Club Ville Aménagement:
Les nouveaux défis des aménageurs
Regards: villes indiennes
L'invité: Jean-Luc Nancy
Prix La ville à lire 2005: David Mangin

Revue
URBANISME

Dossier:

Les chemins de la démocratie

www.urbanisme.fr
n° 342
mai juin 2005
18 €

MAGAZINE

Chronique 4
Philippe Trétiack

Bruits de ville 6

Cinéma 10

Vidéo 11

Agenda 12

Politiques

Requiem pour la politique de la Ville 14
Antoine Loubière

L'urbanisme au service de la construction 16
Antoine Loubière

"Pari métropolitain" : pourquoi je ne signe pas 17
François Ascher

Très "chers" logements 18
Vincent Renard

Professions

ENTRETIENS DE L'AMÉNAGEMENT LYON / 25-26 NOV. 2004

Les nouveaux défis des aménageurs 21

ATELIER A
Maîtrise d'ouvrage urbaine 23

ATELIER B
La sécurité 24

ATELIER C
De la création de valeur urbaine 26

ATELIER D
Le développement durable 28

ATELIER E
Maîtriser les règles européennes 29

ATELIER F
Grands territoires oubliés 30

SÉANCE DE CLÔTURE
Rénovation urbaine et mise en concurrence européenne 32

Prendre le temps de la réflexion 34
Éric Bérard

Regards

India shining, India crying 35
Johann Rousselot

DOSSIER
Les chemins de la démocratie

Éditorial 41
Thierry Paquot

La démocratie territoriale en France 43
Jean-Claude Croizé

L'urbain, condition d'une nouvelle citoyenneté 49
Alain Cambier

Les territoires urbains en quête d'images 52
Michel Lussault

La ville, expérience de la *res publica* 56
Olivier Mongin

Place aux citoyens ! 59
Pierre Calame

Urbanisme et démocratie 64
Jean-Paul Lacaze

Saint-Denis en débats 68
Jean-Pierre Charbonneau

Buxerolles : du projet de vie au projet architectural 70
Éric Daniel-Lacombe et Jodelle Zetlaoui-Léger

Proposition de charte de programmation concertée et participative 73
Pierre Dimeglio

"Montpellier pour tous" 77
Sylvie Groueff

Nancy : Faire la ville ensemble 78
Claudine Guidat

La Commission nationale du débat public au service de la démocratie 80
Georges Mercadal

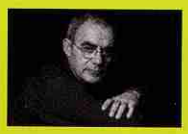
Une démocratie-gigogne ? 82
André Rossinot

Photo de couverture :
Ville de Nancy/Équipe Bureau
Alexandre Chemetoff
BECSI-EIC-Plan partagé

IDÉES EN DÉBATS

L'invité

Jean-Luc Nancy 83



Librairie

Prix "La ville à lire" : David Mangin 91

www.urbanisme.fr

n° 342
mai juin 2005

Les dossiers à venir

n° 343
Jardins

n° 344
La ville-marketing

n° 345
Rénovation(s) urbaine(s)

Pour nos abonnés,
ce numéro 342 est accompagné
du hors série n°25
"Opération Corbu !",
réalisé avec le concours
de la DRAC Île-de-France,
du musée des Monuments Français
et de la Cité de l'architecture
et du patrimoine.

Buxerolles : du projet de vie au projet architectural

En France, peu d'élus ou de professionnels de la ville semblent vraiment convaincus des apports effectifs d'une concertation ouverte aux citadins, en dehors du fait qu'elle permet de donner un vernis plus démocratique à leur action : "Qu'allons-nous donc apprendre que nous ne sachions déjà ?", disent-ils. Ce n'est pas l'avis d'**Éric Daniel-Lacombe**, architecte, maître assistant à l'école d'architecture Paris-la Villette, et de **Jodelle Zetlaoui-Léger**, sociologue, laboratoire CRETEIL, Institut d'urbanisme de Paris, qui, à l'occasion de la pose de la première pierre du centre socioculturel de Buxerolles, reviennent sur un processus de projet qui a associé de façon continue élus, acteurs opérationnels, habitants et représentants associatifs*.

* Cf. la bibliographie proposée autour de ces questions sur le site www.univ-paris12.fr/iup

La réalisation du centre socioculturel de Buxerolles /1, à laquelle nous avons participé en tant qu'équipe de programmation et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, nous offre la possibilité d'apporter une démonstration de la pertinence des processus de concertation. Actuellement en construction, cet équipement de 1 450 m² est le résultat d'une aventure collective lancée il y a cinq ans, à l'initiative de la municipalité et avec le soutien de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de la Vienne /2. Il a été l'occasion pour nous de mener une recherche-action mettant à l'épreuve, tout au long de l'élaboration du projet, une démarche programmatique basée sur la concertation et l'évaluation inventive.

Définir et faire valider les règles du jeu

Bien souvent, élus et techniciens hésitent à définir et à afficher à l'avance les modalités de management d'un projet. Préférant laisser des zones d'ombre sur les étapes et les instances de validation, ils croient pouvoir ainsi mieux contrôler la situation. Or, les démarches impliquant utilisateurs et groupes d'acteurs s'accommodent mal de ce flou. Car, pour être crédible et constructive, la concertation suppose l'adoption et le respect de règles du jeu qui mettent en évidence le rôle de chacun, et la façon dont les réflexions issues des différents groupes constitués alimentent l'élaboration du projet. C'est ce que nous avons proposé à la municipalité lorsqu'elle a fait appel à notre équipe. Plus précisément, la démarche adoptée a reposé sur la constitution de trois instances :

- Un comité de pilotage, composé d'élus de la majorité et de l'opposition municipale ainsi que des représentants des partenaires institutionnels de la ville constituant une "maîtrise d'ouvrage collective" (ou "organisation cliente"), chargé d'effectuer des arbitrages et de les soumettre au conseil municipal.
- Un pôle opérationnel, comprenant d'une part notre équipe (AMO programmation), la Fédération des centres sociaux (AMO pour la création d'une structure de gestion) et la société d'économie mixte du Poitou conductrice d'opération, et d'autre part l'équipe de maîtrise d'œuvre désignée après le concours.
- Une instance d'usages structurée autour de trois groupes thématiques composés d'habitants, membres ou non d'associations. Deux d'entre eux ont travaillé à la définition des activités à développer dans l'équipement. Le troisième, animé par la Fédération des centres sociaux, a eu pour mission de définir les modalités de gestion du futur équipement : il a ainsi été à l'origine de la création de l'association "Maison des projets", avant même l'organisation du concours d'architecture.

La démarche a été itérative, par cycles de concertation successifs, chacune des trois instances étant invitée à s'exprimer sur des thèmes précis, à chaque étape d'élaboration du projet, du diagnostic à sa réalisation. Ces cycles s'achevant systématiquement par un arbitrage du comité de pilotage et une reconnaissance de l'apport effectif des différents groupes thématiques.

La progression de la réflexion était ainsi perceptible, et rendait évident le fait que, une fois une décision prise – sur le site d'implantation ou l'enveloppe financière de l'opération par exemple, dès la phase de pré-programmation –, le débat ne pouvait être sans cesse rouvert, condition *sine qua non* selon nous pour que la concertation ne se transforme pas en processus démagogique et en une usine à réunions sans fin.

Les élus se sont également engagés à ne pas participer aux groupes thématiques, ce qui a permis de différer les temps de validation des temps de réflexion. Cette "mise à l'écart" des responsables politiques nous semble nécessaire pour que des réunions avec les usagers ou les utilisateurs constituent de vrais moments de travail et non de "règlement de comptes".

La population a par ailleurs été informée par les élus des avancées du projet lors des réunions publiques organisées à la fin d'étapes clés du processus, et par la diffusion régulière d'information *via* la presse.

1/ Buxerolles est une commune de 10 000 habitants limitrophe de Poitiers. Sa forme urbaine est, malgré l'importance des maisons individuelles, "compacte" au sens de la loi SRU.

2/ Cette fédération départementale, sous la direction d'Alain Kaminski, avait effectué avant notre intervention un diagnostic social local qui avait déjà impliqué fortement la population ; celui-ci avait abouti à l'idée de création d'un centre socioculturel et à la formulation d'un projet de vie pour cet équipement.

Quand l'usager devient l'expert

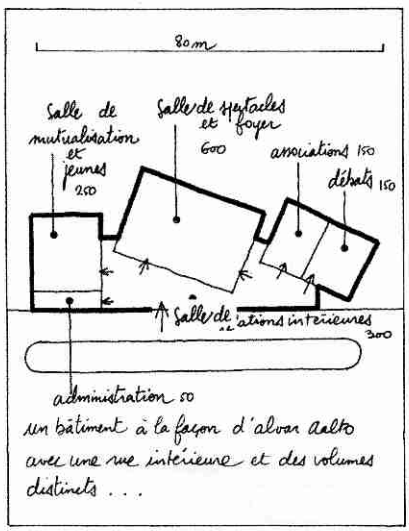
"Pour faire de la concertation avec les habitants, il faudrait d'abord les former", pensent bon nombre de professionnels ou d'élus. Oui, mais à quoi ? À être capables d'estimer le nombre exact de mètres carrés ou de locaux dont ils ont "besoin", aujourd'hui, demain, dans dix ans ? C'est demander à l'usager de faire le travail du programmateur ou du concepteur, c'est-à-dire de donner les solutions à des problèmes et enjeux restés totalement implicites. Bien que de nombreuses recherches en sciences sociales (du CERFI au CSTB) aient montré dans les années 1970 et 1980 la limite de cette notion de "besoin", c'est pourtant à partir de celle-ci que nombre de professionnels envisagent encore la programmation et donc la concertation. Rien d'étonnant à ce qu'ils en concluent que "demander leur avis aux gens est dangereux", car une telle approche fonctionnaliste de la programmation conduit inéluctablement à des demandes inflationnistes, irréalistes, ou à des conflits de légitimité entre utilisateurs et usagers, ou entre ces derniers et les "professionnels de l'espace". Pour éviter cet écueil, nous privilégions une approche de la programmation en termes d'enjeux et d'usages.

Aussi, la conduite de groupes que nous adoptons vise dans un premier temps à identifier les problèmes par la production de récits concernant l'organisation possible des activités envisagées en lien avec un projet de vie préalablement défini. Ainsi, il s'agit de faire en sorte qu'il y ait, d'une part, échange de connaissances entre les membres d'un groupe de travail ayant chacun leur domaine de compétences selon la catégorie d'usagers ou d'utilisateurs futurs qu'ils représentent, et, d'autre part, prise de conscience par les uns et les autres du caractère potentiellement contradictoire des attentes qu'ils expriment pour le futur équipement. L'émergence de conflits d'intérêts est normale et récurrente dans tout projet d'aménagement, et l'un des objectifs premiers de la concertation est selon nous de les appréhender au plus tôt, afin d'éviter qu'ils ne bloquent tardivement une opération très engagée. Certains enjeux contradictoires majeurs, relatifs notamment à la vocation générale d'un projet, nécessitent des arbitrages en amont de la part de la maîtrise d'ouvrage ; d'autres peuvent constituer en revanche des "problèmes" d'invention passionnants pour les futurs maîtres d'œuvre, à condition que le programme les restitue et ne s'apparente pas à une liste de prescriptions...

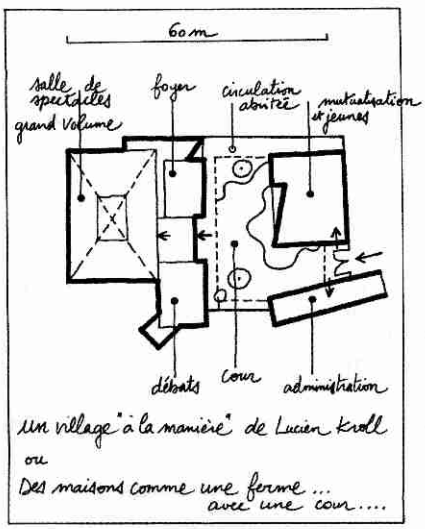
Maïeutique, médiation, traduction

Dans notre équipe, le sociologue favorise l'expression des récits de vie quotidienne et les reformule en termes de problèmes d'"usages spatialisés" qui sont restitués dans le programme. De façon concomitante, l'architecte traduit et interprète ces récits, et élabore des schémas emblématiques mettant en évidence les enjeux techniques, économiques et d'usages inhérents à différentes typologies architecturales. À la manière des interventions artistiques de Dan Graham, ces jeux interprétatifs entre récits et images ont par exemple aidé la maîtrise d'ouvrage dans ses arbitrages en révélant les incidences, sur le projet de vie, d'un équipement compact "à la manière d'Alvar Aalto" ou d'une configuration village "à la manière de Lucien Kroll". Certains schémas illustrant des problèmes particuliers ont figuré dans le programme sans pour autant entraver la liberté de création des architectes auteurs de trois esquisses très différentes lors du concours.

1. Schémas soumis à discussion lors des visites d'équipements avant le concours, afin d'explorer les relations entre "projet de vie" et "topologies architecturales"

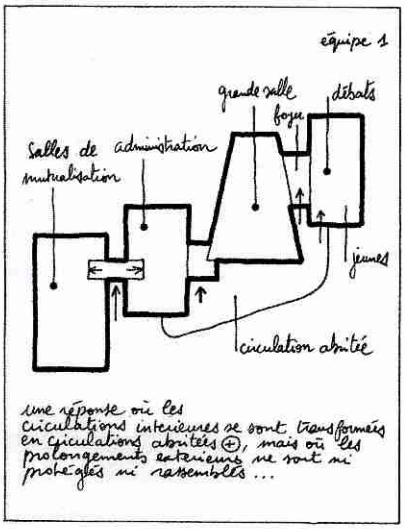


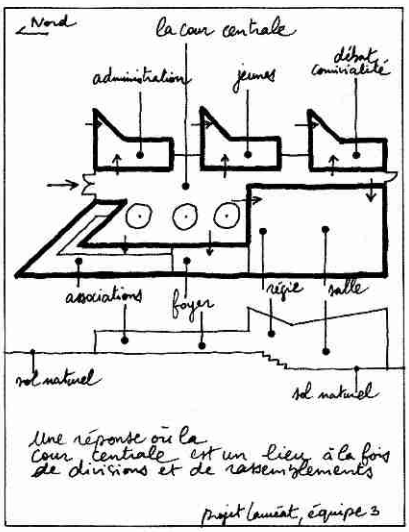
Un projet de vie centré sur les activités "culturelles" qui font lien avec les autres.



Plan des activités avec les dimensions sociale et culturelle du projet.

2. Concours sur esquisse : les deux projets les plus proches des intentions programmatiques retenues





Des espaces d'activités qui fonctionnent de façon autonome et ne privilégient pas l'une des deux dimensions culturelle ou sociale au détriment de l'autre.

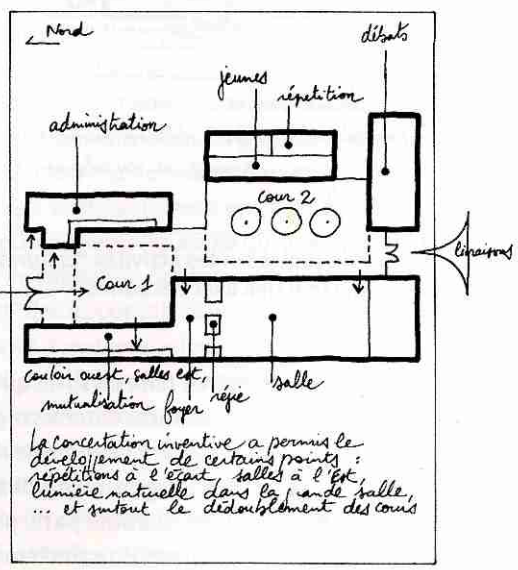
La concertation auprès de groupes d'usagers ou d'utilisateurs n'est donc pas seulement une affaire de "communication" à déléguer à des sociétés de marketing – ce que font à présent beaucoup de municipalités. Elle suppose un travail de maïeutique, de médiation et de traduction intégré à la démarche de programmation-conception et non mené "en parallèle", à moins qu'il ne s'agisse pour certains que de satisfaire à des obligations légales.

Jean-Marie Paratte, maire de Buxerolles :
« À la lumière de cette démarche, je suis en mesure de dire que la participation des habitants a permis des choix pertinents sous tous les aspects du projet et qu'elle n'a entraîné, contrairement à une crainte parfois exprimée, aucun surcoût. Environ 120 habitants ont participé de façon réellement active à la démarche, sur la base du volontariat, et avec une représentation incontestée de la diversité des points de vue et des options politiques. »

L'évaluation d'usages : un support à la concertation et un nouvel outil d'invention

Les différents partenaires institutionnels d'un projet, comme les usagers membres d'un groupe de concertation, ne sont pas tous des spécialistes de l'espace et, même si c'est le cas pour certains, ils se montrent rarement d'accord dès le départ sur la nature du projet à réaliser. Chacun développe ses propres représentations en fonction de sa culture personnelle, mais aussi et surtout des intérêts catégoriels qu'il défend. Plutôt que de chercher à former habitants et élus à l'architecture ou à l'urbanisme en général, il nous semble plus pertinent et réaliste d'avoir pour ambition d'aider l'ensemble des protagonistes d'un projet, y compris les professionnels, à se construire une culture partagée du projet qui les réunit.
Le recours à l'évaluation d'usages peut y contribuer et du coup constituer un outil d'aide à la réflexion et à la décision, mais aussi à l'invention. À Buxerolles, la municipa-

3. Évolution du projet lauréat (architectes Gilles Daugan-Alain Volatron) à l'issue de la concertation, résultat en phase "pro"



lité s'est trouvée confrontée à un dilemme. Quelles dimensions privilégier pour son futur équipement ? Celles d'un projet de vie social ou d'un projet de vie culturel ? Comment associer les deux dimensions, et selon quelles proportions ? Cette hésitation provenait en particulier de la difficulté à concilier les attentes de deux groupes d'acteurs s'exprimant dans les groupes de concertation ; les uns souhaitaient une ouverture maximale de l'équipement aux habitants et aux associations ; les autres émettaient le souci de disposer d'un espace de spectacle avec des structures techniques particulières, rendant dès lors le centre moins ouvert pour des raisons de sécurité des biens et des personnes. Pour aider la ville à avancer vers une solution, notre équipe proposa d'adopter une démarche d'évaluation, s'appuyant sur des visites critiques d'équipements en fonctionnement menées avec les membres des groupes de pilotage puis avec ceux des groupes thématiques, en présence des gestionnaires et des usagers des équipements analysés.

Bien qu'elle n'ait pas abouti à un consensus total, cette démarche a permis que se constitue une culture partagée sur les enjeux et problèmes soulevés, en l'occurrence, par un équipement pouvant tendre davantage vers une dimension sociale ou une dimension culturelle. Cette compétence acquise fut particulièrement perceptible lors du jury de concours et plus tard, lorsque les groupes thématiques furent sollicités pour faire évoluer le projet lauréat en phases d'avant-projet sommaire et d'avant-projet détaillé. Ces derniers ont porté un regard critique de "connaisseurs" sur les esquisses qui leur étaient présentées, et ont ainsi fait évoluer le projet lauréat de façon significative, mais toujours dans un souci de cohérence avec le projet de vie préalablement défini.

Éric Daniel-Lacombe et **Jodelle Zetlaoui-Léger**

EPPPUR, JANVIER 2005

Proposition de charte de programmation concertée et participative

Cette proposition de charte est le résultat d'un travail d'analyses critiques, de recherche-action et de missions de conseil menées depuis cinq ans sur des démarches participatives en architecture – construction d'un centre socioculturel à la demande du maire de Buxerolles (86) /1 – et en urbanisme – élaboration d'un Plan d'aménagement et de développement durable à la demande du maire de L'Île-Saint-Denis (93) /2. Présentation de **Pierre Dimeglio**, professeur émérite à l'Institut d'urbanisme de Paris, président de l'EPPPUR /3.

Cet article se propose de reconstituer le cheminement qui a conduit l'EPPPUR à insérer la démarche de programmation concertée et participative (PCP) dans la charte publiée par le ministère de l'Environnement en juillet 1996 /4. Charte anticipatrice, quelquefois citée dans des rapports officiels sans indications de date, et qui n'a connu, selon la ministre Corinne Lepage que nous avons interrogée, qu'une application : la charte de concertation de Paris Rive Gauche accordée aux associations en 1996 par Jacques Toubon, alors maire du 13e arrondissement, sur recommandation des commissaires enquêteurs, à l'occasion de l'enquête d'utilité publique de la ZAC Seine Rive Gauche.

Le contexte 1999-2005 : concertation et participation

Dans l'excellent ouvrage sur la démocratie locale publié en 1999 /5, une équipe pluridisciplinaire de vingt chercheurs faisait un bilan plutôt pessimiste sur la démocratie locale : à la fin de l'introduction (p. 10), les auteurs, Loïc Blondiaux, Gérard Marcou, François Rangeon, l'ont qualifiée d'"introuvable", quoique "à défaut d'avoir trouvé la démocratie locale, nous aurions commencé à en observer les prémices". À la fin (p. 415), Jacques Chevallier concluait que "la participation a donc bien connu, au cours des années 1990, un incontestable renouveau, à la fois symbolique et pratique au niveau

1/ Cf. Éric Daniel-Lacombe et Jodelle Zetlaoui-Léger, "Du projet de vie au projet architectural : la réalisation du centre socioculturel de Buxerolles", p. 70.

2/ Cf. Pierre Dimeglio, "Pour la programmation générative et participative des projets urbains. Le cas de l'Île-Saint-Denis", in *Urbanisme* n° 320, sept-oct. 2001, pp. 30-34

3/ Association Évaluation, Projets, Pratiques, Paysages urbains.

4/ Cf. le texte complet de la charte du 5 juillet 1996 dans le document : "Proposition de charte de programmation concertée et participative", EPPPUR, avril 2005, textes et annexes, sur le site www.univ-paris12.fr/iup

5/ CRAPS et CURAPP, *La Démocratie locale ; représentation, participation et espace public*, PUF, 1999.