitée*, Actes Sud, Arles, 2013.

PETITET Sylvain, « Densifier l'habitat pavillonnaire : Des démarches individuelles aux projets collectifs » in *Métropolitiques*, 20 mars 2013.

PETITET Sylvain, « Les élus et la mutation des quartiers d'habitat pavillonnaire » in *Intercommunalité*, n° 152, janvier 2011.

ROBIN Emilien, « L'imposture BIMBY » in *Criticat*, n° 12, Paris, 2013.

WINKIN Yves, *Anthropologie de la communication*, De Boeck, Bruxelles, 1996.

Par une distanciation critique vis-à-vis des processus et revendications liés à la participation citoyenne en matière d'aménagement urbain, Pavel Kunysz invite les habitants amenés à « participer » à s'interroger sur les pratiques et les certitudes liées à ces participations. À travers la vulgarisation de quelques auteurs-phares, il s'agit à la fois de prendre conscience de l'inscription historique et politique de la participation citoyenne dans l'évolution des courants de pensée en urbanisme et dans les mouvements sociaux en Europe occidentale, de discerner des niveaux et critères permettant de qualifier les modalités de la participation, et de fournir des outils et idées concrets dont se saisir au quotidien au travers d'exemples illustratifs.

L'ouvrage met aussi en lumière les nombreuses impasses théoriques et pratiques des processus participatifs. Il réinterroge leurs liens avec notre système de démocratie représentative et pose sans complexe les questions parfois taboues à une époque de défiance envers le pouvoir politique de la légitimité, de la représentativité, et de la compétence des citoyens. Il s'intéresse aussi aux effets pervers potentiels de la participation citoyenne.

L'auteur n'en garde pas moins la conviction que les expériences de participation, sous certaines conditions, pourraient contribuer à l'amélioration de nos cadres de vie et être des germes de la conquête de nouveaux droits à la ville théorisés par Henri Lefèbvre.

