



HAL
open science

Postface - L'élu, le citoyen et l'architecte. Le projet urbain participatif

Jodelle Zetlaoui-Leger

► To cite this version:

Jodelle Zetlaoui-Leger. Postface - L'élu, le citoyen et l'architecte. Le projet urbain participatif. Le Bord de L'eau. L'élu, le citoyen et l'architecte. Le projet urbain participatif, 2023. hal-04368361

HAL Id: hal-04368361

<https://hal.science/hal-04368361v1>

Submitted on 31 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Postface

Jodelle Zetlaoui-Léger,

professeure à l'École Nationale Supérieure d'Architecture Paris La Villette

Depuis les années 2010, on constate un intérêt croissant des pouvoirs publics et des chercheurs pour des démarches de projet engagées dans des territoires ruraux ou péri-urbains. Des collectifs d'habitants, souvent ex-citadins récemment installés y ont introduit de nouvelles dynamiques de développement. Ils cherchent à concilier activité économique et équité sociale, à favoriser des modes de production et de consommation en circuits courts, privilégient la réhabilitation et la requalification d'espaces délaissés à l'extension sur des terres nourricières... Ces démarches se sont structurées avec des ambitions écologiques et participatives importantes. Elles ont parfois donné naissance à des éco-hameaux ou des éco-villages, accédant pour certains au statut d'écoquartiers reconnus par le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires. Ces expériences, valorisées à travers différentes recherches ou palmarès, ont pu laisser croire qu'il était parfois plus facile d'innover dans ces territoires, du fait de leur nombre d'acteurs plus restreint.

D'autres petites villes ou bourgs ont aussi fait l'objet d'attention, cette fois pour leur situation économique et démographiques en déprise ; ils ont alors bénéficié du soutien financier ou technique de plusieurs programmes publics nationaux.

Mais quand est-il des petites communes qui ne présentent ou ne cherchent à faire valoir aucune spécificité ? Les expériences que relate Ségolène Charles dans son ouvrage, ne relevaient au départ d'aucune procédure ou financement exceptionnel encourageant l'expérimentation. Elles n'ont pas pris appui sur des collectifs de citoyens particulièrement engagés ou sur un ensemble patrimonial singulier qui aurait pu susciter l'attention. Les maitrises d'ouvrage de ces opérations ne visaient aucune certification nationale, ni éclairage médiatique pouvant favoriser l'attractivité de leur commune. Elles ne cherchaient pas à résoudre un problème inédit ou à fort impact territorial. Toutefois, les projets qu'elles devaient mener représentaient pour les communes concernées un enjeu important, ou répondaient à une nécessité d'intervention dont elles ne pouvaient se départir. Les conduire de manière participative constituaient pour elles une innovation.

À une époque où l'urgence d'agir face au changement climatique comporte le double risque de ne souhaiter partager que des "bonnes pratiques" et de chercher à les transposer trop rapidement d'un contexte l'autre, cet ouvrage s'est attaché à déconstruire des situations de projet qui auraient pu sembler trop ordinaires pour le chercheur ou l'expert, mais dont l'analyse paraît essentielle. Croisant les problématiques de l'urbanisme opérationnel sans esquiver leur technicité, avec des connaissances issues des sciences politiques, des sciences de la conception, et de la sociologie urbaine, le livre de Ségolène Charles nous aide à mieux comprendre comment sont abordés les projets urbains, comment se prennent les décisions

et ce qui fragilise le déploiement de démarches participatives dans les petites villes. Plusieurs niveaux de complexité apparaissent.

Outre la singularité des questions que soulève chaque opération du fait de son ancrage spatio-temporel, la configuration des systèmes d'acteurs et les rapports qui les animent est elle aussi spécifique. La structuration d'une équipe municipale et les modes de gestion locaux ne procèdent pas d'une déclinaison littérale d'un cadre réglementaire, d'autant moins lorsque celui-ci s'avère particulièrement mouvant sous l'effet des différentes réformes de l'administration territoriale engagées par l'État depuis une dizaine d'années.

Tout en confirmant la place centrale que tient le maire dans le portage d'un projet, le rôle important d'autres figures, et notamment du ou de la DGS au sein d'une collectivité, est très bien mis en exergue, ainsi que les relations souvent ambivalentes que ces acteurs entretiennent entre eux. Si ce type d'analyse a par le passé, pu être mené pour de plus grandes collectivités ou métropoles, l'originalité du propos tient non seulement au fait qu'il concerne de petites villes mais également à la position de prestataire, tour à tour AMO ou Maître d'œuvre, qu'a occupée son autrice. Les difficultés auxquelles sont confrontés les praticiens qui accompagnent ces maîtrises d'ouvrage urbaines peu structurées, s'en trouvent d'autant mieux éclairées. Le récit qui en est fait démontre tout l'intérêt de recherches dites "par le projet", à condition que celles-ci soient menées en élaborant un cadre évaluatif explicite, portant sur les expériences conduites - prenant alors valeur d'expérimentations – ainsi que sur le statut de chercheur-praticien. Ce souci de réflexivité sur ses propres pratiques professionnelles et sur celles de son agence a conduit Ségolène Charles à s'interroger sur la capacité non seulement des élus et des agents administratifs et techniques qui les accompagnent, mais aussi sur celle des architectes, à aborder le projet urbain participatif aujourd'hui.

L'ouvrage montre que le déploiement d'un projet urbain durable – et donc en principe participatif – que l'autrice et bien d'autres appellent de leurs vœux, se heurte à plusieurs obstacles qui souvent se conjuguent et s'exacerbent dans de petites localités : insuffisance de moyens pour assumer, mandater ou piloter une ingénierie territoriale, manque de méthode et souci d'économie qui conduisent à des démarches programmatiques peu structurées, faible niveau d'ambition et d'attentes des élus vis-à-vis de la participation citoyenne au-delà de favoriser l'acceptabilité sociale d'un projet,... Aux fondements de ces limites, les trois cas exposés révèlent que les élus peinent à envisager le projet comme un processus dans lequel chaque nouvelle étape s'appuie sur les apports des précédentes. Déficit de formation, crainte qu'une telle démarche ne les engage dans une dynamique évaluative de leurs actions ? Comme le confirme Ségolène Charles, beaucoup de maires ont le sentiment qu'ils pourraient y perdre des marges de manœuvre. La participation citoyenne qui a besoin de transparence et de traçabilité, requiert l'engagement du politique. Or les élus peuvent être enclins à faire table rase de précédentes réflexions et-ou à se passer d'études préalables pour privilégier une fuite en avant vers des solutions que pourrait leur apporter un maître d'œuvre providentiel.

Le projet urbain participatif expose politiquement. Convoquer une assistance à maîtrise d'ouvrage, demander l'avis des habitants sont des initiatives perçues par certains édiles comme des aveux de faiblesse pouvant déstabiliser la confiance que leur accordent leurs concitoyens. Dans des communes qui n'ont ni une culture ancienne de la participation, ni celle du projet urbain, le maire qui porte de telles ambitions dispose de peu de repères et de ressources locales sur lesquelles s'appuyer. Si la mise en place d'un panel d'habitants permet de dépasser l'influence de groupes de pression traditionnels pour faire finalement aboutir un

projet qui était en échec depuis plusieurs années, le cas de la commune du Courray montre que le portage politique de manière solitaire de ce type d'action peut conduire un maire à l'épuisement... et à des expériences sans lendemain. Ségolène Charles estime que les architectes eux-mêmes, au regard de la formation initiale qu'ils reçoivent, n'ont pas forcément une culture du projet processuel et participatif. Ils découvrent souvent trop tard et à leurs dépens, le caractère mal formulé de la commande qui leur a été faite ou le mauvais positionnement de la mission qui leur a été confiée.

On est également marqué à la lecture de cet ouvrage, par la grande frilosité (ou incapacité ?) des élus à partager, y compris avec leur prestataire, AMO ou maître d'oeuvre, les différents termes d'une situation de départ, ou bien à mener un diagnostic participatif. Plus encore, cette démarche essentielle dans la préfiguration d'un projet, leur apparaît comme d'autant plus périlleuse si les habitants en sont parties prenantes. Car elle conduit à révéler des problèmes à surmonter et des attentes, elle suppose de fixer des objectifs, et donc par la suite, de justifier la pertinence des moyens et des solutions engagées.

En essayant de prolonger le propos de l'ouvrage et de le mettre en perspective par rapport aux enjeux écologiques actuels, la situation paradoxale dans laquelle se trouvent les responsables politiques devient manifeste.

Qu'il s'agisse d'élaborer des projets urbains durables localement ou d'organiser une planification écologique à l'échelle nationale, la préoccupation des gouvernants est de rendre le futur "plus désirable". Comment réenchanter l'avenir pour éviter que l'exercice de la transition ne s'apparente qu'à un chemin semé de contraintes et de privations ? Une piste de plus en plus défendue et mise en œuvre consiste à produire collectivement de nouveaux types de "récits", ambition que partagent aujourd'hui nombre de représentants d'administrations centrales ou d'institutions, de techniciens et de professionnels du cadre bâti. Or la tentation est souvent forte de chercher à se projeter dans l'avenir en faisant l'économie d'une analyse de l'existant. Cette étape est souvent jugée inutile par des élus locaux, notamment par ceux des petites villes qui estiment bien connaître leur territoire. Elle sera au mieux réglée par la réalisation d'une succession d'études sectorielles confiées à des experts. L'élaboration d'un véritable "diagnostic partagé" suppose de franchir un palier supplémentaire pour croiser les réflexions, définir et prioriser collectivement des problèmes et des objectifs. Ce type d'exercice est d'autant plus difficile à négocier aujourd'hui, qu'à toutes les échelles de gouvernance, on constate des tendances voire des stratégies consistant à éviter toute réflexion ou considération qui pourraient faire apparaître des conflits d'intérêts ou des contradictions. Au nom d'une "positive attitude" ou d'une quête "d'innovation", dans les espaces du pouvoir politique et économique où se fabriquent des "éléments de langage", la notion de "problème" a d'ailleurs disparu. Il n'y aurait plus que des "sujets" appelant à faire preuve "de créativité".

Or comment chercher à rendre le futur plus désirable sans s'attacher d'abord à comprendre ce qui affecte le plus le quotidien des personnes ou des groupes, et à débattre avec eux de ce qui n'est plus soutenable comme de ce à quoi ils sont attachés ? Ségolène Charles montre bien la difficulté pour un praticien extérieur, de discerner les multiples contingences dont dépendra l'aboutissement d'un projet urbain et d'identifier les intérêts qui y sont associés. Certains peuvent être parfois inavouables, notamment dans des petites villes où tout le monde se connaît.

Débattre collectivement des situations de départ, c'est assumer le risque d'émergence de controverses pouvant conduire dans leur résolution, à la construction d'objectifs qui accréditent d'autres modèles de développement, plus équitables et sobres, que ceux encore défendus par une grande partie des acteurs politiques et économiques. Dans l'après-guerre des "Trente glorieuses", la planification et la programmation urbaine s'étaient appuyées sur une rhétorique de l'urgence des "besoins" à satisfaire. Celle-ci avait justifié une fuite en avant vers des solutions d'aménagement ou constructives préformatées. Pour l'appareil d'État et les acteurs économiques de l'époque, les objectifs fixés et les réponses apportées obéissaient à une logique productiviste basée sur des perspectives de croissance affirmées de manière volontariste, aux plans économique et territorial. Les ressources semblaient inépuisables même si des scientifiques (les auteurs du rapport Meadows publié en 1972) et des intellectuels (G. Perce, I. Illich, A. Gorz...) avertissaient déjà des conséquences écologiques dévastatrices de ce modèle de développement. À partir des années 80, les collectivités ont pris le relai d'une planification centralisée devenue décriée, sans infléchir cette approche productiviste du développement urbain. Le niveau de volonté et la puissance politique des maires dotés de nouvelles compétences, s'est appréciée à leur caractère "bâisseur". Malgré la réforme de l'ingénierie publique invitant à réaliser des études préalables, la France s'est couverte d'équipements parfois tout aussi surdimensionnés qu'inutiles reflétant des logiques de concurrence territoriale. Par ambition politique ou par crainte du déclassement économique et démographique de leur commune, beaucoup ont aussi accepté l'implantation de zones commerciales ou d'activités accompagnant des programmes de lotissements pavillonnaires. Mais qu'en est-il aujourd'hui lorsque le bonheur promis ne peut plus s'énoncer en termes de constructions supplémentaires et d'étalement urbain ?

Les dilemmes auxquels les élus locaux doivent faire face dans la manière de penser l'avenir des territoires qu'ils administrent, ne sont pas propres aux petites villes. Ils y apparaissent cependant aujourd'hui de manière très explicite et avec acuité, compte tenu des impératifs de sobriété énoncés par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021. Comment par exemple, ne pas perdre de la population sans construire en extension lorsque l'espace disponible est limité en centre bourg et que les rurbains sont en quête d'espaces résidentiels avec jardin ? La vaste consultation *Habiter la Ville de demain* organisée par le ministère chargé du Logement en 2021 et qui a donné lieu à des ateliers avec des citoyens, et d'autres avec des élus et des professionnels du cadre bâti a rapidement fait émerger ce type de question. Elle a conduit le ministère à énoncer de manière prudente en guise de conclusion, des pistes de réflexion sous la forme d'enjeux contradictoires qu'il faudrait dépasser, sans toutefois préciser les suites qui seraient données à cette consultation¹.

Alors que les pouvoirs publics reconnaissent que l'accès à l'habitat, à un environnement de qualité et à des services essentiels sont trop inégalement répartis entre les populations et les territoires, la nature et les conséquences de ces déséquilibres gagneraient à être davantage objectivées et débattues en tous lieux. Ces échanges mériteraient d'être organisés en articulant plus étroitement aussi les échelles d'espaces et de temps, dans un esprit collaboratif et non plus de compétition. Des recompositions territoriales en cours, se traduisant par la création de communes nouvelles sont aujourd'hui de plus en plus motivées par des enjeux de mutualisation de services et de partage d'efforts. On peut regretter que les habitants soient rarement impliqués dans l'élaboration de ces décisions. Ils en sont souvent informés tardivement, comme dans le cas d'Arqueville présenté par Ségolène Charles. Ces démarches

¹ Ministère chargé du Logement, *Habiter la France demain*, Dossier de presse, 14 octobre 2021.

pourraient pourtant concourir à définir collectivement un avenir plus désirable, plutôt que de risquer d'être interprétées comme relevant de procédures technocratiques ou de calculs électoraux.

Dans la mise en récit de la transition écologique que nombre de responsables institutionnels, de représentants de sphères politiques ou techniques appellent de leurs vœux, une ambiguïté persiste sur la manière d'envisager les conditions de la production de ces histoires : *a priori* et "hors sol", comme des visions utopiques du futur, au risque qu'elles ne soient largement inspirées par des catégories des politiques publiques ou par des solutions écotechniques préformatées². Ou "en marchant", au regard d'enjeux à chaque fois contextualisés, avec toutes les parties concernées y compris les habitants les plus fragiles ? Dans une perspective pragmatiste, une mise en récit aura d'autant plus de capacité mobilisatrice et vectrice de processus d'appropriation qu'elle résultera d'expériences partagées valorisant des actions effectivement mises en oeuvre. On peut alors penser que le rôle des professionnels du cadre bâti, architectes, urbanistes, paysagistes associés à des spécialistes de l'espace issus d'autres disciplines, consistera de moins en moins à donner leur propre représentation iconique de l'avenir, mais plutôt à aider dans un esprit de coproduction, habitants, élus et techniciens, acteurs économiques locaux, à définir et à éprouver leur propre chemin de la transition écologique. Le projet urbain participatif peut à ce titre proposer des espaces et des moments de co-apprentissage très inclusifs parce qu'il est l'occasion de questionner à partir de situations vécues, la manière dont chacun aspire à habiter. Sur cette base et alors que les ressources foncières et naturelles se font rares, il a vocation à devenir un support de démarches transactionnelles, indispensables pour susciter des processus coopératifs à différentes échelles territoriales, et pour déjouer la tentation du repli sociospatial.

² Les "12 scénarii utopiques" des "livrets citoyens" produits lors de la consultation *Villes et territoires de demain* et leur traduction en bande dessinée en ont été une bonne illustration. Collectif, *Livrets citoyens. Villes et territoires de demain. Dans un futur pas si lointain*. Directeur Général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Éditions Entre les Cases, Vincennes, 2018.