



SUPERPHAN...  
BRANCY

nucléocrat  
rêtez  
agouille  
la trom

ATOME  
GROS C...  
LE PEUPLE  
AURA TES  
ELECTRON

SURTOUT EN!  
20 millions l'année

à Creu  
i

# LA CONSTRUCTION DES DEMANDES SOCIALES PAR LE PROJET D'URBANISME

Gilles Novarina

La notion de gouvernance, importée des pays anglo-saxons, est le plus souvent utilisée pour comprendre les dysfonctionnements institutionnels dans des situations de fragmentation du pouvoir. Cette approche insiste sur les nécessités de coordinations et de coopérations. Vu sous un angle plus sociologique, ce concept et ceux qui s'y rattachent, comme celui de régime urbain, permettent de décrire les liens qui existent entre formation des demandes individuelles et élaboration d'actions ou de projets à caractère collectif. Il y a là des perspectives nouvelles pour analyser les modalités de conduite des projets d'urbanisme, notamment lorsqu'ils font la part belle à la négociation et à la participation.

## Efficacité de l'action publique et gouvernance

La notion de gouvernance utilisée depuis le début des années 1990 par différents auteurs de sciences politiques américains, à côté de concepts voisins comme ceux de « *growth machine* » et de « *urban regime* »<sup>1</sup>, s'est ensuite diffusée en Grande-Bretagne d'où elle a gagné le continent européen, notamment la France, où de nombreux chercheurs s'interrogent sur sa possible transposition alors que notre système politique et administratif est encore marqué par la centralisation. Cet engouement témoigne de la volonté de politologues, de sociologues, d'économistes et d'urbanistes de rendre compte des transformations qu'ont connues, au cours de vingt dernières années, les pays occidentaux, et d'analyser les relations nouvelles qui s'établissent entre les institutions politiques et la société civile. Ces changements s'expliquent par trois séries de facteurs.

– La crise, qui démarre au milieu des années 70, débouche sur une remise en cause de l'État-Providence et un retrait de l'administration centrale du financement du logement et des équipements urbains. Les villes se tournent alors vers les autres collectivités locales (département et région en France, *lander* en Allemagne, états aux États-Unis) puis vers le secteur privé (banques, investisseurs immobiliers, entreprises de services urbains).

– Les réformes de décentralisation, qui empruntent des voies différentes selon les pays, entraînent toutes

un renforcement du pouvoir des élus municipaux dans les domaines de l'urbanisme, de la gestion des déplacements et du développement économique.

– La modification des rapports de pouvoirs entre administrations et autorités locales s'est accompagnée d'une diversification des systèmes d'expertise. En France, par exemple, le monopole, exercé jusque là par les services de l'Équipement et les organismes qu'ils contrôlaient (agences d'urbanisme, OREAM...), est contesté. L'administration communale, les sociétés d'économie mixte et le secteur privé (architectes, urbanistes, bureaux d'études) assurent des missions de conseil de plus en plus diversifiées.

Crise de l'État-Providence, réforme de décentralisation et diversification des réseaux d'expertise, se traduisent par une fragmentation du pouvoir d'une part, par un effacement des frontières entre les sphères du public et du privé de l'autre. Le rôle surplombant de contrôle et de commandement, qui était centré sur une construction institutionnelle et était assuré par l'État et ses administrations, est remis en cause au profit d'une approche plurale et interactive du pouvoir<sup>2</sup>. Il existe donc une multiplicité de réseaux d'acteurs qui apparaissent comme autant de centres de décision autonomes et l'action publique suppose des coopérations. Cette situation, au moins en partie nouvelle, appelle un renversement des perspectives d'analyse du pouvoir. A la question, « qui gouverne ? » ont été substituées les questions « peut-on gouverner ? » c'est-à-dire changer l'ordre des choses en conduisant des actions cohérentes et suivies

Page de gauche : manifestation d'écologistes en Isère

1. Jean-Yves Nevers, commentant les travaux de Clarence N. Stone, définit le régime urbain comme un ensemble d'arrangements informels par lesquels des institutions publiques d'une part, des intérêts et ressources privés de l'autre, coopèrent pour élaborer et faire appliquer des décisions de gouvernement (Nevers J.-Y. « Coopération et construction d'une capacité de gouvernement », in Gaudin J.-P., Novarina G., *Politiques publiques et négociation*, CNRS Editions, 1997).

2. Gaudin J.-P. « La gouvernance moderne hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *La gouvernance, Revue internationale de sciences sociales*, UNESCO, 1998, n° 115.

dans un monde de concurrences et de compétitions, « comment et à quelles conditions peut-on le faire ? »<sup>3</sup>

Cette approche met l'accent sur la nécessité de coordinations et ce au nom d'une efficacité accrue de l'action publique : la gouvernance apparaît autant comme un moyen de fonder l'intervention de l'État sur des critères issus de l'économie de marché (dans la version popularisée par la Banque Mondiale en Amérique latine) que comme un instrument permettant une plus grande implication des habitants dans la mise en œuvre des actions les concernant (thématique de l'action globale présente notamment dans la politique française de la ville). Cette conception est qualifiée de fonctionnelle et gestionnaire par des auteurs qui affirment que l'importation de la notion de gouvernance en Europe conduit à sous-estimer le rôle de l'État et de ses administrations<sup>4</sup>, comme par ceux qui estiment qu'elle aboutit à banaliser le rôle des institutions publiques, ignorant ainsi ce qui fait la spécificité du politique<sup>5</sup>.

Mais qu'ils défendent l'introduction de la gouvernance pour renouveler l'action publique, ou au contraire qu'ils la critiquent, ces auteurs, parmi lesquels de nombreux politologues, s'interrogent sur les transformations du système politico-administratif. Ils développent une approche avant tout institutionnelle bien qu'ils replacent les institutions dans leur environnement socio-économique. Ils ne prennent guère en compte les processus de formation des intérêts ou la structuration du jeu des acteurs, qui selon eux relèvent de la sociologie ou de l'économie. Ils ne cherchent pas à mettre en perspective l'action politique par rapport à d'autres modes (plus informels) de régulation. Et curieusement, ils passent sous silence tout un pan des approches anglo-saxonnes de la gouvernance, plus particulièrement de la théorie des régimes urbains, qui a trait à la formation des préférences, terme anglais qui peut être rapproché de celui de demandes sociales ou d'intérêts.

## Formation des préférences et élaboration de projets

Une conception, largement dominante tant dans les sciences sociales que dans le champ professionnel de l'urbanisme et de l'aménagement, suppose que les préférences des individus sont dotées d'une grande stabilité et qu'elles se forment de manière autonome. Au début des années 50, les architectes fonctionnalistes et les fondateurs de la sociologie urbaine<sup>6</sup> prennent appui sur différentes techniques d'analyse statistique et d'enquête sociale pour mesurer les besoins des catégories socio-professionnelles de manière à élaborer sur des bases objectives des programmes de logements et d'équipements. Quelques dix années plus tard, le pluralisme, courant de pensée qui marque en profondeur la science politique américaine, définit l'action publique comme l'agrégation de préférences ou de choix indivi-

duels qui sont donnés une fois pour toutes, car découlant de la place des individus dans la société, et qui préexistent à leur expression et leur confrontation au cours des processus de négociation et de prise de décision. Le pluralisme influence très directement les pratiques urbanistiques à travers notamment l'« *advocacy planning* ». Le rôle des planners, selon Paul Davidoff, est d'aider les différents groupes, notamment les plus défavorisés d'entre eux, à exprimer et défendre leurs demandes. Cette mission s'apparente à celle de l'avocat et il revient à l'administration publique d'établir une synthèse entre ces demandes sociales<sup>7</sup>. Paradoxalement la sociologie d'inspiration marxiste des années 70 soutient des thèses voisines : la distribution des moyens de production et des richesses assigne aux groupes une position dans la société, les amène à défendre des intérêts particuliers entre lesquels les institutions politiques assurent des arbitrages et recherchent des compromis.

Le point commun de l'ensemble de ces approches est de considérer que les préférences des acteurs sont données a priori et qu'elles sont dotées d'une grande stabilité car elles résultent de positions dans la société. Leur identification est aisée pour l'observateur averti dès lors qu'il s'appuie sur des méthodes scientifiques d'investigation qui le plus souvent font la part belle à la quantification. Or le constat, que semblent partager aujourd'hui de nombreux urbanistes, est que les demandes sociales ne peuvent être recensées ou écoutées dans le cadre, par exemple, d'études préalables, car elles sont construites au cours même du processus d'élaboration des plans et des projets<sup>8</sup>. Et le théoricien du planning John Forester arrive à des conclusions voisines lorsqu'il explique que le planner doit être moins présomptueux : la négociation ne se déroule plus sur la base d'intérêts connus d'avance mais suppose leur découverte progressive par la confrontation et l'interaction. Le constat des urbanistes rejoint l'idée selon laquelle l'on est passé d'un mode d'élaboration des projets dans lesquels le maître d'ouvrage est « non seulement supposé savoir ce qu'il veut mais est également supposé savoir ce que veulent ceux à qui le programme est destiné »<sup>9</sup> à des contextes

3. Nevers J.-Y., « Coopération et construction d'une capacité de gouvernement », article cité.

4. Harding A., « Urban regimes and growth machines. Toward a cross-national agenda », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n° 3, 1994. Le Gales P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de sciences politiques*, vol. 46, n° 1, 1995.

5. Pongy M., « Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique », CERAT/IREC, 1995.

6. Chombart de Lauwe P., « Sociologie de l'habitation. Méthodes et perspectives de recherches », *Urbanisme*, n° 65, 1959, pp 3-12.

7. Pour une présentation de l'*advocacy planning*, cf. Checkoway B. (ed) « Paul Davidoff and advocacy planning in retrospect », *Journal of the American Planning Association*, vol. 60, n° 2, 1994.

8. Secchi B., « Domanda sociale », *Casabella*, 1986, n° 530, repris dans *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, 1989.

de décision qui se caractérisent par l'incertitude. Les programmes ne peuvent donc être déterminés a priori, le processus de conception et de mise en œuvre devient itératif et une succession d'aller-retours favorise un enrichissement des projets.

Si les préférences sont fluides les personnes en responsabilité de projets doivent affronter la question de leur stabilisation. L'action publique constitue un moment privilégié au cours duquel les demandes sociales se créent, entrent en contact et s'agrègent dans le cadre de choix plus collectifs. Clarence N. Stone, dans son analyse des relations qui se nouent entre formations des préférences et situations de gouvernance<sup>10</sup>, formule quelques principes autour desquels s'organise la construction des demandes sociales.

– Les personnes se déterminent en général par rapport à ce qui leur est familier, par rapport à des préoccupations immédiates et concrètes (situation de « *narrow cognition* » ou de repli sur soi); leurs conduites sont par conséquent guidées par un souci de minimiser les efforts tout en maximisant les gains.

– Cette situation de « *narrow cognition* » n'est pas stable car, par le biais de la discussion et de l'interaction, les personnes sont en mesure d'élargir leur horizon de sens; l'apprentissage réciproque explique que les comportements soient motivés à la fois par des considérations d'ordre économique et un engagement dans des causes de nature sociale.

– Les personnes acceptent d'autant plus aisément de sortir d'un état de « *narrow cognition* » que les objectifs, qui leur sont présentés au cours des situations d'interaction, apparaissent possibles et aisément réalisables.

La gouvernance peut alors être définie comme un ensemble de configurations de décisions au cours desquelles les individus tentent de définir leurs intérêts en tenant compte de ceux des autres<sup>11</sup>. La capacité des acteurs à défendre et imposer leurs choix dépend des ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser. Ces ressources peuvent être financières, découler des positions institutionnelles (pouvoir d'édicter et de faire respecter des règles) ou être de nature intellectuelle (capacité à analyser et interpréter une situation, sens de l'organisation, habileté à négocier). Elles sont bien entendu inégalement réparties. Des coalitions de gouvernement se créent autour d'objectifs partagés. Les accords entre acteurs, le consensus qui les unit, ne découlent pas d'un système de valeurs préexistant mais sont le fruit de la définition progressive, au cours d'une suite d'interactions, d'objectifs perçus comme faisables.

## Deux modalités de gouvernance

L'élaboration des projets et la mise au point d'actions passent par une série de négociations et emprunte deux voies possibles.

Dans bon nombre de cas, la défense des intérêts économiques prime. Rapprochement des points de vue et

affinement des préférences se font par le biais du marchandage. « *In deal-making or bargaining, parties negotiate on the basis of given interests. Presuming that they know everything they need about their own and the other's interests, they go for the best deal they can get.* »



Revendications de terrain

La négociation se fait alors sur la base du donnant/donnant et les conduites des acteurs sont fortement conditionnées par des contraintes économiques et financières. Cette modalité de gouvernance correspond à ce que la théorie des régimes urbains appelle des régimes de développement.

– Le rôle des acteurs qui sont porteurs de projets ou d'actions de planification, est de mettre en place des procédures et dispositifs qui permettent de limiter l'emprise de la logique de défense des intérêts immédiats, afin de favoriser une meilleure prise en compte des points de vue de l'ensemble des acteurs concernés. L'objectif est un renforcement de la participation afin d'arriver à un enrichissement progressif des projets et actions envisagés: « *In deliberative processes, parties are less presumptuous. So they need to learn, and they try to create the occasions – formal and informal, in conference rooms and over drinks, face to face and through intermediaries – so they can learn about the other's less*

9. Callon M., « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol. 1 : *Les acteurs du projet architectural et urbain*, Plan Construction Architecture, 1997.

10. Stone C.N., « Urban regime and the capacity to govern: a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1, 1993.

11. Définition de B. Crick reprise par C. Stone dans son article p. 13.

*obvious priorities, their willingness to work together and also their vulnerabilities, feasible new options, consequences for third parties, encompassing public mandates and responsibilities, as well as the possible deals. Such learning from deliberation can lead to far better outcomes for both parties than the more shortsighted compromises of deal-making* »<sup>12</sup>. L'on comprend alors la fragilité de tels processus de décision. L'implication du plus grand nombre, la volonté de favoriser la délibération démocratique, passent par des dispositifs complexes et variés, plus ou moins formalisés, mais le risque est grand de voir à tout moment les acteurs retomber dans un état de « *narrow cognition* ». Les théoriciens des régimes urbains parlent à ce propos de régimes symboliques.

## Les régimes de développement

Les « *régimes de développement* »<sup>13</sup> sont des coalitions qui associent des personnes qui œuvrent en commun à la réalisation d'opérations immobilières qui ont pour but de promouvoir la croissance urbaine. Les entreprises et les investisseurs immobiliers acceptent de participer parce qu'ils escomptent des résultats tangibles des actions de développement envisagées. Les élus sont dans l'attente



Manifestation écologiste à Lyon

d'une transformation sinon de leur ville du moins d'une partie des quartiers qui la composent. Quant aux autres acteurs, ils voient, dans les actions entreprises, une série de « *petites opportunités* » pouvant donner l'occasion d'emploi, d'honoraires, de retombées sur les activités en place ou d'amélioration de la qualité des équipements publics. Ce type de régime prend appui sur une classique division des rôles entre les élites économiques locales et les autorités publiques : aux premières revient d'exercer au mieux ce qui est l'essence même de leur métier, faire de l'argent, et aux secondes il incombe d'assurer les tâches qui leur sont assignées dans une société libérale, à savoir faire appliquer la réglementation, mobiliser les subventions publiques et procéder aux acquisitions foncières.

Toute action de développement, parce qu'elle cherche à impulser une transformation de l'usage de l'espace, risque de déboucher sur des controverses. La recherche

de l'efficacité, à laquelle tiennent au premier chef les représentants du secteur privé, justifie la volonté de limiter l'expression de la population. Il convient en effet de déboucher rapidement sur des réalisations et les procédures de consultation apparaissent comme une perte de temps car elles aboutissent à demander un avis à des personnes non directement impliquées dans les projets. La scène de la négociation est donc relativement fermée et la coalition se résume à une coordination de l'action des élites politiques et économiques. L'assentiment des habitants s'exprime sur un mode passif et la conception des projets n'associe qu'un petit nombre d'acteurs<sup>14</sup>.

L'implication des acteurs dans les régimes de développement apparaît fondée sur des incitations économiques et financières. La pérennité de tels régimes dépend donc étroitement de la conjoncture des différents marchés immobiliers. En France, par exemple, les années 80 ont vu l'émergence d'opérations d'aménagement à caractère économique (parcs technologiques, centres d'affaires, complexes périurbains de loisirs) conduites dans le cadre d'un partenariat entre collectivités locales et aménageurs-promoteurs privés. Le retournement de la conjoncture, au début des années 90, conduit les investisseurs bancaires comme les grands groupes de services urbains à se désengager du secteur de l'immobilier. Les collectivités locales se retrouvent aujourd'hui obligées de compter souvent sur des programmes d'équipements publics pour rétablir l'équilibre financier. Les méthodes employées pour solidariser les investisseurs (participation au capital de sociétés d'économie mixte, engagement pluriannuel à acheter des droits à construire) n'ont guère pesé face à la disparition des filiales de promotion dans les grands groupes de travaux publics et de services urbains lorsque la crise de l'immobilier de bureaux a commencé à faire sentir ses premiers effets. Les régimes de développement apparaissent donc relativement instables.

Et pourtant cette instabilité ne va pas nécessairement de pair avec une flexibilité des produits immobiliers. La volonté des acteurs privés de déboucher rapidement sur des solutions opérationnelles se traduit par une limitation de la phase des études préalables, tant et si bien que la conception se résume bien souvent à recourir à des produits qui ont fait leurs preuves. Ainsi les centres d'affaires, proposés par les ensembliers urbains à la plupart des villes françaises de province, ont été testés une première fois dans le cadre de la restructuration du bâtiment du

12. Forester J. « Bridging interests and community : advocacy planning and the challenge of deliberative democracy », *Journal of the American Planning Association*, vol. 60, n° 2, 1994.

13. Le terme est employé par Clarence Stone ; G. Stoker et K. Mossberger lui préfèrent celui de « régime instrumental » dans leur article « Urban regime theory in a comparative perspective », *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol 12, n°2, 1994.

14. « A set of actors must move in concert but the number is small » (Stone C.N., article cité, p. 19).

CNIT à La Défense, alors que les technopôles ne sont que la pâle copie des parcs scientifiques créés aux États-Unis (route 122, Silicon Valley) puis en France (Sophia Antipolis, ZIRST de Grenoble). Dans les deux cas, la reproduction de solutions expérimentées ailleurs se fait sans prise en compte de l'insertion des ces opérations dans le tissu économique local. Les investisseurs innoveront peu quant à leurs produits et ils font confiance à des dispositifs opérationnels largement éprouvés. Ainsi la quasi-totalité des grands projets urbains de ces dix dernières années ont été conduits dans le cadre de zones d'aménagement concerté, procédure qui traduit une reproduction de la division classique des rôles entre collectivités locales, aménageurs publics, promoteurs privés et investisseurs. Lorsque des innovations se font jour, tant en ce qui concerne les dispositifs d'action que des formes urbaines, elles résultent de l'intervention d'acteurs exclus de la coalition qui sous-tendait à l'origine le régime de développement.

## Régimes symboliques et apprentissage réciproque

Les « régimes symboliques »<sup>15</sup> constituent des coalitions qui œuvrent en faveur de la requalification (revitalisation) urbaine : l'objectif poursuivi est, à travers une série d'actions urbanistiques, de transformer l'image de quartiers ou de communes, ayant subi les effets de la crise, de manière à capter des investissements (publics et privés) et attirer de nouveaux habitants issus des couches moyennes. Ces régimes désignent par ailleurs des coalitions qui cherchent à orienter la croissance urbaine dans le sens d'une amélioration du cadre de vie et d'une préservation de l'environnement. Les régimes symboliques poursuivent donc des objectifs qualitatifs.

L'implication des acteurs dans de tels régimes ne peut découler d'une congruence d'intérêts. Les zones en déclin apparaissent par exemple aux yeux d'investisseurs potentiels comme trop risquées et la préservation de l'environnement peut conduire – dans un premier temps au moins – à réduire les marges bénéficiaires des promoteurs immobiliers. Les collectivités locales sont donc contraintes, dans de telles situations, de bâtir des stratégies pour rendre attractif le territoire dont elles ont la charge, et séduire par ce biais les investisseurs. La construction de nouvelles images et la manipulation de symboles sont l'occasion de produire du consentement. La concurrence entre les agglomérations, comme la concurrence entre les villes d'une même agglomération est, au cours des années 1980, le principal paradigme à partir duquel sont élaborées des stratégies de développement et des projets d'urbanisme, à même de renforcer des identités locales et par là de fabriquer du consensus au sein des sociétés locales. Dans les territoires en déclin, ce sont plutôt les valeurs de solidarité qui sont mises en avant.

L'adhésion des habitants et des acteurs locaux est en effet activement recherchée car elle devient une ressource pour convaincre d'éventuels partenaires exté-

rieurs de la pertinence des actions engagées. L'implication des personnes ne peut être que progressive car elle découle de la construction d'objectifs partagés qui ne sont pas donnés au départ mais résultent des interactions sociales qui sont le propre de toute négociation. L'apprentissage est le terme qui convient le mieux pour caractériser le processus par lequel des acteurs arrivent à construire des objectifs communs et à se doter d'une image du futur dans laquelle ils puissent se projeter. L'interaction permet en effet à ces acteurs de s'extraire de l'état de « *narrow cognition* » et d'inventer des causes communes dans lesquelles les préoccupations sociales et culturelles prennent peu à peu le pas sur les intérêts économiques.

Les régimes symboliques sont fondés sur une volonté de réduire l'instabilité par la mise en place de dispositifs de concertation et de négociation. La cohésion de la coalition qui les anime est fondée sur un sentiment d'objectifs communs, sur une adhésion à des actions et des projets. Mais l'accord entre les acteurs n'empêche pas le développement des concurrences<sup>16</sup>, ce qui peut amener tout un chacun à faire dissidence. Le processus de négociation ne démarre pas sur la base d'objectifs partagés mais sur une adhésion à un dispositif d'organisation qui permet l'expression du plus grand nombre. Les orientations, les actions et les projets émergent peu à peu dans le cadre de différents lieux de confrontation des points de vue et des demandes sociales. La stratégie des professionnels consiste à mettre en place les procédures qui permettent de stabiliser progressivement un processus de décision, de manière à éviter d'incessantes remises en causes des projets.

## Conduite des projets urbains et modalités de participation

L'association des habitants et des acteurs économiques à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets d'urbanisme est, tout au long des années 70, pensée comme une fin en soi. Tous les concours sont bienvenus car ils contribuent à enrichir le projet. Cette conception prévaut dans l'expérience des ateliers publics d'urbanisme où les futurs habitants sont associés à l'aménagement de leurs quartiers et à la construction de leurs logements. La politique de la ville, en proposant de définir une nouvelle citoyenneté, reprend à son compte l'idée selon laquelle l'implication des habitants est un gage d'efficacité des actions envisagées. Une telle approche, parce qu'elle ne tient compte ni des rapports de pouvoir

15. Le terme est employé par G. Stoker et K. Mossberger pour caractériser les régimes étudiés notamment par Clarence Stone, au premier rang desquels il faut citer les coalitions qui se sont créées dans de nombreuses villes américaines à l'initiative d'associations de voisinage pour s'opposer à des projets peu respectueux du cadre de vie et de l'environnement.

16. G. Stoker et K. Mossberger parle à ce propos de « *competitive agreement* » (article cité, p. 206).

ni des inégalités d'accès aux ressources, empêche toute réflexion sur la conduite des projets. La théorie des régimes urbains insiste au contraire sur les difficultés des expériences de participation et nous invite à réfléchir sur les dispositifs à même de favoriser leur réussite.

La plupart des opérations et projets d'urbanisme relève de ce que Clarence Stone appelle les régimes de développement. Les acteurs investissent dans les actions envisagées à hauteur des gains immédiats qu'ils escomptent. Leur engagement cesse une fois qu'ils ont obtenu ce qu'ils désirent. Les compromis entre attentes différentes sont par nature instables et les projets sont sans cesse remis en cause. L'accès à la scène de négoc-



Manifestation contre la pollution de l'air à Paris

ciation est sélectif et la participation des habitants n'est guère recherchée car elle est source de controverses qui vont à l'encontre de l'efficacité recherchée. Or tout conduit à privilégier ce type de démarches. Aucune contrepartie n'est exigée de la part des entreprises et des investisseurs privés sollicités. Les programmes de travaux représentent autant d'opportunités d'emplois ou d'avantages individuels pour la population locale. Et élus et agents municipaux s'en tiennent à un rôle de coordination des interventions privées, de mobilisation des aides publiques et d'encadrement réglementaire. Chaque groupe d'acteurs se cantonne dans une attitude de « *narrow cognition* ». Les coalitions de gouvernement, les dispositifs de conduite des projets urbains tendent donc naturellement à fonctionner selon cette logique du repli des acteurs sur leurs intérêts proches.

Les démarches de participation apparaissent *a contrario* plus délicates à instaurer. Les acteurs ne sont pas en effet en mesure de se mettre d'accord *a priori* sur des objectifs communs car leurs demandes sont encore imparfaitement définies. Si accord il y a, c'est sur un processus de travail, sur des modalités d'organisation, qui permettent au plus grand nombre d'exprimer leur point de vue, afin de déboucher sur un projet partagé par la confrontation et la négociation. Est recherchée

l'adhésion non pas des structures organisées que sont les comités de quartier ou les associations mais de l'ensemble des acteurs concernés. Une telle volonté a des incidences sur les modalités de conduite des projets. Elle suppose en effet à la fois un renouvellement des méthodes d'analyses et d'études préalables et une remise en cause des rapports de type hiérarchique qui unissent décideurs politiques, experts et habitants.

La nécessité d'identifier toutes les demandes amène à inventer de nouvelles stratégies d'« *écoute du territoire* » qui s'inspirent notamment des dérives situationnistes ou de pratiques artistiques de relevés systématiques. Ces pratiques relèvent de ce que Bernardo Secchi appelle un

« *urbanisme descriptif* ». Elles sont l'occasion de confrontations avec des acteurs qui se tiennent à l'écart des scènes officielles de concertation et visent à croiser différents regards et à faire interagir différentes expériences afin de mettre sur pied une base d'informations et de développer une connaissance commune au milieu intéressé au projet<sup>17</sup>. Le consensus se construit progressivement par recoupements successifs des points de vue et par confrontation des compétences que celles-ci soient liées à des savoirs professionnels, à des pratiques habitantes ou des savoir-faire politiques. L'objectif des urbanistes est, à l'occasion de cette phase d'écoute du territoire, d'identifier des problèmes et de construire les représentations sociales qui donnent sens à une réalité qui apparaissait jusque là comme un ensemble

d'éléments épars sans liens les uns avec les autres. Il est aussi d'intéresser les autres acteurs à cette analyse en vue des les « *enrôler* »<sup>18</sup> dans le processus de conception des projets.

Le désir d'impliquer le plus grand nombre conduit à rechercher de nouveaux rapports entre décideurs politiques, experts professionnels et habitants. Traditionnellement les élus, comme d'ailleurs les directeurs d'administration, détiennent une position d'autorité vis-à-vis des professionnels : soit ces derniers sont des fonctionnaires et sont soumis au pouvoir du maire qui nomme et met fin aux emplois municipaux, soit ils sont professions libérales et dépendent économiquement des collectivités locales. Dans ce modèle hiérarchique, les différents experts interviennent à la demande des élus et ces derniers ont la responsabilité de recueillir et de synthétiser les avis techniques. L'autonomie des professionnels est d'autant plus limitée que leur intervention est sectorielle : ils ne sont pas à l'initiative des projets et

17. Balducci A., « Progettazione partecipata in urbanistica », Laboratorio Prato PRG, Alinea Editrice, 1996.

18. Callon M., « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », article cité.

n'ont pas de vision globale du problème à traiter. De plus il n'est pas rare que les élus attisent la concurrence entre les experts afin de conserver l'intégralité de leur pouvoir. Par ailleurs les élus se considèrent comme les seuls interlocuteurs légitimes de la population de leur ville. Ils se méfient alors de toutes les personnes qui se positionneraient comme des intermédiaires entre les habitants et eux-mêmes. La maîtrise des relations avec leur clientèle est une condition de leur maintien au pouvoir. Dans le triangle qui figure les rapports entre élus, professionnels et habitants, un côté n'existe pas, c'est celui qui unit les professionnels et les habitants.

Les démarches de participation supposent au contraire l'établissement de liens directs entre habitants et urbanistes. Le contact avec la population est une condition de l'établissement d'un diagnostic partagé qui permette l'implication des groupes sociaux et des acteurs économiques intéressés au projet. Au cours de ces réunions la présence des élus, parce qu'elle réactive les clivages politiques, peut être facteur de blocage, voire contribuer à l'exclusion des acteurs minoritaires sur la scène locale. Les experts, en concourant à l'émergence des différentes demandes sociales, en suscitant les rapprochements entre points de vue, en mobilisant des compétences variées, assurent une fonction de médiation dans la gestion au quotidien de l'avancement des projets. Ils favorisent par là un certain retrait des politiques qui n'interviennent qu'aux moments clefs lorsque la légitimité que leur confère le suffrage universel doit être mobilisée pour empêcher tout retour en arrière dans le processus d'élaboration des projets.

L'établissement d'un nouveau type de rapports entre décideurs, experts et habitants passe par de nouveaux dispositifs organisationnels qui ont pris des dénominations diverses selon les pays et les villes : équipe de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre urbaine, groupe de projets, mission de développement social urbain, uffici PRG en Italie... Ces structures réunissent l'ensemble des professionnels concernés par un projet, qu'ils appartiennent à l'administration municipale ou soient prestataires de services pour la commune. Elles doivent permettre l'émergence d'une philosophie – certains n'hésitent pas à parler de doctrine – commune aux techniciens. Les propositions formulées par ces équipes sont ensuite avalisées par les élus les plus directement concernés – adjoints à l'urbanisme, à l'économie ou aux travaux – avant d'être présentées au conseil municipal ou à la population. On repère là les différentes étapes ce que Michel Callon appelle une chaîne de traduction. Le passage par une suite d'instances de débat permet à la fois d'affiner les proposi-

tions et d'intéresser les différents groupes d'acteurs. Les négociations successives favorisent une consolidation progressive du projet qui en vient à être partagé entre les différentes personnes impliquées<sup>19</sup>.

## La démocratie procédurale

La réflexion sur la gouvernance, lorsqu'elle intègre la question de la formation des demandes sociales, conduit en fin de compte à une réflexion, à caractère presque opérationnel, sur les modalités de conduite de projets, sur les dispositifs organisationnels qu'il convient de mettre en place, voire sur les techniques de négociation et de communication auxquelles avoir recours. A une époque où les points de vue sur la ville, sur les problèmes sociaux qu'elle engendre et sur les solutions urbanistiques à apporter, tendent à se rapprocher, les théories de la gouvernance et des régimes urbains invitent à porter le regard sur le comment autant que sur le pourquoi des politiques, sur les procédures et les moyens autant que sur les objectifs de l'action publique. Et parler de gouvernance conduit alors insensiblement à se pencher sur la question de la démocratie locale et sur les mécanismes de formation de l'intérêt général. Parce que les intérêts particuliers se construisent et se transforment au cours même des situations de négociation, parce que les acteurs se réfèrent, pour justifier leurs demandes et leurs conduites, à une pluralité de principes de légitimité<sup>20</sup>, la conception républicaine d'un intérêt général transcendant les intérêts particuliers et incarné par les seules institutions publiques apparaît de plus en plus en décalage avec les attentes de la société civile. L'intérêt général peut être caractérisé de procédural car il résulte du rapprochement des points de vue et de l'ajustement des demandes sociales par l'interaction. Parler de démocratie procédurale permet d'insister sur la manière dont les différents groupes – notamment les moins favorisés – construisent leurs préférences et assurent la représentation de leurs intérêts. La nature des procédures et des dispositifs d'organisation explique en effet en large partie le caractère sélectif ou démocratique des processus de négociation.

*Gilles Novarina*

19. Sur ces tactiques de négociation, voir Corcuff P., Lafaye C., *Traduction et légitimités quotidiennes : agents de l'Équipement et élus locaux*. Le cas de la DDE de la Gironde, ADRESSE/DRI, 1991.

20. Dans leur livre, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Galliard, 1991, L. Boltanski et L. Thévenot montrent comment les actants justifient leurs conduites en référence à des principes supérieurs communs ou cités de type domestique (ou communautaire), civique, industriel ou marchand.

> *Gilles Novarina* est professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, chercheur au CRESSON (Centre de recherches sur l'espace sonore et l'environnement urbain UMR CNRS 1563) et membre du comité de rédaction des *Annales* de la recherche urbaine. Il a dirigé avec Jean-Pierre Gaudin l'ouvrage *Politiques publiques et négociation* paru aux Éditions du CNRS en 1997 et poursuit des recherches sur la conception et la mise en œuvre des projets d'urbanisme.