

Yann Renaud

DE LA CONTESTATION À LA CONCERTATION

La ville est l'œuvre de ses acteurs. Derrière chaque bâtiment qui se construit, derrière chaque place ou chaque rue qui se crée, derrière chaque palissade masquant un terrain vague existe un ensemble d'intervenants et de procédures qui président aux destinées du projet.

Quel rôle peut jouer l'habitant dans ces procédures ? Par quels moyens peut-il parvenir à faire entendre son point de vue aux élus et à quelle condition peut-il y avoir une véritable concertation entre les pouvoirs publics et les habitants dans la réalisation des opérations d'urbanisme ?

Largement médiatisée ou au contraire très discrète, réalisée dans des instances prévues à cet effet ou mise en œuvre à travers des pratiques qui s'inventent au jour le jour, la concertation reste à définir. Y procéder requiert de disséquer les procédures d'implémentation des politiques publiques et de spécifier le pouvoir réel de chacun des intervenants. L'expérience des associations de défense de quartier à Paris peut nous y aider.

Continuité et transformation des luttes urbaines

La mémoire contemporaine des luttes urbaines remonte au moins aux années soixante-dix, à l'époque où l'État, alors en charge des politiques d'aménagement et d'équipement urbain à Paris, projette des interventions lourdes sur la ville. Axées autour d'une facilitation des flux automobiles (projets d'autoroutes urbaines), de l'implantation d'activités économiques dans le secteur du tertiaire (immobilier de bureaux) et d'une politique de « rénovation » impliquant la destruction de quartiers entiers en vue de la construction massive de logements destinés aux classes moyennes alors en expansion, ces opérations concernaient d'abord les arrondissements périphériques de la Capitale, suscitant la mobilisation des habitants des quartiers concernés au sein de mouvements sociaux urbains (Castells, 1973 ; Castells, 1977 ; Cherki et Mehl, 1979). Les associations de défense de quartier qui ont vu le jour à Paris depuis plus de 10 ans présentent des différences notables avec ce mouvement tant dans leur culture associative que par le répertoire d'actions utilisées pour faire valoir leurs revendications (PUCA,

2000). Un travail centré sur des opérations plus restreintes (deuxième génération de ZAC d'après 1979) et des relations plus ponctuelles et plus informelles avec le réseau des associations (échange d'informations, aides et soutien réciproques, etc.) correspondent à un changement d'objectif : il ne s'agit plus de faire pression sur un adversaire politique à la fois puissant et lointain (l'État) mais de chercher à travailler avec les élus locaux et les services techniques de la Ville. Cette redéfinition des priorités entraîne la mise en œuvre d'une expertise associative sur les problèmes et besoins du quartier.

La formulation d'une culture associative teintée à la fois de civisme et de pragmatisme rompt avec la transposition sur le champ du logement et de l'urbain du schéma de la lutte des classes qui avait marqué les luttes urbaines des années soixante-dix (Castells et al., 1973). Cette nouvelle culture civique vise plutôt à faire valoir un droit du citoyen à être informé et à intervenir dans les politiques qui le concernent et véhicule des attentes quant au fonctionnement des pouvoirs publics locaux et quant à leur capacité à mettre en œuvre des politiques publiques efficaces, adaptées, et non destructrices du bâti comme du tissu social existants pour des quartiers qui connaissent de réelles difficultés socio-économiques et urbaines (habitat dégradé, chômage, délinquance, etc.).

Ce pragmatisme civique se redouble d'un réalisme social, tenant d'une approche globale du traitement du quartier, tant dans ses aspects urbanistiques (aménagement, desserte et voirie) que dans ses aspects socio-économiques (animation et ingénierie sociale, emploi et activités, sécurité). Le maintien sur place de la population locale dans un contexte urbain cohérent et humain (dédensification des programmes de construction, équipements adaptés aux besoins du quartier, respect du caractère architectural du quartier) est destiné à assurer l'intégration de populations souvent en difficulté.

Devenir et rester un interlocuteur possible des pouvoirs publics et un partenaire dans la réalisation des opérations publiques d'urbanisme est l'orientation constante de ces associations et dénote leur dimension « participationniste », qui consiste à prôner « un partenariat [...] et l'instauration de nouvelles règles de com-

Les Annales de la Recherche Urbaine n° 89, 0180-930-VI-01/89/p. 62-69 © METL.

munication et d'interaction entre les élus et les habitants [...]» (Passaris et Raffi, 1984, p. 103). Dans ce souci, les associations développent de nombreux moyens pour faire advenir leurs revendications tout en restant dans un cadre strictement légaliste (recours juridiques, élaboration de contre-expertises et de contre-projets).

L'antichambre de la concertation

Les associations de défense de quartier à Paris évoluent dans une réalité socio-politique comparable dans la mesure où elles ont toutes affaire à un même interlocuteur : la Ville de Paris. Si celle-ci peut changer d'attitude à certains endroits de la Capitale ou à certaines périodes, cette entité, qui comprend la Mairie de Paris et les services techniques qui l'assistent, désigne le pôle détenteur du pouvoir en matière d'opérations publiques d'urbanisme (auquel nous pouvons ajouter les organismes gestionnaires de logements sociaux et les sociétés d'économies mixtes d'aménagement) et figure ainsi l'acteur de référence, incontournable pour toute velléité de participation.

La participation ne doit pas être confondue avec la concertation. Elle est une propension avouée des associations à travailler de concert avec les pouvoirs publics, tandis que la concertation est le cadre formel le plus souvent mis en place par les pouvoirs publics (lorsqu'il est mis en place) afin de mener un travail inter-partenarial incluant la participation des associations et des habitants. D'une certaine manière, la concertation est la même chose que la participation, mais vue du côté des pouvoirs publics.

Encore faut-il que concertation il y ait ! Si toutes les associations de défense de quartier sont « participationnistes », toutes les opérations d'urbanisme en cours à Paris ne sont pas concertées. Lorsque ce n'est pas le cas, les associations tendent alors à développer de multiples types d'actions en vue de se faire entendre et d'influer sur les projets d'aménagement urbain.

Parmi l'arsenal d'actions utilisables pour interférer sur l'opération contestée, aucune association n'emprunte exclusivement l'une plutôt que l'autre. Cependant, à un moment donné de l'histoire de l'association, telle ou telle d'entre ces actions se montrera plus pertinente que les autres pour caractériser son activité (cf. Thévenot, 1990). En manifestant la qualité de ses relations avec les pouvoirs publics, le mode d'action dominant de l'association traduit sa position objective par rapport à la concertation qui fournit ainsi un principe d'intelligibilité de ce mouvement.

Des relais politiques compromettants

À Paris, la procédure d'adoption des permis de démolir ou de construire prévoit que la délibération soit soumise au vote du Conseil de l'arrondissement

concerné pour avis consultatif puis à celui, décisionnel, du Conseil de Paris. Lorsqu'elle passe par la sphère politique, la stratégie associative consiste à s'assurer des relais politiques dans l'un ou l'autre de ces conseils afin que la délibération ne soit pas votée ou qu'elle soit provisoirement retirée de l'ordre du jour en vue de la préparation d'un éventuel recours juridique (mais aussi pour accéder à l'information sur les délibérations en préparation). Mais il est alors tentant pour la Mairie centrale, promotrice ou caution du projet contesté, de



Les recours juridiques ont modifié à la marge l'opération Basfroi-Dallery-Roquette (XI^e arrondissement).

faire passer l'association pour une dépendance du parti du conseiller ou du maire d'arrondissement choisi comme relais (lorsqu'il est ressortissant de l'opposition municipale). C'est pourquoi, d'une manière générale, les associations préféreront garder leur distance avec les élus et les responsables politiques locaux.

L'insuffisance du recours juridique

Votées au Conseil de Paris, les délibérations adoptant les permis de démolir ou de construire, le classement de périmètres urbains en ZAC (Zone d'aménagement concertée) ou en zone soumise à une DUP (Déclaration d'utilité publique), la révision ou la modification du POS (Plan d'occupation des sols), ou l'adoption d'un PAZ (Plan d'aménagement de zone) peuvent être attaquées devant le Tribunal Administratif. Généralement, les arguments juridiques portent sur le fond et s'adossent à des textes de loi avec lesquels ces opérations sont censées être en contradiction (Loi d'orientation sur la Ville du 13 juillet 1991, Code de l'urbanisme). Sur la forme, le recours juridique peut s'appuyer sur le non-respect des prescriptions légales concernant l'adoption de procédures publiques.

Du point de vue de la concertation comme d'un point de vue pratique, le recours juridique contre les permis de construire ou de démolir n'est jamais une stratégie satisfaisante, car non suspensif des travaux (sauf en cas de sursis à exécution, qui doit être argu-



L'association assure l'information des habitants sur les opérations d'urbanisme en cours sur le quartier.

menté). Les associations sont souvent contraintes de procéder à des blocages de chantier, entraînant une radicalisation de leur mode d'action et des positions de chacun. Par ailleurs, le recours peut parfois se retourner contre l'auteur de la requête ou contre ses revendications ou lui occasionner des préjudices financiers.

Le recours gracieux auprès du Maire de Paris en vue de la modification d'un permis de construire permet, lorsqu'il est entendu, d'obtenir une modification satisfaisante du projet (par exemple, le permis de construire d'un multiplex posé par la société MK2 sur la ZAC Paris-Rive gauche en 1998) et traduit une montée en puissance de l'action juridique en préparant un éventuel recours en contentieux.

Le recours contre l'adoption d'une procédure publique ou contre son parti d'aménagement ouvre sur une autre perspective. Attaquer une délibération classant un secteur en ZAC ou attaquer son PAZ laisse

entrevoir la possibilité d'une concertation dans la mesure où la procédure est à reprendre depuis le début sur la forme et sur le fond. Sur le fond, le parti d'aménagement est à redéfinir ou l'utilité d'une DUP est à réévaluer tandis que sur la forme, la méthode de sa mise en œuvre est renégociable.

Le classement ou l'opposition en urgence

Le classement d'un bâtiment à l'Inventaire des Monuments historiques, lorsqu'il se situe au sein d'un périmètre d'intervention, permet d'en remettre en cause le plan d'aménagement et de stopper l'opération. Le classement dans le cadre du POS, pour sa part, visera plutôt à contrevenir à un permis de construire (classement en réserve pour espace vert ou Espace Vert Intérieur Protégé) ou à le contraindre fortement par des prescriptions architecturales strictes (classement en zone UL obligeant toute construction au respect du gabarit du bâti existant).

À l'inverse du recours juridique, le classement permet une protection durable du site, mais à son instar, il reste une stratégie visant surtout à s'opposer en urgence à la réalisation d'une opération imminente et manifeste le manque de concertation sur une opération. Si ces démarches donnent parfois lieu à des négociations ou à des marchandages avec l'aménageur ou le constructeur (modification du projet contre retrait du recours), il ne permet pas de faire reconnaître l'association comme un interlocuteur pérenne sur le quartier et, sur un autre projet, celle-ci devra recommencer la même action sans garantie que son point de vue ne soit pris en compte. Ainsi, il apparaît moins comme un bon moyen de pression ou de négociation (le recours suspensif et l'élaboration d'un permis modificatif représentent des coûts financiers non négligeables pour le promoteur du projet) et encore moins comme une fin en soi que comme un appel à la concertation et, à défaut, un moyen de fortune pour influencer sur le projet.

Réunions et enquête publiques : maîtriser l'inéluctable

Dans le cadre de la mise en œuvre des opérations publiques d'urbanisme, la procédure prévoit une « concertation » avec les habitants sur le projet qui se résume à l'organisation d'une enquête publique et, selon l'opération (ZAC), en la tenue de réunions publiques et d'une permanence d'information (loi du 18 juillet 1985). Dans le cas où la concertation est jugée insuffisante, l'association peut se réapproprier cette procédure. La réunion publique offre à l'association une tribune pour interpeller les responsables du projet et produire une parole critique. Accompagnée d'une agitation médiatique, elle permet ainsi de peser

sur l'opération et la façon dont elle est menée. Mais les réunions publiques ne sont jamais que la fin d'un processus et là-encore, il s'agit moins de travailler en concertation que d'enrayer un processus en cours.

Située plus en amont, l'enquête publique constitue pour l'association un moyen de modifier le projet à la marge en l'absence de concertation. Dans ses avis, réserves et recommandations, le rapport d'enquête acte une certaine position autour de laquelle tout le monde s'accorde. Aussi l'enquête publique est-elle l'occasion d'une augmentation notable de l'activité de l'association (information des habitants sur la tenue de l'enquête, les tenants et aboutissants du projet et le contre-projet, organisation de manifestations, production de mémoires exposant les points de contestation du projet) en vue de peser sur l'avis du commissaire enquêteur et de lui faire entendre autant que possible sa position et ses revendications.

Dans la mesure où elle ne permet de réorienter un projet déjà élaboré que dans des limites restreintes, l'enquête publique constitue une forme mineure de consultation des habitants. Toutefois, elle est pour les associations l'occasion d'une influence réelle et substantielle quoique incontrôlable sur le projet (la décision finale, les recommandations et les réserves restent du domaine du commissaire enquêteur). Si des avis défavorables ont de plus en plus fréquemment été émis (par exemple sur l'opération Bauer-Thermopyles dans le XIV^e arrondissement en 1996 suite à l'action de l'association Urbanisme et Démocratie), elle ne figure qu'un « cahier des charges par défaut » de l'opération.

Des contre-projets pour définir le contenu des interventions

Afin de modifier substantiellement les projets, les associations de défense de quartier, parallèlement à leur action de contestation, développent une activité de contre-propositions en direction des pouvoirs publics en promouvant des modes d'intervention jugés plus adaptés aux caractéristiques urbaines et aux besoins socio-économiques du quartier.

En zone d'habitat dégradé, la politique la mieux à même d'éviter les effets pervers d'une simple opération de protection des bâtiments (hausse des loyers et éviction des catégories de population les plus défavorisées au profit de couches plus aisées) consiste à favoriser le maintien sur place des couches populaires par une politique de conventionnement des loyers et de construction d'immeubles mixant des logements sociaux et des logements à loyer intermédiaire. Puisant dans la réserve des procédures publiques d'intervention urbaine, les associations se font ainsi souvent les porteuses de projets alternatifs au projet contesté. Cependant, la définition d'une intervention garantissant la dimension sociale et sanitaire de l'opération

(par exemple, l'Opération programmée d'amélioration de l'habitat « complexe » mise en œuvre sur le Bas-Belleville dans le XX^e arrondissement) et l'engagement de moyens publics de financement suffisants suppose, dans la pratique, des phases de négociation extrêmement serrées avec les tenants du projet contesté. L'association peut aussi s'emparer de procédures déjà définies et décidées sur un quartier par les pouvoirs publics afin d'en tirer le meilleur parti possible (par exemple, les procédures de Résorption de l'habitat insalubre, de restauration immobilière et de DUP à la Goutte d'Or ont permis d'accélérer la rénovation de certains immeubles).

Exemples de formes nouvelles de concertation

Suite à ces actions, des formes de concertation instituées ont été mises en place sur certaines opérations.

Sur la ZAC Paris-Rive gauche (XIII^e arrondissement), un Comité permanent de concertation a été installé en 1997 suite aux recommandations du rapport d'enquête public statuant sur le deuxième PAZ (le premier ayant été invalidé suite au recours en contentieux intenté par des associations locales dont l'association TAM-TAM). Organisé en groupes de travail sectoriels (quartiers Tolbiac, Masséna et Austerlitz) et



Les contre-projets tiennent compte de l'avis des habitants et des besoins du quartier.

thématiques (Berges de la Seine, Patrimoine industriel, etc.), il regroupe les services techniques de la Ville, l'aménageur, les élus et plusieurs associations locales pour un travail commun sur les projets d'aménagement et de construction sous l'autorité d'un garant institutionnel. L'association TAM-TAM, qui participe aux travaux du CPC, a eu de nombreuses fois à se plaindre de dysfonctionnements dans la concertation

(reports des séances, non-respect des dates, non-prise en compte de l'avis des associations, non-accès au jury des appels d'offres, etc.). Pour elle, le CPC s'est en fait rapidement assimilé à une instance d'information des associations excluant toute remise en cause du projet et destinée à parer à la contestation et au recours contentieux plutôt qu'à développer une collaboration réelle avec les élus.

L'association se trouve alors dans une situation problématique : tiraillée entre la tentation de radicaliser son action et le souci de rester un interlocuteur des pouvoirs publics dans une instance qu'elle a elle-même souhaitée, elle développe tout un arsenal de moyens destinés à manifester son désir de participation dans le cadre d'une concertation améliorée (recours gracieux, manifestations, pétitions, organisation de journées d'études). Des événements malheureux (destruction d'un bâtiment dont la demande d'évaluation de la réhabilitation était posée, dépôt d'un permis de construire contrevenant au parti d'aménagement négocié) l'ont cependant conduite à durcir son mode d'action en attaquant deux permis de construire en contentieux.

Sur le Bas-Belleville (XXe arrondissement), la concertation s'est déroulée tout autrement. C'est en effet suite à une longue lutte (recours accordé contre la première ZAC, politique de contre-propositions et de contre-projets) que l'association La Bellevilleuse a pu finalement se faire accepter comme interlocuteur et partenaire des pouvoirs publics pour la définition et la mise en œuvre des opérations d'aménagement et de rénovation du quartier (réhabilitation du patrimoine de la Ville, OPAH, Développement social urbain). Dans ce cas, la concertation a pris place dans un contexte beaucoup plus informel, des réunions de travail régulières ayant été organisées entre les services techniques de la Ville et l'association autour des principes, des moyens et des méthodes à mettre en œuvre pour l'aménagement et la réhabilitation du quartier et ayant été actées par des documents plus ou moins contraignants (plan de référence pour l'aménagement, cahier des charges encadrant le choix et l'action de l'opérateur, cahier de prescriptions architecturales et paysagères, etc.). Présentée par les pouvoirs publics comme opération exemplaire du point de vue de la concertation et érigée en vitrine d'un nouvel « urbanisme à visage humain », la concertation à Belleville n'en a pas moins été largement frictionnelle et l'association n'est parvenue à faire admettre ses revendications qu'à force d'un travail acharné de négociation au mot à mot et en conciliant le respect de ses principes de départ avec des compromis destinés à empêcher le blocage de la dynamique amorcée.

À la Goutte d'Or, dans le XVIIIe arrondissement, une concertation satisfaisante du point de vue des associations a pu exister dans un cadre formel, au cours de laquelle les incidents n'ont pourtant pas manqué. Ins-

tallée dans le cadre d'une procédure d'Îlot Insalubre (ancêtre des DSU) dès les débuts de l'opération en 1984, la Commission locale de concertation rassemble une à deux fois par an tous les acteurs de l'intervention ainsi que de nombreuses associations locales pour procéder à un état des lieux des opérations et répondre aux questions de chacun. Entre deux commissions, des réunions de travail sont organisées avec les services techniques et les élus et un chef de projet, interlocuteur permanent des associations sur le quartier, a été nommé.

Après un travail de réorientation de l'opération (limitation des destructions et recherche de la réhabilitation quand elle était possible, promotion du volet social du DSU) basé sur une réappropriation des procédures existantes (RHI, DUP, DSU), l'association Paris Goutte d'Or a moins cherché à dénoncer l'intervention sur son contenu qu'à en garantir la meilleure réalisation possible. Au sein de la CLC, elle a pu en signaler les incohérences et les dysfonctionnements (problème du relogement des personnes isolées, expulsion sans relogement prévu des foyers résidants en immeuble frappé de péril, retards des travaux, etc.). Dans ces relations frictionnelles avec l'aménageur, les élus auront joué un rôle d'intermédiaire et de modérateur, usant quand il le fallait de leur autorité et de leur pouvoir de décision. En se réappropriant une instance qui aurait pu rester une coquille vide, l'association a ainsi assuré le relais entre le quartier (constat des problèmes, information des habitants) et l'opérateur (injonction à régler ces problèmes), et, dès lors, a joué un rôle de partenaire critique auprès des pouvoirs publics.

Les associations dans le cours de l'action publique

La mise en œuvre d'une opération publique d'urbanisme dessine à chaque fois un enchaînement de phases relativement récurrentes. Ainsi, à une phase de choix et de diagnostic du lieu nécessitant une intervention publique succédera une phase de définition des principes et des objectifs à retenir pour intervenir sur ce milieu, puis une phase de choix et de définition des procédures les mieux à même de répondre à ces objectifs dans le respect de ces principes, une phase de prise de décision arrêtant le choix des orientations et des procédures retenues, une phase de réalisation et de mise en œuvre de cette procédure sur le terrain et une phase de suivi du déroulement de cette procédure, éventuellement ponctuée par un bilan de l'opération. Dans la pratique, chacune de ces phases est la prérogative d'un acteur différent : cabinet d'études et de consultants, élus de l'exécutif municipal (le Maire, aidé de son cabinet et de ses adjoints), services techniques municipaux, élus de l'assemblée municipale (Conseil



Information en cours de réalisation : l'avenue de France sur la ZAC Paris-Rive gauche (XIII^e arrondissement).

de Paris), aménageur (en général une société d'économie mixte ou l'office public de la Ville chargé de la gestion des HLM) ou animateur (dans le cadre d'un DSU ou d'une OPAH). Si l'on considère l'opération publique d'urbanisme comme une activité coordonnée dans le temps entre ces divers intervenants, ce processus peut donc être compris comme un cours d'action collectif (Filippi et Theureau, 1994; Theureau, 1992) et permet ainsi d'accéder à un principe d'intelligibilité du mouvement des associations de défense de quartier.

Selon le contexte où elle se trouve, selon le degré de concertation qui lui est offert et qui varie dans le temps (selon l'attitude adoptée par la Ville ou selon le niveau de reconnaissance de l'association) et dans l'espace (selon les types d'opérations publiques et selon l'attitude de la Ville sur cette opération locale), selon aussi l'état d'avancement de l'opération contestée, l'action de telle association sera plus pertinente au niveau de l'enquête publique, tandis que l'action de telle autre le sera au niveau du recours juridique et celle de telle autre au niveau de la (re) définition du projet (contre-proposition). En contrepartie, l'association influe sur cette donne contextuelle tout autant que sur l'avancement pratique de l'opération et travaille ainsi, pour paraphraser S. Tarrow (1994), à ouvrir la structure des opportunités de concertation.

Les opérations considérées comme les plus satisfaisantes par les associations comme par les pouvoirs publics du point de vue de la concertation mise en œuvre et de leur efficacité sont celles auxquelles les

habitants ont été associés le plus en amont de ce cours. Inversement, celles où les habitants ont été associés le plus en aval du projet sont aussi celles où l'action associative a eu le plus de résonance au niveau d'une activité de contestation. La nécessité de situer l'action associative vers la phase située la plus en amont du cours de l'action collective, la spécifie comme orientée vers la participation et localise le lieu et le moment du pouvoir réel en matière de politiques publiques.

Le contre-pouvoir associatif

Le pouvoir municipal en matière de définition et de réalisation des politiques publiques d'urbanisme se décompose en autant de formes de pouvoir qu'il y a de phases dans le cours de l'action publique : pouvoir de définition de l'intervention, pouvoir de choisir la procédure et ses formes, pouvoir de décision, pouvoir de réalisation. A chacun de ces pouvoirs se rattache une des instances qui composent l'entité Ville de Paris. Du plus en amont au plus en aval se positionnent les organismes para-publics d'étude et de planification de l'urbanisme (tels que l'Atelier parisien d'urbanisme), puis les services techniques de la Ville chargés de la conception des opérations (Directions de l'aménagement, de l'urbanisme et de la construction, Direction du logement et de l'habitat, etc.), suivi des élus de l'exécutif (le Maire et ses adjoints) et de leurs conseillers (membres des cabinets) et des élus du délibératif (Conseil de Paris) et enfin les aménageurs et les services techniques chargés de la réalisation de ces opérations.

En matière de politiques publiques, le pouvoir réel, ce pouvoir grâce auquel il est possible d'avoir prise sur les choses, se situe le plus en amont de ce processus. Ainsi, le passage des associations de défense de quartier par la sphère politique, l'interpellation des élus de l'exécutif comme du délibératif, ne peuvent être compris que comme une porte d'entrée dans le cours des poli-



L'enquête publique : une consultation restreinte.

tiques publiques en direction d'une collaboration réelle à la définition et à la réalisation des opérations d'urbanisme.

Défini à l'envers du pouvoir municipal, le contre-pouvoir se calque sur la décomposition de celui-ci en plusieurs pouvoirs élémentaires, mais avec la particularité d'être constitué par un acteur unique : l'association. Selon son degré d'introduction dans le cours de l'action publique, celle-ci fait valoir un pouvoir de contre-expertise sur la réflexion et le diagnostic, un pouvoir de contre-proposition sur le choix des politiques publiques, un pouvoir de pression au niveau de la décision, un pouvoir de contrôle (ou de suivi) sur la réalisation. C'est en ayant la possibilité d'exercer ce contre-pouvoir à chaque phase du processus (ce qui inclut la possibilité matérielle, c'est-à-dire la disposition d'un local pour se réunir, travailler et entreposer les outils et documents de travail, d'un permanent pour assurer les tâches courantes et de sources de financement indépendantes pour pouvoir fonctionner et réaliser le travail de contre-proposition et de contre-expertise) que l'association contribue à une concertation véritable.

La concertation comme espace public démocratique

La concertation véritable est le lieu de rencontre des différentes manières de voir des acteurs concernés par une intervention et de leur traduction dans un langage commun en vue de leur synthèse dans un dispositif approuvé de tous (Lascoumes, 1994). Mais, si la com-

pétence spécifique de l'habitant, sur quoi les associations fondent leur légitimité à intervenir dans les politiques publiques d'urbanisme (Cf. Lafaye, 2000), peut être transcrite dans le langage technique imposé par l'administration municipale au moyen de contre-expertises et de contre-projets, la faire valoir ne laisse pas d'être problématique. Aussi, la concertation est-elle indissociable d'une dimension de conflictualité. Mais le conflit, parce qu'il met à l'épreuve les arguments et les convictions, n'est-il pas utile à la construction de soi et à sa reconnaissance par autrui comme interlocuteur et partenaire possible (Simmel, 1992 (1908); Freund, 1983)?

L'intrusion des associations de défense de quartier dans les opérations publiques d'urbanisme aura contribué à amorcer un changement de la culture des pouvoirs publics dans la manière de mettre en œuvre les politiques publiques. Mais le constat de la détention par un petit groupe de citoyens motivés d'une capacité de traduction des besoins du quartier en un langage audible par les pouvoirs publics ne peut pas éviter la question du risque de monopole par ce groupe de l'accès au pouvoir réel en matière de politiques publiques. La possibilité ouverte à tous d'intervenir dans le cours de définition et de réalisation des politiques publiques figure la meilleure garantie contre les risques de collusion entre associations et pouvoirs publics que la participation risque toujours d'engendrer à terme (Barthélémy, 2000). Il appartient aux associations de défense de quartier, qui ont su ouvrir la porte de la concertation, de permettre l'implication du plus grand nombre d'habitants dans la mise en œuvre des politiques qui les concernent.

Les toutes récentes élections municipales des 11 et 18 mars 2001 à Paris, dont l'issue aura été largement déterminée par les affaires relatives à l'opacité dans la passation des marchés publics, ont vu la grande majorité des associations de défense de quartier ou de certains de leurs responsables s'engager dans le débat politique ou la bataille électorale : participation à des groupes de discussion organisés par des partis politiques, présentation de listes associatives (avec une association unique ou dans le cadre d'un collectif d'associations de l'arrondissement), inscription de responsables associatifs ou d'ex-responsables associatifs sur des listes partisans (Verts ou P.S. pour ce qui concerne les associations de notre échantillon), parfois même en tête de liste.

Malgré les apparences, les élections municipales à Paris représentent un scrutin extrêmement localisé. Les mairies d'arrondissement, si elles ne bénéficient que de pouvoirs très restreints dans le cadre d'une lecture minimale de la loi PML de 1982, cristallisent cependant les attentes des administrés quant à leur vie quotidienne dans le quartier et l'organisation du vote au niveau de l'arrondissement renforce ce sentiment (la

procédure de désignation des élus au Conseil de Paris qui élit le Maire de la Capitale est en fait très mal connue des électeurs peu informés).

Tout ceci concourt à faire peser l'action des associations de défense de quartier dans la balance électorale. Les six arrondissements ayant basculés à gauche en 1995 sont aussi ceux qui ont connu les opérations publiques d'urbanisme les plus houleuses et Jean Tiberi ne s'y était pas trompé qui a annoncé dès 1996 un «urbanisme à visage humain respectueux des quartiers et de leurs habitants» tout comme Jacques Chirac avait en 1979 redéfini les interventions publiques d'urbanisme (ZAC «deuxième génération») pour rompre avec les grands projets étatiques et parer à la contestation alors grandissante. Ce schéma d'interprétation n'aura pas été démenti par la récente consultation qui a vu un changement de majorité dans les XIIe, XIIIe et XIVe arrondissements (les IIe, IVe et IXe arrondissements constituent de ce point de vue des cas hors-champ).

L'engagement associatif ou para-associatif dans la bataille électorale illustre le désir d'un prolongement

possible de l'action associative au sein de la sphère politique. Pratiquement, accéder au Conseil de Paris, c'est s'ouvrir la porte des commissions thématiques et bénéficier d'une information substantielle en temps raisonnable sur les opérations projetées avant leur soumission au vote du Conseil et ainsi s'assurer un pouvoir sur elles très en amont du cours des politiques publiques. Les partis politiques et leurs candidats, de leur côté, peuvent avoir intérêt à solliciter les voix récoltées par certains responsables associatifs sur le terrain des luttes de quartier mais aussi à bénéficier de leur connaissance accumulée sur le fonctionnement de l'administration municipale. L'un des principaux enjeux de la prochaine mandature consistera dans la mise en place d'une concertation optimale pour chaque intervention d'urbanisme et dans la clarification du fonctionnement de l'administration municipale et de la fonction réelle de chacune des composantes de la Ville dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Yann Renaud

Références bibliographiques

Barthélémy M., (2000), *Associations : un nouvel âge de la participation?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Castells M., (1977), *La question urbaine*, Paris, François Maspéro, Coll. «Textes à l'appui».

Castells M., (1973), *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, F. Maspéro.

Castells M. et al., (1973), *La rénovation urbaine à Paris ; structure urbaine et logique de classe*, Paris, Mouton.

Cherki E. et Mehl D., (1979), *Les nouveaux embarras de Paris. De la révolte des usagers des transports aux mouvements de défense de l'environnement*, Paris, François Maspéro, Coll. «Luttes sociales».

Filippi G. et Theureau J., (1994), «Cours d'action et conception d'un système d'aide à la coordination», *Sociologie du travail* n° 4 «Travail et cognition», Paris, Dunod.

Freund J., (1983), *Sociologie du conflit*, Paris, PUF.

Lafaye C., (2000), «La figure de l'habitant et du citoyen dans les dispositifs de participation dunkerquois», in *PUCA*.

Lascoumes P., (1994), *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte.

Passaris S. et Raffi G., (1984), *Les associations*, Paris, La Découverte, Coll. «Repères».

PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture), (2000), *Séminaire Dynamiques associatives et cadre de vie*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, avec le Service de la Recherche et des Affaires Économiques, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Simmel G., (1992), *Le conflit*, Paris, Circé, (1908).

Tarrow S., (1994), *Power in movement*, Cambridge, Cambridge University Press.

Theureau, J., (1992), *Le cours d'action : analyse sémio-logique. Essai d'une anthropologie cognitive située*, Berne/Francfort sur le Main/New York/Paris/Vienne, Peter Lang, Coll. «Sciences de la communication».

Thévenot L., (1990), «L'action qui convient», in Pharo P., Quéré L. (dir.), *Raisons Pratiques*, «Les formes de l'action», Paris, EHESS.

Yann Renaud est chercheur spécialisé sur le fait associatif. Diplômé de sociologie et de philosophie, il prépare une thèse sur les associations de défense de quartier à Paris à l'Université de Paris X-Nanterre sous la direction d'Isaac Joseph. Par ailleurs, chargé d'études auprès de diverses associations, il a travaillé dans les domaines de l'urbanisme et du logement, de l'économie solidaire ou encore du handicap. Il co-anime le Groupe d'études et de recherches sur le fait associatif (GERFA).

< yann.renaud@eficea.org >