



**HAL**  
open science

**L'élú, le citoyen et le praticien : chroniques urbaines :  
l'expérience du projet urbain participatif dans les  
petites villes**

Ségolène Charles

► **To cite this version:**

Ségolène Charles. L'élú, le citoyen et le praticien : chroniques urbaines : l'expérience du projet urbain participatif dans les petites villes. Architecture, aménagement de l'espace. HESAM Université, 2020. Français. NNT : 2020HESAC009 . tel-02518210v2

**HAL Id: tel-02518210**

**<https://theses.hal.science/tel-02518210v2>**

Submitted on 30 Jun 2020

**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.

**ÉCOLE DOCTORALE Abbé Grégoire**  
**Laboratoire Espaces Travail - LAVUE**

# THÈSE

présentée par : **Sékolène CHARLES**

soutenue le : **15 janvier 2020**

pour obtenir le grade de : **Docteur d'HESAM Université**

préparée au : **Conservatoire National des Arts et Métiers**

en partenariat avec **l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris – La Villette**

Discipline : Aménagement de l'espace, Urbanisme

Spécialité : **Architecture, Urbanisme, Environnement**

**L'élu, le citoyen et le praticien.**

**Chroniques urbaines.**

**L'expérience du projet urbain participatif  
dans les petites villes**

**THÈSE dirigée par :**

**Madame Jodelle ZETLAOUI-LÉGER, Professeure, CNAM**

**et co-dirigée par :**

**Monsieur Loïc BLONDIAUX, Professeur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne**

**Jury**

**M. Laurent DEVISME, Professeur, AAU, ENSA Nantes, Président**

**Mme Marion PAOLETTI, Maîtresse de conférences-HDR, Centre Émile Durkheim, Université de Bordeaux, Rapporteur**

**M. Antoine BRÈS, Professeur, Géographie-Cités, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Rapporteur**

**M. Christophe DEMAZIÈRE, CNRS, Professeur, Université de Tours, Examineur**

**Mme Maïwenn PRIGENT, Architecte DPLG Urbaniste, Invitée**



*À mes parents et leur soutien sans faille,  
À Elie et son équipe.*





# Remerciements

Je tiens, tout d'abord, à remercier très chaleureusement ma directrice de thèse, Madame Jodelle Zetlaoui-Léger, pour son investissement et son soutien dans mon travail de thèse, son accompagnement unique et ses conseils avisés pour mon évolution doctorale et professionnelle.

Je souhaite aussi remercier vivement mon co-directeur de thèse, Monsieur Loïc Blondiaux, qui m'a permis de m'immerger pleinement dans le monde de la science politique, de la participation citoyenne et de l'élu local.

La découverte de l'Agence Prigent et la rencontre de deux grands architectes urbanistes tels que « Maïwenn » et « Christophe » Prigent, resteront, j'en suis persuadée, un événement structurant de mon apprentissage de praticienne et de chercheuse. Un grand merci à toi, « Maïwenn » pour la confiance que tu m'as accordée, ta patience, ton investissement et ta disponibilité malgré un emploi du temps bien chargé. Merci pour nos nombreuses discussions, tes enseignements, nos expérimentations, les encouragements, le respect de mes temps de recherche et l'enthousiasme que tu m'as transmis dans le cadre de ma thèse. Tu es une architecte-urbaniste et une gérante formidable et c'est pour moi une grande chance que de t'avoir rencontrée !

Je remercie, par ailleurs, les membres du jury pour la lecture et l'évaluation de mon travail : Monsieur Antoine Brès, Monsieur Christophe Demazière, Monsieur Laurent Devisme et Madame Marion Paoletti.

Je souhaite également remercier Madame Françoise Ged, Responsable de l'Observatoire de l'architecture de la Chine contemporaine à la Cité de l'architecture & du patrimoine, qui m'a soutenue et suivie attentivement, depuis ma mention recherche en architecture et mon Projet de Fin d'Études jusqu'à mon parcours doctoral. Merci pour vos vifs et précieux encouragements, et pour les perspectives que vous m'avez ouvertes à l'international.

À mon comité de suivi de thèse pour leurs conseils avisés : Monsieur Bendicht Weber et Monsieur Laurent Devisme pour leurs nombreux encouragements et conseils bienveillants. Je souhaite remercier Madame Camille Gardesse qui m'a conseillée et accompagnée avec une attention toute particulière depuis mon mémoire d'urbanisme, lors de la construction de mon projet de recherche puis annuellement, lors des réunions de mon comité de suivi de thèse. Je ne me serais sûrement pas lancée dans « l'aventure du doctorat » si je n'avais pas eu une directrice de mémoire en urbanisme aussi consciencieuse et encourageante.

Je souhaite aussi remercier vivement le Laboratoire Espace Travail de l'École d'Architecture de Paris-la-Villette pour son ambiance conviviale, la disponibilité et l'accompagnement de tous ses chercheurs. J'ai beaucoup apprécié les conseils bienveillants et constructifs que j'y ai reçus. Les séminaires de recherche ainsi que les rencontres entre le laboratoire et l'agence ont aussi été des moments de réflexions très riches pour ma thèse. Merci aussi à mes collègues doctorants pour nos échanges, nos encouragements et discussions.

Je tiens à remercier, par ailleurs, les élus locaux, les techniciens, les co-traitants et les habitants enthousiastes et dévoués avec qui j'ai travaillé et/ou qui ont accepté de se prêter au jeu de l'entretien. En particulier, Madame Mauricette Gilloury, directrice du CAUE Morbihan et Monsieur Patrick Chotteau, secrétaire adjoint à la MICQP,

qui m'ont éclairé sur la participation et les élus des territoires ruraux. J'ai une pensée particulière pour les maires et les conseillers municipaux de petites villes qui investissent leur énergie et leur enthousiasme, souvent au sacrifice de leur vie privée, au service de nos territoires et de leurs populations. L'urbanisme et la participation mènent bien souvent à des aventures et à des rencontres exceptionnelles.

Je souhaite, par ailleurs, remercier le Centre de Recherche Nantais Architectures Urbanités (CRENAU) pour son accueil et la participation à son groupe de recherche « les écritures du périurbain ».

Merci à Madame Anne-Laure Saives, professeure à l'UQAM, pour ses conseils avisés sur la méthodologie de la recherche.

Merci à Monsieur Jean-Pierre Bréchet professeur à l'IAE de Nantes, Économie et Management, pour ses éclairages sur la Théorie de la Régulation Sociale.

Je tiens également à remercier Jordana Harris du programme « 1000 doctorants » et l'HESAM pour leurs propositions multiples et surprenantes qui m'ont ouverte à différentes valorisations de mon travail de recherche.

À mes collègues architectes et dessinateurs, pour votre bonne humeur, vos encouragements et notre amour partagé des gâteaux faits maison ! Un grand merci pour vos participations à mes travaux de recherche, de m'avoir remonté vos expériences du terrain et vos interrogations. À Maude, pour être toujours disponible et prête à répondre à mes milliers de questions. L'aventure de « la réponse à l'appel d'offres » est bien plus amusante (et intéressante) avec toi !

Je tiens à remercier tout particulièrement Marion et Hans-Jörg Graf (et bien sûr Rebecca) pour leur aide généreuse : quel bonheur de vous avoir rencontrés et d'avoir plongé avec vous dans la marmite de la participation suisse. Longue vie aux belles pistes cyclables de Schaffhausen !

À mes amis, mes plus fidèles supporters, merci pour tout votre amour, vos encouragements et à toutes nos conversations et débats sans fin.

Enfin, je tiens à remercier vivement ma famille et tout spécialement mes parents qui m'ont suivie et soutenue tout au long de l'aventure. Ma mère, pour son accompagnement de tous les jours et nos débats endiablés, mon père, ses retranscriptions d'entretien et ses relectures minutieuses et bienveillantes.

Un grand merci à mes frères et sœur pour leur présence et leur soutien. Une pensée spéciale à mes (très jeunes) neveu et nièces qui ont « rythmé », avec leur joie et leurs rires, la fin de rédaction de cette thèse.

À Guillaume mon pilier, merci d'être toi, merci d'être là avec ta curiosité sans limite. L'intérêt que tu as porté à ma thèse et à la démocratie (dont certains week-ends, plus que moi !) a été incroyable. Tes encouragements et ta patience m'ont été indispensables, tout au long de mon travail.

À nous, et aux belles aventures qui nous attendent !

# Résumé

Dans un contexte national de transfert des compétences à l'échelon intercommunal, de diminution de leurs ressources et d'affaiblissement de leurs prérogatives réglementaires, les élus locaux de petites villes et leurs services techniques sont confrontés à des enjeux qui dépassent bien souvent leurs compétences et les moyens dont ils disposent. Or, la mise en œuvre d'un projet urbain participatif suppose d'opérer un changement de paradigme vis-à-vis des cultures politiques et professionnelles dont ils ont hérité. Elle rend manifestement nécessaire de repenser leurs rôles et leurs modalités d'intervention.

À partir de l'expérience d'une agence d'architecture et d'urbanisme, cette thèse analyse la place et les modalités d'action de l'élu comme « Maître d'Ouvrage occasionnel » dans le cadre de projets urbains organisés avec des ambitions participatives importantes et inhabituelles pour la collectivité. Fondée sur trois études de cas, elle décrit et interprète les difficultés conjointement rencontrées par la petite ville et la structure qui l'accompagne. En s'appuyant sur une démarche de « participation observante » et sur la Théorie de la Régulation Sociale, cette recherche examine les conflits et négociations au sein du système d'acteurs du projet urbain dans lequel gravite l'élu local. Elle met en évidence l'importance pour une agence d'architecture et d'urbanisme de parvenir à décrypter les enjeux sous-jacents qui régissent l'action et la prise de décision.

Les attitudes des élus face à la participation sont diverses. Mais cette perspective leur apparaît encore surtout comme une contrainte et une source d'incertitude, d'autant plus qu'ils se trouvent actuellement institutionnellement fragilisés. La montée en puissance du niveau intercommunal bouleverse leur rôle : l'élaboration des principales décisions tend à leur échapper autant qu'elle devient mystérieuse pour les citoyens impliqués. L'opacité des mécanismes de décision, liée à la reconfiguration du système politique local, s'accroît d'autant plus que l'ingénierie de projet dans les petites villes est peu maîtrisée par les élus et leurs services techniques.

Les difficultés à mettre en œuvre un dispositif participatif tiennent aussi à la faible acculturation des élus locaux aux démarches de projets urbains, et aux types d'études ou d'expertises qu'elles nécessitent de mobiliser. De son côté, une agence d'urbanisme et d'architecture, jusqu'alors plutôt habituée à intervenir comme maître d'œuvre urbain, ne dispose pas forcément au départ des compétences en interne lui permettant d'appréhender et d'analyser les systèmes d'acteurs auxquels elle est confrontée, dans toutes leurs subtilités. Elle doit ainsi acquérir de nouveaux savoirs dans ce registre pour pouvoir mieux accompagner ces démarches. Elle peut alors jouer un rôle de levier dans la mise en œuvre d'une méthode de projet urbain participatif allant au-delà de l'application de quelques outils. Pour autant, le niveau d'aboutissement de sa mission et de ce type d'initiative paraît surtout dépendre de la volonté et de la capacité du maire ou du président de l'intercommunalité, à porter et à assumer cette démarche auprès des habitants et des autres acteurs politiques et institutionnels.

Mots clefs : Élu local – Petite ville - Maître d'ouvrage - Participation - Concertation - Projet urbain - Système d'acteurs – Agence d'architecture et d'urbanisme – Réflexivité – Commune nouvelle – intercommunalité – Conseil citoyen

## Résumé en anglais

In a national context of transferring their competences to intercommunal institutions, reducing their resources and weakening of their regulatory prerogatives, local elected representatives in small cities, and their technical services, are faced with issues that often exceed their capacity for action. The implementation of a participatory urban project requires a paradigm shift in the political and professional cultures they have inherited. It clearly makes it necessary to rethink their roles and modalities of intervention.

Based on the experience of an architectural and urban planning agency, this thesis analyses the place and the modalities of action of the elected representative as "Occasional Contracting Authority", for urban projects organized with significant and unusual participatory ambitions for the community. On the basis of three case studies, it describes and interprets the difficulties encountered by the small city and its accompanying structure. Relying on an approach of "observant participation" and on the Theory of Social Regulation, this research examines the conflicts and negotiations within the system of actors implied in the urban project in which the local elected is involved. It highlights the importance for an architectural and urban planning agency to be able to decipher the underlying stakes that govern action and decision-making.

The attitudes of elected representatives towards participation are diverse. But this perspective still seems to them above all to be a constraint and a source of uncertainty, all the more so since they are now institutionally fragile. The rise in power of the intercommunal level disrupts their role: they tend to be deprived of the elaboration of the main decisions as much as it becomes mysterious for the citizens involved. The opacity of decision-making mechanisms, linked to the reconfiguration of the local political system, is accentuated all the more since project engineering in small cities is poorly controlled by elected representatives and their technical services.

The difficulties in implementing a participatory system are also due to the low acculturation of local elected representatives to the approaches of urban projects, and to the types of studies or expertise they require to mobilise. For its part, an agency of urbanism and architecture, until then rather accustomed to intervene as urban project supervisor, does not necessarily have the in-house skills to understand and analyse the systems of actors it is confronted with, in all their subtleties. It must thus acquire new knowledge in this register in order to be able to better accompany these approaches. It can then act as a lever in the implementation of a participatory urban project method that goes beyond the application of a few tools. However, the level of achievement of its mission and of this type of initiative seems to depend above all on the will and capacity of the mayor or the president of the intermunicipality, to achieve this approach and to assume it with the inhabitants and other political and institutional actors.

Keywords: Elected official – Small town – Contracting authority – Participation – Consultation – Urban project – System of actors – agency of architecture and urbanism – Reflexivity – New city -Intermunicipality – Citizens' council.

# Table des matières

Remerciements .....	5
Résumé.....	7
Résumé en anglais .....	8
Table des matières .....	9
Liste des tableaux.....	15
Liste des figures .....	16
Liste des encadrés .....	20
Liste des annexes .....	21
<b>1 L'élu local de petite ville et la participation citoyenne : un sujet d'actualité scientifique et politique</b>	<b>27</b>
1.1 L'élu local de petite ville : un acteur délaissé par la recherche .....	28
1.1.1 L'élu local : une définition floue.....	28
1.1.2 Les « petites villes », un angle mort de la recherche urbaine .....	29
1.1.3 L'élu local de petite ville : un certain désarroi face à des enjeux contradictoires .....	32
1.2 L'élu local et la participation citoyenne : un sujet peu abordé par la littérature scientifique.....	33
1.2.1 L'élu local face à l'injonction à la concertation citoyenne .....	33
1.2.2 L'urbanisme participatif principalement étudié du point de vue de la place du citoyen dans les démarches .....	35
1.2.3 La place du citoyen dans la fabrication du cadre de vie : cultures politiques et professionnelles héritées	36
<b>2 Contexte et enjeux d'une thèse réalisée en immersion professionnelle .....</b>	<b>39</b>
2.1 Au croisement entre un itinéraire personnel et les attentes d'une agence d'urbanisme et d'architecture	39
2.1.1 Genèse du projet doctoral.....	39
2.1.2 Impliquer les habitants : une démarche ancrée dans l'approche de l'Agence Prigent.....	41
2.2 Un environnement de travail propice au développement d'une recherche ancrée sur la pratique.....	43
2.2.1 De solides attentes de la part de l'Agence .....	43
2.2.2 Des attentes explicites des directeurs de thèse et des laboratoires .....	44
<b>3 Problématique.....</b>	<b>45</b>
3.1 Formulation de la problématique : questionnements et hypothèses.....	45
3.1.1 Questionnements.....	45
3.1.2 Hypothèses .....	46

3.2	Trois communes du grand Ouest peu influencées par le modèle participatif défendu par la métropole nantaise	48
3.2.1	Une politique de participation solide à l'échelle métropolitaine	48
3.2.2	Trois petites villes situées hors métropole, aux élus locaux peu sensibilisés et peu ouverts aux dispositifs participatifs	49
<b>4</b>	<b>Structure de la thèse</b>	<b>53</b>
	<b>Première partie L'élu et les acteurs du projet urbain participatif dans un contexte de petite ville</b>	<b>57</b>
<b>1</b>	<b>Le projet urbain, entre approche typo-morphologique, socio-politique et urbanistique : quelle place pour l'habitant ?</b>	<b>59</b>
1.1	Le projet de transformation spatiale : une action processuelle et collective contextualisée	59
1.2	L'approche typo-morphologique du projet urbain	62
1.3	L'approche socio-politique du projet urbain	64
1.4	L'approche opérationnelle du projet urbain	67
1.5	Le tournant des années 2000 : l'émergence de la figure de l'habitant dans l'élaboration du projet urbain	69
<b>2</b>	<b>Entre programmation et conception : la participation citoyenne dans le projet urbain</b>	<b>73</b>
2.1	L'émergence des habitants dans le projet urbain à travers l'activité de « programmation »	73
2.1.1	Programmation et conception : définitions	73
2.1.2	La relation étroite entre programmation et conception : les approches anglo-saxonnes des méthodologies du Design	74
2.1.3	Le modèle français : d'une approche séquentielle vers une approche négociée	76
2.1.3.1	Une approche séquentielle du projet urbain à travers la loi MOP	76
2.1.3.2	Vers un modèle de conception davantage négocié ?	79
2.2	La participation citoyenne : un impératif pour les concepteurs et le politique	81
2.2.1	Démocratie participative, délibérative ? Nature et portée des dispositifs en urbanisme	81
2.2.2	L'évolution du cadre réglementaire et des urbanistes vis-à-vis de la participation citoyenne	85
2.2.3	Des métiers de l'urbanisme aux professionnels de la participation	86
2.2.4	L'élu local et la participation : une réponse à la crise de légitimité	89
2.2.5	L'élu face à la participation : une position ambiguë et des injonctions difficiles à appréhender	90
2.3	L'élu au sein du système d'acteurs du projet urbain	95
2.3.1	Les acteurs du projet urbain : leurs fonctions opérationnelles	95
2.3.2	Compétences territoriales, compétences collectives et individuelles des acteurs du projet urbain	99
<b>3</b>	<b>La petite ville, un territoire entre l'urbain et le rural réapproprié par les pouvoirs publics</b>	<b>103</b>
3.1	Des « dénominateurs communs » pour définir la notion de « petite ville »	104
3.2	Des petites villes en difficulté financière	106
3.3	Un récent regain d'intérêt politique et scientifique pour les petites villes	109
<b>4</b>	<b>Le montage des projets urbains participatifs dans un contexte de petite ville.</b>	<b>113</b>

4.1	L'exécutif concentre le pouvoir et la capacité de décision à l'échelle locale : le « présidentielisme local »	113
4.2	L'élus de petite ville, maître d'ouvrage occasionnel.....	116
4.3	L'ingénierie de la maîtrise d'ouvrage : le couple élu/technicien .....	119
4.4	L'élus et les marchés publics .....	123
4.5	Les types de montages de la maîtrise d'ouvrage urbaine.....	126
4.5.1	La maîtrise d'ouvrage directe ou en régie .....	128
4.5.2	La maîtrise d'ouvrage mandatée.....	129
4.5.3	La maîtrise d'ouvrage partagée ou confiée .....	131
4.6	L'ingénierie de projet : les modalités d'assistance de la maîtrise d'ouvrage .....	134
<b>5</b>	<b>La nouvelle donne du portage des projets urbains avec le renforcement de l'échelon intercommunal</b>	<b>139</b>
5.1	Les efforts de rationalisation de « l'émission communale » française : la révolution silencieuse des EPCI à fiscalité propre.....	139
5.2	Intercommunalité et aménagement du territoire : un tournant majeur dès 2014 pour les communautés de communes .....	144
5.3	La « commune nouvelle » : fusionner afin d'acquiescer des ressources supplémentaires.....	148
5.4	Une absence de contre-pouvoirs à l'échelle communale et intercommunale : une démocratie confisquée ?	151
	<b>Conclusion intermédiaire.....</b>	<b>157</b>
	<b>Deuxième partie Des élus de petite ville, MOA dans trois situations de projet urbain.....</b>	<b>163</b>
<b>1</b>	<b>Cadre méthodologique et analytique.....</b>	<b>165</b>
1.1	Le contexte : une agence d'urbanisme mandatée par des élus de petite ville.....	165
1.1.1	L'agence d'architecture et d'urbanisme Prigent.....	165
1.1.2	Trois missions de projet urbains participatifs dans des contextes de petites villes.....	170
1.2	Une posture de participation observante.....	174
1.2.1	La difficulté de l'observation participante : un besoin d'objectivisation participante .....	175
1.2.2	Le dispositif d'observation.....	176
1.2.3	Le dispositif de collecte de données.....	177
1.3	Les dispositifs d'évaluation de la participation .....	179
1.3.1	L'échelle de la participation : évaluer les modalités de portage de la décision au cours du projet urbain participatif.....	180
1.3.2	Les indicateurs de la « portée » de la participation .....	184
1.4	L'élus et le projet urbain : théories de l'action organisée et de la régulation sociale .....	185
1.4.1	Analyser l'action publique : la sociologie de l'action organisée.....	186
1.4.2	Le projet urbain comme action collective : la théorie de la régulation sociale .....	187
<b>2</b>	<b>Trois situations de projet.....</b>	<b>193</b>



2.1	Une mission de maîtrise d'œuvre urbaine dans un contexte de création de commune nouvelle.....	194
2.1.1	Un dispositif participatif faible et peu porté par les élus.....	194
2.1.1.1	Élaboration de la commande : d'une culture technique de l'urbanisme confié à des géomètres à une culture plus contextualisée d'un projet confié à des architectes-urbanistes.....	196
2.1.1.2	La phase Esquisse : des élus réticents à ouvrir la « concertation » au-delà des commerçants et des riverains.....	200
2.1.1.3	La phase « Avant-Projet Sommaire » : la commune nouvelle et le bouleversement du dispositif participatif 209	
2.1.1.4	Un dispositif participatif qui se réduit en Phase Avant-Projet Définitif .....	220
2.1.1.5	Conclusion : un dispositif participatif restreint et peu en phase avec l'évolution du projet....	231
2.1.2	Analyse des jeux acteurs autour du projet urbain.....	235
2.1.2.1	D'une commune à l'ingénierie faible à la technostructure de la commune nouvelle A .....	236
2.1.2.2	Le rôle du maire transformé.....	240
2.1.2.3	Gestion des conflits et des désaccords : des négociations et régulations stoppées par la mise en place de la commune nouvelle .....	244
2.1.3	Conclusion : des élus peu disposés à créer une « communauté de projet » intégrant l'habitant.....	257
2.2	Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation et en concertation pour le plan guide d'un centre-ville .....	261
2.2.1	Une petite ville en prise avec des conflits autour de l'élaboration de son plan guide depuis 20 ans	261
2.2.2	La ténacité du maire pour coproduire le plan guide avec les habitants .....	262
2.2.2.1	Une commande difficile à élaborer.....	262
2.2.2.2	Incertitudes dans la mise en place d'un processus participatif.....	269
2.2.2.3	Expérimentation du plan guide.....	283
2.2.2.4	Évaluation du dispositif.....	292
2.2.3	Analyse des jeux d'acteurs autour du projet urbain .....	296
2.2.3.1	Contexte politique et technique local : un maire principal initiateur de l'ambition participative	297
2.2.3.2	Un système décisionnel difficile à stabiliser .....	301
2.2.3.3	Négociations et régulations : la participation comme support de dépassement de pressions extérieures sur le maire .....	304
2.2.3.4	Conclusion intermédiaire .....	311
2.2.4	Conclusion ; un maire au cœur des régulations mais qui s'y épuise .....	313
2.3	Une mission d'Assistance à Maîtrise d'ouvrage en programmation et participation avec un Conseil citoyen	315
2.3.1	Une petite ville isolée avec un maire-président réticent vis-à-vis de la participation.....	315
2.3.2	Une MOA technique et politique incarnée par le DGS.....	317
2.3.2.1	Une commande floue de la part de la MOA technique, et inexistante du côté politique.....	317

2.3.2.2	Un diagnostic élaboré avec le Conseil citoyens et les habitants, sans l'implication des élus ...	320
2.3.2.3	La phase scenario : une remise en cause de la légitimité de l'étude et du Conseil citoyen après huit mois de travail.....	333
2.3.3	Conclusion de l'évaluation du dispositif participatif : une démarche coproduite et des acteurs s'excluent.....	351
2.3.4	Analyse des jeux d'acteurs autour du projet urbain : des élus absents du dispositif participatif, en apparence.....	356
2.3.4.1	L'importance du couple DGS/président dans le portage du projet urbain.....	357
2.3.4.2	Un système décisionnel opaque pour le Conseil citoyen et l'Agence Prigent .....	366
2.3.4.3	Négociations et régulations : vers une acceptation du maire de la démarche participative.....	372
2.3.4.4	Conclusion : une démarche qui s'inscrit dans la durée ? .....	383
<b>Conclusion intermédiaire : les élus dans trois situations de projets participatifs : des MOA bousculées par la complexité du système décisionnel.....</b>		<b>385</b>
<b>Troisième partie Des compétences politiques et des expertises professionnelles requestionnées.....</b>		<b>390</b>
<b>1</b>	<b>Le maire de petite ville au cœur de la démocratie locale.....</b>	<b>391</b>
1.1	Le maire de petite ville, décideur et acteur incontournable du projet urbain participatif.....	391
1.1.1	Un maire qui concentre le pouvoir et l'exerce avec « sa garde rapprochée ».....	391
1.1.2	Un maire qui cristallise les affrontements politiques .....	393
1.1.3	Le maire et sa garde rapprochée, moteurs du dispositif participatif .....	394
1.2	La participation, une contrainte supplémentaire pour l' élu de petite ville .....	396
1.2.1	Une diversité de postures d'élus face à la participation.....	396
1.2.2	Un écart entre le vocabulaire employé et les pratiques : la difficulté pour les élus de déléguer la décision ou une partie de son élaboration.....	400
1.2.3	« Qui Gouverne ? » : participation, transparence et système décisionnel.....	402
1.3	La place de l'intercommunalité : le rôle de l' élu municipal transformé .....	404
1.3.1	Une intercommunalité qui rebat les cartes de la démocratie locale.....	405
1.3.2	Faible représentativité et technicisation des élus intercommunaux .....	406
1.3.3	Le maire, relais d'expression du citoyen avec des prérogatives réduites .....	408
<b>2</b>	<b>L' élu de petite ville, un maître d'ouvrage occasionnel dépourvu de capacité d'instruction du projet urbain participatif.....</b>	<b>411</b>
2.1	La relation étroite et ambiguë entre les élus et leurs services techniques.....	411
2.1.1	Le couple maire-président/DGS.....	411
2.1.2	Des DGS davantage en capacité d'appréhender les enjeux de la participation que leurs élus.....	413
2.2	Le « Bricolage des petites villes » : la faible structuration des services techniques avec des postes d'exécutants généralistes.....	415
2.2.1	Des services techniques très généralistes et peu structurés à l'échelon communal .....	415
2.2.2	Des élus peu conscients des temps forts et des attendus d'un processus de projet .....	416

2.2.3	Le manque de capitalisation des données par les services techniques .....	418
<b>3</b>	<b>L'élu et le recours à des experts de la participation .....</b>	<b>421</b>
3.1	La relation étroite entre l'élu de petite ville et ses prestataires dans une maîtrise d'ouvrage en régie....	421
3.1.1	Un « colloque singulier » qui repose sur une confiance et des compétences techniques.....	421
3.1.2	Une commande des élus souvent peu élaborée vis-à-vis de leurs prestataires .....	424
3.1.3	L'élu et la MOA : une marge de manœuvre laissée aux consultants .....	427
3.2	L'expert en participation citoyenne : des exigences entre recherche et urbanisme .....	428
3.2.1	Recherche et exercice de la participation en architecture et urbanisme : vers une professionnalisation de la participation .....	428
3.2.1.1	Reconsidérer « l'enseignement du projet » dans les Écoles d'Architecture.....	430
3.2.1.2	De la militance à la professionnalisation de la participation.....	432
3.2.2	L'apport de la recherche pour le développement de compétences au sein d'une agence d'architecture et d'urbanisme.....	445
3.2.2.1	Appréhender dès l'amont les difficultés de la CIFRE.....	445
3.2.2.2	Des conditions pour une collaboration fructueuse entre acteurs et chercheurs .....	447
3.2.3	Dynamique collaborative et création d'une compétence collective .....	453
3.2.3.1	Un dirigeant ouvert au monde de la recherche et en capacité de dialogue .....	453
3.2.3.2	La construction d'une compétence collective fondée sur des acteurs et renforcée par des dispositifs .....	455
3.2.3.3	Des dispositifs pour construire la compétence collective.....	457
	<b>Conclusion intermédiaire : clarifier la position de l'élu et l'ingénierie du projet .....</b>	<b>463</b>
	<b>Conclusion .....</b>	<b>467</b>
	L'élu « stratégique » : acteur incontournable et régulateur du projet urbain participatif.....	468
	Une démocratie confisquée à l'échelon intercommunal .....	470
	L'articulation du dispositif participatif et du projet urbain.....	471
	L'élu MOA occasionnel et la participation : l'enjeu de stabiliser le processus de décision .....	472
	Les experts : des leviers potentiels auprès de MOA novices en matière de participation .....	474
	Apport de la recherche pour les praticiens.....	475
	Limites et perspectives de recherche.....	477
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>481</b>
	<b>Glossaire.....</b>	<b>505</b>

# Liste des tableaux

Tableau 1 : Marchés publics et types de procédure (18 janvier 2018) .....	126
Tableau 2 : Configuration de maîtrise d'ouvrage et petites villes .....	133
Tableau 3 : Institutions et organismes d'assistance au projet urbain de petite ville.....	137
Tableau 4 : Répartition des missions menées par l'Agence Prigent depuis sa création .....	167
Tableau 5 : Pourcentage des projets concertés au sein de l'Agence Prigent depuis sa création .....	169
Tableau 6 : Synthèse des trois études de cas .....	173
Tableau 7 : Degré d'implication de l'observateur .....	178
Tableau 8 : Répartition entre élus et habitants des réflexions et du portage de la décision, selon le niveau d'implication des habitants.....	183
Tableau 9 : Répartition entre élus et habitants des réflexions et du portage de la décision, selon les phases de la mission .....	232
Tableau 10 : Portée du dispositif participatif mis en œuvre et obstacles rencontrés.....	234
Tableau 11 : Des négociations mises en œuvre pour le dispositif participatif sur la commune A que la création de commune nouvelle vient stopper.....	260
Tableau 12 : Répartition entre élus et habitants des réflexions et du portage de la décision, selon les phases de la mission .....	293
Tableau 13 : Caractérisation des difficultés rencontrées dans le projet urbain participatif .....	295
Tableau 14 : De nombreuses régulations avec les élus pour l'Agence Prigent et le maire .....	312
Tableau 15 : Une MOA technique faible, qui conduit l'Agence Prigent à outrepasser ses prérogatives .....	314
Tableau 16 : Répartition entre élus et habitants des réflexions et du portage de la décision, selon les phases de la mission .....	352
Tableau 17 Portée du dispositif participatif mis en œuvre et obstacles rencontrés par l'Agence Prigent au cours de la mission .....	355
Tableau 18 : Les acteurs signataires du Contrat de ville.....	359
Tableau 19 : régulations sur lesquelles repose la mise en œuvre du projet urbain participatif .....	375
Tableau 20 : Expression des maires de nos trois situations de projet justifiant l'intérêt du dispositif participatif	398
Tableau 21 : Expressions des DGS associées à l'implication des habitants.....	414
Tableau 22 : Évolution du pourcentage de missions intégrant de la participation avant et après le début de la thèse CIFRE.....	434
Tableau 23 : Dispositifs participatifs créés au sein de l'Agence Prigent depuis le début de la thèse .....	436
Tableau 24 : Outils de structuration de la participation et d'accompagnement de la MOA .....	441
Tableau 25 : Outils de communication développés .....	444
Tableau 26 : Éléments d'une construction d'une compétence collective autour de la participation .....	456

# Liste des figures

Figure 1 Définition des petites et moyennes villes selon les sources .....	31
Figure 2 Repères sur la constitution historique du projet.....	59
Figure 3 Les sept grandes familles de projet .....	60
Figure 4 L’appréhension de l’urbanisme à travers les formes urbaines et la typologie du bâti.....	63
Figure 5 Urbanisme de plan vs Urbanisme de projet .....	68
Figure 6 La participation citoyenne au cœur des enjeux du développement durable.....	71
Figure 7 Division séquentielle du projet urbain envisagée par certains maîtres d’ouvrage urbains .....	79
Figure 8 Processus de conception global proposé par la MICQP .....	81
Figure 9 Les trois dimensions de la maîtrise d’ouvrage selon la loi MOP .....	96
Figure 10 Caractérisation d’une compétence .....	101
Figure 11 Montant annuel des dotations globales de fonctionnement (y compris la péréquation) reversées par l’État aux communes .....	106
Figure 12 Une surreprésentation des cadres et professions intermédiaires, et des retraités parmi les élus locaux. ....	115
Figure 13 Organisations possibles de la maîtrise d’ouvrage dans le cadre d’un projet urbain de petite ville. ....	127
Figure 14 Types d’EPCI à fiscalité propre .....	141
Figure 15 Répartition des groupements intercommunaux .....	142
Figure 16 Répartition des compétences intercommunales selon les types d’EPCI (loi NOTRe).....	145
Figure 17 Répartition de la compétence « Politique de la Ville » selon la loi LAMY .....	147
Figure 18 Indemnités des conseillers municipaux réduites pour les conseillers et adjoints .....	152
Figure 19 Écarts de représentation des catégories socio-professionnelles d’origine des maires et responsables des EPCI issus de communes rurales et périurbaines de la Somme en 2008 (134 maires).....	154
Figure 20 Répartition des maîtrises d’ouvrage avec lesquelles travaille l’Agence Prigent depuis sa création (2004) .....	167
Figure 21 Les trois éléments pour l’observation d’une situation sociale .....	178
Figure 22 L’échelle de la participation.....	180
Figure 23 Échelle de la participation.....	182
Figure 24 Enjeux de la TRS .....	190
Figure 25 La mission de maîtrise d’œuvre est le fruit du PLUi et de l’étude urbaine menée par l’Agence Prigent	197
Figure 26 Organisation spatiale des rues à aménager dans le cadre de la mission.....	198
Figure 27 Balade urbaine.....	200
Figure 28 L’aménagement des rues s’organise autour de projets de renouvellement urbain en cours sur le centre- bourg.....	201
Figure 29 Échanges et dessins avec les commerçants autour de l’accessibilité de leurs magasins.....	204

Figure 30 Acteurs présents lors de la restitution et validation de la phase d'étude d'esquisse.....	205
Figure 31 Coupes avant/après présentées par l'Agence Prigent à l'issue de la phase d'étude d'esquisse .....	206
Figure 32 Calendrier de la phase d'étude d'esquisse .....	207
Figure 33 Extrait questionnaire en ligne - mission MOE commune A.....	210
Figure 34 Extraits de la restitution des résultats du questionnaire lors de l'atelier .....	213
Figure 35 Une nouvelle MOA lors de la balade urbaine et l'atelier participatif en phase APS.....	214
Figure 36 « Atelier Picto » pour la mission MOE de la ville A .....	215
Figure 37 Acteurs présents à la réunion phase Avant-Projet Sommaire .....	217
Figure 38 Retour sur la concertation : extrait support de présentation .....	218
Figure 39 Acteurs présents lors de la réunion technique avec le service Espaces Verts.....	220
Figure 40 Acteurs présents lors de la présentation de l'AVP .....	225
Figure 41 Acteurs présents lors de la présentation finale de l'AVP .....	226
Figure 42 Étapes du dispositif participatif en lien avec les réunions de la mission de MOe .....	227
Figure 43 Dispositif participatif proposé pour les phases PRO et chantier .....	228
Figure 44 un dispositif participatif limité au regard des ambitions de départ.....	231
Figure 45 Un adjoint au maire au cœur des négociations .....	238
Figure 46 Les acteurs de la MOA de la commune nouvelle.....	239
Figure 47 Évolution du système politique de la Commune A .....	242
Figure 48 Election au sein de la commune nouvelle, mandature 2020 .....	243
Figure 49 Exemple de répartition des compétences selon les structures .....	244
Figure 50 Action collective en phase ESQ : la commune est MOA.....	249
Figure 51 D'un syndicat mixte d'intercommunalité vers une communauté d'agglomération de communes nouvelles : une évolution « <i>violente et brutale</i> ».....	251
Figure 52 Une seconde action collective (MOA commune nouvelle) sans les habitants .....	254
Figure 53 Des plans guides abandonnés au profit de la construction d'équipements depuis les années 90 .....	263
Figure 54 Un dispositif participatif peu articulé avec les phases du projet .....	265
Figure 55 Une réunion de lancement officieuse entre l'Agence Prigent, le maire et le DGS.....	266
Figure 56 L'Agence Prigent interpelle les élus sur les évolutions réglementaires mais aussi les usages à intégrer pour la mise à jour du plan guide .....	267
Figure 57 Un dispositif participatif initié en novembre 2016 puis repoussé en février suite aux oppositions de certains élus .....	269
Figure 58 Création et installation de mobilier sur une place peu investie .....	272
Figure 59 Communiquer sur l'avancement du projet auprès des habitants .....	273
Figure 60 Tableau détaillé et calendrier précis (extrait) visant à aider la MOA à cerner son rôle dans la mise en œuvre du dispositif participatif.....	274
Figure 61 Panneaux information sur le dispositif participatif.....	275
Figure 62 Les différents temps de participation du « panel «citoyen » .....	286

Figure 63 dessin à la bombe des expérimentations à venir.....	287
Figure 64 Exemple de montage photo réalisé par l'Agence Prigent pour accompagner la MOA dans la mise en œuvre des expérimentations .....	288
Figure 65 Les deux voies piétonnées lors de l'expérimentation cristallisent le débat initié autour du plan guide	289
Figure 66 La voie initialement prévue piétonne est modifiée suite aux réactions lors des expérimentations. ....	290
Figure 67 Un organigramme technique insuffisamment étoffé pour porter les projets de la commune.....	299
Figure 68 Des décisions soumises à des pressions internes et externes au conseil municipal.....	303
Figure 69 Le maire au cœur de l'action collective de la mission B.....	306
Figure 70 Un maire qui négocie avec des acteurs privés hors du dispositif participatif.....	308
Figure 71 Contexte historique du début de la mission d'assistance au Conseil citoyen du quartier prioritaire des Châtaigniers .....	318
Figure 72 La Chargée de Lien Social : seule interlocutrice de l'Agence Prigent lors de l'élaboration de la commande .....	320
Figure 73 Les limites administratives du quartier prioritaire des Châtaigniers recourent deux sites fortement distincts. ....	321
Figure 74 Réunion de lancement avec le Conseil citoyen et deux techniciens de la ComCom.....	322
Figure 75 Le système d'acteurs mobilisé pour l'élaboration du diagnostic n'intègre aucun élu ni acteur du Contrat de ville .....	324
Figure 76 Première rencontre entre les acteurs du Contrat de ville, le Conseil citoyen et l'Agence Prigent lors du diagnostic.....	325
Figure 77 Temps forts de la phase diagnostic (septembre 2016 à Janvier 2017) .....	330
Figure 78 : Facilitation graphique – synthèse d'un atelier participatif.....	331
Figure 79 La préfecture au centre des débats entre l'intercommunalité et le bailleur.....	340
Figure 80 Les temps forts de la 1 <sup>ère</sup> mission d'AMO en programmation et concertation : Juillet 2016 - Juin 2017 .....	348
Figure 81 Facilitation graphique réalisée lors du début de la mission 2 : une évolution du mode d'intervention de l'Agence vers un management de projet.....	349
Figure 82 l'organisation d'un projet urbain sur un quartier prioritaire avant et après l'instauration de la loi LAMY .....	360
Figure 83 Système d'acteurs de la mission 1 menée sur le quartier prioritaire des Châtaigniers .....	361
Figure 84 Un maire- président et les élus de l'intercommunalité, en apparence absent du processus de projet ....	363
Figure 85 Le DGS à l'articulation de deux niveaux de décisions distincts.....	369
Figure 86 Les enjeux de l'action collective et de son processus .....	372
Figure 87 Organigramme de la ComCom au 1er janvier 2018. ....	382
Figure 88 Organigramme de la Ville C au 1er janvier 2018.....	383
Figure 89 Le pouvoir du maire, au cœur de 5 sphères d'influence.....	393
Figure 90 Atelier Action.....	437

Figure 91 Utilisation de la visualisation en 3 dimensions pour favoriser la compréhension d'un projet complexe .....	438
Figure 92 La préparation des ateliers : anticipée et longuement discutée avec le chargé politique et technique de la mission .....	439
Figure 93 Extrait- Facilitation graphique réalisée par une salariée de l'Agence Prigent pour restituer son retour d'expérience au LET .....	451
Figure 94 « Récit d'un Projet » : l'imbrication de la pratique et de la recherche .....	452
Figure 95 Thématiques proposées par les collaborateurs pour les « Café Concertation ».....	459
Figure 96 Organisation de la création et de la capitalisation du savoir au sein de l'Agence Prigent.....	462



# Liste des encadrés

Encadré 1 Les responsabilités et l'encadrement réglementaire dans la conduite des projets urbains.....	78
Encadré 2 Les concepteurs face à la participation .....	88
Encadré 3 L'élu local, maître d'ouvrage du projet urbain : missions et obligations .....	97
Encadré 4 Les principales sources de recettes d'une commune .....	107
Encadré 5 Une politique des villes moyennes .....	109
Encadré 6 Petite ville et ruralité .....	111
Encadré 7 Trois catégories de techniciens au sein de la maîtrise d'ouvrage (Idt, 2009) .....	121
Encadré 8 Les marchés « de gré à gré » .....	126
Encadré 9 Maîtrise d'ouvrage mandatée et loi MOP.....	130
Encadré 10 Les aménageurs, la concession d'aménagement et les appels à projets innovants .....	131
Encadré 11 Les services déconcentrés de l'État.....	136
Encadré 12 Les différents types de structures intercommunales .....	142
Encadré 13 La politique de la ville et ses réformes.....	146
Encadré 14 Différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie.....	182
Encadré 15 Respect de règles de confidentialité .....	194
Encadré 16 Le conseil municipal fermé.....	307
Encadré 17 Le conseil citoyen : un dispositif participatif prévu par loi LAMY et lié à un « cadre de référence »	316
Encadré 18 Les grands enjeux du quartier prioritaire soulevés à l'issue de la phase « diagnostic » .....	326
Encadré 19 Le management de projet .....	417
Encadré 20 Les élus et leur accès à la formation.....	420
Encadré 21 Les usages de la réflexivité.....	429

# Liste des annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens effectués dans le cadre de la thèse.....	509
Annexe 2 : Typologie des dispositifs locaux.....	510
Annexe 3 : Les textes qui fondent les exigences de participation du public.....	512
Annexe 4 : Répartition des compétences territoriales relatives à l'urbanisme et l'aménagement au .....	513
Annexe 5 : le cadre des marchés publics .....	515
Annexe 6 : principaux textes confortant la place de l'intercommunalité en France.....	517



# Introduction



La France se singularise par son émiettement communal et des différentiels significatifs de densité urbaine. Avec la décentralisation, les élus locaux ont vu leurs compétences et responsabilités renforcées (Cattla, 2014 ; Paoletti, 2007). Par leur responsabilisation dans l'élaboration des documents d'urbanisme et les dépôts de permis de construire, ils jouent un rôle majeur dans les schémas d'acteurs du projet urbain (Roncayolo et Ingallina, 2010), même s'ils confient parfois l'aménagement technique de certaines opérations à des Sociétés d'Économie Mixtes (SEM) ou à des sociétés privées. Tout en faisant de plus en plus appel à des opérateurs privés (Béhar, Béllanger et Delpirou, 2018), le projet urbain demeure encore principalement en France « *une démarche d'initiative publique qui a pour objet de définir un cadre et une stratégie d'action en vue d'induire des dynamiques urbaines (ou un processus de mutation urbaine) en prenant en compte les logiques des agents et les jeux d'acteurs et en articulant les différents registres d'action aux différentes échelles inférant sur ses conditions de concrétisation* » (Avitabile, 2005). La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP), a défini, entre 1985 et 2018, les prérogatives des élus dans leur rôle de Maîtrise d'Ouvrage (MOA) de même que les missions qu'ils peuvent confier à des experts externes au titre de la Maîtrise d'Œuvre (MOe) et de l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO)<sup>1</sup>. Or, même s'ils peuvent se faire assister par des prestataires extérieurs, et concéder la conduite de l'opération à des aménageurs, les élus constituent, avec leurs services techniques, « *le cœur de la maîtrise d'ouvrage fonctionnelle* » et sont les garants de la prise en compte des intérêts locaux auprès de leurs administrés (Chotteau, Zetlaoui-Léger et Meunier, 2015).

Dans les petites villes, les élus locaux, commanditaires du projet urbain, constituent des MOA « *occasionnelles* » (Mariolle et De Gravelaine, 2001) par rapport à des MOA professionnelles « *expérimentées et organisées* » des grands centres urbains<sup>2</sup>. La MOA urbaine est, en effet, pour l' élu de petite ville une « *activité secondaire (...) il en ignore les acteurs, les logiques, n'en partage ni le langage, ni les références, ni les a priori...* » (Claude, 2006). Les compétences qu'il doit mobiliser sont d'autant plus spécifiques et plurielles lorsque le projet urbain implique les habitants, pratique assez exceptionnelle jusqu'au début des années 2000.

Réaliser un projet urbain participatif ne va donc pas toujours de soi pour les élus locaux : il suppose d'opérer un « *changement de paradigme* » vis-à-vis d'une culture politique et professionnelle fondée sur une délégation des pouvoirs décisionnels et techniques dont ils ont hérité (Zetlaoui-Léger et al., 2015a). Ces nouvelles « situations de projets »<sup>3</sup> rendent manifestement nécessaire de repenser leurs rôles, dans un cadre législatif de plus en plus incitatif à l'égard de la participation citoyenne (Blondiaux, 2008).

Architecte, urbaniste et doctorante dans le cadre d'une Convention Industrielle de Formation par la REcherche (CIFRE), j'ai mené, comme chargée de projet en urbanisme et concertation à « l'Agence

---

<sup>1</sup> C'est sous ce régime que nous avons effectué les missions qui constituent nos études de cas ; soit avant les modifications réglementaires engendrées par la Loi no 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi ELAN » promulguée en 2018 qui ont conduit à la recomposition au sein du nouveau code de la commande publique en avril 2019.

<sup>2</sup> Les travaux sur la maîtrise d'ouvrage et le management des projets urbains se sont davantage centrés ces dernières années sur les métropoles (Arab, 2004 ; Idt, 2009, 2015 ; Prost, 2004).

<sup>3</sup> La « situation de projet urbain » est ici appréhendée comme une situation d'appels à compétences et comme une situation d'appels à la construction de nouveaux savoirs (Bouché, Secci et Weber, 2016).

Prigent »<sup>4</sup>, quinze missions de programmation et de conception urbaine intégrant un dispositif participatif, principalement dans des petites villes. Les trois études de cas abordées dans ma thèse en font partie : deux missions d'AMO programmation (élaboration d'un plan guide pour un centre-bourg et pour un quartier prioritaire) et une mission de maîtrise d'œuvre urbaine. Issus chacun d'un contrat de gré à gré, ces trois projets urbains ont intégré des démarches participatives au-delà du stade consultatif. Elles illustrent les deux types d'ingénierie qui participent au processus global de programmation-conception du projet urbain (Chotteau, Zetlaoui-Léger et Meunier, 2015) et reflètent les principaux types de mission en urbanisme auxquelles répond l'Agence depuis cinq ans.

Inscrite dans le champ de l'urbanisme, notre recherche doctorale ambitionne de répondre aux questions suivantes : quel est le rôle des élus locaux d'une petite ville quand ils deviennent maîtres d'ouvrage d'un projet urbain participatif ? Comment font-ils face aux obligations légales qui leur sont faites dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage ? Quels niveaux d'ambition se donnent-ils en matière de participation et comment cherchent-ils à les atteindre ? Avec quels acteurs doivent-ils ou cherchent-ils à composer dans cette perspective ? Quelles attentes expriment-ils vis-à-vis des structures professionnelles telles que l'Agence Prigent, qu'ils mandatent pour les accompagner ? Comment l'agence mandatée décrypte-t-elle ce nouveau type de demande et est-elle amenée à requestionner ses propres pratiques et compétences ?

---

<sup>4</sup> Pour cause de respect de la confidentialité des données, des noms fictifs ont été choisis afin de mentionner les différents acteurs du projet urbain étudié.

# 1 L'élu local de petite ville et la participation citoyenne : un sujet d'actualité scientifique et politique

La participation citoyenne en urbanisme, sujet qui émerge en France dans le cadre des « luttes urbaines » des années 1960-1970 (Bacqué et Gauthier, 2011), a connu un essoufflement pendant les deux décennies suivantes (Paoletti, 2007). Les mouvements d'initiatives locales se délitent avec le départ des couches moyennes des « nouveaux quartiers » périphériques, et la « notabilisation » des leaders associatifs ; la politique de décentralisation instaurant une « démocratie de proximité » signe le renoncement de la gauche à revendiquer un système politique plus participatif (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005a ; Hatzfeld, 2011). Les chercheurs français des champs de l'urbanisme et de l'architecture délaissent également le sujet au profit de réflexions centrées sur les relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre (Zetlaoui-Léger, 2007). Avec la montée en puissance des enjeux de développement durable, la question de la place du citoyen-habitant dans l'aménagement connaît un regain d'intérêt à partir des années 2000, qui se traduit par la mise en œuvre d'un ensemble de textes réglementaires préconisant le développement de telles démarches en amont des projets urbains (Loi Voynet sur l'Environnement en 2000, Loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000, Loi Démocratie de Proximité de 2002). Parallèlement et de ce fait, l'activité scientifique autour de cette question retrouve un nouvel essor : journées de recherches, séminaires, thèses en sciences humaines et sociales, en science politique, et urbanisme (Demoulin, 2014a ; Gardesse, 2011 ; Gourgues, 2010 ; Nez, 2012 ; Nonjon, 2005), programmes de recherche se multiplient. Créé en 2009, le Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) « Démocratie et Participation » illustre et se fait écho de ce phénomène. Il regroupe des chercheurs de disciplines diverses et organise des colloques, journées doctorales et propose des séminaires mensuels autour de publications récentes sur la participation citoyenne. Depuis 2008, l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne rassemble professionnels et chercheurs de la participation autour « *d'un espace d'émergence d'une communauté d'acteurs divers et complémentaires au service de la démocratie et de la qualité des projets* » (2015a).

Ce regain d'intérêt pour la participation citoyenne dans la communauté scientifique et chez les professionnels de l'urbanisme reflète un besoin de compréhension, voire d'accompagnement, d'un phénomène en cours. Or, malgré la prolifération de thématiques, d'objets et d'acteurs étudiés, on constate au milieu des années 2010 que l'élu local de petite ville reste une figure bien peu étudiée par les recherches sur l'urbanisme participatif.



## 1.1 L'élus local de petite ville : un acteur délaissé par la recherche

### 1.1.1 L'élus local : une définition floue

La littérature scientifique sur le pouvoir local s'est développée en France principalement avec les réformes décentralisatrices de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle (Douillet et Lefebvre, 2017). Le local est jusqu'alors victime d'un « *désintérêt séculaire* » (Mabileau, 1985). Délaissé au profit de l'analyse des acteurs et des structures qui animent le sommet de l'État, il est considéré par certains chercheurs comme « *un thème mineur, un peu terre à terre* » (Dupuy et Thoenig, 1983)<sup>5</sup>. Pourtant, les années 60 et 70 ont été riches en débats sur le pouvoir local. Les travaux, plus anciens, réalisés aux États-Unis sur le *Community power*, se sont diffusés en France et ont fait naître des controverses sur son autonomie par rapport à l'État (Birnbaum, 1973). Un ensemble de monographies « villageoises » mettent en perspective le pouvoir local et les transformations sociales liées à l'industrialisation et à la diffusion des modes de production capitaliste. Elles font émerger la question du « *pouvoir au village* » (Mendras, 1977) et les questions entre élites politiques locales et élites économiques et sociales (Douillet et Lefebvre, 2017). Bien que les travaux et débats de cette époque traduisent une revalorisation scientifique et politique du local, elles l'appréhendent principalement comme un « *territoire secondaire dans l'ordre politique, voire non politique* » (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 5). Par contraste, au cours des années 80 et 90, des travaux prolifiques mettent en avant la dimension politique des espaces locaux. Les réformes institutionnelles y contribuent et renforcent la capacité d'action des élus locaux : « *ces nouvelles capacités d'action, (...), autorisent à ne plus voir dans les espaces infranationaux uniquement des objets de politique publique mais de véritables sujets d'action publique, ce qui justifie l'étude des politiques publiques locales* » (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 5). La notion de « métier » émerge et le professionnel de la politique locale tend à se substituer au notable (Faure, 1997 ; Fontaine et Le Bart, 1994 ; Garraud, 1989 ; Lagroye, 1994 ; Mabileau, 1992).

Bien que le pouvoir local ait fait l'objet de nombreuses recherches, la figure de l'élus local reste très peu abordée dans la littérature scientifique (Koebel 2006). La majorité des recherches du champ de la science politique porte sur les élus à l'échelle nationale. Spécialiste de l'espace politique local, Michel Koebel (2006, p. 23) explique que « *la plupart des études consacrées au personnel politique portent sur les positions dominantes du champ politique (...). Parce que la hiérarchie (scientifique) des objets d'étude reproduit celle (sociale) des objets étudiés, sans doute est-il plus « noble » de s'intéresser au chef de l'État, aux ministres, à l'Europe ou aux relations internationales (...), qu'aux élus locaux, aux maires de villages ou de petites villes, situés au plus bas de la hiérarchie du pouvoir politique* ».

Par ailleurs, la terminologie « d'élus local » comprend une multitude de fonctions : conseiller régional, conseiller général mais également maire ou conseiller municipal, quand les fonctions ne se cumulent pas : « *certain d'entre eux occupant, de plus, les fonctions exécutives de maire, présidents de conseil général ou présidents de conseil*

---

<sup>5</sup> Michael Keating revient sur trente années de travaux sur les territoires locaux en Europe et montre que cette présentation n'est pas propre à la France. Le cadre national a été l'unité d'analyse par défaut du changement politique.

*régional*» (Cadiou, Bidegaray et Christine, 2009, p. 6 ; Nay, 2014)<sup>6</sup>. Elle traduit la diversité des profils et des façons de faire de la politique et rend la notion « d'élus locaux » parfois difficile à cerner : « (...) *l'élus local (tout à la fois élu d'une population mais aussi représentant d'un territoire politique) peut échapper aux généralisations. Il peut être relativement « introuvable » si l'on ne choisit pas de changer régulièrement de focale et de prendre en compte la diversité des territoires (et de leurs mandataires)* » (Cadiou, Bidegaray et Christine, 2009, p. 9). Or, l'accès aux données statistiques étant difficile, les études sur les caractéristiques sociales des élus locaux sont, par conséquent, peu nombreuses (Koebel, 2006, p. 23). Les études récentes menées sur l'élus local appartiennent majoritairement au champ de la science politique et ont tendance à se cristalliser sur la figure du maire (Bäck, Heinelt et Magnier, 2006 ; Cadiou, 2014 ; Cattla, 2014 ; Fragnon, 2015 ; Garraud, 1989 ; Gaxie, 1994 ; Koebel, 2014 ; Le Bart, 1992, 2003 ; Le Lidec, 2001 ; Sadran, 2000 ; Valletoux, 2014 ; Verpeaux, 2014). Enfin, au-delà de sa fonction et de ses caractéristiques sociales, l'élus local est rarement appréhendé dans un contexte de petite ville (Barone et Troupel, 2010 ; Douillet, 2003 ; Faure, 1991). Les recherches urbaines menées en France sur ce contexte particulier sont tout aussi peu nombreuses.

### **1.1.2 Les « petites villes », un angle mort de la recherche urbaine**

Les travaux sur les élus locaux sont tout aussi limités dans le champ de l'urbanisme et, lorsqu'ils existent, se sont centrés, en France, sur les métropoles et à l'échelle de grands projets urbains (Arab, 2004 ; Idt, 2009, 2015 ; Prost, 2004). La situation a légèrement évolué ces toutes dernières années avec les programmes « action cœur de ville et revitalisation des centres-bourgs » impulsés à la suite du « Plan National en faveur des nouveaux espaces protégés » remis par Yves Dauge en 2017. L'architecte Frédéric Bonnet (2016b)<sup>7</sup> souligne toutefois que ces territoires « (...) souffrent d'un manque d'attention ». En 2017, le besoin de le prendre davantage en compte est souligné dans les allocutions conclusives du colloque du GIS Démocratie et Participation<sup>8</sup>.

De nombreux chercheurs (Bell et Jayne, 2009 ; Demazière, 2017 ; Demaziere, Serrano et Vye, 2012 ; Edouard, 2008 ; Mainet, 2008, 2011 ; Taulelle, 2010) dénoncent le désintérêt pour les petites et moyennes villes dans le domaine de l'urbanisme. Dans leur analyse des travaux (Hardoy and Satterthwaite, 1986 ; Paradis, 2000, 2002, Burayidi, 2001), David Bell et Mark Jayne (2009) précisent que cette thématique est rarement au cœur de ces recherches et déplorent cet angle mort : « (...) *ce manque d'intérêt pour les centres urbains plus petits a de profondes conséquences sur la recherche urbaine* » (Bell et Jayne, 2009, p. 699). Demazière, Serrano et Vye (2012, p. 3) considèrent que « *le projet scientifique de nombreux chercheurs est de produire des schémas généraux de compréhension de l'urbanisation, applicables à l'ensemble des villes aujourd'hui* ». Toutefois, cette focale resserrée limite la portée des résultats (Demazière 2017). En effet, elle ne permet pas de comprendre les enjeux et mutations des petites et moyennes villes : « *L'hypothèse émise ici est celle d'une complémentarité entre les travaux portant sur le*

---

<sup>6</sup> Il s'agit de souligner toutefois qu'en 2008, le nombre d'élus municipaux oscille autour de 520 000 et constitue ainsi 99% des élus locaux en France (Desage et Guéranger, 2011).

<sup>7</sup> Rapport « Aménager les territoires ruraux et périurbains ».

<sup>8</sup> Conclusion du colloque biennuel du Groupement d'Intérêt Scientifique « Démocratie et Participations ».

développement des petites et moyennes villes dans une économie globalisée et les schémas d'analyse tirés de l'étude de très grandes villes des pays développés. Les « second towns » demeurent des objets singuliers, dont l'étude complète les travaux sur les métropoles plus qu'elle ne les copie » (Demazière, 2017, p. 18). Lors du colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », les élus locaux et techniciens ont exprimé leurs attentes « d'une identification par les chercheurs de la place de ces villes dans le système spatial ou économique et social contemporain, en préalable à des politiques publiques dédiées » (Demazière, Serrano et Vye, 2012, p. 2).

La notion de « petite ville » est donc difficile à définir (Figure 1). « Objet d'étude incommode » (Santamaria, 2012, p. 2), les petites villes (tout comme les villes moyennes) sont souvent affublées de termes mettant en exergue leur situation « d'espace intermédiaire » (Bonerandi et Roth, 2007), « d'entre-deux territorial », ou de « tiers espace » (Vanier, 2002). Christophe Demazière (2017) justifie cette difficulté :

- Les petites villes sont des **catégories revendiquées par les pouvoirs publics mais sont très peu considérées**. Dès les années 70, les élus se sont emparés de cette catégorie à travers une stratégie de marketing territorial déployée pour attirer et retenir les populations et acteurs du territoire (Mainet, 2011). En termes de politiques nationales, voire européenne, les petites villes ont fait l'objet d'une très faible visibilité. Les « pôles d'excellence rurale » (politique menée par la DATAR<sup>9</sup> depuis 2005) concernent, comme son nom l'indique, le monde rural (Edouard, 2008). On observe un phénomène similaire pour les volets urbains des politiques actuelles d'aide au développement territorial : les pôles de compétitivité sont utilisés par les grandes villes, mais extrêmement peu par les petites villes qui ne bénéficient pas de ressources technopolitaines, comme les centres de recherche. Seule l'Union Européenne leur accorde une place relativement structurante avec le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)<sup>10</sup>.
- Le deuxième obstacle à la définition des petites villes repose sur la **multitude de critères envisageables afin de les identifier**<sup>11</sup> : elles sont donc « définies par défaut » (Mainet, 2008, p. 13). Le principal critère utilisé est celui des données démographiques (Mainet, 2011). Il existe cependant autant de seuils que de chercheurs, d'organisme ou d'institutions en charge de collecter ces données, comme l'illustre le tableau ci-dessous (Demazière, 2017).

---

<sup>9</sup> La Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale est une ancienne administration française chargée, de 1963 à 2014, de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire.

<sup>10</sup> Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) est un document d'orientation de la politique territoriale et spatiale de l'Union européenne, approuvé par le Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire de Potsdam en 1999. Le SDEC vise à un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne et s'inscrit dans la politique régionale.

<sup>11</sup> Intervention de Christophe Demazière lors de l'école d'été internationale : « small and medium cities new deal, new ways of dialogue ? », septembre 2018.

Figure 1 Définition des petites et moyennes villes selon les sources

	Pour les associations d'élus	Pour les chercheurs	Pour l'État (la Datar)	Pour l'Orate
<b>Petites villes</b>	Communes de 2 500 à 25 000 hab. (Association des petites villes de France)	Unités urbaines de 5 000 à 20 000 hab. (Laborie, 1978)	—	Zone à continuité du bâti d'une densité supérieure à 300 hab./km <sup>2</sup> , abritant de 5 000 à 50 000 habitants
<b>Villes moyennes</b>	Communes-centres de 20 000 à 100 000 hab. et EPCI les intégrant (Fédération des villes de France)	Unités urbaines de 20 000 à 100 000 hab. (Lajugie, 1974)	Aires urbaines de 30 000 à 200 000 hab. (Programme villes moyennes, 2005-2009)	Pôle d'emploi et pôle de services dans le cadre d'une région urbaine fonctionnelle  Siège d'un gouvernement local

Orate : Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen

Source : Demazière 2017 d'après Doré 2010 et Servillo et al (2014)

Le seuil statistique inférieur de 2000 habitants est promu officiellement en France, même s'il n'est pas adopté par tous les chercheurs (3000 habitants pour l'INSEE et 5000 habitants pour les géographes). Le seuil supérieur pose tout autant problème : pour l'INSEE, une petite ville ne l'est plus à partir de 20 000-25 000 habitants, pour d'autres elle se détermine à partir de 40 000-45 000 habitants (Santamaria, 2012). À l'échelle européenne, le seuil inférieur permettant de définir les petites villes est de 250 au Danemark, contre 4 500 en Irlande du Nord, 5 000 en Autriche ou 30 000 au Japon (Servillo et al., 2014).

- Enfin, le troisième obstacle à la définition des petites villes s'explique par **l'évolution des recherches qui ont participé à sa dilution (Demazière, 2017)**. En France, les travaux les plus anciens sur les petites villes remontent aux années 1950-1960. Cantonnées aux limites de la commune, elles apparaissent comme une taille « rassurante » d'étude. Dès 1968, Pierre Georges (1968, p. 31) dénonce déjà la petite ville comme le « *parent pauvre* » de la recherche. Considérée comme « *un objet de second rang* » (Périssois, 2008), elle est boudée par l'urbanisme qui la considère comme une affaire de ruralistes (Kayser, 1969, 1972). Dans les années 70, les petites et moyennes villes ayant fait l'objet de politiques nationales d'aménagement du territoire, des travaux scientifiques en urbanisme se sont intéressés à leur caractérisation (Laborie, 1978 ; Lajugie, 1974 ; Michel, 1977). Dans les années 80, les petites villes sont observées comme le lieu privilégié du changement social (Bozon, 1984). Dans son travail sur les caractéristiques sociales des petites villes, Jean Claude Lugan (1983, 1994) montre l'évolution de la petite ville : d'une approche « rurale », elle évolue vers une posture « urbaine » liée à la forte influence des métropoles.

Cette évolution participe au flou de sa définition. Ce n'est que dans les années 1990 et 2000 que d'autres critères ont été utilisés pour la définir. Aujourd'hui, l'analyse sur les petites villes « *passé d'approches monographiques à des recherches qui insèrent ces territoires dans des raisonnements englobants (..)* » (Demazière, 2017). Mais cette diversité conduirait à « *diluer leur spécificité* » (Demazière, 2017).

### **1.1.3 L'élu local de petite ville : un certain désarroi face à des enjeux contradictoires**

Dans un contexte de « petite ville », l'élu local se retrouve d'autant plus déstabilisé, voire démuné, que ses moyens humains et financiers sont particulièrement réduits et souvent mis en comparaison avec ceux des plus grandes collectivités : « *des centaines de fonctionnaires payés à Nantes, Bordeaux, ou Lyon pour envisager les hypothèses de développement urbain et accompagner les projets, quelques personnes mobilisées sur les autres territoires ; des millions d'euros dépensés pour le « Grand Paris » quand il en faut à peine vingt mille pour décider de dix ans de développement d'une commune rurale* » (Bonnet, 2016a, p. 33).

Or l'élu local est aujourd'hui confronté à des enjeux multiples (diversification et complexification des enjeux à aborder, multiplication des échelons de décision, baisses des dotations...) qui dépassent bien souvent ses compétences et les moyens dont il dispose.

Le développement de l'intercommunalité conduit également à réinterroger sa place (Ferran, 2011). Le confortement de l'échelon métropolitain par la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (loi MAPTAM) et la refonte de la carte communale suite à la loi portant « Nouvelle Organisation Territoriale de la République » (loi NOTRe) réduisent les compétences en termes de pouvoir de décision, et les moyens de l'élu de petite ville<sup>12</sup>. Au cours de l'année 2018, le découragement des élus locaux à exercer leur mandat a fait « la une de l'actualité » : la baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) les révolte, voire amène un nombre significatif d'entre eux à ne plus souhaiter poursuivre leur charge, ils « *jettent l'éponge* », sont « *usés* » et « *démissionnent en série* » (Ramadier, 2018). Alors que beaucoup se sont engagés dans leur mandat municipal avec le souhait de faire vivre une démocratie de proximité et pallier les difficultés de leur commune, le transfert des compétences et des moyens vers l'intercommunalité laisse ces maires avec le sentiment d'être « *passés de l'intercommunalité choisie à l'intercommunalité forcée* »<sup>13</sup>(Ramadier, 2018). Les moyens d'actions à l'échelle municipale sont réduits : « *Dans les conseils municipaux, on baisse les bras parce qu'on n'avance plus. On arrive avec plein d'idées et on ne peut rien faire* »<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Enquête menée en 2018 par l'AMF et le CEVIPOF, montrant que 75 % des maires interrogés jugent de manière négative les changements introduits par la loi NOTRe.

<sup>13</sup> André Laignel, maire socialiste d'Issoudun (Indre) et premier vice-président exécutif de l'Association des Maires de France (AMF).

<sup>14</sup> Jean-Raymond Egon, maire de Suippes (Marne).

Une étude réalisée par le Centre de Recherches Politiques de Sciences Po (CEVIPOF) et l'AMF<sup>15</sup> montre qu'un maire sur deux ne souhaiterait pas se représenter en 2020<sup>16</sup> pour des raisons personnelles ou parce qu'il estime avoir rempli son devoir citoyen. Plus d'un tiers des maires invoquent des raisons plus fonctionnelles, telles que le manque de moyens financiers (33,9 %) ou le manque de personnels (14,8 %), et plus généralement des difficultés à satisfaire les demandes de leurs administrés (36%).

## 1.2 L'élu local et la participation citoyenne : un sujet peu abordé par la littérature scientifique

### 1.2.1 L'élu local face à l'injonction à la concertation citoyenne

En France, jusqu'au milieu des années 1970, l'implication des habitants dans les projets urbains s'exprime principalement par le terme « participation » tandis que celui de « concertation » possède une connotation plus institutionnelle et trouve sa déclinaison à travers des procédures comme la ZAC qui n'impliquent *a priori* pas la population. La notion de « concertation » renvoie à des négociations entre des acteurs institutionnels et économiques locaux autour d'un programme de valorisation foncière par une opération d'aménagement (Zetlaoui-Léger, 2013). À partir du milieu des années 70, se développe une législation visant à davantage associer les citoyens aux projets, « *mettant en jeu les libertés individuelles (comme celle de la propriété) ou ayant un impact environnemental important* » (Zetlaoui-Léger 2007, p. 173). Elle impose le terme de « concertation » dans le vocabulaire courant des acteurs politiques et professionnels pour évoquer l'idée d'associer des habitants à un projet, quel qu'en soit le niveau effectif. Loïc Blondiaux (2004) distingue deux grandes séquences législatives à cet égard :

- **Au début des années 90**, une série de textes emblématiques pose les grands principes de la consultation, de l'information et de la concertation avec les habitants mais ces lois n'en sont restées qu'à l'énonciation de grands principes.
- **À partir de la fin des années 90**, des mesures plus contraignantes sont introduites. Les textes promulgués (lois Aménagement du Territoire et Développement Durable (Voynet, 1999), Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU, 2000), Démocratie de Proximité (Vaillant, 2002) convergent pour introduire l'implication des citoyens dans la production de leur cadre de vie, en amont et tout au long des projets (Zetlaoui-Léger et al., 2013). Ces lois font naître de nombreuses

---

<sup>15</sup> Enquête 2018 - Les maires de France : entre résignation et incertitude, Observatoire de la démocratie de proximité, Novembre 2018.

<sup>16</sup> Derrière ce chiffre se dissimulent des situations très contrastées selon la taille de la commune, l'âge du maire, son ancienneté électorale ou encore la perception du sens politique donné à son action locale. Ainsi, les maires des communes de moins de 500 habitants sont 55 % à envisager l'abandon de leur mandat, contre 28 % pour les maires des communes de 5 à 10 000 habitants et 9 % pour ceux des communes de plus de 30 000 habitants.

instances citoyennes (conseils de quartiers, conseils de développement...) sans pour autant que soient précisées les modalités du dialogue entre décideurs et citoyens, ni leurs modalités de prise en considération dans l'élaboration des décisions. En 2002, la France ratifie la convention d'Aarhus de 1998 affirmant le droit à l'information et à l'accès à la justice en matière d'environnement du citoyen, ainsi que sa nécessaire participation au processus décisionnel le plus en amont possible. La Charte de l'Environnement promulguée par le Parlement français en 2005 reprend ce principe dans son article 7, et est introduite en préambule de la Constitution en 2008.

- Le vocabulaire institutionnel sur la participation évolue encore avec la loi « Lamy » du 21 février 2014 qui ambitionne de rétablir le dialogue entre les institutions et les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Compte tenu de l'affaiblissement qu'a connu la notion au cours des dernières décennies, elle promeut celui de « co-construction » en envisageant un copilotage des Contrats de ville et des projets urbains avec des Conseil citoyens.

Les préconisations en faveur du développement de la participation en France, qu'elles émanent de certains acteurs politiques, des milieux associatifs, voire des chercheurs, s'expriment souvent par la nécessité de davantage impliquer les citoyens « *d'en bas* » (Blondiaux, 2008), ou les « sans voix » qui sont professionnellement désocialisés et/ou qui n'ont pas le droit de vote (Carrel, 2006). Depuis le début des années 2000, les démarches participatives ne procèdent de nouveau plus seulement d'une réponse à une injonction réglementaire, ou de contestation de projets urbains peu mis en débat. Elles relèvent aussi de prises d'initiatives émanant de mouvements spontanés de porteurs de micro-projets ou de projets urbains ou architecturaux, en lien notamment avec des enjeux de développement durable considérés dans toute leur transversalité (Zetlaoui-Léger et al., 2013)<sup>17</sup>. On observe une « contre-démocratie » émanant du citoyen, constituée d'un « *ensemble de pratiques de surveillance, d'empêchement et de jugement au travers desquelles la société exerce des pouvoirs de correction et de pression* » (Rosanvallon, 2006)<sup>18</sup>. Avec l'évolution de la législation, la multiplication des initiatives citoyennes, la participation devient progressivement « (...) *un passage obligé dans le parcours de l'élu local* » (Ballan, Baggioni et Duch, 2009, p. 85), car, par son statut de représentant local<sup>19</sup>, l'élu joue un rôle majeur dans la prise de décision en urbanisme. Mais il l'exerce dans un contexte contemporain de crise de légitimité du politique, alors qu'il a peu été habitué à impliquer les citoyens à l'élaboration des décisions, du fait de codes de l'exercice du pouvoir très marqués par la verticalité en France. La mise en place de démarches participatives suppose donc pour nombre d'élus et de techniciens qui les accompagnent, d'opérer un « *changement de paradigme* » vis-à-vis de la culture politique et professionnelle dont ils ont hérité (Zetlaoui-Léger et al., 2015a, p. 225). Qu'il anticipe ou refuse cette posture sur la scène publique, l'élu local est

---

<sup>17</sup> Notamment en faveur de nouveaux enjeux croisant considérations environnementales, économiques et sociales.

<sup>18</sup> Elle suppose une volonté de contrôler les représentants et de les contraindre à respecter leurs engagements (surveillance). Elle induit, par ailleurs, que les citoyens peuvent obliger les gouvernants à renoncer à certains projets (pouvoirs de sanction et d'empêchement) ; la souveraineté populaire se manifestant alors par le rejet ou le refus. Enfin, on assiste à la montée en puissance du peuple-juge et de la judiciarisation du politique (jugement).

<sup>19</sup> « Ils sont élus dans le but d'agir pour l'intérêt local. Ils sont membres des organes délibérants de ces collectivités » (« Elus locaux | Collectivités locales », 2016).

conscient du « *risque politique* » (Blondiaux, 2008, p. 75) de la participation et craint souvent l'incertitude et les effets non maîtrisables de celle-ci.

## 1.2.2 L'urbanisme participatif principalement étudié du point de vue de la place du citoyen dans les démarches

Depuis la recrudescence de travaux sur l'urbanisme participatif en France, ceux portant sur le rôle de l'élu et les nouveaux enjeux de positionnement auxquels il est confronté, ont peu concerné le domaine de l'urbanisme et ont été majoritairement inscrits dans les champs des sciences sociales et de la science politique (Blatrix, 2009) : « *Les élus, partie prenante d'un réseau d'acteurs promoteurs de la participation citoyenne au sein de l'action publique, sont, paradoxalement, le point aveugle des études participatives* » (Ferran, 2011). Les quelques chercheurs français qui questionnent le rôle de l'élu local dans les démarches participatives, l'abordent à différentes échelles territoriales, et en analysant différents dispositifs participatifs. Guillaume Gourgues (2010) et Alice Mazeaud (2010) par exemple, appréhendent le sujet au plan régional ; Nicolas Ferran (2011) et Rémi Lefebvre (2007) s'intéressent au positionnement des élus locaux vis-à-vis de dispositifs participatifs spécifiques au niveau municipal. Le premier groupe de chercheurs, par un suivi ethnographique d'un adjoint en charge de la démocratie de proximité, se focalise sur les stratégies de politisation des conseils de quartiers. Le deuxième analyse les modes d'engagement des élus dans les débats publics et démontre leur tendance à « *camper sur leur position et jouer marginalement le jeu du débat* ». Guillaume Petit (2018), dans son travail doctoral, interroge l'impératif participatif au travers de l'analyse d'offres de participation, qui oscille entre institutionnalisation « *contrariée* » et expérimentation « *permanente* » dans trois villes moyennes françaises. Jusqu'en 2018, nous n'avions identifié qu'une seule étude apparentée au champ de l'urbanisme et portant sur l'élu local face à la participation citoyenne, celle de Vincent Baggioni, Etienne Ballan et Jean-François Duch (2009)<sup>20</sup> analysant les stratégies et les attitudes des élus locaux dans les processus de concertation autour de projets d'aménagement et de gestion des territoires. Dans le cadre du programme de recherche « *Concertation, Décision et Environnement* » coordonné par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, les auteurs proposent une typologie des élus face à la participation citoyenne. Pourtant, quelques chercheurs, comme Jodelle Zetlaoui-Léger insistent sur le rôle fondamental de l'élu en soulignant que « *l'urbanisme participatif comme démarche ouverte au citoyen ordinaire et intégrée à un processus de projet, reste dépendant en France d'une forte volonté politique locale* » et doit donc être analysé en intégrant les postures et comportement de cet acteur (Zetlaoui-Léger et al., 2013). Or Agnès Deboulet et Héloïse Nez (Deboulet et Nez, 2013, p. 13) notent qu'« *en se focalisant sur les modalités d'intégration des habitants ou usagers dans le processus d'élaboration du projet urbain, ... (les recherches appliquées en urbanisme) posent rarement la question du rapport au politique (...)* ». Nicolas Ferran (2011, p. 3) déplore qu'« *en dépit de la position centrale qu'ils (les élus locaux) occupent dans*

---

<sup>20</sup> L'étude complète n'est pas accessible. Une synthèse des réflexions est réalisée dans le livre « *Environnement, décider autrement : nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation* » (2009).



*le mouvement top-down, les travaux de recherche privilégiant les dynamiques de (re)positionnement de l'élus au contact du projet participatif restent marginaux».*

En effet, la plupart des travaux qui portent sur les démarches participatives en urbanisme au début des années 2000 partagent la caractéristique d'être abordés du point de vue du citoyen. Héloïse Nez (2011) redéfinit la notion de « savoir citoyen » dans l'urbanisme participatif ; Marie-Hélène Bacqué (2013) interroge la notion « *d'empowerment* » (ou le pouvoir d'agir des individus).

Pour la première fois dans ce champ disciplinaire, Camille Gardesse (2011) analyse la mise en place d'un processus de « concertation » dans un grand projet d'urbanisme, le réaménagement du quartier des Halles à Paris, en élargissant le spectre des acteurs étudiés et la façon dont ils interagissent à travers l'étude de la programmation et de la conception du projet. Elle s'interroge alors sur les formes de démocratisation de l'action publique en urbanisme dans un contexte où le nouveau pouvoir municipal a annoncé au début des années 2000 qu'il s'agissait d'un nouvel axe de la politique locale. L'analyse de ce projet se déroule ainsi à une période charnière du point de vue de l'évolution des représentations des élus et des techniciens vis-à-vis de la participation dans les projets urbains. Ce travail fait suite à une première recherche exploratoire menée par Pierre Dimeglio et Jodelle Zetlaoui-Léger au début des années 2000. Ces chercheurs s'étaient intéressés à l'émergence de ce projet assez exceptionnel par son ampleur, sa complexité politique et opérationnelle. Ils avaient mis en exergue les enjeux symboliques et démocratiques dont il était porteur, à plusieurs échelles, et pour les différents types d'acteurs engagés (Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2007). Ces travaux soulignent alors la nécessité d'aborder les démarches participatives en urbanisme en analysant les rapports de force politiques et les stratégies d'acteurs, thème clairement inscrit dans l'intitulé du colloque en science politique organisé en novembre 2018, « Les élu.e.s aiment-ils la démocratie ? Le personnel politique face à la participation citoyenne ». Organisé par le CERAPS (Université Lille 2), le CED (Sciences Po Bordeaux / Université de Bordeaux) et le CESSP (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), ce colloque témoigne de l'importance prise par le sujet et aborde pour la première fois, de manière frontale, la question du rapport de l'élus à la participation. Cette manifestation scientifique s'adresse, toutefois, principalement au champ de la science politique.

Dans celui de l'urbanisme, ce sujet semble encore rester un angle mort des travaux sur la participation, malgré les enjeux qui peuvent lui être associés, notamment dans le cadre de la conduite de la transition écologique.

### **1.2.3 La place du citoyen dans la fabrication du cadre de vie : cultures politiques et professionnelles héritées**

La participation du « citoyen ordinaire » à l'action accompagne les réflexions sur la démocratie depuis ses origines et connaît des phases de devant de scène et des phases d'éclipse.

Dans les années 60, le principe et le terme de participation sont questionnés et envisagés par le monde de l'organisation du travail (Hatzfeld, 2011)<sup>21</sup> puis s'étendent progressivement aux champs de l'architecture et de l'urbanisme. Aujourd'hui, l'urbanisme se positionne comme « *le principal thème mis en débat dans les processus de démocratie participative (...)* » (Nez, 2014, p. 7). Le développement des démarches participatives à partir des années 70 s'inscrit pourtant dans une histoire plus longue qui n'a été que récemment instruite, y compris dans les milieux scientifiques. Judith Lemaire, une des premières chercheuses à l'avoir dévoilée (2005) expose l'émergence d'une « *grammaire participative* » dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle, où Le Corbusier s'affirme, malgré sa posture dogmatique, comme le premier architecte à avoir mentionné la notion de participation. Il utilise ce terme en relatant l'expérience inhabituelle qu'il a observée entre 1925 et 1931 en Hollande à l'usine de Van Nelle de Rotterdam<sup>22</sup>. Il la décrit comme la « *dérive féconde d'un sentiment étroit de propriété égoïste vers un sentiment d'action collective* » (Le Corbusier, 1933). Par la suite, l'architecte et urbaniste André Lurçat sera à l'origine d'une démarche de participation avec les habitants dans le cadre de la reconstruction de la ville de Maubeuge en 1945. Mais la participation prend surtout son sens à travers la critique des premiers principes énoncés par le Mouvement moderne, qui tendent à uniformiser les individus en les considérant avant tout comme des êtres biologiques. Elle s'ancre progressivement dans les Congrès internationaux d'architecture moderne d'après-guerre avec l'aide, entre autres, d'Oscar Stonorov, qui a travaillé avec Louis Kahn, et de Giancarlo di Carlo (Judith Lemaire, 2003). Une transformation de la position de ce mouvement est visible au cours des années 60, et s'accompagne dans certains pays, d'un début d'institutionnalisation de la participation : obligation de créer des conseils de résidents et des enquêtes publiques... prémices d'une démocratie directe par des systèmes de votations. Les années 70 sont le terrain d'une effervescence participative avec la multiplication d'expériences menées par des architectes, urbanistes, sociologues (Nez, 2014). Certains professionnels réinterrogent leurs pratiques (Bacqué et Gauthier, 2011). Ils constatent les limites du modèle de la planification rationnelle globale et descendante, et recherchent de nouvelles manières d'inclure les préoccupations des citoyens dans la production du cadre de vie.

À partir des années 90, la transformation des modalités de gestion des territoires avec la multiplication des échelles de projet, la diversification des acteurs de l'aménagement et de la construction et l'émergence de formes de partenariat privé/public y compris en France, amènent à la mutation en profondeur des conditions d'exercice des urbanistes et des architectes (Bourdin et Prost, 2009). On passe d'un gouvernement des villes à une gouvernance urbaine (Pinson, 2000). Dans un contexte institutionnel de plus en plus fragmenté, la décision apparaît comme une question déterminante alors même que ses processus d'élaboration se diffractent et deviennent plus opaques (Bacqué et Gauthier, 2011). Ces évolutions nécessitent que les architectes, traditionnellement considérés comme « *artistes chargés de magnifier le pouvoir* »

---

<sup>21</sup> Hélène Hatzfeld (Hatzfeld, 2011) évoque l'ordonnance de 1959 (Etat Français, 1959) qui établit la participation, avec pour objectif de « *favoriser l'association ou l'intéressement des travailleurs à l'entreprise. Elle explique ainsi l'origine économique de la participation qui désigne « une vieille tradition d'association des intérêts privés et publics* » » (Hatzfeld, 2011, p. 52).

<sup>22</sup> Il reproduira ce processus lors d'un projet initié en 1932 à Piacé.

(Ragon, 1977), et urbanistes développent de nouvelles fonctions et compétences professionnelles en matière de médiation et de travail interdisciplinaire.

Le travail sur les compétences à mobiliser dans l'urbanisme participatif ouvre ainsi un champ de recherche encore peu exploité dont le contexte d'une thèse en CIFRE permet de se saisir.

## 2 Contexte et enjeux d'une thèse réalisée en immersion professionnelle

### 2.1 Au croisement entre un itinéraire personnel et les attentes d'une agence d'urbanisme et d'architecture

#### 2.1.1 Genèse du projet doctoral

Diplômée de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Saint-Etienne, j'ai<sup>23</sup> surtout eu l'opportunité d'approfondir la compréhension de la transformation des territoires et de leurs enjeux, lors de mon Master 2 Recherche en architecture dans le domaine « Architecture, Urbanisme et Territoire ». Puis, lors du parcours « Espaces urbains et démarches de projet » du Master 2 de l'Institut d'Urbanisme de Paris, un stage de six mois, effectué dans une agence de programmation urbaine et architecturale, m'a permis de développer à la fois mes compétences d'architecte et d'urbaniste. Mais le champ de la démocratie participative structure plus largement l'ensemble de mes études : après avoir abordé la thématique de la « concertation » d'un point de vue théorique lors de mon mémoire de recherche en architecture « Mobilité durable et démocratie participative : quelle implication pour les habitants ? Les cas de Nantes, Dublin et Schaffhausen », j'ai tenté de mettre ces principes en application lors de mon projet de fin d'études en architecture, dans le cadre d'un partenariat avec l'IBA Basel<sup>24</sup>, fondé sur le thème de la mobilité transfrontalière. Mon mémoire d'urbanisme « L'évolution des pratiques de l'AMO et de la concertation : le cas du Clos Toreau, à Nantes », réalisé sous la direction de Madame Camille Gardesse, a été décisif dans mon intention de poursuivre en doctorat ces réflexions et débuts d'expérimentation.

Sur un plan plus opérationnel, les Chantiers du Patrimoine menés durant les étés 2012 à 2014 m'ont permis de mettre en place les premiers éléments de médiation et de concertation. J'ai été chargée, à cette occasion, de l'interface entre le maire, les élus, les habitants, et parfois l'Architecte des Bâtiments de France ainsi que la presse régionale.

---

<sup>23</sup> Lorsque le récit fera référence à notre parcours personnel ou à notre situation d'observation, nous utiliserons la première personne du singulier.

<sup>24</sup> L'« *Internationale BauAusstellung* » est un dispositif allemand permettant de développer sur une longue durée, un projet structurant et innovant en architecture et urbanisme. Il tend à fédérer et à outiller les acteurs d'un territoire afin de définir une stratégie collective pour celui-ci.

À l'issue de l'obtention de mon diplôme d'urbanisme, j'ai souhaité poursuivre mon travail de recherche dans le cadre d'une thèse CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la REcherche)<sup>25</sup> sur le thème des démarches participatives. Ce projet s'est dessiné grâce au soutien de chercheurs et à la mise en œuvre de projets spécifiques. Tout d'abord, dès octobre 2014, Madame Camille Gardesse, maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris, et Madame Françoise Ged, architecte et chercheuse à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine, membre du jury de ma soutenance de master recherche, m'ont accompagné dans l'élaboration de mon projet et ainsi permis de le présenter à Madame Zetlaoui-Léger, urbaniste et sociologue, puis à Monsieur Loïc Blondiaux pour son expertise en science politique. Une fois ce projet finalisé d'un point de vue académique, il m'a été relativement difficile de trouver une entreprise acceptant de m'accueillir dans le cadre d'un contrat CIFRE. Après avoir sélectionné une liste d'opérateurs publics et une agence privée pour leur situation géographique (le Grand Ouest) et parce qu'ils défendaient, sur leur site internet, leur intérêt pour l'intégration de la participation dans leurs démarches de projet, j'ai été recontactée en décembre 2014 par Madame Prigent<sup>26</sup>, gérante de l'Agence éponyme. Celle-ci était intriguée et intéressée par ma démarche, la question de la participation citoyenne s'inscrivant dans l'évolution stratégique de l'Agence. Dès notre premier entretien, Madame Prigent a décrit le sujet de préoccupation majeur de sa structure : le rôle et la place de l'élu dans les démarches participatives. Elle justifiait ce thème en relatant les difficultés liées à l'organisation de la concertation dans les petites villes, territoires sur lesquels elle réalisait de nombreux projets. Elle constatait alors que de plus en plus d'élus se comportaient en simples citoyens, s'impliquaient peu dans leur rôle politique au sein de ces démarches et ne prenaient pas de réelles décisions<sup>27</sup> : « *Dans le cadre de la concertation, nous avons rencontré peu de difficultés. Elles sont apparues lorsque le politique était absent du débat et ne jouait pas son rôle de régulateur en remplaçant le projet et notre intervention dans leur contexte* »<sup>28</sup>.

Toutefois, l'Agence traversait alors une période difficile, avec un effectif réduit à deux salariés contre dix habituellement. Malgré les aides de l'Agence Nationale de la Recherche (ANRT), la mise en place d'un contrat CIFRE apparaissait donc un investissement conséquent et un pari sur l'avenir. Nous nous sommes alors rencontrées trois fois, dont deux consacrées à l'animation conjointe d'ateliers de concertation. Après six mois d'échanges, un dernier entretien en juin 2015 avec Monsieur Prigent, père et associé, l'Agence m'a confirmé son engagement pour une thèse en CIFRE sur le thème de la participation citoyenne. En octobre 2015, la convention CIFRE a été signée entre le Laboratoire Espaces Travail de l'École d'Architecture de Paris-la-Villette, en codirection avec le Centre Européen de Sociologie et de Science Politique de l'Université Paris 1 la Sorbonne, l'Agence Prigent, et moi-même « la doctorante ». Ce partenariat s'inscrit pour l'Agence

---

<sup>25</sup> Le dispositif CIFRE subventionne une entreprise de droit français, qui embauche un doctorant pour une durée de trois ans. Un lien étroit s'établit entre le doctorant, l'entreprise signataire du contrat et le laboratoire de recherche. Le doctorant consacre 50% de son temps à la recherche et à sa thèse, les 50 autres % à l'entreprise (ANRT, 2017).

<sup>26</sup> Pour cause de respect de la confidentialité des données, des noms fictifs ont été choisis afin de mentionner les différents acteurs des projets urbains étudiés.

<sup>27</sup> Compte rendu de notre premier entretien à l'Agence Prigent, 15 décembre 2014.

<sup>28</sup> Site trophée innovation, équipe nominée 2011: <http://trophees-innovation.paysdelaloire.fr/editions-2009-2013/candidats-2009-2013/architecture-et-recherche-d-une-demarche-exemplaire-pour-des-projets-de-qualite--7459.kjsp>.

Prigent dans une trajectoire marquée, dès sa création dans les années 70, par la pratique de démarches participatives.

## 2.1.2 Impliquer les habitants : une démarche ancrée dans l'approche de l'Agence Prigent

L'Agence Prigent, créée en 2004, est à l'origine une collaboration entre un père, Christophe Prigent et sa fille Maïwenn Prigent.

Architecte, urbaniste, diplômé de l'École des Beaux-Arts de Paris, Christophe Prigent fonde, en 1967, avec deux associés, une agence d'architecture et d'urbanisme à Paris. Appelé à enseigner dans une école d'architecture du Grand Ouest en 1969, Christophe Prigent ouvre deux antennes de l'Agence dans le Grand Ouest et obtient un projet de ZAC qui va, « *en termes de démarches participatives, être le premier projet fort et concret (...) Ce travail nous a plongés dans la concertation, tant pour l'urbanisme que l'architecture. (...) On a mis en place une coopération, avec les usagers via les politiques. Il y avait une réelle volonté politique de mettre en place des réflexions concertées sur les différents sujets : avec les maîtres d'ouvrage, les militants, les bailleurs, les personnes intéressées pour acheter etc.* ». La démarche participative défendue par Monsieur Prigent s'inscrit dans le contexte des « luttes urbaines » des années 70. Ce travail mené avec différents acteurs du territoire (habitants, élus, enseignants, syndicalistes, ...) aboutit à des projets originaux tels que les maisons à patio (opération de logement dense, sans voiture) ou « l'école ouverte » (une école sans barrières). Victime des crises financières, cette première agence d'architecture s'éteint au début des années 2000.

Parallèlement, Maïwenn Prigent obtient son diplôme d'Architecte DPLG en 2003. Deux points essentiels caractérisent son action de conceptrice : « *une vision contextuelle du projet et une grande importance accordée à la démarche participative. Le projet n'est jamais un objet en soi posé là, mais une forme en dialogue avec un lieu, un paysage, des pratiques, à un moment donné de l'histoire* »<sup>29</sup>. Son intérêt pour la participation citoyenne résulte, tout d'abord, de ses expériences professionnelles antérieures : une mission dans un service d'urbanisme en collectivité bolivienne, un stage en agence d'architecture de paysagisme, une mission d'archéologie avec le CNRS en Syrie, un séjour prolongé au Mexique... Il repose également sur sa sensibilité aux questions environnementales qui l'interpellent dans sa pratique professionnelle : elle a obtenu, en 2014, un diplôme après une formation d'un an sur la Haute Qualité Environnemental (HQE). Cette posture rejoint l'un des quatre types de concepteurs face à la participation, dit « pragmatique »<sup>30</sup>, mis en évidence dans la thèse de Jennifer Léonet (2018). Maïwenn Prigent et son père partagent ainsi une philosophie de l'architecture et de l'urbanisme, avec une approche contextuelle au service des usagers : « *C'est l'idée d'avoir une conception de*

---

<sup>29</sup> Lettre, Maïwenn Prigent, 2013.

<sup>30</sup> Les concepteurs « pragmatiques » montrent « un certain intérêt pour la recherche. Ils sont prêts à se former au Développement Durable, voire à la sociologie. Ils enseignent dans les Écoles Nationales Supérieures d'Architecture, tout comme les « tacticiens », (...) démontrent un certain engagement sur des thèmes tels que l'écologie, (...) » et font souvent références à des expériences de construction et de participation à l'étranger, dans les pays d'Europe du Nord ou en Amérique Latine » (Leonet, 2018, p. 232).

*l'architecture ou d'un urbanisme attentif au contexte dans lequel on intervient. Nous pensons qu'une intervention n'est pas 100 % tournée vers la création mais se fait aussi en dialogue avec les maîtres d'ouvrages et les usagers* »<sup>31</sup>, autrement dit, avec l'existant, dans toutes ses dimensions.

À travers ses projets en urbanisme (études urbaines, création d'espaces publics, insertion urbaine d'un parcours de tramway), en architecture (conception d'équipements publics, de logements, réhabilitations patrimoniales) et en design (mobilier urbain), l'Agence Prigent aborde la démarche de projet autour des problématiques transversales suivantes<sup>32</sup> :

- L'intégration des **principes du développement durable**, dès la programmation et les premières esquisses : « *il s'agit d'analyser au mieux le lieu afin de proposer les orientations pour répondre aux autres questions* ».
- La prise en compte des problématiques d'**usage**.
- L'organisation de processus de **concertation** : « les thèmes de concertation et de démarche participative font partie intégrante de nos réflexions. (...) L'idée même de concertation est de partager une problématique de projet, de faire évoluer les points de vue des différents acteurs, et tendre progressivement vers une appropriation commune de la démarche ». S'appuyant sur des outils de concertation (diagnostic en marchant, promenade urbaine, ateliers citoyens, réunions publiques, expérimentation, maquettes...), l'Agence opère sur différents types de projet dès la phase de programmation ou d'esquisse pour des requalifications de centres bourgs, des projets de rénovation urbaine<sup>33</sup> ou des Plan Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi), etc.

Par ailleurs, le fonctionnement de l'Agence se structure autour de la certification norme ISO 9001<sup>34</sup>. En effet, Mme Prigent est consciente des « *défis permanents* » et multiples auxquels elle doit faire face : « *remporter des appels d'offres, des concours, travailler avec de nouveaux produits, penser des projets en plusieurs tranches, assister les politiques dans les choix urbains, mener à bien les chantiers, embarquer les usagers dans un rêve commune, etc.* »<sup>35</sup>. Ces challenges ont selon elle tendance « *à prendre le pas sur l'objectif final qui est de révéler, voire créer des lieux où il fait bon vivre* »<sup>35</sup>. En 2010, elle affiche pour son agence l'objectif d'obtenir la certification ISO 9001 afin de développer « *la qualité d'écoute et de partage avec les maîtres d'ouvrage et les maîtrises d'usage* »<sup>35</sup>. Nous verrons, dans la suite de notre recherche, que cette norme va faciliter le processus de réflexivité mis en œuvre dans le cadre de cette thèse.

---

<sup>31</sup> Entretien Christophe Prigent, avril 2016.

<sup>32</sup> Site internet, Agence Prigent, novembre 2018.

<sup>33</sup> La concertation s'opère plus naturellement dans un lieu en rénovation qu'en construction, puisque l'on connaît les habitants du lieu.

<sup>34</sup> Cette norme repose sur un certain nombre de principes de « management de la qualité, notamment une forte orientation client, la motivation et l'engagement de la direction, l'approche processus et l'amélioration continue » <https://www.iso.org/fr/iso-9001-quality-management.html>.

<sup>35</sup> Lettre, Maïwenn Prigent, 2013.

Ainsi, notre recherche en CIFRE s'est déroulée dans une agence aux pratiques historiquement très favorables à la participation, et facilitant ainsi, à différents niveaux, mon acculturation à la mise en œuvre de telles démarches.

## **2.2 Un environnement de travail propice au développement d'une recherche ancrée sur la pratique**

### **2.2.1 De solides attentes de la part de l'Agence**

Pour l'Agence Prigent, le dispositif CIFRE était l'occasion de porter une réflexion sur « *la question du positionnement des élus ainsi que de leurs rôles dans les démarches participatives* ». Elle était consciente que ces thèmes à destination des professionnels avaient été « *encore peu étudiés* » alors qu'elle estimait « *qu'ils étaient essentiels pour le bon déroulé du projet* ». La thèse a été envisagée comme venant « *s'appuyer notamment sur les pratiques de l'Agence et nourrir ses méthodologies participatives* »<sup>36</sup>. Maïwenn Prigent expliquait que « *en voir les différents angles, connaître les résultats et ressentis, serait extrêmement bénéfique* ». Elle y voyait aussi l'opportunité de « *proposer aux élus, une méthodologie toujours adaptée au contexte, en connaissance de cause, avec des retours d'expériences sur la base d'un corpus étayé* »<sup>37</sup>.

De mon côté, je me suis engagée à être plus qu'une simple observatrice, à pratiquer en tant qu'architecte et urbaniste, comme tous les salariés de l'Agence. J'ai ainsi, dès le début de notre projet de thèse, occupé la fonction de chargée de projets, sous la direction de Mme Prigent. Cette position a permis de suivre des projets du début jusqu'à la fin des missions confiées, de contribuer à leur conception, d'assurer le lien avec la maîtrise d'ouvrage et les cotraitants, d'élaborer et de concevoir des démarches participatives...

Madame Prigent et Monsieur Prigent ont tenu à mettre en place un environnement de travail propice au développement de ma recherche : respect des temps dédiés à la recherche, propositions de participation à des études en lien avec mon sujet de recherche, organisation d'échanges réguliers avec le Laboratoire Espace Travail (accueil du laboratoire à l'Atelier Prigent, interventions de Mme Prigent dans le cadre de séminaires de laboratoire, accueil et échanges avec Madame Zetlaoui-Léger, directrice de la thèse à titre principal).

La question de l'anonymisation ou de la « censure » a été discutée dans le cadre de mon comité de suivi de thèse, avec mes directeurs et avec la gérante de l'Agence Prigent. Il a fallu adopter le principe d'anonymisation complète des situations évoquées ; celle-ci a été demandée par l'Agence et les différents acteurs interrogés au terme de ma mission.

---

<sup>36</sup> Lettre d'engagement pour le dossier CIFRE, Agence Prigent, juin 2015.

<sup>37</sup> Maïwenn Prigent, *ibid.*



## 2.2.2 Des attentes explicites des directeurs de thèse et des laboratoires

Le Laboratoire Espace Travail (LET) de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-la-Villette « développe une approche qui privilégie l'étude des modes de pensée et d'action des différents groupes sociaux impliqués par la conception, la production et la gestion de l'espace construit et aménagé. Sa problématique insiste sur les jeux de représentations, de langages, de modèles ou de médiations qui s'y déploient. La notion de « travail d'architecture et d'urbanisme » cristallise les travaux actuels du laboratoire »<sup>38</sup>. Ainsi, ses travaux portent sur l'évolution des modes de fabrication urbaine à l'aune de grandes évolutions sociétales, comme la transition environnementale et la participation citoyenne. Il s'intéresse, par ailleurs, au développement de la recherche dans le champ de l'architecture et de l'urbain, à l'hybridation des savoirs entre experts professionnels et citoyens d'une part, et entre praticiens et chercheurs, d'autre part. A ce titre, il s'est engagé, depuis 2016 (soit un an après le début de notre thèse), dans une réflexion sur le développement des thèses en CIFRE dans les écoles d'architecture. Elle s'est traduite par des séminaires sur lesquels nous reviendrons ultérieurement. Mme Prigent et moi-même y avons été associées, dans le cadre du DPEA ; des étudiants en Post-master, se préparant à s'engager dans un doctorat, ont rendu visite à l'Agence Prigent.

Le Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP) de l'Université Paris 1 La Sorbonne associe principalement des sociologues et des politistes, mais aussi des anthropologues et des économistes. Ils « *partagent, au-delà de la diversité de leurs objets d'études (stratification, socialisation, intellectuels, médias, sociologie de la culture, production et diffusion des savoirs et des idéologies, élites sociales et politiques, processus de politisation, mobilisations, sociologie de la globalisation, etc.), un projet commun de déchiffrement du monde social attentif aux rapports sociaux de domination ainsi qu'aux dispositifs de pouvoir dans lesquels ils s'insèrent* »<sup>39</sup>. Les recherches du laboratoire s'organisent autour de trois grands axes :

- Le processus d'internationalisation et d'eupéanisation ;
- Le pouvoir et les rapports de domination ;
- La production et diffusion des savoirs et des biens culturels.

Des séminaires sont organisés régulièrement entre les doctorants du laboratoire. Nous avons, par ailleurs, participé à des journées doctorales et colloques du GIS « Démocratie et participation », dont notre directeur de thèse est membre du conseil scientifique.

---

38 <https://www.let.archi.fr/spip.php?rubrique3>.

39 <http://www.cessp.cnrs.fr/spip.php?article442>.

# 3 Problématique

## 3.1 Formulation de la problématique : questionnements et hypothèses

### 3.1.1 Questionnements

L'analyse de la littérature scientifique sur l'implication des habitants dans la transformation du cadre de vie nous a montré que la recherche s'était jusqu'à présent peu attachée aux **attitudes et comportements des élus locaux de petites villes comme Maîtrises d'Ouvrage (MOA) occasionnelles**. Cette situation en immersion dans une agence d'architecture et d'urbanisme m'a permis de m'y intéresser, en m'interrogeant plus particulièrement sur les relations qui peuvent s'établir entre l'élu local et les structures professionnelles qu'il mandate.

Notre travail de recherche ne s'est pas intéressé à des structures spécialisées dans le domaine de la participation qui ont fait l'objet de plusieurs publications ces dernières années (Magali Nonjon (2005), Alice Mazaud (2012 ; 2013, 2015 ; 2005) ; Laurence Berrher, Mario et Louis Simard (2017)), mais à la façon dont une agence mandatée pour des mission d'études urbaines peut être aussi amenée à prendre en charge la mise en œuvre d'une démarche participative, à la demande, plus ou moins explicite, d'un maître d'ouvrage.

Comment les élus de petite ville, maîtres d'ouvrage occasionnels, recourent-ils à une structure d'assistance en architecture et urbanisme, pour conduire un « projet urbain participatif »<sup>40</sup>, dans un contexte général de diminution de leurs moyens humains, financiers et d'affaiblissement de leurs prérogatives à l'échelle communale ? Quelles relations s'établissent entre ces élus locaux, et leur appareil politico-technico-administratif, d'une part, et ce type de consultant, d'autre part ?

Trois grands axes de recherche structurent ce questionnement général et ont guidé la démarche de recherche :

- Le premier concerne **la posture de l'élu local vis-à-vis de la démarche de participation** et la nature de son implication. Comment l'élu d'une petite ville en France se positionne-t-il comme maître d'ouvrage dans les projets urbains ? Quelle est son implication dans un processus de projet urbain participatif ? Comment porte-t-il ce type de démarche ? Comment exprime-t-il cette commande aux prestataires qu'il a sollicités pour concevoir un projet urbain participatif ? De quelle manière se constitue le processus décisionnel ? Quel système d'acteurs est mobilisé ? Quelles

---

<sup>40</sup> Nous utiliserons cette expression dans le cadre de notre thèse afin de qualifier un projet urbain qui intègre un dispositif participatif, au-delà du stade consultatif.

régulations et négociations s'opèrent entre les parties prenantes afin de mettre en œuvre ce projet ? À quels échelons territoriaux ont lieu ces régulations ? Quels savoirs et savoir-faire supposent-elles de mobiliser ? En quoi la participation interpelle-t-elle les cultures politico-administratives et professionnelles locales ?

- Le deuxième porte sur **le positionnement d'une agence d'architecture et d'urbanisme** par rapport à une demande de mise en place de **démarches de projet urbain participatif émanant d'une petite ville** : comment est-elle mandatée, quelles missions lui sont confiées ? À quels enjeux et difficultés se trouve-t-elle confrontée par rapport à l'organisation du système d'acteurs ? Quelles sont les conditions de mise en œuvre de telles démarches, en termes de management de projet ? En quoi questionnent-elles les cultures professionnelles qui interviennent auprès des élus en tant qu'assistants à maître d'ouvrage ou maîtres d'œuvre ?
- Le troisième s'intéresse aux **relations** qui s'établissent **entre une agence d'architecture et d'urbanisme et un élu local de petite ville affaibli** : quel est le rôle d'une agence d'architecture vis-à-vis d'un élu dans un contexte de transferts de compétences vers l'intercommunalité et de crise des finances publiques auxquelles doivent faire face les collectivités ? Comment s'articulent les échelons communal et intercommunal dans le portage du projet, et quelles sont les conditions de mise en œuvre d'une démarche participative dans un tel contexte ? À quelles difficultés et nouvelles modalités d'exercice se trouvent conjointement confrontés l'élu local et la structure qui l'assiste ?

### 3.1.2 Hypothèses

Quatre hypothèses découlent de ces questionnements :

- H1 : La première hypothèse considère **qu'il n'existe pas une figure de l'élu mais des figures plurielles d'élus**, adoptant différentes positions liées à leurs compétences et à leurs trajectoires personnelles en tant que maîtres d'ouvrage de petite ville face à la participation. La mise en place d'une telle démarche serait avant tout considérée comme une contrainte supplémentaire pour ces élus et principalement utilisée à des fins d'acceptabilité sociale ou de résolution des conflits dans les projets urbains. Cette hypothèse se fonde sur les travaux initiés par Etienne Ballan (2009), Anne Cadoret et Jean-Eudes Beuret (2011) concernant plus largement les rapports des élus à la participation.
- H2 : La deuxième hypothèse suppose que, **dans un contexte de petite ville, le maire ou le président de l'intercommunalité constitue, avec ses proches collaborateurs, le principal régulateur du système politique local et du projet urbain participatif**. De récents travaux de recherche ont, en effet, montré que les 3/4 des projets en urbanisme restent encore au stade consultatif (Jodelle Zetlaoui-Léger et al., 2013), et qu'ils ne parviennent à atteindre un niveau

participatif supérieur que s'ils sont portés et assumés par des acteurs politiques ayant compétence à décider.

- H3 : La troisième hypothèse suggère que la dimension participative de la **démarche de projet urbain réinterroge la construction du processus décisionnel et l'organisation du pilotage par des communes** qui doivent alors composer avec le renforcement des compétences de l'échelon intercommunal en matière d'urbanisme, avec la baisse de dotations aux collectivités liées à un contexte de crise économique ainsi que les réformes territoriales et fiscales opérées par les derniers gouvernements.
- H4 : La quatrième hypothèse suppose que **les savoirs et savoir-faire requis par la maîtrise d'ouvrage d'un projet urbain participatif de petite ville, et le contexte de l'intercommunalité requestionnent les savoirs et savoir-faire de tous les acteurs : politiques, techniciens, administratifs et praticiens qui ont l'habitude de les assister**. Dans ce contexte, le rôle d'une agence d'urbanisme et d'architecture dépasse la formulation de propositions de conception, la création d'outils participatifs voire l'animation d'une démarche participative. Elle suppose d'accompagner la collectivité, au sens large, à organiser un système d'acteurs et son processus de décision. Cette dernière hypothèse suppose également que, dans un contexte de moyens réduits et de transfert de compétences, où les élus de petite ville et leurs services ont des difficultés à instruire et à porter un projet urbain dans la continuité, celui-ci tend à être pris en charge par des technostructures propres à l'intercommunalité, ou sont externalisées à des sociétés d'aménagement - qui n'ont pas forcément le souci d'une prise en compte fine de l'existant, et notamment des attentes des habitants les plus impactés (Zetlaoui-Léger et al., 2015b). La demande de participation, qui peut émaner de la collectivité directement concernée par le projet, ne serait pas donc forcément suivie et appuyée par les « véritables instances de pilotage » de l'opération, rendant d'autant plus délicate la mission du bureau d'étude à qui elle a été confiée.

Les trois situations de projet que nous présenterons dans le chapitre suivant permettent de s'emparer de ces questions de recherche.

## 3.2 Trois communes du grand Ouest peu influencées par le modèle participatif défendu par la métropole nantaise

### 3.2.1 Une politique de participation solide à l'échelle métropolitaine

La politique de participation de la métropole nantaise est issue d'une longue histoire initiée dès 1989, sous la mandature de son maire Jean-Marc Ayrault, avec la mise en place de Comités Consultatifs pilotes sur cinq quartiers prioritaires de la métropole qui « visaient à co-produire des politiques publiques avec les habitants »<sup>41</sup>. S'inscrivant dans le contexte favorable initié par la loi Nationale d'Orientation du 6 février 1992, la majorité municipale de gauche exprime alors sa volonté de développer des instances consultatives plus approfondies que celles imposées par la législation (Le Galic, 2004). Le programme de Jean-Marc Ayrault pour les municipales de 1995 souligne cette intention : « *il nous faut aller plus loin dans la démarche démocratique par la création de nouveaux instruments de dialogue et des points de vue (...) afin de mieux répondre aux besoins d'information et de participation* ».

Sous sa mandature, l'implication de la société civile dans la politique locale peut se découper en deux grandes périodes (Renard, 2010) :

- La **Conférence Consultative d'Agglomération**, créée en 1996, regroupe des représentants d'associations, des membres des différentes chambres consulaires et des syndicats patronaux et de salariés, ainsi que des personnes dites qualifiées. À la suite de la loi Voynet de 1999, la CCA s'est transformée en Conseil de Développement, pour donner vie à la Communauté Urbaine, qui remplaçait le district<sup>42</sup>. Ce conseil accueille des citoyens volontaires : 200 personnes issues de toute l'agglomération en font partie.
- En 2002, le « **Dialogue citoyen** » s'appuie, au plus près des citoyens, sur des instances de quartier<sup>43</sup>, les Conseils de quartier. Des ateliers citoyens, dont la métropole désigne les thèmes, sont ouverts à tous les habitants pour coproduire les politiques publiques. L'avis citoyen, production finale d'un atelier, matérialise l'avis collectif que se sont forgés les participants et auquel la métropole donne une réponse. Les résultats de ces échanges sont mis en ligne dans leur intégralité. En 2010, la « charte du dialogue citoyen » est établie à partir du travail de 44 personnes (24 agents municipaux, 10 élus et 10 citoyens).

Cette posture pro-participation est poursuivie sous le mandat de Johanna Rolland (2014-2020). Dans son parcours professionnel, elle a développé des dispositifs participatifs sur des quartiers prioritaires et est

---

<sup>41</sup> Bolo (Pascal), « Conseils de quartier : comment revisiter la démocratie territoriale ? », Les cahiers de l'évaluation n°6, Novembre 2012, p.4.

<sup>42</sup> [www.nantes-citoyennete.com](http://www.nantes-citoyennete.com), archives, 2006.

<sup>43</sup> Voir les Cahiers de l'évaluation sur le site de Nantes Métropole.

particulièrement sensible à cette question : « *Quand on fait de la participation, ce qui est important, c'est de se dire que le résultat compte autant que le processus : je suis convaincue que nos projets sont plus créatifs, plus crédibles et plus concrets quand on y associe les habitants* »<sup>44</sup>. À travers son projet de « dialogue citoyen » elle vise deux objectifs : « *améliorer les politiques publiques tout en permettant au citoyen de prendre part au dessein collectif par le dialogue et la co-construction* »<sup>45</sup>. Les dispositifs participatifs déployés sur la métropole sont nombreux et abordent des thématiques telles que la transition environnementale initiée dès 1996 avec une première démarche d'agenda 21.

Nantes est aujourd'hui perçue comme une métropole de référence en termes de politiques publiques liées à la participation ; « *Nantes réinvente la démocratie participative* »<sup>46</sup>, « *Nantes Métropole innove dans le champ de la participation citoyenne* »<sup>47</sup>, « *Participation des habitants : la métropole de Nantes crée les conditions de la confiance* »<sup>48</sup>. Johanna Rolland défend des dispositifs de participation pour les métropoles, tournés vers les territoires : « *je pense par contre qu'il y a une aspiration à d'autres modes d'engagement et à d'autres modes de contribution collectives et que de ce point de vue, nos territoires et nos métropoles, en dialogue avec les autres territoires, doivent être des laboratoires d'imagination* »<sup>49</sup>.

Malgré une proximité géographique avec la métropole, les trois études de cas ne bénéficient pas de son influence et de son engagement dans les dispositifs participatifs. Lorsque l'Agence Prigent est mandatée par ces collectivités, leur culture de la participation est faible, voire inexistante.

### **3.2.2 Trois petites villes situées hors métropole, aux élus locaux peu sensibilisés et peu ouverts aux dispositifs participatifs**

Pour rendre compte de la manière dont l'élu local peut se trouver à engager et à gérer des processus participatifs, ainsi que des relations qui s'instaurent avec le bureau d'études urbaines - l'Agence Prigent - qui l'assiste, nous avons décidé de nous arrêter sur trois « situations de projets ». Elles illustrent différentes façons dont la question de la participation peut émerger dans les commandes auxquelles répond l'Agence. Elles ont pour point commun de se dérouler dans des contextes politiques locaux relativement peu propices à la mise en place de démarches participatives ou, du moins, n'ayant pas véritablement d'engouement à cet égard.

Dépourvus de culture de la participation, les élus de la MOA n'expriment au départ aucune envie, ni demande explicite de participation. La mise en œuvre des dispositifs participatifs observés résulte d'éléments extérieurs à la collectivité.

---

<sup>44</sup> Intervention de Johanna Rolland dans le cadre de la soirée-rencontre organisée par le nouvel Obs « Que sera la politique en 2049 ? », 2 juillet 2019, Nantes.

<sup>45</sup> <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/>

<sup>46</sup> Natacha Gorwitz, Public Sénat, 5 juin 2015.

<sup>47</sup> Magali Marlin, La 27<sup>e</sup> région, 6 décembre 2016.

<sup>48</sup> Caroline Megglé, Banque des Territoires, 26 octobre 2018.

<sup>49</sup> Intervention de Johanna Rolland dans le cadre de la soirée-rencontre organisé par le nouvel Obs « Que sera la politique en 2049 ? », 2 juillet 2019, Nantes.

Ces petites communes n'ont également pas d'habitude de porter des projets urbains, et sont amenées à composer, dans de telles circonstances, avec les volontés du niveau intercommunal. Ces situations sont celles que rencontre le plus fréquemment l'Agence Prigent dans ses missions, et c'est à travers elles qu'elle a cherché à développer une méthodologie de projet, en s'appuyant sur l'opportunité d'expérimentation que constituait le dispositif de la CIFRE.

Caractérisée par un tissu urbain peu dense, la **commune A** est la polarité d'une intercommunalité constituée de petites villes dotées de peu de services et d'équipements. Le territoire intercommunal se positionne à proximité de deux agglomérations urbaines structurantes du territoire. Il s'affirme ainsi comme un espace d'accueil des ménages en provenance de ces deux villes majeures du département, ce qui explique, en grande partie, le solde démographique positif des communes qui le constituent. La mission débute en octobre 2015, soit trois mois avant la fusion annoncée des communes de l'intercommunalité pour créer une commune nouvelle, dont la commune A sera le centre administratif et politique.

Depuis 2014, elle est pilotée par une mairesse à la tête d'une liste divers droite. Ancienne adjointe aux affaires culturelles et à la communication, elle a remporté, au premier tour, la mandature 2014-2020, et succède au maire centre droit, à la tête de la commune pendant trois mandats.

La commune A s'inscrit sur un territoire n'ayant pas de culture particulière de la participation : aucun dispositif participatif ou de politique publique incitatif en la matière (agenda 21 ; charte) n'a encore été développé. Pourtant, ce territoire rural est reconnu à l'échelle régionale et nationale pour le positionnement avant-gardiste de ses politiques publiques et sa capacité à innover :

- Après avoir subi, comme la majorité des villes françaises, les conséquences de la crise de l'industrie, le territoire observe, depuis 2010, un net renforcement de son appareil productif : « sa capacité à renouveler son tissu économique apparaît d'autant plus remarquable qu'aucun autre espace voisin n'a observé une telle mutation »<sup>50</sup>.
- On observe une forte culture collaborative entre les communes au plan institutionnel, et une ambition forte de mutualisation et de regroupement des communes chez les élus de ce territoire. Depuis plus de 10 ans, les élus s'interrogent sur les modalités possibles de rationalisation de leur territoire. Bien que cette fusion de communes nouvelles ne soit pas aussi nécessaire pour la polarité de la commune A que pour les communes alentour dépourvues d'équipement et de moyens, les élus de la commune A s'engagent dans cette démarche afin de permettre au territoire de résister et d'exister face aux pressions des agglomérations avoisinantes.

La **commune B** est une « *petite ville intégrée à une logique de fonctionnement d'agglomération* » (Mainet, 2011) dont la population ne cesse d'augmenter depuis une vingtaine d'années. Depuis 1996, les maires de la commune B se succèdent, tout comme les plans guide d'aménagement du centre-ville. À chaque mandat, le maire réalise un équipement « parachuté » au cœur de la commune. Cet enchaînement de maires et de projets architecturaux sans continuité, ni vision urbaine, empêche un aménagement cohérent du cœur de la

---

<sup>50</sup> Extrait du diagnostic transversal du PLUi de la communauté de communes A.

commune. Le maire élu en 2014, sans étiquette, a pour projet politique principal de mener à bien ce plan guide sur lequel il a travaillé auparavant en tant que conseiller municipal et voir aboutir un aménagement global pour le centre-ville. La commune B n'a pas de culture de la participation bien qu'elle s'inscrive dans une intercommunalité sensible à cette question et avec laquelle l'Agence a déjà travaillé. Le projet est mené par la commune B sans solliciter l'intercommunalité pourtant reconnue pour sa capacité d'action.

Enfin, la **ville C** est une commune d'environ 12 000 habitants située dans le Grand Ouest. Petite « ville isolée », elle est un centre de bassin de vie qui polarise des territoires ruraux. Avec une identité urbaine dominante, elle fait partie d'une intercommunalité dont elle est la ville centre : le maire de la ville C est aussi le président de l'intercommunalité. Cette maîtrise d'ouvrage n'a pas l'habitude d'impliquer les habitants dans ses projets de territoire, son maire-président étant « réticent » vis-à-vis de la participation. Plutôt de centre droit, il est connu pour son approche éloignée du terrain et peu ouverte aux démarches participatives. Par sa profession et son statut, il est ce qu'on pourrait qualifier de notable au sens d'Alain Faure : « *une personnalité qui tire de son statut d'élu local, le droit de faire de la politique pendant très longtemps et sur plusieurs niveaux de territoires à la fois* » (2015, p. 3). Réélu chaque année depuis 2001, le maire de la ville C a succédé à son père, à la tête de cette ville pendant plusieurs décennies. La mission, menée avec le Conseil citoyen du quartier prioritaire des Châtaigniers, s'inscrit dans le contexte de la loi LAMY.





## 4 Structure de la thèse

La première partie s'attache à dresser **l'état des recherches sur l'élu et la participation**. Elle définit, dans un premier temps, la genèse du projet urbain en France et la prise en compte récente de l'habitant comme partie prenante. Elle interroge l'activité de programmation, prérogative de la maîtrise d'ouvrage, en principe sous la responsabilité politique de l'élu, difficilement identifiée et distinguée de l'activité de conception, notamment en urbanisme. Enfin, elle éclaire le système d'acteurs que mobilise le projet urbain avec la structuration de la maîtrise d'ouvrage urbaine, dans le contexte de petites villes, ainsi que les spécificités de ce contexte territorial et les modalités d'assistance de l'élu pour la mise en œuvre d'un projet urbain participatif.

La deuxième partie s'intéresse à **trois « situations de projet »** afin de rendre compte de la manière dont l'élu local peut engager et gérer des processus participatifs, ainsi que les relations qui se nouent avec l'agence d'architecture et d'urbanisme qui l'assiste. Pour rendre compte de l'émergence de la participation dans les commandes de l'agence, sont décrits les missions et les dispositifs mis en œuvre. Puis, sont analysées trois situations de projet urbain participatif au regard des difficultés rencontrées par les élus et l'Agence Prigent. Enfin, la troisième partie a pour objectif de **croiser l'analyse des situations de projet et les travaux académiques** dans la partie 2 au regard de l'état des recherches sur l'élu de petite ville face au projet urbain participatif. Elle souligne la place du maire dans le projet urbain participatif et les spécificités des maîtrises d'ouvrage occasionnelles de petite ville face à la participation. Enfin, elle approfondit les spécificités de la relation qui s'instaure entre le maître d'ouvrage et l'agence. Elle se focalise plus particulièrement sur l'apport de la recherche au développement d'une expertise liée à la participation citoyenne en urbanisme.







# Première partie

## **L'élu et les acteurs du projet urbain participatif dans un contexte de petite ville**

En France, l'introduction de la notion de projet urbain dans les années 70-80 amorce une nouvelle étape dans l'histoire contemporaine de la transformation urbaine (Hayot, 1997). Considérée comme un « *retournement du paradigme central de l'urbanisme* » (Lacaze, 1995), elle rompt avec le développement des modèles d'urbanisation et de « plans-masses » faiblement contextualisés, caractéristiques de la reconstruction et de l'aménagement de nouveaux quartiers au cours de l'après-guerre et des Trente Glorieuses. Elle traduit le souhait de dissocier une « *planification trop systématique et trop mécanique de l'espace et de découvrir de nouvelles rationalités, moins détachées des hommes, plus proches des conduites et aspirations, et probablement plus complexes* » (Roncayolo, 2000).

Le principe du « projet urbain » à l'échelle « locale » devient le nouveau vecteur de développement (Claude, 2000). Initialement associée à une démarche collective et de prise en compte de l'existant, y compris des habitants qu'il s'agit de « ménager » (Toussaint et Zimmermann, 1998), la démarche de projet urbain telle qu'elle est mise en pratique en France, envisage finalement peu leur implication, au moins jusqu'au milieu de la décennie 2000. Malgré l'expérience de référence de Bologne dans les années 70 (Tomas, 1998), les expériences qualifiées comme « projets urbains », et les recherches qui y sont associées en France dès les années 80/90, ne considèrent pas l'habitant comme partie prenante du projet.

À travers ce chapitre nous allons évoquer :

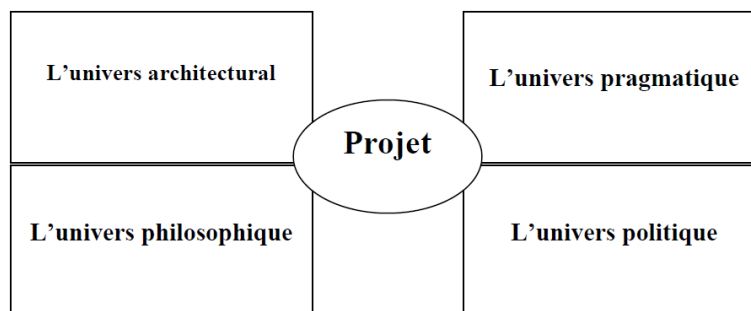
- La genèse du projet urbain en France et la prise en compte récente de l'habitant comme partie prenante.
- L'activité de programmation, prérogative de la maîtrise d'ouvrage, en principe sous la responsabilité politique de l'élu, difficilement identifiée et distinguée de l'activité de conception, notamment en urbanisme.
- Le système d'acteurs que mobilise le projet urbain avec la structuration de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans le contexte de petite ville ainsi que les spécificités de ce contexte territorial et les modalités d'assistance possibles de l'élu pour la mise en œuvre d'un projet urbain participatif.

# 1 Le projet urbain, entre approche typomorphologique, socio-politique et urbanistique : quelle place pour l'habitant ?

## 1.1 Le projet de transformation spatiale : une action processuelle et collective contextualisée

Si, en Architecture, le projet est une notion ancienne, qui apparaît à la Renaissance avec la structuration et l'autonomisation de la profession d'architecte, le concept n'est pas la propriété d'une discipline (Pinson, 2000). Jean-Pierre Boutinet (1990, 2014) met en évidence quatre univers dans lequel la notion de projet s'est constituée au cours de son histoire (Figure 2).

**Figure 2 Repères sur la constitution historique du projet**



*Source : Bréchet et Desreumaux, 2006*

Employée dans le domaine de l'architecture, la notion de projet signifie par son étymologie latine *projicio*, « jeter vers l'avant », intégrant d'emblée une double dimension spatio-temporelle. Au cours du XV<sup>ème</sup> siècle, il prend les formes « pourject » et « project<sup>51</sup> » avec des connotations d'aménagement spatial. Lors de la création du Quattrocento italien, il s'oriente vers la nécessité d'articuler conception et réalisation : le projet est abordé comme une anticipation cognitive qui appelle une véritable instrumentation. Sous l'influence des Lumières, le terme se politise et se voit valorisé dans ses dimensions sociale, philosophique et sociétale par les écrits de penseurs tels que Jean Jacques Rousseau, mais aussi d'Emmanuel Kant (Bréchet et Desreumaux, 2006). Enfin, dans l'univers philosophique, l'intentionnalité du projet émerge à travers les auteurs des

<sup>51</sup> La notion de « projet » provient du « déverbal *projectus* (saillie, extension) qui tient son origine dans *projicere* (jeter en avant), le projet indique l'action de jeter en avant, plus précisément l'idée que l'on extériorise ou ce que l'on avance, le plan conçu pour réaliser cette idée » (Boutinet et Bréchet, 2014, p. 12).



courants existentialistes et phénoménologiques tels que Jean-Paul Sartre (1943) : le projet est vecteur de liberté de l'homme ; il finalise le comportement humain et le dissocie de la perspective mécaniciste.

Jean-Pierre Boutinet (2010) propose une grammaire des conduites à projet qu'il définit selon sept grandes familles : les projets individuels liés à l'âge de la vie, les projets de couple, les projets d'objet, les projets d'action, les projets d'événement, les projets organisationnels et les projets sociétaux (Figure 3).

**Figure 3 Les sept grandes familles de projet**

**Pôle individualisé**

**Les projets individuels liés aux âges de la vie**

Des jeunes (d'orientation, d'insertion) ou des adultes (professionnel, familial, de carrière, de formation, de retraite).

**Les projets de couple**

Existentiel, affinitaire ou de réalisation partagée.

**Les projets d'objet**

A façonner, à reconfigurer ou à atteindre.

**Les projets d'action**

Politique, éducative, thérapeutique, d'aménagement ou paysager ...

**Les projets d'événement**

A commémorer ou à célébrer.

**Les projets organisationnels,  
d'entreprise ou d'établissement**

De référence, stratégique ou management de/projet.

**Les projets sociétaux**

Globaux, attestataires ou contestataires ; locaux, attestataires ou contestataires.

**Pôle socialisé**

Source : Boutinet, 2010

Le **projet urbain** se positionne dans la famille des « projets d'action », avec une dimension intrinsèquement collective, structurée par un ensemble de décisions mais aussi d'incertitudes. Cette approche, développée dans un premier temps par Herbert Simon (1969), considère le projet comme le fruit d'un processus de prise de décisions au sein d'une organisation collective opérant selon un modèle de rationalité « limitée ». L'activité de conception, qui permet de définir à la fois les contenus et les formes de l'action, progresse au gré des décisions qu'il prépare. Instrumentée, elle constitue un artefact donnant lieu au déploiement d'outils, d'une dynamique de savoirs et de relations (Bréchet et Desreumaux, 2006 ; Hatchuel, 2000).

Dans cette perspective, Jean-Pierre Bréchet et Alain Desreumaux (2006) caractérisent le projet au fondement du collectif en quatre grands axes :

- Premièrement, le projet organisationnel dans sa dimension collective comporte une **dimension existentielle** et une **dimension opératoire**. Tout projet s'appuie sur des personnes ou des groupes de personnes sous-entendant une dimension individuelle et collective. Le projet urbain se singularise par ce caractère technique voué à se terminer. Il se distingue des projets existentiels interminables où le projet n'a une fin qu'avec la disparition de l'acteur qui le porte. Le caractère technique «  *vise un objet à élaborer, éventuellement idéalisé dans un premier temps mais qui deviendra, une fois réalisé, indépendant de son auteur* » (Bréchet et Desreumaux, 2006, p. 8) Il se distingue, par ailleurs, par sa dimension collective: il s'exprime «  *par la singularité d'une organisation, une opérativité (le projet vise à faire advenir l'organisation elle-même), dans un contexte d'incertitude sur l'environnement et les actions à mener* » (Bréchet et Desreumaux, 2006, p. 8).
- Deuxièmement, le projet articule **l'ordre des fins et des moyens**. Tout projet sous-entend que sa conception sera suivie d'une phase d'exécution : «  *le projet ne tient que l'anticipation de son exécution. Le projet substantif (le contenu des fins) ne se comprend que par le projet procédural (les voies et les moyens de l'action)* » (Boutinet et Bréchet, 2014).
- Troisièmement, le projet en tant que fondement d'une **action collective** est **anticipation** mais il n'est **pas planification**. Dans le cadre de notre travail, nous nous appuyerons sur cette perspective pragmatique du projet où celui-ci est appréhendé «  *comme une anticipation à caractère opératoire de type flou d'un avenir désiré* » (Boutinet et Bréchet, 2014, p. 14). Il se distingue des anticipations de type déterministe, par son caractère jamais complètement réalisé, et perpétuellement à reprendre en «  *cherchant continuellement à polariser l'action vers ce qu'elle n'est pas* » (Boutinet et Bréchet, 2014, p. 14).
- Enfin, le projet «  *met en jeu une adaptation mais il n'est pas ballotement erratique* ». Le projet : «  *(...) implique de prendre continuellement en compte la complexité et l'incertitude des situations ambiantes, dans ce qui fait leur singularité, et la diversité des postures parfois imprévisibles adoptées par les acteurs qui gravitent autour de ces situations* » (Boutinet et Bréchet 2014, 18).

Ainsi, le projet, notion diffusée à partir du monde de l'architecture, s'est progressivement déployé dans de nombreux univers. Il représente un dispositif d'anticipation à finalité opératoire, de conception et de régulation de l'action «  *comme une enquête sur une situation présente, une situation qui interroge et ne laisse pas indifférent ; cette enquête constitue une investigation utile si ce n'est indispensable à l'action* » (Boutinet et Bréchet, 2014, p. 98). Il se caractérise, entre autres, par sa perspective pragmatique, qui constitue pour un individu ou un collectif, une aide indispensable à l'action. **Dans le cadre de notre thèse, nous appréhendons le projet comme action collective**. Dans la perspective initiée par Herbert Simon, il s'agit de l'analyser pour en comprendre autant le contenu que le processus, à travers sa complexité organisationnelle.

Jean-Pierre Boutinet (1990) décrit le projet d'aménagement spatial comme une « *activité collective de maîtrise progressive d'un espace donné pour le domestiquer, le rendre habitable* », avec quatre attributs :

- « *La négociation permanente entre les différentes instances de la collectivité qui cherche à maîtriser son espace ;*
- *Le temps avec ses délais, son horizon indéterminé qui disqualifie tout ce qui est de l'ordre du ponctuel et de l'immédiat ;*
- *L'espace avec l'identification de contraintes, de possibles, et de tout ce qui constitue la singularité du lieu ;*
- *Les moyens disponibles ou à mobiliser, notamment financiers ».*

Ces différentes caractéristiques de la notion de projet dans le domaine de l'urbain interrogent la nature des processus engagés et la dimension collective généralement invoquée dans le projet urbain. Cette notion de projet urbain devient de plus en plus floue (Arab, 2004) :

- Tout ce qui renvoie à la fabrication de la ville est qualifié de projet urbain (Toussaint et Zimmermann, 1998) pour signifier une approche plus stratégique et plus contextualisée de la transformation des lieux.
- L'approche varie selon les acteurs qui la mobilisent (Gardesse, 2011) : « *Pour les uns, il est simplement une manière de travailler sur la ville en réunissant les acteurs ; c'est une méthode, un partenariat. D'autres y voient un geste architectural à l'échelle du quartier. Pour d'autres, enfin, il s'agit plutôt d'un travail de réhabilitation urbaine* ». Les maires l'utilisent « *à tout va* » (Ingallina, 2008), les pouvoirs publics l'entendent comme un projet politique tandis que les aménageurs, les investisseurs et les techniciens de la construction s'attachent à sa dimension opérationnelle et matérielle, cadrée par des procédures et des réglementations précisément définies.

Afin d'appréhender la littérature riche sur le projet urbain et les différentes notions qu'il sous-entend, nous proposons de l'aborder selon trois entrées : l'approche typo-morphologique, l'approche socio-politique et l'approche urbanistique à l'échelle plus opérationnelle. Or quelles que soient les perspectives qu'ils adoptent, les travaux de recherche, à quelques exceptions près, abordent peu ou pas le statut et la place des habitants dans le projet urbain, jusqu'à la fin de la décennie 2000.

## 1.2 L'approche typo-morphologique du projet urbain

L'analyse typo-morphologique du projet urbain est issue d'une méthode d'analyse développée au sein de l'école d'architecture italienne des années 1960 (Aymonino, 1970 ; Caniggia, 1963 ; Muratori, 1959 ; Rossi, 1981). Au croisement de deux disciplines, elle combine l'étude de la morphologie urbaine et celle de la typologie architecturale (Figure 4). Elle appréhende la forme urbaine ou la « *superstructure* » (parcellaire, trame viaire, etc.) par rapport à la typologie du bâti ou « *l'infrastructure* » (Pinon et Dupré-Henry, 1992). Elle met l'accent sur la revalorisation des tissus urbains anciens avec pour argument principal que l'histoire de la ville

est inscrite dans la forme du bâti et du tissu urbain, contrairement au modernisme qui s'abstrait de l'histoire du lieu.

**Figure 4 L'appréhension de l'urbanisme à travers les formes urbaines et la typologie du bâti**



Source : Muratori, *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, 1960.

Dans les années 80 en France, un groupe de recherche de l'École d'Architecture de Versailles, en particulier les architectes Jean Castex et Philippe Panerai (Castex, Céleste et Panerai, 1980), réintroduisent l'approche typo-morphologique en France. A cette époque la notion de projet urbain se développe à l'échelle « locale » et devient le nouveau vecteur de développement à la suite des lois de décentralisation de 1983 et 1984 (Claude, 2000). Les professionnels de l'urbanisme sont censés passer « d'une culture de l'étude » séquentielle et successive « à une culture de projet » (Avitabile, 2005) où il s'agit réfléchir collectivement avec plusieurs acteurs institutionnels et professionnels à la définition d'une opération.

Pour autant, les architectes français qui, à partir des années 90, développent la théorisation du projet tout en proposant des éléments de méthode, l'envisagent à travers une dimension essentiellement spatiale voire formelle : « Le but du projet urbain est de créer les conditions de l'édification et la gestion du tissu (...). Sans assimiler (son) travail à l'élaboration de prototypes reproductibles à l'identique comme aux temps héroïques des Siedlungen ou des grands

*ensembles, la mise au point du projet suppose de définir, assez précisément parfois, les caractères typologiques des édifices à construire*» (Mangin et Panerai, 1999, p. 33). Le projet est surtout présenté comme un travail de conception typo-morphologique à différentes échelles qui, en réaction aux approches modernistes de l'après-guerre, serait plus respectueux du patrimoine local et des tracés historiques (Mangin et Panerai, 1999). Il ne repose pas sur un travail d'identification et de définition d'une demande politique et sociale, de programmation, terme totalement absent du vocabulaire des architectes comme des aménageurs et des opérateurs qui se contentent d'évoquer la notion de « programme ».

Seul l'architecte Christian Devillers (1994) qui s'est lui aussi intéressé au rapport entre la forme urbaine et le bâti, mais aussi par ses collaborations avec des sociologues au début des années 70, aux intentionnalités sociales qu'il révèle via la question du type (Devillers, 1974), évoque l'importance des usages dans le projet urbain. Il définit celui-ci comme une *« pensée de la reconnaissance de ce qui est là, des traces, du substrat, une reconnaissance du mouvement et du flux dans lesquels on se situe. (...) Faire du projet urbain, c'est de la relation plutôt que des objets ; dans le temps autant que dans l'espace »* (Devillers et Riboulet, 1994, p. 7). Il dénonce les architectes qui réduisent le projet urbain à un plan ou des idées esthétiques sans reconnaître son caractère mouvant et les questions d'usage que la fabrication de la ville soulève. Pour lui, le projet urbain n'est pas planification ; sa finalité est de *« rendre l'espace à l'usage »* (Devillers et Riboulet, 1994, p. 17). L'accumulation d'usage offre à l'espace public une « valeur » qui devient *« mémoire et potentialité d'usage »* (Devillers et Riboulet, 1994, p. 33). Il se distingue des autres théoriciens par son approche du projet urbain, certes typo-morphologique mais avec cette entrée qui témoigne une certaine attention à l'espace social, vécu, pratiqué. Cependant, il ne précise pas que la prise en compte de celui-ci nécessiterait des démarches impliquant des habitants dans les projets urbains.

Les limites de l'approche typo-morphologique du projet urbain « à la française » sont perceptibles dans le cadre de notre travail. Il est envisagé par les architectes à travers une dimension essentiellement spatiale voire formelle : pour une partie des concepteurs, il s'agit surtout d'être soucieux, à travers leur expertise personnelle, du passé et du patrimoine local plutôt que de s'appuyer sur un travail collectif d'identification et de définition d'une demande sociale. Procédant à une analyse historique des plans de la ville, la question des usages contemporains et de l'implication des habitants est absente de leurs démarches.

Une deuxième approche *« économique et socio-politique »* du projet urbain, qui s'est dessinée dès les années 70, s'intéresse davantage à l'exercice du pouvoir et aux systèmes d'acteurs dans le projet urbain.

### **1.3 L'approche socio-politique du projet urbain**

L'approche socio-politique du projet urbain repose tout d'abord sur une analyse des modes de production issus de l'économie capitaliste (Reigner, 2013) mais aussi sur celle des relations de pouvoir entre les élus locaux et l'État, avec pour arrière-plan, la décentralisation des compétences.

Dès les années 70, le philosophe Henri Lefebvre (1974) et le géographe britannique David Harvey appréhendent le rôle que tient l'espace dans le développement du capitalisme. Ils dénoncent son instrumentalisation comme un outil puissant au service de ce mode de production. Le « domaine de la lutte » ne serait plus seulement l'usine mais serait plus largement la ville : l'espace public devient politique comme participant également à une exploitation des travailleurs dans leur vie quotidienne. Très critique vis-à-vis de la planification urbaine française des années 70, Henri Lefebvre défend un « *droit à la ville* » face à l'utilisation « *de l'espace comme un instrument par les classes dominantes* ». Dans la continuité de ces travaux, à une époque d'essor de la planification urbaine, la rénovation urbaine de Paris est analysée comme « *armes économiques et politiques employées par les pouvoirs publics pour entretenir ou reproduire les divisions et les inégalités sociales* » (Reigner, 2013, p. 7). Alors qu'Henri Lefebvre défend la gestion de la quotidienneté comme la possibilité « *d'une prise citoyenne pour dénoncer les contradictions du capitalisme* », Manuel Castells (1969) dénonce la planification urbaine où les politiques dites du « cadre de vie » ne sont « *qu'une vaste entreprise de mystification* ». Or en formulant son concept de « *droit à la ville* », Lefebvre (1968) se réfère à une réappropriation des processus de décision et des outils de production de la ville par ses habitants. Le principe de participation de chaque citoyen au devenir de la ville qu'il défend ainsi, devait contribuer à réduire les inégalités, à limiter les formes de ségrégation et à favoriser l'éclosion d'une ville plus inclusive et démocratique. Or cette idée d'une production urbaine à laquelle contribueraient activement les habitants reste particulièrement absente des débats scientifiques et techniques sur l'urbanisme en France durant les deux décennies qui suivront<sup>52</sup> ; l'aménagement urbain y est essentiellement appréhendé à travers la dualité « État versus Local » et les compétitions politiques et économiques qui en découlent.

Dans le prolongement des lois de décentralisation de 1983 et 1984, la notion de « projet urbain » se répand dans le vocabulaire de l'aménagement tandis que les collectivités se voient attribuées une plus grande autonomie dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et le montage des opérations. Elles actent le passage d'une politique d'aménagement centralisée, fortement initiée et contrôlée par les services de l'État, à une urbanisation définie et portée par les acteurs locaux. Certains chercheurs comme Guillaume Protière (2008) affirment cependant que le pouvoir local n'existe pas. Au mieux, le local est un lieu de « *concessions secondaires* » et serait le résultat d'une régulation nationale entre l'État central et les classes dominées<sup>53</sup>.

Les recherches ayant une approche socio-politique du projet urbain partagent le constat d'une évolution du rôle des villes et de l'espace urbain. D'une fonction de foyers industriels au service d'une croissance définie par l'État central, elles sont devenues progressivement des centres de consommation, de connexion, de flux de capitaux et d'informations. Cette transition « *postfordiste* » (Reigner, 2013, p. 10) fait de la ville un lieu

---

<sup>52</sup> La place de l'habitant dans la fabrication urbaine est un peu abordée dans le domaine particulier de l'émergence de la Politique de la Ville, mais avec une connotation surtout sociale et liée à la gestion locative, qui aborde assez peu les aspects les plus opérationnels de l'aménagement.

<sup>53</sup> Cette thèse d'un local dominé par le centre rejoint les recherches centrées sur les logiques d'action des élus locaux (Reigner, 2013). Les travaux de sociologie politique qui s'intéressent au local à travers le prisme de la compétition politique mettent en évidence l'influence politique opérée par les élus locaux (Gaxie, 1978 ; Mabileau, 1991 ; Mény, 1992) : ils s'intéresseraient moins aux intérêts de leurs électeurs qu'à leur souhait d'être réélu. Aujourd'hui les recherches à l'échelon intercommunal poursuivent cette approche : « *au pire une coquille vide uniquement alimentée par des effets d'aubaines, au mieux un niveau de gouvernement inabouti, inachevé et non autonome* » (Reigner, 2013, p. 9).

stratégique de production de la plus-value, des espaces de création de valeur foncière et immobilière, un lieu de compétition interurbaine. On observe aussi cette évolution des politiques urbaines de manière très prononcée aux États-Unis et en Grande-Bretagne, sous les gouvernements respectivement de Ronald Reagan et Margaret Thatcher : il s'agit de réduire le soutien de l'État aux villes en les incitant à s'engager dans des logiques d'attractivité et de compétition entre les territoires pour stopper la crise industrielle. Certaines se mettent alors à « l'entrepreneurialisme » (Harvey, 1989) avec pour objectif principal d'accueillir des groupes sociaux dotés de ressources significatives pour contribuer à leur rayonnement urbain. L'augmentation de la valeur marchande de certains territoires, se traduit spatialement par des inégalités sociales particulièrement marquées. Le projet urbain se retrouve progressivement au cœur de ces logiques de compétitivité, mobilisant acteurs institutionnels et grands investisseurs publics ou privés, notamment pour des opérations de friches dans des quartiers centraux ou péri-centraux afin de requalifier la ville et de créer de la valeur foncière (Pinson, 2009).

Cette approche économique se complète par une approche plus sociopolitique de la production urbaine qui essaye de comprendre par qui et comment le projet urbain est mené. Ainsi, ces travaux s'appuient plus volontiers sur les apports de la sociologie des organisations (Grémion, 1976 ; Préteceille et Briquet, 1989 ; Worms, 1966) que sur les théories marxistes structuralistes des années 60 - 70 auxquelles ils reprochent d'avoir « *sous-estimé les « bruits de fond » produits par le local* » (Reigner, 2013, p. 19). Au-delà d'une simple opposition centre-périphérie, national-local, certains de ces travaux mettent en évidence les relations complexes qui s'établissent entre les grands opérateurs des projets. Les travaux marxistes sont considérés comme particulièrement déterministes dans leur manière d'appréhender un processus, alors que ceux issus de la sociologie des organisations envisagent le local et ses acteurs comme un espace qui ne peut se dégager du centre que grâce à un accès privilégié à celui-ci, par le cumul des mandats locaux et nationaux. Mais dans ces réflexions, les stratégies des élus et les compétitions politiques dans les projets urbains ont été particulièrement renseignées au détriment de leur relation à la société civile de ces territoires : « *a été négligée durablement l'analyse de la structuration interne du pouvoir local comme espace de compromis social avec la société locale. Ces cadres d'analyse ont perduré dans une sociologie politique, de la structuration des fiefs et de l'éligibilité des élus locaux* » (Reigner, 2013, p. 20). L'évolution du capitalisme avec la transformation de systèmes productifs, la décentralisation et l'intercommunalité, le « *desserrement du verrou de l'État* » (Le Galès, 1999) contribuent au développement des villes au-delà de simples logiques de compétitivité. Cette attention pour les élites s'appuie sur les travaux de Clarence Stone (1987) qui, dès les années 80, souligne les limites des approches centrées sur le « *qui gouverne* » pour comprendre les finalités de l'action publique. Ils s'intéressent, dans le contexte de l'Amérique reaganienne, aux coalitions gouvernantes qui incluent les autorités locales élues mais aussi les hommes d'affaires et les représentants du mouvement associatif pour l'orientation des politiques publiques urbaines.

C'est dans cette perspective que se développent les travaux sur la « *gouvernance urbaine* »<sup>54</sup> fondés sur l'idée de « *retour des villes européennes* » (Kazepov, 2005 ; Le Gales, 2003). Les systèmes de gouvernance doivent laisser une place importante aux réseaux horizontaux que l'on peut observer entre les acteurs locaux (Pinson, 2009). Cette approche se focalise principalement sur des exemples de projet urbains dans des grandes villes telles que Bilbao, San Sebastian (Chadoin, Godier et Tapie, 2000) ; Marseille Nantes, Venise, Turin, Manchester (Pinson, 2006) ; ou Toulouse (Estèbe et Jaillet, 1999). Sont mis en évidence, la perte d'autorité de l'État sur les modalités de transformation des territoires, l'éclatement institutionnel et administratif du pouvoir d'aménager et de construire ; le processus de fragmentation des sociétés accompagnant une diversification des modes de vie, des intérêts et des aspirations mènent à la substitution d'un « gouvernement des territoires » à une « gouvernance urbaine » qui suggère un pouvoir partagé entre une pluralité d'acteurs publics, privés et associatifs (Arab, 2004 ; Thomas, 2002). Le projet urbain apparaît ainsi comme « *l'occasion de la constitution de système d'acteurs (publics ou privés stabilisés), capables de doter la ville d'une capacité d'action déployée dans une pluralité de secteurs* » (Pinson, 2000, p. 133).

L'approche du projet urbain par la gouvernance met donc en évidence la façon dont le projet urbain est gouverné et permet de gouverner. Elle souligne l'aspect politique du projet urbain et décrit ses relations entre l'élu et des parties prenantes, sans toutefois mentionner l'habitant comme en faisant partie. Une troisième catégorie d'approche des recherches sur le projet urbain, appréhende le projet sous un angle davantage opérationnel en s'intéressant à son ingénierie.

## 1.4 L'approche opérationnelle du projet urbain

Dans la tradition anglo-saxonne, et plus particulièrement nord-américaine, la littérature sur le projet urbain et la transformation des villes se focalise sur la planification urbaine ou « urban planning ». Après une période où la planification a été considérée comme une activité décisionnelle visant à rationaliser l'action dans le temps et dans l'espace<sup>55</sup>, la remise en cause de ce type d'approche s'opère au profit de démarches plus pragmatiques requestionnant les pratiques des planificateurs (Blanchard, 2018, p. 28). Cette nouvelle perspective conduit de nombreux chercheurs américains et anglais, puis européens de manière plus générale (Salet, 2007) à se mettre à l'écoute des récits des pratiques de planification et de développement à partir de démarche quasi-ethnographiques.

« L'urbanisme de projet » (Pinson, 2009) qui caractérise l'aménagement depuis la fin des années 1980 se traduit par des relations moins linéaires entre la planification du développement urbain et son caractère

---

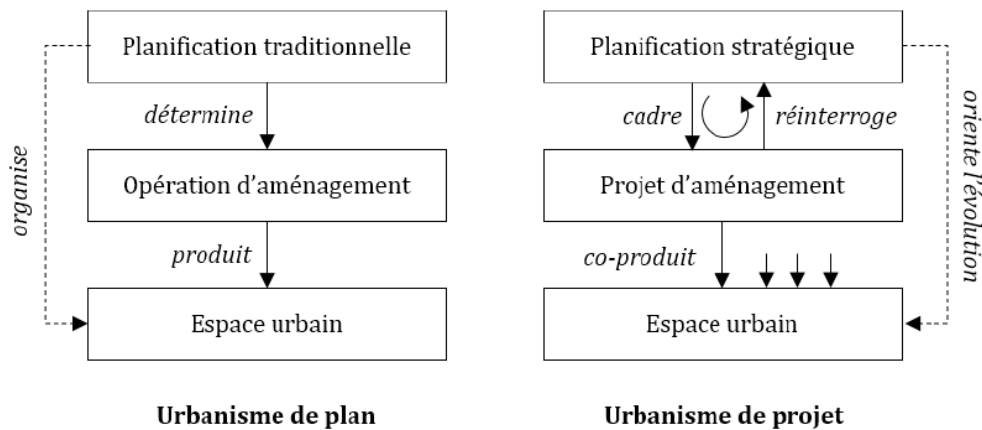
<sup>54</sup> Gilles Pinson (2006) entend par système de gouvernance : « *l'ensemble des institutions, dispositifs et processus d'action qui permettent d'articuler des ressources et de coordonner l'action d'une pluralité d'acteurs et de groupes dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques* ».

<sup>55</sup> Ainsi Paul Davidoff et Thomas A. Reiner (1962) proposent d'appréhender le processus de planification selon trois grandes étapes : la détermination de son objectif et des contraintes, de l'identification des solutions possibles en lien avec les contraintes, la mise en action vers la finalité espérée.



opérationnel : la planification urbaine se tourne vers l'action. Cette démarche sous-entend de s'assurer du partage des objectifs et de leur ajustement au gré d'un contexte en constante évolution (Figure 5) : « *alors que le plan limitait dans le temps l'activité planificatrice au moment de la conception du plan, le projet intègre les phases de mise en œuvre et de gestion, il tend à faire de la planification une activité sociale continue* » (Pinson, 2009). Ainsi, avec les années 2000, la mise en œuvre opérationnelle n'est pas seulement déterminée par les orientations stratégiques mais elle contribue à leur évolution. Ce processus devient un objet de recherche en tant que tel.

**Figure 5 Urbanisme de plan vs Urbanisme de projet**



Source : Blanchard, 2018

Les recherches sur le pilotage des projets urbains se multiplient en France à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (Blanchard, 2018). Les ingénieries de projet sont alors décryptées à partir des relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre et se focalisant surtout sur de grandes opérations emblématiques, mobilisant des aménageurs et des équipes de maîtrises d'œuvre (Bonnet, 2001 ; Frébault, 2005 ; Mariolle et De Gravelaine, 2001). Ces travaux appréhendent de plus en plus le projet comme un processus, engageant des dispositifs de négociation et de coopération, entre différents acteurs : « *piloter un projet urbain, c'est conduire un processus d'aménagement, partir d'une volonté politique, mobiliser un travail continu de conception urbain (...), coordonner les opérateurs et les maîtres d'ouvrage opérationnels, fédérer l'ensemble des partenaires qui concourent au portage et à la mise en œuvre du projet tout en assumant les risques politiques et financiers.* » (Frébault, 2005, p. 16). Les processus de projet sont interrogés à partir des enjeux de requalification, d'attractivité urbaine ou d'innovation dont ils sont porteurs, avec pour protagonistes de grands opérateurs, des maîtres d'ouvrage professionnels et des maîtres d'œuvre de renom. Ainsi, les ouvrages associés à un ensemble de travaux organisés autour de la Plateforme d'Observation des projets et Stratégies Urbaines (POPSU) abordent l'opérationnalité des projets d'urbanisme sur des grosses opérations (Escaffre et Jaillet, 2016 ; Mazzoni et Grigorovski, 2014). Joël Idt (2009) et Yann Ferguson (2014) s'intéressent au détail de l'activité opérationnelle du projet, principalement à des projets de grande ampleur (grands projets urbains d'aménagement sur Paris, Lille et Chartres ; analyse du programme Constellation, avec une zone industrielle

et deux écoquartiers). Nadia Arab et Alain Bourdin (2009) mettent en évidence les nouvelles formes de coopération et d'expertises par l'étude d'opérations singulières mais de grande envergure sur des villes telles que Nantes, Lille, Strasbourg ou Genève. L'accent est mis sur la recherche d'attractivité et d'innovation. Celle-ci paraît résider surtout dans la mise en place « d'ingénierie » plus concurrente et moins séquentielle, mais qui reste portée essentiellement par des professionnels et une reconfiguration des maîtrises d'ouvrage. Bien que la notion de projet urbain y soit en théorie présentée comme une démarche collective où le maître d'ouvrage urbain doit « *gérer l'interactivité qui fait évoluer le projet dans la concertation et les partenariats* » (Frébault, 2005, p. 33), **l'habitant n'y est pas considéré comme une partie prenante ni un acteur, même potentiel, du projet urbain.**

Seules quelques recherches portant sur les opérations de renouvellement ou de rénovation urbaine abordent clairement le sujet, pour finalement constater la très faible implication des habitants dans les démarches de projet, au-delà des procédures de relogement (Allen et Bonetti, 2013 ; Donzelot, 2004). Abordant le projet urbain selon une « *approche négociée* » (1997), Michel Callon puis Gilles Novarina (2000) évoquent en filigrane le « *désir d'impliquer le plus grand nombre (qui conduit à rechercher de nouveaux rapports entre décideurs politiques, experts professionnels et habitants* » (2000, p. 178). Cette approche du projet urbain, mobilisant les habitants, reste cependant principalement « théorique ». Il faut en fait attendre l'intégration dans les politiques urbaines des collectivités des principes de développement durable, notamment à la suite du Grenelle de l'Environnement, pour que l'habitant soit considéré comme un acteur à part entière des démarches de projet urbain, et mobilise de manière plus systématique l'attention des chercheurs comme celle des praticiens. Les recherches sur l'ingénierie des projets urbains portent jusqu'alors essentiellement sur des opérations complexes, car pour les chercheurs qui s'intéressent à cette question, le projet urbain s'inscrit forcément dans le cadre de grandes villes et même de métropole (Arab, 2009). Nous démontrerons, par la suite, que la notion de projet urbain peut être aussi tout à fait pertinente et envisageable dans un contexte de petite ou de moyenne ville.

## **1.5 Le tournant des années 2000 : l'émergence de la figure de l'habitant dans l'élaboration du projet urbain**

La résurgence de la figure de l'habitant, à la fois comme usager et citoyen, acteur de la fabrication de son cadre de vie, s'explique dans le champ de l'urbanisme, par l'importance prise par les enjeux du développement durable qui positionnent les démarches participatives au cœur de nombreux débats sur l'aménagement. Mettre en œuvre une démarche participative revient à « *essayer de concilier des exigences de développement durable, des stratégies politiques, des contraintes réglementaires et techniques, et de multiples aspirations des habitants et des usagers de la ville* » (Foucault, Lasida et Pinheiro-Croisel, 2012, p. 298). Cette démarche est souvent le résultat d'injonctions paradoxales entre ces différents impératifs alors que la participation devrait s'inscrire « *dans une recherche de vision partagée plutôt que d'une recherche de consensus* » (Foucault, Lasida et Pinheiro-

Croisel, 2012, p. 298). Le processus de conception urbaine se traduit par un système d'acteurs avec des jeux de pouvoir reposant sur l'existence de zones d'incertitude (Crozier et Friedberg, 1977a) : l'acteur qui sait détient un pouvoir sur les autres. Les tensions et incertitudes inhérentes au projet urbain participatif concernent tous les aspects de l'action collective : « *les acteurs, les métiers à mobiliser, les solutions à adopter, les outils à utiliser et les objectifs à atteindre* » (Foucault, Lasida et Pinheiro-Croisel, 2012, p. 299). Le modèle hiérarchique habituel de conception et décision est remis en cause au profit d'un modèle censé être plus négocié : la gestion des tensions et des incertitudes devient propice à un renouvellement de l'exercice des métiers mobilisés. Cette remise en cause implique une profonde mutation des pratiques aussi bien des professionnels de l'aménagement que des élus locaux.

Marcel Roncayolo (2000) notait déjà au début des années 2000, un déficit de réflexions sur les acteurs et les processus qui gouvernent les projets urbains : « *Ce qui fait actuellement défaut (...) c'est de ne pas concevoir la conception (...) comme un processus et plus précisément un processus qui implique des individus, des groupes, des responsables au sein d'une société très organisée, selon des styles différents. Il est impossible de concevoir la notion de projet urbain indépendamment de cette notion de processus (...) La question des processus ne peut être posée sans un élargissement des réflexions aux acteurs sociaux et aux réseaux de relations dans lesquels s'inscrivent ces acteurs* ». En effet, les recherches en urbanisme peinent ainsi à restituer des cas d'urbanisme participatif jusqu'en 2008-2010, à la fois parce qu'ils sont extrêmement rares, mais aussi parce que le sujet intéresse manifestement peu de chercheurs. A partir de cette période cependant, les enjeux écologiques qui traversent les opérations d'aménagements urbains, à travers des programmes nationaux comme ceux portant sur les écoquartiers, invitent à faire de l'habitant une véritable partie prenante : les projets d'habitat participatif en font même un vecteur d'innovation... Même si les travaux de recherche sur le développement durable et la participation (Berland-Darqué et Mermet, 2009 ; Boissonade, 2011, 2015 ; Zetlaoui-Léger et al., 2013) témoignent d'une portée encore faible des intentions et expérimentations mises en œuvre - qui se limitent en général aux espaces publics -, on constate un changement d'attitude dans la manière d'envisager la place de l'habitant dans le projet urbain, et un plus grand intérêt des chercheurs en urbanisme pour ce sujet, comme le mettent en évidence Aurélie Couture, Isabelle Grudet et Elise Macaire dans leur analyse des articles publiés dans les cahiers RAMAU depuis leur première parution.

Jusqu'au milieu des années 2000, le fait d'associer prise en compte des usages et participation des habitants à cet exercice apparaît peu dans les guides sur le projet architectural ou urbain. Un des livres emblématiques sur la maîtrise d'ouvrage urbaine (Frébault, 2005) fait de la concertation citoyenne un sujet relativement périphérique... avec une dimension surtout consultative. Dix ans plus tard, l'importance de cette question est explicitement affirmée par le guide de la MIQCP<sup>56</sup> associant représentants de l'État, chercheurs et praticiens (Chotteau, Zetlaoui-Léger et Meunier, 2015) : les habitants apparaissent comme faisant partie de la « collectivité » comprise dans un sens élargi et non pas limitée à la maîtrise d'ouvrage réglementaire. Ce nouveau positionnement de la MIQCP, organisme qui conseille les maîtres d'ouvrage publics, notamment

---

<sup>56</sup> Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, la MICQP « *a été créée par décret le 20 octobre 1977. Placée auprès du ministre chargé de l'architecture, sa vocation est de promouvoir la qualité architecturale dans le domaine des constructions publiques* » (MICQP, 2018).

les moins structurés, fait suite non seulement à des récentes évolutions juridiques (Loi sur la Cohésion urbaine et la Ville de 2014, par exemple) mais aussi aux résultats d'évaluations de projets que des chercheurs ont accompagnés depuis quinze ans, en particulier, dans le cadre du programme national ÉcoQuartier (Zetlaoui-Léger et al., 2015b). La gouvernance participative fait partie du pilier Démarche et Processus, l'un des quatre grands domaines sur lesquels les collectivités candidates à la labellisation sont évaluées depuis 2011. De même, l'ADEME<sup>57</sup> s'est saisie de cette question en publiant en 2016 un guide sur l'aménagement urbain durable qui associe la participation à des problématiques de développement durable (Figure 6).

**Figure 6 La participation citoyenne au cœur des enjeux du développement durable**

Enjeux politiques	Enjeux sociaux	Enjeux environnementaux ou de développement durable	Enjeux d'efficience ou d'efficacité
<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Ré)instaurer une relation de confiance entre les citoyens et les élus.</li> <li>- Mieux construire la légitimité des décisions.</li> <li>- Clarifier et renforcer les responsabilités politiques.</li> <li>- Assurer une veille démocratique de l'action publique.</li> <li>- Contribuer à un dépassement constructif des oppositions et des conflits.</li> <li>- Faire de la définition de l'intérêt général une construction collective.</li> <li>- Définir collectivement des décisions favorisant des éco-responsabilités partagées.</li> <li>- Garantir une construction démocratique des actions en faveur de l'environnement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Re)socialiser les populations politiquement et socio-économiquement exclues.</li> <li>- Mieux prendre en compte les attentes des personnes socio-culturellement éloignées des espaces de la parole publique.</li> <li>- Rechercher des effets vertueux et interdépendants sur la cohésion sociale et sur l'action en faveur de l'environnement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire des habitants les acteurs de la promotion et du développement de nouveaux modes d'habiter.</li> <li>- Répondre aux exigences d'un cadre réglementaire de plus en plus incitatif eu égard aux enjeux environnementaux.</li> <li>- Susciter des innovations dans la prise en charge d'un développement urbain durable.</li> <li>- Contribuer à l'élévation des niveaux d'ambitions en matière de développement urbain durable.</li> <li>- Faire émerger des nouvelles idées concourant à la durabilité des aménagements.</li> <li>- Favoriser une prise en charge à différentes échelles, des enjeux de développement durable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favoriser une "hybridation des savoirs".</li> <li>- Mieux construire de la connaissance.</li> <li>- Permettre une articulation entre les enjeux globaux et locaux du développement durable.</li> <li>- Savoir tisser des liens entre le passé et l'avenir, appréhender les attentes des habitants.</li> <li>- Stimuler les initiatives locales dans l'esprit du projet.</li> <li>- Éviter les remises en question tardives et coûteuses du projet.</li> <li>- Rechercher l'adéquation des dispositifs écotéchniques aux usages effectifs.</li> <li>- Favoriser une prise en charge dans toute leur transversalité, des enjeux de développement durable.</li> </ul>

Source : *La participation citoyenne. Réussir la planification et l'aménagement durables*, ADEME 2016.

Les travaux récents sur « l'urbanisme tactique ou transitoire » témoignent, par ailleurs, d'un fort intérêt des maîtres d'ouvrage pour envisager la place de la société civile dans le projet urbain, à travers la médiation d'associations et de collectifs d'artistes. Ils soulignent, par ailleurs, le nouveau rôle joué par l'activité de programmation des projets, comme réflexion permettant d'envisager une occupation progressive et temporaire des lieux. L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) et l'École Normale Supérieure (ENS) publient à ce sujet, début 2018, une étude sur l'urbanisme transitoire en Île-de-France (Diguët, Cocquière et Zeiger, 2018). À travers cette notion, il s'agit de se distinguer d'un urbanisme « temporaire » via une double dimension sémantique comme le précise Sébastien Chambre, Directeur général adjoint de l'IAU îdf<sup>58</sup>: « *un changement d'un état à un autre, mais aussi comme la participation à des logiques de transition (énergétique, écologique, économique) à de plus larges échelles* ». Les démarches de l'urbanisme transitoire tendent à réinterroger la

<sup>57</sup> L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) est un Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC) français créé en 1991, sous la tutelle des Ministères chargés de la Recherche et de l'Innovation, de la Transition écologique et solidaire, de l'Enseignement supérieur. L'ADEME suscite, anime, coordonne, facilite ou réalise des opérations de protection de l'environnement et la maîtrise de l'énergie, avec un budget (ADEME, 2018).

<sup>58</sup> Séminaire IAU-ENS : « Urbanisme transitoire, une nouvelle manière de fabriquer la ville ? », 9 mars 2018.

programmation des lieux par la mise en synergie d'acteurs dont ceux de la société civile qui, dans un autre contexte, n'auraient pas été amenés à se rencontrer. Cette nouvelle forme d'urbanisme « *ne se pose pas en s'opposant à la planification urbaine institutionnelle et à l'urbanisme de projet Il s'insère dans un espace laissé vide par les failles d'un système qui néglige par trop souvent l'échelle de la vie quotidienne* » (Douay et Prévot, 2016, p. 19). Pour Gordon Douglas (2014), sociologue américain, les habitants à l'initiative de ces démarches sont jeunes, sensibles et parfois sensibilisés aux enjeux urbains dont le critère déterminant serait davantage le style de vie que la classe à laquelle ils appartiennent : la génération dite des « millenials » dont les ressources numériques permettent une mise en réseau aisée et à l'échelle internationale. Ce public « *partage le sentiment de posséder le capital social et culturel pour régler les problèmes dans les espaces urbains qu'elle pratique et l'urbanisme tactique lui en a fourni les modalités pratiques et les occasions* » (2014). Les premières réflexions soulevées par cette nouvelle forme d'urbanisme mettent en évidence « *l'ambiguïté d'une rébellion* » (Douay et Prévot, 2016) où son caractère alternatif n'est pas réellement avéré. En effet, on observe que la formalisation de ces pratiques passe par l'institutionnalisation, les institutions elles-mêmes s'appropriant ce vocabulaire : « *celui d'une ville néo-libérale qui se doit d'être créative et participative* ». Bien que cet urbanisme transitoire puisse être vecteur d'un projet urbain participatif dans lequel les habitants se penseraient comme des « *sujets acteurs-co-producteurs de l'intérêt général* » (Douay et Prévot, 2016, p. 21), on peut se demander dans quelle mesure il permet d'impliquer les habitants dans l'élaboration du programme urbain général, et ce dès le début du projet urbain. Ainsi, Nadia Arab et Elsa Vivant (2018, p. 13) mettent en évidence certains obstacles au déploiement de nouvelles méthodes dans le projet urbain : « *la principale difficulté concernant l'impossible évaluation des expérimentations à l'aune de leurs effets opérationnels* ».

Le projet urbain, a été abordé selon différentes entrées jusqu'aux années 2000, souvent en mettant de côté la figure de l'habitant comme partie prenante. En l'appréhendant comme processus, nous posons la question du sens du projet pour les acteurs qui portent ses ambitions et objectifs pour le territoire. Cette approche du projet urbain conduit à prêter attention à l'exercice de la programmation, activité censée aider à la formulation des attentes de la collectivité qui impulse puis réceptionne les aménagements réalisés.

## 2 Entre programmation et conception : la participation citoyenne dans le projet urbain

### 2.1 L'émergence des habitants dans le projet urbain à travers l'activité de « programmation »

La notion de « programme » est davantage présente que celle de programmation dans le vocabulaire de l'aménagement urbain des années 1980 à 2000. Elle est finalement redéfinie depuis quelques années par des institutions, proches du législateur comme la MIQCP. En France, le terme de conception revêt une véritable ambiguïté, selon qu'il intègre ou non la notion de programmation. Il peut en effet ne renvoyer qu'à un travail formel, alors que les théoriciens Anglo-Saxons de la conception, qui utilisent la notion de « design », s'interrogent depuis les années 60 sur les spécificités et relations mutuelles entre programmation et conception. Certains en sont venus, dès les années 70, à faire de la participation un support essentiel de la programmation.

#### 2.1.1 Programmation et conception : définitions

La notion de conception correspond au sens général dans la langue française, à une « *action de concevoir, acte de l'intelligence, de la pensée, s'appliquant à un objet existant* » ; elle ne se réduit donc pas à l'élaboration d'une forme<sup>59</sup>. Cette définition renvoie de manière générique à un type d'activité intellectuelle qui s'applique à une situation-objet, sans préciser pour autant la nature de celui-ci.

Bien que la revue de littérature - principalement anglo-saxonne - dans le champ de la production de l'espace soit riche sur le terme conception (« design »), peu d'articles en formalisent une définition aboutie ou du moins consensuelle (Blanchard, 2018). À partir d'une trentaine de définitions relevées autour de travaux variés, Paul Ralph et Yair Wand en 2009 ont mis en exergue des points de similitude et de divergence. Ils la présentent comme un processus, une activité intentionnelle de spécification d'un objet qui s'opère dans un environnement donné, à partir d'un ensemble de composantes primitives qui satisfait un ensemble d'exigences et qui est soumis à un ensemble de contraintes (Ralph et Wand, 2009, p. 108). Cette définition insiste sur plusieurs éléments caractéristiques :

---

<sup>59</sup> Le Petit Robert (2018, p. 496).

- Tout d'abord, la conception est portée par une « **intentionnalité** » : les objectifs sont inhérents à l'activité et l'initient. Ils peuvent être plus ou moins définis comme nous le verrons à travers nos études de cas, mais ils existent et la conception n'est donc pas le fruit d'un « accident ».
- Par ailleurs, l'activité de conception est à envisager dans **deux contextes donnés** (plus ou moins caractérisables) : l'environnement de l'objet de la conception et celui du concepteur. Lorsqu'on parle « d'objet de la conception », on souligne qu'elle peut porter sur un artefact physique (un bâtiment, un téléphone, un trottoir) mais aussi sur d'autres types d'objets tels qu'un système sociotechnique ou un dispositif organisationnel.
- La notion de « **spécification** » souligne, par ailleurs, les propriétés spécifiques de l'objet de la conception et met en évidence que la conception n'aboutit pas forcément à un objet construit mais parfois à une maquette, un plan ou tout autre représentation symbolique. Cette dimension souligne que le processus de conception inclut des activités de conception ne se matérialisant pas obligatoirement par un objet physique. Processuelle, la conception s'appuie sur le monde existant (les composantes primitives) et compose avec des idées, ressources, principes déjà en place.

À travers cette définition, l'approche linéaire du projet est remise en question puisque la spécification d'un objet peut se réaliser tant au début d'un projet qu'à la fin. Dans son travail de thèse, Guilhem Blanchard (2018, p. 54-70), en s'appuyant sur les travaux de Nadia Arab (2001), propose d'appréhender la notion de conception selon trois dimensions :

- Sa dimension **cognitive** : la conception ne peut être assimilée à la simple résolution de problème. Elle peut intégrer des séquences de résolutions de problèmes et relève de dynamiques d'apprentissage qui permettent au concepteur de construire des solutions de conception.
- Sa dimension **collective, inhérente à la conception d'objets complexes**. Elle est le produit d'interactions cognitives entre des individus possédant des savoirs nécessaires à l'action collective. Ces interactions contribuent à alimenter les savoirs individuels tout comme l'apprentissage collectif.
- **Sa dimension productive** puisqu'elle se développe dans un contexte dont les logiques managériales permettent d'expliquer l'organisation et le pilotage des projets urbains.

### 2.1.2 La relation étroite entre programmation et conception : les approches anglo-saxonnes des méthodologies du Design

Dès les années 60, un ensemble de professionnels et chercheurs issus de différentes disciplines et différents pays anglo-saxons, se fédèrent et fondent le « Design Methods Movement » (DMM). S'appuyant sur les travaux d'Herbert Simon (1969), ils appréhendent l'activité de conception / « design » comme une démarche de définition d'intentions et de formalisation des réponses à une problème de transformation d'une situation existante vers une future, davantage désirée (Zetlaoui-Léger, 2013a). Ce mouvement ne se focalise pas

seulement sur la forme mais s'intéresse aux rapports entre « *le dessin et le dessin* » (Conan, 1995) et soulève la question du cycle de la conception.

Le DMM a pour origine les difficultés croissantes que rencontrent, dès les années 40, des architectes pour concevoir des équipements de plus en plus complexes : un certain nombre de bâtiments, pourtant primés par la critique architecturale, pose des problèmes à l'usage et sont démolis une dizaine d'années après leur construction<sup>60</sup>. Dans un contexte d'industrialisation, de développement des technologies et de forte croissance urbaine, un ensemble de professionnels issus de champs disciplinaires variés (architectes, artistes, psychologues de l'environnement...) se réunissent autour d'une problématique commune : « *comment mieux informer le processus de conception et réunir les informations pertinentes dès le début de la conception afin qu'elle puisse être adaptée aux usages ?* ». Le DMM se structure grâce à une série de conférences organisées aux Etats-Unis et Royaume-Uni autour du processus de conception : « *leur préoccupation est de refonder le processus de design à partir d'une réflexion sur la démarche de programmation comme système de gestion de données permettant de mieux préparer le travail de mise en forme* » (Zetlaoui-Léger, 2011, p. 3). La conception est alors questionnée dans sa dimension cognitive à travers les recherches fondatrices d'Herbert Simon (1969) sur la résolution de problèmes. Fondateur d'une science du *design* qu'il veut interdisciplinaire, il envisage le processus de conception comme une démarche de définition de problèmes (implicites à une demande formulée par un client) et de solutions (un résultat, un produit). En précisant les spécificités des problèmes de conception, ils invitent à s'éloigner d'un modèle mécanique et automatisable de l'activité de conception, tout en poursuivant les réflexions sur un raisonnement ayant pour but de structurer et résoudre un problème donné. Au début des années 70, Rittel et Webber (1973) mettent en évidence le caractère intrinsèquement mal définis au départ des problèmes de design - « *wicked problems* » - sur des sujets tels que la planification urbaine ; ils ne peuvent répondre à une logique de traitement analytique et linéaire rationaliste. Ces problèmes « *épineux* » ou « *pernicieux* », propres à la conception, font l'objet de plusieurs caractérisations (Vial, 2015) :

- Ils sont contextuels et uniques.
- Ils ne font pas l'objet d'une formulation définitive : l'urbaniste ne peut donc pas définir absolument une fin au processus de projet. Celui-ci s'arrête en fonction de considérations externes au projet (de temps, d'argent, de perte de motivations...).
- Les solutions proposées ne sont pas « *bonnes ou mauvaises* » mais davantage d'ordre « *meilleures ou pires* ».
- Ces solutions ne peuvent être décrites de manière exhaustive.

Une deuxième génération de travaux du DMM se développe à partir des années 70, en lien étroit avec les sciences sociales et les Environmental Studies, afin de mieux appréhender ces « *wicked problems* » (Rith et Dubberly, 2006). Ils s'attachent à une approche de la conception comme processus, avec l'homme comme

---

<sup>60</sup> Le Pruitt Igoe Housing à Saint Louis ou l'immeuble de la firme CBS à New-York, deux projets ambitieux et primés apportent la démonstration qu'une définition approximative des besoins au départ provoque des désagréments en termes d'usage, de gestion et des coûts de fonctionnement élevés (Preiser, 1992).



finalité. Ils insistent sur la nécessité d'un dialogue entre les parties prenantes du projet (Vial, 2015), et notamment avec les utilisateurs, les usagers, les habitants (Zetlaoui-Léger, 2013).

**Ces promoteurs d'une approche humaniste et environnementaliste du processus de projet, soulèvent ainsi rapidement la question de la participation.** La compréhension des valeurs sociales et humaines occupe progressivement une place prépondérante dans leurs réflexions.

Dans le contexte des années 70, l'évolution des technologies et la transformation des processus de travail participent à une fragmentation de la société et interrogent les investigateurs du DMM. Henry Sanoff (1977), architecte et professeur, défend une expertise des usagers qui serait complémentaire à celles des architectes et planificateurs. La programmation apparaît alors comme une explicitation des valeurs, objectifs et attendus du projet, qui doivent être construits et partagés avec les usagers et utilisateurs finaux. Cette approche « interactive intégrée » du projet (Robinson et Weeks, 1983 ; Zeisel, 1984)<sup>61</sup> initie une approche plus globale de la conception et l'envisage dans un processus d'articulation définition-résolution de problèmes, d'itération programmation-conception formelle, via l'évaluation, en identifiant le rôle que peut y jouer l'utilisateur final.

La distinction opérée entre programmation et conception spatiale dans le processus de projet, l'une portant sur les attendus de l'organisation cliente en termes d'activités et d'usages à développer, l'autre sur la façon d'envisager leur inscription formelle dans l'espace, est claire dans l'acception anglo-saxonne de la notion de Design. En travaillant sur la nature de l'activité de Design, les chercheurs et praticiens du « Design Methods Movement » dès les années 1960 ont analysé les spécificités et les relations mutuelles entre programmation et conception. En insistant sur l'importance du travail d'élaboration du problème (considéré au départ comme mal déterminé) et des attendus du projet que porte la programmation, ils insistent sur l'importance du dialogue avec l'organisation cliente financeur mais aussi avec les utilisateurs et usagers. En France, à l'exception des travaux du Centre Scientifique et Technique (CSTB) sur la programmation générative des projets à la fin des années 80 (Zetlaoui-Léger, 2015), les réflexions sur l'articulation, et plus encore sur les itérations entre programmation et conception émergeront bien plus tard, et sans forcément questionner la place que peuvent y tenir les habitants.

### **2.1.3 Le modèle français : d'une approche séquentielle vers une approche négociée**

#### **2.1.3.1 Une approche séquentielle du projet urbain à travers la loi MOP**

La démarche de projet urbain en France, peut être synthétisée selon trois grandes composantes (Avitabile, 2005) :

---

<sup>61</sup> Elle se distingue ainsi de l'approche « ségréguée » du projet (Alexander, 1971 ; Pena et Parshall, 2012) où l'activité de programmation est un préalable et se distingue fortement de la conception ; et de l'approche « interactive » (Sanoff, 1977) où la conception formelle peut être engagée avant que le problème ne soit totalement défini.

- **L'élaboration du programme** : elle concerne la définition des attentes de la maîtrise d'ouvrage, en recensant les objectifs, les types d'espaces à réaliser comme réponses à des besoins, les conditions économiques et financières de réalisation. Le programme constitue au cours du projet un élément important de la contractualisation entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Bien souvent, alors que la demande du maître d'ouvrage continue d'évoluer et de se préciser au cours du processus de projet, l'activité de programmation n'est plus identifiée ni objectivée.
- **La conception** : elle est souvent associée à un exercice formel pris en charge par des architectes-maîtres d'œuvre sur la base du programme sur lequel ils ont été retenus. Nous verrons que sa définition mérite d'être affinée.
- **La réalisation opérationnelle** fondée sur la conception.

La loi MOP, initialement élaborée pour l'ingénierie constructive et l'organisation des concours, distingue juridiquement les responsabilités de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre comme nous venons de l'observer, ainsi que les différentes missions qui structurent le projet (Encadré 1).

Or, l'application de cette loi étendue à l'urbanisme est souvent réalisée par les maîtrises d'ouvrage qui en font une lecture assez séquentielle (Figure 7) bien qu'elle n'interdît pourtant pas des itérations, voire incite à des ajustements mutuels entre programmation et conception :

- Le **maître d'ouvrage** « responsable principale de l'ouvrage » a pour objectif de porter l'exercice de programmation, la formulation d'une commande composée d'un besoin et d'un ensemble de contraintes et de ressources.
- Le **maître d'œuvre** porte la conception, l'élaboration d'une réponse au besoin formulée précédemment.

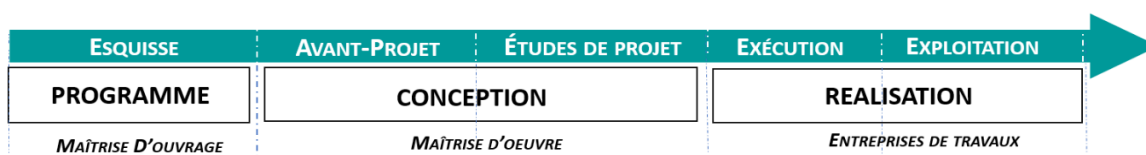
### **Encadré 1 Les responsabilités et l'encadrement réglementaire dans la conduite des projets urbains**

Le principal décret d'application de la loi MOP, le décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé, a défini les principales missions d'études pouvant structurer un projet. Surtout envisagé au départ pour des opérations de construction, il fait également référence dans l'aménagement urbain, par la nature des activités qu'il distingue :

- **Diagnostic - études préalables** ; « (elles) ont pour objet :
  - a) de proposer une ou plusieurs solutions d'ensemble, traduisant les éléments majeurs du programme, d'en indiquer les délais de réalisation et d'examiner leur compatibilité avec la partie de l'enveloppe financière prévisionnelle retenue par le maître de l'ouvrage et affectée aux travaux
  - b) de vérifier la faisabilité de l'opération au regard des différentes contraintes du programme et du site »<sup>1</sup>.
- **Études d'Avant-Projet (AVP)** : « elles précisent l'aspect extérieur, les dimensions, les dispositions constructions retenues et permet d'établir l'estimation du coût des travaux et le calendrier prévisionnel de réalisation (échelle des plans :1/200<sup>e</sup> et détails au 1/100<sup>e</sup> ou 1/50<sup>e</sup>) » (Degrotte et Caillaud, 2012).
- **Études de projet** : « définit complètement l'ouvrage et ses caractéristiques techniques, l'estimation est établie par corps d'état, sur la base d'un avant-métré » (Degrotte et Caillaud, 2012)  
Études d'exécution ou examen de la conformité au projet.
- **Visa des études** faites par l'entrepreneur

Cette organisation fait écho à un « modèle hiérarchique » (Callon, 1997) de l'organisation du projet au plan des études, où la maîtrise d'ouvrage saurait dès le départ ce qu'elle souhaite et les acteurs auraient des identités parfaitement établies et distinctes. Ainsi, le maître d'ouvrage décide, donne l'orientation du projet, et coordonne les différents acteurs. Le travail de conception est, dans cette perspective, censé s'engager sur la base d'un programme partiellement ou totalement prédéterminé par la maîtrise d'ouvrage, précisant les fonctions à développer, les surfaces à bâtir, les contraintes économiques et techniques à respecter. Le maître d'ouvrage politique n'est cependant, pas intégré dans « *la boîte noire technique qui reste le monopole des spécialistes* » (Callon, 1997). La transition entre les objectifs initiaux et la réalisation technique est particulièrement simple mais le produit obtenu paraît « *rigide et fermé (...)* et en cas de réussite, les chances d'évolution sont relativement faibles » (Callon, 1997, p. 4). Dans ce contexte, « *si des conflits surviennent, ils se déroulent suivant des scénarii prévisibles.* ». Ce modèle hiérarchique envisage donc que les principales tâches du projet soient menées de manière séquentielle (Figure 7) : « *Le maître d'ouvrage conçoit les programmes et puis ensuite, de façon linéaire, séquentielle et hiérarchique, les programmes sont mis en œuvre* » (Callon, 1997, p. 4).

Figure 7 Division séquentielle du projet urbain envisagée par certains maîtres d’ouvrage urbains



Source : Ségolène Charles

Ce type d'approche conduit également à ne pas considérer la définition des attendus du projet, c'est à dire la programmation, comme alimentant en permanence le travail de conception, et plus largement le projet, d'autant plus lorsque ce dernier est assimilé au dessin achevé de la construction ou de l'aménagement futur. En effet, dans la loi MOP, sont considérés comme « projet », le dessin final et sa concrétisation matérielle, toutes les études qui précèdent sont considérées relevant de « l'avant-projet ». Ainsi, dans les récits d'opérations, comme dans les approches principalement typo-morphologiques du projet urbain, demande et commande de projet se confondent et ne paraissent explicitées qu'à travers un document « programme », précisant des fonctions et des surfaces à bâtir dans un souci d'équilibre économique général. Alors qu'elle est censée définir et porter les attentes de la collectivité vis-à-vis du projet, la programmation constitue une sorte « d'Arlésienne » (Buffat et Meunier, 2014), voire un chaînon manquant du projet urbain (Zetlaoui-Léger, 2009).

La séquentialité entre programmation et conception ne correspond pas à la réalité de nombreux projets urbains dans lesquels les intentions programmatiques se précisent en même temps que le projet est conçu, mais sans que ce processus ne soit toujours objectivé, et donc propice à la participation citoyenne. Les retours d'expériences sur les projets urbains mettent en évidence le caractère itératif et continu des relations entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre. De plus, ces périmètres d'actions peuvent se superposer : les maîtres d'œuvres sont parfois menés à assumer une partie de la mission de programmation et les maîtres d'ouvrage participent à la planification ainsi qu'à la conception du projet (Bonnet, 2001).

### 2.1.3.2 Vers un modèle de conception davantage négocié ?

La transition de « l'urbanisme de plan », en grande partie orchestrée par l'État central ou déconcentré, à un « urbanisme de projet » d'initiative locale au cours des années 80 et 90, a progressivement conduit les professionnels de l'urbain, à s'adapter à de nouvelles logiques décisionnelles. Marqué par **un modèle de relations très hiérarchique** avec des acteurs déterminés et établis « rassurants (...) où les conflits se déroulent suivant des scénarii prévisibles » (Callon, 1997), l'aménagement urbain s'organise à partir de dispositifs **plus négociés** intégrant une diversité d'acteurs intégrant pour certains le projet au gré des besoins.

Dans ce nouveau contexte, les acteurs sont variés, leurs compétences évoluent : l'important n'est pas tant la technique que les médiations qu'ils établissent entre eux. Dans son acception théorisée, le modèle entraîne une coordination de l'action : « Les acteurs délèguent, au plan stratégique qu'ils élaborent ensemble, l'autorité qui fera agir les gens et coordonnera leurs activités. (...) Est ainsi construit un scénario qui est le cadre qui s'impose à tout le monde, qui

*est légitime parce que tout le monde a participé à son écriture. Ceci ne supprime pas la commande hiérarchique (un délégué doit assurer que les engagements collectifs sont tenus), mais lui permet de s'adapter à des situations changeantes et incertaines* ». Ce système est fondé sur une contractualisation qui fonctionne grâce à la confiance et à la connaissance mutuelle des acteurs, et à une importante communication puisqu'il évolue au cours des discussions : « *Les produits obtenus sont généralement ouverts* » (Callon, 1997).

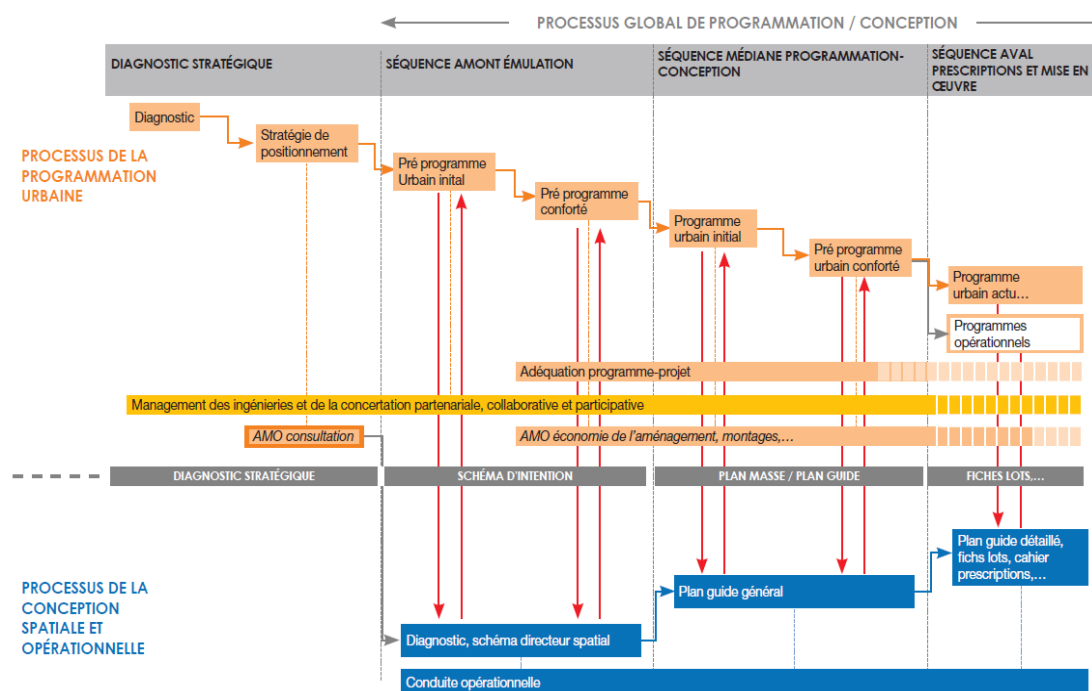
Dans la réalité, on constate encore aujourd'hui que les négociations s'opèrent surtout entre financeurs d'une part, et les structures techniques qui les représentent d'autre part. L'habitant n'y contribue pas, sauf éventuellement en cas de contentieux avec des associations, des propriétaires... Un grand nombre de recherches (Arab, 2009 ; Arab et Bourdin, 2009, POPSU) ont analysé ces situations dans lesquelles l'habitant n'est pas impliqué et n'est souvent même pas comme un acteur potentiel.

Mais au-delà même de la question de la place du citoyen-habitant dans ces projets, on peut constater, par exemple à l'occasion du projet Euratlantique à Bordeaux analysé dans la thèse de Guilhem Blanchard (2018), la difficulté structurelle à passer à des modèles négociés, y compris au niveau des opérateurs techniques, entre les différents services. Nicolas Michelin, maître d'œuvre urbain (Christy et al., 2016) qui défend avoir mis au point un dispositif d'« Urbanisme négocié » à Bordeaux dans le cas du projet Bassin à flots, dépeint en fait un système assez peu ouvertement délibératif, et dans lequel l'architecte consulte séparément les différents promoteurs et leurs architectes pour le compte de la maîtrise d'ouvrage urbaine (ici essentiellement technique). Le politique, en l'occurrence Alain Juppé, n'étant amené à statuer comme pour le projet Euratlantique, qu'en cas de conflit, depuis son bureau.

Au début des années 2000, les résultats du programme de recherche « Concertation Décision Environnement » sur la mise en œuvre des premiers projets d'écoquartiers français (Fenker, Zetlaoui-Léger, Gardesse, 2015) montrent, la manière dont l'irruption de la figure de l'habitant dans la fabrication même du projet, conduit à une reconfiguration des ingénieries de projet du côté de la maîtrise d'ouvrage lorsque la participation dépasse le stade consultatif. Les démarches deviennent non seulement davantage intersectorielles, mais elles supposent l'implication conjointe et permanente d'un acteur politique aux côtés d'un chef de projet technique. On note alors aussi que l'implication des habitants s'opère en premier lieu à travers la programmation des activités et usages futurs des espaces. Ces résultats ont conduit ces dernières années, aussi bien le ministère de la Cohésion des Territoires dans le cadre de la démarche de labellisation des écoquartiers, que la MIQCP dans son activité de conseil auprès des collectivités, à inviter les maîtres d'ouvrage à bien identifier et structurer l'activité de programmation, tout en insistant sur son articulation avec le travail de la maîtrise d'œuvre urbaine.

La MICQP accompagne les pouvoirs publics dans la compréhension de la portée des procédures et les conditions de leur application, appréhende aujourd'hui la conception comme un processus global, fait d'itérations (Figure 8). Elle défend ainsi une activité de programmation continue, portant dans la durée, les objectifs de la maîtrise d'ouvrage qui se précisent au fur et à mesure et la participation citoyenne.

Figure 8 Processus de conception global proposé par la MICQP



Source : Extrait du programme de formation continue d'Aptitudes Urbaines (Jodelle Zetlaoui-Léger, François Meunier, 2015)

## 2.2 La participation citoyenne : un impératif pour les concepteurs et le politique

### 2.2.1 Démocratie participative, délibérative ? Nature et portée des dispositifs en urbanisme

Le législateur en France a introduit la notion de participation citoyenne, en évoquant tout un ensemble de procédures ou de dispositifs à mettre en œuvre. Or, les chercheurs notent que « *les concepts auxquels font référence ces procédures (participation, débats, discussion, concertation, proximité...) ont pour particularité d'être flous, ambivalents et de pourtant faire l'objet d'une très forte valorisation symbolique* » (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005a, p. 12).

Cet « *impensé conceptuel* » (Blondiaux, 2008, p. 1) recouvre les tensions existant entre deux approches de l'exercice de la démocratie qui ont souvent été mises en opposition : la démocratie participative et la démocratie représentative. Toute démocratie est d'une certaine manière participative puisque, gouvernement du peuple par le peuple pour le peuple, elle suppose que le citoyen exerce son pouvoir soit directement, soit indirectement en élisant un ou des représentants. (Blondiaux, 2005).

À l'échelle internationale, le terme « démocratie participative » est relativement récent puisqu'il remonte aux années 60. Utilisé pour la première fois aux États-Unis, il avait pour objectif d'inciter à combler les manques du système de la démocratie représentative, accusé de ne pas donner assez d'importance au citoyen ordinaire. La démocratie représentative se heurte, en effet, à la dénonciation d'un État trop bureaucratique et centralisé (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005a). Moins prégnant en France avec la mise en œuvre de la décentralisation, le thème de démocratie participative surgit de nouveau à la fin des années 90, associé à d'autres concepts comme celui de « démocratie délibérative » qui fait l'objet de nombreux travaux depuis une dizaine d'années dans les pays anglo-saxons. La démocratie délibérative<sup>62</sup>, qui est fondée sur la structure et la qualité des débats préparant les décisions (Blondiaux, 2008 ; Blondiaux et Sintomer, 2002), vise à réconcilier démocratie participative et démocratie représentative. Elle permet de donner de la légitimité aux décisions ; « *c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats et non les volontés générales déjà formées* » (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005a, p. 17). Elle est le résultat d'un processus d'échanges aux règles et aux visées claires. Pour ces auteurs, personne ne sait, en effet, ce que recouvre la démocratie participative : à quoi s'agit-il de faire participer les citoyens ? Les réalités qu'elle recouvre sont tellement variées qu'elles ne sont, la plupart du temps, qu'esquissées ; le terme est galvaudé mais cela explique aussi son succès. Ainsi « *il ne s'agit plus ici de démocratie participative, il ne s'agit plus de laisser croire aux habitants qu'on les fait participer à la décision au risque de produire de la frustration et du cynisme* ».

Trois grandes familles de facteurs permettent de faire la distinction entre les différents modèles participatifs existants (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005c) :

- **La volonté politique** : les dynamiques seront différentes si l'objectif est une réforme locale, ou des objectifs sociaux, ou un partage de pouvoir entre les différents acteurs.
- **Le milieu dans lequel elle évolue** : une même démarche participative obtiendra des résultats différents selon la société dans laquelle elle évolue.
- **La procédure** : dans des contextes similaires, les processus participatifs auront une signification différente selon qu'ils s'appuieront sur des comités de quartiers ou des dialogues citoyens, selon que la participation sera libre ou non.

Le croisement de ces trois paramètres permet de distinguer trois formes contemporaines de dispositifs de participation (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005b) :

- La première recouvre **les formes traditionnelles de la démocratie locale**, comme les assemblées ou conseils de quartier, proches des town meetings nés aux États-Unis au XVIIIème siècle et qui existent encore, ou encore les neighbourhood councils ou assemblées de voisinage. Les « comités de quartier » sont nés en Italie et en Europe dans la seconde moitié des années 60. A cette époque, la

---

<sup>62</sup> L'expression de « démocratie délibérative » fait référence à une constellation de conceptions politiques qui ont émergées au début des années 1980 en Europe et Amérique du Nord. Elle s'appuie sur la « délibération démocratique », « *qui renvoie à un échange discursif supposé se distinguer des autres discussions politiques par son caractère égalitaire, inclusif et contradictoire, ainsi que par son insertion dans des processus qui conduisent à la prise de décision effective* » (Girard, 2013).

démocratie participative résultait d'un mouvement ascendant (« bottom-up »). Au cours des années 90, les autorités municipales sont à l'origine de la quasi-totalité des expériences, qu'elles initient et contrôlent, à l'image de l'association de la population à la discussion des affaires locales. Le budget participatif, tel que pratiqué à Porto Alegre, est le seul qui articule les décisions populaires et la décision politique.

- La deuxième forme de dispositif concerne **les consultations relatives à l'accompagnement d'un projet d'aménagement** ou la création d'une infrastructure susceptible de menacer l'environnement : l'enquête publique en est la modalité la plus ancienne. Le recours au « débat public », mode d'anticipation ou de régulation des conflits s'est ainsi généralisé. Fortement inspiré des expériences québécoises, comme celles du BAPE (Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement), la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) en établit les contours, entre « *l'obligation d'informer et de débattre* » et les « *conditions d'élaboration et d'adoption des projets qui pourraient être affectées par ces procédures de concertation* ».
- Loïc Blondiaux distingue une troisième forme de dispositif qui renvoie à des **constructions démocratiques plus originales**. Elles ont pour but d'associer, le temps d'une consultation, plusieurs groupes de citoyens ordinaires, tirés au sort et/ou volontaires (jurys de citoyens), d'ampleur locale ou nationale (jurys de citoyens, conférences de consensus, sondage délibératif).

Ces dispositifs diffèrent sous de nombreux aspects, le principal étant le suivant : sont-ils conçus ad hoc pour régler un conflit latent, ou au contraire de manière plus pérenne, pour assurer la participation des citoyens sur le long terme, sans a priori être lié à une action ou un projet précis ? Globalement, exception faite de l'enquête publique, ces dispositifs se caractérisent par un certain « *impensé procédural* » (Blondiaux, 2005). Ils se traduisent par la participation des citoyens ordinaires à la discussion d'enjeux collectifs, avec un caractère consultatif.

Un recensement des dispositifs existant en France montre qu'ils sont très nombreux, et que le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (Goëta et Mabi, 2014 ; Mabi, 2014) y a très fortement contribué. Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer et Henry Rey (2005b) proposent une typologie des dispositifs participatifs locaux (Annexe 2).

La mise en œuvre de ce type des dispositifs soulève des questions car il revient aux acteurs de terrain de définir les bonnes pratiques. Qui sont-ils ? Ainsi que le souligne Marie-Hélène Bacqué (2005a), les adjoints à la démocratie locale, les chefs de projets, certains agents de développement, parfois des cabinets de consultants accompagnent les dispositifs participatifs. Peu de municipalités disposent d'un observatoire de la démocratie locale comme à Paris ou à Poitiers. Une question centrale est celle de la composition des différentes instances. Ainsi, les conseils de quartier recouvrent des réalités très différentes : des instances composées d'élus et de sympathisants de la mairie qui délibèrent à huis clos ; des shows à grand spectacle confrontant le maire aux habitants ; des comités de citoyens livrés à eux-mêmes pour animer leur groupe (Bacqué et al., p. 128). De leur côté, les maîtres d'ouvrage mettent en avant le caractère « concerté » de leurs obligations mais en s'en tenant souvent à des obligations légales d'information sans beaucoup se soucier de



recueillir une diversité de points de vue. Plus généralement, de nombreux chercheurs (Blondiaux, 2001 ; Talpin, 2014) dénoncent la faible diversité des groupes constitués. Le plus souvent, ils sont composés des riverains concernés par les projets, qui peuvent avoir tendance à faire entendre leur voix au détriment des autres. Ainsi, les populations les plus jeunes, celles qui viennent des couches sociales les plus défavorisées, les actifs sont peu représentés.

Globalement, malgré le grand nombre d'outils et de dispositifs participatifs développés, les pratiques participatives relatives à l'implication des habitants dans l'élaboration des projets urbains demeurent limitées. En effet, les études scientifiques s'accordent sur l'importance des savoirs-citoyens en urbanisme (Nez 2011 ; Deboulet et Nez 2013 ; Sintomer 2008) mais les recherches montrent que ceux-ci sont peu exploités : les 3/4 des projets urbains, pourtant portés par de fortes ambitions en termes de développement durable et en principe de participation, ne dépassent pas le stade consultatif (Jodelle Zetlaoui-Léger et al. 2013).

Au-delà et à l'exception du cas très particulier de l'habitat participatif (D'Orazio, 2017), les habitants sont impliqués au-delà de ce seuil sur des aménagements secondaires (aires de jeux, signalétique...) mais pas toujours associés, loin s'en faut, à l'élaboration des schémas d'aménagement urbain, des programmes de logements et d'équipements... (Zetlaoui-Léger, Fenker, Gardesse, 2015).

Philippe Hamman (2012) observe que si la relation habituelle élus/techniciens se transforme parfois en triade, avec l'appel au citoyen, que ce soit en tant qu'un individu ou à travers une association, la mise en œuvre de la démocratie participative pose un certain nombre de questions, le plus souvent éludées : « *celles de la qualité des acteurs associés (qui participe concrètement ? Des experts ou des associatifs reconnus ? une « minorité active »), de leurs positions relatives (une égalité de façade ?) et de l'articulation des scènes de participation par rapport aux lieux de décision issus du principe électif* ». Il ajoute que la faible portée de la participation citoyenne résulte aussi de choix logistiques, comme par exemple, celui d'une salle trop petite pour accueillir beaucoup de monde, ce qui limite, de fait, l'expression des éventuels différends. Il montre que « *la question des rapports de pouvoir reste très importante. Les élus et les techniciens demeurent d'un poids premier au sein des coalitions de planification urbaine* ». De nombreux travaux s'interrogent aussi sur les raisons de la participation de certains citoyens à ces conseils de quartier, ou à des associations. Ainsi, Georgia Terzakou (2012) cite-t-elle le cas d'habitants seulement préoccupés par des questions individuelles ou « l'effet Nimby » (Not In My Back Yard). Analysant ces travaux, elle propose une typologie des personnes selon leur proximité dans les associations et leur participation aux conseils de quartier. Elle souligne que les « sans voix » (Carrel, 2006), c'est-à-dire les moins engagés dans la vie publique, sont aussi les plus éloignés du conseil de quartier et de l'engagement proposé. Mais alors que la question des profils des habitants, de leurs positionnements et de leurs attendus vis-à-vis de la participation ont fait l'objet de très nombreux travaux depuis une quinzaine d'années, les recherches portant sur les professionnels impliqués dans des dispositifs participatifs sont plus récentes, notamment en urbanisme.

Ces travaux se sont d'abord focalisées sur l'émergence d'expertises et de métiers spécialisés en ingénierie de la concertation ou participation (Bherer, Gauthier et Simard, 2017 ; Mazeaud et Nonjon, 2013, 2015). Encore rares sont ceux s'intéressant à la façon dont les praticiens de l'urbanisme, tels que les concepteurs (Léonet, 2018), s'organisent face à l'impératif participatif.

## 2.2.2 L'évolution du cadre réglementaire et des urbanistes vis-à-vis de la participation citoyenne

La définition du dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation propose deux acceptions pour la notion d'« Urbanisme participatif » (Zetlaoui-Léger, 2013b) :

- Une « démarche de fabrication ou d'aménagement d'espaces habités donnant lieu à un partage (coproduction, codécision) voire à un transfert de responsabilité (autopromotion, autogestion) vis-à-vis d'habitants spontanément mobilisés ou largement sollicités ».
- « Générique, désigne toute pratique de fabrication ou d'aménagement d'espaces habités associant des habitants, quel que soit le niveau de cette implication. ».

Bien que les injonctions réglementaires auquel l'élu est soumis soient nombreuses (Annexe 2) depuis les années 90, les opérations d'aménagement d'espace public ou de construction en ont peu fait l'objet jusqu'en 2015, sauf lorsqu'elles étaient intégrées à un projet plus global.

Avant 2015, le cadre réglementaire de la participation en urbanisme était essentiellement porté par l'article L-302 qui prévoyait une obligation de « concertation pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ». Celle-ci doit être mise en œuvre lors de la création d'une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), l'élaboration ou la révision d'un PLU ou d'un SCOT, ainsi que des projets de très grande ampleur définis par décrets.

En septembre 2015, soit au début de notre travail de thèse, l'article L103-2 créé par l'ordonnance n°2015-1174 a étendu cette obligation aux projets ou opérations d'aménagement « ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie notamment ceux susceptible d'affecter l'environnement », ainsi qu'aux projets de renouvellement urbain.

Cette dernière disposition a donc soumis au principe de concertation les opérations réalisées dans l'existant, et notamment celles soutenues par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, ce qui n'avait pas été le cas dans le cadre du premier Programme national de Rénovation Urbaine (2003-2013).

Elle a suivi en cela les orientations de la loi sur la Ville de 2014, incitant même à plus de « co-construction avec les habitants », mais se traduisant très explicitement dans le texte essentiellement par la création de nouveaux instruments à la portée incertaine : les Conseil citoyens (composé d'habitants tirés au sort et de représentants associatifs ainsi que d'acteurs locaux) et les « maisons du projet ».

Par ailleurs, l'Article L120-1 du code de l'Environnement modifié par loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 - art. 2, a précisé les conditions d'application de la Charte de l'Environnement dans le cadre de procédures de concertation ou de consultation obligatoires. Si les maîtres d'ouvrages ne sont toujours pas obligés de suivre la tendance dominante des avis exprimés lors des dispositifs, ils doivent cependant montrer qu'ils en ont bien pris connaissance.

La loi indique en la matière (C. urb., art. L.103-3) que les objectifs poursuivis par le projet en cause et les modalités de la concertation doivent être précisés (souvent par une délibération du conseil municipal ou

communautaire concerné). Ces modalités doivent permettre au public, « *pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés* », d'accéder aux informations afférentes au projet, aux avis requis, ainsi que de « *formuler des observations et propositions* » (C. Urba., art. L.103-4). Cependant, chacune des dispositions réglementaires s'applique à des situations assez particulières de projet, supposés avoir un impact significatif sur l'environnement. Elles peuvent échapper à l'obligation de concertation des opérations d'aménagements urbains portant sur la réalisation d'équipements et d'espaces publics qui concernent pourtant très directement les habitants, mais qui par leur taille (inférieure pour les constructions à 40 000 m<sup>2</sup>), et une approche restrictive de la notion d'environnement n'y sont pas assujetties.

Aujourd'hui, des institutions tels que l'ADEME ou la MICQP ont repris les préconisations de la loi sur la Cohésion urbaine et la Ville, pour défendre un principe de « participation/concertation » visant une « co-construction » en le définissant ainsi : « *la maîtrise d'ouvrage doit fixer un niveau d'intégration au projet de cet élément déterminant qui soit un minimum une concertation des parties prenantes et de préférence une véritable co-construction* » (Zetlaoui-Léger, Meunier et Hajjat, 2016). Mais ce type de texte reste pour le moment seulement incitatif. Parallèlement à cette évolution du cadre législatif en matière de participation citoyenne, les profils et postures des urbanistes ont évolué avec le déploiement d'un marché de la participation et l'émergence de nouveaux métiers (Mazeaud, 2012).

### **2.2.3 Des métiers de l'urbanisme aux professionnels de la participation**

Le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement (Gaudin, Merlin, et Noisette, 2010) souligne la multiplicité des métiers qu'intègre la profession d'urbaniste : « *Spécialiste de l'urbanisme, c'est-à-dire de la pratique de l'aménagement des villes. Profession autonome ou spécialisation professionnelle, cette alternative fait l'objet d'un débat reflétant la multiplicité des activités comprises sous le terme d'urbanisme et la diversité des auteurs qui ont tenté de définir l'urbanisme comme un champ spécifique* ». Les praticiens de l'urbanisme « *constituent un ensemble professionnel à la recherche d'une définition de lui-même* » (Biau, 2009, p. 73) : les formations initiales (architecte, ingénieur, géographes, sociologues,..) et plus spécialisées des professionnels de l'urbanisme sont particulièrement hétérogènes et ont accompagné le développement réglementaire. La loi Cornudet de 1919, ancêtre des lois de planification urbaine en France, est un vecteur de professionnalisation en France (Claude, Biau et Tapie, 2009). Les villes doivent élaborer des Plans d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension. Elles doivent, dans cette perspective, faire appel à un « homme de l'art » qui est souvent un architecte, un géomètre ou un ingénieur. Les années 60 et 70 sont un nouveau moment intense de professionnalisation dans le champ de l'urbanisme et de la construction, avec pour toile de fond la Reconstruction, la mise en place des schémas directeurs et de nouvelles modalités de planification et de programmation urbaine, suscitant la création de structures d'études publiques et privées, et le développement d'équipes pluridisciplinaires. Mais les pratiques de l'urbanisme alors mises en œuvre, souvent très technocratiques et peu respectueuses des contextes locaux, font l'objet de contestations. Des mouvements qualifiés de « luttes urbaines » émergent pour remettre en question des opérations de rénovation brutale, comme l'illustre le projet emblématique de l'Alma-Gare à

Roubaix<sup>63</sup>. Des habitants accompagnés par des architectes engagés deviennent des acteurs incontournables de la transformation de leur cadre de vie. La place des citoyens dans la « production de l'espace » est au cœur des débats autour de la réforme de l'enseignement de l'Architecture dans le contexte de Mai 68 (Ragon, 1977, (Ragon, 1977 ; Violeau, 2005). C'est dans ce contexte que le fondateur de l'Agence Prigent, Christophe Prigent, diplômé des Beaux-Arts de Paris en 1968, développe ses premiers projets participatifs avec des élus locaux de gauche d'une commune du Grand Ouest de la France, très engagés dans les méthodes alternatives. Les mouvements de « luttes urbaines » s'essouffent cependant au cours des années 80 et 90. et les démarches participatives ne dépassent pas le stade de l'expérimentation. Malgré les incitations réglementaires qui se mettent alors en place, « *la plupart des maîtres d'ouvrages urbains en France semblent se contenter d'organiser des dispositifs obéissant davantage à de logiques communicationnelles ou réactives que coproductives* » (Zetlaoui-Léger, 2013b). De nombreux maîtres d'ouvrage envisageant la participation comme une perte d'autorité et certains techniciens refusent de reconnaître la légitimité ou l'intérêt des savoirs citoyens. Mais l'intégration des principes du développement durable dans les domaines de l'aménagement et de la construction modifie, à partir des années 2000, le contexte d'exercice des métiers de l'urbanisme et de l'architecture, et le rapport des professionnels à la participation. Les architectes sont davantage sensibilisés aux questions sociétales (Hatzfeld, 2013). De nouvelles professions émergent : « *La complexification progressive des programmes, la prise en compte croissante de données et paramètres techniques, et constructifs ou de contraintes d'utilisation et d'entretien, ... a multiplié le nombre de spécialistes appelés à participer à l'élaboration d'un projet, c'est-à-dire à sa conception. Les savoirs et les compétences sont de plus en plus nombreux* » (Claude, Biau et Tapie, 2009). Le tête à tête entre l'architecte et le commanditaire qui caractérisait les représentations est contrarié par l'émergence d'un tiers (Hatzfeld, 2013) : habitants, associations, collectifs etc. Ces tiers « *brisent la logique de l'affrontement binaire, et permettent le partage, le passage, le déplacement, le décentrement* » (Hatzfeld, 2013, p. 316).

Des « professionnels de la participation » (Mazeaud et Nonjon, 2015 ; Nonjon, 2005) interviennent sous diverses dénominations « consultants », « médiateurs », « animateurs » ou « traducteurs » (Nonjon, 2005) pour répondre à des missions d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage en concertation en lien avec des projets urbains, sans pour autant avoir forcément de formations en urbanisme. Au début des années 2000, des agences de communication s'emparent du marché de la participation succédant aux profils plus militants d'anciens chefs de projets liés à la politique de la ville : « *ces nouveaux arrivants accompagneraient, en quelque sorte, les mutations du métier politique : intérêt croissant pour les politiques managériales, les sciences de l'organisation, la gestion, émergence d'un processus de rationalisation du recrutement politique* » (Nonjon, 2005, p. 8).

---

<sup>63</sup> Il s'agit de l'une des expériences françaises mythiques de la démocratie participative. Grâce à une lutte longue de plus de dix ans, des années 1970 aux années 1980, des habitants d'un quartier populaire de Roubaix voué à la démolition, l'Alma-Gare, ont réussi à imposer aux pouvoirs publics un contre-projet de réhabilitation. Ainsi, cette « *mobilisation (est) devenue exemplaire et emblématique d'une résistance populaire aux opérations brutales et peu soucieuses des dimensions sociales de la vie de quartier* » (Neveu, 2003, p. 14).

### Encadré 2 Les concepteurs face à la participation

Dans le cadre de sa thèse en architecture, Jennifer Léonet (2018) propose de distinguer quatre positions que peuvent adopter les concepteurs vis-à-vis de la participation dans les projets urbains, architecturaux et paysagers :

- Les « **réticents** » adoptent une posture défensive vis-à-vis de la participation et se sentent remis en question dans leur légitimité professionnelle. La participation n'apparaît pas comme un moyen de faire évoluer ou de valoriser leur manière d'exercer.
- Les « **tacticiens** » utilisent le marché en expansion de la participation afin de mettre en valeur leur compétence de pédagogue et d'obtenir un accès spécifique à la commande. À travers leur objectif de « pédagogie », ils ne cherchent pas à redonner une place active à l'habitant et le considèrent comme un « non sachant ».
- Les « **pragmatiques** » qui s'envisagent comme des « médiateurs » privilégient la participation avec pour objectif de servir le projet et le client.
- Enfin, les « **militants** » abordent la participation d'un point de vue démocratique avec pour objectif principal de diffuser et partager les connaissances et ainsi mieux répondre aux attentes de la population.

Des architectes et urbanistes s'engagent aussi dans des projets qui font l'objet de démarches de concertation inhabituelles afin de s'ouvrir de nouveaux marchés. Alors que les maîtres d'ouvrage préfèrent souvent solliciter d'autres corps de métiers comme les géomètres qui proposent des solutions purement techniques d'aménagement urbains à moindre coût, architectes, urbanistes ou encore paysagistes cherchent à diversifier leurs pratiques. Ainsi, une majorité de concepteurs se montre aujourd'hui disposée à intégrer des démarches participatives - en étant toutefois motivés par des intérêts différents (Encadré 2), tant que la demande émane de la maîtrise d'ouvrage.

En effet, deux raisons interdépendantes expliquent le peu de concepteurs enclins à proposer un dispositif participatif sans l'aval du maître d'ouvrage (Champy, 1998 ; Leonet, 2018) :

- Le risque de s'engager sans disposer du soutien politique et des moyens nécessaires pour le mettre en œuvre.
- La perspective d'une valorisation professionnelle encore considérée comme limitée.

Par ailleurs, la participation, avec ses principes de transparence et d'argumentation, suppose de dévoiler la « boîte noire » du processus opérationnel d'élaboration des choix de conception. Elle demande une vision ouverte, collective et processuelle de « l'œuvre » (Daniel-Lacombe, 2006), qui dénote avec des principes défendus par les professionnels de l'architecture pendant plusieurs siècles. Enfin, les moments d'échange avec les habitants sont redoutés par certains des concepteurs percevant leurs retours comme des reproches personnels. Pendant des siècles, à travers notamment l'École des Beaux-Arts, la dimension créative des architectes a été valorisée au détriment d'une compréhension des usages et de la dimension de « service » qui se trouve au cœur de la négociation avec les habitants (Genard, 2017 ; Leonet, 2018).

Mais tout comme chez les concepteurs, on observe une évolution de l'élus face à la participation. La crise de légitimité dont il fait l'objet auprès des citoyens ainsi que la multiplication des textes législatifs sur la participation le contraignent à mettre en œuvre des dispositifs participatifs.

## 2.2.4 L'élus local et la participation : une réponse à la crise de légitimité

Pour les politistes et les sociologues, la participation apparaît souvent comme une conséquence à la crise de légitimité du politique : « *le thème de la démocratie locale fournit aux maires une ressource non négligeable dans le mode de gouvernance locale qui s'affirme : le lien politique fonde la capacité de résistance des institutions municipales* » (Paoletti, 2001, p. 93). Depuis les années 1990, on observe une montée de l'abstention aux élections y compris locales<sup>64</sup>. Bien qu'elle soit nettement plus marquée dans les zones urbaines que dans les zones rurales<sup>65</sup>, cette tendance s'inscrit dans un « *mouvement de fond* » et d'expression d'une protestation : « (...) *en tant que symptôme d'une crise de la représentation politique qui tarabuste le rapport des Français aux institutions politiques depuis plus d'une trentaine d'années* » (Muxel, 2014, p. 3). En effet, les citoyens français contemporains éprouveraient un désenchantement vis-à-vis des élites politiques (Rosanvallon, 2014, 4) : « (...) *le pays ne se sent pas écouté. Une impression d'abandon exaspère et déprime aujourd'hui de nombreux Français. (...) Ils se sentent exclus du monde légal, celui des gouvernants, des institutions et des médias (...) Une coupure s'est creusée entre la société et les élus censés la représenter* ». **La légitimité de l'élus est établie par le mandat électif mais aussi par une légitimité de fait** que Pierre Rosanvallon (2008, p. 5) définit comme « *une confiance entre les individus, une institution invisible. Elle permet à la relation des gouvernés et des gouvernants de s'établir solidement* ». Or, l'élection a dorénavant une fonction réduite : elle ne fait que valider un mode de désignation des gouvernants : « *On se rend aux urnes et puis plus rien, on attend, avant d'y retourner cinq ans plus tard* » (Michel et Myriam, 2016). Elle n'implique plus une légitimation *a priori* des politiques qui seront ensuite menées. Pour Pierre Rosanvallon (2008, p. 21), la question de la légitimité « *a pour fonction plus exigeante de tisser des liens constructifs entre le pouvoir et la société. (...) Elle est à cet égard bien une institution invisible et un indicateur sensible des attentes politiques de la société* ». Rémi Lefebvre précise qu'un pouvoir légitime suppose « *l'existence d'un consentement de la part de ceux qui y sont soumis. Le concept de légitimité n'a de sens que dans les régimes où les dirigeants gouvernent au nom des valeurs qui sont celles de la société* » (2013, p. 32).

Or, on observe une forte remise en cause de cette légitimité à l'échelle locale où le dialogue entre élus et citoyens s'amenuise. L'espace local est devenu un lieu de reproduction de la distance sociale tant dénoncée comme fracture au niveau national (Koebel, 2015 ; Paoletti, 2007) ; sa base électorale se réduit significativement grevant également sa légitimité et l'efficacité de la représentation politique (Blondiaux, 2008). Les démocraties contemporaines sont confrontées à un paradoxe (Yves Sintomer, 2011, p. 5) : d'un côté, les régimes démocratiques sont de plus en plus nombreux sur la planète et les populations des régimes totalitaires aspirent à cette démocratie ; d'un autre, les gouvernements représentatifs font face à une crise de

---

<sup>64</sup> En France, au premier tour des élections municipales de 1983, le taux d'abstention était de 20,3% contre 38,73 % au premier tour de celles de 2014.

<sup>65</sup> Dans les communes de plus de 1000 habitants, l'abstention s'élève à 38% au second tour des municipales de 2008 alors qu'elle n'atteint que 26,9% dans les communes de moins de 1000 habitants. (Muxel 2014, 2).

leur légitimité<sup>66</sup>. Les crises de légitimité surviendraient « *en période de transition vers une nouvelle structure sociale (...), surtout si le prestige des grandes institutions traditionnelles est menacé et si d'importants groupes sociaux n'ont pas accès au système politique en place durant la période de transition, ou du moins dès que s'expriment leurs exigences de participation* » (Becquart-Leclercq, 1977).

Les dynamiques participatives<sup>67</sup> peuvent donc représenter un réel enjeu pour l'élu : « (...) *Il s'agit alors de favoriser la culture civique ou politisation des habitants (...), relégitimer le système politique, de rapprocher élus et citoyens, voire de partager le pouvoir avec les citoyens non élus et de s'appuyer sur leur participation pour transformer en profondeur le système politique situationnel* » (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005a, p. 14).

Pour favoriser cette « culture civique » au sein du projet urbain, l'élu doit réinterroger l'héritage culturel et politique descendant dont il a hérité (Rosanvallon, 1994), ce qui nécessite pour lui de changer sa manière d'exercer sa fonction.

## 2.2.5 L'élu face à la participation : une position ambiguë et des injonctions difficiles à appréhender

Bien que certains élus soient « motivés » par la participation et se positionnent comme chefs de file de processus de concertation (Beuret et Cadoret, 2011), nombre d'entre eux vivent cette démarche comme une injonction dont ils souhaiteraient se passer (Ballan, Baggioni et Duch, 2009) : ils la considèrent comme une contrainte et sont des acteurs « peu dialogiques » du débat public (Lefebvre, 2007). En effet, ils « *sont mal à l'aise face à une procédure incontournable, mais qu'ils ont de la peine à apprivoiser* » (Sadran, 2009). Ainsi, la participation citoyenne apparaît pour une partie d'entre eux comme un élément suspect qui menacerait la démocratie représentative avec, pour facteur de risque, la remise en cause de leur légitimité (Chaufer, 2001). Ce type de position s'est d'ailleurs encore clairement manifesté lors de l'organisation du Grand débat public au début 2019, dans le cadre de la crise des « Gilets jaunes ». Face à ces craintes, les élus tendent à mettre en place deux stratégies (Beuret et Cadoret, 2011) :

- **Le minimalisme** où l'élu propose un degré de participation faible (de l'ordre de l'information).
- **L'évitement** lorsqu'il n'est pas maître du jeu et se retrouve convié à un dispositif participatif initié par d'autres : « *il joue les absents ou refuse implicitement le dialogue en adoptant une position de surplomb. (...) il met en avant la prise en compte des positions défendues par d'autres catégories d'acteurs sans que ceux-ci n'aient été entendus de vive voix mais en affirmant que la décision a été prise en tenant compte de leurs exigences* » (Beuret et Cadoret, 2011, p. 64).

Tout comme les architectes face à la participation, beaucoup d'élus se sentent en effet insécurisés et redoutent le face-à-face avec les citoyens. Alors qu'habituellement, ils maîtrisent la parole et leurs

---

<sup>66</sup> « (...) Lorsque des groupes ou des forces sociales acquièrent la capacité de se démarquer par rapport au discours de la légitimité dominante, on parle de crise de la légitimité » (Becquart-Leclercq, 1977, p.277).

interlocuteurs, les dispositifs participatifs créent des situations où ils ne peuvent tout maîtriser ni prévoir leurs effets.

Anne Cadoret et Jean-Eudes Beuret (2011), dans une étude financée par l'ADEME, mettent en évidence les nombreuses ambiguïtés auxquelles sont confrontés les élus face à la participation :

- **Les nombreuses lois obligeant à des démarches « concertées » ou « participatives » dans les projets urbains, n'explicitent pas ces termes et les finalités poursuivies** (Brédif, 2006). Par exemple la loi de 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, tout comme ses réactualisations en 2000 (SRU) et 2015, imposent la « concertation » mais laissent le soin aux communes de préciser ce qu'elles entendent sous un tel terme : *« les garanties destinées à assurer la sincérité de la procédure vis-à-vis du public sont très imparfaites (...) il n'existe aucun butoir sur des modalités considérées comme a minima de la concertation. (...) dans le respect de la lettre de la loi, une conception essentiellement procédurale, informative, et descendante de la concertation et la mise en œuvre de simulacres de participation du public sont possibles »* (Hélin, 2001). Ce n'est qu'en 1996 avec la publication de la « charte de la concertation » et sa diffusion auprès des collectivités que les principes fondamentaux d'une telle démarche ont été précisés, sans pour autant avoir une valeur juridique contraignante. Par ailleurs, sa définition reste peu déterminée : dans le texte de l'article L. 300 - 2 du code de l'urbanisme, il est indiqué que la concertation peut être appréhendée comme une information du public.
- L'élu navigue entre **la légitimité acquise par l'élection et la position « à équivalence avec les citoyens »** qu'il doit adopter dans le cadre d'un dispositif participatif. Il peut alors exister des écarts entre la posture affichée et le partage effectif du pouvoir.
- Une **posture d'égalité souhaitée ou imposée** est difficile à assumer pour l'élu. Ainsi *« l'élu (le maire en particulier) ne perd pas sa préséance symbolique dans le rituel du débat. Il parle souvent en premier, tout particulièrement dans les réunions de proximité et donne le « la » du débat »* (Sadran, 2009).
- **Sa position entre le local et le global**, *« à la fois un représentant du territoire auprès de l'État et le représentant d'intérêts supra-territoriaux au sein du territoire »* (Beuret et Cadoret, 2011, p. 119). Par conséquent, des élus peuvent se retrouver à devoir défendre des projets qui dépassent souvent les limites de leur pouvoir territorial. Cette situation est compliquée par la temporalité longue des projets qui rentre directement en conflit avec une gestion stratégique du calendrier électoral (Jobert, 1998).

Au-delà des injonctions réglementaires, certains élus peuvent toutefois mettre en œuvre des dispositifs participatifs pour d'autres motivations. Tout d'abord, afin de renforcer leur légitimité ou conforter leur décision : la démocratie de proximité *« est le référentiel idéal de la légitimation dont les élus ont besoin »* (Sadran, 2009). La participation peut aussi apparaître comme une solution face à des incertitudes dans un contexte à risque (investissement important pour sa commune, par exemple) où le décideur est en manque d'information et est conscient du risque de son manque de connaissance face à une situation à venir : *« ces situations peuvent inciter les élus à faire appel à la concertation de façon à mutualiser un risque décisionnel perçu comme élevé »*



*et non mesurable* » (Beuret et Cadoret, 2011, p. 67). Ainsi, mutualiser le risque décisionnel lui permet de se mettre en retrait et de « faire partager » ses responsabilités avec les parties prenantes.

Enfin, ils associent la participation afin de limiter des conflits<sup>68</sup> qu'ils redoutent entre associations locales ou autres parties prenantes et faire face à la judiciarisation de la vie locale (Jacq, 2009) où l'élu doit appliquer le droit et les procédures réglementaires à un nombre croissant des domaines incombant à sa fonction.

Cette judiciarisation s'incarne à deux niveaux (Beuret et Cadoret, 2011) :

- **Des associations qui refusent la voie de la conciliation** pour privilégier celle du contentieux dans le cadre de projets polémiques.
- **Les mises en condamnation dont les élus peuvent faire l'objet.** Peu nombreuses, elles effraient cependant fortement les élus et constituent un frein à l'action publique locale (Jacq, 2009).

Dans le cadre de recherches sur l'Environnement, des typologies d'élus ont été construites. Deux grandes figures se dessinent clairement : « l'élu suspicieux » versus « l'élu motivé » :

- **L'élu « hyper-motivé »** (Beuret et Cadoret, 2011) **ou le « démocrate »** (Ballan, Baggioni et Duch, 2009) souscrit sincèrement au bien-fondé de la concertation et lui associe des valeurs « démocratiques et sociétales » (Beuret et Cadoret, 2011, p. 112). Connaissable des expériences de démocratie participative citées en exemple, il est généralement conscient des compétences que la concertation requiert et met en œuvre des dispositifs conséquents et ambitieux. Il croit en l'exercice de la démocratie et donne à la concertation plusieurs rôles dans son action politique : « *c'est l'occasion de paraître à l'écoute des citoyens* » mais aussi d'autres acteurs espérant « *être éligible pour ses qualités de transparence et d'écoute, il s'étonne lui-même qu'elle ne fonctionne pas* ». Ce sont le plus souvent des élus récemment investis ou minoritaires au sein d'une majorité, souvent proches du parti des Verts. Au-delà de conforter une légitimité, ils considèrent que la concertation leur permet d'améliorer le projet et de contrecarrer des oppositions éventuelles en les ralliant à l'intérêt de celui-ci.

Pour autant, il apparaît que le « démocrate » est « *maladroit dans la peau du notable, et cela se voit. Il constate lui-même ses difficultés à négocier avec la population comme avec les techniciens ou les représentants de l'État* » (Ballan, Baggioni et Duch, 2009, p. 86). Cette posture comporte des risques dans sa mise en œuvre : se pose alors la question de la « rentabilité » de la concertation lorsque le projet traîne trop longtemps, mais aussi de la réaction face à un dispositif qui ne fonctionne pas ou qui ne débouche pas sur des actions clairement identifiées.

- **L'élu « contraint » ou le « rigide »,** au contraire, s'oppose à la concertation comme outil politique. Il ne la met en œuvre que parce qu'il s'y sent obligé. Habituellement, il évite la confrontation avec le public pour privilégier des rencontres avec la presse, des assemblées ou des rencontres individuelles. Il organise des dispositifs a minima, en cherchant à « fermer le jeu » : « *Pour lui c'est*

---

<sup>68</sup> Alors que les sciences sociales s'accordent sur les vertus des conflits (Cadoret, 2006 ; Mermet, 1992 ; Simmel, 1992), ils constituent davantage pour les élus et les décideurs une menace.

*l'élection qui reste le seul moment légitime de participation (...) Il tente parfois de « verrouiller » les réunions en décidant des intervenants à la tribune, mais il s'agit plus d'occuper le terrain que de contrôler vraiment la situation. »* (Ballan, Baggioni et Duch, 2009) . Il craint que la concertation ne suscite des attentes, des besoins. Son principal argumentaire pour y couper cours est : « c'est l'élu qui décide ». Cette typologie concerne majoritairement les extrêmes des courants politiques et concerne tout autant les élus récents qu'anciens.

Entre ces deux polarités antagonistes, qui se dessinent distinctement, se développe tout un gradient de postures d'élus. Etienne Ballan propose de distinguer trois grands types :

- **Le stratège** « *utilise l'espace public comme outil, parmi d'autres, de l'action politique* ». *Il prépare ses interventions avec les citoyens et s'assure d'un « soutien minimum » avant le débat. « Il ne dirige pas et laisse bien entendre que ce n'est pas là que les choses se décident, mais plutôt dans son bureau, après la réunion. L'espace public est un espace de visibilité mais non de délibération. Cette catégorie est constituée majoritairement par des élus urbains, le plus souvent socialistes ou de la droite libérale ».*
- **Le légaliste** estime représenter l'État et ne peut donc pas s'associer à l'exercice démocratique. « *Très gêné dans la concertation, il préfère que les instructions claires soient données par une autorité qu'il juge supérieure* ». On trouve le plus souvent ces représentants en milieu rural au sein de tous les partis républicains, et chez les non-inscrits.
- **Le traducteur** « *considère le projet comme une ressource pour son action locale* ». Il se présente comme le « *traducteur de la majorité silencieuse et réduit l'opposition locale à l'expression de « ses » opposants, forçements minoritaires* ». Une partie des élus de petite ville ou villages importants, souvent conseillers généraux avec une perspective d'évolution de carrière, constituent cette catégorie.

Anne Cadoret et Jean-Eudes Beuret (2011) réfutent le caractère déterminant de ces trois profils intermédiaires proposés par Etienne Ballan. Chaque élu adopterait des comportements différents selon les situations rencontrées : « *leur comportement (étant) largement déterminé par une analyse des risques et bénéfices escomptés* ». Ainsi, ce groupe qu'ils qualifient de « majorité d'élus entre prudence et intérêt » développe une logique pragmatique qui détermine leur approche de la concertation (appliquée à l'Environnement). Certains d'entre eux sont conscients des compétences et de l'investissement nécessaire quand d'autres le sont peu, et ont régulièrement recours à la réunion publique comme format d'échange.

Ainsi, selon les chercheurs, ce n'est pas tant l'élu en tant qu'individu face à la participation qu'il est pertinent d'étudier, mais plutôt les paramètres qu'il va sopeser quand il s'agira de mettre en œuvre une telle démarche :

- **Les risques et bénéfices politiques mis en balance.** L'élu soupèse les risques (perte de contrôle de la concertation, émergence de conflits sources de blocages forts, retards calendaires) qu'il peut endurer au profit des bénéfices.

- **L'adaptation des modalités de la concertation en fonction de leurs attentes.** Le contexte législatif laissant une latitude aux élus, ils adaptent l'intensité de la concertation.
- **L'analyse de la situation qui peut imposer la concertation ainsi que ses objectifs.** Très souvent les paramètres historiques apparaissent comme un levier de concertation pour mettre en œuvre, par exemple, l'appropriation et l'acceptation d'un projet ainsi que l'émergence d'un collectif sur un territoire historiquement divisé et communautariste.
- **Les dispositifs participatifs antérieurs qui créent un effet « boule de neige »** incitent, voire obligent, l'élu à réitérer la démarche.

Face à la participation, on distingue donc différents profils d'élus qui choisissent de mettre en œuvre ou, *a contrario*, se voient obligés de mener des dispositifs participatifs lors de projets dans leur commune. Les plus motivés s'y engagent sans pour autant avoir de connaissances précises concernant leurs conditions et modalités de mise en œuvre. Les plus réticents s'efforcent d'y répondre en réaction à des pressions ou contraintes exogènes, très souvent d'ordre réglementaire. Ces subtils profils d'élus, qui se dessinent entre ces deux postures antagonistes, ne semblent pas pouvoir être appréhendé de manière strictement typologique.

Quelle que soit la position de l'élu, il apparaît important d'analyser les paramètres à l'origine de sa décision d'organiser une démarche de concertation. Nous faisons l'hypothèse que ce choix est particulièrement lié au contexte du projet urbain et aux acteurs mobilisés.

## 2.3 L'élu au sein du système d'acteurs du projet urbain

### 2.3.1 Les acteurs du projet urbain : leurs fonctions opérationnelles

Christian Devillers (in Ingallina 2010 p.8-10) définit les grands principes sur lesquels doit s'appuyer un projet urbain :

- **La gestion des temporalités** : un projet urbain demande du temps et ne peut répondre à la logique de l'urgence défendue par les maires.
- **La multiplicité de techniques** au-delà de celles de l'architecte et de l'ingénieur.
- L'élu doit être **porteur du débat avec la population** dont l'avis est déterminant.

Christian Devillers insiste, par ailleurs, sur la nécessité de réunir des compétences diverses pour traduire la complexité de la ville. Comme le précise Viviane Claude, depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, « *le nombre d'intervenants concernés par l'aménagement de l'espace s'est multiplié, les procédures d'intervention sont devenues plus complexes et les politiques poursuivent des volontés plus globales* » (Claude, 2006, p. 11). Ainsi, l'élu local évolue au sein d'un système d'acteurs au spectre large et aux compétences variées. C'est dans ce sens que Camille Gardesse a appréhendé le projet urbain dans son travail de thèse<sup>69</sup> : « *comme un processus collectif d'élaboration et de transformation d'une situation spatiale (...)* » (Gardesse, 2011, p. 39-41). La notion de projet urbain peut être ainsi étendue à des territoires qui ne sont pas forcément de grandes villes ou des métropoles, mais où se fabrique de manière organisée de l'espace habité, multifonctionnel, impliquant une diversité d'acteurs.

Notre thèse s'inscrit dans la continuité de ce travail où Camille Gardesse appréhende ces acteurs selon deux typologies :

- **Une première typologie s'attache aux acteurs concernés selon leur profil, indépendamment de la situation de projet** en distinguant : les acteurs politiques et économiques ; les techniciens et experts techniques, juridiques, financiers ; les acteurs de la société civile.
- **La deuxième définit les acteurs selon leurs compétences et leur fonction opérationnelle dans le projet urbain** : le maître d'ouvrage ou le groupement de maîtrise d'ouvrage, les assistants à maîtrise d'ouvrage et les maîtres d'œuvre<sup>70</sup>. Leurs statuts sont précisés par les principaux textes réglementaires, le code des marchés publics et la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP).

---

<sup>69</sup> Camille Gardesse, 2011, « La « concertation » citoyenne dans le projet de réaménagement du quartier des Halles de Paris (2002-2010) ».

Quelle que soit la typologie choisie, l'élu apparaît comme un des principaux décisionnaires du processus de projet<sup>71</sup>. La deuxième typologie s'articule avec le cadre de notre thèse, où le projet urbain en urbanisme naît de l'initiative des pouvoirs publics : l'Agence Prigent répond en effet essentiellement à des commandes de collectivités territoriales. Dans le cadre d'un marché public, l'élu local est le représentant politique de la maîtrise d'ouvrage urbaine : « *il n'est jamais un simple client ayant à choisir face à une offre pré-constituée de projets tel un consommateur commun. Au contraire, celui-ci a un devoir de commande qui suppose un risque au sens où c'est lui qui décide de faire réaliser l'objet sur lequel il place un capital* » (Chadoin, 2001, p. 86). L'élu local a donc un rôle de décideur dans le projet urbain.

En effet, à cette échelle, lorsque la collectivité décide de construire un nouvel édifice, le **maire ou président de communes** (selon l'échelon qui porte le projet) est, **le plus souvent, le représentant de la maîtrise d'ouvrage**. Le maître d'ouvrage prend la décision de faire réaliser des travaux et, à ce titre, en est le commanditaire, « *c'est la personne physique ou morale qui décide de réaliser l'opération (...)* » (Merlin et Choay, 2010, p. 457). Le Maître d'Ouvrage « *est le premier garant de la qualité de l'ouvrage. (...) Il donne le « sens du projet », son contenu en tant que projet politique (...) Il ne fait pas, mais il fait faire.* » (Degrotte et Caillaud, 2012). Il remplit alors une fonction d'intérêt général. La France est un des rares pays à lui donner un statut légal (Chadoin, 2001) depuis la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 dite « loi MOP ». Celle-ci définit ainsi, très précisément les responsabilités politiques, techniques et financières de la maîtrise d'ouvrage (Figure 9). Elle est « *la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit* » (article 2, loi MOP) et ce, quel que soit le type d'opération envisagée.

**Figure 9 Les trois dimensions de la maîtrise d'ouvrage selon la loi MOP**



Source : Claude, 2006,

Appliquée à l'exercice du projet urbain, la notion de « maîtrise d'ouvrage urbaine » s'est constituée dans les années 2000 dans un contexte de complexification du processus de projet, d'augmentation du nombre de parties prenantes et de leurs périmètres d'action. Elle apparaît comme une nouvelle « *fonction d'ordonnement de l'action* » (Blanchard, 2018, p. 33) avec pour objectif de « *clarifier les rôles de chacun (...) et que soit identifiée et*

<sup>71</sup> Il est aussi décisionnaire lorsqu'il le projet est porté par des aménageurs privés, ne serait-ce que par l'autorisation donnée au permis de construire.

*organisée la mission de coordination et de synthèse, laquelle assure un rôle d'assembler»* (Bérard, 2005, p. 6). Les fonctions de la maîtrise d'ouvrage urbaine varient selon les auteurs (2006). Nous positionnons la maîtrise d'ouvrage urbaine au centre de trois missions :

- **Le portage politique des projets** qui correspond à la prise en charge politique et financière de projets urbains identifiés. Il prend la forme d'une instance politique spécifique, soit interne à la collectivité locale, soit d'un partenariat de portage dans lequel peuvent se retrouver la ville, l'État, d'autres collectivités territoriales, des grands propriétaires fonciers publics ou privés...
- **Le pilotage technique** qui recouvre les rôles d'impulsion, de traduction des objectifs, de coordination des acteurs, ainsi que la mission de définir et faire définir concrètement le projet. Ce pilotage comprend notamment l'organisation, sous le contrôle de l'Elu responsable, des indispensables instances de concertation et des modes d'information du public.
- **Le portage de la programmation** qui comprend l'élaboration de la commande, l'intégration des attentes des parties prenantes concernant les vocations et les activités futures d'un espace, et leur formalisation pour alimenter la conception.

### **Encadré 3 L'élú local, maître d'ouvrage du projet urbain : missions et obligations**

L'élú, lorsqu'il est maître d'ouvrage d'un projet urbain, a pour obligation d'assumer un certain nombre de missions clairement délimitées par la loi MOP :

- Prononcer la faisabilité de l'opération ;
- Déterminer la localisation ;
- Valider l'enveloppe prévisionnelle de l'opération ;
- Assurer le financement via un montage financier ;
- Approuver le programme de l'opération ;
- Fixer le processus de réalisation ;
- Fixer le mode de consultation des prestataires qui lui semble nécessaires (Claude, 2006, p. 36).

Quelle que soit l'ampleur du projet urbain, en tant que MOA, il est « *maître de la commande, maître du processus et maître des procédures* » (Degrotte et Caillaud, 2012, p. 4). Il lui incombe un certain nombre d'obligations « *dont il ne peut se démettre* », parmi lesquelles celles de la définition d'un maître d'œuvre pour la mission qu'il souhaite mener.

À la différence du modèle de la construction classique en architecture, la « maîtrise d'ouvrage urbaine » regroupe un réseau d'acteurs plus vaste qui varient selon le contexte du projet. Elle est bien souvent composée d'élus, de services de la collectivité, d'aménageurs, de promoteurs et d'urbanistes. Il revient à la collectivité, à l'initiative du projet urbain, d'en clarifier les composantes (Chotteau, Zetlaoui-Léger et Meunier, 2015). Nous verrons que dans un contexte de petite ville, l'élú entouré d'un ou deux techniciens porte le plus souvent ce rôle de « *chef d'orchestre du projet urbain* » (Frébault, 2005).

Régulièrement actualisée depuis 1985, la loi MOP au-delà de la maîtrise d'ouvrage a désigné explicitement deux autres acteurs dans l'attribution des responsabilités :

- **Le maître d'œuvre** qui est la personne morale ou physique (Architectes, Cabinet de maîtrise d'œuvre pour les constructions n'excédant pas 170 m<sup>2</sup>, Bureau d'études, Ingénieurs...) chargée « *d'apporter une réponse architecturale et technique* », il a pour mission de concevoir, de coordonner et de contrôler la bonne exécution des travaux.
- **L'entreprise de travaux** en charge de réaliser les travaux en respectant le cadre du marché.

Lorsque l'Agence Prigent est mandatée pour une mission d'aménagement de centre-ville par une collectivité, par exemple, elle est généralement mandatée en tant que **maître d'œuvre**.

**À ce titre**, elle définit les solutions de conception formelle et constructive, la réalisation, elle les exécute et les met en œuvre : « *c'est la personne physique ou morale à qui le maître de l'ouvrage confie le soin d'établir le projet et d'en contrôler l'exécution. Plus précisément, son rôle consiste à s'assurer que le programme est viable et réalisable eu égard au terrain et à son environnement(...)* » (Merlin et Choay 2010, 456).

Mais elle agit aussi souvent comme un assistant à maître d'ouvrage faisant de la conduite d'opération, puisqu'elle l'accompagne pour la consultation des entreprises et pour la conclusion du ou des marchés avec le ou les entrepreneurs, dirige l'exécution du ou des marchés de travaux, et d'assister le maître de l'ouvrage pour la réception des ouvrages et le règlement des comptes avec les entrepreneurs.

**Une troisième figure a émergé** implicitement de la loi MOP qui met l'accent, entre autres, sur la nécessité d'une définition précise des besoins par le maître d'ouvrage : **l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO)**. Prestataire de service et conseil du maître d'ouvrage, l'AMO « *facilite la coordination de projet et permet au maître d'ouvrage de remplir pleinement ses obligations au titre de la gestion de projet* » (IDRRIM et AMF, 2011). Il n'est, cependant, pas le délégataire de la maîtrise d'ouvrage. Il a un rôle de conseil et de proposition, le décideur restant le maître d'ouvrage. Cette figure issue du Nouveau Code des Marchés Publics prévoit des procédures adaptées et négociées pour les marchés passés en dessous des seuils. Ceci conduit à une plus grande responsabilité des acheteurs publics et à d'éventuelles nécessités d'assistance, dans la mesure où le maître d'ouvrage ne dispose pas en propre des moyens ou des compétences nécessaires. La loi MOP, en précisant les rôles de Maître d'Ouvrage et de Maître d'Œuvre a fait émerger implicitement la notion d'AMO au travers notamment de missions de différentes natures :

- **La programmation** : la mission de programmation confiée à une société extérieure est clairement une mission d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage puisque le Maître d'Ouvrage a la responsabilité de définir son programme. Évoqué à l'article 2 de la loi MOP pour le recours à un programmiste, le recours à une assistance par le maître d'ouvrage est véritablement envisagé à l'article 6 de cette même loi qui dispose que « le maître de l'ouvrage peut recourir à l'intervention d'un conducteur d'opération pour une assistance générale à caractère administratif, financier et technique ».

- **La conduite d'opération** : assistance au pilotage de projet ; phases couvertes de l'amont du projet à son achèvement ; aspects du projet couverts : financier, technique, réglementaire, contractualisation gestion contractuelle, gestion des délais et des acteurs ;
- **Le mandat** : délégation de pouvoir pour piloter et décider au nom de la maîtrise d'ouvrage.

Dans la loi MOP, le type d'AMO mentionné est principalement celui lié à la « conduite d'opération » mais il existe donc en réalité d'autres types d'AMO. Ainsi aujourd'hui, l'AMO peut également concerner des missions de concertation, ce que réalise l'Agence Prigent lorsqu'elle est sollicitée par une collectivité pour son expertise en concertation ou en programmation. En effet, le plus souvent, l'appel à une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage est justifié par la taille, la complexité ou certaines spécificités du projet concerné. Il peut l'être par un besoin de compétences spécifiques qu'il faut aller chercher en externe.

Ainsi, d'un point de vue opérationnel, la loi MOP et la loi sur la passation des marchés de maîtrise d'œuvre ont fortement conditionné les démarches de projet urbain (Buffat et Meunier, 2014) en définissant les fonctions et obligations de ses différentes parties prenantes : le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre, l'entreprise de travaux et l'assistant à maîtrise d'ouvrage.

La maîtrise d'ouvrage urbaine, « pilote » du projet urbain, mobilise un système d'acteurs dont la structuration repose sur l'initiative de la collectivité. Dans le cadre de nos différentes études de cas nous observerons, les différentes compositions des maîtrises d'ouvrage urbaines des projets concernés et leurs spécificités selon les contextes, les objectifs de la mission ou les contraintes législatives. Nous analyserons les compétences mobilisées par ces différents acteurs lors d'un projet urbain participatif dans un contexte de petite ville. Dans cette perspective, il nous semble nécessaire de distinguer et clarifier l'utilisation du mot compétence, tel qu'il est entendu pour distinguer les pouvoirs d'une commune des différents savoirs mobilisés par un individu ou un collectif.

### **2.3.2 Compétences territoriales, compétences collectives et individuelles des acteurs du projet urbain**

Lorsque l'on fait référence aux prérogatives d'un élu, le terme « compétence » est très couramment utilisé dans le vocabulaire de l'aménagement des territoires. Initialement pris en charge par l'État, les lois des 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont organisé le transfert progressif des compétences administratives de l'État vers les collectivités territoriales. Ainsi, dans le domaine de l'urbanisme, la notion de « compétence territoriale » sous-entend le pouvoir transféré par l'État aux collectivités. En s'appuyant sur le principe d'interdiction de tutelle entre les collectivités, les compétences territoriales sont organisées selon différentes thématiques et échelles de gouvernance territoriales, celles-ci pouvant selon les contextes s'entrecroiser (Annexe 4).



Cette utilisation courante du terme « compétences » par les pouvoirs publics et les praticiens de l'urbanisme afin de distinguer la collectivité en charge des « pouvoirs » délégués par l'État, peut porter à confusion avec les « compétences d'un individu ou d'un collectif mobilisé autour du projet urbain ».

En effet, l'Association Française de Normalisation (AFNOR) définit la compétence comme une « *mise en œuvre en situation professionnelle de capacités qui permettent d'exercer convenablement une fonction ou un métier* ». Selon le Robert, le terme « compétent » vient de *competens*, participe présent de *competere*, « convenir, revenir à ». Deux sens peuvent être attribués à ce mot :

- « *La légitimité d'une personne ou d'une instance à décider ou juger d'un fait (compétence d'un tribunal)*.
- *Les capacités reconnues d'une personne en telle ou telle matière reliée aux connaissances acquises.* » (Dejoux, 2013, p. 10).

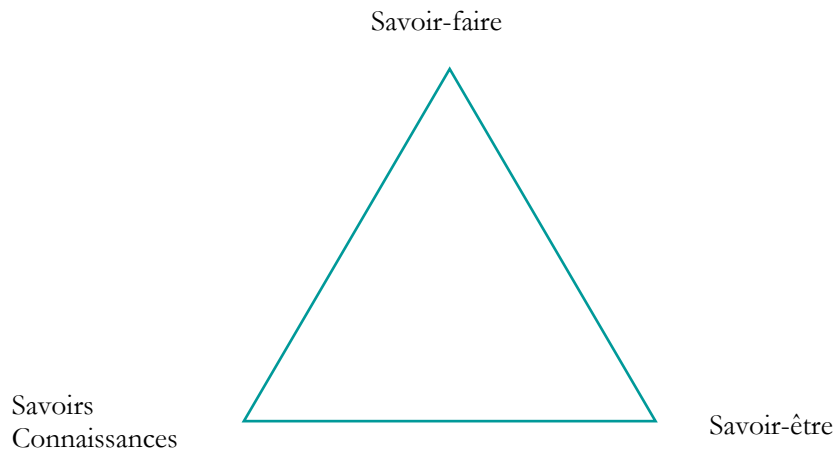
Apparue simultanément dans différentes disciplines (psychologie, linguistique, ergonomie, sciences de l'éducation) pour trouver son apogée dans les années 80 dans le domaine des sciences de gestion (Dejoux, 2013), la compétence est venue s'imposer comme alternative ou complément à son ancêtre la « qualification » : « *elle correspond aux nouvelles orientations de l'emploi et permet de mettre en œuvre les nouvelles exigences du travail que sont l'individualisation, la polyvalence ; la culture du résultat.* » (Dejoux, 2013, p. 17). La notion de compétence répond ainsi à un changement de paradigme dans le monde du travail, évoluant d'une logique de poste à une logique individualisante (Antoine et al., 2006). Elle ne s'intéresse pas à ce que le système (dans notre cas, celui du projet urbain) fait aux individus, mais ce qu'ils en font. Elle peut ainsi être définie par « *tout ce qui est engagé dans l'action organisée et tout ce qui permet de rendre compte de l'organisation de l'action* » (De Terssac, 2011, p. 234 ; Le Boterf, 1994). Elle ne résulte pas d'un état mais d'un processus d'apprentissage continu.

En utilisant la notion de compétence dans le cadre de notre thèse, il s'agit de se référer à l'expérience par apprentissage qu'acquière les acteurs dans le projet urbain. Elle ne peut se réduire à un acquis de formation ou un savoir, et remet ainsi en question « *la valeur prédictive des diplômes* » (De Terssac, 2011, p. 236). Elle ne réside pas seulement dans les ressources (connaissance, capacité...) accumulées mais dans la mobilisation de celles-ci : elle de l'ordre du « savoir mobiliser » : « *il faut envisager les compétences comme processus et non comme un point de départ... Deviendra compétent celui qui est habilité à devenir habile dans un domaine de connaissances* » (Stroobants, 1993). Contextuelle, elle se détermine à partir de l'environnement dans lequel elle évolue : la compétence du projet urbain se déterminera par les relations entre acteurs, les moyens attribués au projet, le style de management, le type d'organisation du travail qui permettront aux acteurs d'exister en son sein. Pour qu'elle existe, elle doit être nommée et identifiée par l'environnement : c'est « *un savoir-faire opérationnel valide* » (Meignant, 2001).

À partir de différents points de vue disciplinaire, on peut caractériser la notion de compétence comme une combinatoire de trois éléments principaux (Thévenet et al., 2009 ; Figure 10) :

- **Les savoirs**, l'ensemble des connaissances générales ou spécialisées ou à posséder pour réaliser une activité.
- **Les savoir-faire**, qui renvoient à la maîtrise des outils et des méthodes pour réaliser une activité.
- **Les savoir-être** qui concernent les aptitudes et comportements des personnes, les façons préférables d'agir et interagir.

**Figure 10 Caractérisation d'une compétence**



Source : Dejoux, 2013

Dans le domaine des ressources humaines, on distingue les compétences individuelles des compétences collectives. **Les compétences individuelles** sont « *la combinaison d'un ensemble de connaissances, de savoir-faire et d'aptitudes qui, dans un contexte donné, permettent d'aboutir à un niveau de performance attendu et validé* » (Dejoux, 2013, p. 9) Dans le cadre de notre travail de thèse, nous nous intéresserons aux compétences individuelles mobilisées par le maire, ses adjoints, et ses services techniques. Nous nous focaliserons aussi sur les compétences individuelles mobilisées par les salariés de l'Agence Prigent lors des missions qui constituent nos études de cas. Les équipes développent aussi des compétences collectives. Le Boterf (1994) précise : « *la compétence des équipes ne peut se réduire à la somme des compétences individuelles qui les composent. Elle dépend largement de la qualité des interactions qui s'établissent entre les compétences des individus. Elle se forge dans l'expérience, l'épreuve du réel et l'entraînement collectif* » (Le Boterf, 1994). Elle se traduit dans notre cas à travers l'action collective du projet urbain, et des collectifs qui seront construits.

On comprend donc que le mot « compétence », lorsqu'il est appliqué aux collectivités, se distingue de son acception commune utilisée pour qualifier les savoirs d'un individu. Dans le cadre de notre travail, nous mobiliserons les compétences requises par le projet urbain et la démarche citoyenne. Pour ce faire, nous distinguerons les compétences des collectivités (les pouvoirs délégués par l'État) en utilisant le terme « **compétences territoriales** ». Lorsqu'il s'agira de qualifier les compétences d'un élu ou d'un acteur du projet urbain, nous ferons référence à ses « **compétences individuelles** ». Enfin, lorsque nous analyserons

les compétences partagées autour du projet urbain par la maîtrise d'ouvrage, les experts et les habitants dans des situations collectives, nous parlerons de « **compétence collective** ».

Ces différents éléments nous aideront à qualifier le système d'acteurs du projet urbain et les différentes compétences mobilisées dans un contexte de petite ville.

### 3 La petite ville, un territoire entre l'urbain et le rural réapproprié par les pouvoirs publics

Du latin urbanus (de la ville, citadin), le mot urbain est initialement utilisé pour caractériser ce qui concerne la ville par opposition au rural (Merlin et Choay, 2010). La forme substantive a envahi la littérature de l'urbanisme à partir des années 1960 pour « désigner de façon très floue et très imprécise, ce qui constituerait le caractère propre, intemporel, de la vie urbaine » (Choay, 2010). À la fin des années 90, Françoise Choay (1994) propose de caractériser l'urbain comme « la nouvelle civilisation qui se met en place à l'échelle planétaire, supprimant l' ancestrale différence entre ville et campagne, et pouvant être définie comme le système opératoire, valable et développable en tous lieux, constitué par des réseaux matériels et immatériels ainsi que par des objets techniques et dont la manipulation retentit dans un circuit bouclé sur les rapports que nos sociétés entretiennent avec l'espace, le temps et les hommes ». À travers cette définition, l'urbain apparaît comme pratique et non comme espace. Il est dissocié de la forme de la ville auquel on le réduit encore trop souvent (Mariolle et Brès, 2009) : « la notion d'urbain a été étendue à d'autres territoires que la ville ou, plus largement, que les agglomérations héritées de la longue histoire des établissements humains » (Brès, 2015, p. 20). Dans cette même perspective, on estime bien souvent que l'emploi du terme « projet urbain » renvoie à un contexte strictement urbain et qu'il s'applique aux grandes villes densément peuplées. Or, comme nous venons de l'observer, la pratique de l'urbanisme a considérablement évolué, passant d'un urbanisme de plan à un urbanisme de projet. Au-delà des aménagements successifs de la ville, mettre en place un projet urbain sous-entend la création d'une action collective et processuelle d'acteurs pluriels qui s'inscrit dans un projet plus global du territoire.

**La démarche de projet n'est donc pas réservée aux seuls espaces fortement urbanisés - au sens géographique - et concerne également les territoires péri-urbains et ruraux dans lesquels sont implantées les petites villes :** « la notion d'urbain comme pratique et non comme espace clarifie et élargit à la fois son champ d'application. L'urbain est ainsi dissocié de la forme de la ville auquel on le confond encore trop souvent (...) » (Brès, 2015, p. 20). La notion même de « petite ville » traduit cette ambiguïté entre l'urbain et le rural : « Le problème de définition est sans aucun doute lié à la situation d'entre-deux territorial des petites villes entre le monde rural et le monde urbain. (...) Territoire de chevauchement des limites et de transgression de critères habituels qui permettent de différencier généralement ces deux types d'espace. Elles oscillent souvent entre les deux, ayant des caractères de l'un et de l'autre. Les petites villes se caractérisent donc, avant tout, par leur caractère hétérogène, évolutif et mobile » (Edouard, 2008, p. 5).

Nous esquisserons tout d'abord une définition de la notion de petite ville telle que nous l'appréhendons dans notre travail, noterons le caractère mouvant de cette notion et le contexte spécifique dans laquelle elle évolue : « retrouver une pensée sur cet « urbain des campagnes » c'est aussi, et peut-être prioritairement, renouveler le récit de ce que la ville historique n'est pas ou plus en mesure aujourd'hui de nous raconter, c'est (re)créer un univers discursif propre à ces espaces majoritairement « à ciel ouvert » et aux pratiques qu'ils l'accueillent (...) » (Brès, 2017, p. 200).

Dans un deuxième temps, nous qualifierons les éléments propres à l'ingénierie du projet urbain dans un contexte de petite ville, avec les évolutions récentes auxquelles font face les élus lorsqu'ils sont maîtres d'ouvrage.

### 3.1 Des « dénominateurs communs »<sup>72</sup> pour définir la notion de « petite ville »

« Moins un objet scientifique qu'une catégorie – incertaine, qui plus est – des politiques d'aménagement du territoire » (Demazière, 2017), les petites villes restent des contextes ou des objets peu étudiés, et ont longtemps été réduites à des critères démographiques. Il n'existe aucune définition officielle de la petite ville, tout comme des autres niveaux hiérarchiques. En France, l'INSEE se « contente, au mieux d'une fourchette démographique (en général de 3000 à 20000 habitants) » (Edouard, 2008, p. 4). Quelles que soient les disciplines, la définition de la « petite ville » a fait « couler beaucoup d'encre » (Edouard, 2008, p. 6). L'évolution des recherches, le discours tenu par les politiques publiques et les multiples critères existants pour la définir en sont les principales raisons. Le manque d'attention de ces entités dans la recherche urbaine fait apparaître, pour la recherche, leur intérêt à les étudier afin de comprendre les enjeux auxquels elles font face, tout en développant une approche complémentaire aux études menées sur les métropoles.

Hélène Mainet propose de considérer cette notion au-delà du simple seuil démographique : « outre le nombre réduit d'habitants, c'est une ville qui présente des caractéristiques économiques et fonctionnelles » (Mainet, 2011, p. 4).

Plusieurs « dénominateurs communs » émergent afin de qualifier la notion de « petite ville » :

- **Un dénominateur économique et fonctionnel** : Jean-Paul Laborie et Jean Renard mettent en exergue trois éléments fondamentaux qui la distinguent du bourg « l'unité de production-résidences-services » (Laborie et Renard, 1997). De la grande ville, la petite ville diffère par « l'impossibilité d'y réaliser de véritables économies d'agglomération » (Mainet, 2011). Elle concentre ainsi un certain niveau d'équipements tertiaires ainsi qu'une gamme de commerces habituels (coiffeur, boulangerie, etc.) et d'autres plus rares (vêtements, etc.). On y trouve des petites et moyennes surfaces, voire de grandes surfaces, et des services privés tels que les banques assurances ou services commerciaux (Jousseume et Talandier, 2016).
- **Un dénominateur d'attractivité** : la petite ville se caractérise par sa « capacité à « influencer » un territoire qui dépasse les limites de la commune ». Pôle de centralité, elle possède un rayonnement variant en moyenne entre 10 et 20 kilomètres.
- **Un dénominateur en termes d'aménagement** : la petite ville se distingue par ses éléments d'urbanité. Ils sont identifiables dans les aménagements (réseau de rues commerçantes, mobilier

---

<sup>72</sup> Hélène Mainet, 2011.

urbain homogène sur des axes centraux, aménagements urbains comme les trottoirs, voire même des rues piétonnes). Ainsi, elle présente des attributs et fonctions urbains en nombre plus réduit et moins divers que dans les villes plus grandes.

- **Un dénominateur social** : Jean-Claude Lugan (1983) insiste sur la notion de « sociabilité » afin de définir les petites villes. La proximité spatiale favoriserait une plus grande interaction sociale (et, par la même occasion, un contrôle social assez marqué). Cette caractéristique est à nuancer, pour lui, selon l'évolution du contexte géographique contemporain qui favorise une forme d'urbanisation généralisée tournée vers la recherche d'anonymat et d'enjeu individuels.

Au-delà de ces dénominateurs communs, Hélène Mainet (2011) suggère de différencier deux types de petites villes : « une *typologie classique qui semble pertinente car elle correspond à des situations économiques, sociales et politiques différenciées* ». Elle les distingue en fonction de leur localisation par rapport aux grandes villes et au monde rural :

- **Les villes « intégrées à des logiques de fonctionnement d'agglomération »** : soit de petites villes « banlieues » incluses dans le tissu urbain métropolitain ; soit de petites villes « péri-urbaines », souvent d'anciens bourgs rattrapés par l'agglomération. Ces petites villes jouent avec l'image verte et rurale et cherchent à se démarquer de la grande ville.
- **Les petites villes « isolées »** sont des centres de bassins de vie qui polarisent des territoires, surtout ruraux, plus ou moins élargis. Elles essaient de valoriser leur capacité de polarisation et sont celles où l'identité urbaine est dominante.

Ces deux catégories nous semblent intéressantes pour décrire le positionnement des petites villes que nous étudierons afin de les caractériser dans leur territoire et leurs réseaux d'influence. De manière plus générale, Christophe Demazière (2012, p. 4) suggère, pour mener les recherches sur les petites villes, de s'affranchir des catégories prégnantes établies : « *Plutôt que de quantifier et créer des catégories rigides de villes, une tout autre approche serait de valoriser la production scientifique produite au sein des territoires, par des chercheurs ayant une vraie connaissance du terrain, acquise parfois à l'occasion de réflexions stratégiques pour des décideurs locaux ou régionaux. Ceci est rarement le cas des recherches sur les grandes villes mais caractérise la plupart des travaux sur les villes petites et moyennes* ». C'est dans cette perspective que nous abordons la petite ville qui ne fait pas l'objet de notre recherche mais constitue le contexte dans lequel elle se déroule.

Ainsi, dans le cadre de notre travail de thèse, nous considérerons la « petite ville » dans cette fourchette démographique la plus communément admise par la communauté scientifique et l'INSEE (Edouard, 2008), c'est-à-dire une entité démographique (à l'échelle communale) entre 3 000 et 20 000 habitants avec des dénominateurs communs économiques, fonctionnels, d'aménagement et sociaux.

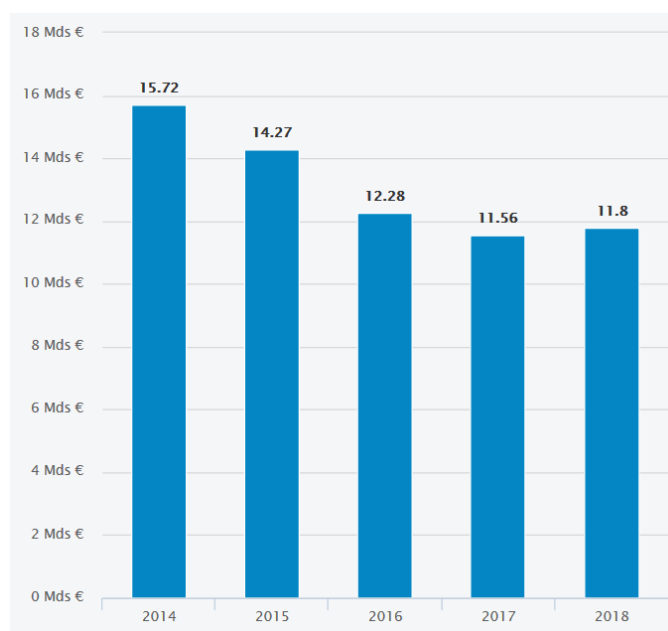
Moins fondée sur les aspects démographique, typo-morphologique ou géographique, **notre approche de la petite ville se centrera sur la faible dotation en ingénierie de projet en urbanisme qui la caractérise**, allant souvent de pair avec un manque de moyens financiers et humains observés par rapport

à ceux des métropoles. Depuis de nombreuses années, les communes, et les petites villes en particulier, souffrent d'un manque d'attention, aggravé depuis 2015 par une baisse de leurs recettes, réduisant leur champ d'action pour mener des projets sur leur territoire. Cette situation met l'élu local en difficulté pour mener à bien un projet urbain et organiser un dispositif de participation citoyenne.

### 3.2 Des petites villes en difficulté financière

Selon l'Observatoire des Finances Locales (Laignel et Guené, 2016), l'enveloppe globale des dotations versées aux communes a diminué de 3,5 milliards d'euros en 2015. En effet, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) qui représentait une moyenne de 21% des recettes de fonctionnement des communes en 2013, était de seulement 14,8% en 2018. En parallèle, les investissements dans les communes ont chuté de 10%. Au terme de la suppression progressive de la taxe d'habitation par le gouvernement, l'Association des Maires de France estime que la réforme représenterait « 36% de l'ensemble des ressources propres aux communes ». On observe ainsi une baisse des recettes dédiées aux communes de 2014 à 2017, qui semble cependant se stabiliser en 2018 (Figure 11).

**Figure 11 Montant annuel des dotations globales de fonctionnement (y compris la péréquation) reversées par l'État aux communes**



Source : Le Monde, octobre 2018, à partir des chiffres du Ministère de l'Intérieur

Derrière ce montant global, on observe d'importantes inégalités. Afin de favoriser l'égalité dans les territoires, l'État donne davantage aux communes les moins riches grâce au mécanisme de péréquation. Cette répartition pose question. En effet, on observe deux mécanismes de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse et donc les inégalités entre les territoires :

- La **péréquation horizontale** s'effectue entre les collectivités et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus aisées.
- La **péréquation verticale** est assurée par les dotations de l'État aux collectivités avec le DGF comme principal instrument.

Or, la principale démarche de péréquation est verticale : en 2017, 70,6% des transferts financiers en 2017 se sont effectués entre collectivités. Plusieurs paramètres perturbent cette apparente stabilité, comme la baisse du nombre d'emplois aidés (35 % prévus en 2019 par rapport à 2018), ou encore la baisse des aides au logement (APL), qui a contraint les offices publics de l'habitat à baisser d'autant les loyers pour ne pas pénaliser les locataires précaires (coût de plusieurs centaines de millions d'euros). Les communes sont donc de plus en plus amenées à devoir évoluer avec des budgets restreints (Encadré 4), en particulier les petites et moyennes villes.

#### **Encadré 4 Les principales sources de recettes d'une commune**

Le budget d'une commune est composé de dépenses et de recettes. En termes de recettes « définitives » (Vie Publique, 2018), les deux principales sources de recettes sont les impôts locaux (taxe d'habitation payée par tous les habitants et la taxe foncière payée par tous les propriétaires de biens immobiliers) et les concours de l'État. Calculés en s'appuyant sur la valeur estimée du loyer des habitants et un taux défini par la commune et encadré par l'État, les impôts et taxes sont les principales ressources financières de la commune. À ces recettes fiscales s'ajoute un financement de l'État lors de la décentralisation afin de permettre aux communes d'assurer les constructions et les gestions d'équipements tels que les crèches, écoles primaires ou maternelles. Les communes peuvent obtenir des recettes « temporaires » en réalisant des emprunts auprès des banques mais uniquement pour financer des dépenses d'investissement, pour la réalisation d'un équipement, par exemple. La commune ne peut s'endetter pour rémunérer ses employés municipaux. Les dépenses sont de trois types : les dépenses de fonctionnement (employés municipaux, indemnité du maire, subventions pour les associations), dépenses d'équipement, remboursement des emprunts. Le budget est soumis au vote du conseil municipal avant le 15 avril de chaque année.

Par ailleurs, depuis les années 70, on observe une « métropolisation » du territoire français au détriment des petites communes. Ce processus de concentration des ressources nécessaires au développement d'un territoire (population, finance, information)<sup>73</sup> s'est construit à travers différentes lois depuis les années 60. En effet, dès 1963, la DATAR renforce la métropole et crée les « métropoles d'équilibre » : une ville (ou un réseau de villes) dont l'importance régionale est destinée à jouer un rôle dans l'aménagement du territoire en France en faisant contrepoids économiquement et démographiquement à l'hypercentralisation parisienne<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Intervention Didier Paris, lors de l'école d'été internationale : « *Small and medium cities new deal, new ways of dialogue ?* », septembre 2018.

<sup>74</sup> Suite au rapport Hautreux et Rochefort (1963) huit villes (ou villes en réseaux) sont désignées, à partir de 1964, comme *métropoles d'équilibre* : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Grenoble-Saint-Etienne,



Ces métropoles bénéficient d'une politique volontariste destinée à rééquilibrer le poids de Paris. La qualité de métropole d'équilibre n'apporte aucun statut juridique particulier aux villes concernées, mais constitue un cadre pour l'intervention des pouvoirs publics. Elles sont alors dotées d'équipements, d'investissements publics renforcés.

Le métropolisation apparaît comme un phénomène de polarisation économique et démographique. Il se traduit par le phénomène de la « métropole assurance tous risques » (Veltz, 1996). La grande ville permet facilement de disposer d'un marché du travail important et diversifié. La situation des petites et moyennes villes dépend de leur proximité aux métropoles : « *Si la commune est incluse dans une agglomération, du fait de l'organisation supra-communale qui tend à se développer, les enjeux du développement urbain se posent en partie à travers la mutualisation de certaines politiques : ramassage et tri des ordures, politique culturelle, planification etc. En revanche, les communes incluses dans des périmètres d'intercommunalité urbaines ne sont pas toutes dans la même situation* » (Taullelle, 2010, p. 10). Cette situation se renforce avec la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) dont l'objectif est de soutenir « l'affirmation des métropoles ». Cette dynamique de concentration spatiale qui s'inscrit, aujourd'hui, non plus seulement dans une logique de rééquilibrage à l'échelle nationale, mais aussi dans une dynamique de compétition économique internationale, est interrogée par de nombreux chercheurs qui craignent la marginalisation des espaces situés hors du périmètre de ces nouveaux espaces de coopération (Faburel, 2018). Ces lois successives, au profit des métropoles, laissent les petites villes démunies.

Le peu de programmes nationaux et européens destinés à ces entités accentue le manque de moyens financiers et d'accompagnement propres aux petites villes. Les villes moyennes (Encadré 5) avaient plus ou moins fait l'objet d'une attention particulière par les pouvoirs publics dès les années 70, mais les petites villes avaient été relativement délaissées. Aujourd'hui, les « pôles d'excellence rurale » (politique menée par la DATAR<sup>75</sup> depuis 2005) concernent, comme son nom l'indique, le monde rural « *dans lequel la petite ville est souvent diluée au regard des décideurs politiques (même si de nombreuses petites villes y participent de fait comme animatrices et lieux de concentration des principaux acteurs publics et privés)* » (Edouard, 2008, p. 35). On observe un phénomène similaire pour les volets urbains des politiques actuelles d'aide au développement territorial : les pôles de compétitivité sont utilisés par les grandes villes, mais extrêmement peu par les petites villes qui ne bénéficient pas de ressources technopolitaines, comme les centres de recherche. Seule l'Union Européenne leur accorde une place relativement structurante depuis la fin des années 1990 avec le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). Document d'orientation de la politique territoriale et spatiale de l'Union européenne approuvé par le Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire de Potsdam, en 1999, il vise à un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne et s'inscrit dans la politique régionale : « *Les villes petites et moyennes et leurs interconnexions constituent des nœuds importants de la structure spatiale, surtout en milieu rural [...], elles seules sont en mesure de proposer des infrastructures et des*

---

Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire. Par la suite, quatre autres villes furent associées : Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon, Nice.

<sup>75</sup> La Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale est une ancienne administration française chargée, de 1963 à 2014, de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire.

*services aux activités économiques de la région* » (Paumier, 1998). Cette situation de délaissement des politiques nationales a amené les acteurs des villes petites et moyennes à s'investir dans le Programme National de Renouvellement Urbain (PNRU) depuis le début des années 2000, dans une recherche de rénovation urbaine (Gaudin, 2018).

#### **Encadré 5 Une politique des villes moyennes**

En 1973, une politique des villes moyennes est inaugurée par la DATAR : celle-ci met notamment l'accent sur des opérations d'embellissement et d'aménagement du cadre de vie : *« alors que la politique des métropoles d'équilibre avait pour ambition de structurer l'espace régional en offrant à la France des pôles d'importance, alternatifs à l'expansion parisienne, la politique des villes moyennes se déploie à travers des projets d'aménagement d'équipements publics ou le développement des services collectifs centrés sur les besoins des villes elle-même »* (Santamaria, 2012, p. 9). En 1976, face aux conséquences de la crise économique, pour les villes moyennes, les financements des opérations concernant l'environnement urbain vers l'attraction de nouvelles activités industrielles et tertiaires sont réorientés vers des primes à l'installation dans les secteurs industriel et tertiaire. En 1979, la politique des villes moyennes est abandonnée. Face au désengagement financier de l'État, les villes tentent d'assurer leur pérennité par elles-mêmes et se met alors en place une compétition entre villes afin d'attirer de nouveaux investissements publics et privés. Le rapport Guichard (1986) consacre la notion de concurrence entre les villes : le destin des villes se mesure à présent en lien avec les villes européennes, en termes d'attractivité et créativité. Cette posture se traduit par une promotion de l'image de la ville à l'extérieur, avec une politique de communication forte et l'encouragement des déplacements des personnes et entreprises (Santamaria, 2012). Ce déclin peut s'expliquer par des évolutions économiques et spatiales des quarante dernières années : *« aujourd'hui ces villes sont concernées par certains enjeux majeurs d'aménagement du territoire comme la promotion d'une organisation polycentrique des territoires, la structuration des espaces métropolisés ou la question des rapports urbain/rural »* (Santamaria, 2012, p. 3).

### **3.3 Un récent regain d'intérêt politique et scientifique pour les petites villes**

Les années 2010 ont été marquées par une présence importante des petites (et moyennes) villes dans les politiques d'aménagement du territoire. Dès 2007, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires a proposé des expérimentations de développement sur vingt petites et moyennes villes. En 2015, à Riga, les États membres de l'Union Européenne ont affirmé une volonté d'intégration et d'adaptation des petites villes dans la structure européenne. Le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) pilote une expérimentation visant à donner aux collectivités territoriales des outils pour agir sur la revitalisation des centres-bourgs. Le Comité interministériel aux ruralités (à travers le programme « Nos ruralités, une chance pour le France ») du 14 septembre 2015 a renforcé ce soutien en

mobilisant 300 millions d'euros du fonds de soutien à l'investissement local pour accompagner le développement des bourgs-centres et villes de moins de 50 000 habitants.

En 2016, elles ont été de nouveau considérées en France dans les politiques<sup>76</sup> à travers le rapport de l'Inspection Générale des Finances, du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable sur la revitalisation commerciale des centres-villes. Ce rapport appréhende les petites villes dans leur aspect démographique et socio-économique ainsi que dans l'équilibre commercial pour contrer la dévitalisation des centre-bourgs. Dans la continuité, le rapport Dauge<sup>77</sup> (2016) sur les nouveaux espaces protégés remis au Premier Ministre en février 2017, valorise l'intérêt patrimonial que représentent ces villes. Censé porter sur la montée en compétences des communes rurales pour valoriser leur patrimoine local, il n'aborde pas la question de la participation citoyenne mais propose de créer des ateliers participatifs d'architectes autour de l'Architecte des Bâtiments de France.

Ces travaux ont donné lieu à de nouvelles expérimentations en avril 2017, sur 20 petites et moyennes villes dans les régions Grand-Est, Centre-Val-de-Loire et Occitanie, afin d'identifier les obstacles que rencontrent ces villes, pour mieux les contourner par des modifications réglementaires et législatives. Il s'agissait également d'accompagner ces villes, en leur donnant des moyens d'ingénierie, pour l'élaboration de projets visant à revitaliser leur centre. En 2017, le plan « Action Cœur de Ville » a pour objectif de développer ou de redévelopper les villes petites et moyennes, dont certaines sont touchées par la décroissance démographique depuis les années 1970. Au-delà des politiques nationales, d'autres fonds publics œuvrent pour les villes petites et moyennes, avec les Conseils Départementaux et les Conseils Régionaux qui accueillent ces deux catégories de ville, les fonds européens structurels et d'investissement ou encore la Caisse des Dépôts et Consignations avec la démarche « Centres-villes de demain ».

Depuis la fin des années 1980, l'Association des Petites Villes de France s'efforce de communiquer positivement sur ces villes (Demazière, 2017) dans une recherche de positionnement face aux métropoles et aux espaces ruraux. Ces associations ont permis aux villes petites et moyennes de bénéficier de représentants au niveau national facilitant la mise en évidence de certaines de leurs caractéristiques.

Ce regain d'intérêt de la notion de petite ville est aussi visible depuis les années 2000 dans la communauté scientifique de l'urbanisme à travers la question de la ruralité (Encadré 6).

---

<sup>76</sup> La communication politique est centrée sur les villes moyennes, toutefois les villes identifiées dans les expérimentations ou dans les politiques sont petites et moyennes, (entre 5 000 et 100 000 habitants).

<sup>77</sup> Ancien maire de Chinon et chargé de mission auprès de François Mitterrand.

### Encadré 6 Petite ville et ruralité

Tout comme la notion de « petite ville », la ruralité reste complexe à définir : « *la définition de l'espace rural demeure délicate, alimentant des débats récurrents entre chercheurs (...)* » (Rieutort 2012, 2), surtout pour ceux qui s'attachent à défendre une définition qui ne se résume pas à « le rural est l'opposition de l'urbain ». En effet, les frontières entre les deux notions tendent à s'effacer (Rieutort 2012) et un nombre croissant de chercheurs invite à refuser la dualité « urbain/rural » et à les faire dialoguer (Cadiou 2009 ; Rieutort 2012). Malgré tout, la définition du rural reste encore très floue car elle s'avère être un « *objet très complexe* » (Barbelivien 2016 ; Barone et TroupeL 2010, Mayance, Gombin 2010)<sup>1</sup>. Pour Sylvain Baronne et AuréLia TroupeL (2010), il s'agit avant tout de déterminer les caractéristiques du monde rural.

La première approche de la ruralité repose sur la statistique : au-delà des statistiques démographiques, la définition de la ruralité peut reposer sur des approches quantitatives ou qualitatives telles que des « *données économiques (poids de l'agriculture et de l'exploitation forestière), sociales (taille des communautés, faible mobilité, interdépendance entre les individus, fort contrôle social et maîtrise politique de la mobilité) ou paysagères (motifs agro-sylvo-pastoraux)* » (Rieutort 2012, p.3). Dans la seconde, les chercheurs privilégient le critère « géographique » en lien avec « *une relative faible densité, non seulement démographique mais également de construction, d'emploi, d'équipements, de commerces, de services, de voies de communication et, plus généralement d'interconnexions* » (Chapuis in Rieutort 2012, p.4).

En effet, de nombreux articles utilisant une approche quantitative se sont intéressés à la mobilité dans ces territoires (Ewing et Cervero, 2010 ; Gaschet et Pouyane, 2011 ; Le Néchet et Aguiléra, 2012 ; Minster et Hubert, 2012) ainsi qu'aux différents modes d'habiter (Bonnin-Oliveira et al., 2014 ; Cailly et Dodier, 2007). D'autres se sont focalisés sur le déclin de ces petites villes (Beaucire, Chalonge et Desjardins, 2016 ; Der Madirossian et al., 2011 ; Fol et Cunningham-Sabot, 2010) ou sur les enjeux du développement durable, tous proposant une approche socio-économique en s'intéressant peu aux démarches opérationnelles.

En effet, l'attention s'est surtout focalisée sur la maîtrise d'ouvrage publique professionnelle (Beslay et al., 2001 ; Champy, 1998 ; Lautman et Moulin, 1970). La plupart des travaux qui se sont intéressés à l'ingénierie de projet<sup>78</sup> (montage de projet, organisation des systèmes d'acteurs et compétences techniques associées) en France prennent rarement pour objet les petites villes et les territoires ruraux. Les territoires péri-urbains ou ruraux « *apparaissent le plus souvent comme un enjeu secondaire au regard de l'espace urbain et de ce que l'on appelle la ville. (Leur) aménagement n'est pas présenté comme problématique. Ils sont abordés « par défaut »* (Guillot, 2011). Ils bénéficient cependant d'un léger regain d'intérêt depuis le début des années 2000 avec les différentes réformes territoriales et les enjeux environnementaux. Depuis 2009, le réseau Espace Rural et Recherche Spatiale (ERPS) est une des rares communautés scientifiques de France à s'intéresser spécifiquement aux questions de l'aménagement dans ces territoires avec pour objectif de « *renouveler les savoirs et les pratiques d'enseignement du projet dans les territoires ruraux, prenant en compte les transformations d'ordre spatial et sociétal qui ont*

<sup>78</sup> Nous entendons par ingénierie tous les métiers de la fonction publique territoriale ou de prestataires privés qui participent à la constitution des politiques publiques : élaboration de diagnostic de territoires, stratégies territoriales, documents d'urbanisme, assistance à la maîtrise d'ouvrage...

*marqué le processus d'urbanisation des trente dernières années, en France et dans la majorité des pays européens* »<sup>79</sup>. En 2011, les responsables institutionnels du programme national sur les ÉcoQuartiers affichent une forte ambition d'intéresser les petites villes à cette labellisation afin d'éviter les phénomènes d'extension urbaine ; le CEREMA est chargé de proposer un accompagnement des élus de ces communes dans leur projet (Der Madirossian et al., 2011). De 2011 à 2015, le projet FRUGAL (les Figures Rurales de l'Urbain Généralisé au filtre des mobilités durAbLes ) s'est attaché à « *dépasser les représentations conventionnelles attachées aux espaces périurbains et ruraux en prenant en compte les spécificités de leur dynamique territoriale et (...) renouveler la production de connaissance et fournir aux praticiens et aux gestionnaires de l'urbanisme des outils descriptifs et opérationnels* » (2011). En 2016, Frédéric Bonnet, architecte et Grand Prix de l'Urbanisme remet, à la demande de Sylvia Pinel, Ministre du Logement, un rapport « Aménager les territoires ruraux et périurbains » afin d'étudier leurs spécificités et les réponses et outils possibles à mettre en œuvre face à leur déclin.

En 2018, le programme de recherche POPSU, jusqu'alors strictement focalisé sur les grandes villes et les métropoles, lance une consultation pour une recherche action sur les petites villes avec pour ambition de « *créer une dynamique de collaboration qui permette un enrichissement réciproque des élus, des praticiens de la ville, des concepteurs architectes et urbanistes, des chercheurs de diverses disciplines et des citoyens.* »<sup>80</sup> Ce programme conçu en partenariat, avec des organismes publics tels que l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF) ; La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) ou l'ADEME finance des recherches-actions sur des études de cas approfondies de petites villes. Ces structures accompagnent les élus de petite ville dans la mise en place de leur projet urbain parfois articulés à des dispositifs participatifs. Le montage de projet dans un contexte de petite ville est spécifique et ne peut suivre les procédures ou méthodes mise en œuvre sur des métropoles.

---

<sup>79</sup> <https://erps.archi.fr/qui-sommes-nous/projet-scientifique>

<sup>80</sup> <http://www.popsu.archi.fr/popsu-territoires/accueil>

## 4 Le montage des projets urbains participatifs dans un contexte de petite ville.

Le projet urbain dans un contexte de petite ville se caractérise par une maîtrise d'ouvrage dite « occasionnelle » par opposition à une maîtrise d'ouvrage plus expérimentée et habituée à porter des opérations. Très souvent, le maire est le représentant politique de cette maîtrise d'ouvrage, les autres élus ayant un pouvoir beaucoup plus limité ou s'effaçant derrière la personnalité de celui-ci. Il semble posséder seul de la capacité de décision. Il se doit d'assumer de nombreuses prérogatives et arbitre les débats au sein du conseil municipal. Il a un rôle majeur dans la mise en place de la participation

### 4.1 L'exécutif concentre le pouvoir et la capacité de décision à l'échelle locale : le « présidentielisme local »<sup>81</sup>

Le pouvoir local s'organise différemment du pouvoir national. La séparation des pouvoirs exécutifs et législatifs n'est pas strictement définie : le chef de l'exécutif, ses adjoints et vice-présidents sont aussi membres de l'assemblée locale. Ils ne sont pas élus au suffrage universel mais par l'assemblée délibérante. Ce fonctionnement profite tout d'abord aux chefs des exécutifs locaux, les maires, ainsi qu'aux présidents des conseils régional et général (...) : *ils maîtrisent des leviers d'influence décisifs : ils sont les chefs de leur administration et contrôlent très largement l'agenda local. (...)* (Cadiou, 2009, p. 155). Dans la pratique, les chefs de l'exécutif local gouvernent et décident avec un nombre restreint d'adjoints organisés autour d'une assemblée : le bureau (Cadiou, 2009, p. 157). Les adjoints deviennent alors les relais du maire ou du président de l'assemblée et « *les chefs de l'exécutif et leurs principaux colistiers politiques forment ainsi le gouvernement local qui, s'il est élu par l'assemblée locale, ne peut être renversé par cette dernière* » (Cadiou, 2009, p. 157). Comme le précise Stéphane Cadiou (2009, p. 157), « *tout ceci donne ainsi au fonctionnement des collectivités territoriales, un caractère relativement déséquilibré au profit d'un cercle restreint d'élus en charge de la gestion des dossiers* ». Or à l'échelle de la commune, plus petite et plus ancienne subdivision administrative, l'exercice de l'exécutif repose principalement sur le maire. Selon le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), il porte les responsabilités en tant que « *chef de l'administration communale* » (Cattla, 2014) : « *C'est à lui seul qu'incombent la charge et la responsabilité des fonctions conférées à l'autorité municipale* ». Ses prérogatives peuvent être regroupées en trois grandes catégories (Cattla, 2014, p. 71) :

---

<sup>81</sup> Paoletti, 2007, p.50.

- Il est chargé d'**administrer les propriétés de la commune**, gérer la comptabilité, ordonner les dépenses, souscrire les marchés, etc...
- Il a compétence pour prendre des mesures relatives à l'**organisation interne des services de la commune** et à la gestion de leurs agents.
- Il est **agent de l'État** et, à ce titre, il se trouve sous le pouvoir hiérarchique du préfet : délivrance de certificats et d'autorisations, décisions en matière d'enseignement primaire, organisation des élections, délimitation des zones constructibles, célébration des mariages, etc. Il exerce également des pouvoirs de police sous le contrôle administratif du représentant de l'État.

Ainsi, **le maire concentre et personnifie le courant majoritaire du pouvoir municipal** : « *Le chef de l'exécutif tend à cristalliser sur sa personne une bonne part de l'attention et de l'affrontement politique, comme il incarne l'institution qu'il dirige* » (Cadiou, 2009, p. 156). Il reste « (...) *l'homme fort dans la mairie* » (Koebel, 2015, p. 47) ; il est délégué par l'État pour remplir et diriger l'administration communale mais il est aussi le délégué de l'ensemble du conseil municipal pour exercer diverses compétences : « *en principe, il exécute les décisions du conseil municipal sous le contrôle de ce dernier ; en pratique, il impose la plupart des projets et décide avec la bienveillance (...) de sa confortable majorité (...)* » (Koebel, 2015, p. 47). Il dispose, par ailleurs, du pouvoir de retirer des délégations à ses adjoints (Cadiou, 2009, p. 155).

À l'échelle locale, le pouvoir est donc concentré sur l'exécutif. Or Michel Koebel met en évidence les caractéristiques, peu représentatives de la société, des élus locaux (répartition des origines sociales, du genre, et de l'âge) : « *Les décideurs locaux ne sont pas représentatifs, statistiquement parlant, de leurs concitoyens : ils se recrutent le plus souvent parmi ceux qui occupent des positions dominantes* » (Koebel, 2006, p. 41). Ainsi, la Direction Générale des Collectivités montre la place importante des retraités parmi les maires et les conseillers municipaux dont la population est vieillissante<sup>82</sup>. On observe une surreprésentation des cadres et professions intermédiaires parmi les élus, (tandis que les employés et surtout les ouvriers sont sous-représentés (Figure 12). Une étude montre que, dans les villes de plus de 3500 habitants, plus de 66% des maires appartiennent à la seule catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures (Koebel, 2006, p. 23).

Michel Koebel met en évidence l'évolution des attentes qui pèsent sur l'élu local : la notoriété n'est plus suffisante pour accéder à des postes élevés qui demandent des compétences étendues. Les candidats ne sont pas égaux face à ces exigences : certaines professions permettent plus que d'autres d'avoir en plus un mandat électif (Figure 12) et tout le monde ne possède pas le niveau d'études nécessaire pour assurer ce type de rôle, alors que la taille des services techniques, et plus globalement ses moyens d'assistance, diminuent.

---

82 « *Au lendemain de leur élection, près de la moitié des maires a plus de 60 ans. Plus de deux maires sur cinq sont retraités* » (Delsol et Duée, 2016, p. 70), tout comme 24,2% des conseillers municipaux.

**Figure 12 Une surreprésentation des cadres et professions intermédiaires, et des retraités parmi les élus locaux**

Catégorie socioprofessionnelle	Conseillers municipaux (élections de 2014)	Maires (élections de 2014)
Agriculteurs exploitants	10,2 %	13,7 %
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	6,7 %	5,8 %
Cadres et professions intellectuelles supérieures	11,8 %	11,8 %
Professions intermédiaires	9,9 %	10,1 %
Employés	23,0 %	8,7 %
Ouvriers	7,5 %	3,0 %
Autres professions	3,1 %	2,2 %
Retraités	24,2 %	42,5 %
Autres sans activité professionnelle	3,6 %	2,2 %
<b>Ensemble</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

Source : Ministère de l'intérieur, bureau des élections et des études politiques INSEE, enquête emploi 2014.

**Enfin, la place des femmes élues**, en augmentation depuis la loi sur la parité, en œuvre pour la première fois lors des élections de 2001, **reste faible. Le pourcentage de celles qui font partie de l'exécutif est restreint**, même si la loi a permis certaines améliorations sur la représentativité des femmes en politique<sup>83</sup>. Depuis l'ordonnance du 21 avril 1944 adoptée par le Gouvernement provisoire de la République Française, « les femmes (...) électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes » (Direction de l'Information Légale et Administrative, 2011), participent aux élections mais comptent bien plus rarement au nombre des élus<sup>84</sup>. En 2016, la Direction Générale des Collectivités Locales met en évidence la part croissance de la féminisation. Michel Koebel (2012) souligne l'accroissement du nombre de femmes au sein des conseils municipaux (le taux augmente de 25,7% à 47,5% entre 1995 et 2001). Mais l'exécutif reste dominé par les hommes : « en 2008, 48% des adjoints sont des femmes dans les communes de plus de 3500 habitants, mais la proportion des femmes maires y reste toujours extrêmement faible (à peine plus de 10%) ». Pour les communes de 1000 à 3500 habitants, le taux de féminisation en 2008 est de 11,4% contre 13% en 2014.

Enfin, cette logique de concentration du pouvoir est aussi liée **au scrutin de liste** pour les élections municipales de communes de plus de 1000 habitants car **elle resserre l'offre municipale et empêche**

<sup>83</sup> Cette loi s'applique exclusivement auprès des communes de plus de 3500 habitants, comme les communes sur lesquelles portent nos études de cas.

<sup>84</sup> En 1999 est adoptée une réforme constitutionnelle pour l'établissement des quotas en faveur des femmes complétée par la loi de 2000 (égalité obligatoire des candidatures pour les scrutins de liste et une alternance des candidats de chaque sexe sur les listes, elle ne concerne pas les communes de moins de 3500 habitants), puis de 2007 (prévoit l'application de la parité pour l'élection des adjoints au maire, entre autres).



**toute opposition.** Les citoyens sont invités à se prononcer sur des listes bloquées sans possibilité de choisir leurs représentants. Les premiers candidats de la liste sont assurés d'être élus : « (...) *les compétences affichées se limitent souvent à la profession des candidats, censée résumer leur compétence politique* » (Koebel, 2006, p. 17). Par ailleurs, l'opposition au sein du conseil municipal est fortement réduite « (...) *(par cette dose infime de proportionnelle) qu'elle n'a aucune chance d'influencer la moindre décision* » (Koebel, 2006, p. 18). En effet, le conseil municipal est composé de la majorité et de l'opposition, avec les candidats les plus impliqués pour l'opposition : maire et adjoints potentiels, car les premiers sur la liste. Or ces élus « (...) *sont souvent les plus politisés et, pris dans une logique de s'opposer, risquent de développer une critique systématique* » (Koebel, 2006, p. 18). Enfin, les listes n'ayant pas obtenu 10% au premier tour, ne peuvent pas se maintenir au second tour (mais peuvent fusionner avec une liste ayant obtenu entre 5 et 10% des suffrages exprimés). « *Ce resserrement de l'offre politique locale ne favorise guère la participation électorale et favorise en revanche un local (...). De ce fait, le fonctionnement interne est souvent caricatural, la concentration du pouvoir sur la personne du maire fait taire toute opposition interne à la liste majoritaire (...)* » (Koebel, 2006, p. 19).

**L'exécutif, incarné par le maire,** entouré par un nombre de membres très limité, **concentre le pouvoir et la capacité de décision à l'échelle locale.** Or, lorsqu'il porte un projet urbain de manière exceptionnelle, l'élu (très souvent incarné par le maire) est aussi représentant d'une maîtrise d'ouvrage dite « *occasionnelle* » (Claude, 2006, p. 36), par opposition à une maîtrise d'ouvrage professionnelle « *expérimentée et organisée* ». La commune ne possède pas, en interne, les compétences nécessaires au pilotage et à l'exécution du projet, contrairement à la MOA d'une grande ville, ou aux MOA professionnelles (Société d'Économie Mixte, Établissements Publics Fonciers).

## 4.2 L'élu de petit ville, maître d'ouvrage occasionnel

Dans le monde de la fabrication de la ville, l'élu est peu abordé dans son rôle de maître d'ouvrage.

À l'échelle de grands projets, Joel Idt (2009) distingue « les grands élus » de ceux qui interviennent dans l'action au quotidien :

- Les premiers ne dédient pas énormément de temps au travail de pilotage mais leur participation est déterminante : ils contribuent à définir les enjeux et stabilisent les coalitions d'élus qui les portent. Ils permettent d'inscrire les enjeux du projet dans une stratégie plus globale et participent à définir l'organisation des dispositifs de pilotage.
- D'autres élus, référents du projet, interviennent ponctuellement sur des questions spécifiques en lien avec des problématiques auxquelles ils sont sensibilisés.

Cette répartition entre ces deux types d'élus est un élément « *contribuant à la structuration d'une communauté d'élus, dont les modalités de fonctionnement dépassent les frontières des institutions* » (Idt, 2009, p. 459). Les élus, intervenant

de manière distincte, peuvent assumer un rôle de garant politique pour l'ensemble du projet ou, au contraire, s'engager personnellement sur des sujets qui leur tiennent à cœur.

**À l'échelle de micro-projets**, Christophe Beslay et Nicolas Golovtchenko (2001) mettent en évidence deux cas de figure de maîtrise d'ouvrage :

- Dans les très petites communes, le maire agriculteur « traditionnel », peu apte à cerner ses obligations, se voit dépouillé de ses fonctions par une équipe de conseillers municipaux nouveaux résidents de formations supérieure.
- Dans des communes plus importantes, le maire instaure une division du travail entre ses conseillers municipaux. Lorsque le maire est une personnalité d'envergure régionale ou nationale, le premier adjoint est l'interlocuteur des affaires municipales au quotidien. « *Mais le maire garde la maîtrise des projets, leur montage financier et les négociations partenariales, laissant aux adjoints la charge de l'instruction, du suivi des dossiers et de la réalisation des équipements* » (Beslay et al., 2001, p. 167).

Dans le cadre de notre travail, nous nous intéresserons à l' élu de petite ville qui, très souvent, mène, pour la première fois, un projet urbain et entre « *dans l'aventure de la maîtrise d'ouvrage* » (2006) : il est maître d'ouvrage occasionnel. Devenir maître d'ouvrage est souvent : « *(une) initiation (qui) prend de multiples chemins. Elle nécessite le recours à des ressources, notamment à des compétences particulières d'assistance, de médiation et de traduction* » (Claude, 2006, p. 24). En effet, être maître d'ouvrage urbain demande de répondre à un certain nombre de missions et nécessite donc de mobiliser des compétences. Or la maîtrise d'ouvrage dispose le plus souvent de compétences et ressources très limitées, qui ne se résument pas aux responsabilités qui lui sont attribuées par son statut juridique mais qui reposent sur ses compétences individuelles.

François Lautier (2000) distingue les maîtrises d'ouvrage de grandes villes constituées « *généralement d'équipes compétentes et agissent au sein d'institutions qui orientent, encadrent, voire limitent leur autonomie* » des « *plus petits (...), qui agissent le plus souvent en dehors de leurs champs de compétences propre, sans expérience antérieure et leurs appuis techniques sont faibles* ». Béatrice Mariolle et Frédérique de Gravelaine soulignent quelques caractéristiques de la maîtrise d'ouvrage occasionnelle dont une principale : la peur d'assumer les nombreuses responsabilités qui lui incombent. En effet, lorsque l' élu est maître d'ouvrage occasionnel, on observe alors de sa part : « *une appropriation et une personnalisation très fortes du projet, une démarche qui peut paraître irrationnelle, la peur du risque (financier, politique), la difficulté à prendre des décisions et notamment celle d'assumer les responsabilités qu'un maître d'œuvre attend de son maître d'ouvrage* » (Mariolle et De Gravelaine, 2001, p. 37). Il se distingue du maître d'ouvrage professionnel par ses logiques d'actions spécifiques :

- **Son manque de moyens et de qualifications** dans l'élaboration de la commande et la prise de décision. En s'intéressant au « marketing territorial », Hélène Mainet (2011) souligne le « *bricolage des petites villes en termes d'ingénierie et de moyens sur leur promotion territoriale* » Les entretiens menés sur les modalités de la promotion territoriale mettent en évidence que la communication est souvent menée en interne : par un élu ou un technicien, le service communication dans le meilleur des cas. Ainsi,

dans les communes étudiées par l'auteur, le budget dédié à la communication oscille entre 0,2 et 3% du budget annuel de fonctionnement.

- **Sa « quête d'interlocuteurs »** afin de l'assister sur **des sujets complexes** du projet urbain : ses partenaires « l'allié compétent avec qui faire équipe » ou ses médiateurs : « *les intermédiaires entre le maître d'ouvrage et les professionnels qui viennent répondre à ses besoins* ».
- Son sentiment de **vulnérabilité et son inquiétude particulière sur la question du budget et du calendrier**, alors qu'une plus grosse maîtrise d'ouvrage pourra se donner des marges de négociation.

Son manque de qualification pose des difficultés à assurer une « (...) maîtrise d'ouvrage constituée dans la durée, apte à assurer les continuités de projet et l'articulation entre planification et action » (Bonnet, 2016b, p. 41). Au-delà du manque de compétences et de sa difficulté à identifier ses prestataires, deux points supplémentaires viennent accentuer sa vulnérabilité ; tout d'abord, une tendance à évoluer de manière indépendante, par commune, alors que certaines charges sont partagées dans le cadre de l'intercommunalité. Malgré des liens interpersonnels, les élus de différentes villes se retrouvent rarement autour d'un même projet. Enfin, leurs faibles de ressources ne leur permettent pas de pérenniser des postes de techniciens et de chargés de projet.

Christophe Beslay et Nicolas Golovtchenko (2001) nuancent cependant cette opposition entre les maîtres d'ouvrage professionnels expérimentés et ceux occasionnels qui seraient sans moyens. Ils expliquent que les maires de petites villes ne sont pas « sans mémoire » des projets urbains passés : entre autres à travers les équipes municipales et des partenaires qui cumulent l'héritage des projets passés sur plusieurs mandats. Certains maîtres d'ouvrage s'intègrent dans des réseaux politiques et sociaux et mobilisent leur réseaux pour trouver financement et conseils : « *l'instauration de relations de confiance entre partenaires de ces systèmes d'actions typiques des contextes d'intervonnaissance locales permet de compenser une éventuelle méconnaissance des dispositifs réglementaires et de composer avec les règles formelles* » (Beslay et al., 2001, p. 178). Cette configuration reste un point légèrement moins évident depuis la limitation du cumul des mandats par les lois de 2014. Les députés (nationaux et européens), ainsi que les sénateurs, ne peuvent plus occuper des fonctions de maire (y compris d'arrondissement, ou en tant que délégué ou adjoint), de président ou de vice-président d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), ou d'un syndicat mixte. La compréhension des enjeux locaux à l'échelle nationale ainsi que la mise en réseau des acteurs de ces deux mondes semblent moins évidentes : « *le monde des élus locaux et celui des élus nationaux se parlaient au travers du député-maire : quand vous étiez en situation au Parlement, vous pensiez aussi comme un élu local et vice-versa* »<sup>85</sup>.

L'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine relève à la fois de l'action des élus mais aussi de celles de nombreux techniciens des collectivités impliquées. Yves Janvier (2006) distingue le « portage politique », où les élus assument leur projet devant leurs électeurs, du « pilotage technique » qui fait référence à la conduite du projet, le couple élu/technicien formant l'ingénierie de la maîtrise d'ouvrage.

---

<sup>85</sup> Marc Fesneau, ancien député-maire de Marchenoir, janvier 2018.

### 4.3 L'ingénierie de la maîtrise d'ouvrage : le couple élu/technicien

Dès les années 1970, de nombreuses recherches ont porté sur les techniciens (Encadré 7) des différentes administrations, s'interrogeant sur leur relation avec les élus : le couple élu/technicien y apparaît comme central pour comprendre l'organisation de l'action publique (Grémion, 1976). À travers la sociologie de l'action organisée, Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977b) déconstruisent l'État comme objet unitaire. Les acteurs sont dépeints comme des individus ayant des marges de manœuvre vis-à-vis de l'organisation au sein de laquelle ils évoluent. Les sociologues de l'action publique observent le système politico-administratif départemental français et distinguent les stratégies des représentants de l'État local déconcentré de celui des techniciens des administrations centrales (Crozier et Thoenig, 1975). Jean Pierre Worms (1966) s'intéresse aussi aux relations entre préfets et maires des petites et moyennes villes. L'action de ces acteurs n'est donc pas compréhensible si on exclut la relation qu'ils entretiennent entre eux. Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig poursuivent cette analyse et l'appliquent à tous les techniciens. L'attention portée aux relations entre les techniciens et les élus va progressivement diminuer avec le progressif désengagement de l'État dans l'action publique (Duran et Thoenig, 1996). Avec le passage de la notion de « gouvernement » à celle de « gouvernance », les recherches sur l'action publique déplacent l'objet de leur analyse : *« l'État reste un acteur important mais il s'est banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres, ou plutôt différents segments de l'État sont devenus des acteurs parmi d'autres dans les processus d'élaboration et de mise en place des politiques publiques »* (Le Gales, 1995, p. 59). Dans les années 1990, ces travaux prêtent davantage attention aux relations entre élus et services de l'État d'une part, et élus et acteurs de la société civile, d'autre part (Le Gales, 1995).

Bien qu'elle soit régulièrement abordée en science politique, en particulier à travers le couple Directeur Général des Services (DGS) / élu (Cadiou, 2017 ; Forray, 2017 ; Laurent, 2011), la relation élu/technicien dans le projet urbain est plus rarement étudiée et l'a été principalement dans des contextes métropolitains. Dans sa thèse sur la conduite des grands projets d'aménagement, Joel Idt (2009) met en évidence l'imbrication entre les sphères politique et technique. En effet, **les techniciens ont clairement des marges de manœuvre** au sein des institutions auxquelles ils appartiennent et n'agissent pas forcément selon les prescriptions de l'organisation (Friedberg, 1993). Dans un premier temps, les chercheurs ont appréhendé ce constat comme un problème à résoudre pour finalement le considérer comme un phénomène normal (March et Simon, 1958) : *« à partir du moment où les techniciens sont amenés à participer à la coproduction d'une action collective, ils ont des marges de manœuvre qui leur sont propres au sein de l'organisation. Ils ne se contentent pas de mettre en œuvre aveuglément les décisions des élus situés au sommet de la hiérarchie. L'existence de ces marges de manœuvre est inséparable de l'action elle-même et ne doit pas être appréhendée comme un dysfonctionnement de l'administration »* (Idt, 2009, p. 21).

Ainsi, **les techniciens ne sont pas de simples exécutants des élus** : il faut leur reconnaître un rôle spécifique dans la décision politique. Dès les années 70, Lucien Sfez (1976) avait remis en cause le schéma linéaire de la décision qui distinguerait trois phases : la délibération, la décision à proprement parler et l'action consistant à mettre en œuvre la décision. La construction de la décision peut prendre des formes multiples :

les choix peuvent s'élaborer au moment de l'action, elle peut faire l'objet de conséquences imprévues qui conduisent à revoir les choix initiaux, etc. Il n'est donc plus possible de réduire le rôle des élus à la décision et celui des techniciens à l'action. Sur le territoire métropolitain, la séparation entre élus décideurs et techniciens exécutants s'explique en partie par le temps et les moyens limités des élus qui les amènent à laisser les techniciens seuls face à une grande partie des décisions. L'intervention des techniciens repose à la fois sur la maîtrise d'expertises techniques spécialisées mais aussi sur leur capacité à élaborer un cadre qui organise le choix des élus. De leur côté, les élus ne se limitent pas à la phase amont où ils définiraient seulement les grandes orientations. Ils s'intéressent aussi aux questions de mise en œuvre et de réalisation. Cette dernière phase leur permet de se mettre en valeur en présentant la concrétisation de leur politique à leurs électeurs.

On peut, dans ce cadre, distinguer deux formes de « marges de manœuvre » entre élus et techniciens :

- **Ils jouent des lieux d'interaction entre politique et technique.** Les techniciens font appel aux élus pour faire avancer les débats d'ordre technique. Les élus peuvent user de leur capacité de contrôle des techniciens pour assurer leur position politique.
- **Ils font évoluer le système d'action dont ils font partie** en faisant muter l'organisation hiérarchique, voire instaurer de nouvelles modalités d'interaction extra-hiérarchique entre eux.

### Encadré 7 Trois catégories de techniciens au sein de la maîtrise d'ouvrage (Idt, 2009)

On peut distinguer trois types de catégories de techniciens :

- **Les spécialistes qui interviennent au nom de la maîtrise d'un champ d'expertise technique spécialisée** (Bourdin, 2005). Intervention souvent ponctuelle, elle ne concerne généralement qu'une partie du projet ;
- **Les pilotes de projet** qui assurent une intervention sur le projet et s'attachent à coordonner l'action collective. Ils élaborent les dispositifs opérationnels visant à réaliser le projet. Pour un même projet, plusieurs techniciens peuvent tenir ce rôle. Ils coordonnent le travail des techniciens spécialistes
- **Les généralistes de la coordination** entre politique et technique qui sont des intermédiaires particuliers entre les élus et les autres techniciens. Leur intervention est ponctuelle et apparaît dans les moments importants de l'action. Ils se chargent notamment des relations avec les élus, sur des problèmes précis ou dans le cas de négociations politiques complexes. Ils ont un rôle préventif afin d'éviter les conflits politiques entre élus dans la conduite du projet.

Le pilotage du projet urbain renvoie donc à des formes très variées d'intervention des élus et des techniciens dans l'action. En effet, sa « (...) *mise en œuvre opérationnelle est protéiforme et fragmentée* » (Idt, 2009, p. 7). Ces deux types d'acteurs évoluent et débattent dans le cadre d'instances de pilotage opérationnel. Pour chaque phase du projet urbain, un dispositif de pilotage est instauré et permet d'assurer le suivi et la concrétisation de la phase opérationnelle. Définie en début de mission, la composition exacte de la maîtrise d'ouvrage urbain revient à la collectivité. Dès le début de la mission, la MICQP préconise d'établir un comité de pilotage dédié à l'opération : « *il doit constituer le lieu où l'information se cristallise et où les décisions se prennent (...) sans ralentir le déroulement du processus de conception* » (Chotteau, Zetlaoui-Léger et Meunier, 2015, p. 45). L'élu (et plus précisément le maire, si le conseil municipal le désigne comme représentant de la maîtrise d'ouvrage) est souvent au cœur de ce comité conforté par d'autres chargés des politiques publiques concernées par l'opération et des membres de l'opposition afin de favoriser le débat autour du projet. Des représentants institutionnels, ou gestionnaires d'opérations en lien avec le projet, peuvent progressivement être associés en fonction des enjeux émergents. Lorsque le groupe de pilotage mobilise un nombre d'acteurs important, il peut se décliner en un groupe restreint ou en un « comité de suivi ».

Dans la pratique, ces instances prennent de multiples noms en fonction des projets menés (Idt, 2009) : « comité de pilotage », « comité technique », « comité de suivi »... Très souvent, ce sont des dispositifs fragmentés, composés d'instances de décision plus ou moins formalisées selon qu'elles soient adossées ou non à des procédures contractuelles. Les comités sont d'autant plus nombreux que le montage du projet est complexe. Plus que des lieux où l'on décide, Joel Idt les appréhende comme des « *dispositifs organisationnels qui stabilisent un ensemble de relations entre élus et techniciens, et qui participent de cette manière à structurer la régulation*

*politique de l'action collective* » (Idt, 2012, p. 5). L'organisation de nombreux lieux de coordination entre élus et techniciens peut sembler poser problème pour l'action collective (car susceptible de créer des décisions contradictoires) mais permet, paradoxalement, d'organiser et intensifier l'interface entre élus et techniciens. Les réunions à plusieurs permettent d'atténuer la relation hiérarchique qui peut bloquer le dialogue entre ces deux parties prenantes. Ces instances de pilotage sont donc des « *éléments pivots, entre le niveau technique et politique de l'action, ils contribuent à construire et affirmer des enjeux et des significations politiques globales, allant au-delà des actions singulières constituant le projet* » (Idt, 2012).

Ce double pilotage politique et technique semble indispensable avec l'apparition de nouveaux enjeux tels que le développement durable et la participation citoyenne. Ces nouvelles situations « d'expérimentations » génèrent la nécessité de revoir la conduite des projets urbains, la façon de définir les solutions pour intégrer de nouveaux acteurs comme les habitants, tenir des ambitions dans la durée pour maintenir la mobilisation citoyenne, sécuriser les processus de décision. Cet enjeu de double pilotage a été constaté lors de l'évaluation des premiers projets d'écoquartiers français : marqués par le sceau de l'expérimentation, ils ont souvent mobilisé davantage qu'habituellement, et dans un pilotage conjoint, élus et techniciens (Zetlaoui-Léger et al., 2014).

Une littérature récente s'est développée autour de la posture spécifique du Directeur Général des Services techniques (DGS) avec des typologies établies à l'échelle communale et intercommunale. À l'échelle municipale de petites et moyennes villes, Laurence Durat et Loïc Brémaud (2014) dégagent ainsi cinq trajectoires des DGS :

- Les « **programmés** », anciens adjoints et ingénieurs.
- Les « **parachutistes** » qui se retrouvent DGS dès leur premier poste.
- Les « **précoces** » qui accèdent aux fonctions en moins de 5 ans de carrière.
- Les « **alpinistes** » pour lesquels au contraire l'accès aux fonctions de DGS est le fruit d'une carrière longue.
- Enfin les « **gradés-gradués** » qui sont DGS après plusieurs postes de cadres.

À l'échelle intercommunautaire, David Guéranger (2016) met en évidence trois types de DGS communautaires :

- **Le missionnaire** : plutôt jeune, féminin, entre 30 et 40 ans, disposant de diplômes du supérieur qui attestent d'une formation initiale de haut niveau (bac +5, parfois plus), Il conçoit sa mission de DGS comme la mise en œuvre, dans un territoire et dans une institution particulière, de savoirs et de bonnes pratiques à caractère universel.

Le missionnaire envisage plutôt son rapport avec les élus (et en particulier les maires) sous l'angle de la formation, de l'éducation. Il s'agit en quelque sorte de leur apporter les moyens, par des arguments techniques, de prendre les bonnes décisions. Son rôle est « *d'éclairer la décision* », par l'instruction technique des dossiers mais aussi par l'instruction des élus.

- **Le notable** : DGS plus proche de la retraite, entre 50 et 60 ans, moins diplômé, plutôt masculin. Il a intégré une collectivité locale par le biais d'opportunités offertes localement, avec une carrière qui s'est développé sur un même espace géographique : il conçoit sa mission en référence à la connaissance singulière qu'il a de l'institution intercommunale qu'il dirige, « *sa légitimité est adossée à une position sociale importante dans un territoire singulier, incarné par l'EPCI et son territoire spécifique* » (Guéranger, 2016, p. 104). Vis-à-vis des maires et des élus, le notable insiste sur les moyens pour créer une cohésion au sein du groupe en multipliant les dispositifs de sociabilité tels que la pause-café, les déjeuners ou conversations informelles.
- **Le commissaire** : moins jeune que le missionnaire mais plus jeune que le notable, entre 40 et 50 ans, souvent diplômé d'un troisième cycle. Sa mobilité professionnelle l'a conduit à occuper des postes très différents, y compris dans le privé. « *C'est aussi un compagnon de route d'un élu important (souvent cumular) ou d'un parti politique, à qui il doit en partie sa nomination au poste de DGS. Il conçoit ainsi sa légitimité en référence à des qualités personnelles, aux singularités de sa trajectoire, en insistant sur l'expérience plutôt que sur les diplômes et les savoirs, en présentant par exemple l'expérience acquise dans le privé comme une force* » (Guéranger, 2016, p. 105). Dans sa relation avec les élus, le commissaire apparaît plus proche du président, auquel il a tendance à déléguer les tâches de négociation, faute aussi de pouvoir négocier lui-même, puisqu'il se conçoit et apparaît aux yeux des maires comme directement lié au chef de l'exécutif. Par conséquent, il oriente sa mission en cherchant à créer les conditions pour que les décisions et les négociations puissent être prises dans les meilleurs délais, sans qu'aucun élu ne les empêche.

L'élu local maître d'ouvrage doit donc être appréhendé dans sa relation avec les techniciens avec toute sa complexité, car les sphères technique et politique constitutives de la maîtrise d'ouvrage sont profondément imbriquées. Lorsque l'élu fait appel à des opérateurs externes pour mener ou contribuer au projet urbain, il doit mobiliser et répondre au code des marchés publics.

#### 4.4 L'élu et les marchés publics

La question des marchés publics, est un sujet crucial mais peu abordé dans la littérature scientifique sur la conduite des projets urbains. Celle-ci ne va pas de soi, surtout dans les petites villes ; et nous émettons l'hypothèse ici qu'elle contribue à la difficulté qu'ont les petites villes à développer les ingénieries d'études dont elles auraient besoin.

Un marché public peut se définir comme « *un contrat administratif conclu à titre onéreux entre un opérateur public et un opérateur économique pour répondre aux besoins de l'acheteur en matière de travaux, de fourniture ou de service* ». Lorsque l'élu met en œuvre un marché public, il doit respecter certains aspects : la liberté d'accès à la commande publique ; l'égalité de traitement des candidats ; la transparence des procédures. Afin de répondre aux



besoins des acheteurs publics, la législation prévoit trois types de besoins : les travaux, les fournitures et les services. Dans le cadre de notre thèse, nous nous intéresserons exclusivement au premier type de besoin : **les travaux**. Cette précision est importante car les règles diffèrent en fonction du type de besoin (Annexe 6).

La commande publique représente plus de 10% du PIB français et est souvent le poste de dépense le plus important, que ce soit en investissement ou en fonctionnement (Cossalter, 2016). Or, malgré l'importance de la commande publique pour les collectivités locales, les élus locaux ont une forte tendance à gérer cet « achat » de manière purement administrative, voire de déléguer totalement cette politique de l'achat à leurs services administratifs<sup>86</sup>. Patrice Cossalter dénonce la confusion courante entre l'acte d'acheter et le droit des marchés publics : « *l'acte d'achat nécessite de nombreuses compétences en définition du besoin, en microéconomie, en négociation... et accessoirement en droit des marchés publics. L'autre est un simple outil juridique édictant des règles, notamment dans le cadre de la mise en concurrence* » (Cossalter, 2016, p. 17). Les dépenses courantes sont généralement divisées en deux grandes parties : les dépenses relatives au personnel, et les dépenses relatives aux achats. La seconde est le plus souvent envisagée sous le prisme du code des marchés publics, uniquement par des juristes. Or les dépenses relatives à l'achat concernent environ 50% des dépenses des collectivités locales. Par ailleurs, le code des marchés publics depuis 2012 considère le commanditaire, y compris d'ouvrage, comme un « acheteur », ne faisant plus ainsi référence à la maîtrise d'ouvrage. Cette posture renforce cette vision technico-administrative et économique de la commande publique, quel qu'en soit l'objet.

Le terme de « commande publique » va au-delà de la notion de « marché public » : « *ce terme regroupe bien sûr les marchés publics, mais aussi les accords-cadres, et plus largement tous les contrats qui permettent directement ou indirectement à l'administration d'« acheter », de mettre en œuvre son besoin* ». Le code des marchés publics porte sur le contenu des contrats mais aussi sur les règles de passation.

Conformément à la constitution française, les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* ». Le pouvoir de décider de conclure un marché appartient à l'assemblée délibérante. Un élu seul ne peut avoir le pouvoir de conclure un marché que sous deux conditions (Cossalter, 2016) :

- Un texte législatif prévoit la possibilité d'accorder une délégation.
- L'assemblée délibérante a voté pour accorder la délégation prévue par les textes.

Pour les communes, la loi prévoit expressément un certain nombre de délégations à l'exécutif : le conseil municipal peut décider de déléguer au maire, pour la durée de son mandat, le pouvoir de conclure les marchés. Cette délégation n'est pas obligatoire et est décidé par le conseil municipal sur proposition du

---

<sup>86</sup> Patrick Cossalter (Cossalter, 2016) propose quatre axes à prendre en compte dans l'élaboration du marché public et de la commande :

- Un choix politique et non administratif des procédures à utiliser ;
- Un choix politique et non administratif des critères de choix permettant de retenir l'offre la plus intéressante ;
- Un travail de profondeur sur la simplification des documents utilisés par l'administration ;
- Une prise en compte plus politique de la gestion financière des marchés (Cossalter, 2016, p. 4).

maire<sup>87</sup>. Dans le domaine des marchés publics, l'exécutif peut se voir déléguer un certain nombre de pouvoir par l'assemblée délibérante :

- Décider de la procédure à mettre en œuvre.
- Décider du type d'allotissement.
- Décider du dossier de consultation des entreprises, notamment des critères de choix.
- Décider du lancement d'une procédure.
- De présider les commissions et les jurys.
- D'ouvrir les enveloppes contenant les candidatures.
- De négocier (dans les procédures qui le permettent).
- De décider de déclarer une procédure sans suite.
- De décider de proposer à son assemblée délibérante de l'autoriser à conclure un marché »  
(Cossalter, 2016, p. 66).

Dans la pratique, Patrick Cossalter (2016, p. 66) note que « *s'il appartient à l'exécutif de décider les critères de choix, généralement ces critères sont insérés dans les documents de consultation sans que l'élu ne le sache vraiment* » ; « *l'assemblée délibérante « prend » à l'exécutif un pouvoir qui lui appartient pourtant en propre. Ainsi, beaucoup d'administrations délibèrent pour autoriser le lancement d'une procédure, alors même que le conseil d'Etat considère qu'un tel pouvoir appartient à l'exécutif* ».

Dans les petites collectivités, les élus sont peu en capacité d'appréhender les différentes procédures et leurs services dédiés à cet effet sont réduits, voire inexistantes. Ainsi, « *on fait systématiquement de la Procédure Adaptée en dessous des seuils européens, systématiquement de l'Appel d'offres au-delà de ce seuil. Les textes de la commande publique ne sont pas binaires. La procédure négociée, qui est très souvent possible pour les marchés de travaux, est totalement « oubliée » dans la pratique. Ne parlons même pas du dialogue compétitif ou de la conception- réalisation* » (Cossalter, 2016, p. 11).

---

<sup>87</sup> « *Le maire, peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 4° de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par un décret ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieur à 5% lorsque les crédits sont inscrits au budget* » (Cossalter, 2016, p. 64).

### Encadré 8 Les marchés « de gré à gré »

Les marchés de « gré à gré » sont des marchés négociés passés sans publicité et sans mise en concurrence. En dessous du seuil des 25 000 HT (depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015)<sup>1</sup>, l'acheteur pourra passer un marché sans formalités préalables : pas d'obligation de publicité ni de mise en concurrence.

Tableau 1 : Marchés publics et types de procédure (18 janvier 2018)

Type seuil	Type d'achat	Type de donneurs d'offre	Marchés de gré à gré	Procédures adaptées (MAPA)	Procédures formalisées (Concours, AO...)
Seuil type de procédure	Travaux	État et collectivités territoriales et leurs établissements publics	Jusqu'à 25 000 HT	Entre 25 000HT et 5 548 000 euros HT	Au-delà de 5 548 000 HT

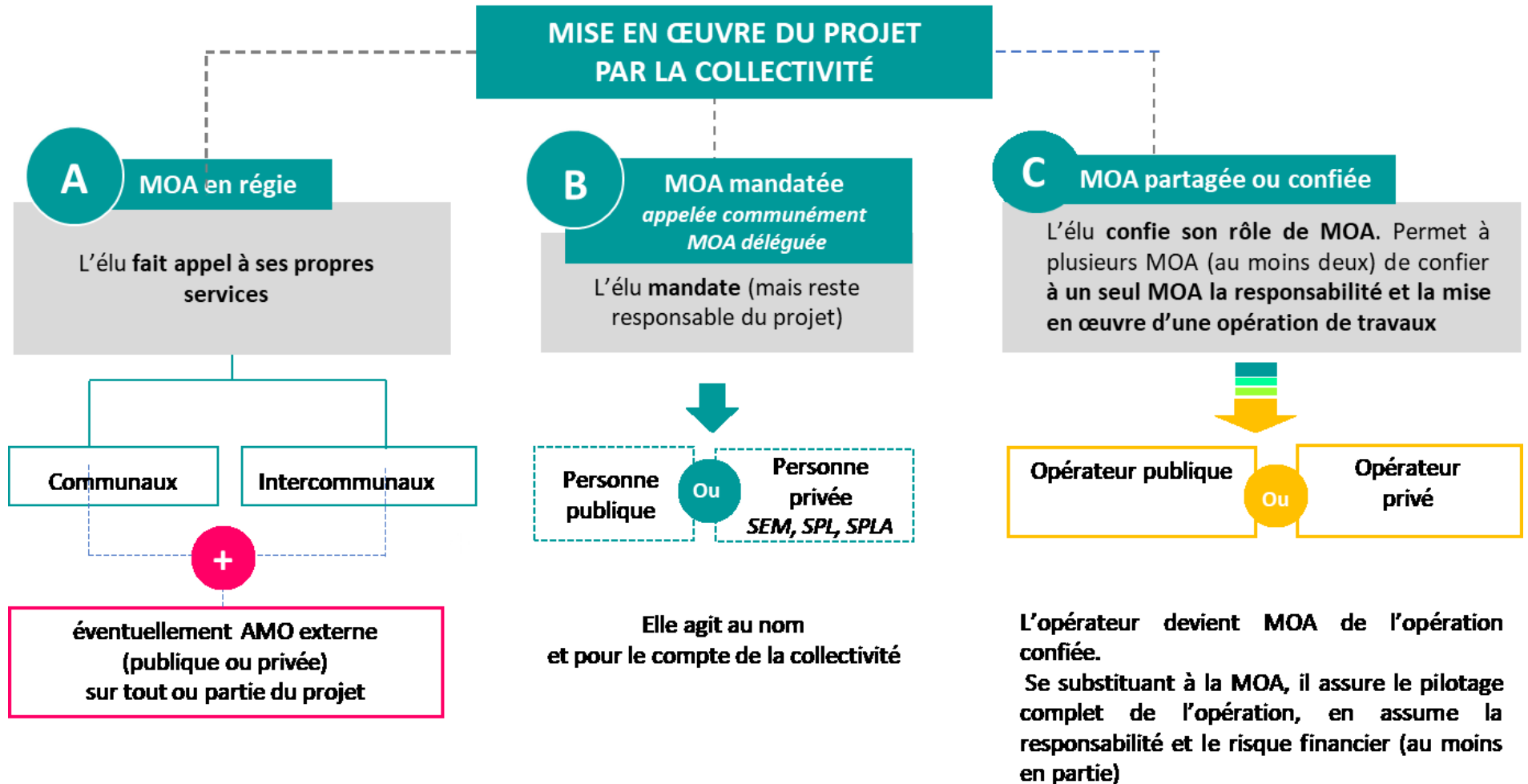
Source : Ségolène Charles

Nous verrons, à travers nos études de cas que, pour des micro-opérations urbaines, les élus mobilisent quasi systématiquement des procédures de gré à gré non renouvelables indéfiniment : pour une somme modeste, l'agence se retrouve alors à devoir affiner les besoins, faire un travail de programmation, mener une mission de participation et éventuellement une maîtrise d'œuvre Or, les délais proposés ne permettent pas de mener à bien avec précision ces tâches, comme cela pourrait être le cas dans un contrat à bons de commande ou un contrat avec accord-cadre, solution peu identifiée et non anticipée par les maîtres d'ouvrage de petite ville.

## 4.5 Les types de montages de la maîtrise d'ouvrage urbaine

On peut distinguer trois types de montage de maîtrise d'ouvrage urbaine (Figure 13) dans lesquels les pouvoirs publics sont plus ou moins parties prenantes. Les enjeux, la complexité, les aspects financiers ou la taille du projet urbain orientent les élus vers ces différentes possibilités pour l'élaboration, la conception et la mise en œuvre d'un projet urbain sur leur commune. Ces types de montage sont très peu explicités à travers la littérature, afin d'en dessiner et clarifier les contours, nous nous sommes appuyés sur un ouvrage principal « Maîtrise d'ouvrage externalisée : Mandat, maîtrise partagée et SEMO » (Cossalter, 2018) qui appréhende la maîtrise d'ouvrage à travers les textes de loi.

Figure 13 Organisations possibles de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un projet urbain de petite ville.



Source : Ségolène Charles

## 4.5.1 La maîtrise d'ouvrage directe ou en régie

Dans cette première configuration, la maîtrise d'ouvrage est assurée en « direct » ou en « régie » (Der Madirossian et al., 2011). L'élu local décide de mener **en interne** la maîtrise d'ouvrage. Il fait donc appel à ses propres services communaux ou intercommunaux. Cette première option demande une implication importante du maire et de son équipe. Elle permet de raccourcir la chaîne de décision et d'avoir une relation directe avec la maîtrise d'œuvre. La collectivité peut faire appel à un AMO, qui peut être celui qui l'a aidé à mettre au point le projet.

L'AMO a principalement **trois périmètres d'intervention**<sup>88</sup> :

- Le maître d'ouvrage se trouve dans l'impossibilité d'établir son projet avec un niveau de détail ou technicité suffisant (assistance à la programmation et / ou enveloppe financière). Ainsi l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) sera amené à :
  - Évaluer l'opportunité puis la faisabilité du projet.
  - Déterminer l'ensemble des contraintes et des exigences auxquelles il sera soumis.
  - Spécifier correctement le besoin afin de satisfaire l'utilisateur final.
- Le maître d'ouvrage se trouve dans l'impossibilité de :
  - Définir et de faire pleinement comprendre ses besoins au maître d'œuvre.
  - Apprécier ce que lui propose le maître d'œuvre.
  - Suivre le projet réalisé par un maître d'œuvre et de prendre nombre de décisions durant le déroulement.
- Le maître d'ouvrage se trouve dans l'impossibilité de finaliser son projet et souhaite être assisté jusqu'à sa parfaite exécution : on qualifie l'AMO de conduite d'opération lorsqu'elle court de l'amont du projet à son achèvement. La conception-réalisation porte sur le périmètre plus large de l'élaboration à la finalisation du programme.

Contrairement au Maître d'Ouvrage délégué ou mandaté, l'AMO n'a pas à prendre de décision à la place du maître d'ouvrage ; sauf dans le cadre d'un marché public qui fera l'objet d'un mandat où le Maître d'Ouvrage confie au mandataire (article 4 loi MOP) l'exécution en son nom d'une partie ou de la totalité de ses tâches dans la limite du programme et du budget décidé en amont. Camille Gardesse (2013, p. 40) explique que « dans la loi MOP, le type d'AMO mentionné est celui lié à la « conduite d'opération » mais il existe en réalité d'autres types d'AMO. On appelle communément AMO tout organisme qui assiste méthodologiquement et techniquement la maîtrise d'ouvrage dans l'élaboration du projet. Ainsi, l'AMO peut également être concerné par des missions de concertation. Par ailleurs, les missions d'AMO peuvent être confiées à des services internes de la maîtrise d'ouvrage (ce que nous appellerons AMO interne) ou bien externalisées à d'autres organismes (ce que nous qualifierons d'AMO déléguée) ».

---

<sup>88</sup> Observatoire OPIIEC, Rapport de phase 2, Composante Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO), avril 2013, p.19.

L'intérêt de cette solution réside dans le fait que la collectivité garde la maîtrise de la conduite de l'opération tout en assurant une capacité d'analyse d'expertise professionnelle associée dès le début de la démarche.

#### **4.5.2 La maîtrise d'ouvrage mandatée**

**Lorsqu'il n'a pas les compétences nécessaires** pour exercer réellement le métier de maître d'ouvrage ou **lorsqu'il n'a pas les moyens humains suffisants**, l'élu peut faire appel à une assistance plus complète : **la maîtrise d'ouvrage mandatée.**

Avant la loi MOP, le rôle du maître d'ouvrage n'était pas encadré par un texte particulier. Cette absence de loi a mené les praticiens de la maîtrise d'ouvrage à inventer la « maîtrise d'ouvrage déléguée » (Cossalter, 2018). Elle consistait à confier à une tierce personne, souvent une Société d'Économie Mixte (SEM) locale, la fonction de maître de l'ouvrage. Ses droits et obligations étaient alors peu clairs puisque non encadrés par des textes. Deux grandes dérives ont été constatées :

- Les maîtres de l'ouvrage se contentaient de l'idée d'un ouvrage puis déléguait toutes leurs prérogatives à une tierce personne qu'ils ne contrôlaient pas.
- Les mandataires avaient acquis des monopoles de fait et, dès lors qu'ils ne dépensaient pas « leur argent », des dérives financières importantes ont été constatées (Cossalter, 2018, p. 21).

Face à ce constat, la « maîtrise d'ouvrage déléguée » a été qualifiée de « maîtrise d'ouvrage mandatée » : le mandataire agit au nom et pour le compte de son mandant et non pour son mandant. Cette configuration est encadrée à travers la loi MOP (Encadré 9) de trois manières (Cossalter, 2018) :

- En donnant des obligations au maître d'ouvrage.
- En limitant les missions qu'il peut confier au maître d'ouvrage mandaté.
- En exigeant un contrat écrit intégrant un certain nombre de mentions sous peine de nullité de la convention.

### Encadré 9 Maîtrise d'ouvrage mandatée et loi MOP

La « maîtrise d'ouvrage mandatée » est délimitée dans l'article 3 de la loi MOP : « *Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtée, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage [...]* ».

L'élu « mandate » une personne publique ou une personne privée qui agit pour et au nom selon un nombre de missions autorisées par l'article 3 de la loi MOP :

- La définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;
- La préparation, la passation, la signature, ainsi que le suivi de son exécution ;
- L'approbation des études d'avant-projet et des études de projet du maître d'œuvre ;
- La préparation, la passation, la signature des marchés publics de travaux, ainsi que le suivi de leur exécution ;
- Le versement de la rémunération du maître d'œuvre et le paiement des marchés publics de travaux ;
- La réception de l'ouvrage.

La loi MOP précise, par ailleurs, les personnes qui peuvent exercer la fonction de mandataire et régit aussi la convention de mandat elle-même. Le mandat de la loi MOP a évolué sous les pressions de la Commission européenne : le 17 juin 2004 par l'ordonnance n°200-566, la France a dû modifier le texte d'origine. Initialement, seules les personnes publiques et les sociétés d'économie mixte pouvaient se voir confier un mandat : les conventions étaient donc conclues sans aucune mise en concurrence. Cette disposition était contraire au traité de l'Union Européenne, restreignant la concurrence dans le cadre d'une activité économique (Cossalter, 2018). La convention de mandat n'était légalement pas considérée comme un marché public : elle n'était pas soumise aux règles de publicité et de mise en concurrence encadrées par le droit des marchés publics. Aujourd'hui, par l'ordonnance n°2015-899 en date du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, toute personne publique ou privée peut être mandataire. Pour autant l'article 4 de la loi MOP prévoit un certain nombre d'incompatibilités :

- Le mandataire ne peut pas être le maître d'œuvre de l'opération ;
- Le mandataire ne peut pas être l'une des entreprises réalisant les travaux ;
- Le mandataire ne peut pas être le contrôleur technique.

Plusieurs situations peuvent amener une maîtrise d'ouvrage à envisager cette modalité :

- Dans un contexte de petite ville où la commune n'a pas les moyens en interne pour assurer les tâches.
- Dans le cas d'un ouvrage spécifique où la commune estime qu'elle n'a pas la compétence très spécifique en interne.
- Dans le cas de certaines collectivités en capacité de porter le projet mais sujettes à des surcroits de travail passagers.

La concession d'aménagement est une des configurations de mandat les plus courantes (Encadré 10) : une personne publique confie la réalisation d'un aménagement. L'aménageur devient alors maître d'ouvrage technique, il a une délégation de signature, mais doit toujours rendre des comptes au politique. Il doit ensuite veiller à la rétrocession des espaces (notamment publics, et des équipements) à la collectivité représentée par ces élus.

#### **Encadré 10 Les aménageurs, la concession d'aménagement et les appels à projets innovants**

L'aménageur est « *une personne ou organisme qualifié dans les études d'aménagement et dans l'application des plans, programmes et projets résultant de ces études* » (Merlin, 2010). Il peut intervenir sur des échelles de territoire variées, avec différents types de partenariat. Selon qu'ils soient publics, privés, parapublics, avec une participation plus ou moins forte des villes dans le capital des sociétés (Sociétés Publiques Locales, SPLA) voire d'État (EPA), ou dans celui des bailleurs (OPH communaux, départementaux ou privés). La concession d'aménagement constitue un transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement à un aménageur ; l'aménageur n'est donc pas un simple prestataire, mais bien le garant de la réussite de l'opération (CEREMA, 2011 ; CERTU, 2011).

Les critères constitutifs d'une concession d'aménagement étant clairement définis par le code de l'urbanisme, la collectivité doit analyser si un tel contrat est envisageable au regard des caractéristiques de l'opération, des missions de l'aménageur et des objectifs qu'elle poursuit, certes sous le contrôle de la collectivité mais sous sa propre responsabilité. À ce titre, il doit être en mesure de se comporter en maître d'ouvrage ; cela implique qu'il acquiert tout ou partie des terrains compris dans le périmètre de l'opération, réalise les travaux d'aménagement et d'équipement et cède les terrains aménagés.

Si l'un de ces éléments fait défaut, l'aménageur ne peut pas être qualifié de maître d'ouvrage et une concession d'aménagement ne peut pas être conclue.

Dans le cadre de projet d'intérêt innovant, un ou plusieurs acteurs privés sont chargés du montage et de la programmation de secteurs de projet, parfois même du pilotage d'ensemble d'une opération, organisée autour de la production d'équipements privés, s'éloignant de la forme classique des concessions établies dans le cadre de Zone d'Aménagement Concertée (Orillard, 2018).

### **4.5.3 La maîtrise d'ouvrage partagée ou confiée**

L'ordonnance n°2004-566 en date du 17 juin 2004 est venue modifier la loi MOP en ajoutant un alinéa permettant à plusieurs MOA de confier à l'un d'entre eux, l'ensemble de leurs attributions en matière de maîtrise d'ouvrage : **c'est la maîtrise d'ouvrage partagée ou « maîtrise d'ouvrage confiée »**. Utilisée dans le cadre de projets complexes, elle permet d'avoir un seul responsable pour un ensemble d'ouvrages et de simplifier la gestion administrative de l'opération et ainsi d'en réduire les coûts de mise en œuvre.



Définie selon l'article 2 de la loi MOP, elle va beaucoup plus loin que le simple mandat de MOA : « *dans la maîtrise d'ouvrage confiée, le maître de l'ouvrage à qui a été confiée la maîtrise d'ouvrage se substitue totalement au maître d'ouvrage d'origine. Il en a tous les droits, mais aussi toutes les obligations* » (Cossalter, 2018).

Pour mettre en œuvre cet outil, il est nécessaire que l'entité à laquelle est confiée la maîtrise d'ouvrage soit elle-même maître de l'ouvrage pour une partie de l'opération, ce qui n'est pas fréquent dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage mandatée. La convention d'une maîtrise d'ouvrage confiée est très simple contrairement à la convention de mandat strictement encadrée par les textes.

En conclusion, lorsque l'élu mène un projet urbain, il est donc maître d'ouvrage de l'opération. Selon les moyens financiers, humains de la collectivité et le contexte dans lequel se déroule le projet, il a trois manières d'organiser la maîtrise d'ouvrage (Tableau 2) :

- Élaborer la MOA en interne, en faisant éventuellement appel à un Assistant à Maîtrise d'Ouvrage.
- Mandater une personne publique ou privée.
- Partager la maîtrise d'ouvrage avec un opérateur public ou privé.

Tableau 2 : Configuration de maîtrise d'ouvrage et petites villes

	Maîtrise d'ouvrage en régie	Maîtrise d'ouvrage mandatée	Maîtrise d'ouvrage confiée
	L'élu fait appel à ses propres services communaux et intercommunaux	Le mandataire (personne publique ou privée) agit au nom et pour le compte de l'élu (selon les missions autorisées à l'article 3 de la loi MOP).	L'élu confie ses prérogatives de maître d'ouvrage à la maîtrise d'ouvrage confiée.
Application à un contexte de petite ville	Très courant	Courant	Rare
Conditions spécifiques		Le mandataire ne peut pas être le maître d'œuvre, ni l'une des entreprises de travaux ni le contrôleur technique.	L'entité à laquelle est confiée la maîtrise d'ouvrage doit être elle-même maître d'ouvrage pour une partie de l'opération.
Inconvénients	Implication importante du maire et de ses équipes.	Relativement compliquée à mettre en œuvre administrativement, la convention de mandant étant strictement encadrée par les textes. Risque de la MOA de se départir de sa fonction auprès du mandataire. Le MOA doit être en mesure de contrôler son mandataire, car il reste responsable des erreurs éventuelles de ce dernier.	Un inconvénient d'ordre politique : chaque maître de l'ouvrage perd son pouvoir de choisir ses propres entreprises puisque les intervenants à l'acte de construire sont choisis de manière unifiée par le MOA en charge.
Avantage	Raccourcissement de la chaîne de décision Relation directe avec la maîtrise d'œuvre	Permet à la commune de pallier : •le manque de moyens en interne pour assurer les tâches. •Le manque d'une compétence sur un sujet très pointu. •Un surcroît de travail, passer au sein de la collectivité ne permettant par un pilotage suffisant du projet.	Configuration utilisée dans le cadre d'ouvrages complexes avec plusieurs maîtres d'ouvrage. Permet de réduire le nombre d'entités ayant des prérogatives et des obligations de maître de l'ouvrage (ce qui la distingue du groupement de commandes). Permet de simplifier la gestion administrative de l'opération Permet de réduire les coûts de la mise en œuvre d'une opération.

Source : Ségolène Charles

Lorsqu'il mène un projet urbain, l'élu de petite ville doit interroger le montage de projet qu'il souhaite mettre en œuvre au regard de ses objectifs, des contraintes financières et techniques du projet. Il peut, dans ce but, solliciter des organismes ou institutions publiques pour l'accompagner sur des points spécifiques.

## 4.6 L'ingénierie de projet : les modalités d'assistance de la maîtrise d'ouvrage

La méconnaissance des élus sur les compétences de leurs interlocuteurs entraîne malentendus et parfois conflits liés aux référentiels différents des parties prenantes. En effet, très souvent, les maîtres d'ouvrage occasionnels privilégient des compétences spécifiques ou des relations de confiance (Beslay et al., 2001 ; Mariolle et De Gravelaine, 2001) par des coopérations choisies et souvent renouvelées : *« inexpérimenté par définition, (il) recherche souvent un complice avec qui partager son aventure et faire le choix d'un partenaire unique, qui pourra utiliser son réseau »* (Mariolle et De Gravelaine, 2001, p. 47). La quête des interlocuteurs et partenaires possibles peut prendre parfois plusieurs mois. Au « Modèle du Prince » évoqué par Lautier (2000), Béatrice Mariolle et Frédérique Gravelaine proposent le terme de « colloque singulier », les maîtres d'ouvrage pratiquant le « conseil éclairé » : *« Doués d'une connaissance souvent approfondie de ses besoins et des utilisateurs, mais en butte à une méconnaissance des méthodes de projet, il oscille entre le besoin d'assistance et la méfiance à déléguer la prise de décision. Choisir ses partenaires lui est donc très difficile »* (Mariolle et De Gravelaine, 2001, p. 38).

Pour mener à bien un projet urbain participatif, l'élu de petite ville peut faire appel à différentes modalités d'assistance, peut solliciter des aides financières, du conseil et de l'accompagnement ainsi que participer à des formations dispensées par différentes associations ou institutions dont la mission est d'accompagner les petites villes sur des sujets spécifiques.

Tout d'abord, **en termes financiers**, l'État est le premier soutien des petites villes à travers les compensations versées pour l'abandon de ses compétences techniques et leur transfert vers les collectivités mais aussi par le financement de l'ingénierie à travers différentes institutions. Ainsi la Dotation Globale de Décentralisation (DGD)<sup>89</sup>, est destinée à compenser les accroissements de charges qui résultent, pour les collectivités territoriales, du transfert de compétences relatif à la mise en œuvre des documents d'urbanisme tels que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les cartes communales. L'Union Européenne (UE) octroie aussi des financements dans le cadre de sa politique de développement rural (LEADER) ou par les Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), elle peut ainsi aider des projets d'infrastructures spécifiques (AMF, 2011).

Certains Établissements Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) subventionnent les collectivités sur des sujets propres. Ainsi, à l'échelle nationale, l'Agence De l'environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) propose des aides en lien avec les enjeux du développement durable sur quatre grandes thématiques (ADEME, 2019)<sup>90</sup> :

---

<sup>89</sup> En application des dispositions de l'article L.1614-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), les charges résultant de ces transferts de compétences sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du Fonds de Compensation de la Fiscalité Transférée (FCFT) et par l'attribution de crédits budgétaires. Ces derniers constituent la Dotation Générale de Décentralisation (DGD).

<sup>90</sup> Les aides financières de l'ADEME, 2019.

- **Aides à la réalisation** (collectivités, associations, entreprises) diagnostics et études d'accompagnement de projets réalisés par un prestataire externe ; projets environnementaux, principalement sous forme d'investissements : opérations exemplaires ou opérations de diffusion de technologies éprouvées (Fonds chaleur, Fonds déchets, soutien à la méthanisation).
- **Aides à la connaissance**, projets de recherche, développement et innovation ; études « à caractère général » : benchmark, prospective, développement d'outils, méthodes, évaluation... ; observatoires territoriaux.
- **Aides aux changements de comportement** : programmes de communication, formation, animation ; équipements pédagogiques ; programmes d'actions des relais de mobilisation.
- **Aides dans le cadre d'un contrat d'objectifs (collectivités)** : projets territoriaux de trois ans sur la base d'un objectif de résultats.

L'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU), à travers le Programme National de Rénovation Urbaine et le Programme « Quartiers Anciens », intervient notamment pour soutenir des programmes d'habitat, d'espaces publics, d'équipements publics, de soutien à l'activité économique. Les Parcs Naturels Régionaux proposent, eux aussi, certains accompagnements financiers pour mener à bien des études de paysage, d'urbanisme et d'architecture durables ainsi que pour des politiques de l'habitat, d'aménagement durable et de patrimoine bâti. Enfin, des organismes spécifiques tels que la Caisse des Dépôts et Consignations établissent des liens forts avec l'Association des Petites Villes de France (APVF) et financent des projets spécifiques.

**Par ailleurs, l'élu peut être conseillé et accompagné dans la mise en œuvre du projet urbain**, en sollicitant les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE), organismes de droit privé français nés de la loi de l'architecture de 1977 qui assurent des missions de service public pour la promotion et le développement de la qualité architecturale, urbaine et environnementale.

Organes de concertation entre les acteurs impliqués dans la production et la gestion de l'espace rural et urbain, les CAUE sont présidés par un élu local. Ils ont pour objectif de « *conseiller, former, informer et sensibiliser* » (2013). Les CAUE accompagnent les collectivités à travers la sensibilisation des élus et des agents à la qualité urbaine et paysagère, ils aident à la décision et renforcent les compétences nécessaires à l'exercice de la MOA en facilitant la préparation de la commande et le recours aux maîtrises d'œuvre privées. Bien que régis par le code de l'environnement, les Parcs Naturels Régionaux, par la loi N°93-24 du 8 janvier 1993 instituent les chartes de Parc comme documents opposables aux documents d'urbanisme (Desveaux, 2019). Depuis le début des années 2000, ces différents organismes jouent un rôle important d'accompagnement des élus dans leur rôle de maître d'ouvrage en les incitant souvent à développer des démarches participatives dans l'esprit de la politique des Agendas 21 dont ils ont été souvent d'importants vecteurs. Auparavant, les Directions Départementales de l'Équipement programmaient et prenaient souvent la conduite d'opérations avec, en revanche, une très faible culture de la participation citoyenne. Une grande partie des élus locaux qui ont multiplié les mandats depuis plus de dix ans est encore assez empreinte de cette culture opérationnelle technique des années 70 à 90.

### Encadré 11 Les services déconcentrés de l'État

Dès le début des années 1980, on observe une décentralisation du pouvoir au niveau des périphéries avec un transfert des moyens juridiques humains et financiers aux collectivités territoriales. La place des élus locaux devient alors privilégiée « *dans la mise sur agenda des problèmes et même dans l'énoncé des principes démocratiques qui codifient la production du bien commun* » (Faure 2009, 39). En effet, avec la décentralisation, l'État relâche son emprise sur le territoire et de nouvelles responsabilités au niveau des espaces de gestion sont confiées aux élus locaux : « *Pour résumer, la territorialisation marque un décentrement des cadres d'appréhension des problèmes. Les territoires sont des sujets d'impulsion d'actions conçues localement (des politiques territoriales) et, en même temps, des espaces de mise en œuvre de procédures nationales (des politiques territorialisées). Bref, d'objets, ils sont devenus des sujets de l'action publique* » (Cadiou, 2009). L'État perdant une partie de sa capacité de pilotage de l'action publique, il prend une posture plus incitative qu'injonctive et les territoires évoluent dans une autre perspective que le clivage « centre- périphéries ». Cette nouvelle fragmentation du pouvoir pose aussi la question de la « gouvernance » (Cadiou, 2009, p. 64) : « *Finalemment, on assiste au passage d'une politique aménageuse, à la fois centralisée et redistributive à une politique constitutive visant à fournir des outils (comme les « pays ») aux territoires pour enclencher leur propre dynamique* » (Cadiou, 2009, p. 73).

Créées en mars 1967 par le décret no 67-278, en même temps que les Directions Régionales de l'Équipement (DRE), les Directions Départementales de l'Équipement avaient un rôle de conception et d'aménagement du territoire, le domaine opérationnel revenant aux DDE. À compter de 1982, à la suite des lois de décentralisation, les conseils généraux ont progressivement repris la gestion directe des personnels au sein des DDE. Entre 2006 à 2009, des réformes successives ont conduit à réduire leur périmètre, puis à faire disparaître les DDE en répartissant leurs domaines de compétences entre de nouvelles administrations, principalement les Directions Départementales des Territoires (DDT).

Depuis le décret du 3 décembre 2009, il n'existe plus, en principe, que trois directions départementales interministérielles : la Direction Départementale de la Protection des Populations ; la Direction Départementale de la Cohésion Sociale ; la Direction Départementale des Territoires.

Les CAUE, l'ADEME, et les Parcs régionaux soutiennent la montée en compétence des maîtrises d'ouvrage de petites villes à travers **des échanges de « bonnes pratiques », des colloques sur des sujets spécifiques ou des formations**. L'ADEME propose ses services sur des enjeux liés au développement durable. La MIQCP, à travers ses guides mais aussi de nombreuses formations, accompagne les élus et leurs services techniques dans la mise en œuvre des projets architecturaux et urbains. Depuis la loi « Création architecturale et patrimoine », les CAUE sont reconnus comme organismes de formation<sup>91</sup>, ils interviennent auprès des agents des collectivités dans le cadre du CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) ou de l'ENACT (École Nationale d'Application des Cadres Territoriaux).

<sup>91</sup> Entretien Mauricette Gilloury, directrice CAUE Morbihan, Mars 2016.

**Tableau 3 : Institutions et organismes d'assistance au projet urbain de petite ville**

Fonctions	Rôle auprès petites villes en lien avec l'urbanisme	Aides financières	Accompagnement Conseil	Montée en compétences : échanges de « bonnes pratiques », colloques, journées techniques, formations
Union Européenne (FEDER, FSE, LEADER)	Financement de projets spécifiques (agricoles, cohésion territoriale, infrastructure...)	x		
Les chambres d'agriculture et la SAFER	Mission définie par le Code Rural : contribuer, par les services qu'elles mettent en place, au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles	x	x	
Les organismes et agents de conseils (CAUE, ACE, PCE)	Promotion de l'architecture- urbanisme et paysage. Rôle de conseil et de sensibilisation : études en amont et aval de la maîtrise d'œuvre		x	x
Les agences d'urbanisme	Observatoire territorial, aide à la décision (plus rare sur les petites villes), ensemblier pour l'élaboration de SCoT		x	x
Les bailleurs sociaux et opérateurs immobiliers	Accompagnement sur les questions de parcours résidentiels et d'habitat social ou réalisation de montages et d'opérations immobilières		x	
La Caisse des Dépôts	Financement et acteur de la politique de la ville, investisseur financier dans des projets d'intérêt général.	x		
Les services déconcentrés de l'État (DDCS, une DDPP et une DDT)	La DDT est le principal interlocuteur en termes d'aménagement. Intervient sur les sujets en lien avec le département	x		
Les Parcs Naturels régionaux (PNR)	Accompagnement dans l'élaboration des documents réglementaires, projet de construction, création d'un réseau d'acteurs propre au périmètre du parc.	x	x	x
EPIC (ADEME, ANRU, EPF)	Accompagnement sur des sujets spécifiques (environnement, renouvellement urbain, gestion du foncier...)	x	x	x

*Source : Ségolène Charles*

Ces différentes institutions interviennent parfois ensemble pour accompagner les collectivités. À titre d'exemple, le CAUE du Morbihan a organisé en 2016 une conférence sur le thème de la participation citoyenne dans les projets urbains avec l'intervention de la MICQP dans le cadre de sa publication sur la maîtrise d'ouvrage urbaine. Elles sont aussi éventuellement consultées dans l'élaboration des Plans

d'Aménagement et de Développement Durable en tant que Personnes Publiques Associées, mais se rencontrent peu pour travailler de concert en mode « projet » (Bonnet, 2016b).

Le renforcement des structures intercommunales depuis le début des années 2015 réinterroge le mode de travail des communes avec ces différentes institutions.

## 5 La nouvelle donne du portage des projets urbains avec le renforcement de l'échelon intercommunal

En 2007, en France métropolitaine, en milieu rural, environ 32000 communes comptent moins de 2000 habitants et environ 25000 communes comportent moins de 700 habitants<sup>92</sup>. En milieu urbain, à l'inverse, seulement 103 communes ont plus de 50 000 habitants, 36 communes plus de 10000, 5 communes plus de 300000 et seules Paris et Marseille ont plus de 800 000 habitants.

Ainsi, cette multiplicité des communes, appelé « émiettement communal », « (...) fait que la France, du temps de l'Europe des onze, possédait à elle seule près autant de communes que les autres pays réunis » (Bernard-Gelabert, 2003, p. 4). Inévitablement, cette spécificité suscite débat : celui du groupement des communes ou intercommunalité répondrait à un enjeu de mutualisation des services, des équipements et des moyens comme le précise l'INSEE : « l'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme ». Son objectif est d'encourager la constitution de regroupements intercommunaux « (...) en préservant les prérogatives régaliennes des communes » (Aubelle, 2011).

### 5.1 Les efforts de rationalisation de « l'émiettement communal » français : la révolution silencieuse des EPCI à fiscalité propre

Initialement incarnées sous la forme associations d'habitants développées autour de paroisses dès les 12<sup>ème</sup> et 13<sup>ème</sup> siècles (Bernard-Gelabert, 2003), les communes sont officiellement créées en 1789. Elles sont les produits des plus petites structures de l'époque : les paroisses et les subdivisions ecclésiastiques. Le décret de l'Assemblée Nationale du 14 décembre 1789 prévoit que « soient supprimées et abolies les municipalités actuellement subsistantes dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté sous le titre d'hôtel de villes, mairies, échevinats, consulats, et généralement sous quelque titre et qualification que ce soit ». À la place, sont établies de nouvelles institutions uniformes et communes qui aboutissent à un morcèlement extrême du territoire (Le Saout, 2012). À l'issue de la Révolution française, on compte ainsi plus de 44 000 communes. Depuis plus de deux siècles, les gouvernements successifs tentent d'intervenir sur cette géographie territoriale morcelée<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Ainsi 89% des communes comptent moins de 2000 habitants, soit un peu plus du quart de la population et 17% des communes françaises comptent moins de 700 habitants pour 13,7% de la population (Bernard-Gelabert, 2003).

<sup>93</sup> Philippe Bezès (2015) utilise la notion de « souci de soi » pour décrire cette tendance croissance de l'État à se penser comme objet de réformes.



comprenant un nombre important de très petites communes<sup>94</sup> dont les moyens financiers réduits ne permettent pas de répondre aux besoins de l'action publique municipale : « *la bonne mesure communale (va) demeurer en France un problème non résolu* » (Legendre, 1992). « *l'intercommunalité fait figure d'objet de réforme presque aussi ancien... que les communes elles-mêmes* » (Desage et Guéranger, 2011, p. 21). En continuité avec la loi du 5 février 1884 qui permet de reconnaître les communes comme institution politique autonome, la loi du 22 mars 1890, permet aux communes de coopérer de manière libre sur des projets définis (Bernard-Gelabert 2003, 4)<sup>95</sup>. Cette forme de coopération très souple entre les communes (le Syndicat Intercommunal à Vocation Unique) est alors rarement utilisée par les maires, « *jalous de leurs prérogatives à peine requises* » (Desage et Guéranger, 2011, p. 27). L'entre-deux guerres fait l'objet de peu de réformes intercommunales, et c'est l'avènement de la V<sup>ème</sup> République qui offre une conjoncture favorable aux défenseurs d'une refonte des institutions. Les réformes intercommunales voient finalement leur mise en œuvre au début des années 1990, placée sous la bannière du renouveau du service public avec l'apparition d'un nouveau type d'intercommunalité : les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

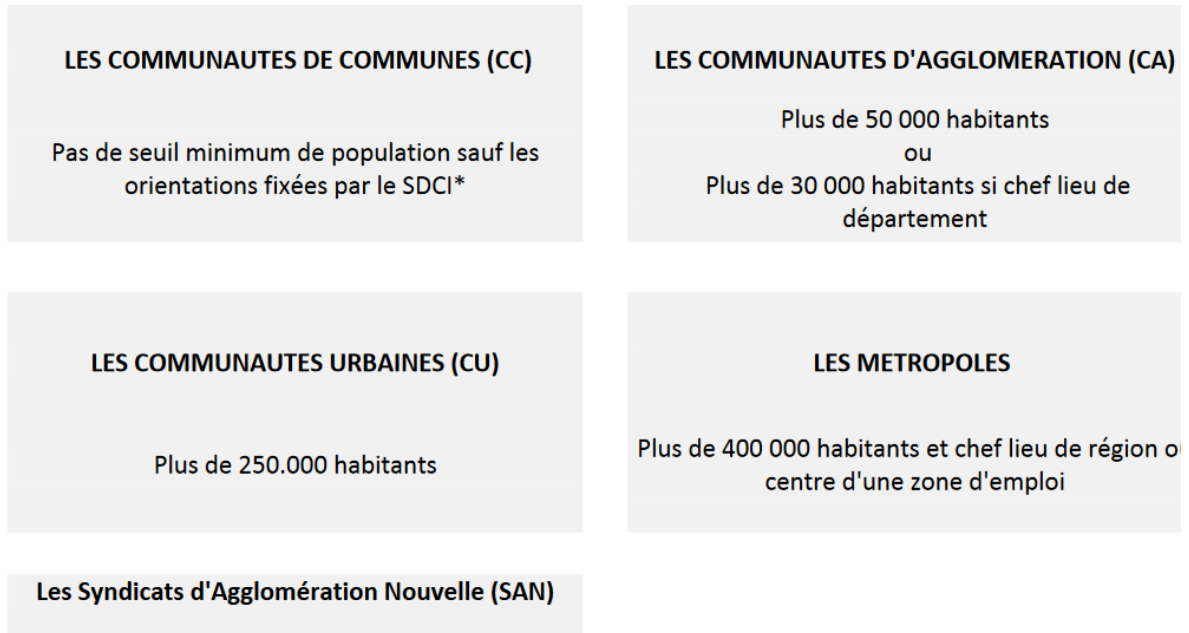
Composés des communautés de communes, de communautés urbaines, de communautés d'agglomération, de syndicats d'agglomération nouvelle et de métropoles, les EPCI ont pour particularité de pouvoir prélever directement les impôts locaux et gérer un ensemble de compétences stratégiques (aménagement de l'espace, entretien de la voirie...). Le schéma ci-dessous (Figure 14) met en évidence que ce sont des critères de seuils de population qui, hormis les syndicats d'agglomération nouvelle, distinguent ces différents ECPI.

---

<sup>94</sup> En 2008, une commune sur deux compte moins de 420 habitants (INSEE, Tableaux de l'économie française, 2011).

<sup>95</sup> Les ententes intercommunales organisaient une simple concertation entre les communes, les commissions de gestion des biens individuels accomplissaient des actes d'administration courante (« Histoire de la coopération intercommunale | Collectivités locales » 2017).

Figure 14 Types d'EPCI à fiscalité propre



Source : Anbelle, 2011

**Dans le cadre de notre recherche nous avons décidé de nous intéresser aux communautés de communes qui correspondent à la plus petite forme d'EPCI.**

À la différence des collectivités territoriales, les structures intercommunales n'ont que des compétences limitées : « L'EPCI est régie par un principe de spécialité à la différence de la commune qui possède une vocation générale. Il ressort de ce principe que l'EPCI ne peut exercer que les compétences qui lui ont été déléguées par les communes et qu'il exerce par substitution » (Bernard-Gelabert, 2003, p. 12).

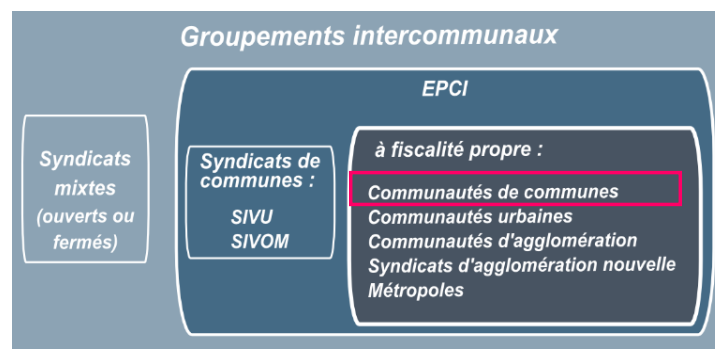
## Encadré 12 Les différents types de structures intercommunales

L'intercommunalité repose sur deux types de structures (Figure 15) :

- **Les syndicats ou « la forme associative qui permet aux communes de gérer ensemble des activités ou des services publics ».** Ceux-ci peuvent prendre trois formes différentes :
  - **Les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU)** qui ne disposent que d'une seule compétence, fixée dans leur statut.
  - **Les Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM)** : « L'objet du syndicat n'est pas limité à une seule œuvre ou à un seul objet d'intérêt intercommunal, mais comprend plusieurs vocations » (2006).
  - **Les Syndicats mixtes** : association de structures différentes telles qu'un département avec une commune. Les communes fixent librement la ou les compétences exercées, le périmètre, la répartition des charges (contribution budgétaire des membres) et la forme associative qui permet aux communes de gérer ensemble des activités ou des services publics. Le financement des syndicats provient des contributions budgétaires ou fiscalisées des communes membres.
- **Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou « la forme fédérative qui tend à regrouper des communes pour faire face aux grands enjeux posés par l'aménagement »<sup>1</sup>** : la loi fixe les domaines de compétences obligatoires et optionnelles, le périmètre qui doit être continu et sans enclave. Son financement est assuré par la fiscalité directe locale (taxes foncière et d'habitation) levée par les EPCI (districts, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle).

Il revient aux communes de définir, dans le cadre général de la loi, les transferts de compétences vers les communautés de communes : ce principe permet en principe d'éviter des conflits de compétences entre les communes ou deux EPCI voisins. En effet, une compétence ne peut être exercée que par un seul titulaire. Dès que le transfert vers l'EPCI est réalisé, les communes sont directement dessaisies.

Figure 15 Répartition des groupements intercommunaux



Source : Anbelle, 2011

Les EPCI se sont confortés comme acteurs centraux du paysage institutionnel d'aménagement du territoire à travers le déploiement de nombreuses lois d'organisation territoriales adoptées à partir des années 1990 :

- **La loi Deferre** marque la première vague de décentralisation. L'État transfère des blocs de compétences, jusqu'à présent les siennes, au bénéfice des communes, des départements et des régions. Les aides financières accordées aux collectivités locales par l'État sont globalisées sous la forme de dotations : dotations globales de fonctionnement, d'équipement, de décentralisation.
- **La loi de l'Administration Territoriale de la République dite « Loi Joxe »** du 6 Février 1992 tente de stabiliser et rationaliser la décentralisation en définissant une meilleure organisation territoriale de l'État : *« l'intercommunalité change de perspectives en s'introduisant dans le débat politique et économique comme la meilleure, voire la seule solution, d'organisation territoriale »* (Bernard-Gelabert, 2003, p. 5).
- **La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite « Loi Voynet » du 25 juin 1999.** Jusqu'à cette loi, l'intercommunalité ne disposait pas d'un corpus de règles communes ce qui rendait difficile une vision globale, puisque chaque catégorie d'EPCI possédait sa propre législation dont il était difficile de distinguer le fil conducteur.
- **La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunal dite « loi Chevènement »** du 12 juillet 1999 *« a dessiné un paysage intercommunal nettement et clairement hiérarchisé sur le plan démographique et fiscal »* (Bernard-Gelabert, 2003, p. 3).
- **Loi du 13 Août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales importantes à l'édifice intercommunal, notamment en instituant la procédure de fusion d'EPCI. Elle a, en premier lieu et de façon symbolique, autorisé des délégations de compétences à la région et au département. Ainsi, lorsqu'il y est autorisé par ses statuts, un EPCI à fiscalité propre peut demander à exercer au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités.
- En décembre 2010, **la loi de réforme des collectivités territoriales** rend obligatoire l'adhésion de toutes les communes à une intercommunalité à périmètre fixe imposant **un seuil minimum de 5 000 habitants**. Cette loi donne lieu à environ 250 modifications de périmètres d'intercommunalités entre 2012 et 2014.

À travers ces différents lois, le nombre d'EPCI a quintuplé entre 1993 et 2012 : *« ces établissements regroupent dorénavant presque la totalité des communes et la population française »* (Le Saout, 2012, p. 1). Leur augmentation a constitué une véritable « révolution silencieuse » (Dubois, 2002 ; Pasquier, 2017) pour les intercommunalités : importante pour l'aménagement et le fonctionnement des territoires, mais peu visible et compréhensible pour les citoyens.

## 5.2 Intercommunalité et aménagement du territoire : un tournant majeur dès 2014 pour les communautés de communes

À partir de 2014, au début de notre travail doctoral, plusieurs lois majeures vont jouer un rôle central dans le confortement de l'intercommunalité en France en redessinant le périmètre des EPCI et leurs compétences.

Tout d'abord, **la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles** (loi MAPTAM) crée un nouveau statut pour les métropoles afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Elle prévoit aussi de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file :

- La région pour le développement économique, les aides aux entreprises et les transports (le Sénat a ajouté la biodiversité, la transition énergétique, l'agenda 21).
- Le département pour l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale.
- Les communes pour la mobilité durable et la qualité de l'air.

Cette loi va favoriser le développement des métropoles au détriment des plus petites villes.

Puis, en 2015, **la loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)** qui décide l'extension des périmètres des intercommunalités en triplant leur nombre minimum d'habitants, et fixe le seuil à 15 000 habitants incitant à la création d'intercommunalités plus grandes et plus puissantes. Elle supprime, par ailleurs, la clause générale de compétence<sup>96</sup> pour les départements et les régions, ne la conservant qu'au seul bénéfice des communes (art. L2121-29 CGCT). Enfin, elle prévoit de nouveaux transferts de « compétences obligatoires » en urbanisme des communes membres vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération (Figure 16) : elles « *se voient transférée la compétence d'élaboration des PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) sauf en cas d'existence d'une minorité de blocage qui est maintenue tel que prévu par la loi ALUR (au moins 25% des communes correspondant à 20 % de la population)* »(2016b). Ainsi, en mai 2017, **sur les 1266 intercommunalités que comptent le pays, 540 ont la main en matière de Plans Locaux d'Urbanisme** (Scordia, 2017).

---

<sup>96</sup> Le maintien de la clause générale de compétence permet en effet aux collectivités territoriales d'intervenir hors du champ de compétences qui leur est reconnu par la loi, afin de répondre aux besoins des populations ou d'assurer le développement économique de leur territoire. La collectivité territoriale qui bénéficie de la clause générale de compétence dispose d'une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire que la loi procède à une énumération de ses attributions.

Figure 16 Répartition des compétences intercommunales selon les types d'EPCI (loi NOTRe)

<p><b>COMMUNAUTÉS DE COMMUNES</b></p> 	<p><b>Compétences obligatoires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Développement économique</b> : zones d'activité économique et actions de développement économique ;</li> <li>• <b>Aménagement de l'espace</b></li> </ul> <p><b>Compétences optionnelles (1 à choisir parmi les 6 suivantes) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protection et mise en valeur de l'environnement ;</li> <li>• Politique du logement et du cadre de vie ;</li> <li>• Voirie ;</li> <li>• Equipements culturels et sportifs / équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;</li> <li>• Action sociale ;</li> <li>• Assainissement.</li> </ul> <p><b>Compétences facultatives définies par les communes membres</b></p>
<p><b>COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION</b></p> 	<p><b>Compétences obligatoires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Développement économique</b> : zones d'activité économique et actions de développement économique ;</li> <li>• <b>Aménagement de l'espace communautaire</b> : Schéma de cohérence territoriale, zones d'aménagement concerté, organisation des transports urbains ;</li> <li>• <b>Equilibre social de l'habitat</b> : programme local de l'habitat, politique du logement ;</li> <li>• <b>Politique de la ville</b> : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;</li> </ul> <p><b>Compétences optionnelles (3 à choisir parmi les 6 suivantes) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voirie et parcs de stationnement ;</li> <li>• Assainissement ;</li> <li>• Eau ;</li> <li>• Environnement : déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie ;</li> <li>• Equipements culturels et sportifs ;</li> <li>• Action sociale d'intérêt communautaire.</li> </ul> <p><b>Compétences facultatives définies par les communes membres</b></p> <p><b>Compétences pouvant être déléguées par le département :</b> A la demande de la communauté d'agglomération, celle-ci peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale.</p>

Source : <http://www.adcf.org/files/131220-Intercommunalite-mode-d-emploi-web.pdf> p.5

Enfin, suite à la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de **Programmation pour la Ville et la cohésion urbaine** (dite loi LAMY), les communautés de communes ont la possibilité de prendre la compétence « politique de la ville » qui s'applique sur les « quartiers prioritaires » de leur territoire (Encadré 13).

### Encadré 13 La politique de la ville et ses réformes

La politique de la ville peut être « *considérée comme une politique de lutte contre l'exclusion, conduite dans un cadre territorial, en faveur de zones urbaines où la précarité sociale est forte, menée par l'État en partenariat contractuel avec les collectivités locales* » (2010). Elle recouvre une diversité d'interventions relevant de champs différents : urbanisme, aménagement urbain, emploi, insertion professionnelle. Cette politique, pilotée par l'État, est avant tout interministérielle. À l'échelle locale, celle-ci est régulée par les collectivités territoriales en lien avec les préfets et les bailleurs.

On peut identifier trois grands âges de la politique de la ville : **le développement social des quartiers** (années 1980), la mobilisation du droit commun par les **Contrats de ville** (années 90) et la **rénovation urbaine** (années 2000) et enfin la loi du 21 février 2014 de **programmation pour la ville et la cohésion urbaine** qui a réformé la politique de la ville.

Elle a introduit trois grands changements (Liquet, 2014) dans l'appréhension de la politique de la ville :

- **La notion de quartier prioritaire.** Ce sont « *des territoires d'intervention du ministère de la Ville, leur liste et leurs contours ont été élaborés par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires.* » (2014a, p. 3). La nouvelle géographie prioritaire, portée par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, rationalise, actualise et recentre la politique de la ville au bénéfice des territoires les plus en difficulté. Afin de déterminer les 1200 quartiers prioritaires, un seul critère est retenu : la concentration de la pauvreté, calculée à partir du revenu des habitants.
- **Le Contrat de ville entre l'État et les collectivités** « *sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale* » (art.1 2014b), pour une durée de 6 ans. Les Contrats de ville fixent les objectifs « *chiffrés énoncés à l'article 1 de la loi (lutte contre les inégalités, garantir l'accès aux droits, etc.) la nature des actions à conduire et les modalités opérationnelles pour y parvenir* » (Liquet, 2014, p. 4).
- **La co-construction des projets avec les habitants.** Un Conseil Citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire afin de « *conforter les dynamiques citoyennes existantes et de garantir les conditions nécessaires aux mobilisations citoyennes, en favorisant l'expertise partagée, en garantissant la place des habitants dans toutes les instances de pilotage, en créant un espace de propositions et d'initiatives à partir des besoins des habitants.* ».

Le transfert de compétences « Politique de la Ville » (Figure 17) est « optionnel » mais la loi encourage fortement l'exercice de cette compétence à l'échelon intercommunal (Parnaix et Joinet, 2017) :

- En la faisant figurer dans la liste imposée parmi laquelle les communautés de communes doivent choisir d'exercer au moins une compétence.
- En la faisant apparaître parmi les compétences optionnelles ouvrant droit à la perception de la dotation d'intercommunalité. L'exercice de cette compétence optionnelle est pris en compte afin

de déterminer l'éligibilité de la communauté de communes à la dotation d'intercommunalité « bonifiée »<sup>97</sup>.

Depuis 2015, le Contrat de ville<sup>98</sup> (cadre unique de l'intervention des pouvoirs publics dans les quartiers prioritaires) relève de la compétence de l'EPCI : il réunit l'État représenté par le préfet de département, le président de l'EPCI et les maires communes concernées.

**Figure 17 Répartition de la compétence « Politique de la Ville » selon la loi LAMY**

Compétence EPCI <small>Optionnelle pour les communautés de communes mais fortement encouragé</small>	Ville
Chargé du diagnostic du territoire	Le maire est chargé de la mise en œuvre du « contrat de ville »
Définition des orientations	Le maire « contribue aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat de ville »
Animation et coordination du contrat de ville	
Mise en œuvre des actions de ses compétences et celles de portée intercommunale	

*Source : Ségolène Charles*

Les communautés de communes par l'acquisition (via les lois NOTRe et LAMY) de compétences obligatoires et optionnelles occupent donc aujourd'hui une place majeure dans l'aménagement de l'espace communautaire et apparaissent comme un échelon incontournable du projet urbain. Alors que ses acteurs techniques et politiques ainsi que son fonctionnement ont été largement étudiés par les politistes (Desage et Guéranger, 2011 ; Guéranger, 2008, 2016 ; Le Saout, 2012 ; Le Saout et Olive, 2007, 2007 ; Richard, 2014 ; Scordia, 2017 ; Vignon, 2010, 2010), l'intercommunalité est davantage délaissée par les chercheurs en urbanisme. Son impact vis-à-vis du projet urbain, d'un point de vue opérationnel reste, en effet, peu analysé. Les recherches se concentrent sur la question du projet urbain dans un contexte métropolitain (Ascher, 1998 ; Pinson, 1999b, Arab 2007 ou 2008), et interrogent peu les effets de l'échelon intercommunal dans un contexte de petite ville.

Pour autant, certaines idées sont évoquées à travers la littérature scientifique dans ce domaine. Il apparaît, tout d'abord, que l'intercommunalité insuffle une réflexion pour les territoires au-delà des limites communales et permet, par ailleurs, des évolutions remarquées par la constitution de services techniques embauchant des professionnels de l'urbain : « elle permet de disposer de moyens d'action financier et humain, d'une

97 L'article L.5214-23-1 du CGCT prévoit que les communautés de communes, dont la population est comprise entre 3 500 habitants et 50 000 habitants, peuvent bénéficier d'une dotation d'intercommunalité « bonifiée » si elles exercent au moins quatre des huit compétences suivantes : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, politique du logement social d'intérêt communautaire, collecte et traitement des déchets, développement et aménagement sportif de l'espace communautaire, assainissement. (Parnaix et Joinet, 2017).

98 Les collectivités des territoires concernés devaient signer les Contrats de ville avant la fin du premier semestre 2015.



*équipe administrative professionnalisée et d'élus spécialisés travaillant en commissions qui sont au cœur du savoir-faire intercommunal qui ne peut être le fait d'un seul individu (comme très souvent le maire dans sa commune rurale) mais d'une entreprise en nom collectif, seul à même de traiter des dossier complexes » (Vignon, 2011, p. 145).*

Elle facilite, aussi, les coopérations avec des agences d'urbanisme existantes ou la création de nouvelles constituées d'EPCI adjacents. Ce genre de configuration favorise le dialogue et les synergies au-delà des périmètres initialement définis (Beslay et al., 2001). Les acteurs de l'échelle municipale ont vu leur posture évoluer face à ce nouvel échelon.

Cependant, une municipalisation des intercommunalités est aussi reprochée : *« les communes appartiennent à une structure intercommunale mais chacune d'entre elles essaie de tirer des avantages de cette construction, la dimension intercommunale restant dans bien des cas encore à construire » (Aubelle et Gibert, 2016, p. 32).* Par ailleurs, il est relevé jusqu'à la fin des années 90 que *« la plupart des élus locaux font de l'intercommunalité a minima, rarement de l'intercommunalité de projet, et ne lâchent sur la solidarité territoriale que lorsqu'ils ne peuvent plus faire autrement » (Ascher, 1998).* En effet, bien que l'intercommunalité soit censée favoriser le travail entre les élus, elle ne les oblige pas forcément à travailler en « mode projet » (Bonnet, 2016b). Il est aussi souligné aussi que l'intercommunalité peut *« confisque(r) la démocratie » (Desage et Guéranger, 2011),* comme nous le verrons ultérieurement.

Face à ce constat a été créée en 2010 la commune nouvelle comme *« alternative au modèle intégratif des transferts de compétences qui caractérise la construction intercommunale » (Aubelle et Gibert, 2016, p. 21).* En effet, la coopération intercommunale *« (...) fut conçue comme le substitut d'une politique inachevée de fusion de communes » (Aubelle et Gibert, 2016, p. 19).*

### **5.3 La « commune nouvelle » : fusionner afin d'acquérir des ressources supplémentaires**

Fusion d'au moins deux communes, la « commune nouvelle » peut être créée à la demande d'au moins des deux tiers des conseils municipaux des communes d'un même EPCI (Aubelle et Gibert, 2016).

L'origine de la terminologie « commune nouvelle » renvoie au rapport de Jean-Louis Borloo « Vivre ensemble » de 1976 qui souhaitait instaurer une *« démocratie locale authentique en France » (1976): « La Commission n'a pas imaginé un système où la commune ne serait qu'une apparence ou un vestige (...) la commune nouvelle dont nous avons dessiné les tâches serait pour le citoyen si liée à sa vie quotidienne et à la qualité de cette vie qu'elle lui apparaîtra comme irremplaçable. (...) A certaines compétences d'apparence dont ils n'exercent, dans l'obscurité des procédures, qu'une partie, la Commission recommande de substituer de vraies compétences, touchant aux problèmes et aux besoins les plus pressants de l'homme et du citoyen de demain » (Aubelle et Gibert, 2016, p. 20).* Cette disposition s'inscrit plus encore dans la continuité de deux grandes tentatives de rationalisation de l'organisation des communes françaises (Aubelle et Gibert, 2016). Une première a eu lieu lors de l'établissement du cadastre en 1800 et 1850, où le relevé des

limites communales a été l'opportunité de réaliser des réunions et des séparations de communes. Une deuxième, en 1971 « a conduit à enregistrer des résultats beaucoup moins importants que ceux obtenus au cours de l'établissement du cadastre » (Aubelle et Gibert, 2016, p. 18).

C'est Edouard Balladur, alors président du Comité pour la réforme des collectivités locales, qui va réintroduire, dans un rapport remis en 2009, la question de la commune nouvelle avec pour objectif la transformation des communautés de communes en communes nouvelles. La loi du 16 décembre 2010 a pour objectif de faciliter la fusion des communes tout en préservant « certains attributs essentiels des communes fondatrices (nom de la commune, mairie, élus). La commune nouvelle doit permettre d'offrir de meilleurs services publics que les communes ne le font individuellement, voire même en développer de nouveaux » (Aubelle et Gibert, 2016, p. 13).

Ce dispositif a été jusqu'à 2014 relativement peu utilisé (seules 13 communes ont été créées en quatre ans) et ce pour trois raisons :

- **Une première raison est juridique.** La création d'une commune nouvelle ne pouvait être réalisée dans l'année qui précède un renouvellement des conseils municipaux « *Compte tenu de la date de promulgation, de la loi qui a permis d'instituer la commune nouvelle (décembre 2010) et de celle au cours de laquelle le renouvellement général des conseils municipaux est intervenu (2013), l'intervalle permettant de créer des communes nouvelles a été extrêmement réduit* » (Aubelle et Gibert, 2016, p. 17)
- **Une deuxième est politique.** Avant la réforme des collectivités territoriales en 2012, la création des communes nouvelles faisait l'objet d'un encouragement financier conséquente (une majoration de 10% de la dotation globale de fonctionnement).
- **Enfin, la dernière porte sur des dispositions d'ordre technique** avec l'impossibilité de garantir le maintien de chacune des anciennes communes.

**Au début de notre travail de thèse,** le changement récent du périmètre de l'intercommunalité imposé par la loi NOTRe en 2015 et les incitations financières de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (dite loi Pélissard) a fait « **l'effet d'un détonateur** » auprès des maires de petites communes : 774 communes nouvelles ont été créées depuis 2010 dont 239 en 2018.

En effet, cette loi encourage la création de communes nouvelles par le maintien des dotations globales de fonctionnement sur trois ans. Si c'est un EPCI à fiscalité propre qui se transforme en commune nouvelle, elle prévoit une bonification de 5% de la dotation. Elle donne, par ailleurs, plus de places aux conseillers municipaux des anciennes communes. Ainsi, lors de la période transitoire entre la mise en place de la nouvelle collectivité jusqu'au renouvellement du conseil municipal, tous les élus municipaux constituent le conseil municipal transitoire. Les anciennes communes deviennent les communes déléguées et un maire délégué est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle.

**L'adoption par le Sénat en décembre 2018, de la proposition de loi de la sénatrice Françoise Gatel** vise à créer un nouveau statut hybride de communes nouvelles dotées des prérogatives intercommunales. Ce texte permet à des communes nouvelles construites sur le périmètre d'une intercommunalité existante et

répondant aux critères de la loi (seuil de 15000 habitants...) d'adhérer ou non à une intercommunalité. Il a pour objectif, par ailleurs, d'éviter les baisses conséquentes d'effectifs au sein des conseils municipaux fusionnés à l'issue des premières élections suivant la fusion. Le texte envisage, quoi qu'il arrive une diminution des effectifs après ce premier scrutin mais précise que le nouveau nombre de sièges devra être inférieur ou égal à un tiers des effectifs initiaux. L'objectif est d'accorder des marges supplémentaires afin d'inciter aux fusions : la perspective de passer soudainement de plusieurs centaines d'élus à quelques dizaines d'élus au sein des conseils municipaux freinait les désirs de regroupement de certains territoires.

Au-delà de ces encouragements financiers via un nouveau cadre législatif, Romain Pasquier (2017), politologue, distingue deux raisons et types de territoires porteurs de projets de fusion :

- Le premier cas consiste en un territoire communal ou intercommunal rural ou relativement périphérique qui cherche à fusionner afin d'acquérir des ressources supplémentaires. Il correspond à la situation de la commune C qui a remplacé les anciens établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette commune nouvelle fait elle-même partie d'une communauté d'agglomération qui fédère plusieurs communes nouvelles.
- Le second cas met en scène, au contraire, une commune ou intercommunalité centrale qui cherche à consolider ses ressources économiques et à se positionner dans le jeu de concurrence des territoires. Par exemple une communauté urbaine qui devient commune nouvelle afin de faire le poids face à d'autres communes structurantes du territoire.

**Le projet urbain s'élabore donc dans un contexte institutionnel de plus en plus fragmenté par l'empilement des strates de gouvernance et la diversification des acteurs de l'urbain.** L'organisation de la décision apparaît dès lors d'autant plus comme une question déterminante (Bacqué et Gauthier, 2011) mais aussi comme une tâche impossible à rationaliser. Face à ce constat, la commune nouvelle était censée « dépasser le débat stérile entre le maintien des communes ou leur rationalisation (...) : la question n'est pas celle d'un débat aussi pauvre que stérile entre les tenants de la commune nouvelle et ceux de l'intercommunalité. Il s'agit d'une réflexion approfondie sur le bon niveau d'exercice des compétences » (Aubelle et Gibert, 2016, p. 13). La décentralisation a confié davantage de pouvoir aux exécutifs territoriaux puis aux intercommunaux qui sont devenus « les principaux maîtres du jeu politique local » (Cadiou, 2009, p. 155) en pesant sur les décisions communales. Ce renforcement de l'échelon communal a pour conséquence « une concentration des pouvoirs au sein des intercommunalités et les maires ont le sentiment de devenir les exécutants de décisions prises ailleurs »<sup>99</sup>. Même si certaines compétences comme celles du maire (lorsqu'il agit comme représentant de l'État et comme officier de police judiciaire) sont inaliénables, le transfert des compétences vers les intercommunalités laisse à l' élu municipal des compétences de plus en plus restreintes. **Cette concentration pose, aussi, la question de son contrebalancement pour assurer le débat démocratique :** « (...) or c'est ici que le bât blesse : les contre-pouvoirs apparaissent fragiles » (Cadiou, 2009, p. 154), que ce soit à l'échelle communale ou intercommunale.

---

<sup>99</sup> Luc Rouban, Chercheur au CEVIPOF dans l'article du Monde « ces maires qui démissionnent en série », 26 Août 2018.

## 5.4 Une absence de contre-pouvoirs à l'échelle communale et intercommunale : une démocratie confisquée ?

À l'échelle municipale, l'assemblée délibérative est le conseil municipal : la loi de 1884 le charge de régler « *par ses délibérations les affaires de la commune* » (2016a). Il doit se réunir au moins une fois par semestre pour émettre des délibérations sur tous les sujets d'intérêt local : « *il vote le budget, approuve le compte administratif (budget exécuté), il est compétent pour créer et supprimer des services publics municipaux, pour décider des travaux, pour gérer le patrimoine communal, pour accorder des aides favorisant le développement économique* ». Or, Stéphane Cadiou dénonce le déclin « (...) *du rôle des assemblées délibératives qui ne se réunissent qu'un nombre réduit par an (...) et exercent peu leur rôle normatif* ». Il décrit aussi l'absence de débat sur les questions de la commune : « *les assemblées s'apparentent plus à des chambres d'enregistrement où la longueur des séances tient davantage à l'étendue des arrêtés et délibérations à valider qu'à la vivacité des échanges* » (Cadiou, 2009, p. 156). En effet, les dossiers soumis au vote sont le plus souvent préparés à l'avance (en bureau ou en commission permanente) « (...) *sans que les conseillers ordinaires disposent du temps et de l'information nécessaires sans escompter infléchir les choix. (...)* ». D'un point de vue pratique, comme l'indique le tableau ci-dessous (Figure 18), la rémunération des conseillers municipaux de communes de moins de 20 000 habitants (contrairement à celle du maire et de ses adjoints) est réduite et ne leur permet pas de consacrer un temps long aux débats menés sur leur commune.

## Figure 18 Indemnités des conseillers municipaux réduites pour les conseillers et adjoints

Tableau 7. Indemnités de fonctions brutes mensuelles des conseillers municipaux au 1<sup>er</sup> juillet 2005 (en €) (1)

Taille de la commune	Maire	Adjoint	Conseiller
Moins de 500 hab	618.99	240.31	
De 500 à 999 hab	1128.75	300.39	
De 1 000 à 3 499 hab	1565.68	600.78	(2)
De 3 500 à 9 999 hab	2002.62	801.05	
De 10 000 à 19 999 hab	2366.73	1001.31	
De 20 000 à 49 999 hab	3277.01	1201.57	
De 50 000 à 99 999 hab	4005.23	1602.09	
De 100 000 à 199 999 hab	5279.63	2403.14	218.47
A partir de 200 000 hab	5279.63	2639.81	218.47

- (1) Les indemnités des élus communaux peuvent être majorées dans certains cas, notamment dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton (respectivement de 25, 20 et 15%)
- (2) Dans certains cas, de simples conseillers de communes de moins de 100 000 habitants peuvent obtenir une indemnité (le total des indemnités allouées par la commune ne doit pas dépasser un certain plafond).

Source : Koebel 2005, p. 43

Enfin, « les conseillers peuvent, en séance plénière, poser des questions, voire exprimer des désaccords. Mais en pratique, leur droit d'amendement est relativement restreint. En dépit de cette limite, l'opposition voit souvent l'opportunité de contester la politique menée par l'exécutif à l'occasion des séances plénières » (Cadiou, 2009, p. 156). On observe donc qu'à l'échelle municipale, le conseil municipal peut difficilement jouer le rôle de contrepoids face au pouvoir que concentre le maire : « Il reste que l'agenda de la collectivité est bien entre les mains du chef de l'exécutif et de son état-major. Les assemblées n'exercent pas véritablement de fonctions décisionnelles et délibératives, pas plus qu'elles ne jouent un rôle de contrôle de l'exécutif puisqu'elles ne disposent pas d'instruments de pression (du type motion de censure, question de confiance) » (Cadiou, 2009, p. 157).

**Le processus d'intercommunalité** confortée par les lois récentes ajoute une dose de complexité. Le transfert des compétences vers les communes laisse l'élu municipal avec des compétences de plus en plus restreintes et questionne son rôle vis-à-vis de la participation citoyenne comme le précise Nicolas Ferran (2011) : « En France, la coopération intercommunale s'accompagne d'un transfert de charges et de compétences vers les EPCI

*laissant la municipalité relativement dépourvue face aux enjeux de logement, déplacement... les politiques urbaines d'envergure sont de moins en moins portées à l'échelle communale et le temps des maires bâtisseurs des années 80-90 semble révolu ».*

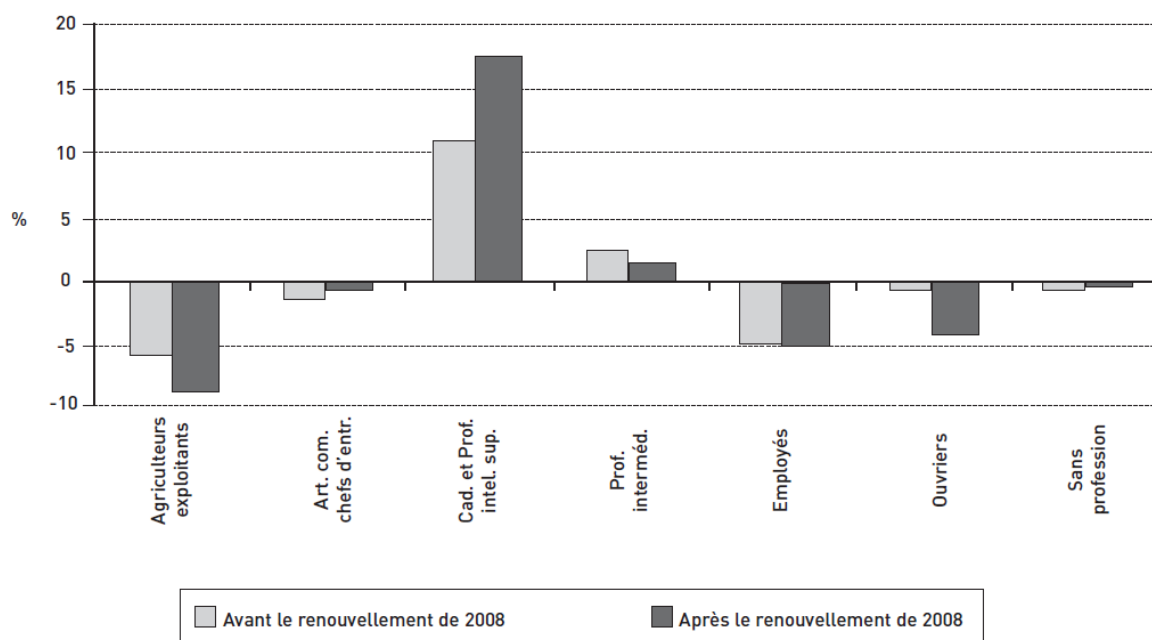
Alors qu'il a été défendu, pendant un certain temps, que l'intercommunalité soit passée d'un organisme de « gestion » à celui de « projet » (plus politisé) il semble davantage qu'on assiste moins au déplacement des logiques techniques qu'à leur déplacement (Guéranger, 2008). En termes techniques, Remy Le Saout et Maurice Olive (2007) mettent en évidence que, si l'intercommunalité n'est pas à l'origine de changement radical dans la direction général des services municipaux, elle participe à renforcer les écarts professionnels entre les directeurs. Les plus dotés d'entre eux profitent de cette intégration communautaire pour conforter leur positionnement dans l'exécutif et s'emparer des tâches les plus stratégiques : l'intercommunalité apparaît comme un tremplin pour leurs horizons professionnels. *A contrario*, les directeurs de petites communes avec des compétences plus limitées ont tendance à se replier sur les tâches traditionnelles de la gestion communale.

D'un point de vue politique, « *l'emprise croissante de l'intercommunalité de projet a eu pour effet de bouleverser la hiérarchie des qualités et des compétences légitimes nécessaires à l'exercice d'une bonne gouvernance locale* » (Vignon, 2011, p. 143). L'intercommunalité engendre une technicisation du travail intercommunal, la compétence technique prend le pas sur celle politique. Alors que la légitimité de l' élu municipal a longtemps reposé sur sa notabilité, la présidence ou la vice-présidence d'une intercommunalité demande des savoirs spécifiques (Vignon, 2011) :

- **Une connaissance technique** des dossiers ainsi que la maîtrise du langage de ses spécialistes et experts ;
- **Une expérience managériale** avec l'image normative du « bon élu intercommunal comme décideur, moderne, responsable, gestionnaire avec une idéologie neutre » (Desage et Guéranger, 2011) ;
- **Une maîtrise des enjeux de la diplomatie intercommunale** afin de conserver un équilibre et créer une émulation entre les communes.

Les espaces politiques intercommunaux valorisent donc les compétences techniques des élus. Or, ce sont des compétences que les élus acquièrent surtout dans leur trajectoire personnelle ou professionnelle : ce phénomène participe à l'émergence d'une nouvelle élite politique issus de catégorie sociale élevée. Ainsi les postes les plus importants (président et vice-président) de l'intercommunalité ont tendance à être monopolisés par des élus « *de moins en moins représentatifs socialement de ceux qu'ils sont censés représenter* ». En conséquence, la distorsion que nous avons pu voir à l'échelle municipale sur le profil des maires est d'autant plus accentuée à l'échelon intercommunal. Comme le met en évidence Sébastien Vignon (2011) sur les communes rurales et périurbaines de la Somme (Figure 19), avant le renouvellement de 2008, l'écart de représentation (brut) des professions intermédiaires est de 2,3 points alors qu'au lendemain des élections, il est de 1,2 points.

**Figure 19 Écarts de représentation des catégories socio-professionnelles d'origine des maires et responsables des EPCI issus de communes rurales et périurbaines de la Somme en 2008 (134 maires)**



Source : Sébastien Vignon, 2011

L'intercommunalité crée donc une spécialisation politique de l'élu par l'évolution des critères de « bonne gestion » entre la commune et l'intercommunalité. Les politiques d'aménagement tendent finalement à instaurer une « *démocratie d'expertise* » (Vignon, 2010) au sein de l'intercommunalité : le processus de monopolisation des postes les plus importants par une communauté spécifique d'élus « *confisque la démocratie* » (Desage et Guéranger, 2011) selon plusieurs observateurs.

De leur côté, les experts mobilisés dans le cadre de projets urbains se trouvent ainsi à jongler ou à se perdre entre l'échelle intercommunale et l'échelle communale. Pour Vincent Aubelle (2011, 9), professeur en génie urbain et spécialiste de la coopération intercommunale, les groupements de collectivités territoriales « *constituent une matière confidentielle auprès de la population mais aussi des acteurs qui n'ont pas participé aux processus de création* ». Selon lui, cette méconnaissance résulte de trois facteurs :

- Le premier facteur relève de l'intelligibilité de la construction. Le législateur fait souvent appel au vocabulaire culinaire pour définir les réformes relatives aux collectivités locales (« *le mille-feuilles s'est transformé en gloubi-boulga* » (F. Massat 2010) ; « *le mille-feuilles va être indigeste* » (P. Roy 2010) ; « *la simplification annoncée ne sera pas au rendez-vous d'un projet de loi qui crée la confusion et réunit tous les ingrédients du pudding territorial* » (S. Pinel 2010).
- Le deuxième tient au fait que l'émergence de ces groupements de collectivités territoriales remet en cause l'organisation des pouvoirs établis depuis la révolution française : « *Depuis 1980, la question*

*intercommunale concerne les rapports que les communes décident d'établir (ou non) avec ces structures* » (Aubelle 2011, 10).

- Le troisième « *découle de la logique constitutive qui a été privilégiée (...) cette fabrique de l'intercommunalité emprunte des logiques identiques à celles retenues dans l'édification de l'Union Européenne (...)* ». La coopération intercommunale tout comme la question européenne inaugure une nouvelle géométrie des pouvoirs : « *c'est l'Europe qui est en perspective, on ne peut plus rester dans le petit, dans le local à tout prix.* » (Dibie, in Aubelle 2011, 39).

De même, pour Marion Paoletti (2017) et David Guéranger (2011), l'intercommunalité est un lieu où « *la démocratie est confisquée* » : les habitants sont invités à élire au suffrage universel les listes des conseillers communautaires mais ne participent à l'élection des membres du bureau. En effet, lors du débat relatif au renforcement de la simplification de la coopération intercommunale pour les communautés urbaines, l'Assemblée Nationale a voté un amendement arrêtant le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires. Le rapport sur l'avenir de la décentralisation remis au Premier Ministre le 17 octobre 2000 prônait pourtant la nécessité d'une réforme pour l'avenir de l'intercommunalité et la reconnaissance de sa légitimité démocratique : « *Un amendement parlementaire au projet de loi relatif à la démocratie de proximité, voté en première lecture à l'Assemblée Nationale en juin 2001, avait pris acte de cette proposition en adoptant l'inscription solennelle du principe d'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires pour 2007, avant d'être également rejeté* » (Bernard-Gelabert, 2003, p. 15).

L'intercommunalité s'est généralisée et rationalisée par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. À partir de janvier 2014, l'ensemble des communes sont regroupées. La loi dite « Valls », relative aux élections locales de mai 2013, a précisé les modalités d'élections, au suffrage universel direct, des conseillers communautaires issus des communes de plus de 1 000 habitants. Les citoyens des communes d'au moins 1000 habitants sont invités à élire au suffrage universel direct, conseillers municipaux et conseillers communautaires : la loi prévoit que « *nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement* » (article L.273-5 du Code électoral)<sup>100</sup>. Les conseillers communautaires sont élus selon la technique du « fléchage » : les candidats éligibles figurent sur deux listes distinctes mais sont inscrits sur un même bulletin de vote. Le président de l'intercommunalité est lui directement élu par le conseil communautaire.

Face au pouvoir local, que concentre principalement l'exécutif par la personne du maire, les contre-pouvoirs sont minimes. À l'échelle municipale, l'opposition possède une place réduite si la majorité souhaite ne pas jouer le « jeu de la démocratie ». La plupart des décisions se réalisent en « Bureau » et les séances plénières tendent à se limiter à des espaces. À l'échelon intercommunal, l'appareil décisionnel apparaît relativement opaque pour les citoyens qui n'élisent pas les conseillers communautaires. Le processus de décision, à l'échelle politique, est une machine bien établie où le pouvoir semble se concentrer sur quelques élus aux origines socio-professionnelles bien spécifiques.

---

<sup>100</sup> « Conseils communautaires : les règles de l'élection et de répartition des sièges entre communes, conseillers communautaires, municipales 2014 - Dossier d'actualité - Vie-publique.fr » (2014).



Or, l'avènement de la participation citoyenne dans le fonctionnement politique, et plus précisément dans le projet urbain, vient requestionner le processus de décision habituel et la place des élus dans le processus de projet : « *Faire une place à la délibération et à la concertation avec les habitants dans la politique locale oblige enfin à concevoir sur un nouveau mode l'action publique. Il s'agit d'accepter une complexification de la prise de décision* » (Blondiaux, 2001). Ainsi, cette complexité de la prise de décision est renforcée par une délégation de pouvoir encore davantage étendue.

## Conclusion intermédiaire

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités locales ont un rôle prépondérant dans les processus d'élaboration des opérations d'aménagement et de construction. Face à différents facteurs institutionnels et politiques (décentralisation, loi MOP), la maîtrise d'ouvrage publique s'est complexifiée requérant des compétences variées de la part des élus locaux.

En nous intéressant au rôle de l'élu local de petites villes dans un projet urbain, et à son attitude vis-à-vis de la participation citoyenne, nous avons pu observer **qu'articuler dimensions politiques et formelles était indispensable, questionner l'élaboration et la prise en considération de la demande sociale des habitants, incontournable**. Nous avons pu remarquer que, dès les années 1990, la logique du « projet urbain » s'était développée en opposition à celle du plan, héritée des Trente Glorieuses, comme un nouveau modèle d'action pour la fabrique urbaine. Celui-ci sous-tend une « *construction d'une action collective dès la formulation des problèmes et des solutions urbaines* » (Arab, 2017, p. 2).

Dans le cadre de notre thèse, nous considérons le projet urbain comme « **multidimensionnel, social, spatial, économique, également projet de vie** » (Bonnet, 2001, p. 207). Nous l'envisagerons, par ailleurs, comme répondant à diverses finalités, sociale, économique et environnementale, et pas seulement comme un objet d'aménagement ou une forme urbaine arrêtée (Arab, 2017 ; Ingallina, 2008). Nous l'appréhenderons comme un **processus**, posant la question du **sens de la transformation** d'un espace pour les acteurs qui portent des ambitions et des objectifs pour le territoire qu'ils habitent.

Cette approche du projet urbain conduit à prêter attention à l'exercice de la programmation.

Dans cette perspective, nous utiliserons les différents éléments que vous venons de présenter afin de **qualifier les approches et pratiques de l'activité de conception (et donc aussi de programmation)** que développent, de manière implicite ou explicite, les acteurs observés dans nos études de cas. Nous nous interrogerons **sur l'appréhension par les maîtres d'ouvrage de petites villes de la programmation, identifiée par de précédentes recherches comme un support à la participation citoyenne** (Zetlaoui-Léger, Fenker et Gardesse, 2015). Nous examinerons les modalités d'intervention des structures professionnelles mandatées qui les accompagnent, en les distinguant et les comparant aux sens que donnent à ces termes les acteurs que nous avons interrogés, et à la façon dont ils les traduisent dans leurs pratiques. La gouvernance participative apparaît comme un enjeu fondamental du projet et est préconisée par des structures telles que l'ADEME ou la MICQP, organismes de références pour les élus maîtres d'ouvrage et les praticiens du projet urbain. Nous analyserons **dans quelle mesure des acteurs locaux engagés dans des projets urbains, avec l'élu comme maître d'ouvrage, perçoivent ces nouvelles directives et principes**. Nous nous interrogerons, par ailleurs, sur la manière dont **la programmation, prérogative en France de la maîtrise d'ouvrage, et donc en principe sous la responsabilité du politique et exercée**

**techniquement par des AMO ou des aménageurs, est identifiée par les maîtrises d'ouvrage et à travers quel type d'ingénierie.**

Par ailleurs, la petite ville, entité entre l'urbain et le rural est « *potentiellement à une échelle stratégique pour l'aménagement du territoire. La petite ville peut, à la croisée des contraintes globales, développer des solutions innovantes, sources d'inspiration, complémentaires avec les dynamiques métropolitaines* » (Van Cutsem et al., 2012, p. 7). Elle a longtemps fait l'objet d'un délaissement, tant financier que d'accompagnement, à travers les programmes d'intérêt et les communautés scientifiques. Depuis les années 2000, on observe un regain d'intérêt pour la préservation de ces territoires, à travers différents programmes visant à accompagner petites et moyennes villes.

Avec la décentralisation et l'instauration de la loi MOP, la maîtrise d'ouvrage publique s'est complexifiée, requérant des savoir-faire et des compétences spécifiques. Or les territoires périurbains et ruraux se caractérisent par « *un déficit d'ingénierie : une maîtrise d'ouvrage publique plutôt faiblement constituée en termes d'aménagement, voire inexistante ; une ingénierie publique plus faible que dans les métropoles, et une maîtrise d'œuvre/ingénierie privée moins disponible à proximité immédiate du territoire ou au sein de ceux-ci* » (Bonnet, 2016b, p. 8). La maîtrise d'ouvrage est, en effet, une mission très peu pratiquée par l' élu de petite ville.

Dans un contexte peu étudié dans les approches opérationnelles de l'urbanisme, l' élu pilote avec des techniciens le projet urbain le plus souvent en tant que maître d'ouvrage occasionnel. Même s'il n'est pas le principal « sachant », il reste le chef d'orchestre du projet, garant du respect des niveaux de qualité qu'il a lui-même validés dans le programme (CEREMA, 2014). La sphère politique a tendance à être fortement dissociée de la sphère technique dans le projet urbain. Pourtant, les recherches depuis les années 70 ont mis en évidence le caractère imbriqué de ces deux sphères et leur ajustement au sein des instances de pilotage du projet urbain. Cette relation a été étudiée minutieusement par Joel Idt dans un contexte métropolitain et sur des projets d'aménagement parisiens conséquents où la participation n'est pas un enjeu fort. Notre thèse tend à compléter ce type d'approche en apportant un éclairage sur la relation élu / technicien dans le cadre d'un contexte de petite ville et de micro-opérations urbaines impliquant les habitants.

Joel Idt conclut son travail doctoral en précisant que, pour appréhender la relation élu/technicien, il serait intéressant d'étudier l'action des acteurs extérieurs à la maîtrise d'ouvrage du projet urbain : « *Le fonctionnement des relations entre élus et techniciens ne serait donc parfois compréhensible qu'en observant plus finement l'action de ces tiers extérieurs aux institutions : techniciens des bureaux d'études techniques extérieurs, cabinets d'architectes urbanistes, acteurs économiques, acteurs associatifs. Il serait intéressant en ce sens d'étudier plus systématiquement les cas de jeux à trois, en analysant la manière dont ces acteurs extérieurs aux institutions politico-administratifs se positionnent dans les relations entre élus et techniciens des institutions* ». (2009, p. 523). Notre travail élaboré depuis une agence d'architecture et d'urbanisme s'inscrit dans cette perspective.

La maîtrise d'ouvrage doit être appréhendée en lien avec le montage de projet. Bien que l' élu en soit le représentant politique, elle peut varier selon les contextes et la complexité du projet. Tous les projets urbains réalisés dans le cadre de missions publiques ne se caractérisent pas par une maîtrise d'ouvrage incarnée par la collectivité. C'est pourquoi nous envisagerons **l' élu dans sa posture de maître d'ouvrage en lien avec les techniciens** qui l'accompagnent dans le portage du projet urbain participatif.

Par ailleurs, au regard des évolutions du cadre réglementaire, la participation citoyenne apparaît comme un enjeu pour les concepteurs et le politique. Dans un contexte de petite ville, où les maîtrises d'ouvrage ont peu l'habitude d'engager des opérations d'urbanisme, nous nous interrogerons sur la manière dont elles définissent **leurs attendus tout au long du projet et** dans quelle mesure elles y associent **les futurs usagers et habitants des lieux**. L'élu de petite ville, lorsqu'il fait appel à un bureau d'études pour l'accompagner sur le projet urbain participatif, doit répondre aux exigences établies par le code des marchés publics. Sous-estimées par les élus, les différentes procédures de marchés publics à leur disposition ont une influence importante sur la mise en œuvre du projet. Pour des micro-opérations urbaines, ils recourent le plus souvent à des missions de gré à gré permises au-dessous du seuil européen de 25 000 euros hors taxes. Cette procédure leur permet de solliciter de manière simple et rapide une expertise, sans être dans l'obligation de publier un avis d'appel à la concurrence. Or l'utilisation de cette procédure traduit bien souvent leur difficulté à préciser la commande et leur tendance à préférer désigner un expert sans avoir à argumenter leur choix. Nous serons ainsi attentifs au cadre financier et réglementaire dans lequel a été sollicitée à chaque fois l'Agence Prigent et les allers-retours qui s'opèrent avec la maîtrise d'ouvrage.

Pour ce faire, nous nous intéresserons à la configuration la plus courante de **maîtrise d'ouvrage : la maîtrise d'ouvrage en régie**, où l'élu mobilise ses propres services pour assurer cette fonction et fait éventuellement appel à des assistances externes pour l'accompagner dans le projet. La maîtrise d'ouvrage en régie concerne généralement, dans les petites villes, des micro-opérations d'urbanisme ordinaire, du quotidien, qui peuvent être marquées aussi par de nouvelles ambitions, sans être cadrées par quelque référentiel ni moyen d'accompagnement particulier.

Cette configuration nous conduira à rendre compte et à analyser des situations de projet urbain où l'élu est directement et fortement impliqué en tant que maître d'ouvrage, où il est en discussion directe avec l'AMO ou le maître d'œuvre qu'il mobilise. Ce contexte facilitera la lecture du projet urbain et nous permettra de nous concentrer sur les nombreuses interactions entre les élus de la collectivité concernée et les différents prestataires retenus pour mener à bien le projet urbain. En effet, nous observerons **dans quelle mesure l'élu de petite ville est en capacité d'identifier les compétences personnelles et collectives nécessaires**, ainsi que l'assistance dont il a besoin pour mener à bien un projet urbain participatif.

Dans cette perspective, nous interrogerons la maîtrise d'ouvrage au regard de l'échelon communal, mais surtout intercommunal, dont les prérogatives se sont renforcées depuis 2015, date du début de notre thèse. **Les trois cas observés se déroulent donc dans ce contexte de transition territoriale, consécutive aux lois NOTRe et MAPTAM qui renforcent les compétences en urbanisme de l'échelon intercommunal, et les lois Pélissard en 2015 et la loi Gatel en 2019, qui encouragent la fusion de communes**. Nos études porteront sur des communes de moins de 50 000 habitants, notre travail se focalisera sur les communautés de communes. De plus, l'urbanisme étant une des missions confiées aux ECPI, nous nous intéresserons plus particulièrement à ce type de collectivité dans le cadre de notre travail. Enfin, de manière plus générale, à travers les trois cas que nous allons à présent introduire, nous essaierons de comprendre **la position des élus locaux vis-à-vis des démarches de projet et du principe de participation**, par les éventuels décalages observés entre, d'une part, les préconisations des pouvoirs publics

- en termes de structuration de la maîtrise d'ouvrage, de conduite des études et de démarches participatives  
-, et, d'autre part, les dispositifs que mettent en œuvre les petites villes.





**Deuxième partie**  
**Des élus de petite ville,**  
**MOA dans trois situations de projet urbain**





# 1 Cadre méthodologique et analytique

## 1.1 Le contexte : une agence d'urbanisme mandatée par des élus de petite ville

### 1.1.1 L'agence d'architecture et d'urbanisme Prigent

L'Agence Prigent est une agence d'architecture et d'urbanisme composée d'architectes<sup>101</sup> dont les deux associés et certains salariés possèdent un double diplôme en urbanisme. Lorsque je suis arrivée en 2014, l'Agence était (comme beaucoup d'agences d'architecture à cette époque) en difficulté financière : elle comportait alors deux salariés à plein temps (une architecte HMONP, et une assistante de direction), et la gérante. Au cours de notre thèse, les effectifs se sont développés, pour finalement compter en 2019 1 gérante, 4 architectes salariés à plein temps (dont 1 HMONP), 1 architecte D.E-urbaniste doctorante, 1 assistante de direction et 1 dessinateur.

L'Agence Prigent répond exclusivement à des marchés publics : elle n'effectue que de très rares missions de maîtrise d'œuvre privée, mandatée par des proches des gérants de l'Agence. Ces micro-missions privées ne constituent pas le cœur de métier de la société.

« *Protéiforme* »<sup>102</sup>, elle répond aussi bien à des marchés publics en architecture qu'à des marchés publics en urbanisme<sup>103</sup> et ce, depuis sa création (Tableau 4) :

- En **architecture**, elle effectue des missions en tant que maître d'œuvre sur des projets en réhabilitation ou neufs pour des équipements et du logement avec des références récentes en construction de médiathèques ou tiers lieux.
- En **urbanisme**, elle effectue des missions d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage en programmation et/ou concertation ainsi que des missions de Maîtrise d'Œuvre en aménagement. Elle répond aussi bien à des études pré-opérationnelles (études de programmation) qu'à des études réglementaires (Élaboration des Orientations d'Aménagement et de Programmation de PLU ou de PLUi).

---

<sup>101</sup> Dans le cadre de notre thèse, nous entendons le terme « architecte » non pas au sens défini par l'Ordre des Architectes c'est-à-dire un architecte ayant obtenu l'Habilitation à la Maîtrise d'œuvre en son Nom Propre et étant inscrit à l'Ordre, mais dès lors que celui-ci a obtenu un diplôme d'État en architecture. Si cela est nécessaire, nous ferons la distinction entre l'architecte diplômé d'État (D.E) et l'Architecte qui a obtenu l'Habilitation (HMONP). A l'Agence Prigent, seule Maïwenn Prigent est inscrite à l'Ordre des Architectes, pour des raisons financières.

<sup>102</sup> Maïwenn Prigent, intervention au Laboratoire Espace Travail, juin 2017.

<sup>103</sup> En 2018, au regard du gain financier, elle a réalisé à parts égales des missions en architecture et en urbanisme (analyse issue de la revue de direction de l'Agence Prigent, juin 2019).

Lorsqu'elle participe à des études urbaines qui nécessitent un nombre important de compétences (comme les PLUi ou les études de revitalisation territoriale), elle sollicite un groupement depuis 2013 dont elle est co-fondatrice<sup>104</sup>.

Madame Prigent souhaite que les salariés de l'Agence ne se spécialisent pas sur un type de projet, afin d'éviter le risque qu'ils ne réinterrogent pas régulièrement leurs pratiques : « *On s'aperçoit qu'aujourd'hui que, si tu n'es pas expert, tu es mis de côté et l'on ne comprend pas souvent que tu puisses connaître différents métiers. Quand on nous dit « oui mais ça c'est un autre métier », non, nous, nous avons plusieurs métiers* ».

Elle défend cette double approche car elle permet de jouer avec les différentes échelles de l'acte de bâtir et de comprendre le projet dans son ensemble : de la programmation à sa conception. Je suis, à cet égard, la seule exception puisque évoluant exclusivement sur des projets urbains mais avec deux casquettes : en tant que chargée de projet et chargée de recherche. J'accompagne, aussi, mes collègues sur le volet participatif de leurs projets en architecture.

La compétence en démarche participative est développée, de manière transversale, dans les projets architecturaux et urbains. Cette approche est insérée dans les processus de projet et s'inscrit dans les expériences personnelles et professionnelles de Christophe et Mäiwenn Prigent. Les deux dirigeants de l'Agence ont une représentation de leur métier à mi-chemin entre la figure du « **concepteur pragmatique** » qui s'envisage comme un « médiateur » et privilégie la participation avec pour objectif de servir le projet et le client ; et celle du « **concepteur militant** » qui aborde la participation d'un point de vue démocratique, avec pour objectif principal de diffuser et partager les connaissances, et ainsi mieux répondre aux attentes de la population (Leonet, 2018).

---

<sup>104</sup> « Multicités » est un groupement composé de cinq TPE du Grand Ouest, issues du domaine de l'urbanisme :

- L'Agence Prigent pour ses compétences en architecture, urbanisme et concertation ;
- Un bureau d'études en **stratégie territoriale** pour ses compétences en stratégie politique et territoriale, en prospective territoriale et géographie ;
- Un bureau d'études **Habitat** pour ses compétences en analyse socio-démographique et stratégies d'habitat ;
- Un bureau d'études en aménagement du territoire pour ses compétences en **urbanisme réglementaire et environnement** (études faune et flore, hydrologie, géomorphologie, ...) ;
- Un **paysagiste** pour ses expertises en paysage et urbanisme opérationnel.

Depuis 2013, elle répond à des appels d'offres de manière commune qui portent sur des projets complexes : Plan Local d'Urbanisme, Plan Local d'Urbanisme intercommunal, études de revitalisation, plan guide intercommunal... Marque déposée, elle n'est pas un simple regroupement de co-traitants. « Multicités » possède des méthodes propres au groupement que les parties prenantes développent conjointement et s'engagent à n'utiliser que dans le cadre de missions réalisées sous le nom du groupement. Au-delà de la possibilité de répondre à des projets complexes et de plus grosse taille pour ces TPE, il s'agit de développer des manières différentes de faire la ville en décloisonnant les métiers du projet urbain.

Ce groupement s'est formé à partir de rencontres humaines et s'est développé sur des valeurs communes : l'intérêt pour l'humain et les méthodologies de participation, l'approche contextuelle et de terrain, un engagement auprès des élus pour les accompagner dans le façonnage de leur territoire, des regards croisés en cabinets d'urbanistes stratégiques et opérationnels. En termes de participation, l'Agence Prigent essaye de distinguer les méthodes développées au sein de son agence et celles imaginées avec les partenaires de « Multicités ». La démarche de l'Agence menée dans le cadre de notre thèse a aussi nourri les réflexions menées sur la participation citoyenne par le groupement.

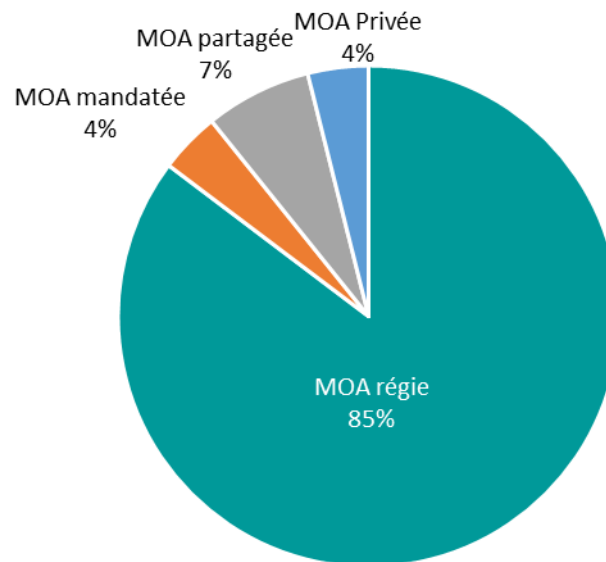
**Tableau 4 : Répartition des missions menées par l'Agence Prigent depuis sa création**

Projets en architecture	Équipement neuf	26
	Équipement réhabilité	11
	Logement neuf	13
	Logement réhabilitation	17
	ZAC Lotissement	16
	Total	83
Projets en urbanisme	Plan Locaux d'Urbanisme	13
	Aménagement urbain	35
	Études urbaines	54
	Mobilier urbain	2
	Total	110
Divers	Formation	6

Source : Ségolène Charles à partir des données de l'Agence Prigent

Très souvent, les missions menées au sein de l'Agence Prigent s'effectuent avec un montage de maîtrise d'ouvrage en régie, comme l'illustreront nos trois études de cas (Figure 20).

**Figure 20 Répartition des maîtrises d'ouvrage avec lesquelles travaille l'Agence Prigent depuis sa création (2004)**



Source : Ségolène Charles à partir des données de l'Agence Prigent

Ce nombre important de missions menées avec un montage « en régie » peut s'expliquer en partie par le périmètre territorial sur lequel exerce l'Agence Prigent. En effet, la majorité de ses missions (66%)<sup>105</sup> se

<sup>105</sup> Analyse des projets menés entre 2004 et 2018.

déroule sur des territoires de petites villes où elle agit principalement en tant que mandataire (sauf pour l'élaboration de documents réglementaires tels que les PLUi ou les Plans Locaux d'Habitat (PLH)).

Elle est donc très souvent amenée à travailler pour des maîtrises d'ouvrage occasionnelles qui la sollicitent pour une première mission, dans un contexte de mission de gré à gré, avec une commande le plus souvent très succinctement formulée. Elle propose, dans la grande majorité de ses devis ou de réponses à appel d'offres, un dispositif participatif intégré ou en option selon les sensibilités perçues des maîtrises d'ouvrage sur ce sujet. Bon nombre de ses missions sont obtenues par le « bouche à oreille »<sup>106</sup>. Bien que discrète et relativement modeste dans ses outils de communication et son approche du projet, l'Agence Prigent bénéficie d'une reconnaissance des maîtrises d'ouvrage pour son accompagnement et la qualité de ses échanges avec les parties prenantes, sa capacité à « créer un récit collectif autour du projet » étant particulièrement appréciée<sup>107</sup>. Elle positionne comme axe central de sa pratique : « l'humain au cœur du projet »<sup>108</sup>.

Alors que l'Agence Prigent a été, pendant un certain temps reconnue à travers la « signature » de son fondateur Christophe Prigent<sup>109</sup>, elle est aujourd'hui davantage sollicitée pour ses démarches contextuelles, pour son attention aux usagers ainsi que sa capacité à travailler sur des enjeux à la fois architecturaux et urbains.

Les crises économiques de 2008 et 2014 ont été l'occasion de repenser et d'affiner la stratégie de l'entreprise pour valoriser un travail « qualitatif », où la concertation est devenue un des piliers pour la démarquer de ses concurrents. La crise de 2008 a été l'opportunité pour l'Agence Prigent de structurer son organisation à travers la mise en place du dispositif ISO 9001 (Tableau 5).

La crise de 2014 a été à l'origine d'une volonté de conforter sa compétence dans l'accompagnement de démarches participatives au sein des processus de projet (Tableau 5). Ce choix relève d'une réponse à un besoin financier mais aussi du souhait de développer du projet urbain et architectural de qualité : « en 2014, on s'est interrogé clairement sur qui l'on est, qu'est-ce que l'on fait, où est-ce que l'on va... et du coup on s'est dit qu'il y avait deux solutions soit on travaillait, on faisait des projets de merde mais on gagnait notre vie, on faisait du plan au kilomètre, soit on essayait de travailler sur nos spécificités et l'on restait sur un niveau qualitatif de prestations par rapport à nos clients. C'est la deuxième option évidemment que l'on a choisie »<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> Issue de l'analyse stratégique de l'Agence, 2019.

<sup>107</sup> Retour d'un bailleur du cas C, 2018.

<sup>108</sup> Extrait de la revue de direction de l'Agence Prigent, juin 2019.

<sup>109</sup> Aujourd'hui retraité, il a mené des projets emblématiques sur le Grand Ouest.

<sup>110</sup> Introduction au 1<sup>er</sup> café concertation par Maïwenn Prigent, mars 2017.

**Tableau 5 : Pourcentage des projets concertés au sein de l'Agence Prigent depuis sa création**

		Nombre projets menés depuis la création	Nombre projets menés hors concours	Nombre de projets concertés	Pourcentage de projet concertés
Projets urbains	Urbanisme et aménagement	109	96	63	56%
Projets architecturaux	Équipement	54	47	27	44%
	Logement	28	21	10	
	Transport ouvrage d'art	11	7	1	
Total		202	171	101	

Source : Ségolène Charles à partir des données et analyses de l'Agence Prigent

Ma candidature spontanée auprès de l'Agence Prigent pour réaliser une thèse sur le thème des démarches participatives s'inscrit donc, par un heureux hasard, dans la stratégie de l'Agence de structurer ses méthodes en termes de participation qui, jusque-là, évoluaient de manière empirique mais sans apport issu de la recherche ou d'éventuelles formations. Bien qu'on observe, dans le monde de l'architecture, certaines tensions entre le monde des praticiens et celui des chercheurs, l'embauche d'un doctorant au sein de son Agence est au contraire, pour Mme Prigent, une démarche naturelle : « *L'articulation entre pratique professionnelle et son développement par la recherche, pour moi elle est évidente : on a toujours besoin d'être nourri. Autant sur des sujets on a des experts autour de nous, autant sur des sujets tels que la méthodologie de la participation on a besoin de chercheurs... j'ai besoin, moi, d'avoir un contradicteur en face de moi, voire plusieurs, pour travailler et construire le projet ensemble* »<sup>111</sup>. Une seule condition est exigée lors mon entretien d'embauche : je dois exercer en tant que chargée de projet et ne pas rester simple observatrice des démarches de la structure.

Nous avons, au fil de ma thèse, conforté les réflexions sur les démarches participatives dans les projets en urbanisme : un travail qui combinait l'expérience de Mme Prigent, les réflexions que nous développons en recherche et l'apport scientifique de nos directeurs de thèse et du Laboratoire Espaces Travail lors de séminaires conjoints : « *C'étaient des méthodes (de concertation) qui dans le fond étaient bonnes, à mon avis, mais qui avaient besoin d'une structuration plus globale, pour aller plus loin sur certains projets. Heureusement, on a croisé Ségolène qui est intervenue, qui a pu notamment travailler sur ces éléments-là* »<sup>112</sup>.

Cette démarche réflexive s'est particulièrement développée à travers trois missions que nous avons menées, portant sur la compréhension des processus et des acteurs en jeu dans le projet urbain participatif de petite ville, avec l'élu au cœur de ce système d'acteurs.

<sup>111</sup> Maïwenn Prigent, intervention au Laboratoire Espace Travail, juin 2017.

<sup>112</sup> Introduction au 1<sup>er</sup> café concertation par Maïwenn Prigent, mars 2017.

## 1.1.2 Trois missions de projet urbains participatifs dans des contextes de petites villes

J'ai commencé à travailler au sein de l'Agence Prigent à partir d'octobre 2015. Lors de la première année consacrée à notre thèse, 70% de mon temps a été consacré au travail en agence et 30% en recherche, puis 50% en agence la deuxième année et enfin 30% pour la troisième année et quatrième année. J'ai été en mesure de suivre, en tant que chargée de projet, dix projets durant les deux premières années<sup>113</sup> :

- Une mission de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement de centres-bourgs,
- Une étude de revitalisation de centres-bourgs,
- Trois missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration des plans guide de deux centres-bourgs et d'un quartier prioritaire,
- Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la programmation architecturale d'un équipement périscolaire,
- Quatre missions de réalisation d'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans le cadre d'élaboration de Plan Locaux d'urbanisme ou Plan Locaux Intercommunaux.

Ces dix missions se sont déroulées dans de petites villes et la moitié d'entre elles ont intégré des démarches participatives au-delà du stade de la consultation.

Parallèlement à ces missions, j'ai accompagné, en tant que « consultante concertation » ou « chargée de projet », six missions : trois dans une petite ville et trois dans un contexte métropolitain<sup>114</sup>.

Au regard des enjeux de développement de l'Agence et des territoires sur lesquels elle a été amenée à travailler, la question des petites villes et des maîtrises d'ouvrage occasionnelles est rapidement apparue comme un enjeu opérationnel et de recherche afin d'être en capacité de comprendre et accompagner l' élu de petite ville dans la mise en place de projets urbains participatifs. J'ai ainsi fait le choix de sélectionner trois études de cas, en m'appuyant sur des missions sur lesquelles j'avais travaillé. Elles ont porté sur trois petites villes du grand Ouest de moins de 12 000 habitants qui illustrent les deux types de petites villes mises en exergue par Hélène Mainet (2011) : les communes A et C sont deux petites villes « isolées », elles sont des

---

<sup>113</sup> Lors de la troisième année, face au temps réduit passé en agence, J'ai évolué en tant que « consultante » sur les projets contenant de la concertation. Lors de ma quatrième année de thèse, j'ai poursuivi cette collaboration avec l'Agence Prigent avec un engagement de 30% de mon temps en agence.

<sup>114</sup> La suite de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage menée sur un quartier prioritaire (une mission d'expérimentation à l'échelle 1).

Des ateliers de participation réalisés dans le cadre de l'élaboration des Orientations d'Aménagement et de Programmes (OAP) d'un Plan Local d'Urbanisme Métropolitain.

Une démarche de participation d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la programmation d'une bibliothèque.

Une démarche de participation dans le cadre d'une mission de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation de l'accueil d'une mairie.

Une démarche de participation dans le cadre de la co-conception d'un parc et d'une grande structure de jeux.

Une étude urbaine sur un axe structurant d'un territoire de bord de mer, dans le cadre de l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme.

centres de bassin de vie et polarisent les territoires ruraux sur lequel elles se situent ; la commune B est intégrée à des logiques de fonctionnement d'agglomération, et est incluse dans un tissu urbain métropolitain. Aucune des trois communes ne possède de services techniques dédiés aux démarches participatives ; elles illustrent la situation de la plupart des maîtres d'ouvrage occasionnels, avec des compétences, des moyens humains et financiers réduits. Elles sont intégrées à un système intercommunal qui va plus ou moins influencer le déroulement du projet urbain participatif :

- La création d'une commune nouvelle au cours de l'étude, pour le cas A ;
- L'absence de l'intercommunalité dans le processus de projet, pour le cas B ;
- Les conflits entre la ville et la communauté de communes dans le processus de décisions, pour le cas C.

Ces trois études de cas (Tableau 6) ont donné lieu à des missions pour l'agence qui correspondent aux deux types d'ingénierie qui participent au processus global de programmation-conception du projet en urbanisme (Chotteau, Zetlaoui-Léger et Meunier, 2015, p. 81) :

- Deux missions d'assistance programmatique à la maîtrise d'ouvrage urbaine (dans un centre-bourg et un quartier prioritaire) ;
- Une mission maîtrise d'œuvre d'un aménagement de centre-bourg suite à un appel d'offres.

Dans les trois études, l'Atelier Prigent a été mandataire de l'équipe retenue, en cotraitance avec un géomètre Voirie et Réseaux Divers pour le cas A et avec un paysagiste pour le cas C. La faible présence de cotraitants s'explique par le montant réduit des honoraires mis à disposition par la maîtrise d'ouvrage urbaine pour la réalisation de ces projets. En effet, le marché a été remporté à l'issue d'un appel d'offres pour l'étude de cas A, par une procédure de « gré à gré » pour les cas B et C (correspondant à un budget inférieur au seuil de mise en concurrence de 25 000 euros HT). Le petit nombre d'acteurs présents au sein de l'équipe ainsi que le montage en régie qui caractérisent ces trois cas nous ont permis de focaliser nos observations sur l'objet principal de notre recherche : l'élu et les acteurs qui l'accompagnent dans le cadre d'un projet urbain participatif. Cette configuration nous a donné l'occasion d'étudier la relation entre l'Agence Prigent en tant qu'AMO (pour les cas B et C) ou MOe (pour le cas A), et les maîtrises d'ouvrage politique et technique.

Dans ces trois cas, la mise en place d'un projet urbain participatif au-delà du stade de la consultation est une première pour les petites villes concernées : les élus municipaux et les techniciens de la maîtrise d'ouvrage mobilisés dans ce cadre n'avaient au départ pas de compétences dans ce domaine et n'avaient jamais mené un projet urbain participatif. Ainsi, dans les trois études de cas, les élus se sont très fortement appuyés sur les recommandations de l'Atelier Prigent. La maîtrise d'ouvrage (relativement novice et désarmée vis-à-vis de ce genre de dispositif...) a peu contrôlé le processus et le management de projet mis en place.

Ces trois études de cas mettent en valeur le caractère « expérimental » de la démarche. Le mot « innovant » a été utilisé par tous les élus et les techniciens. Cette latitude et la dimension « expérimentale » de ces terrains



ont permis à l'agence d'y tester des méthodes et outils de travail nouveaux, issus des réflexions menées dans le cadre de notre travail de recherche avec l'appui des laboratoires.

Par ailleurs, en tant que chargée de projet (supervisée par Madame Prigent), j'ai eu l'opportunité de suivre ces trois études du début jusqu'à la fin de la mission de l'agence. J'ai pu, au-delà du travail de conception à mener, assister à toutes les réunions, échanger régulièrement avec la maîtrise d'ouvrage, entendre ses craintes, ses questionnements, avoir des retours officiels sur les interrogations de certains acteurs (dont les élus) vis-à-vis du processus, avoir un accès aisé aux informations et aux documents, et ainsi me forger une vision globale du schéma d'acteurs et du processus.

Enfin, ces trois études de cas illustrent mon apprentissage dans la production des connaissances et la structuration progressive des méthodes employées pour mener à bien ma recherche : les données recueillies pour les cas B et C sont plus riches que celles consignées en début de contrat doctoral, lors de la mission relative au cas A. Si cette évolution peut constituer un certain biais dans la manière de construire la recherche, elle est aussi révélatrice d'un processus faisant partie de l'objet de cette thèse et que nous analyserons dans la troisième partie. Ces trois cas traduisent ainsi la maturation progressive à la fois dans mon parcours de recherche et de la montée en compétence de l'Agence, grâce au partenariat mené avec les laboratoires : amélioration des méthodes d'enquête, compréhension des jeux d'acteurs, création de nouveaux outils issus des constats effectués au cours des missions antérieures observées.

La certification de l'Agence par la norme ISO 9001-2015 a aussi donné lieu à un processus d'amélioration continue de ses pratiques qui a facilité la mise en place d'une démarche réflexive : toutes les propositions issues du projet de thèse en lien avec le terrain étaient transformées en actions à réaliser sur notre temps de travail à l'Agence. Par ailleurs, le système d'archivage rigoureux et automatisé, établi et imposé au sein de l'Agence, a permis l'accès facile à tous les documents de l'Agence.

Chargée de projet des missions qui constituent nos trois études de cas, nous avons adopté une posture de « participation observante ».

Tableau 6 : Synthèse des trois études de cas

	Commune	Cas A	Cas B	Cas C
Contexte	Nb habitants commune (arrondi)	7 000	6 000	12 000
	Type de petite ville (Mainet, 2011)	Petite ville « isolée »	Petite ville péri-urbaine « intégrée à des logiques de fonctionnement d'agglomération »	Petite ville « isolée »
	Posture de la commune vis-à-vis de l'intercommunalité	Polarité principale de la future commune nouvelle	Petite commune de l'intercommunalité, pas d'influence particulière	Polarité principale de l'intercommunalité. Maire de la commune est président de la communauté de communes
Mission	Type de marché public	Appel d'offres	Mission de gré à gré	Mission de gré à gré
	Mission	Maîtrise d'œuvre	Assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation	Assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation
	Type de montage	Montage en régie	Montage en régie	Montage en régie
	Montant de la mission	19 000 HT	21 500 HT	18 000 HT
	Durée de la mission	Octobre 2015 à Septembre 2016	Septembre 2016 à Aout 2017	Septembre 2016 à Septembre 2017
	Phases de la mission	Esquisse - AVP	Diagnostic – <i>scenarii</i> Plan guide	Diagnostic - <i>scenarii</i> esquisse de plan guide
	Périmètre mission	Centre-ville	Centre-ville	Quartier prioritaire
Maître d'ouvrage	Maîtrise d'ouvrage	Commune puis commune nouvelle	Commune (absence totale de l'intercommunalité)	Communauté de Communes
	Type de maîtrise d'ouvrage	Maîtrise d'ouvrage occasionnelle	Maîtrise d'ouvrage occasionnelle	Maîtrise d'ouvrage occasionnelle
	Obéissance politique du maire et/ou président de l'intercommunalité Fonctions politiques exercées	Maire (aussi conseillère départementale) à la tête d'une « liste divers droite ». Ancienne adjointe aux affaires culturelles et à la communication.	Maire (unique fonction politique exercée) à la tête d'une « liste divers droite ». Ancien conseiller municipal.	Maire (exerce à la Région et dans des associations de maire) à la tête d'une liste « Divers droite ». En cours de 3 <sup>e</sup> mandat.
Dispositif participatif	Etat des lieux de la participation	1 <sup>er</sup> projet urbain participatif pour la commune	1 <sup>er</sup> projet urbain participatif pour la commune	1 <sup>er</sup> projet urbain participatif pour la commune
	Posture maire ou président vis-à-vis de la participation (Ballan, 2009 ; Cadoret, Beuret, 2011)	Elu « démocrate »	Elu « démocrate »	Elu « contraint »
	Origine du dispositif	Impulsé par l'Agence Prigent avec le soutien du maire	Impulsé par l'Agence Prigent avec le soutien du maire	Imposé par la loi LAMY.

Source : Ségolène Charles

## 1.2 Une posture de participation observante

La posture d'investigation développée a été celle de la « participation observante », à distinguer de celle d'« observation participante ».

Apparue vers la fin des années 30, « l'observation participante » s'apparente à une technique de recherche par laquelle le sociologue observe un milieu social dont il fait partie (Soulé, 2007, p. 126). Pour Jean Peneff (2009, p. 10) : « *le sociologue sort de son bureau, se mêle à la vie ordinaire et intervient dans le concert des rôles sociaux pour obtenir les éléments d'un savoir qu'il rapporte à ses lecteurs* »<sup>115</sup>. L'observation participante se singularise par la « *pratique de l'immersion* » que l'on différencie d'un « *contact prolongé* ». Cependant Bastien Soulé précise que « (...)  *dans son acception la plus large, le terme d'observation participante décrit une forme d'observation lors de laquelle le chercheur « annonce la couleur ». Il est alors connu en tant qu'observateur extérieur (...)* » avec le risque de voir changer le comportement des personnes observées.

Van Campenhoudt et Quivy (2011, p. 141) définissent l'observation par « *l'ensemble des opérations par lesquelles le modèle d'analyse (constitué d'hypothèses et de concepts avec leurs dimensions et leurs indicateurs) est soumis à l'épreuve des faits, confronté à des données observables. Au cours de cette phase, de nombreuses informations sont donc rassemblées* ». L'observateur se positionne « *systématiquement et délibérément en situation d'être surpris* », il observe des aspects du phénomène étudié qui ne cadrent pas obligatoirement avec son intuition de départ (Van Campenhoudt et Quivy 2011). Il teste, ainsi, les hypothèses qu'il a préalablement définies. L'observation a pour finalité « *d'analyser les conduites et les situations avec le moins d'écrans possible.* » (Peneff, 2009, p. 37). Notre cadre d'analyse étant posé, notre démarche s'est construite autour de l'observation participante : une démarche itérative qui nous a conduite de la théorie au terrain, avec « *une double interrogation au cas par la théorie et de la théorie par le cas* » (David in Rasolofo-Distler et Zawadzki, 2013, p. 4).

Notre démarche s'appuie sur la posture du « praticien réflexif », qui consiste à prendre du recul et revenir en arrière sur un fait ou un événement vécu afin d'en tirer des connaissances. Donald Schön (1983), théoricien du travail de conception qui s'inscrit dans le courant de la sociologie pragmatiste (Lorino, 2018), a montré que, dans des domaines comme l'urbanisme, les praticiens pouvaient « *travailler à la mise en œuvre des connaissances apprises en les adaptant et les affinant sans cesse au gré des situations changeantes et souvent imprévisibles* ». Il s'agit ainsi de traduire par des mots, des pratiques jusqu'ici exercées de manière inconsciente ou sans être pensées.

---

<sup>115</sup> Ce terme est « brouillé », la sociologie possédant déjà plusieurs méthodes qui « *mettent en avant le terrain, du fait de sa simple présence* » (Peneff, 2009).

## 1.2.1 La difficulté de l'observation participante : un besoin d'objectivisation participante

Hervé Dumez (2016) met en valeurs trois risques inhérents à toute démarche qualitative:

- Le risque des **acteurs abstraits** qui se traduit par l'absence de description et de narration des acteurs « une distinction fondamentale doit être faite entre la situation telle que la vivent les acteurs et la situation telle qu'elle est vue par le chercheur. Les deux doivent être mises en tension, et c'est de cette tension que naît l'analyse. » (Dumez, 2016, p. 13)
- La **circularité** : « *Il s'agit du risque de circularité, qui consiste à ne voir dans le matériau empirique que ce que confirme une théorie* » (Dumez, 2016, p. 14). Une recherche qualitative rassemble des matériaux riches et hétérogènes : « *Il est facile de trouver dans le matériau des éléments qui confirment une théorie en laissant de côté ce qui pourrait la mettre en cause, ou la nuancer* » (Dumez, 2016, p. 14).
- **L'équifinalité** : « *le même état final peut être atteint à partir d'états initiaux différents, par des itinéraires différents* » (von Bertalanffy, 1973, p. 38)

L'observation participante présente, elle aussi, des risques (Wacheux, 1996) qu'il s'agit d'anticiper. Tout d'abord, celui de prééminence du rôle d'acteur sur celui de chercheur. Les aléas du regard entraînent une élection des faits : une interaction et une participation impliquées peuvent déformer les perceptions du chercheur. Le chercheur observateur construit des représentations de la réalité qui sont influencées par sa personnalité, son expérience et la situation vécue Enfin, le lien contractuel qui existe entre le chercheur et son terrain peuvent le soumettre à une pression « politique ».

Pierre Bourdieu n'utilise pas le terme commun d'observation participante mais lui préfère l'expression « objectivisation participante ». Celle-ci « *se donne pour objet d'explorer, non « l'expérience vécue » du sujet connaissant, mais les conditions sociales de possibilité (donc les effets et les limites) de cette expérience, et plus précisément, de l'acte d'objectivation* » (Bourdieu, 2003, p. 44). Il appelle ainsi à se « *référer à sa propre expérience mais pas, (...) de manière honteuse, inconsciente ou incontrôlée* ». Il précise : « *rien n'est plus faux, selon moi, que la maxime universellement admise dans les sciences sociales suivant laquelle le chercheur ne doit rien mettre de lui-même dans sa recherche* » (Bourdieu, 2003, p. 51). Bourdieu décrit ainsi la manière dont il faisait appel à son « expérience » et « intuition » pour décrire les observations réalisées.

Face aux limites mises en exergue, une autre posture, dite de « participation observante » a permis de modifier le rapport du chercheur à son objet. « *La participation entraîne inévitablement des relations de proximité, voire d'une intimité avec les acteurs d'un terrain. L'observation constitue pour sa part une activité « naturelle » de tout participant. Mais dans son acception académique la plus rigoureuse, elle est supposée s'appuyer sur une mise à distance objectivée de ces mêmes relations humaines* » (Soulé, 2007, p. 131). Tedlock (in Soulé, 2007) explique que les ethnographes doivent re-conceptualiser l'observation participante en « participation observante ». L'observation ne porte plus sur l'autre mais sur la relation que l'ethnographe entretient avec l'autre. L'ethnographe assume sa position et l'intrication entre lui et son terrain : « *il ne peut prétendre être objectif et observateur participant* » (Soulé,

2007, p. 131). L'observateur consacre plus de temps à participer qu'à observer « *La présence sur le terrain n'est pas seulement destinée à décrypter un système social de l'intérieur ; elle vise à comprendre ce que c'est qu'être un acteur de ce terrain, compréhension qui demeure toutefois ancrée dans une expérience subjective* ».

Ma position au sein de l'Atelier Prigent a donc plutôt été celle de la participation observante. Lors des nombreuses réunions avec élus et techniciens, ateliers de concertation avec les habitants, j'étais directement impliquée pour le compte de l'agence (en tant qu'animatrice, chargée de projet) mais aussi d'observatrice. Nous avons mis en place un dispositif d'observation afin de recueillir des données utiles à l'analyse de l'objet de recherche.

## 1.2.2 Le dispositif d'observation

Lorsqu'il aborde la démarche qualitative, Hervé Dumez (2012, p. 30) explique que « *une démarche de recherche qualitative n'a de sens que si elle montre et analyse les intentions, les discours et les actions et interactions des acteurs, de leur point de vue et du point de vue du chercheur. Or, trop souvent, les analyses qualitatives font agir des notions, des idées, des variables, des structures plutôt que des acteurs pensant et agissant* ». Pour éviter cet écueil, Dumez (2011, 2012) conseille de « *se forcer à décrire* » ajoutant que « *narrer les actions et les interactions peut être un moyen d'éviter un tel risque* » (Dumez, 2012, p. 30).

Pour ce faire, nous nous appuyons sur le système de triangulation des données : « *observations, entretiens, documentations ou autres artefacts sous tous leur formes* » (Roussel et Wacheux, 2005, p. 37). L'observation a « *besoin d'être outillée pour produire un corpus de données utile à l'analyse de l'objet de recherche* » (Gavard-Perret et al., 2012, p. 197).

Le premier outil utilisé, dans le cadre de notre recherche, est la prise de notes. Nous distinguons trois types de notes (Gavard-Perret et al., 2012) :

- Les notes de terrain ;
- Les notes méthodologiques ;
- Les notes d'analyse.

Chaque semaine, nous tenions un journal de terrain, organisé par thématique en fonction des études de cas, complété par des réflexions « à chaud ». Lors des réunions, nous prenions des notes « sur le vif », puis réalisons un compte rendu *a posteriori* (au plus tard trois jours après la réunion) comme le préconise Jean Peneff (2009).

Le deuxième outil de l'observation est l'enregistrement audio et/ou vidéo. Nous mobilisons l'enregistrement audio lorsqu'il était officiellement accepté par les parties prenantes, principalement dans les réflexions menées avec Madame Prigent juste après les réunions.

Nous avons utilisé de nombreuses sources documentaires : nous avons obtenu l'autorisation de mobiliser tous les documents en possession de l'Atelier Prigent, en lien avec nos études de cas et notre travail de thèse

: documents administratifs, courriels, plans, supports de présentations des réunions, réponse à l'appel d'offre initiale, etc.).

Ainsi, en tant que chargée de projet, notre posture n'est donc pas celle d'une simple observatrice, mais plutôt d'une « actrice du processus ». Malgré les difficultés qu'elle implique, cette « immersion sur la durée » est particulièrement pertinente lorsqu'il s'agit d'étudier des processus et des schémas d'acteurs. En effet, celle-ci « (...) permet au chercheur de ne pas fonder ses études uniquement sur la perception des acteurs (les déclarations dans le cadre d'interviews ou de questionnaires) mais de les recouper par référence aux pratiques et aux caractéristiques réelles des outils et des visions des acteurs en action » (Rasolofo-Distler et Zawadzki, 2013, p. 4).

Nous avons complété notre travail par la conduite d'entretiens semi-directifs réalisés en marge et à la fin de la mission ; il s'est agi d'étudier les élus au sein d'un système d'acteurs que l'Agence a tenté de structurer au fur et à mesure de l'avancement de la mission. À travers cette analyse, notre objectif était de comprendre la place qu'occupent les élus dans une mission initialement portée par un groupe d'habitants ; les différences pouvant exister entre les enjeux « perçus » par l'Agence Prigent lors de la mission, et ceux révélés par les entretiens semi-directifs apportent d'autres éléments de compréhension sur les positions et interactions entre acteurs concernés.

### 1.2.3 Le dispositif de collecte de données

La grille d'observation « est la déclinaison en indicateurs observables des hypothèses faites sur des relations entre plusieurs variables ou sur la nature d'un phénomène. Elle précise ce qui doit être observé systématiquement, comment, et éventuellement dans quel ordre » (Gavard-Perret et al., 2012, p. 189).

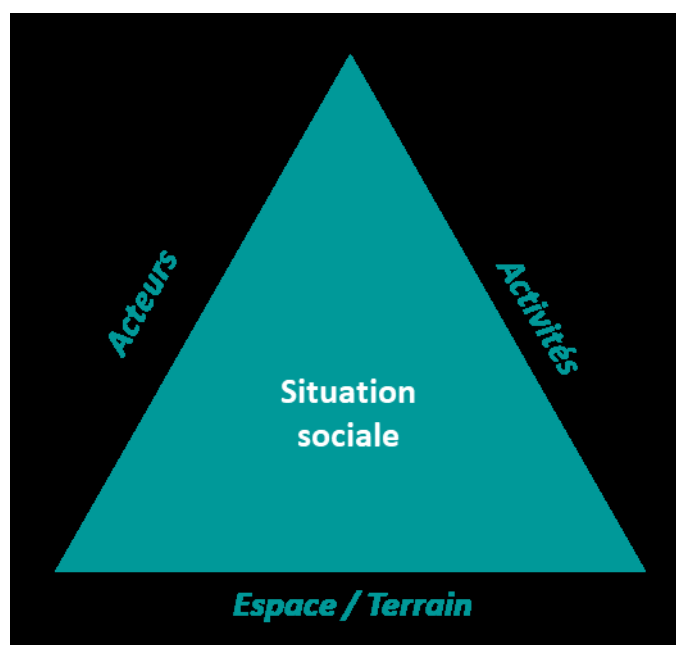
Frédéric Wacheux (in Gavard-Perret et al. 2012) précise que la grille d'observation permet de trouver un équilibre entre l'observation « flottante » et l'observation « systématique » :

- L'observation flottante est réalisée « *au fil de l'eau (...) et revêt un caractère parfois informel et renvoie à des moments de convivialité partagés par le chercheur avec les acteurs du terrain* » (Gavard-Perret et al., 2012, p. 189).
- La grille d'observation, quant à elle, permet de développer des observations systématiques : « *l'observation flottante joue donc un rôle de veille, en permettant au chercheur, par ailleurs engagé dans des observations systématiques, de rester vigilant sur d'autres composantes du terrain et ouvert à des problèmes émergents qui pourraient se révéler décisifs dans l'analyse de son objet de recherche* » (Gavard-Perret et al., 2012, p. 190).

Dans le cadre de notre recherche, nous avons tout d'abord réalisé des observations flottantes. Elles étaient effectuées lors de moments informels avec les acteurs en lien avec notre objet de recherche : discussions avec Madame Prigent sur le chemin du retour après des réunions avec les élus des projets urbains étudiés, par exemple. Nous avons réalisé des observations systématiques sur notre terrain de recherche grâce à une grille d'observation qui a évolué au cours de notre travail.

Une première grille d'observation a été produite en nous appuyant sur celle établie par James Spradley (1980). Elle est fondée sur le fait que toute situation sociale peut-être identifiée par trois éléments (Figure 21) : le lieu, les acteurs et les activités. En faisant de l'observation participante, on se retrouve situé en un lieu, on examine des acteurs et s'implique avec eux, l'on participe et regarde ces activités.

**Figure 21 Les trois éléments pour l'observation d'une situation sociale**



Source : Spradley, 1980.

Spradley (1980, p. 58) distingue plusieurs niveaux de participation du chercheur au processus : de la « non-participation » à la « complète participation » (Tableau 7).

**Tableau 7 : Degré d'implication de l'observateur**

Degré d'implication	Type de participation
Elevé	<u>Complète</u>
Faible	Active
	Modérée
	Passive
Aucune implication	Non-participation

Source : adapté de Spradley (1980)

Notre position au sein de l'Atelier Prigent s'apparente à celle de la « participation complète » que Spradley (1980, p. 58) définit comme le « *plus haut niveau d'implication pour les ethnographes lorsqu'ils étudient une situation dans laquelle ils sont déjà des participants habituels* ».

Cette posture en immersion permet d'avoir accès à des données quasi confidentielles particulièrement difficiles à obtenir autrement (Grawitz, 2001). Dans le cadre de notre thèse, sous condition de respect de l'anonymat, nous avons eu accès à l'ensemble des dossiers (courriels, photos, plans, conversations

échangées, officielles ou officieuses) liés aux échanges entre l'Atelier Prigent et les différents acteurs des projets étudiés.

Cette situation présente cependant des inconvénients pour le chercheur dont il faut être conscient afin d'en minimiser, dans la mesure du possible, les conséquences : risque de confusion entre la mission et l'objet de recherche ; degré d'indépendance et de détachement faible par rapport à l'action (Rasolofo-Distler et Zawadzki, 2013).

Cette première grille d'observation étant trop large, nous en avons mobilisée une seconde, élaborée à partir de celle proposée par Héloïse Nez dans sa thèse (2011) pour prendre des notes ethnographiques lors de dispositifs participatifs. Elle permet de rendre compte des modalités de la réunion (organisation, configuration de la salle, participants) et des interactions entre les acteurs (sujet débattu, prises de parole, type de savoirs mobilisés et relations entre les acteurs et ambiance générale) afin de comparer les instances participatives. Au fur et à mesure de notre processus de réflexion, nous l'avons enrichie d'autres observations nécessaires à l'utilisation de notre cadre d'analyse.

Pour chacun de nos cas, nous **retracerons les grandes étapes du projet urbain et analyserons le dispositif participatif** qui y a été déployé, en nous basant sur nos propres observations. Nous préciserons les objectifs initiaux définis par la maîtrise d'ouvrage, les outils et méthodes mis en œuvre, les acteurs mobilisés.

Dans un deuxième temps, nous centrerons notre analyse sur la posture des élus concernés, en nous appuyant sur **la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud et la sociologie de l'action organisée**. Nous nous focaliserons sur le projet d'aménagement d'espace public dans sa dimension processuelle, en tant qu'action collective.

### 1.3 Les dispositifs d'évaluation de la participation

**L'échelle d'implication des habitants** nous permettra d'évaluer les niveaux participatifs atteints et les modalités du portage de la décision politique au cours des différentes phases de la mission étudiée, depuis l'élaboration et la transmission de la commande à l'Agence Prigent. Puis, les différents dispositifs seront analysés à l'aide **des indicateurs de la « portée de la participation »** avant d'identifier les points de blocage et les manquements auxquels ont fait face la maîtrise d'ouvrage et l'Agence Prigent dans le projet urbain participatif.

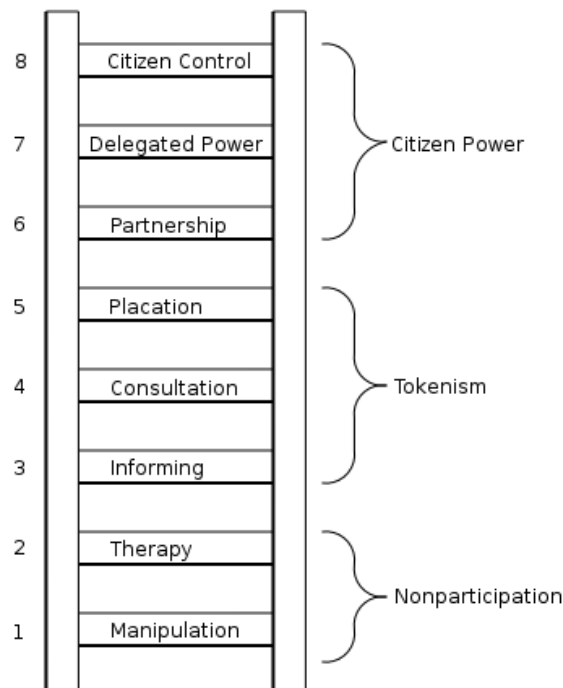


### 1.3.1 L'échelle de la participation : évaluer les modalités de portage de la décision au cours du projet urbain participatif

L'échelle de la participation, initialement formalisée par la sociologue américaine Sherry Arnstein à la fin des années 60 (Arnstein, 1969a), décrit les différents niveaux d'implication possible des habitants ou usagers dans la réalisation du projet urbain. Sherry Arnstein distingue trois catégories croissantes d'implication, elles-mêmes subdivisées en trois niveaux (Figure 22) :

- **La non-participation qui comprend la « thérapie » et la « manipulation ».** Son « objectif (...) n'est pas de permettre aux gens de participer à la planification (...) mais de permettre à ceux qui ont le pouvoir, de les « éduquer » ou de les « guérir » » (Arnstein, 1969a, p. 3)
- **La coopération symbolique qui comprend l'information, la consultation et la réassurance.** Elle permet « à ceux qui n'ont pas le pouvoir, d'entendre et de se faire entendre. (...) mais ils n'ont pas le pouvoir de s'assurer que leur avis seront pris en compte par ceux qui ont le pouvoir » (Arnstein, 1969a, p. 4).
- **Le « pouvoir effectif des citoyens » est le degré le plus haut de l'échelle et comprend des degrés d'influence croissante sur la décision.** Ainsi, « les citoyens peuvent nouer des partenariats qui leur permettent de négocier et d'engager les échanges avec les détenteurs traditionnels du pouvoir. Au sommet de l'échelle (...), les citoyens (...) obtiennent la majorité des sièges des décideurs ou les pleins pouvoirs en termes de management » (Arnstein, 1969a, p. 4).

Figure 22 L'échelle de la participation



Source : Sherry Arnstein(1969a)

Bien que fondatrice, cette échelle a été contestée ces dernières années sur de nombreux points (Fung, 2006). Tout d'abord, définie à la fin des années 60, elle est « *porteuse d'une dimension critique et partisane* » (Zetlaoui-Léger et al., 2013, p. 17) liée au contexte de la rénovation urbaine en Amérique du Nord à cette époque<sup>116</sup>. Par ailleurs, la version initiale de l'échelle ne fait pas référence à la notion de « concertation ». Ce terme propre et prégnant dans la législation française ne possède pas d'équivalent anglais. Les niveaux « plaction » (« réassurance ») « *ne revêt pas un niveau aussi fort que celui qu'il occupe en France* » (Zetlaoui-Léger et al., 2013, p. 17). Dans le cadre de notre thèse, nous nous appuyons sur la version de l'échelle de Arnstein adaptée par Jodelle Zetlaoui-Léger (2005) et Pierre Dimeglio (2005). Élaborée à partir d'une synthèse de travaux publiés jusqu'aux années 2000 sur la démocratie locale, cette échelle allant de l'information à l'autogestion a été confortée par l'observation d'opérations d'urbanisme en France et dans les pays anglo-saxons. Comme l'explique Pierre Dimeglio (2005), chaque niveau inclut les précédents. Alors que la catégorisation de Sherry Arnstein valorise les plus hauts niveaux de l'échelle de la participation, cette version adaptée ne cherche pas à « *porter un jugement sur la pertinence des démarches menées par rapport à un « idéal participatif » que représenterait le sommet de l'échelle* » (Zetlaoui-Léger et al., 2013, p. 16). De plus, comme le met en exergue Camille Gardesse (2011), les dispositifs participatifs et leur portée peuvent varier selon le moment et la phase du projet urbain. Ainsi, nous utiliserons cette échelle afin de qualifier l'implication des habitants sur différents objets et différents temps du projet. La terminologie de cette échelle peut faire référence à des modalités de deux types de pouvoir très liés : décisionnel et technique. Par exemple, la coproduction (qui sous-entend un travail commun entre techniciens, experts et habitants) peut induire une forme de codécision (entre élus et habitants) (Zetlaoui-Léger et al., 2013). Nous nous sommes emparés de cette échelle de l'implication (Encadré 14) afin de comprendre, selon le niveau étudié :

- L'influence des réflexions des habitants et des élus ;
- La répartition du portage de la décision entre élus et habitants.

Le tableau ci-dessous (Tableau 8) illustre la répartition de ces deux éléments en fonction du niveau d'implication de l'échelle. Ainsi, au niveau de l'information, les réflexions des habitants n'ont aucune influence sur la décision politique et les habitants ne participent pas à son élaboration.

---

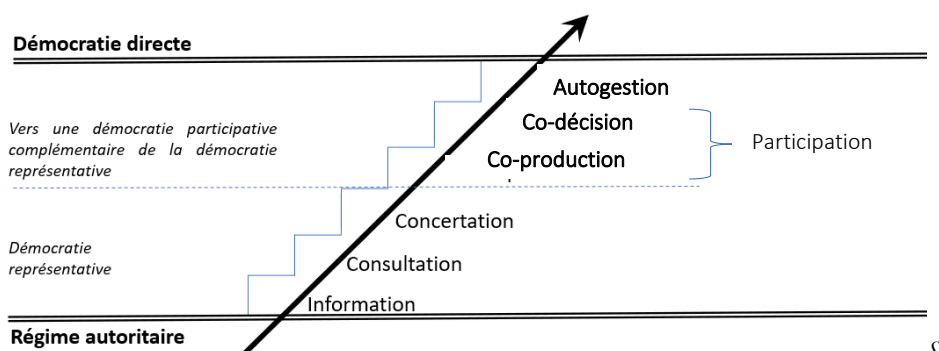
<sup>116</sup> Sherry Arnstein a construit cette échelle pour dénoncer des dispositifs d'instrumentalisation des habitants organisés par des municipalités américaines afin d'obtenir des crédits fédéraux.

### Encadré 14 Différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie

Les niveaux d'implication des habitants mis en exergue dans cette version (Figure 23) sont les suivants :

- **L'information** : les habitants ne sont pas associés directement à la réalisation. Il s'agit de porter à la connaissance de tous, les décisions et données du projet. L'information peut se traduire sous différentes formes (exposition, site internet, bulletin municipal...).
- **La consultation** : les habitants sont invités à donner leur avis lors de réunion publiques ou d'autres formes de dispositif souvent mis en place à un stade avancé du projet : référendum, initiative populaire, etc. Cependant, la maîtrise d'ouvrage n'a pas l'obligation de prendre en compte ces derniers pour avancer le projet.
- **La concertation** : est un processus de discussion réalisé entre des groupes d'habitants-usagers qui échangent, négocient et participent à l'élaboration du projet. Constitué sur une base de volontariat, sur la réalisation d'un panel par la maîtrise d'ouvrage, ou via un choix relativement aléatoire, elle est restée en France « *institutionnelle, politico-administrative et technique* » (Gardesse, 2011, p. 32). Lorsque par leurs réflexions, les groupes d'habitants élaborent eux-mêmes le projet, on peut dire que la concertation s'apparente à une forme de « coproduction faible ».
- **La participation** : souvent mal distinguée de la concertation, elle est le fait de permettre à tous les habitants-usagers qui le souhaitent de s'impliquer à tous les stades d'un projet. La participation suppose la concertation, la consultation et l'information.
- **La coproduction** : les habitants participent à la réalisation du projet avec les techniciens. Ils ne sont pas invités à seulement exposer des problèmes ou discuter des propositions qui leur sont faites mais participent conjointement aux solutions avec les professionnels. Le niveau de co-construction ne signifie pas qu'il est atteint à tous les moments de la mission et sur tous ses aspects. Cependant, on peut affirmer que deux conditions sont nécessaires afin qu'un projet soit concerté ou coproduit : « *qu'il le soit sur ses principaux aspects et dans ses temps forts, que sur les éléments ou les moments où l'intensité est moins importante, les habitants soient a minima informés de ce qui est en cours ou a été décidé* » (Zetlaoui-Léger, Meunier et Hajjat, 2016, p. 25).
- **La codécision** : les habitants sont associés avec les élus à la décision.
- **L'autogestion, l'auto-construction** : les habitants décident seuls de la définition du projet, des budgets alloués, voire les réalisent également.

Figure 23 Échelle de la participation



Source : (Dimeglio et Zetlaoui-Léger, 2007)

Tableau 8 : Répartition entre élus et habitants des réflexions et du portage de la décision, selon le niveau d'implication des habitants

Niveau d'implication des habitants	Type d'implication des habitants	Influence des réflexions des habitants sur la décision politique		Portage de la décision politique	
		Élus	Habitants	Élus	Habitants
<b>Information</b>	Les habitants ont accès aux différentes données et décisions relatives à un projet.	++++		++++	
<b>Consultation</b>	L'élu peut prendre en compte l'avis des habitants dans le projet <u>sans obligation</u> . Il porte la décision.	+++	+ (dépend de la volonté de l'élu)	++++	
<b>Concertation</b>	Les habitants sont associés à la réflexion et peuvent influencer sur les caractéristiques du projet. L'élu porte la décision.	+++	+	++++	
<b>Coproduction</b>	Les habitants participent à la réalisation de projet avec les techniciens.	++	++	+++	+
<b>Codécision</b>	Les élus portent la décision avec les habitants « <i>à condition que ces derniers aient un poids significatif dans l'instance</i> ».	++	++	++	++
<b>Autogestion</b>	Les habitants décident eux-mêmes des projets, voire les réalisent également.		++++		++++

Source : Ségolène Charles

Au niveau de la coproduction, on observe que les réflexions des habitants et des élus participent conjointement à l'élaboration de la décision. Enfin, au plus haut niveau de l'échelle, en auto-gestion, l'habitant porte les réflexions et la décision politique.

Cette première grille d'analyse nous permettra d'évaluer le niveau d'implication des habitants dans les différentes missions étudiées, et ainsi la répartition du portage de la décision politique.

### 1.3.2 Les indicateurs de la « portée » de la participation

Après nous être focalisés sur la nature de l'implication des habitants dans les différents dispositifs étudiés, nous étudierons **la manière dont les modalités d'implication des habitants influencent les décisions au cours des projets urbains analysés**. Pour cela, nous utiliserons les indicateurs d'évaluation de la « portée » de la participation mis en valeur, entre autres, dans une recherche du programme Concertation Décision Environnement (CDE) consacrée à la place des habitants dans les premiers projets d'écoquartiers en France. La notion de « portée » est utilisée afin « *d'appréhender les conséquences des actions participatives menées* » (Zetlaoui-Léger et al., 2013, p. 15). Proposée par Jean-Michel Fourniau comme alternative à la notion « d'effet » (Blondiaux et Cardon, 2006), « *cette notion vise à sortir d'une approche des phénomènes sociaux en essayant de reconstituer des logiques de causalité, entreprise qui reste particulièrement risquée et complexe dans les domaines concernés.* » (Zetlaoui-Léger et al., 2013, p. 16). Ainsi, elle permet d'explicitier les différents types de transformation qui peuvent s'opérer lors de ces dispositifs. Il s'agit, par la même occasion d'intégrer la dimension pédagogique et expérientielle de l'action participative (Simard et Fourniau, 2007).

À partir du travail de Archon Fung (2006) et d'une analyse des expériences les plus avancées en matière de participation citoyenne depuis une quinzaine d'années en France (Gardesse, 2011 ; Zetlaoui-Léger et al., 2013), la recherche sur les écoquartiers propose six critères d'évaluation en faisant l'hypothèse qu'ils jouaient un rôle structurant sur la portée des démarches participatives. : **P'inclusion, la transparence (ou « publicité »), la continuité/ temporalité, l'égalité, l'argumentation, l'intégration**. Leur mise en application favorise l'implication des habitants dans les projets urbains au-delà d'un seuil consultatif (Zetlaoui-Léger et al., 2015a). Ces critères permettent non pas de chercher à émettre des jugements de valeurs concernant les dispositifs participatifs mis en place, mais de mieux comprendre et identifier les difficultés auxquelles font face les élus locaux de petites villes dans le cadre projet urbain participatif. « *On constatera le fort degré d'interdépendance existant entre ces principes qui peuvent être mobilisés aussi bien pour définir les modalités d'organisation de démarches participatives que pour établir des critères d'évaluation de la portée de telles démarches* » (Zetlaoui-Léger, Meunier et Hajjat, 2016). Ces critères ne préjugant pas des modalités selon lesquelles ils doivent se concrétiser dans les projets, ils sont présentés dans ces recherches sous forme de grands

questionnements (Zetlaoui-Léger et al., 2013), que nous remobiliserons pour analyser nos trois situations de projet.

- **Articulation / Intégration** Comment les dispositifs participatifs (ou la démarche d'ensemble qui les organise), sont-ils articulés voire intégrés dans le management général du projet, voire associés à d'autres démarches de démocratisation de l'action publique ?
- **Temporalité/continuité** : À quels moments les dispositifs envisagés interviennent-ils au cours du projet, dans quelles situations de projet ?
- **Inclusion** : Dans quelle mesure toute personne qui le souhaite et se sent concerné par le projet a-t-elle pu s'impliquer dans les démarches et dispositifs ? Comment les habitants ont-ils été sollicités ou ont-ils été sélectionnés ? Les dispositifs étaient-ils ouverts, fermés ?
- **Argumentation** Comment les décisions prises sont-elles argumentées et prennent-elles en considération à cette occasion les débats dans lesquels les citoyens se sont exprimés ?
- **Égalité** : Les différentes personnes impliquées ont-elles la possibilité de s'exprimer et font-elles l'objet de la même considération ?
- **Publicisation / transparence** : Comment sont envisagés l'accessibilité et la diffusion des informations liées au projet : données, éléments de contenu, « règles du jeu » liés aux dispositifs et à leurs objectifs, processus de décision.

À partir de ces indicateurs, nous observerons les difficultés rencontrées par la maîtrise d'ouvrage et l'Agence Prigent sur les trois missions analysées. En nous appuyant sur la sociologie de l'action organisée et de la Régulation Sociale, il s'agira de comprendre les origines de ces difficultés et les interactions à l'œuvre dans le projet urbain participatif.

## 1.4 L'élu et le projet urbain : théories de l'action organisée et de la régulation sociale

Dans le chapitre précédent, nous avons posé que le projet urbain devait être envisagé comme la « *construction d'une action collective dès la formulations des problèmes et des solutions urbaines* » (Arab, 2017, p. 2). Dès lors, l'action « *doit être comprise dans sa singularité, à l'aune de toutes des contraintes de toutes sortes qui pèsent sur elle* » (Boutinet et Bréchet, 2014, p. 7). Or, s'intéresser « *aux acteurs et à l'action en situation, c'est se mettre au chevet de l'action collective, se retrouver dans des situations d'accompagnement, chaque situation étant singulière quand bien même, elle se rattache à des considérations particulières ou générales* » (Desreumaux et Bréchet, 2018, p. 97). Cette posture conduit à établir un lien direct avec le courant pragmatiste, incarné par un de ses fondateurs, John Dewey. Ce philosophe, professeur à l'Université de Chicago, puis à l'Université de Columbia, rejette la dichotomie entre théorie et pratique et considère les concepts comme des instruments pour comprendre les situations. Joëlle Zask

(2015) souligne que pour Dewey, « *il est impossible de se réfugier dans une quelconque neutralité à distance des situations étudiées* ». Alexandra Bidet, Louis Quéré et G r me Truc (2011) montrent son apport majeur à la sociologie. Dewey est aussi internationalement connu pour avoir profondément cru en la démocratie (Lorino, 2018). Bidet et al. (2011) soulignent que ses travaux ont nourri ceux de chercheurs comme Loïc Blondiaux (2008) ou Yves Sintomer (2007).

La théorie de la Régulation Sociale proposée par Jean-Daniel Reynaud (avec celle de l'action organisée qui la précédée) a constitué le principal cadre d'analyse des jeux d'acteurs étudiés

### 1.4.1 Analyser l'action publique : la sociologie de l'action organisée

  travers la sociologie de l'action organisée, Crozier et Friedberg (1977b) ont déconstruit l'état comme figure unitaire ; ils ont rendu davantage compréhensible la dimension politique de l'action collective. Les acteurs sont ainsi dépeints comme des individus ayant des marges de manœuvre vis-à-vis de l'organisation au sein de laquelle ils évoluent. Le pouvoir est « *une relation et non un attribut des acteurs* » (Friedberg et Crozier, 1980, p. 56), c'est une capacité d'action (Friedberg, 1997).

**La sociologie de l'action organisée s'appuie sur trois postulats** (Musselin, 2005) :

- **L'acteur est unité de base de l'analyse.** Les acteurs s'inscrivent dans un cadre dont ils peuvent plus ou moins s'affranchir en jouant avec les règles. Ils disposent donc d'une certaine autonomie.
- **Les acteurs sont des êtres rationnels :** leur comportement a un sens dans la perspective de la rationalité limitée proposée par Herbert Simon. Plurimodale, cette rationalité limitée peut être instrumentale (poussée par les intérêts des acteurs, axiologique (animée par des valeurs), cognitive (fondée sur les connaissances et les perceptions) ou institutionnelle (liées aux contraintes que fait peser l'institution). Ces différents composantes s'entremêlent souvent et sont difficiles à distinguer (Friedberg, 2000).
- **Le troisième postulat renvoie à l'importance des interactions et à la dimension de pouvoir qui s'y joue.** Dans cette perspective, les bonnes relations ou, au contraire, les conflits, l'absence de relations, leur intensité et leur densité sont de puissants indicateurs des marchandages, des échanges, des négociations, des déséquilibres, des alliances, des coalitions qui sous-tendent les interactions entre les acteurs.

Les sociologues de l'action organisée privilégient l'expression d'« action publique » plutôt que celle de « politiques publiques », la première englobant la deuxième. Le terme « action publique » souligne que l'exercice du pouvoir politique ne s'observe pas seulement à travers les réformes mais aussi par l'action « *en train de se faire* » (Musselin, 2005). Ainsi la sociologie organisée privilégie plutôt une entrée par l'organisation<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> L'approche organisationnelle est entendue au-delà de son acception restrictive qui s'entend soit au sens d'organisation du travail (répartition et distribution des tâches) ou au sens de structure ou contenant (espace formalisé où se développe des activités). Elle fait référence aux processus par lesquels des situations d'interaction,

que par les réformes, les programmes ou décisions : « *pour le sociologue de l'action organisée, la stabilité est aussi intéressante que le changement ou, pour le dire autrement, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un changement (une réforme, un nouveau gouvernement, un choc économique, la diffusion d'une nouvelle doctrine, etc.) pour s'intéresser à un secteur* » (Musselin, 2005, p. 56).

« *Là où l'analyste des politiques publiques s'arrête parce qu'il a constaté une régulation de nature néo-corporatiste entre tel segment d'État et tel groupe professionnel, le sociologue commence son travail de recherche car il lui importe moins de constater le poids des institutions que de montrer comment et jusqu'où l'institution pèse sur les comportements et sur les représentations des différents acteurs* » (Musselin, 2005, p. 57).

Christine Musselin souligne que la sociologie organisée relève d'une démarche inductive :

- La posture adoptée par rapport au terrain d'enquête : elle n'est pas un moyen de vérifier des hypothèses mais un « *espace à investir, dans lequel s'immerger pour en découvrir les ressorts et les modes de fonctionnement concrets* ».
- Son appui sur les résultats empiriques : petit à petit s'élaborent des questions de recherche et une problématique.

Alors que la place du politique et sa centralité dans les sociétés démocratiques sont au fondement des objets qu'ils étudient, les sociologues de l'action organisée y répondent de manière implicite : « *ils ne traitent pas directement et n'en font pas un questionnement central* » (Musselin, 2005, p. 70). Gilles Pinson (2015) voit une filiation entre les travaux de la sociologie des organisations et ceux sur la gouvernance dans la sphère politique : l'action collective est au centre des enjeux. Cette approche pluraliste (Dahl, 1961) se caractérise par la multiplicité des acteurs et la dispersion des ressources : « *le pouvoir n'est pas la propriété durable et stable de certains acteurs mais une relation toujours instable mettant aux prises des acteurs, des organisations, des niveaux institutionnels qui ont peu de chance d'être totalement dépourvus de ressources pour peser dans les rapports de force et atteindre leur objectifs, mais qui les mobilisent de manière différenciée selon les domaines et les situations* » (Pinson, 2015, p. 487).

Alors que la sociologie de l'action organisée nous a permis de nous intéresser à l'action publique à travers le projet urbain « en train de se faire », la théorie de la régulation sociale contribue à mieux décrypter la « boîte noire » du processus de conception.

## **1.4.2 Le projet urbain comme action collective : la théorie de la régulation sociale**

Le projet en tant que fondement de l'action collective articule rationalisation et régulation. Comprendre ce que le projet suppose en tant que dispositif de rationalisation suppose d'identifier ce qu'il recouvre en pratique. Jean-Pierre Bréchet et Pierre Boutinet (2014) proposent de distinguer l'élaboration de la

---

comme le projet urbain, se stabilisent entre des acteurs individuels et collectifs et donc aux normes et négociations qu'ils développent pour développer une action collective (Musselin, 2005).



réalisation<sup>118</sup>, le projet contenu (son expression écrite et orale), et le projet processus (en tant que pratique organisationnelle). Le projet-contenu (ou la programmation dans le cadre du projet urbain) constitue une rationalisation *ex-ante* : « un mixte d'éléments de diagnostic, d'intentions, de règles de décisions et de décisions déjà retenus, un discours de légitimation ou de justification des fins et des moyens envisagés. Durant la phase d'élaboration, c'est un contenu à faire advenir, durant la phase de mise en œuvre, c'est un référent dans l'action » (Bréchet et Desreumaux, 2006, p. 13). Le projet processus renvoie à la complexité des pratiques organisationnelles : « c'est un savoir en constitution inséparable d'une dynamique des relations entre acteurs, et ce qui est en jeu c'est la régulation des collectifs » (Bréchet et Desreumaux, 2006, p. 13). La plupart des contextes d'actions collectives s'inscrivent dans un contexte de projet qui donne impulsion à l'action. Cela n'empêche ni la possibilité d'ajustement, ni la construction d'un chemin qui se fait en marchant. Le projet et les changements de projet amènent à l'instauration de nouvelles règles créées au fil du temps, amenées à devenir des normes, routines ou conventions. Le projet est alors l'occasion de « réinterroger les façons de penser, de se défaire des acquis devenus obsolètes pour l'avenir différemment de ce que suggèrent les pratiques actuelles ». L'action collective est ici définie comme « tout contexte de relation sociale ou d'interaction sociale présentant un caractère durable ou récurrent (...) les acteurs se trouvent en situation d'interdépendance et ne peuvent s'ignorer du fait de cette interdépendance » (Bréchet, 2018, p. 14). Pour Jean-Pierre Bréchet, « l'action collective est production normative en ce qu'elle suppose et engage des règles qui contribuent à la régulation constitutive du collectif, dans le temps de l'existence de ce collectif. Cette existence repose donc sur des règles conçues par les auteurs et les acteurs de l'action, auxquelles consentent ses participants, et qu'ils font vivre dans et par les régulations. Ces règles, qui participent à la constitution et la régulation du collectif, peuvent se comprendre comme l'expression d'un projet. La préséance logique de la prise en compte de l'action collective est fermement posée, on pourrait dire encore des entreprises sociales qui font que des personnes ou des groupes se rassemblent pour mener à bien des projets d'action. Les régulations et les règles ont la même origine dans une réalité sociale fondamentale, celle de l'action collective. Pour cette raison, l'action collective est notre point de départ et d'ancrage. Nous la poserons comme communauté de projet, mais en comprenant par cette expression une communauté de règles vécues en même que d'apprentissage » (Bréchet, 2018, p. 12). Cette longue citation permet de mieux comprendre les fondements de la TRS qui repose sur trois grands principes (Reynaud, 1995).

Les fondements de la Théorie de la Régulation Sociale (TRS) ont été posés par Jean-Daniel Reynaud, professeur en sociologie, à la suite d'une étude sur les relations de travail menée dans les années 50, puis sur l'analyse des conflits dans les années 70. La TRS se centre « sur les processus de construction des relations entre acteurs et tente de montrer comment émerge un acteur collectif » (Livian, 2003, p. 1968). Bien que nourrie originellement par l'analyse des relations professionnelles, elle dépasse ce contexte et concerne toute discipline qui s'intéresse « aux compromis entre la règle formelle et la pratique, aux différences entre le prescrit et le réel, aux agencements entre la règle et la convention, etc. » (De Terssac, 2012, p. 3). Elle éclaire l'analyse du projet urbain participatif, entendu comme un processus, avec tous les échanges, négociations et régulations que les acteurs mettent en œuvre, le positionnement de l'élu face à l'action collective que mobilise le projet urbain. **Le conflit, concept fondamental de la TRS** (Figure 24) est « l'expression d'un mécontentement qui n'a pu se régler autrement que par ce mode d'expression ». Pour Jean-Daniel Reynaud, le conflit n'est pas une « anomalie ». Au contraire, c'est un

---

<sup>118</sup> Il ne s'agit pas ici d'affirmer que la conception est dissociable de la mise en œuvre.

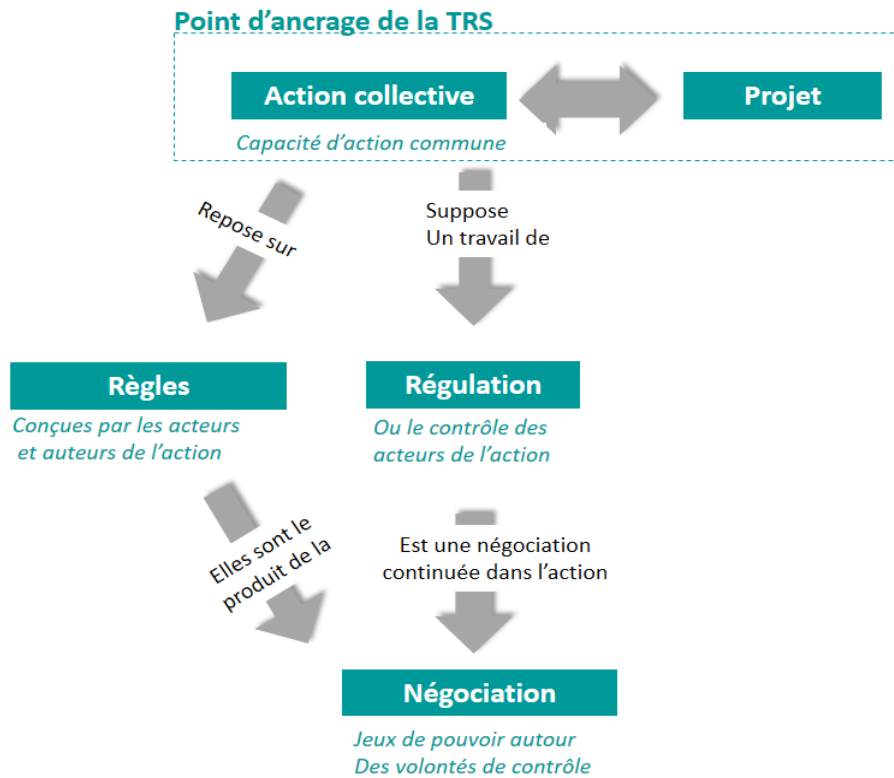
mode normal de fonctionnement où la rencontre des acteurs au travers du conflit « *les constitue en une communauté capable de construire une action collective, de définir un intérêt commun, de s'engager ensemble, en inventant des règles communes et admises par les parties en présence, qui seront les règles du jeu* » (De Terssac, 2012).

- **La négociation (ou norme)<sup>119</sup> collective.** Elle se détermine selon trois caractéristiques (Reynaud, 2005, p. 153) :
  - Elle s'inscrit dans un cadre plus ou moins déterminé par la législation et par une pratique.
  - Elle aborde un problème commun aux deux parties et est le plus souvent liée à un conflit : elle précède ou termine celui-ci.
  - Il n'est pas possible (même dans son aspect le plus comptable comme le salaire) de marchander, acheter ou vendre une négociation. Dans la négociation, on établit selon quelle règle on achète ou vend du travail. Ainsi, Jean-Daniel Reynaud précise que sont les règles qui sont le produit de la négociation collective.
- **La règle est un principe organisateur, elle est centrale** « *pour désigner le produit de la rencontre des acteurs, puisque ce que produisent et ce qu'échangent les acteurs, ce sont des règles* » (De Terssac, 2012). Elle peut prendre différentes formes, par exemple : « *Une injonction ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action. Elle introduit dans l'univers symbolique des significations, des partitions, des liaisons* ». Les règles sont l'objet de pressions, contre-pressions, de négociations (Bréchet, 2008).

---

<sup>119</sup> « *La régulation se doit alors de faire une place centrale à la constitution des acteurs collectifs à travers les règles qu'ils reconnaissent, qu'ils inventent et qu'ils font vivre (Desreumaux et Bréchet, 2009) avec ce que cela comporte d'incertitudes de coopération, de coordination et d'aboutissement, sans oublier la grande variété des formes d'action collective.* » (Bréchet, 2013, p. 195).

Figure 24 Enjeux de la TRS



Source : Ségolène Charles

Jean-Daniel Raynaud souligne que la TRS est une théorie « (...) qui fait reposer l'action collective, en entendant par là toute action commune, plus ou moins organisée, sur la création d'une norme. Elle est ensuite de faire reposer cette norme sur un échange social qui a les caractères d'une négociation et de lui donner la forme d'une règle d'action. Elle est enfin de comprendre que cette règle d'action participe à la structure d'un jeu organisationnel, c'est-à-dire qu'elle cadre des pratiques et engage des apprentissages » (Bréchet, 2018, p. 11).

La TRS se détache d'une vision déterministe du projet urbain et s'intéresse à l'action collective qui renvoie à une dynamique de régulation « pour désigner et rendre compte de la variété des échanges sociaux qui s'emboîtent, des différents niveaux de décision qu'il faut articuler, des relations entre éléments hétérogènes qu'il faut coordonner, des ajustements entre de multiples actions qu'il faut faire » (De Terssac, 2012, p. 2). Elle se démarque aussi du fonctionnalisme : les normes et les valeurs ne déterminent pas les comportements des individus ; au contraire ce sont les acteurs qui produisent le système, et non le système qui détermine les acteurs (De Terssac, 2012, p. 6).

La démarche que propose Jean-Daniel Reynaud s'appuie ainsi sur la pluralité des acteurs sociaux et non sur « l'effet unifiant de l'institution » (J.-D. Reynaud, 1995, p. 112). Il souligne l'importance « du compromis symbolisé par le contrat » dans l'établissement de l'action collective. Dans le projet urbain participatif, les élus, les experts et les habitants évoluent dans des règles juridiques (la loi MOP, le code des marchés publics...) et des règles sociales<sup>120</sup> (l'adaptation des règles juridiques par la pratique) : les acteurs s'entendent, négocient et réalisent

<sup>120</sup> D'un côté les règles sont formelles, écrites affichées, préposées pour agir au préalable à l'action qu'elles visent à ordonner, disent « ce qui doit être » et énoncent le normatif, tandis que d'un autre côté, les règles effectives décrivent « ce qui est », c'est-à-dire le normal et la régulation.

des compromis autour de l'élaboration de la commande et le projet qui les lient dans une action collective (Figure 24).



## 2 Trois situations de projet

Pour rendre compte de la manière dont l'élu local peut se trouver à engager et à gérer des processus participatifs, ainsi que des relations qui s'instaurent avec le bureau d'études urbaines – l'Agence Prigent - qui l'assiste, nous avons décidé de nous arrêter sur trois « situations de projet » (Bouché, Secci et Weber, 2016). Elles illustrent différentes façons dont la question de la participation peut émerger dans les commandes auxquelles répond l'Agence. Elles ont pour point commun de se dérouler dans des contextes politiques locaux relativement peu propices à la mise en place de démarches participatives ou, du moins, n'ayant pas véritablement de prédisposition ou d'appétence à cet égard. Dépourvus de culture de la participation, les élus de la MOA n'ont au départ, exprimé aucune envie, ni demande explicite de participation. La mise en œuvre des dispositifs participatifs observés résulte d'incitations extérieures à la collectivité.

Ces petites communes n'ont également pas d'habitude de porter des projets urbains, et sont amenées habituellement à composer dans de telles circonstances avec les volontés du niveau intercommunal. Ces situations sont celles que rencontre le plus fréquemment l'Agence Prigent dans ses missions (Encadré 15) ; elle a cherché à développer une méthodologie de projet dans ce cadre, en s'appuyant sur l'opportunité d'expérimentation que constituait le dispositif de la CIFRE.

Au cours de cette partie, chacune des études de cas débutera par une présentation du contexte politique dans lequel s'est déployé le projet urbain participatif ; seront évoqués l'antériorité historique de la collectivité vis-à-vis de la participation, la posture des élus et leur parcours. Les éléments déclencheurs de la mise en place du dispositif participatif, voire d'une démarche plus globale de participation seront mis en évidence. Il s'agira à cette occasion de clarifier les objectifs, portés d'un côté, par les élus de la MOA, de l'autre, par l'Agence Prigent. Les principaux temps forts des projets seront restitués à travers les types d'études engagés, les acteurs mobilisés, les dispositifs participatifs développés et leurs résultats.

À partir des indicateurs retenus pour l'évaluation de la participation, la présentation factuelle du cas s'achèvera par une synthèse des actions déployées et une analyse de leur portée.

Puis, nous nous livrerons à un décryptage des motivations et des positions des acteurs notamment politiques et techniques vis-à-vis de la participation citoyenne en nous appuyant sur une série d'entretiens réalisés *a posteriori*, avec un certain nombre d'acteurs de ces projets et sur notre cadre théorique d'analyse.

La dernière section de cette partie sera consacrée à l'analyse des difficultés, des problèmes et des limites rencontrées face à ces ambitions initialement affichées par les deux parties prenantes.

### **Encadré 15 Respect de règles de confidentialité**

Par souci d'anonymisation et de respect de règles de confidentialité vis-à-vis du travail de l'Agence Prigent avec les maîtrises d'ouvrage concernées, nous avons dû limiter l'usage des documents iconographiques présentés.  
Les documents marqués « outil-confidentiel » ont seulement été présentés aux membres du jury de la thèse et ne figurent pas dans la version publique.

## **2.1 Une mission de maîtrise d'œuvre urbaine dans un contexte de création de commune nouvelle**

### **2.1.1 Un dispositif participatif faible et peu porté par les élus**

Avec moins de 10 000 habitants et située sur le territoire du grand ouest français, la commune A fait partie, depuis les années 90, d'une intercommunalité composée de dix communes au début de notre mission en 2014. Depuis le début des années 2000, cette intercommunalité, dont la population ne cesse d'augmenter, étend progressivement ses compétences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, culturel, de petite enfance et en matière d'environnement. Caractérisée par un tissu urbain peu dense, elle est composée de petites villes dotées de peu de services et d'équipements, excepté la commune A qui en est la polarité structurante.

Positionné à proximité de deux agglomérations urbaines structurantes, le territoire intercommunal s'affirme comme un espace d'accueil des ménages en provenance des deux villes majeures du département, ce qui explique en grande partie le solde démographique positif des communes qui le constituent.

Au plan économique, la commune A et sa communauté de communes (ComCom) se distinguent par un positionnement productif et industriel très fort, tout en demeurant inscrites dans un contexte rural que révèlent l'absence de grandes agglomérations et la présence d'une agriculture active et créatrice de valeur. Après avoir subi, comme la majorité des villes françaises, les conséquences de la crise de l'industrie, le territoire observe un net renforcement de son appareil productif depuis 2010 : « *sa capacité à renouveler son tissu économique apparaît d'autant plus remarquable qu'aucun autre espace voisin n'a observé une telle mutation* »<sup>121</sup>.

Cette progression globale de l'emploi fait de la ComCom « *un phénomène singulier et atypique* »<sup>121</sup> avec sa situation économique relativement favorable sur un territoire de tradition ouvrière, avec des niveaux de revenus modestes et des mobilités professionnelles importantes.

---

<sup>121</sup> Extrait du diagnostic transversal du PLUi de la communauté de communes de A.

Depuis 2014, la commune A est pilotée par une maire à la tête d'une « liste divers droite ». Ancienne adjointe aux affaires culturelles et à la communication, elle a remporté au premier tour la mandature 2014-2020 avec sa liste. Elle prend la suite d'un maire de centre droit qui a été « aux manettes » pendant trois mandats. Le projet d'une éventuelle fusion des communes de l'intercommunalité A se dessine sans pour autant être annoncée à la population. C'est sur ce territoire rural au contexte économique et démographique favorable que l'Agence Prigent va intervenir à plusieurs reprises dans le cadre du PLUi de l'intercommunalité pour finalement mener en tant que maître d'œuvre une mission d'aménagement urbain du centre-ville de la commune A, en 2015.

**Cette étude de cas illustre une situation très fréquente pour l'agence : une mission de MOe en aménagement du centre-bourg d'une commune française, lors de laquelle il est rare que la MOA autorise un projet concerté.**

Ainsi, les élus de cette petite ville n'ont jamais mis en œuvre de démarches participatives jusqu'alors, il était donc particulièrement intéressant d'analyser les objectifs qu'ils attribuaient à une telle démarche et les difficultés qu'ils pouvaient rencontrer à la développer comme néophytes.

Ce cas mérite par ailleurs l'attention par la dynamique territoriale dans laquelle se trouve le territoire en question. La mission s'est déroulée lors de la création de la commune nouvelle : nous avons ainsi pu observer l'impact du changement de MOA pour une petite ville amenée à évoluer rapidement vers une organisation plus structurée, avec une forte culture collaborative institutionnelle entre les communes, et une ambition de mutualisation et de regroupement de services chez les élus. Bien que cette fusion de communes ne soit pas aussi nécessaire pour la polarité de la commune A que pour les communes alentour dépourvues d'équipements et de moyens, les élus de cette commune se sont engagés dans cette démarche afin de permettre au territoire de résister et d'exister face aux pressions des agglomérations avoisinantes.

Enfin, cette mission est la première à laquelle j'ai participé en tant que chargée de projet : elle illustre donc le début du processus d'évolution dans ses pratiques et de réflexivité mis en place avec l'Agence Prigent en partenariat avec les deux laboratoires de recherche impliqués dans le dispositif CIFRE.

Afin de différencier la commune de la commune nouvelle, nous utiliserons les termes suivants :

- Commune A : commune initiale MOA de la mission.
- Commune Nouvelle A (CN-A): fusion des communes comportant l'ancienne commune A.
- Commune Déléguée A (CD-A) : statut de la commune A, une fois la création des communes effectuée.



## 2.1.1.1 Élaboration de la commande : d'une culture technique de l'urbanisme confié à des géomètres à une culture plus contextualisée d'un projet confié à des architectes-urbanistes

### 2.1.1.1.1 Une mission de Moe issue de réflexions stratégiques menées aux échelles communales et intercommunales

En 2013, l'Agence Prigent travaille pour la première fois avec la commune A. Au sein d'un groupement d'urbanistes, pluridisciplinaire, « Multicités », elle remporte l'appel d'offres pour l'élaboration du Plan Local intercommunal (PLUi) de la ComCom A. Document réglementaire et de territoire, le PLUi permet de faire émerger un projet global d'aménagement et d'urbanisme à l'échelle de l'intercommunalité.

Lors de l'élaboration du diagnostic en 2014 du PLUi par « Multicités », l'Agence Prigent et le paysagiste du groupement emmènent régulièrement les élus sur le terrain pour discuter des enjeux du territoire : « *les paysages, les transformations urbaines, les limites naturelles, les secteurs qui peuvent se renouveler...* »<sup>122</sup>. C'est un binôme habituel pour le groupement « Multicités » que forment Madame Prigent et le paysagiste Monsieur Hémon. Ce diagnostic fait apparaître l'enjeu d'élaborer, pour la commune A, **un projet urbain afin de restructurer et valoriser son centre-ville**. En effet, Mme Prigent et M. Hémon soulignent la position structurante de la commune A en tant que polarité de l'intercommunalité. Elle se distingue par sa population, sa localisation, son attractivité en termes d'emplois et ses nombreux équipements. Cette polarité est accentuée par la proximité de la commune A avec une deuxième commune, les deux formant presque une seule et même agglomération urbaine. Les différentes balades urbaines ont révélé la nécessité, pour les élus, de se positionner sur cette polarité formée par ces deux communes : mais que souhaitent-ils ? Comment envisagent-ils le devenir de ces deux communes : laquelle privilégier ? Sur quel aspect ?

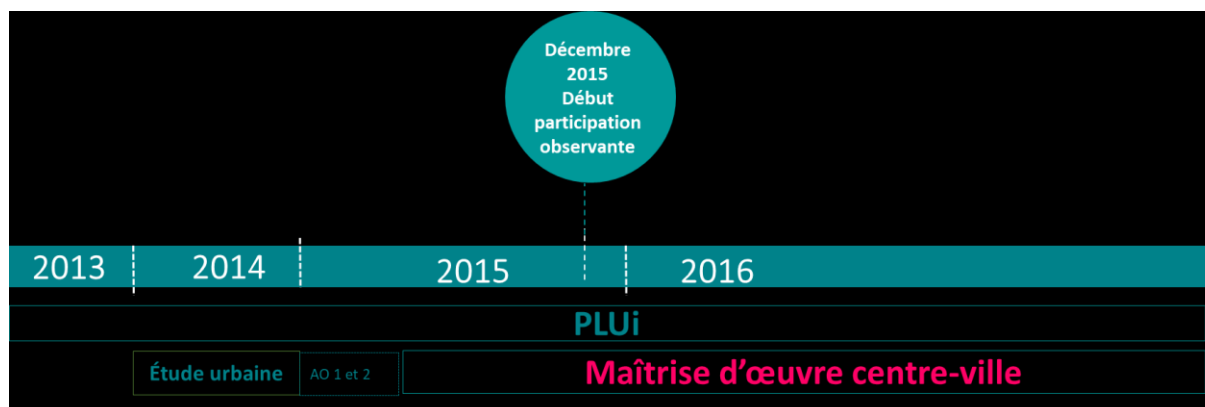
Les élus apprécient particulièrement la méthode de discussion sur site et de travail itératif inhabituelle pour eux, proposée par l'agence Prigent et son associé. Ils souhaitent ainsi approfondir le diagnostic réalisé dans le cadre du PLUi en proposant une étude urbaine spécifique aux deux autres communes de l'unité urbaine. Finalement, la commune X décline cette proposition et seule la commune A reste intéressée. Les élus missionnent l'Agence Prigent et le paysagiste via un contrat de gré-à-gré afin de poursuivre les réflexions initiées pour le PLUi. De décembre 2013 à juillet 2014, la Commune fait l'objet d'un diagnostic, puis de *scenarii*. Un plan guide est conçu à l'échelle de la commune. Après des « balades urbaines » avec les élus, l'Agence Prigent élabore le plan guide<sup>123</sup> par des allers-retours avec deux commissions de la ville se composant d'élus et d'habitants : urbanisme et commerce. À partir des résultats de l'étude urbaine, la maire de la commune A lance une mission de MOe pour l'aménagement des trois rues principales de leur commune (Figure 25).

---

<sup>122</sup> Entretien Maïwenn Prigent, mars 2019.

<sup>123</sup> Un plan guide est un document qui se traduit sous la forme d'un plan, ici à l'échelle du centre-ville, décliné en grandes thématiques (déplacements, ambiances, équipements, fonctions urbaines, habitat).

Figure 25 La mission de maîtrise d'œuvre est le fruit du PLUi et de l'étude urbaine menée par l'Agence Prigent



Source : Ségolène Charles

Notre étude de cas portera plus précisément sur cette mission de MOE d'aménagement du centre-ville. Les études en amont ont ouvert aux élus de nouvelles perspectives sur le processus de projet urbain, avec une volonté d'observer une approche contextuelle, par une connaissance fine du terrain. Habités à mobiliser des géomètres pour dessiner un plan d'aménagement, ils expriment cette fois le souhait de mobiliser un cabinet d'architectes-urbanistes. Cette volonté ne va pas forcément être clairement indiquée dans le dossier d'appel d'offres de la mission qui va être élaboré.

#### 2.1.1.1.2 Un appel d'offres relancé pour éviter de désigner un géomètre

En mai 2015, la MOA lance un premier « avis d'appel public à la concurrence »<sup>124</sup> afin de désigner un maître d'œuvre pour l'aménagement du centre-ville de la commune A, qui porte sur trois voies et une place du centre-ville (Figure 26) :

- **Le boulevard Bretagne** qui mène de l'entrée de ville au cœur de bourg. Axe structurant, il laisse cependant peu de place aux piétons et aux déplacements doux ;
- **La place Jaurès** articule l'entrée de ville et la rue des commerces. Son aménagement actuel ne laisse pas vivre le centre-ville. Les voitures ont tendance à continuer vers le Nord et éviter la rue des commerces ;
- **La rue Marie Curie**, parallèle au boulevard de Bretagne, s'insère au cœur de futurs projets structurants de la commune A ;
- Enfin, l'aménagement s'intéresse à **la rue des commerces** qui, comme de nombreuses petites et moyennes villes françaises, souffre de la fermeture de ses magasins de proximité. L'objectif ici est de lui redonner des espaces de vie (terrasses, placettes) et créer une cohérence avec le reste du centre-ville.

<sup>124</sup> Note explicative d'Avis d'appel public à la concurrence – marché d'étude voirie Mai 2015.

Ce projet d'aménagement est donc important pour les élus de la commune A.

**Figure 26 Organisation spatiale des rues à aménager dans le cadre de la mission**



*Source : Ségolène Charles*

Réalisé par un technicien du service voirie de la commune, le premier appel d'offres intitulé « *maribé d'étude de voirie* » n'aboutit pas :

- **Le cahier des charges envisage le futur aménagement sous un angle purement technique** « remplacement du réseau d'assainissement (...) enfouissement des réseaux (...) aménagement de surface à réaliser avec le plan de circulation établi » ;
- **Une seule phrase fait référence à l'implication des habitants/usagers** : « enfin, on doit imaginer les moyens à mettre en œuvre pour inviter les usagers à emprunter la rue des commerces pour un meilleur accès au centre-ville ».

Les critères de sélection des offres se répartissent à 60% en fonction du prix et 40 % selon les compétences et moyens des candidats. Les élus locaux du territoire de « A » avaient jusqu'alors une très forte tendance à mobiliser des bureaux d'études de géomètres pour les missions de MOe de la commune car ces derniers proposent des prestations à faible coût mais en apportant des réponses d'ordre strictement technique. Ayant apprécié le travail sur le terrain mené lors de l'étude urbaine avec l'Agence Prigent, ils souhaitent cette fois travailler avec une équipe d'architectes-urbanistes qui sera assistée d'un bureau d'études de géomètres. Les élus attendent une approche « *qualitative, différente de ce qu'ils pouvaient voir habituellement* »<sup>125</sup>. En raison de

<sup>125</sup> Entretien avec la gérante de l'Agence Prigent, mai 2016.

l'importance du nombre de réponses de géomètres à ce premier appel d'offres, la MOA décide de renouveler l'appel à la concurrence.

**Ainsi, en octobre 2015, un deuxième avis d'appel d'offres est lancé : son contenu est affiné et remanié.** Contrairement au premier appel d'offres, celui-ci est plus étoffé et est reprecisé sur certains points :

- **Le règlement de consultation** spécifie que le MOA est représenté par son maire. Dans les critères d'évaluation des offres, l'avis privilégie la méthodologie de projet et la compétence des candidats (60%) plutôt que le prix proposé (40%) pour réaliser la mission.
- Le Cahier des Causes Techniques Particulières (CCTP) précise le contenu des éléments de mission de MOe et **fait explicitement mention « d'une mission d'AMO qui comprend l'assistance pour la concertation avec les riverains ».**
- **Le programme, légèrement plus précis (3 pages)**, restitue le contexte de l'opération et assigne des objectifs d'ordre technique : *« restructurer en sécurisant l'accès au centre-ville, repenser le stationnement, faire cohabiter les mobilités, effacer les réseaux aériens »*<sup>126</sup>.

Le maître d'œuvre qui remporte la mission est un groupement qui comprend :

- L'Agence Prigent, qui apporte une compétence en termes de conception spatiale qui intègre la prise en compte des usages et les techniques de la maîtrise d'œuvre et assure aussi la mission d'AMO en concertation.
- Un Géomètre-VRD qui apporte son expertise technique en termes d'écoulement des eaux, de voirie, d'assainissement et réseaux.

La mission de MOe qui démarre en 2015 est donc le fruit de plusieurs réflexions menées par les élus depuis 2013. Nous allons voir que, dès la phase d'esquisse, l'équipe de MOe fait face à une MOA et à des élus locaux peu en capacité d'assumer des situations de projet urbain participatif.

---

<sup>126</sup> Programme, appel d'offres marché de maîtrise d'œuvre, octobre 2018.

### 2.1.1.2 La phase Esquisse : des élus réticents à ouvrir la « concertation » au-delà des commerçants et des riverains

La réunion de lancement, réalisée en octobre 2015 par téléphone, a pour objectif de poser les bases de la mission : les attentes de la maîtrise d'ouvrage, la méthodologie employée et le planning. Je ne suis pas présente à cette réunion : récemment arrivée à l'Agence Prigent, je ne suis pas encore chargée de ce projet par la directrice, mais celle-ci insiste sur la nécessité de mettre en place des dispositifs participatifs avec les habitants, au-delà des riverains des rues concernées. Ainsi, l'agence conseille d'organiser en phase d'esquisse : un questionnaire dédié aux commerçants, un questionnaire en ligne ouvert aux habitants, une balade urbaine (Encadré Outil 1) et un atelier de travail ouvert aux habitants.

Les élus expriment leur volonté de « concerter », mais en impliquant des instances citoyennes plus restreintes que celles proposées par l'équipe de maîtrise d'œuvre, en particulier les limitant aux commerçants et riverains des rues concernées. L'agence Prigent insiste pour mobiliser un panel plus large d'habitants au cours du

#### Encadré Outil 1 : la balade urbaine

La balade urbaine est un dispositif régulièrement utilisé par l'Agence Prigent en phase diagnostic. D'une durée d'environ deux heures, elle permet de créer un premier contact avec les habitants en parcourant avec eux le site étudié et de recueillir, sous la forme d'une discussion informelle leur impression sur des questions d'usage, de déplacement, d'aménagement... Environ quatre animateurs accompagnent une cinquantaine de participants, en étant équipés de plans du site ainsi que du nécessaire pour prendre des notes au fur et à mesure des discussions.

Figure 27 Balade urbaine



Source : Agence Prigent

projet (usagers, résidents...) : « Une concertation plus globale semblerait préférable (...) »<sup>127</sup>. En effet, l'aménagement de deux rues et d'une place structurante du centre-bourg n'impacte pas seulement les commerçants et les riverains. Avec l'accord des élus, une prochaine date est fixée avec les habitants, en novembre 2015, afin de réaliser un diagnostic en marchant.

<sup>127</sup> Compte-rendu, validé par la maîtrise d'ouvrage, réunion de lancement, Novembre 2015.

### 2.1.1.2.1 Une balade urbaine remplacée, à la demande élus, par une réunion technique

L'Agence Prigent a l'habitude de mener des balades urbaines mais sa préparation des dispositifs participatifs est encore sommaire : pas de feuille d'organisation envoyée à la maîtrise d'ouvrage, aucune validation du parcours en amont, pas de relance auprès de la maîtrise d'ouvrage, pas de méthodologie détaillée et articulée avec le projet en amont... Mme Prigent réalise un support à présenter aux habitants à l'issue de la balade. Les élus ne lui donnent pas de nouvelles à propos du lieu de rendez-vous. Le jour J, j'accompagne Mme Prigent sans être officiellement chargée du projet. Nous apprenons, une fois arrivées sur place, que les habitants n'ont finalement pas été conviés par la MOA : le diagnostic en marchant initialement prévu est transformé, à la demande des élus locaux, en réunion avec eux. L'adjoint nous invite à rejoindre la maire de la commune, ainsi que le directeur du service Urbanisme et Voirie, au siège de la commune pour faire le point sur les projets en cours sur les îlots principaux du centre-ville adjacents à la rue Marie Curie (Figure 28).

Situés en cœur de ville, ces îlots en renouvellement urbain ont été redessinés récemment sans mission de maîtrise d'œuvre. Le premier îlot accueillera un équipement culturel et des logements, le second recevra un pôle santé.

**Figure 28 L'aménagement des rues s'organise autour de projets de renouvellement urbain en cours sur le centre-bourg**



Source Ségolène Charles

La MOA souhaite « *mettre en place ces projets, rapidement* »<sup>127</sup> car ils sont en lien direct avec le futur aménagement. Mme Prigent présente ensuite un premier diagnostic sur les rues à aménager qui mènent de l'entrée de ville jusqu'aux rues commerçantes. Les différentes séquences s'illustrent par la diversité des couleurs, des matériaux et les différentes identités et ambiances créées. L'aménagement actuel est fragmenté et il s'agit de

choisir une identité afin de créer une homogénéité au sein du parcours. Des photomontages traduisent les modifications possibles, par un jeu d'avant/après (Figure - Confidentiel 1). Les grands enjeux issus de l'étude urbaine sont rappelés et mis en perspective avec l'aménagement à venir.

La commune souhaite réaliser l'ensemble des travaux en deux ans. Les élus demandent que le phasage soit débattu avec les commerçants et les riverains. Mme Prigent suggère aussi une concertation allant au-delà de ces deux parties prenantes : « *une concertation globale semblerait préférable, que ce soit avec les habitants et les commerçants afin de favoriser le dialogue et permettre la mise en place d'un projet dans un consensus général* »<sup>128</sup>.

Les élus expriment leur intérêt pour la démarche participative mais sans aucune demande concrète. L'agence Prigent est invitée à rencontrer en décembre les commerçants et les élus lors d'un comité technique, puis à présenter, le lendemain, la synthèse de l'étude préalable au comité de pilotage.

#### ***2.1.1.2.2 Une réunion technique avec les commerçants***

Mi-décembre, Mme Prigent rencontre quelques commerçants du centre-ville en présence de l'adjoint au maire. Mme Prigent revient succinctement sur les résultats de l'étude urbaine puis présente les premières réflexions sur l'étude préalable (Figure - Confidentiel 1). Le géomètre présente les relevés de circulation effectués sur les rues concernées : les limites de vitesse y sont généralement respectées par les automobilistes, la vitesse n'est donc pas une question majeure à intégrer dans le travail de maîtrise d'œuvre.

La réunion de travail se centre sur les besoins des commerçants (Figure 29) en termes d'accessibilité de leurs commerces pour les personnes à mobilité réduite, de déplacements, de stationnement (mutualisation possible), de terrasse, d'agrandissement éventuels, et les changements de locaux à venir pour certains d'entre eux.

---

<sup>128</sup> Extrait compte-rendu de la réunion.

**Figure - Confidentiel 1 Extrait de la restitution de la phase Esquisse**

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet



Figure 29 Échanges et dessins avec les commerçants autour de l'accessibilité de leurs magasins



Source : Agence Prigent

Les commerçants échangent avec Mme Prigent et affinent les besoins en stationnement et les accès à intégrer : par exemple, sur la place, prendre en compte la desserte nécessaire pour une des banques ; un des abris bus brise les perspectives et le café se trouve enclavé.

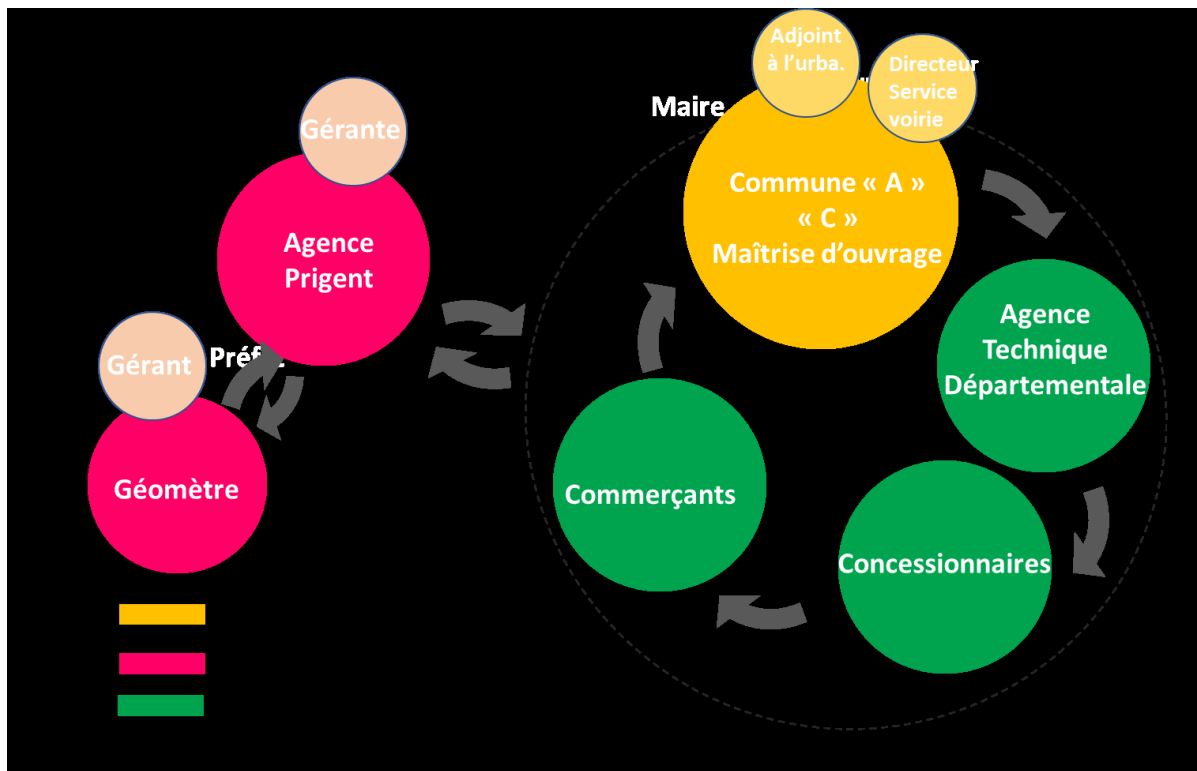
La présentation pour le comité de pilotage du lendemain est retravaillée par l'Agence afin d'y intégrer les éléments discutés avec les commerçants.

### **2.1.1.2.3 Un comité de pilotage sans le maire**

Le comité de pilotage (Figure 30) est en principe composé du maire, des élus directement concernés par l'opération, des représentants des riverains, des concessionnaires intéressés par l'opération, de l'agence technique départementale, de la direction des services techniques.

Cette réunion organisée en présence d'élus et de commerçants, a pour objectif de valider la phase d'étude d'esquisse. Or le maire n'y prend pas part. Elle est relativement courte, le programme ayant été discuté et travaillé longuement au cours de l'étude urbaine.

Figure 30 Acteurs présents lors de la restitution et validation de la phase d'étude d'esquisse



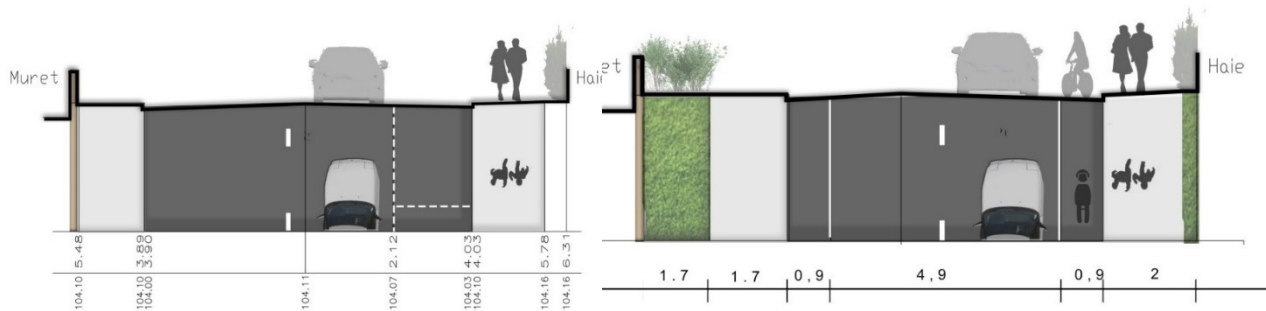
Source : Ségolène Charles

Mme Prigent est l'interlocutrice principale de la ville, je n'assiste pas à la réunion. En l'absence du maire, l'adjoint au maire « préside » la séance.

L'Agence Prigent présente l'esquisse du projet, en pointant les atouts et les faiblesses de l'aménagement des rues étudiées puis les enjeux. Quelques points supplémentaires sont abordés :

- Les différentes séquences de l'aménagement menant de l'entrée de la commune A à son centre sont introduites.
- Les photomontages sont accompagnés de coupes « avant/ près » qui montrent ce que propose l'aménagement : les trottoirs gagnent en largeur, des pistes cyclables et plus de végétation sont proposés (Figure 31).
- Les éléments du projet sont mesurés et précisés.

**Figure 31 Coupes avant/après présentées par l'Agence Prigent à l'issue de la phase d'étude d'esquisse**



*Source : Ségolène Charles*

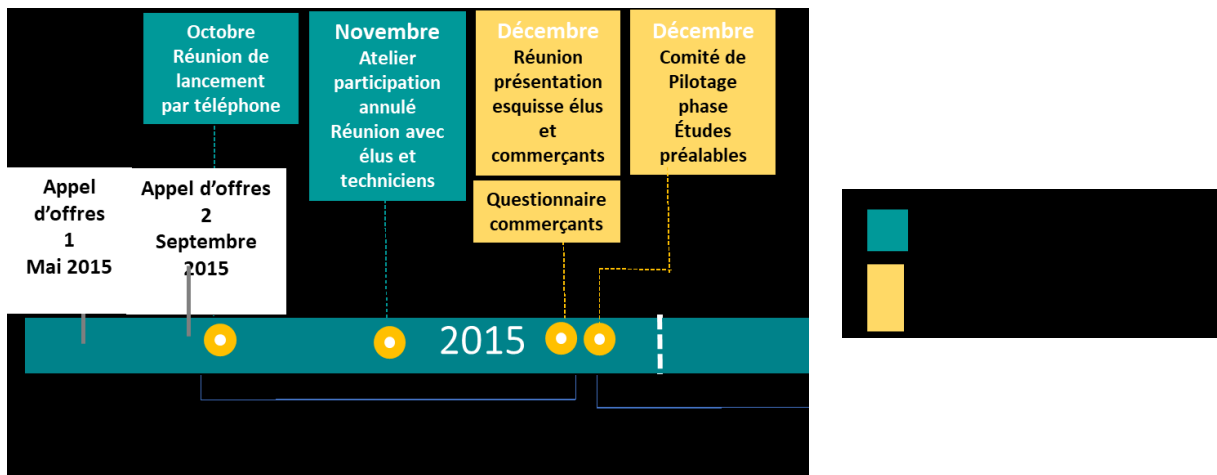
La présentation soulève des questions foncières : certaines parcelles de la rue des commerces sont privées. L'Agence Prigent soulève des interrogations liées aux déplacements « *Quelle place pour la voiture : largeur de chaussée ? Quelle place pour le vélo ?* ». Enfin, les enjeux de l'aménagement en termes de réseaux sont discutés. Quel phasage en lien avec les enjeux, quels priorités et projets à venir ?

À l'issue de la réunion, l'Agence Prigent présente le questionnaire qui vient d'être soumis aux commerçants. Celui-ci a pour but de recenser précisément les commerces, leur emplacement sur les rues étudiées et de prendre en compte les besoins spécifiques des commerçants (livraison, mobilité, et accessibilité).

La phase Esquisse est validée par le comité de pilotage et l'Agence Prigent est invitée à poursuivre son travail pour la phase d'Avant-projet. Mme Prigent conclut la réunion en insistant à nouveau sur l'intérêt de concertation et mentionne mon arrivée à l'agence en tant que doctorante et « experte » sur le thème de la participation, espérant rassurer et convaincre les élus du bien-fondé d'une telle démarche.

La phase d'étude d'Esquisse a donc été particulièrement courte. Elle s'est déroulée en trois réunions : une réunion de lancement (effectuée au téléphone), un comité technique avec les commerçants et un comité de pilotage sans la présence du maire (Figure 32). Bien que les élus aient émis le souhait d'une démarche de concertation avec les habitants lors de l'élaboration du cahier des charges, et malgré l'insistance de Mme Prigent à ce sujet, cette première phase n'a mobilisé que les commerçants, en dehors des acteurs politiques et techniques habituels du projet urbain.

Figure 32 Calendrier de la phase d'étude d'esquisse



#### 2.1.1.2.4 Un niveau de participation extrêmement faible : le dispositif décalé par les élus

Évaluons à présent le niveau participatif atteint lors de cette phase d'étude à partir d'une échelle (Arnstein, 1969b ; Dimeglio et Zetlaoui-Léger, 2007) permettant d'en qualifier l'intensité, et de cinq indicateurs contribuant à en comprendre la portée (Zetlaoui-Léger, Meunier et Hajjat, 2016). Il est pour cela important de répondre aux questions suivantes : qui a participé à la démarche participative, comment s'est élaboré, le projet, selon quelle dynamique, comment s'est structuré le processus délibératif autour des élus, qui a été en position de prendre des décisions ?

La MOA de la commune A avait l'habitude de travailler avec des géomètres qui lui apportaient une réponse « sur plan » et purement technique, sans prendre en compte les attentes des personnes présentes dans l'environnement du projet. Après avoir rencontré l'Agence Prigent dans le cadre de l'étude urbaine préalable, les élus ont été intéressés par son approche d'architecte-urbaniste, contextuelle et participative, ce qui lui a permis de remporter l'appel d'offres. Pour autant, le début de mission s'est avéré difficile : la balade urbaine a été annulée par les élus sans chercher à la reprogrammer, ni à la remplacer. Mme Prigent a insisté pour mettre en œuvre une démarche participative, mais l'adjoint au maire a annoncé son scepticisme. Les élus ont exprimé leur souhait d'impliquer les riverains et les commerçants. Ils étaient en effet très inquiets de la réaction de ces derniers à l'aménagement envisagé du centre-ville et, en particulier, en phase de travaux. Bien qu'ils constituent des acteurs porteurs d'enjeux de citoyenneté et d'usage qu'il est important de mobiliser dans un projet urbain, ils représentent des prestataires de services à usage commercial et n'investissent pas de la même manière le centre bourg que d'autres habitants du territoire. Le dispositif participatif est donc resté très limité au plan de la diversité des publics atteints.

**Inexistante auprès des habitants, la portée de la participation s'est restreinte à une consultation des commerçants. En nous appuyant sur les indicateurs d'évaluation (Zetlaoui-Léger et al., 2013), nous allons tenter de comprendre en quoi la portée de la participation s'est trouvée limitée et de caractériser les difficultés rencontrées par la MOA et la MOe.**

En 2015, l'Agence Prigent a une solide expérience des démarches participatives, mais ses méthodes sont peu structurées et formalisées. Elles se traduisent essentiellement par des ateliers qui sont proposés à la MOA selon l'avancement et la phase du projet. Cependant, bien qu'elle soit intégrée aux modes d'interventions de l'Agence, l'articulation entre projet et dispositifs participatifs n'est pas clairement discutée avec la MOA lors de la réunion de lancement du projet. L'Agence est passive vis-à-vis de son commanditaire et n'identifie pas précisément ses prérogatives en tant qu'AMO concertation, rôle qu'elle intègre souvent implicitement. Ainsi, aucun document n'est soumis aux élus afin de préciser la méthodologie de la démarche participative, comme le montre l'exemple de la balade urbaine initialement prévue. L'Agence Prigent ne contacte pas la MOA afin de s'assurer de la mise en place du dispositif. Elle encourage le principe d'une démarche participative, mais laisse les élus seuls face à son organisation.

Ainsi, lors de cette phase d'élaboration d'une esquisse, **le principe d'intégration**, qui interroge « *l'articulation et l'intégration des dispositifs participatifs dans le management général du projet, associées à d'autres démarches de démocratisation de l'action publique* » (Zetlaoui-Léger et al., 2013), n'est pas discuté et validé. Les élus et l'Agence Prigent ne sont ni sensibles, ni conscients de l'importance d'une telle articulation.

Pourtant, l'Agence Prigent a lourdement insisté auprès des élus afin que le dispositif participatif soit déployé dès la conception de l'esquisse. Elle est bien consciente et convaincue de l'intérêt de penser le dispositif dès le début de la mission. Mais l'annulation du « diagnostic en marchant » par les élus crée une première rupture et ne permet d'envisager le dispositif dans la pleine temporalité du projet. À l'issue de la phase Esquisse, le questionnaire commerçant est encore en cours de diffusion. Les retours de ce document auraient dû être obtenus plus rapidement afin de nourrir la phase d'étude d'esquisse. **Le principe de continuité** intrinsèquement lié à « *l'articulation du dispositif participatif avec les phases du projet* » **n'est donc pas non plus satisfait**. Nous verrons que ce principe sera encore plus malmené lors de la phase suivante d'Avant-Projet. De même, **le principe de transparence**, qui concerne « *l'accessibilité et la diffusion des informations liées au projet vis-à-vis des publics concernés*, **n'est ni appréhendé ni discuté par la MOA, ou l'équipe de Moe, lors de cette première phase de la mission**. Les comptes-rendus rédigés, par l'Agence Prigent et destinés à la MOA, sont succincts et ne sont pas mis à disposition des habitants, riverains ou commerçants. Aucun affichage ou site internet ne permet d'informer les différentes parties prenantes de l'avancement du projet et des décisions prises par le conseil municipal. Les élus ne sont pas sensibilisés à cette question, tout comme l'Agence Prigent qui, à cette époque, n'y attache pas d'importance particulière. Nous verrons à l'aide des deux autres études de cas que ce positionnement va, par la suite, fortement évoluer au sein de l'Agence. Étant donné que la « concertation » se limite dans cette première phase à une intégration des besoins des commerçants, le principe de l'égalité qui concerne « *la possibilité donnée aux habitants qui le souhaitent, d'accéder aux informations relatives au projet et de pouvoir s'exprimer* » n'est lui non plus pas respecté. Les informations ne sont pas mises à disposition de tous mais visent certains publics. Les habitants ne sont pas invités à s'exprimer, malgré l'insistance de l'Agence Prigent auprès des élus, la démarche est faiblement inclusive.

Les principes d'**inclusion et d'égalité**, qui visent à tenir compte de la diversité des participants et à donner la possibilité à tout membre de la société civile qui le souhaite de participer, de s'exprimer et d'être pris en

compte, ne sont donc pas respectés. L'Agence Prigent avait pour objectif de co-produire les études de MOE avec les habitants, mais ne s'est posée aucune question sur les caractéristiques des personnes à associer, les modalités de constitution d'un échantillon, d'un panel. Elle était cependant consciente qu'il était important d'ouvrir le dispositif participatif bien au-delà des commerçants et des riverains afin d'obtenir une connaissance de tous les usages, d'intéresser les habitants au réaménagement d'un lieu fort pour le centre-ville et aussi de respecter une certaine « démocratie ».

Enfin, **le principe d'argumentation** qui suppose d'explicitier et de préciser les choix réalisés pour parvenir à une décision, ne fait l'objet d'aucune attention particulière. Aucun support, même d'information, n'est proposé afin d'explicitier les termes des débats et les arguments qui ont présidé à tel ou tel choix.

Appréhendant un certain nombre de difficultés posés par cette situation et les limites du premier temps de la démarche, la démarche va évoluer au cours de la phase d'Avant-Projet, soulevant de nouveaux problèmes, accentués par le contexte de création d'une commune nouvelle intégrant la commune A.

### **2.1.1.3 La phase « Avant-Projet Sommaire » : la commune nouvelle et le bouleversement du dispositif participatif**

#### ***2.1.1.3.1 La fusion de la commune nouvelle : un remaniement technique et politique au sein de la maîtrise d'ouvrage***

Mi-décembre 2015, lors de la transition entre les phases d'études préalables et d'Avant-projet, la commune A fusionne avec neuf autres pour former une « commune nouvelle » (CN-A). De nouveaux élus et techniciens sont progressivement intégrés au projet tandis que d'autres voient leur fonction changer.

Début Janvier 2016, nous apprenons que la prochaine réunion est repoussée. Une nouvelle interlocutrice, la « directrice de l'aménagement urbain et de la planification » de la CN-A contacte l'Agence Prigent et l'informe que cette réunion consistera finalement en un atelier avec les habitants de la commune. Mme Prigent connaît bien cette personne car il s'agit de la technicienne référente pour l'élaboration du PLUi. Cette dernière précise que la commune nouvelle souhaite que la mission de MOE devienne « *un projet pilote en matière de concertation* ». Les élus attendent un dispositif exemplaire qui pourrait être reproduit sur d'autres communes ; la balade urbaine initialement prévue en octobre devra être réalisée dès février.

#### ***2.1.1.3.2 Une « concertation pilote » pour la commune nouvelle***

Nous sommes agréablement surpris par cette évolution de la position des élus vis-à-vis du dispositif participatif. Mme Prigent me confie son élaboration et son organisation. La réalisation d'une balade urbaine au début de l'avant-projet nous interroge cependant puisqu'elle est censée faire un état des lieux du territoire et ne correspond donc pas aux attentes d'une phase de conception. Il s'agira de ma première expérience de démarche participative depuis mon arrivée à l'agence quatre mois plus tôt. Nous respectons la demande de la MOA et je propose de jouer le jeu de concertation « pilote » en mettant en œuvre des outils jusque-là

inexistants à l'agence comme la construction d'un questionnaire en ligne. Cet outil semble intéressant pour toucher un nombre important d'habitants, tout en ayant un coût de mise en œuvre limité. Je discute et valide l'ensemble du dispositif pour la prochaine réunion avec Mme Prigent :

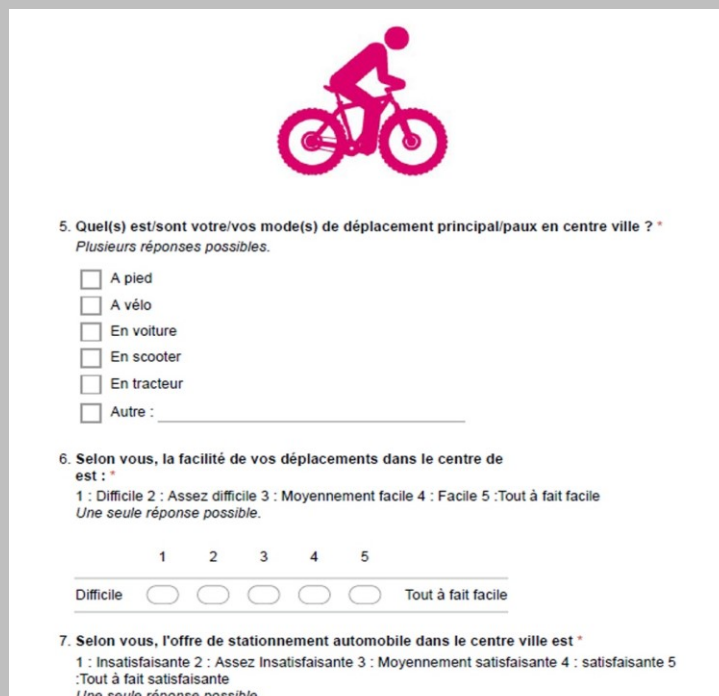
- Une balade urbaine, réalisée sur site.
- Une présentation aux participants des résultats du questionnaire en mairie et un travail sur des grandes thématiques en groupe.


Nous envoyons alors un mail de cadrage au directeur aménagement urbain planification, notre nouvel interlocuteur pour la concertation. Il nous recontacte et approuve la démarche. Il nous demande de réaliser une affiche et de transmettre le questionnaire rapidement pour validation de la maîtrise d'ouvrage.

### Encadré Outil 2 : le questionnaire en ligne

Le questionnaire en ligne est un dispositif utilisé par l'Agence Prigent le plus souvent en phase esquisse. À faible coût, il permet d'élargir l'éventail des participants mobilisés. Selon le contexte, il peut aussi être diffusé en format papier. Il s'organise selon des grandes thématiques en lien avec la mission telles que : l'accès aux commerces ; les modes de déplacement utilisés pour se rendre dans le cœur de la commune A ; ou encore les besoins d'information et d'organisation pour l'accès au centre-ville lors de la phase travaux.

Figure 33 Extrait questionnaire en ligne - mission MOE commune A





5. Quel(s) est/sont votre/vos mode(s) de déplacement principal/paux en centre ville ? \*  
Plusieurs réponses possibles.

A pied  
 A vélo  
 En voiture  
 En scooter  
 En tracteur  
 Autre : \_\_\_\_\_

6. Selon vous, la facilité de vos déplacements dans le centre de est : \*

1 : Difficile 2 : Assez difficile 3 : Moyennement facile 4 : Facile 5 : Tout à fait facile  
Une seule réponse possible.

1    2    3    4    5

Difficile      Tout à fait facile

7. Selon vous, l'offre de stationnement automobile dans le centre ville est \*

1 : Insatisfaisante 2 : Assez Insatisfaisante 3 : Moyennement satisfaisante 4 : satisfaisante 5 : Tout à fait satisfaisante  
Une seule réponse possible.

Source : Agence Prigent

Le questionnaire en ligne (Encadré Outil 2) est réalisé par mes soins et testé auprès des collaborateurs de l'agence afin de vérifier la compréhension des questions et la facilité d'accès aux réponses Dans le cadre de

la démarche ISO, Mme Prigent me demande de rédiger une note méthodologique interne afin que cet outil puisse être mis en place et utilisé pour d'autres missions. Validé par la chargée d'aménagement de la commune nouvelle, il présente succinctement le projet en cours et aborde les questions en lien avec le futur projet d'aménagement. Il informe et invite aussi les participants à la restitution des résultats qui aura lieu à l'issue de la balade urbaine fin février. Il est convenu qu'il sera diffusé par la MOA sur son site internet.

Nous réalisons une première version de l'affiche (Figure - Confidentiel 2) qui annonce l'enquête par questionnaire et le « diagnostic en marchant », puis la transmettons à la chargée de projet. Il s'agit d'une démarche inhabituelle pour l'agence ; nous pensons que le service communication de la MOA s'en chargerait. La chargée de projet valide l'affiche et nous redirige vers le service communication de la commune nouvelle pour validation définitive.

Je souhaite développer un outil supplémentaire pour l'atelier qui aura lieu à la mairie. Mme Prigent me donne carte blanche. Je développe, avec l'aide d'un stagiaire, un « jeu » afin de favoriser le débat entre les participants et recueillir, en un temps limité, un nombre important d'informations sur l'aménagement en cours. Au contraire de ce qui avait été fait jusque-là à l'agence, je souhaite proposer un outil très structuré, et pensé dans les moindres détails, dans son animation mais aussi dans son utilisation par les participants. L'objectif est de pouvoir mobiliser un nombre important de participants sans nécessiter un animateur par table. Nous travaillons une semaine à deux pour créer et réaliser les supports du débat, des pictogrammes, les « règles » du jeu, formaliser les questions à débattre, etc.



**Figure - Confidentiel 2 Affiche réalisée par l'Agence Prigent et finalisée avec l'accompagnement du service communication de la communauté de communes A**

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

*Source : Agence Prigent*

Cette affiche réalisée par l'Agence Prigent convie les habitants à répondre au questionnaire et à participer à la balade urbaine pour la mission de MOe. Elle a été diffusée dans toute la commune. Des informations ont aussi été relayées dans le bulletin municipal ainsi que sur le panneau d'information lumineux implanté sur la place principale. C'est la première fois qu'une telle durée est allouée à un salarié de l'agence afin de

développer des instruments de concertation. Mme Prigent parie sur le fait que cet outil fonctionnera bien et que nous pourrions le réinvestir dans d'autres projets.

Début février, nous recevons « seulement » cinquante réponses au questionnaire en ligne. Ce nombre relativement faible s'explique par une communication limitée de la MOA auprès des habitants. Le calendrier tendu de la démarche (et la réactivité plutôt faible de la maîtrise d'ouvrage) a laissé à la diffusion du questionnaire qu'une fenêtre seulement deux semaines. Un article de presse annonçant la balade urbaine et le questionnaire en ligne paraît deux jours après la fermeture de l'accès au questionnaire en ligne...

Toutefois, les réponses ont généré des pistes de travail pertinentes. Les résultats sont restitués sur un support de présentation visuellement accessible, afin de présenter aux participants après la balade urbaine et avant les ateliers, les premières idées recueillies (Figure 34).

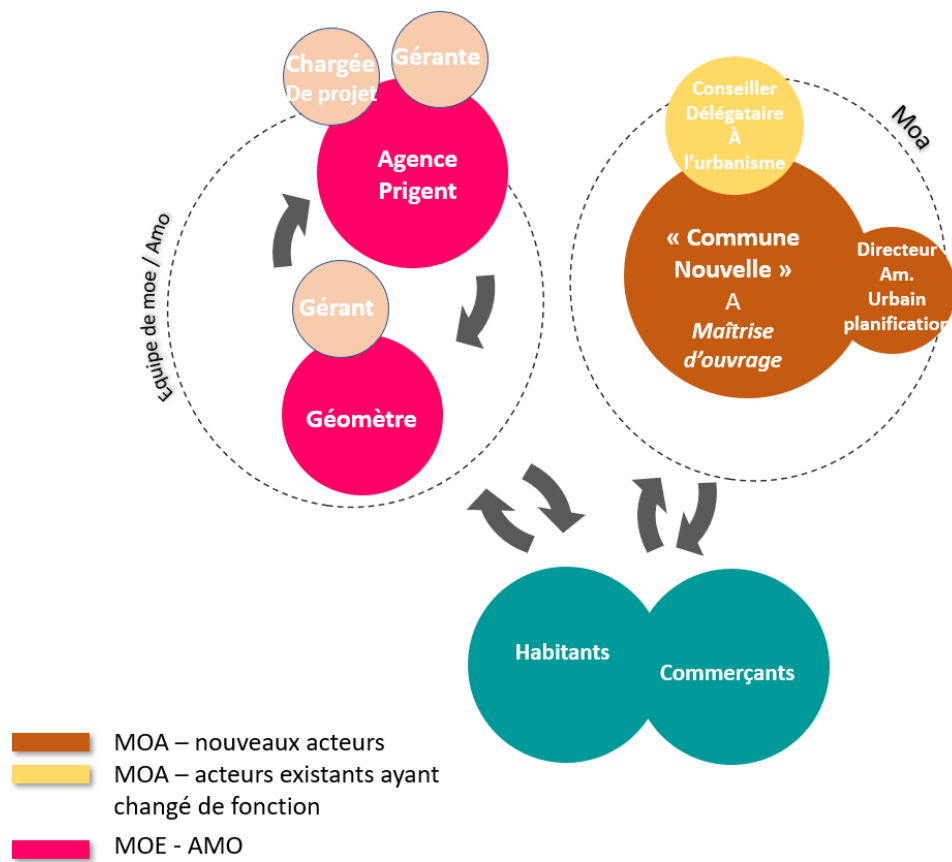
Figure 34 Extraits de la restitution des résultats du questionnaire lors de l'atelier



Source : Agence Prigent

Fin février, nous retrouvons les habitants et quelques commerçants (Figure 35) pour un parcours le long des futurs aménagements. Environ une quarantaine de personnes participent à la balade urbaine, réparties en trois groupes. Le long du parcours, Mme Prigent, le géomètre et moi-même animons le débat et posons aux habitants des questions liées aux usages, à leurs déplacements, à la difficulté à se déplacer en poussette, en fauteuil, au sentiment de sécurité ou d'insécurité qu'ils éprouvent, au patrimoine à préserver, etc., et aux enjeux urbains perspectives à conserver dans le futur aménagement, séquences urbaines à mettre en valeur, pistes cyclables possibles au regard de la largeur de la voirie. Le géomètre, qui n'a jamais travaillé avec un tel dispositif avant cette mission, montre un intérêt dans la démarche et anime un groupe, après un court briefing.

Figure 35 Une nouvelle MOA lors de la balade urbaine et l'atelier participatif en phase APS



Source : Ségolène Charles

### Encadré Outil 3 : Atelier Picto

L'« atelier Picto » comporte pour chaque groupe : des règles, des pictogrammes très variés à utiliser, des questions thématiques par groupe, ainsi que les résultats du questionnaire en lien avec leur thématique de travail. La feuille de questions oriente les réflexions : par exemple, le groupe qui travaille sur le « patrimoine, mise en scène et lumière » répond à des questions telles que : « Quel patrimoine ? Est-il mis en valeur ? Qu'est ce qui peut être vu ou est à voir ? Qu'est ce qui serait à dissimuler, à transformer ? Quels moyens pour mettre en scène le patrimoine de la commune A (lumière, végétale, parcours, signalétique) Où ? Quelle mise en lumière de la ville ? Où ? ». Les participants sont invités à débattre et réfléchir en deux temps : constat puis propositions

Figure 36 « Atelier Picto » pour la mission MOE de la ville A



Source : Agence Prigent

Le stagiaire de l'Agence avec qui j'ai réalisé « l'atelier Picto » (Encadré Outil 3) prend des notes et photographie les échanges de manière minutieuse car l'Agence ne possède pas de photographies permettant de valoriser son travail de concertation. À l'issue de la balade d'environ 1h30, les habitants se retrouvent dans la salle de la commune. Nous présentons les résultats du questionnaire puis invitons les participants autour du plan de la commune A. Plusieurs groupes sont constitués avec une grande thématique à traiter par chacun : usage de l'espace public ; mobilité ; patrimoine, mise en scène et lumière ; végétal, biodiversité ; gestion et autogestion ; atmosphères... Il s'agit du premier atelier organisé par l'Agence qui soit aussi structuré.

Le jeu, mis en place, pour la première fois, remporte un franc succès. Il permet d'initier le débat de manière rapide et d'entrer dans le projet. Les deux temps de travail incitent les participants à structurer leur propos et bien distinguer ce qui est de l'ordre du diagnostic de ce qui est de l'ordre du projet. Le fait d'organiser cet atelier bien amont, avec des guides de question et des règles du jeu, permet de limiter l'animation de notre équipe. Nous nous positionnons plus dans l'écoute et la prise de notes. Le système de pictogrammes donne un résultat visuel et nous permet de recueillir plus de données : nous croisons la restitution des échanges avec les plans annotés par groupe.

La réunion s'achève par une restitution par groupe des participants. L'échange est fluide, le débat riche pour le projet d'aménagement. Madame Prigent et moi-même, sommes satisfaites du nouvel outil proposé. Ce premier temps de « concertation » a été imaginé dans l'optique de poursuivre la démarche lors d'un deuxième temps de restitution qui aurait lieu en phase AVP. Le compte-rendu de ces deux temps, rédigé succinctement sous forme de « listes », n'est pas transmis à la maîtrise d'ouvrage. Nous spatialisons ces éléments afin de les soumettre lors de la présentation de l'Avant-Projet Sommaire.

Début mars, une réunion est organisée à l'agence avec le géomètre, Mme Prigent et moi-même afin de faire le point avant la présentation de l'Avant-Projet Sommaire : croiser les enjeux de la conception urbaine avec ceux des réseaux et de l'assainissement. Il s'agit tout particulièrement d'esquisser le calendrier possible du projet et des travaux à venir. Nous craignons un ralentissement du projet lié à l'étude générale que doit réaliser l'Agence de l'Eau sur la commune nouvelle afin d'obtenir des financements. L'assainissement étant le premier élément à mettre en œuvre lors de ces travaux, son dessin dès la phase AVP paraît indispensable afin que la commune nouvelle discute avec l'Agence de l'Eau. Un calendrier phasé selon les rues est proposé. Le dispositif participatif est abordé avec le géomètre. Un retour aux habitants à l'issue de la phase AVP apparaît primordial afin de leur présenter l'avancement. Nous retravaillons le projet afin de présenter l'avant-projet sommaire.

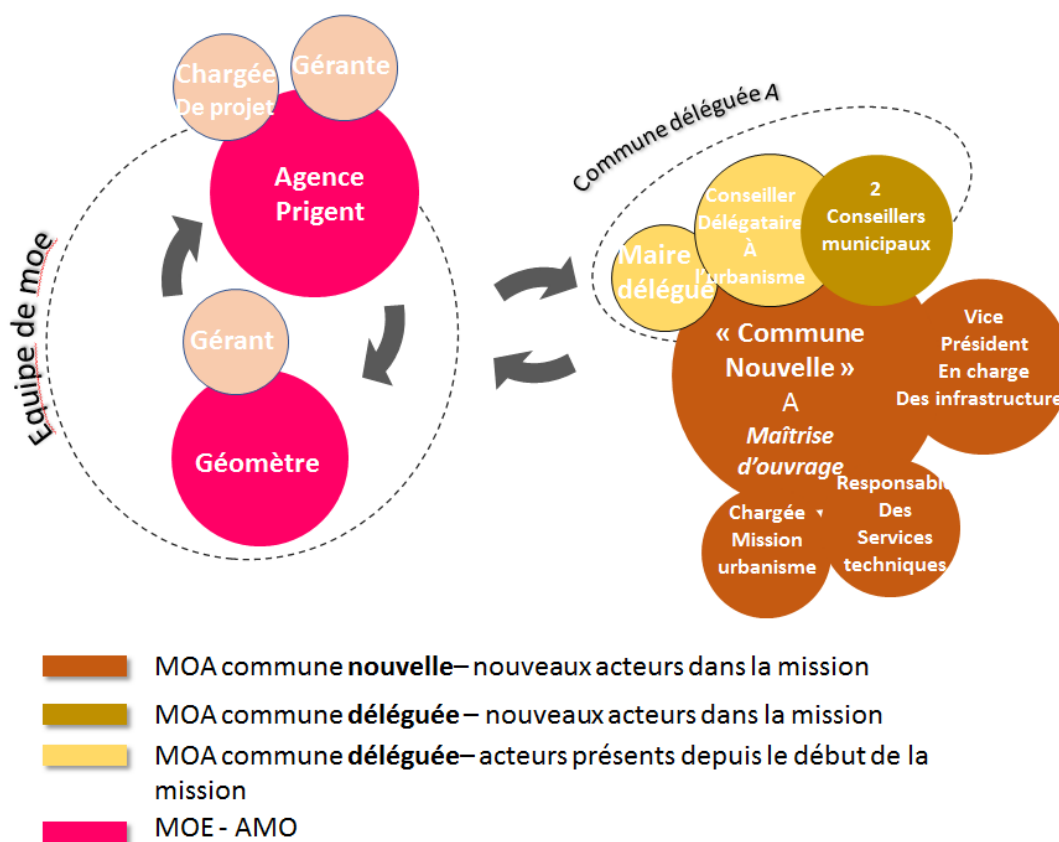
#### ***2.1.1.3.3 Présentation de l'Avant-Projet Sommaire en cours face à une nouvelle MOA***

Le comité technique de restitution de la phase d'Avant-Projet Sommaire est la première réunion sur le projet qui se profile avec les élus depuis la création de la CN-A. L'agence Prigent, au courant de cette fusion depuis janvier 2016, n'identifie pas clairement les nouveaux référents du projet. La mission de MOE ; initialement pilotée à l'échelle de l'intercommunalité, devient un projet porté à l'échelle de la commune nouvelle. Aucun élu ou technicien ne semble très au fait des changements en cours, ou à venir du côté de la collectivité.

**Personne n'a présenté officiellement la nouvelle MOA à l'équipe de maîtrise d'œuvre.** La commune nouvelle repousse la date prévue initialement pour ce comité technique de l'avant-projet. L'Agence Prigent découvre progressivement les nouveaux acteurs lors de cette première réunion, sans vraiment percevoir les rôles de chacun et leur positionnement vis-à-vis de la mission. Sont présents (Figure 37) :

- La maire de la CD-A ;
- L'adjoint à l'urbanisme de la CD-A et deux conseillers municipaux de la CN-A ;
- Le vice-président en charge des infrastructures de la CN-A ;
- Le responsable des services techniques de la CN-A ;
- La chargée de mission urbanisme de la CN-A.

Figure 37 Acteurs présents à la réunion phase Avant-Projet Sommaire



Source : Ségolène Charles

Il s'agit d'affiner les éléments d'aménagement : des premières propositions sont soumises en « dessin filaire » pour les trois rues et la place. Madame Prigent fait un retour sur la concertation et les principaux points qui y ont été abordés (Figure 38).

Figure 38 Retour sur la concertation : extrait support de présentation

### Points d'amélioration exprimés

- **Voitures**
  - On voit trop le stationnement de la place : faudrait-il le cacher ?
  - Les voitures ne tournent pas instinctivement vers la rue du commerce (repenser le rond-point)
  - Les gens tournent en rond pour se garer,
  - Présence de voitures ventouses,
  - Parking toujours plein, les voitures ne vont pas jusqu'au parking de l'école,
  - Cohabitation difficile aux sorties d'école.
- **Patrimoine** : On ne fait pas attention à la chapelle
- **La place** :
  - Elle n'est pas conviviale, triste, on ne s'y promène pas.
  - L'école n'est pas assez visible depuis la place,
  - Des terrasses, « oui mais aujourd'hui c'est bruyant »,
  - Bijouterie : des habitants viennent de Cholet, ils ne trouvent pas le centre-ville.
- **Piétons** :
  - Visibilité, problème avec les piétons,
  - Beaucoup d'espaces verts qui ne servent à rien,
  - Mobilier urbain jugé peu esthétique.



Source : Agence Prigent

Les élus et les techniciens expriment leur satisfaction face à ce premier temps participatif et sur l'intérêt du travail qui a été mené avec les participants. Mme Prigent présente et discute ensuite des pistes d'aménagement avec les élus concernant : le stationnement sur la place que le plan propose de conserver mais réagence ; le végétal ; les matériaux possibles ; les déplacements ... Comme dans la plupart des réunions techniques et de pilotage, l'adjoint au maire intervient beaucoup et réagit davantage que le maire à la présentation de l'Agence et aux orientations du projet. Un des conseillers municipaux propose d'élargir le parking de la place principale et d'offrir ainsi davantage de stationnement. Le géomètre lui répond que la concertation n'a pas fait remonter de telles demandes, ni les études récentes. Cette réponse permet de clore le débat et d'aborder des questions jusque-là peu abordées.

Mme Prigent soulève l'importance de considérer les façades en fonction de la teinte choisie pour le sol des futurs aménagements. Elle suggère à la commune nouvelle de se faire accompagner par des organismes tels que le CAUE afin de s'appuyer sur les qualités patrimoniales et l'histoire de la commune pour que la teinte choisie assure une cohérence entre les différents secteurs du centre-ville.

Les élus restent dubitatifs : « comment peut-on faire repeindre des façades aux habitants ? Elles ne nous appartiennent pas ! » s'interroge l'adjoint à l'urbanisme. Madame Prigent prend l'exemple d'un aménagement récemment réalisé par l'agence. La démarche de participation a permis de créer une émulation chez les habitants qui, pour la plupart, ont repeint spontanément leur façade à la suite de l'aménagement.

À la fin de la réunion, Mme la maire insiste pour caler des dates pour organiser des rencontres avec les commerçants : « *nous ne ferons rien sans eux* ». Une deuxième rencontre de « *coproduction* » avec les habitants est envisagée, le plus rapidement possible : « *le but c'est qu'on leur propose un projet non finalisé (..) L'important c'est que les habitants soient impliqués* » souligne Mme la Maire. L'adjoint à l'urbanisme confirme cette position : « *si l'on n'associe pas les gens, cela ne marche pas* ».

#### **2.1.1.3.4 Une « concertation » avec les habitants, évaluée par la maire comme une « coproduction »**

La phase AVP a duré 6 mois, les dates ayant été régulièrement décalées par la MOA. La CN-A a qualifié de « concertation pilote » ce premier temps d'implication des habitants. C'est aussi une première expérimentation pour l'Agence, et Mme Prigent me laisse carte blanche pour développer de nouveaux outils. À l'aide du dispositif proposé, les habitants ont été invités à exprimer leur besoins et remarques sur le futur aménagement mais n'ont pas pris part à l'élaboration des études de conception. Nous pouvons donc estimer que le niveau de participation atteint est celui de la concertation, alors que la maire qualifie la démarche de coproduction.

En nous appuyant sur les indicateurs de portée de la participation, nous observons des difficultés proches de celles révélées en phase esquisse. **Le dispositif n'est pas véritablement intégré** au projet ni bien articulé à ses différentes phases. En effet, à la demande des élus, nous avons réalisé une balade urbaine en phase de conception, alors que ce dispositif est habituellement utilisé dans une phase plus précoce, de diagnostic ou d'esquisse afin de faire un état des lieux du site avec les habitants.

Les résultats du questionnaire devaient être diffusés aux participants lors de la balade urbaine. Nous avons donc planifié une deuxième réunion habitante en fin d'AVP à cet effet. **Le principe de continuité est donc surtout pensé et envisagé par l'Agence Prigent**, nous verrons par la suite qu'il sera malmené par les élus.

En termes de **transparence, les outils déployés sont toujours minimes**. L'Agence prend des notes, analyse les discours des participants *a posteriori*, les remarques écrites ou collées sur les plans afin de restituer à l'aide d'un support de présentation. Cette restitution est succincte et rédigée sous forme de liste à puces. Elle ne situe pas le dispositif dans le contexte du projet, son avancement du projet et ne tente pas de décrire de manière exhaustive les éléments soulevés lors de la réunion. Aucun de ces résultats ne sera transmis aux habitants, mais seulement à la maîtrise d'ouvrage.

**Le choix de participants à ce premier atelier n'est pas anticipé par la MOA ni par l'Agence Prigent**, qui n'a jusque-là jamais réalisé de panels citoyens. Le questionnaire en ligne, s'avère intéressant pour toucher des habitants qui ne viendraient pas aux ateliers, mais il ne permet pas d'inclure les publics dans leur diversité. Les populations peu à l'aise ou incapables d'utiliser un ordinateur ou internet ne peuvent pas participer. Les principes d'inclusion et d'égalité sont encore peu satisfaits.



Enfin, en termes d'argumentation, rien n'est exposé aux participants qui sont simplement « consultés » sur des questions en lien avec le projet mais sans leur rendre compte du lien entre leurs apports et les décisions prises.

La phase d'avant-projet sommaire a fait l'objet d'une réunion de concertation. Les indicateurs de portée de la participation mettent en évidence la difficulté de la MOA à saisir les enjeux méthodologiques mais aussi celle de l'Agence Prigent à bien les maîtriser.

Le décalage constant des dates et les changements de posture des élus vis-à-vis de la participation, soudains et inexplicables, n'encouragent pas à déployer un dispositif pensé sur le long terme.

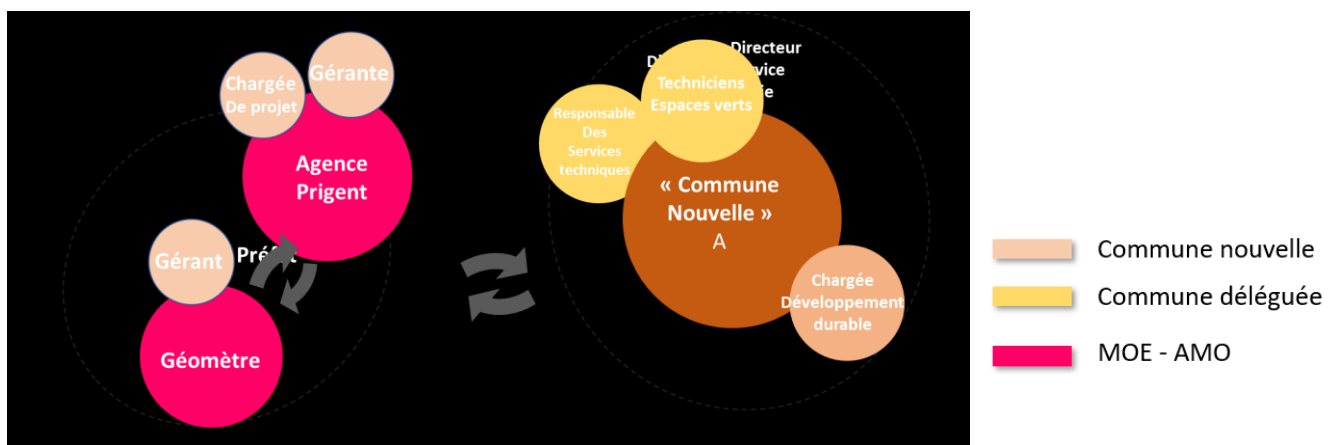
### 2.1.1.4 Un dispositif participatif qui se réduit en Phase Avant-Projet Définitif

A l'issue de la phase d'Avant-Projet Sommaire, le projet semble en bonne voie et la démarche de participation acceptée, voire même vivement encouragée par les élus. À notre demande et avec leur accord général, une réunion avec les services techniques des espaces verts de la CN-A est organisée fin juillet 2016. Leur travail est apprécié par les habitants. Par une démarche volontaire, créative et atypique, ils proposent des événements et des installations remarquables par tous : des fêtes des fleurs sont organisées, des plantations potagères ; les ronds-points sont ornés de plantes et de décorations thématiques qui changent au fil des saisons, etc. Nous espérons nous appuyer sur cette dynamique pour les inclure dans le projet d'aménagement.

#### 2.1.1.4.1 Choix et discussion sur site des végétaux avec les services techniques espaces verts

Nous pensions seulement rencontrer le directeur des services techniques chargé des espaces verts pour une première réunion (Figure 39), mais il est accompagné par deux de ses collègues ainsi que par la chargée du développement durable de la commune nouvelle.

Figure 39 Acteurs présents lors de la réunion technique avec le service Espaces Verts



Source : Ségolène Charles

Après une présentation à la mairie des grandes lignes du projet, nous discutons sur site de tous les aspects du projet relatif au végétal et affinons le projet en direct par des dessins sur plans que nous avons préparés. Les services techniques souhaitent encourager une continuité végétale sur tout le cœur du centre-ville. La question de l'entretien est discutée : les techniciens présents acceptent la proposition de l'agence de végétaliser en pied de mur. Le directeur des services techniques estime qu'il est indispensable que les habitants soient tenus au courant, comme eux-mêmes disent avoir l'habitude de le faire : « *Quand on leur envoie une lettre c'est trop impersonnel, nous on préfère frapper aux portes* ». La concertation avec les habitants sur les questions du végétal permettrait de les sensibiliser à des questions d'entretien des haies qui poussent et réduisent la largeur des trottoirs. Nous envisageons aussi une visite en pépinière avec élus et techniciens dans les prochaines phases du projet. À l'issue de cette rencontre, il est convenu que nous résumions sur plan les différentes propositions discutées et que nous leur envoyions pour validation (Figure - Confidentiel 3). De leur côté, les techniciens doivent nous transmettre un tableau de synthèse des essences végétales qu'il est possible d'insérer pour le futur aménagement.

Figure - Confidentiel 3 Extraits de la restitution du travail avec le service Espaces Verts

Document absent par respect des engagements de confidentialité pris auprès des parties prenantes au projet

La réunion avec le service Espaces Verts permet à l'Agence Prigent d'inclure leur expertise technique sur la question du végétal. Il est discuté pour répondre aux besoins tout en s'inscrivant dans les enjeux du futur aménagement. Par exemple, sur la place principale, les arbres peu qualitatifs sont supprimés pour libérer les perspectives. Un arbre majestueux à proximité de l'angle vient participer à la structuration urbaine.

À la suite de cette réunion avec les services techniques aux espaces verts, l'équipe de MOe travaille l'aménagement de la place principale en intégrant leurs idées. Le géomètre nous envoie, au-delà de son domaine de compétence et de sa mission, une proposition spatiale pour l'aménagement de la future place. Surprises par cette proposition, nous estimons que l'aménagement dessiné n'améliore pas les problématiques observées pour la place et ne prend pas en compte suffisamment les avis exprimés par les habitants (Figure - Confidentiel 4).

Mme Prigent suggère de présenter les deux *scenarii* au comité technique prévu fin août.

## Figure - Confidentiel 4 Propositions pour l'aménagement de la place principale

Existant

proposition 1 du géomètre

proposition 2 du cabinet Prigent

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

La place actuelle est peu investie par les habitants : lors de la balade urbaine, ils soulignent qu'elle est « occupée par le stationnement, qu'elle n'est pas conviviale et manque de terrasses ». Le centre-ville commerçant n'est pas identifiable comme le déplorent habitants et élus : au giratoire depuis le Sud, les personnes extérieures qui cherchent le cœur de ville ont tendance à continuer tout droit au lieu de tourner à gauche.

La proposition du géomètre offre des terrasses plus généreuses pour les cafés. Pour autant, elle ne résout pas la question du stationnement qui occupe un large espace sur la place et n'offre pas un lieu d'usages multiples. Le dessin du giratoire incite à continuer tout droit en arrivant depuis le Sud de la ville et donc n'oriente pas vers le cœur de ville commerçant.

La proposition de l'Agence Prigent intègre des terrasses plus généreuses qu'actuellement. Elle suggère de positionner le stationnement en bordure de la place pour libérer l'espace tout en mettant à distance les jeux du bord de la route. Elle propose l'installation d'une structure de jeux ainsi que d'assises pour les adolescents qui ont tendance à investir l'abri bus et gêner les usagers. Un travail de sol vient marquer l'entrée de ville à l'Ouest et un motif sur la place amène une harmonie entre les différents espaces inévitablement scindés par les cinq rues vers lesquelles s'oriente le giratoire.

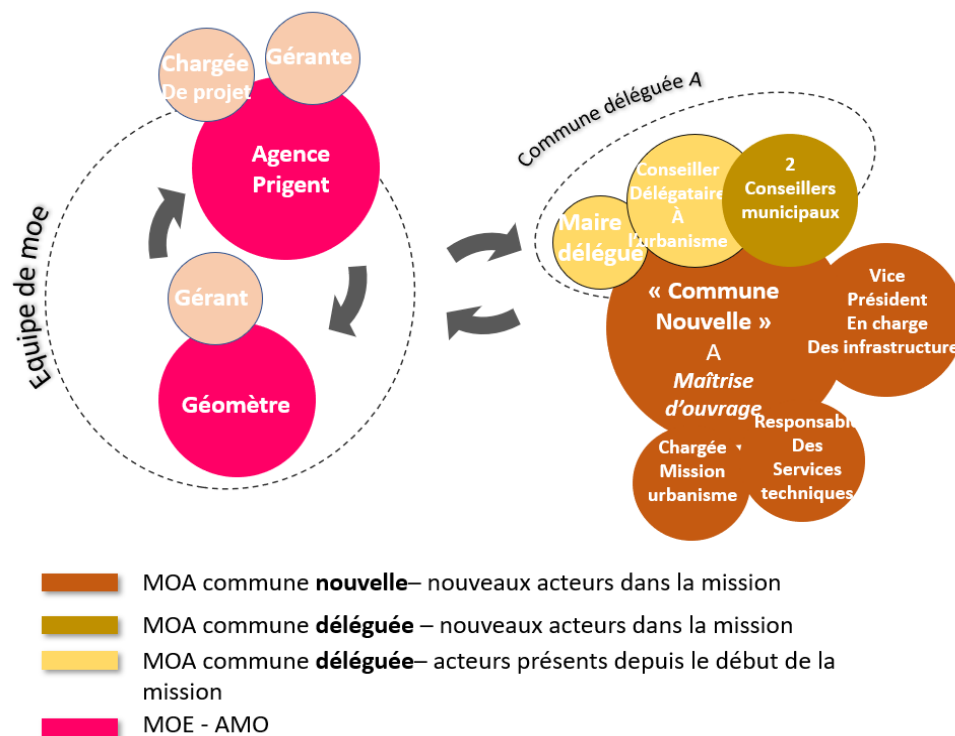
### 2.1.1.4.2 Comité technique : concerter avec les commerçants et communiquer auprès des habitants

La table ronde réunissant les élus et les services techniques, les commerçants et l'Agence Prigent ainsi que le géomètre (Figure 40), a pour objet de présenter :

- Une synthèse de la rencontre avec les espaces verts
- L'avancement de l'avant-projet avec des premières propositions de mobiliers.

Invités par le maire, les participants choisissent le scénario 2 de l'Agence Prigent estimé « *plus avant-gardiste, esthétique, aéré, moderne, fluide* », mais demandent d'affiner la question du stationnement. Comme à son habitude, la réunion se clôt autour de la question du calendrier. La maire insiste sur l'importance de le caler « *avec vous, les commerçants* ». L'adjoint à l'urbanisme de la commune nouvelle souligne l'importance « *des travaux pour communiquer sur les accès possibles* ». L'objectif serait de « *créer un buzz en même temps en phase travaux afin d'éviter que les gens oublient les commerces* »<sup>129</sup>.

Figure 40 Acteurs présents lors de la présentation de l'AVP



Source : Ségolène Charles

La commission urbanisme de la commune nouvelle valide son calendrier et s'occupe de la problématique des réseaux, comme l'explique le vice-président de la CN-A, en charge des infrastructures. Fin septembre

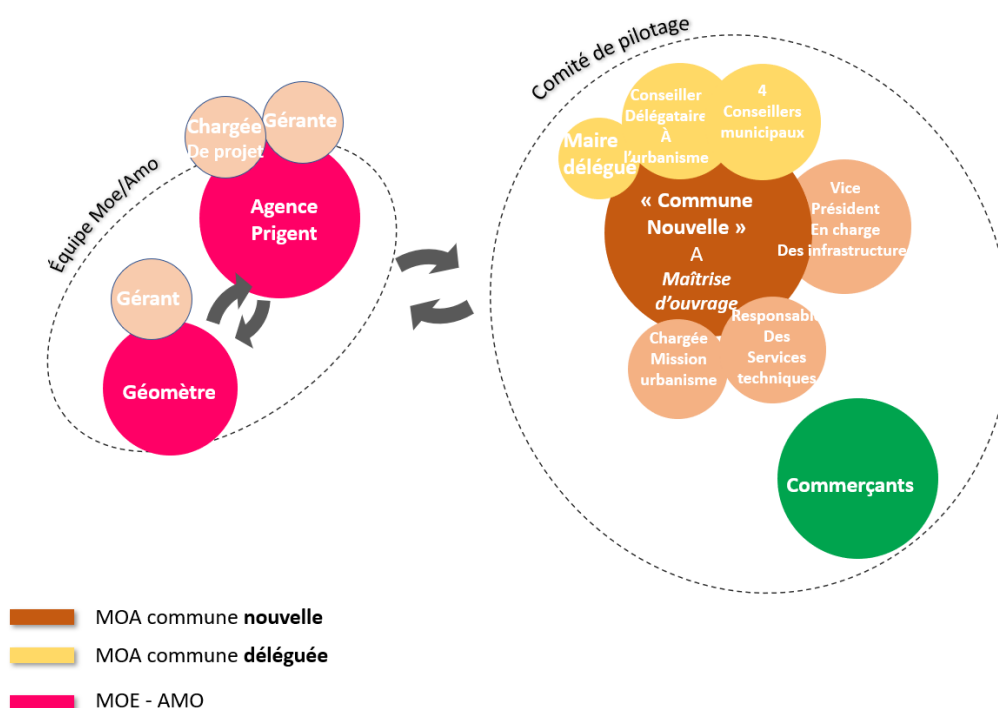
<sup>129</sup> Adjoint de la commune A, comité technique restitution AVP.

2016, la phase d'avant-projet est close soit un peu moins d'un an après le début de l'étude d'esquisse. Le seul travail avec les habitants qui a été intégré au projet porte sur les conclusions obtenues lors de la balade urbaine et de l'atelier.

### 2.1.1.4.3 La validation de la phase AVP et un probable contrat pour une démarche de participation

La réunion finale se déroule devant le comité de pilotage (Figure 41), qui comprend la maire et son adjoint à l'urbanisme de la CD-A, complétés par le vice-président en charge des infrastructures, le responsable des services techniques et la chargée de mission en urbanisme et planification urbaine.

Figure 41 Acteurs présents lors de la présentation finale de l'AVP



Source : Ségolène Charles

La réunion a lieu en début de soirée. Sont présents quelques conseillers municipaux ainsi que le responsable des espaces verts ; madame la maire est absente.

L'adjoint à l'urbanisme explique que le travail de l'équipe de MOE lors de la dernière réunion a été présenté au conseil municipal fin Août et que les élus du conseil sont très favorables au scénario 2 proposé par l'Agence Prigent.

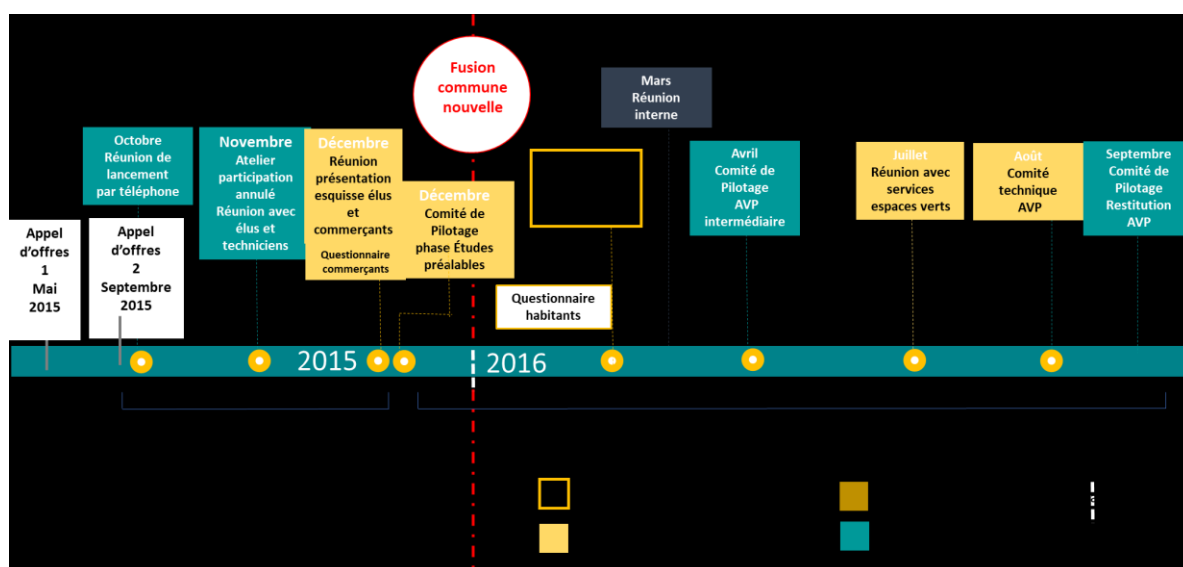
Une courte discussion s'engage sur la thématique de la concertation à engager en priorité avec les commerçants, avec des dates précises définies après l'état des lieux de l'assainissement.

L'adjoint à l'urbanisme défend une approche « *sociocratique* » du projet : « *Y'a rien de pire pour un élu que de construire un centre-ville. On se pose la question de comment on implique les gens ? Il y a deux manières de faire la politique et les impliquer une fois que c'est figé, à mon sens c'est mieux de le faire ensemble, et on est partenaires...* »

L'Agence propose une plateforme pour informer des changements du centre-ville, une balade en marchant avec les habitants, des ateliers sur les thématiques des jeux, des futurs usages de la place, et de la valorisation des commerces. Une expérimentation pourrait être, enfin, l'occasion d'affiner les futurs usages de la place qui fait l'objet de l'aménagement.

Tous s'accordent sur le principe, et nous demandent une méthodologie ainsi que des honoraires pour une mission d'AMO concertation pour la dernière semaine de septembre. La réunion suivante avec les habitants aurait lieu fin novembre 2016. La phase AVP est validée par la MOA et son conseil municipal. La mission est officiellement terminée et nous attendons le futur appel d'offres afin de poursuivre la mission d'aménagement dans les phases suivantes (Figure 42).

**Figure 42 Étapes du dispositif participatif en lien avec les réunions de la mission de MOE**



Source : Ségolène Charles

#### **2.1.1.4.4 - Post mission : le dispositif participatif annulé et remplacé par une réunion d'information « réseaux » avec les riverains**

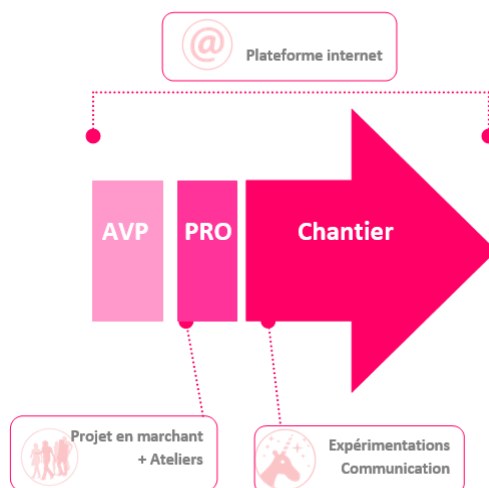
Une fois la phase d'avant-projet validée et la mission terminée, je rédige en octobre une méthodologie précise pour impliquer les habitants et la transmets à la MOA (Figure 43). Nous proposons un site internet ou une page dédiée afin de tenir informés, en temps réel, les habitants, les usagers et les commerçants de l'avancement du projet. En phase chantier, ils pourraient contribuer à répertorier les rues bloquées et les sens de circulation pour accéder au centre-ville. Ce dispositif démarrerait immédiatement, en recensant les travaux réalisés et serait mis à disposition jusqu'à la livraison de l'aménagement. En phase « PRO »<sup>130</sup>, nous

<sup>130</sup> La phase PRO a pour objectif, selon la loi MOP de : « préciser par des plans, coupes et élévations, les formes des différents éléments de la construction, la nature et les caractéristiques des matériaux et les conditions de leur mise en œuvre ; déterminer l'implantation, et l'encombrement de tous les éléments de structure et de tous les équipements techniques ; préciser les tracés des alimentations et évacuations de tous les fluides ; établir un coût prévisionnel des travaux décomposés par corps d'état, sur la base d'un avant-métré ; permettre au maître de



envisageons des ateliers thématiques en lien avec les problématiques à affiner. En début de phase chantier, nous proposons en option une expérimentation sur des éléments à affiner et à tester, entre autres, sur la place.

**Figure 43 Dispositif participatif proposé pour les phases PRO et chantier**



*Source : Agence Prigent*

Nous n'avons aucune nouvelle de la MOA concernant l'appel d'offres pour la suite de la mission de MOE. En janvier 2017, soit quatre mois plus tard, la chargée à l'Urbanisme et à la Planification de la CN-A nous recontacte et nous demande d'expliciter certains points de la méthode, en particulier l'expérimentation proposée en phase chantier.

En mars 2017, soit cinq mois après la réunion de la fin de l'Avant-projet et toujours sans nouvelle de la chargée d'urbanisme, je reçois un mail nous annonçant une réunion publique concernant l'assainissement et le projet d'aménagement urbain. Nous sommes priés de préparer une présentation pour la semaine suivante. Ce message nous est transmis par une chargée d'opération assainissement que nous n'avons jamais rencontrée et qui ne nous a jamais été présentée.

**La réunion publique de fin d'AVP initialement prévue afin de restituer l'état d'avancement du projet aux habitants se transforme en réunion des riverains sur l'enfouissement des réseaux.** À la demande des élus locaux, celle-ci doit être menée et animée par le géomètre de l'équipe de MOE qui nous contacte et nous exprime son incompréhension quant à la demande de la maîtrise d'ouvrage. L'objectif de cette réunion serait d'informer les riverains des travaux de réseaux à venir. Pour le géomètre, cette réunion est une « aberration », la société d'électricité n'étant même pas conviée alors qu'un raccordement de compteurs d'électricité aux maisons est envisagé.

---

l'ouvrage, au regard de cette évaluation, d'arrêter le coût prévisionnel de la réalisation de l'ouvrage et, par ailleurs, d'estimer les coûts de son exploitation ; déterminer le délai global de réalisation de l'ouvrage ».

La chargée à l'Urbanisme et à la Planification de la commune nouvelle, notre interlocutrice privilégiée, n'est pas au courant de cette demande, et me prie de contacter la chargée d'opération assainissement. Il ne nous semble pas prudent d'animer cette réunion car :

- Seuls les commerçants et riverains sont invités.
- Elle aura le format d'une réunion publique. Elle a été prévue sans nous prévenir. Il y a de très fortes chances que les gens expriment légitimement leur mécontentement.
- Enfin, elle ne s'insère absolument pas dans le dispositif de concertation.

Nous confirmons notre absence à la chargée et lui exposons nos réticences.

Par ailleurs, la méthode mise à jour pour la concertation, que nous avons soumise à la commune nouvelle début janvier, n'a toujours pas été validée par celle-ci : l'adjoint à l'urbanisme nous explique avoir présenté le projet et défendu la concertation en conseil municipal mais qu'aucune décision n'a été prise à ce sujet.

Un mois plus tard, nous sommes recontactées par la responsable du service Assainissement de la commune nouvelle, qui nous reproche de ne pas lui avoir transmis toutes les pièces techniques de l'AVP, alors que celles effectivement transmises sont conformes au cahier des charges. Le géomètre partage notre avis « *Je pense très sincèrement que les pièces produites répondent parfaitement au CCTP, même si elles n'en portent pas tout à fait le même nom. Nous avons pour moi parfaitement rempli la mission... et même plus !* ».

Ces deux événements nous surprennent. Le géomètre nous explique que toutes les communes nouvelles de ce territoire, avec qui il travaille, ont des problèmes de gouvernance et que les élus se mettent en retrait vis-à-vis des dossiers en lien avec leurs communes. L'adjoint à la commune nouvelle en infrastructure lui précise trois points :

- Il « prend du recul vis-à-vis du dossier » et laisse désormais travailler les techniciens sur le sujet.
- Les élus de la commune A ne sont pas encore prêts pour lancer l'appel d'offres, « *l'aménagement de l'espace public ne permettant pas de répondre à lui seul aux problèmes des commerçants en centre-bourg* ».
- La CN-A lancera une consultation pour les aménagements et nous pourrons bien évidemment y répondre...

Un de nos cotraitants, qui travaille sur le PLUi, nous apprend que la chargée à l'Urbanisme et à la Planification urbaine de la CN-A est au « *bord du « burnout » et perd pied* ». Par ailleurs, les élus de l'opposition de la commune initiale A ont été relégués à d'autres fonctions au sein de la CN-A et se plaignent de l'absence de projet en cours. L'aménagement traîne depuis longtemps et la fusion des communes nouvelles crée un énorme dysfonctionnement interne. Les postes changent, de nouvelles personnes s'emparent des dossiers, et celui de l'aménagement du centre bourg qui était sous la direction de la commune A se retrouve sous la direction d'une commune nouvelle en pleine restructuration.

En octobre 2017, un nouvel appel d'offres est publié pour la suite de la mission d'aménagement. L'Agence Prigent fait une proposition avec la même équipe de MOE que celle présentée en AVP. Elle inclut une démarche de participation à hauteur d'une dizaine de milliers d'euros TTC, comprenant plusieurs ateliers,

une réunion publique, une journée d'inauguration, des journées d'accompagnement de la MOA pour la mise en œuvre du dispositif et les aspects de communication ainsi que des comptes-rendus imagés diffusables pour chaque temps aux habitants. **Notre offre ne sera pas retenue car évaluée trop chère : une équipe de géomètres est finalement choisie pour la suite de l'aménagement...**

Une dizaine de mois plus tard, le géomètre nous recontacte, surpris : les plans du dossier de travaux sont, à la ligne près, les dessins proposés en phase AVP par notre équipe de maîtrise d'œuvre.

#### ***2.1.1.4.5 Un niveau de participation en deçà des objectifs de l'Agence Prigent mais satisfaisant pour les élus***

La phase d'Avant-Projet Définitif a fait l'objet de nombreuses réunions avec les élus, les commerçants et l'équipe de maîtrise d'œuvre. Dès janvier, l'Agence Prigent apprend la fusion de la commune nouvelle et le changement de maîtrise d'ouvrage. Les élus de la commune créée expriment leur désir de proposer une « concertation pilote » à cette échelle, qui serait menée par l'Agence Prigent. Cette dernière souhaite s'emparer de cette ambition et développe un premier dispositif abouti dans un contexte de début de collaboration avec les laboratoires de recherche. Cependant, le budget alloué par la commune nouvelle pour le dispositif participatif est réduit. Au cours de cette phase, les élus décalent les réunions prévues initialement. **Les élus abordent très régulièrement la question de la « concertation » ou de la « co-production » mais aucun dispositif participatif n'est organisé.** Seule une collaboration avec le service technique Espaces Verts de l'ordre de la coproduction est observable lors de cette phase.

Le **principe de continuité** du processus participatif, y compris à un stade d'information, a du mal à être mis en œuvre. Les dispositifs envisagés dès la phase « Esquisse » par l'Agence Prigent n'interviennent, à la demande des élus locaux, qu'en phase Avant-Projet Sommaire du projet urbain. Par ailleurs, l'absence de définition précise des référents techniques et politiques donnent lieu à une présence très variable des porteurs de projets et de leurs services techniques : il devient ainsi difficile d'envisager le projet urbain participatif de manière globale et cohérente. Le prolongement du dispositif participatif prévu par l'Agence Prigent à l'issue de la phase Avant-Projet Sommaire n'est pas maintenu par la maîtrise d'ouvrage.

En termes de **transparence** dans la diffusion des informations, on constate que les comptes-rendus, rédigés par l'Agence à destination de la MOA, ne sont pas diffusés au public. Une seule affiche a été réalisée par l'AMO concertation afin de convier les habitants au premier temps de concertation. Ce n'est pas tant un manque de volonté, qu'un manque de moyens et de méthode qui paraît empêcher la mise en place d'un dispositif « transparent ». Cet aspect n'est pas suffisamment perçu comme un enjeu important par les élus non plus.

Le **principe d'argumentation** a été partiellement respecté : les demandes des habitants ont été intégrées par l'équipe de MOe jusqu'à l'arrêt des démarches participatives, mais la construction de choix des élus à partir des avis des habitants est restée peu visible.

En termes « **d'égalité** », les habitants n'ont pas eu la possibilité, dans leur diversité, d'avoir accès à la démarche du fait de la déficience du dispositif d'information. Inquiets de la décroissance du nombre de

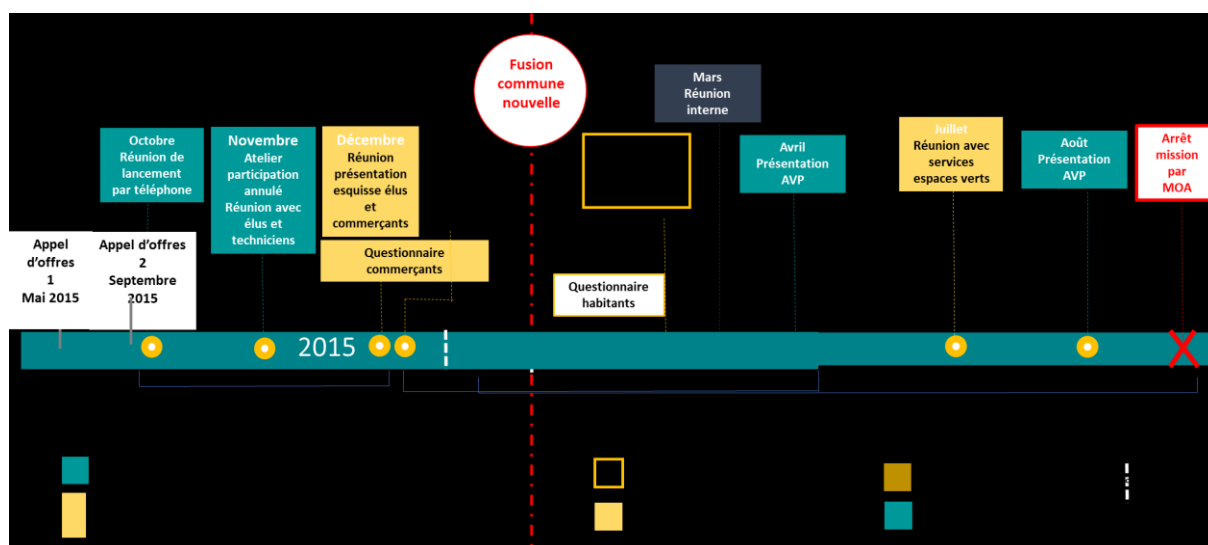
commerces dans le centre-bourg, les élus locaux ont souhaité avant tout mobiliser majoritairement les commerçants et les riverains, selon eux les plus concernés par la problématique commerciale.

Une fois la mission d'Avant-Projet terminée, de nombreux revirements de situations bousculent le dispositif participatif et la méthodologie soumise par l'Agence Prigent à la commune nouvelle.

### 2.1.1.5 Conclusion : un dispositif participatif restreint et peu en phase avec l'évolution du projet

La mission de MOe pour l'aménagement du centre-bourg de la commune A a fait l'objet d'un travail par l'équipe de MOe sur la phase d'Avant-Projet (Figure 44).

Figure 44 un dispositif participatif limité au regard des ambitions de départ



Source : Agence Prigent

L'Agence Prigent a encouragé les élus dans la mise en œuvre d'une démarche participative articulée avec la maîtrise d'œuvre. Dès le début de la mission, ces derniers ont souligné l'importance qu'ils attachaient à l'implication des commerçants et des riverains dans le projet. Dès la phase d'études préalables, les élus de la commune ont décalé et annulé l'atelier initialement prévu avec les habitants. Un seul atelier avec les commerçants aura lieu en phase d'études préalables. **Le niveau de participation vis-à-vis des autres habitants est donc inexistant.** Comme le met en évidence le Tableau 9, malgré un discours engagé, le dispositif est fragile. L'unique atelier organisé avec les habitants en phase Avant-Projet Sommaire ne s'inscrit pas dans un processus global de participation. Il est de l'ordre de la concertation, voire de la consultation sous la forme d'une enquête : les habitants sont invités à réagir sur le site, dans son état existant, mais l'état d'avancement du projet ne leur est pas présenté ni mis au débat. L'analyse de la mission a mis en évidence une démarche participative qui ne dépasse pas le niveau consultatif.

**Tableau 9 : Répartition entre élus et habitants des réflexions et du portage de la décision, selon les phases de la mission**

Phase du projet	Dispositifs participatifs mis en œuvre	Niveau d'implication	Type d'implication des habitants	Influence des réflexions des habitants sur la décision politique		Portage de la décision politique	
				Élus	Habit.	Élus	Habit.
Études préalables	Réunion de travail avec les commerçants	Aucun pour les habitants Consultation avec les commerçants	Commerçants invités à réagir et discuter du projet sur les espaces publics en lien direct avec leurs commerces : stationnement, terrasses	+++		+++	
Avant-Projet Sommaire	Questionnaire habitants. Diagnostic en marchant et ateliers thématiques en lien avec la mission	Concertation	Habitants sont invités à décrire les usages sur les espaces publics. Ils réfléchissent par groupes sur des thématiques en lien avec le projet, sur l'état du site actuel, mais ne réagissent pas sur les dessins de la mission.	+++		+++	
Avant-Projet Définitif	Réunion de travail avec le service technique Espaces Verts	Aucun pour les habitants Coproducteur avec le service technique Espaces Verts	Aucune. Le service technique Espaces Verts est invité à réagir en direct sur le projet. Les remarques et préconisations sont intégrées directement dans le projet.	+++		+++	

*+ Influence faible ++ Influence moyenne +++ Influence forte*

*Source : Ségolène Charles*

En conclusion, on peut observer que :

- Malgré l'abandon du dispositif, l'objectif initial des élus de la MOA est atteint, même s'ils ne l'expriment pas directement ainsi : le dispositif leur a permis de réaliser un « coup de communication » et d'illustrer un discours « pro-participation ».
- Le niveau consultatif atteint résulte, entre autres, d'une posture d'élus peu en capacité d'assurer les principes de continuité, de transparence, d'inclusion et d'intégration dans la mise en œuvre du dispositif participatif (Tableau 10).
- L'Agence n'atteint pas l'objectif de coproduction qu'elle s'était fixée. Elle a éprouvé des difficultés à mettre en œuvre une démarche participative ouverte et continue, alimentant chacune des phases d'élaboration de la conception et de la réalisation concrète du projet : les différents temps de travail prévus avec les habitants ont été décalés par la maîtrise d'ouvrage, sans explications données à l'agence Prigent. Les élus de la commune se sont avérés réticents à ouvrir le dispositif participatif au-delà des commerçants et des riverains. Le dispositif participatif n'a pas été articulé avec les éléments qui étaient à discuter aux différentes phases du projet, et sa **continuité** n'a pas été assurée.

Tableau 10 : Portée du dispositif participatif mis en œuvre et obstacles rencontrés

		Portée du dispositif participatif	Obstacles rencontrés
<b>Intégration</b>	Articulation et intégration de la démarche participative dans le management général du projet, lien avec d'autres démarches de démocratisation de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de système d'acteurs général qui perdure dans le temps du projet, et intègre à la fois les décideurs, les techniciens et les habitants-usagers, utilisateurs-commerçants...</li> <li>- Travaux demandés aux habitants pas directement en lien avec la phase d'étude et alimentant peu la conception.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des dispositifs participatifs pas envisagés par la MOA comme devant alimenter directement l'élaboration du projet.</li> <li>- Fusion de la commune nouvelle : restructuration au sein de la collectivité qui ralentit, voire stoppe, les démarches et les projets en cours sur le territoire.</li> </ul>
<b>Continuité</b>	Moments où les dispositifs participatifs sont envisagés en lien avec les phases d'études et les temps forts du projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Démarche participative qui ne perdure pas tout au long du projet (diagnostic en marchant réalisé en phase AVP), y compris à des niveaux d'information.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décalage des dates du planning fixé par la commune A puis par la commune nouvelle, du fait des conflits d'acteurs et de la fusion de la commune nouvelle.</li> <li>- Absence de techniciens relais, qualifiés et clairement identifiés au sein de la collectivité, suivant l'étude dans sa continuité.</li> <li>- Changement de MOA au cours de la mission, qui a pour conséquence un changement de positionnement vis-à-vis du dispositif participatif.</li> </ul>
<b>Transparence</b>	Accessibilité et diffusion des informations liées au projet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aucune diffusion d'informations sur les démarches, les résultats des dispositifs participatifs et les avancées du projet, excepté pour l'annonce d'un atelier avec les habitants.</li> <li>- Comptes-rendus non diffusés aux habitants.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de prise de conscience de l'importance de cet indicateur ni par la MOA ni par l'Agence Prigent qui ne l'encourage dans ce sens.</li> </ul>
<b>Inclusion</b>	Personnes impliquées dans la démarche et les dispositifs. Représentativité, diversité des publics atteints	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personnes impliquées : principalement les commerçants.</li> <li>- Les habitants ont été sollicités de manière aléatoire via des affiches et un panneau d'affichage électronique.</li> <li>- Pas de sélection des participants selon leurs profils socio-professionnels, géographiques..., pas de panel envisagé.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une MOA focalisée sur le point de vue des commerçants, et, dans une certaine mesure, des riverains.</li> <li>- Pas de prise de conscience de l'importance de cet indicateur par l'Agence Prigent.</li> </ul>
<b>Egalité</b>	Possibilité à tout membre de la société civile qui souhaiterait et estime être concerné par le projet, de participer aux dispositifs et de s'exprimer dans les débats.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Outils pensés de manière diversifiée par l'Agence afin de permettre à toute personne de s'exprimer.</li> <li>- Mais sollicitations des habitants essentiellement par une enquête sous la forme d'un questionnaire en ligne, peu facile d'usage par tous.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méthodes et outils de l'Agence Prigent inexistantes : pas de prise de conscience de l'Agence Prigent, qui n'encourage pas, par conséquent, la MOA dans ce sens.</li> <li>- Manque de méthode de la part de l'AMO et de la MOA.</li> </ul>
<b>Argumentation</b>	Caractère argumenté des échanges, des décisions, montrant comme les apports des citoyens sont pris en considération.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propositions retenues lors de l'atelier avec les habitants sont intégrées dans le projet et dans les décisions, avec le soutien et le rappel de la MOA.</li> <li>- Mais les décisions ne sont pas argumentées dans la communication officielle autour du projet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commande floue de la part de la MOA.</li> <li>- Fusion de la commune nouvelle qui rend opaque les jeux d'acteurs, modifie le portage du projet et complexifie le processus décisionnel.</li> </ul>

Source : Ségolène Charles

## 2.1.2 Analyse des jeux acteurs autour du projet urbain

Pour comprendre le rôle des élus au sein du système acteurs que compose le projet urbain, nous mobilisons la Théorie de la Régulation Sociale (TRS) de Jean-Daniel Reynaud (2005 ; 2007). Nous appréhendons le projet urbain comme une action collective, c'est-à-dire comme une « *forme de relation sociale ou d'interaction sociale présentant un caractère durable ou récurrent* »<sup>131</sup>. Il est envisagé à partir des rapports sociaux qui le traversent, en particulier de pouvoir et de négociation avec comme pour « *maille d'analyse principale* » (Bréchet, 2019), la relation entre les élus MOA et leurs prestataires. Il s'explique non « *pas par ses contraintes mais par ses décisions (...), non pas comme un déterminisme sur le modèle d'une explication physique mais comme les décisions d'un acteur* » (Reynaud et Richebé, 2007). Cette capacité d'action commune demeure un défi et un enjeu, « *toujours singulier dans le rapport à l'espace, au temps et aux personnes qu'elle implique* ». L'enjeu de l'action collective est l'avenir des acteurs qui entreprennent une action commune : elle s'appuie sur les processus de régulation (une négociation sur la durée) dont les acteurs sont à l'origine, parfois en souhaitant « prendre la main » (volonté de contrôle), parfois en offrant des résistances<sup>131</sup>.

L'analyse du déroulement de la mission A a mis en évidence une démarche participative relativement faible, ne dépassant pas le niveau consultatif. Elle a révélé les nombreuses incertitudes et les fragilités de sa mise en œuvre. L'action collective de la commune A s'est constituée autour du projet urbain mais n'a pu s'établir autour du dispositif participatif. Les habitants n'ont pas fait partie de la communauté de projet « (...) *qui s'affirmerait comme une capacité d'action commune* » à proprement parler.

Les principales difficultés rencontrées tiennent au flou entourant les attentes des élus autour de la participation et au manque de pérennité d'une MOA aux prises avec un contexte de fusion intercommunale et de constitution d'une commune nouvelle. Ainsi, la mission A se caractérise par une situation particulière où se dessinent deux actions collectives successives : en phase esquisse avec la MOA commune A , en phase AVP avec la MOA commune nouvelle, autour d'un même projet urbain : les interdépendances comprenant l'équipe de MOE, les élus, les services techniques, les commerçants qui forment l'action collective, sont transformées avec le changement d'un acteur central, la MOA administrative, technique et politique. Les règles établies entre ces nouveaux acteurs changent, tout comme la nature des négociations entreprises. L'Agence Prigent apparaît le pilier invariant de ces deux actions collectives. Or, elle est insuffisamment consciente de l'importance de faire clarifier, à la MOA de la commune puis de la commune nouvelle, ses préoccupations en matière de participation et de faire reposer les dispositifs participatifs sur une ingénierie de projet lisible et partagée.

Dans le cadre de notre analyse, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs auprès des acteurs de la commune A qui devient « Commune Déléguée A » (CD-A) après la fusion :

- La maire de la commune A, qui devient maire déléguée A.

---

<sup>131</sup> Intervention Jean-Pierre Bréchet, 13 février 2018 à l'Institut d'Administration des Entreprises : « La théorie de la régulation sociale : une théorie de l'action collective ? »



- L'adjoint à l'urbanisme de la commune A, qui devient conseiller municipal de la commune nouvelle A (CN-A),

Un an plus tard, nous avons rencontré des acteurs de la CN-A qui n'ont pas pris part directement à la mission étudiée :

- La maire de la CN-A et président de l'agglomération des six communes nouvelles déléguées (ancienne intercommunalité) du territoire.
- La Directrice Générale des Services de la CN-A, ancienne DGS de l'intercommunalité ;
- L'adjoint à l'urbanisme de la CN-A.

Leurs témoignages nous ont permis de nourrir notre vision du contexte de création de la commune nouvelle et de son impact sur la démarche de participation

### **2.1.2.1 D'une commune à l'ingénierie faible à la technostructure de la commune nouvelle A**

Dès le début, la mise en place d'une première action collective impliquant les habitants s'est avérée difficile avec la MOA. Le changement de MOA (CN-A) a complexifié la démarche et participé à l'arrêt du dispositif participatif initié avec difficulté par l'Agence Prigent.

#### **2.1.2.1.1 De la commune à la nouvelle commune : changement d'acteurs de la MOA**

La MOA avec laquelle nous avons travaillé au début de la mission était principalement constituée du maire de la commune et de son adjoint à l'urbanisme. La chargée d'aménagement urbain était alors occupée par le PLUi en cours sur le territoire et très peu présente sur cette mission de MOA.

Pour la maire, « concerter la population » (et non pas concerter avec) faisait partie de son programme : « *La concertation sera privilégiée, lors de débats publics ciblant les projets importants en cours de réflexion ou à venir.* »<sup>132</sup> avec le slogan : « *Expérience, écoute, concertation et action* »<sup>133</sup>.

Habitée aux conseils de quartier avec l'ancienne mairie, elle a expliqué aussi avoir travaillé deux ans à l'élaboration d'une médiathèque avec des associations, professeurs et bureaux des associations utilisatrice : « *On a fait cette première démarche et ça m'a servi d'exemple : je m'étais jurée de tout faire pour que la population soit informée de tout ce qu'on fait et d'avoir leur avis* »<sup>134</sup>. On remarque toutefois dans son vocabulaire une assimilation implicite du terme de concertation à celui de la consultation ou à de l'information.

Lors de la mission de maîtrise d'œuvre, elle s'est entourée d'un adjoint à l'urbanisme en qui elle avait toute confiance, avec lequel elle menait l'ensemble des réunions. Il défendait aussi une volonté de « concertation »,

<sup>132</sup> Extrait de son discours tenu dans un journal local, février 2014.

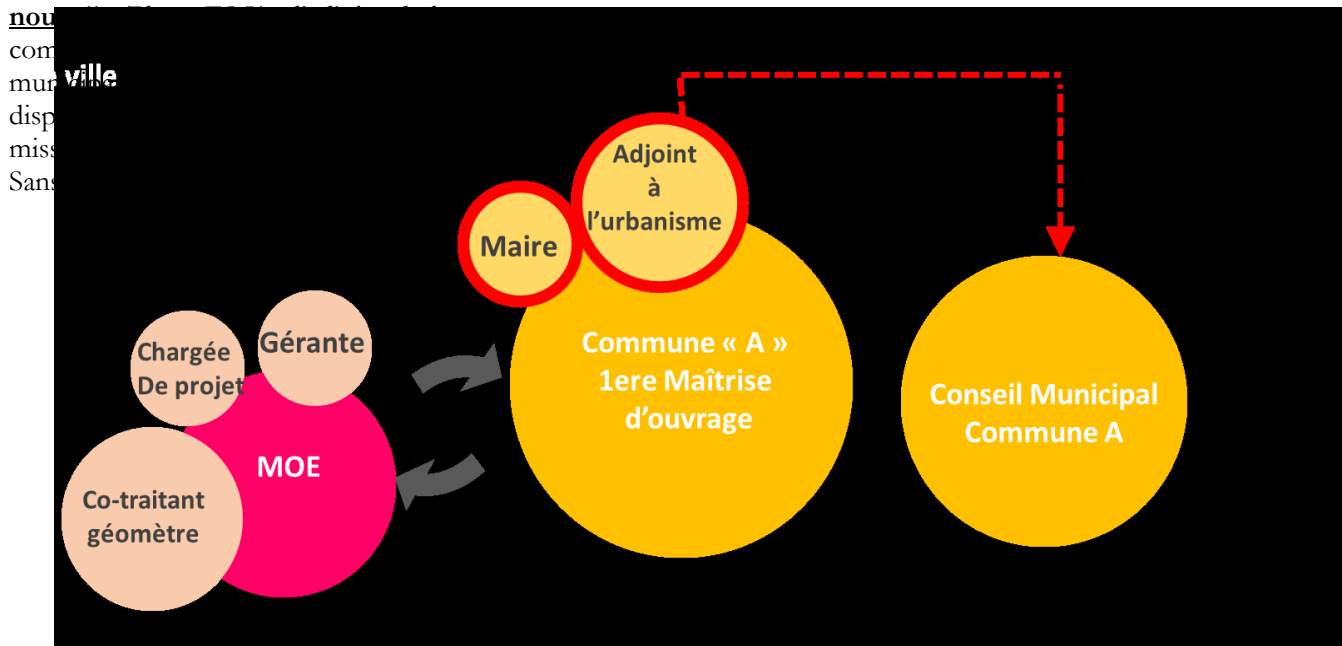
<sup>133</sup> Site internet de la liste pour les élections municipales de la commune A, janvier 2014.

<sup>134</sup> Entretien, Maire de la commune A, Mars 2018.

son mode de management dans son travail influençant sa manière d'appréhender son rôle d' élu « (...) *en termes de management, j'ai un comité de direction de quatre personnes qui tournent tous les quatre ans, et dans le lot je n'ai jamais pris quelqu'un qui était toujours d'accord avec moi ! (...) !* ». Connu pour sa prestance et son influence sur les élus du conseil municipal, il s'est emparé de la proposition de l'Agence Prigent de mettre en œuvre un dispositif participatif et l'a suggérée au conseil municipal, sans résultat. Cependant, en janvier 2016, la création de la commune nouvelle A a fait perdre, à la maire et son adjoint, leur autorité politique et le pilotage de la mission de MOe, au profit de nouveaux élus de la commune nouvelle. Par la même occasion, leur influence dans les décisions du conseil municipal diminue (Figure 45).

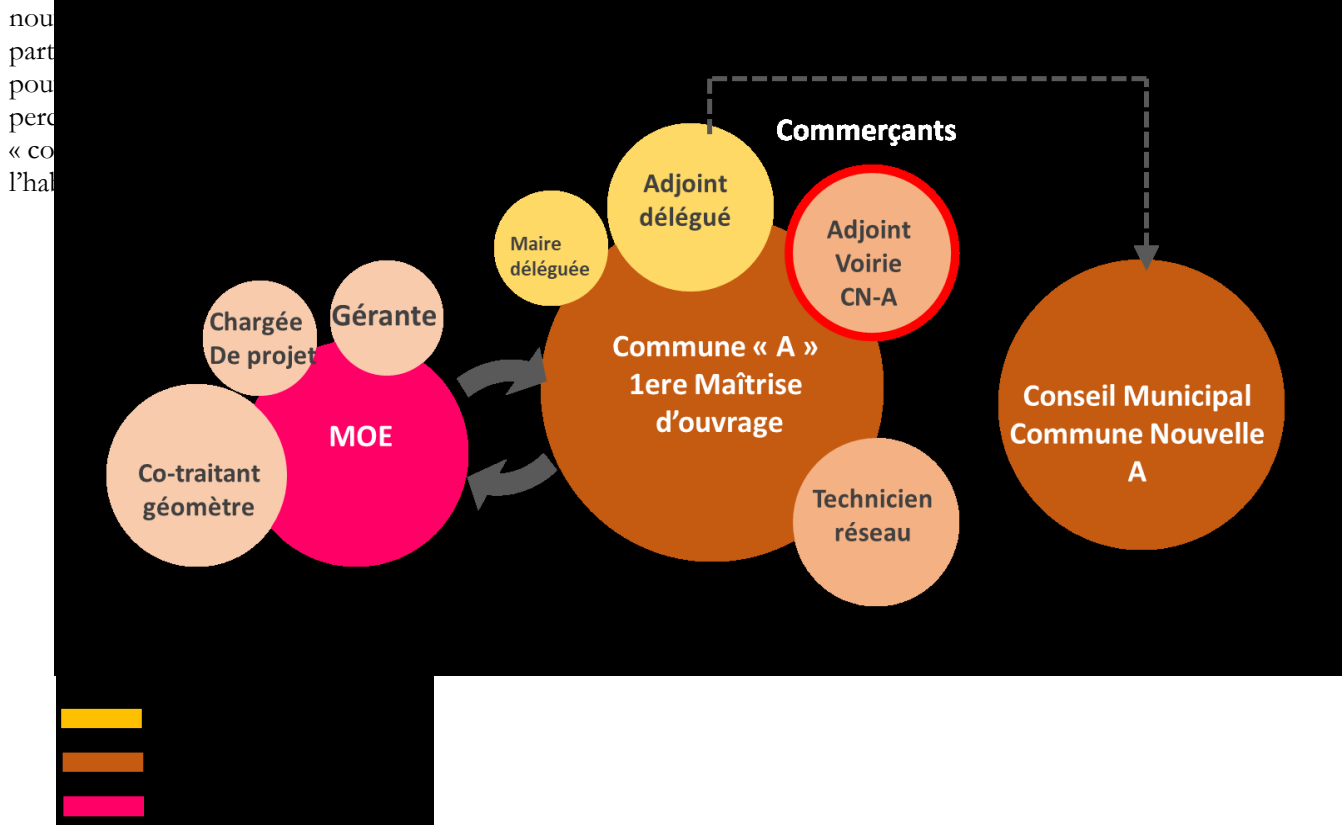
Figure 45 Un adjoint au maire au cœur des négociations

Avant la création de la commune



Après la création de la commune

nouvelle (phase AVP) : l'adjoint de la commune, malgré son changement de fonction, parvient à convaincre le conseil municipal de la commune

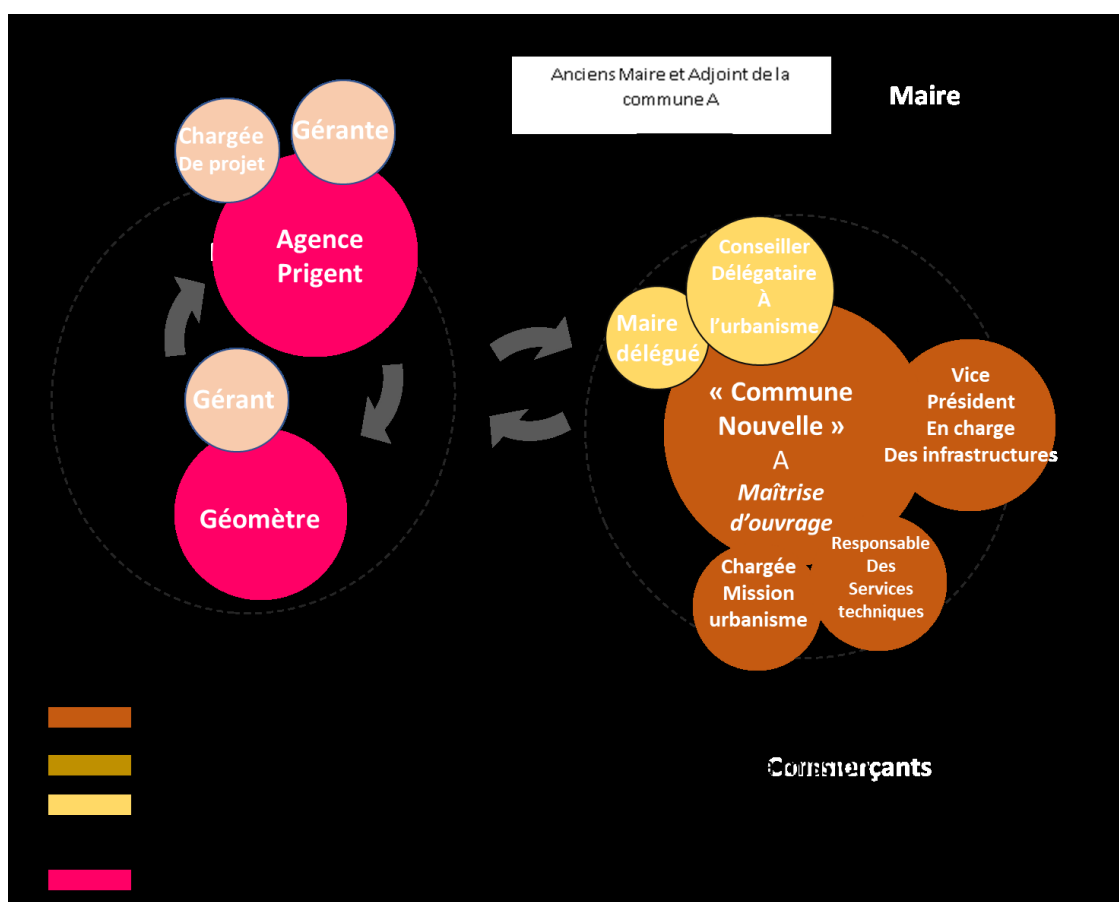


Source : Agence Prigent

Après la création de la CN-A, la MOA a été incarnée par de nouveaux acteurs et un nouvel échelon (Figure 46) :

- Le nouvel élu principal chargé de cette mission était « l'adjoint à la voirie » de la CN-A, qui n'avait pas suivi le projet jusque-là. Il n'était pas élu de la Commune A et en connaissait donc peu les enjeux.
- Le nouveau technicien principal chargé de la mission était « l'adjoint aménagement urbain et planification », aussi en charge du PLUi et ayant donc déjà travaillé avec l'Agence Prigent, mais parfois absent.
- La chargée d'aménagement est devenue l'interlocutrice de l'agence.

**Figure 46 Les acteurs de la MOA de la commune nouvelle**



Source : Ségolène Charles

La maire-déléguée et son adjoint à l'urbanisme de la commune A n'étaient donc plus maîtres d'ouvrage du projet. Cependant, ils accompagnaient les nouveaux chargés de projet de la CN-A, à les suivre comme il est convenu dans le fonctionnement de transition de la CN-A « *comme je suis sur place je reste pilote du projet (...) on est conscient que le pilote ne peut être qu'un élu du cru* »<sup>135</sup>. Mais elle n'avait plus de prise directe sur les décisions :

<sup>135</sup> Entretien, Maire de la commune A, Mars 2018.

« *Quand je dis pilote, on est concerté, c'est tout. On fait remonter si toutefois il y a des soucis en réunion de chantier, mais l'adjoint à l'urbanisme de la commune nouvelle qui est maître d'ouvrage pour tous les projets d'urbanisme* »<sup>135</sup> Ainsi, une fois la CN-A créée, elle n'a plus eu son mot à dire sur la poursuite du dispositif participatif : « *On a fait une réunion de concertation : on savait là où l'on voulait aller. Nous, après, on mène le chantier tel que la nouvelle commission l'a été décidé* »<sup>135</sup>.

Les nouveaux élus et techniciens de la CN-A, qui formaient la nouvelle maîtrise d'ouvrage, ont suivi la mission de MOA sans connaître les enjeux développés par la commune A pour le projet, ni les contenus précis de la mission de maîtrise d'œuvre.

La DGS de la commune nouvelle a déploré le manque d'information et de capitalisation des connaissances au sein des petites villes. Les personnes reprenant les dossiers à l'échelon de la commune nouvelle ont peiné à assurer la continuité du projet dans un contexte où :

- La structure technique et politique de la commune nouvelle fraîchement constituée était encore fragile.
- Ils devaient assumer de nouvelles fonctions parfois sans rapport avec leurs compétences précédentes.

On imagine la complexité pour cette nouvelle MOA de porter un dispositif participatif, sans compétence ou expérience particulière dans ce domaine au sein des services techniques de la commune nouvelle. La création de la commune nouvelle vient donc bouleverser le système décisionnel et technique.

## **2.1.2.2 Le rôle du maire transformé**

### ***2.1.2.2.1 La démarche de participation : peu centrale pour la commune nouvelle***

Dès le départ, le dispositif décisionnel de la commune A était fragile. La programmation a permis aux élus locaux de préciser les enjeux du projet urbain qu'ils souhaitaient mener sur leur commune, et d'identifier les acteurs à mobiliser ainsi que l'organisation à mettre en place. L'importance du travail de programmation a été peu identifiée par la maîtrise ouvrage occasionnelle. L'élu local doit pourtant définir et reformuler la commande du projet urbain à travers l'activité de programmation et à partir de ce qui émerge de la participation citoyenne. Les deux appels d'offres lancés pour la mission de maîtrise d'œuvre ne mentionnaient que des problématiques techniques. Plusieurs acteurs ont été mobilisés de manière hasardeuse par la maire dans son rôle de maître d'ouvrage. Ainsi, lors de la réunion de lancement, en octobre 2015, les personnes représentant la MOA n'ont pas été clairement déterminées. Les élus qui ont assisté aux différentes réunions ont varié en fonction de leur disponibilité, ce qui a posé des questions pour assurer la continuité et cohérence de la démarche de participation.

Ce système décisionnel était d'autant plus fragile que le processus était fortement séquencé par des missions fragmentées et discontinues :

- - **la mission de MOe a été fractionnée en plusieurs appels d'offres.** Pour l'adjoint à l'urbanisme de la commune, « *ce n'est pas parce que la Commune nouvelle A a voulu l'éteindre, c'est que l'on a voulu le faire morceau par morceau* »<sup>136</sup>. Il a fallu deux ans après la fin de la mission pour que la commune nouvelle décide d'enclencher la phase suivante : « *ils avaient tout découpé en mini bouts : Tranche ferme, tranche optionnelle...* » *tout ce micro petit déconpage, ça allait prendre un temps fou* »<sup>137</sup>.
- L'équipe de MOe, initialement en charge d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, a vu sa **mission d'AMO en concertation annulée après la phase AVP**, et repoussée par les élus de la commune qui ont privilégié la mission de maîtrise d'œuvre.
- Une fois la mission AVP finalisée, les élus ont délaissé la méthodologie proposée par l'Agence Prigent au profit d'une démarche portée par les élus, pour des raisons financières et parce qu'ils ont estimé être en capacité de la porter. Cette posture désespère et effraie pourtant certains techniciens, conscients de la nécessité de se doter des services d'un acteur extérieur : « *C'était un des gros sujets où je me suis entretenue à plusieurs reprises avec la chargée d'urbanisme qui était très embêtée : « Bah c'était les élus qui portaient eux-mêmes la concertation parce qu'ils avaient retenu une équipe qui ne savait pas faire. Et qui ne voulait pas faire* » »<sup>137</sup>.
- La rupture du dispositif s'explique aussi par la création de la commune nouvelle qui a entraîné un changement de MOA et a nécessité **un investissement fort de la part des élus et des services techniques** : « *la dynamique de la commune A s'est arrêtée, parce que à un moment donné, quand la commune nouvelle A s'est mise en place, il y a eu énormément de travail lié à sa mise en place et plus assez de temps pour continuer la partie opérationnelle* »<sup>137</sup>. Le bouleversement est tel que la mission de MOe est passée au second plan dans les priorités de la commune. **Le projet, central pour la commune A, l'est un peu moins pour la CN-A.**

#### **2.1.2.2.2 Un remaniement de la structure décisionnelle lors du « mandat de transition »**

Chaque maire, adjoint et conseiller des communes qui ont fusionné est devenu respectivement maire délégué, adjoint délégué et conseiller délégué jusqu'à la fin du mandat en 2020. La « commune A » se transforme ainsi en une « commune déléguée A » (CD-A) une fois la fusion effectuée. Le premier conseil de la CN-A pour le territoire a eu lieu en janvier 2016 avec l'élection de son maire suite au vote de deux cents élus. Autour de lui, les maires des communes déléguées deviennent, de droit, adjoints de la commune nouvelle.

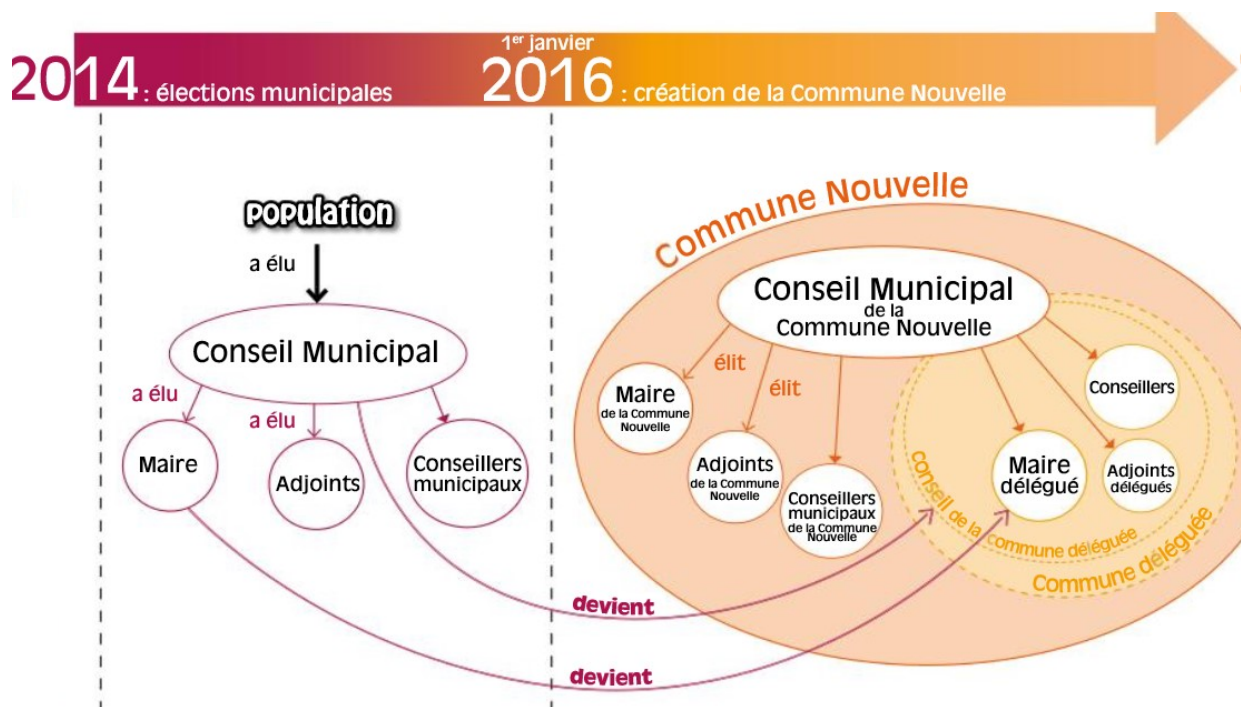
2016-2020 est une période transitoire pour les élus de la commune nouvelle qui ont été désignés pour une fonction communale de petite ville, et finalement siègent au conseil municipal d'une bien plus grosse structure municipale. En attendant le prochain mandat (Figure 47) :

<sup>136</sup> Entretien, Adjoint au Maire de la Commune déléguée de A, Mars 2018.

<sup>137</sup> Entretien Mme Prigent, juin 2019.

- Tous les anciens conseillers municipaux des communes déléguées siègent au conseil municipal de la commune nouvelle, comme le spécifient les deux premiers alinéas du I de l'article L. 2113-7 du Code Général des Collectivités Territoriales<sup>138</sup>.
- Des conseils communaux sont créés le temps du « mandat de transition » sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle. Le conseil communal est composé du maire délégué, de conseillers communaux, ainsi que, le cas échéant, d'un ou plusieurs adjoints au maire délégué.

Figure 47 Évolution du système politique de la Commune A



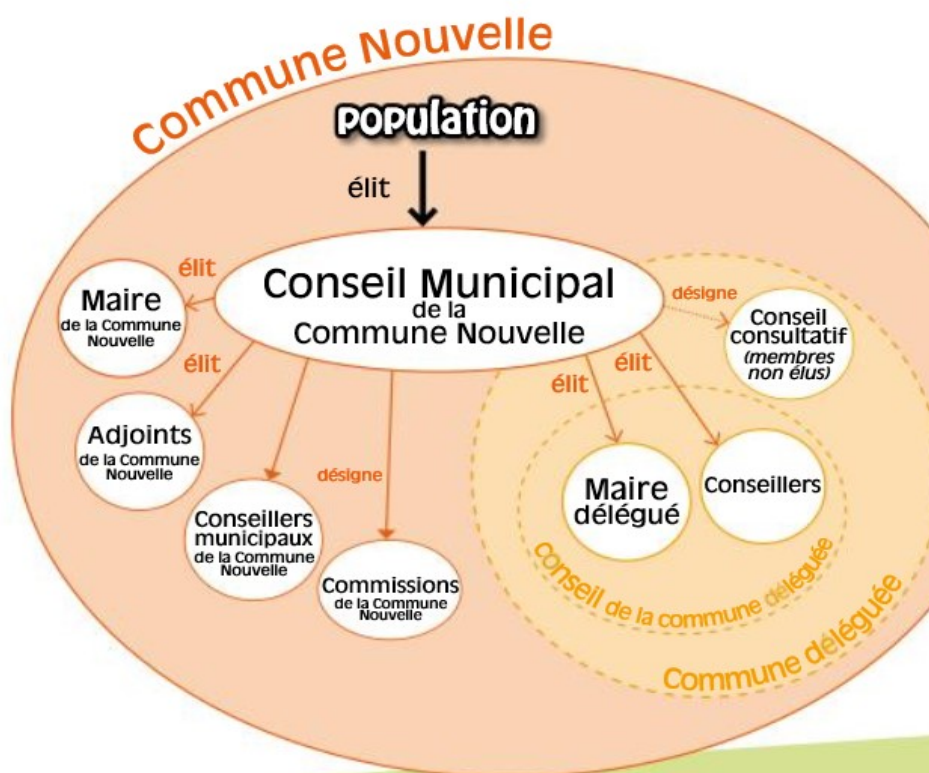
Source : Commune nouvelle A, 2016.

Lors de notre mission de maîtrise d'œuvre, la commune nouvelle fait donc face à une structure décisionnelle et politique extrêmement complexe et encore en cours de construction. Structure où, comme nous le verrons par la suite, entrent en collision des intérêts divergents, structure qui articule, tant bien que mal, l'échelon communal et celui des communes déléguées.

En 2020, la CN-A fera l'objet d'une élection en lien avec une commune de 25 000 habitants : le nombre des conseillers communaux sera défini par le conseil municipal de la commune nouvelle qui les désigne parmi ses membres (Figure 48). Ensuite, le nombre de conseillers municipaux sera celui d'une commune de 25 000 habitants.

<sup>138</sup> « Jusqu'au prochain renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal est composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes, si les conseils municipaux des communes concernées le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle ».

Figure 48 Election au sein de la commune nouvelle, mandature 2020

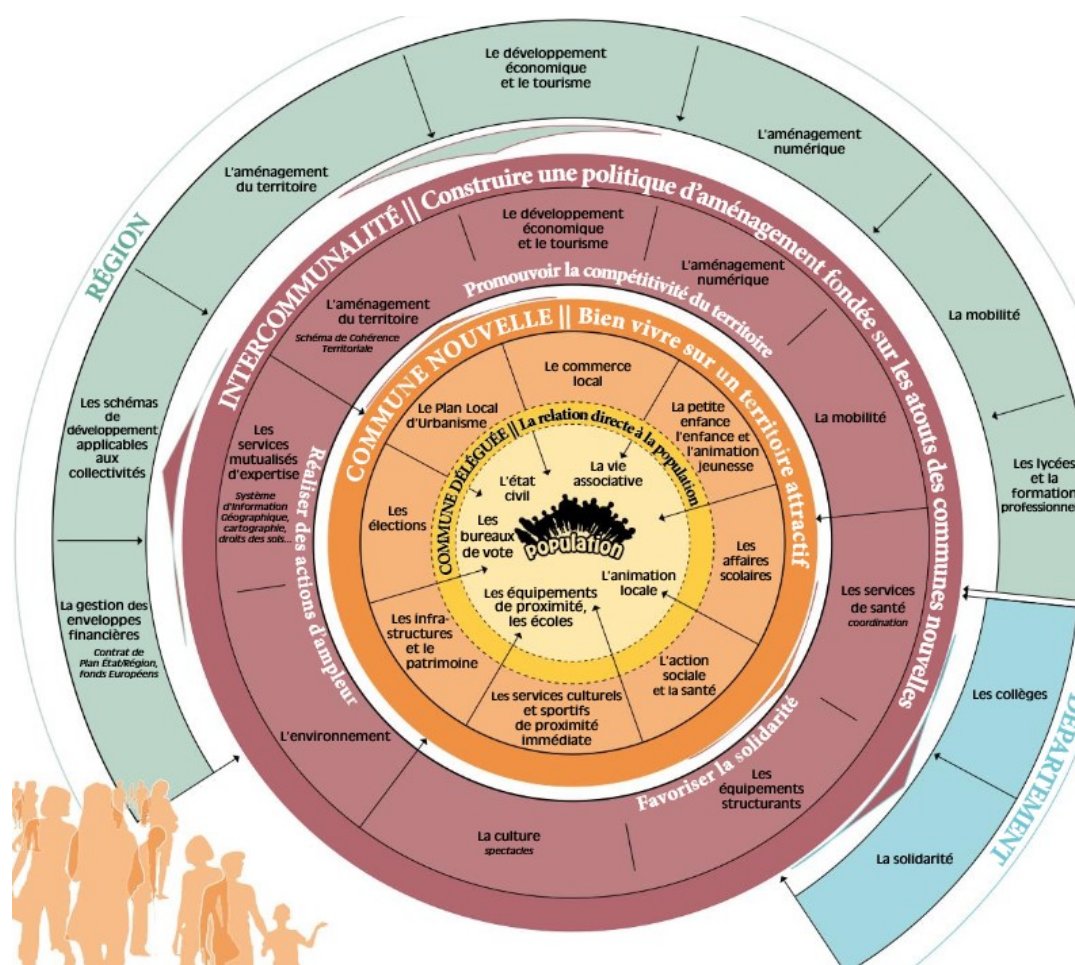


Source : Commune nouvelle A, 2016.

La Figure 49 synthétise les compétences de la commune nouvelle dont l'aménagement du territoire, de l'agglomération et de la commune déléguée intitulée « la relation directe à la population ».



Figure 49 Exemple de répartition des compétences selon les structures



Source : Commune nouvelle A, 2016.

Cette étude de cas illustre une situation exceptionnelle de création de commune nouvelle. Cette fusion entraînant un changement organisationnel soudain et mal maîtrisé, la démarche participative est reléguée au second plan par la nouvelle maîtrise d'ouvrage. Le déficit de méthode d'accompagnement de l'Agence Prigent n'a pas permis de pallier ces difficultés. Cette situation explique les écueils identifiés lors de la première partie de notre analyse.

### 2.1.2.3 Gestion des conflits et des désaccords : des négociations et régulations stoppées par la mise en place de la commune nouvelle

Les négociations de l'Agence Prigent avec la 1<sup>ère</sup> MOA pour mettre en place un projet urbain participatif ont été insuffisantes et les élus étaient moins ouverts aux démarches participatives que leur discours ne le laissait croire. Les négociations sont devenues inopérantes et sans objet lors du changement fondamental, et assez brusque, que la commune nouvelle a imposé aux élus et aux services techniques. Finalement, on est passé d'une situation d'amorce de dispositif participatif dans une petite ville à une ingénierie faible, à une

technostructure où l'échelon de la décision et le souci de « proximité » avec les citoyens et l'espace du projet, semblaient difficiles à concilier.

### **2.1.2.3.1 Une culture collaborative forte entre élus mais une incompréhension des ressorts de la participation**

#### 2.1.2.3.1.1 Une MOA habituée à la culture du géomètre et peu formée à la participation

Habitué à travailler avec des géomètres, les élus de la Commune A (principalement la maire et son adjoint à l'urbanisme) ont progressivement découvert une autre manière de faire de l'urbanisme. Leur appréhension traditionnelle de l'espace d'un point de vue purement technique avait jusqu'alors été alimentée par le recours à des géomètres comme maîtres d'œuvres des opérations d'aménagement. **Elle s'explique par des questions financières mais aussi par la difficulté à identifier la nature des expertises à engager dans de telles actions :** « *En fait, on confondait projet d'utilisation d'un espace donné et vision d'un espace* »<sup>139</sup>. Les élus étaient bien conscients de la nécessité de faire appel à des expertises singulières extérieures : « *Si on fait de l'urbanisme, on est incompétent donc on fait appel à des cabinets* »<sup>140</sup> (...) *je suis parti du principe que moi de toute façon je n'y connaissais rien et que mon rôle n'était pas de connaître les zones humides mais que c'était de mettre en œuvre la musique pour les gens avec lesquels on fait* »<sup>139</sup>. Ils ont reconnu, après l'expérience menée avec l'agence Prigent, une difficulté à repérer les compétences nécessaires et adaptées aux objectifs de leurs projets : « *C'était notre culture, c'était simple, on avait un terrain on prend on découpe etc. mais il n'y avait pas de projet* »<sup>139</sup>.

L'Agence Prigent et le paysagiste ont proposé aux élus une autre approche de projet urbain, qui les a interpellés et intéressés : « *Arnaud (le paysagiste) était assez provocateur, mais en fait il avait raison, cela nous avait fait réagir ! Plusieurs temps, on y pense encore et on se dit finalement « il n'avait pas tort. »* »<sup>141</sup>. Cette découverte les a encouragés à poursuivre une démarche menée avec les habitants : « *On a fait cette première balade qui nous avait bien plu, qu'avec les élus. Quand il s'est agi de faire la rue des commerces et le boulevard Bretagne, on s'est dit, ce serait bien de refaire avec les mêmes et « nous on aimerait bien associer la population, un peu ce que l'on avait fait avec vous mais avec la population* »<sup>142</sup>. L'association de personnes aux profils différents et complémentaires, tout comme les méthodes de travail en binôme ont été une heureuse surprise pour la maire et son adjoint à l'urbanisme : « *J'ai beaucoup apprécié l'accompagnement bienveillant des élus. Ça a été pour moi une révélation de fond. Leur approche différente (le trublion qui rentrait dans le chou, le protocole d'écoute visualisé) permet de toucher en fonction des personnes les différentes approches intellectuelles de ceux qui étaient là* »<sup>142</sup>.

Mais cette nouvelle approche de l'aménagement urbain n'a pas pu se consolider. Alors qu'une vision de l'urbanisme plus contextuelle, fondée sur une attention aux usages et aux qualités que les personnes associent aux lieux, commençait à interpeller les élus, **la commune nouvelle l'a remise en question, d'autant plus que l'adjoint à la voirie a été désigné pour prendre en charge le dossier :** « *je pense que la commune nouvelle n'était pas prête à faire ça. Et on n'avait pas d'élus de la ComCom au début de la mission, enfin un seul qui était celui chargé*

---

<sup>139</sup> Entretien Adjoint délégué à l'urbanisme de la commune A, Mars 2018.

<sup>140</sup> Entretien délégué à l'urbanisme de la commune A, Mars 2018.

<sup>141</sup> Entretien maire de la commune A, Mars 2018.

<sup>142</sup> Entretien Adjoint délégué à l'urbanisme de la commune A, Mars 2018.

*de la voirie et qui était au ras des pâquerettes, il s'intéressait qu'aux trottoirs ! Lui, en plus prendre un architecte... !* ». Ainsi, les élus de la commune A, qui avaient évolué dans leur appréhension de la démarche de projet et de la participation citoyenne, se sont heurtés aux représentations du nouvel élu en charge de la maîtrise d'ouvrage, totalement étranger à cette approche : *« pour lui notamment, c'est un peu plus compliqué (...). En urbanisme c'est plus compliqué, on a un peu de difficultés à faire entendre raison, à faire entendre parce que nous on a une expérience sur le PLU qui a nous a coûté cher : on a deux OAP de l'ancien PLU qui n'ont pas de sens et on s'est fait allumer par les habitants. Moi je n'arrête pas de dire il faut consulter pour les OAP, il faut que les gens soient consultés, qu'on les fasse avec eux, et ça, c'est compliqué »*.

Ce changement de portage du projet a conduit la nouvelle maîtrise d'ouvrage, privilégiant de nouveau l'aspect financier, à retenir un cabinet de géomètres. Ce cabinet a proposé une prestation extrêmement minime, approfondissant peu le travail déjà réalisé, comme le géomètre associé à notre équipe l'a confié à la directrice de l'agence : *« Quand ils ont lancé l'appel d'offres Entreprises, le géomètre m'a appelé et m'a dit : « tu as vu le dossier qu'ils ont lancé pour les entreprises ? C'était pratiquement nos plans ! ». Ils n'ont presque rien fait et donc c'est pour cela que ce n'était pas cher »*<sup>143</sup>.

Pourtant, les entretiens semi-directifs montrent qu'initialement, les élus de la commune A associaient essentiellement la participation à des objectifs de communication et d'évitement de conflits.

#### **2.1.2.3.1.2 Un maire qui défend une vision consultative de la « concertation »**

**La maire de la commune A et son adjoint se présentaient comme des élus très ouverts à la participation, voire avec une posture avant-gardiste par rapport à leurs homologues :** *« Je ne dis pas que je n'en ferai pas (de la participation), parce que l'on apprend toujours. Je suis contente que ce soit quelque chose que l'on ait mis en place avant que l'on n'en entende parler »*<sup>144</sup>.

**Les entretiens semi-directifs révèlent leurs préoccupations de pouvoir rester libres des décisions prises, sans se tenir forcément aux avis exprimés.** *« Après, les élus prennent leurs décisions, quelquefois ce n'est pas forcément ce que l'habitant avait décidé mais on a concerté »*.

**Pour la maire, la « concertation »** n'est pas une « perte de pouvoir ». Elle est présentée comme une « aide à la décision » mais qui se révèle surtout précieuse comme un moyen « d'éviter les ennuis » : *« dès que l'on concerte, il y a un consensus qui se fait, et on n'a plus de soucis après » ; « il faut absolument les concerter pour avoir leur avis et avoir un consensus, parce que si l'on ne concerte rien du tout, les habitants ne sont pas contents et disent « on n'aurait pas ça ou, pas fait ça » »*<sup>144</sup>. À plusieurs reprises, la maire de la commune A a justifié son intérêt pour la « concertation » par le souci de limiter les conflits avec les habitants : *« on n'a plus de soucis après », « on évite les ennuis », « on fait consensus », « on évite les problèmes derrière quand on concerte la population »*. Elle cite l'exemple d'un peintre qui avait été intégré à une démarche participative et qui, le projet presque finalisé, souhaite revenir dans la salle où il était installé précédemment : *« mais attends t'étais là quand on a fait le projet, tu as voulu cette salle par rapport à la*

---

<sup>143</sup> Entretien Mme. Prigent, juin 2019.

<sup>144</sup> Entretien, Maire de la commune A, Mars 2018.

*lumière (...) C'est niet, c'est clair, c'est niet* »<sup>145</sup>. La « concertation » lui semble un moyen de justifier des décisions prises auprès de personnes qui critiqueraient le projet, comme si elle utilisait en fait le terme de « consultation » ...

Cette focalisation sur un enjeu d'évitement des conflits avec les habitants contribue à expliquer la manière dont les élus envisagent les publics concernés par la démarche et ses temporalités :

- **Les élus appréhendent d'office la démarche participative comme pouvant se limiter aux riverains et aux commerçants** « *ce qui nous paraissait le plus pertinent c'était les riverains. On a bien vu dans notre démarche, il y avait peu d'habitants extérieurs* ». Ils n'ont pas cherché à se poser plus la question des personnes potentiellement concernées par l'aménagement. Ils étaient surtout soucieux de ceux qui seraient le plus impactés et qui risqueraient de se mobiliser par une contestation visible, politiquement délicate à gérer, compte tenu des enjeux liés à la sauvegarde du commerce en centre-ville.
- **Ils abordent la participation comme un dispositif de recueil d'idées, essentiellement à travers des réunions publiques, dont la teneur et la portée restent assez limitées** : « lors des réunions de quartier on y va et on présente très rapidement les compétences de chaque adjoint. Les adjoints présentent le sujet et après on leur dit « *maintenant voilà on est chez vous, est ce qu'il y a des aménagements que vous souhaiteriez ? Souvent, ce sont des jeux pour les enfants dans les squares, c'est des petits trucs* ». Cette approche de la participation les a confortés dans l'idée **qu'ils pouvaient eux-mêmes l'animer**, sans recourir à des compétences particulières ou à des tiers pour l'organiser.
- De ce fait, **ils ne sont pas ouverts aux conseils de l'agence, pourtant AMO, qu'ils ont choisis** : pour Maïwenn Prigent, « *le pilote c'était l'adjoint à l'urbanisme. Il ne m'écoutait pas, il ne m'écoutait pas et ne voulait pas m'entendre* ». Notre équipe est parvenue à convaincre les élus de la commune de la pertinence d'une telle démarche, en me présentant comme une « experte » du sujet, malgré mon expérience encore assez limitée : « *Et je t'ai présentée comme experte de la concertation ! Tu venais d'arriver, c'était drôle, c'était très drôle moi j'ai bien aimé. Et c'est un des trucs, qui a débloqué : il a vu qu'on n'était pas complètement au ras des pâquerettes* »<sup>146</sup>. Mais l'enjeu de communication de la démarche l'emporte sur les autres dimensions liées à la qualité du projet : « Il a dû aller phosphorer par-ci par-là et ça lui a fait « Ping »: on va être le projet pilote de toute cette commune nouvelle. Il ne faut pas oublier que lui il est dans la *communication* »<sup>147</sup>.

Finalement, les échanges entre l'Agence Prigent et les élus de la commune A, ainsi que les objectifs du projet urbain, n'étaient pas en phase : alors que le prestataire avait pour objectif d'atteindre un niveau de coproduction voire de codécision, les élus se fixaient implicitement un niveau de l'ordre de la consultation. Autrement dit, alors que l'Agence Prigent tente de convaincre les élus de la commune A de mettre en place

---

<sup>145</sup> Cette démarche a été menée par une agence d'architecture connue pour être « réticente » (Leonet, 2018) aux dispositifs participatifs.

<sup>146</sup> Entretien Mme. Prigent, juin 2019.

<sup>147</sup> Entretien Mme. Prigent, juin 2019.

une « communauté de projet » autour d'un « projet urbain participatif », ceux-ci aspiraient à une communauté de projet élaborée autour de la seule mission de MOe (Figure 50), en impliquant éventuellement et ponctuellement certains habitants.

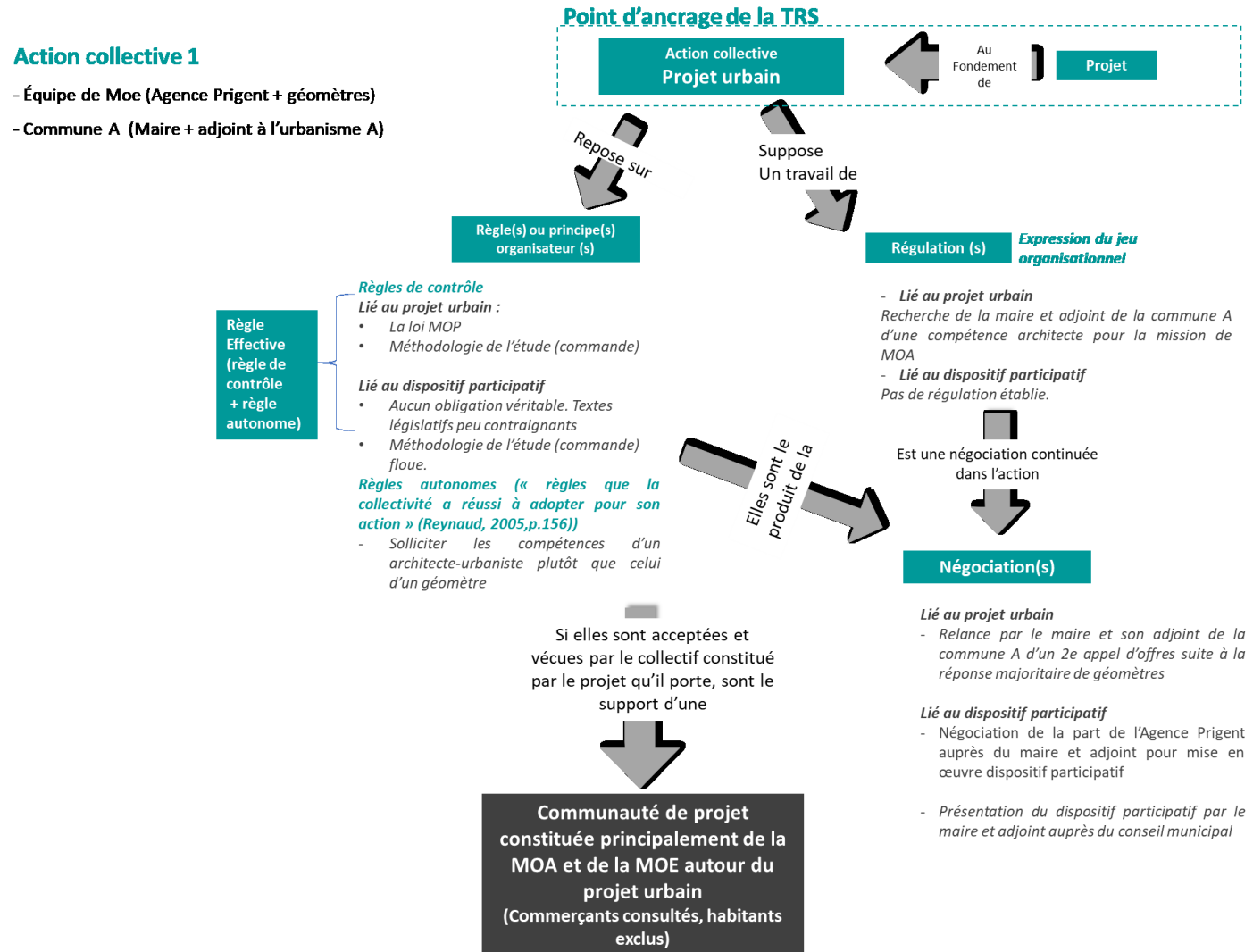
Implicitement, leurs attendus ne justifiaient pas la mise en place d'une démarche plus ouverte, inscrite dans la durée, nourrissant directement la réflexion sur les contenus du projet, à chacune de ses phases, comme le proposait l'agence, qui n'a pas identifié ces points de blocage et leur origine. Ainsi, cette MOA a donné le sentiment d'être ouverte à la participation, mais n'a pas cherché à structurer son projet à partir d'elle.

Figure 50 Action collective en phase ESQ : la commune est MOA

Action collective 1 (phase ESQ) :

- Equipe de MOe
- Commune A (maire + adjoint à l'urbanisme)

L'action collective en phase « Esquisse » se déploie principalement autour de l'équipe de MOe et de la MOA. Elle repose sur des règles clairement établies pour la mission MOe (loi MOP) mais plus évasives pour le dispositif participatif. Les élus, au cœur des régulations, s'investissent pour que l'Agence Prigent mène le projet, et non un bureau d'études de géomètres, comme il est habituel sur leur territoire. Ils apprécient l'idée d'impliquer les habitants, sans pour autant souhaiter que ceux-ci soient considérés comme parties prenantes de la communauté de projet. L'adjoint au maire tente de négocier auprès du conseil municipal pour instaurer des ateliers participatifs, mais la volonté politique n'est suffisante pour créer une réelle régulation et instaurer une action collective propre au dispositif participatif.



La première MOA d'une petite ville semble ouverte à la participation mais ne joue pas le rôle de régulateur et n'alloue pas la place suffisante à l'Agence Prigent comme régulateur du dispositif.

Dans un deuxième temps, la création de la commune nouvelle a eu un impact fort sur le portage de la mission de MOE, donc sur le dispositif participatif. Nous allons à présent revenir sur cette deuxième action collective.

### ***2.1.2.3.2 La commune nouvelle, deuxième MOA : un recul dans la démarche participative engagée***

Pour la maire de la Commune A, la création de la CN-A « *n'est pas une lubie, c'est quelque chose qui s'est construit au fil du temps* »<sup>148</sup>. Le territoire sur lequel est implantée la commune nouvelle est connu pour sa dynamique collaborative à l'échelle intercommunale et à l'échelle des pays, dynamique qui s'est instaurée entre les élus, et entre les services de leurs villes respectives : « *on travaille ensemble depuis des années, des années, des années entre nous, enfin plus de 30 ans* »<sup>148</sup>. Ce territoire assez unique a favorisé et expérimenté la logique de la mutualisation dans des termes assez avancés<sup>149</sup>. La réforme territoriale, avec les lois NOTRe et Pélissard encourageant les fusions de communes en France avant janvier 2016 par le maintien des dotations de fonctionnement, a motivé les élus pour accélérer le processus déjà en marche : « *Sans la réforme territoriale, je crois qu'on l'aurait fait (la fusion de la commune nouvelle), avant la fin du mandat ! On avait intérêt à se regrouper, à mutualiser* »<sup>148</sup>. Le contexte législatif a accéléré le processus « *en même temps, dans un mandat, on ne fait pas tout ce qu'on a dû, et il y a des éléments qui arrivent, voilà, l'État change les règles du jeu toutes les cinq minutes* »<sup>148</sup>. Les élus de la commune A estimaient que la fusion était indispensable pour le devenir de leur territoire à bout de souffle, tant d'un point de vue financier qu'administratif : « *On était la commune qui en avait le moins besoin parce que l'on se débrouillait tout seul, mais on arrivait à une limite au niveau administratif. Il aurait fallu qu'on évolue en termes de services techniques : les élus ont pris trop de place avec quasiment des temps pleins, il aurait fallu qu'on passe à une strate supérieure. Et cela aurait eu d'autres conséquences derrière* »<sup>148</sup>.

Ainsi, dès 2014, sans l'avoir annoncé dans leur campagne, l'équipe municipale et l'intercommunalité ont commencé à travailler sur le sujet. Les élus ont dû faire face aux remarques des habitants qui n'étaient pas au courant de la fusion de la commune nouvelle à venir.

Cette évolution s'est traduite, en termes organisationnels, par un changement de rôles « brutal » et « violent »<sup>150</sup> dans l'attribution des compétences, remettant en question la manière dont la démarche de projet a été engagée à l'échelle du territoire de la commune A.

La DGS de cette nouvelle entité nous explique qu'en 2013, à la fin du mandat précédent, deux élus opposés l'un à l'autre s'étaient retirés : l'un était parti à la retraite, l'autre avait été évincé lors des municipales : « *on s'est donc retrouvé, post-élection 2014, avec un terrain vierge* »<sup>149</sup>. L'intercommunalité dont faisait partie à l'époque la commune A était extrêmement faible comparée à d'autres communes environnantes, qui avaient poussé

---

<sup>148</sup> Entretien, Maire de la commune A, Mars 2018.

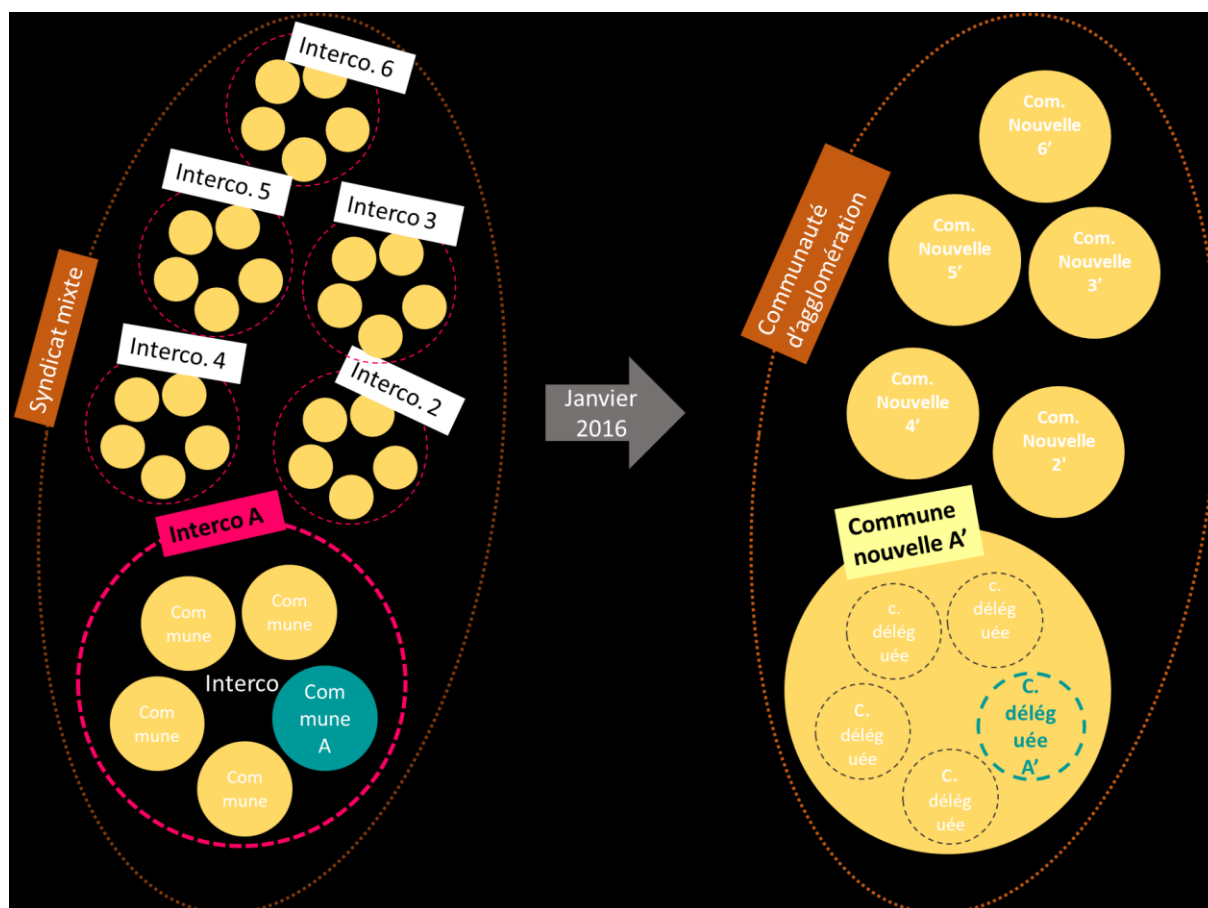
<sup>149</sup> Des recherches en science politique sont en cours sur ce territoire. Par souci d'anonymat, nous ne pouvons y faire référence.

<sup>150</sup> Entretien DGS de la CN-A, juillet 2019.

leurs relations et les principes de mutualisation à un tel niveau que « *cela n'avait plus de sens de garder l'intercommunalité et les communes. Ils passaient leur temps à faire des croisements et à un moment donné la superposition des communes et de l'intercommunalité était difficile à gérer ne serait-ce qu'en termes financier et d'ingénierie* »<sup>149</sup>. Ces intercommunalités très puissantes avaient récupéré toutes les compétences de leurs communes, et étaient devenues le « moteur » (Figure 51) de :

- **La fusion des six intercommunalités créant six communes nouvelles** pour « *éviter une addition des compétences. (...) Si on avait additionné, on se serait retrouvés avec une intercommunalité qui fait tout et les communes n'auraient plus rien fait... il fallait une création ex-nihilo pour pouvoir choisir les compétences* » (Figure 51).
- **L'évolution du syndicat mixte intercommunal vers une communauté d'agglomération.**

**Figure 51 D'un syndicat mixte d'intercommunalité vers une communauté d'agglomération de communes nouvelles : une évolution « violente et brutale »**



Source : Ségolène Charles

« *L'alchimie* »<sup>150</sup> qui s'était mise en place entre les six présidents d'intercommunalités et leurs DGS a ainsi fait rapidement émerger le projet d'une fusion des communes, en début de mandat en décembre 2014. Il s'agit également d'une période où, d'un point de vue législatif, les intercommunalités se sont emparées de



nombreuses compétences : « *Quand on a toutes les compétences, qu'est-ce que l'on fait des communes ? Il ne reste plus rien, une fois que l'on a tout enlevé : (...) accueil, état civil, élections, on ne laisse aux communes que ces éléments-là* »<sup>150</sup>.

En juillet 2015, la soixantaine de communes du syndicat mixte se sont ainsi réunies pour voter la création de la commune nouvelle. Une seule commune, opposée à la fusion depuis le début, a cherché à freiner ou bloquer le processus. Finalement, la fusion a été votée à l'unanimité en septembre 2015, au début de notre mission de maîtrise d'œuvre. L'arrêté du préfet est paru au mois d'octobre, pour une installation du maire-président à la mi-décembre. Pour la DGS de la commune nouvelle, aucune réflexion sur la redistribution des postes au sein des services techniques n'a été initiée avant juillet 2015 : « *je me rappelle des discussions avec les secrétaires de mairie : « bab, tant que les élus n'ont pas décidé, on ne s'y met pas (...) un certain nombre de gens étaient dans l'expectative »* »<sup>151</sup>.

Ainsi, les changements ont principalement été opérés en quatre mois, entre septembre et décembre 2015, avec très peu de temps pour anticiper le passage d'un syndicat mixte à une communauté d'agglomération, et organiser le « jeu de chaises musicales » que suppose la fusion des communes pour les élus comme les techniciens. Toutes les personnes que nous avons interrogées nous ont fait part du caractère « soudain » de ce changement : « *Cela a été quand même rapide, violent pour beaucoup puis désorganisé au possible* »<sup>151</sup>. Cette évolution est d'autant plus difficile pour l'intercommunalité dont faisait partie la commune A qu'elle elle n'avait pas, à la différence des autres, « *d'antériorité dans la mutualisation et les échanges. Ici cela a été raide* »<sup>151</sup>. Bien qu'au niveau des **services techniques** toutes les personnes aient été maintenues sur la CN-A, et que chaque technicien ait été reçu afin d'envisager sa réaffectation, la DGS reconnaît que « *malgré tout, c'était violent et ça l'est encore pour certains* ».

Le processus a été aussi « extrêmement difficile » pour les élus. Certains maires délégués se sont sentis privés de pouvoir de décision, d'une certaine autonomie qu'ils avaient jusqu'alors : « *c'est compliqué pour un élu qui a vécu la vie d'avant, où il était maire et où il décidait tout seul (ou à peu près), de redevenir adjoint et de s'intégrer à un collectif où il ne peut plus décider tout seul et doit se référer à des collègues, ça s'est compliqué* »<sup>151</sup>. La situation était d'autant plus difficile à assumer que ces élus se sont présentés aux élections de 2014 sans avoir été préparés à une telle évolution de leur fonction : « *il y en a quelques-uns qui s'en sortent bien, qui sont très épanouis, mais il y en a peu quand même... ceux qui sont sur un domaine de compétence qui les intéresse, et indépendamment de cela, c'est une question de personnalité et d'acceptation de la situation et enfin de capacité à travailler en groupe* »<sup>151</sup>. Les élus sont aujourd'hui bien conscients de l'évolution du rôle de maire des communes déléguées « *le rôle de maire a complètement changé. En toute simplicité, on a perdu des pouvoirs. Le pouvoir, il est au maire de la commune nouvelle* ».

**Enfin pour les habitants, la création de la commune nouvelle et de l'agglomération est considérée comme « brutale »**<sup>151</sup> : « *Certains habitants ont reproché le fait que les démarches aient été faites si vite, que cela n'avait pas été présenté mais cela n'a pas été présenté au moment des élections municipales parce que ce n'était même pas dans les têtes au moment des élections municipales et c'est arrivé un peu comme une évidence finalement, fin 2014* ».

Or, tout ce changement est intervenu lors de notre mission de MOe, construisant un contexte peu propice à la poursuite d'une démarche de participation, sans que nous en prenions tout à fait la mesure.

---

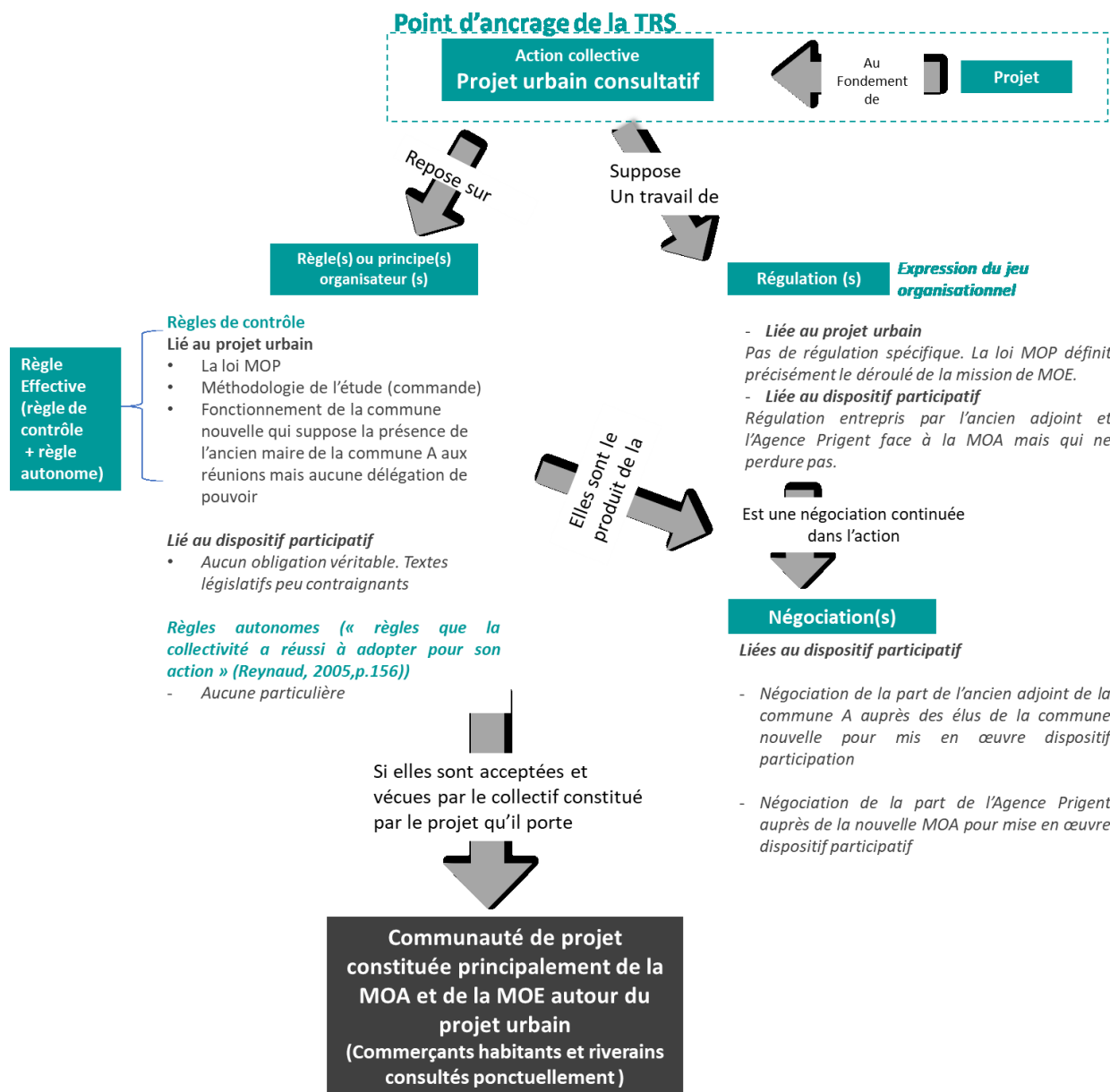
<sup>151</sup> Entretien DGS de la CN-A, juillet 2019.

**La deuxième action collective établie autour du projet urbain n'a pas pu créer une communauté de projet incluant l'habitant comme partie prenante** (Figure 52). Le passage d'une ingénierie faible de petite ville de moins de 10 000 habitants à celle d'une technostructure en devenir de plus de 25 000 habitants, elle-même positionnée dans une nouvelle agglomération de plus de 100 000 habitants dès janvier 2016, l'a empêché.

Or, si les moyens d'accompagnement du projet ont paru ainsi renforcés, les modalités de prises en charge des responsabilités liées au projet, au plan politique ou technique, se sont éloignées de l'esprit de la démarche engagée avec la commune A : les régulations en faveur d'une démarche de participation étaient faibles, voire inexistantes, à la fin de l'AVP.

Figure 52 Une seconde action collective (MOA commune nouvelle) sans les habitants

La communauté de projet autour de la mission s'est formée avec le projet urbain comme action collective. La nouvelle MOA est constituée d'interlocuteurs politiques et techniques connaissant peu le territoire concerné et peu sensibles à la participation. Avec la restructuration que sous-entend la création de la commune nouvelle, la participation est relayée au second-plan. Les négociations de l'ancien adjoint au maire (devenu adjoint de la commune déléguée) auprès du nouveau conseil municipal ne sont pas suffisantes pour permettre une régulation et instaurer un dispositif participatif. Comme le spécifie le fonctionnement de la commune nouvelle, celui-ci n'a pas de pouvoir de décision à l'échelle de la commune nouvelle



#### 2.1.2.3.2.1 La difficulté d'articuler l'échelle de la commune nouvelle et celle de la « proximité »

La création de la commune nouvelle marque **l'évolution d'une MOA de petite ville**, caractérisée par un « *déficit criant d'ingénierie* », vers une entité plus structurée et mieux dotée en moyens humains. La DGS de la commune nouvelle décrit les techniciens des petites villes qui ont fusionné comme « *des gens très volontaires, travailleurs avec l'envie de bien faire mais sans notion des règles, en fait. C'était un truc familial, géré « en bon père de famille »* ». Ainsi il était habituel que des pelouses privées, comme celle du pharmacien, soient entretenues par des agents de la commune...

Les agents d'entretien avaient l'habitude de multiplier les micro-tâches sans vision globale de leurs objectifs. La DGS explique la difficulté des agents techniques d'intégrer leur poste de manière plus structurée lorsqu'elle leur demande :

- « *Qu'est-ce que vous faites ? C'est quoi votre boulot ?*
- *Bah moi, j'interviens là, j'interviens là, j'interviens là...*
- *Ah bon et vous faites douze heures d'affilée comme ça ?*
- *Oui, pourquoi ? »*

Elle décrit ainsi l'organisation des services techniques des communes de départ : « *tout le quotidien était géré, toute la technique de base était gérée, en revanche, il y avait peu la matière grise, de prospective* ». Elle souligne, par ailleurs, l'autonomie des services techniques et leur peu de lien avec les élus. Ainsi, le maire-président de la commune nouvelle nous décrit les comptables de petites communes signant des factures sans que les élus ne disposent d'une appréhension globale des dépenses, ou encore, des agents d'entretien qui intervenaient sans que leur direction le sache, sur des propriétés ne relevant pas de la commune (par exemple pour tondre la pelouse de la pharmacie).

L'Agence Prigent a été confrontée à ce manque de structuration technique au début de sa mission lors des deux appels offres : il était prévu qu'elle réponde à un marché entier de maîtrise d'œuvre, qui finalement a été découpé en deux par le technicien chargé des marchés publics, réalisant un cahier des charges dédié aux géomètres, alors que les élus souhaitaient une démarche plus contextuelle : « *je pense que c'était l'ancien gars des services techniques qui avait lancé le premier appel d'offres, dans son coin. A ce premier appel d'offres, il n'y avait que des géomètres qui avaient répondu, et du coup ils ont relancé un autre truc que l'on a gagné mais il n'y avait que l'AVP. Je pense qu'il n'était pas prêt mentalement au changement de système que l'on passe du géomètre à l'architecte et il n'a lancé qu'une AVP. Lorsque les élus s'en sont rendus compte le mal était fait* »<sup>152</sup>.

Aucun plan de formation n'existait pour les techniciens des anciennes petites villes et de nombreuses pratiques ne respectaient pas la législation. Les indemnités du personnel technique étaient définies sans argumentation ni détail des fiches de poste. On est donc passé de petites structures techniques peu structurées avec une marge de manœuvre importante, abritant des postes de techniciens « touche à tout », à une structure technique énorme, où il est sans cesse demandé « de rendre compte ». Les secrétaires de mairie

---

<sup>152</sup> Entretien Mme. Prigent, juin 2019.

qui étaient à la tête de leur commune et qui intervenaient sur tous les sujets ont particulièrement mal perçu le changement de la nature de leur poste vers une plus grande spécialisation : quatre d'entre elles, sur les dix initialement dans la commune A, continuent à exercer dans le cadre de la CN-A.

**Cette évolution d'une ingénierie faible à une technostructure en devenir, au-delà de son caractère brutal, pose également la question de l'articulation entre l'échelon de la commune nouvelle et de l'agglomération et celui de la proximité incarnée par la commune déléguée. Elle interroge de ce fait la position des maires et des autres élus des communes déléguées.** L'ancien adjoint à l'urbanisme de la commune A explique les difficultés rencontrées : « *il faut accepter de ne pas tout savoir. Il faut une bonne capacité de résistance. Une baffé là, et puis on y retourne. C'est aussi la capacité de savoir quelle est sa place, pourquoi on est là, est-ce que l'on veut sauver le monde tout le temps. C'est quoi le rôle du maire aujourd'hui, c'est une vraie question et dans une commune rurale .... Et vous voyez bien toutes les questions de fond qui arrivent, c'est quoi une commune rurale ?* ».

Cela soulève, d'autre part, la relation du pouvoir politique et de ses citoyens : « *il y avait une population qui est très contente d'avoir un maire en proximité* ». La perte de cet échelon de la « solidarité-proximité » est l'inquiétude principale que relaient les habitants auprès de la commune nouvelle. En effet, la DGS et le maire-président **ont établi un système d'organisation fondé sur « six élus stratégiques, un réseau d'élu qui fait confiance à ces élus stratégiques et puis des élus de terrain de proximité qui sont des courroies de rappel, les courroies de transmission »**<sup>153</sup>. **L'élu stratégique** « *a une logique d'urbanisme et ... a une vue à 10 ans (...)* En général c'est la maire, mais cela peut être quelqu'un d'autre si celui-ci a conscience de ses lacunes et qu'il le laisse faire »<sup>153</sup>.

Cette articulation entre les deux échelons rencontre néanmoins certaines difficultés :

- **Un manque d'informations des habitants sur le fonctionnement de la décision dans la commune nouvelle.** Ces derniers gardent comme référence le maire délégué : « *parce qu'ils n'ont pas compris* »<sup>154</sup> et « *parce qu'on ne leur a pas expliqué* »<sup>155</sup>. Par habitude, les habitants continuent d'aller « *voir naïvement l'élu qu'ils connaissent* »<sup>154</sup>. Certains élus acceptent mal leur perte de pouvoir ou n'en ont plus totalement conscience. La maire président illustre son propos avec un maire délégué qui vient à sa rencontre pour lui demander d'appliquer une promesse qu'il a donnée à un habitant, autour d'un verre dans une cave de la commune. Il s'est comporté en tant que décideur sans plus en avoir les prérogatives.
- **Des élus de la commune nouvelle n'osent pas rappeler à l'ordre les maires délégués qui ne respectent pas ainsi leurs nouvelles fonctions,** entre autres, parce qu'ils entretiennent des relations d'amitié : « *ils sont potes et il ne peut pas dire « c'est mon pote qui est défaillant »* »<sup>154</sup>.

Or, pour le maire-président de la CN-A et de l'agglomération, et l'adjoint à l'urbanisme de la CN-A, les futurs élus de la commune nouvelle n'auront pas le même rapport aux habitants car ils seront désignés par le vote des citoyens, contrairement à ce mandat transitoire. Le conseil municipal sera élu par les citoyens de

---

<sup>153</sup> Entretien DGS de la CN-A, juillet 2019.

<sup>154</sup> Entretien maire de la CN-A et président de l'agglomération, juillet 2019.

<sup>155</sup> Entretien adjoint à l'urbanisme de la CN-A, juillet 2019.

la commune nouvelle alors que pour le mandat de transition, les communes déléguées l'ont désigné : « *il va y avoir une prise de conscience : les élus ou les futurs élus vont aussi se mettre en risque au regard de la population, et devant toute la population, pas seulement leur commune* »<sup>154</sup>. Juridiquement rien n'empêcherait qu'une liste n'ait aucun représentant communal mais, politiquement, c'est impossible. Les maires délégués ne seront pas élus par les habitants, mais désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle. Pour le maire-président il n'y aura plus cette justification des maires délégués « *j'ai le peuple qui m'a élu donc je dois faire* »<sup>154</sup>. En effet, on observe des boycotts de conseillers de la commune nouvelle : des élus qui vont aux conseils délégués mais pas aux instances de la commune nouvelle. Ainsi, en 2020 « *les nouvelles recrues seront 100% commune nouvelle* »<sup>154</sup>.

- Les profils des élus selon eux, ne vont pas évoluer sauf pour le temps d'investissement nécessaire à leur fonction : « *les motivations, l'adhésion à un projet oui mais les profils des élus, non. (...) On va potentiellement récupérer des gens qui vont s'intéresser au sujet parce qu'il y a un os qui est un peu important à ronger, je pense des cadres, des profils polyvalents* »<sup>156</sup>. La question de l'implication possible pourrait influencer, selon eux « *des gens qui vont devoir dégager du temps beaucoup plus qu'aujourd'hui ; ça, ça peut changer le profil* »<sup>155</sup>.
- La question de l'égo restera toujours aux centres des difficultés entre les maires délégués et le pouvoir décisionnel de la commune nouvelle. En effet, le maire-président explique que « *les élus ne se sont pas des gens comme les autres, pas tout à fait, ils aiment être en haut de l'affiche donc ça fait partie du job, du profil... Quand on voit les coups que l'on prend à côté, si cela n'était pas important on dirait « c'est bon, j'arrête tout (...) je prends des coups, mais il faut qu'il y ait un retour. A un moment il faut quand même que l'on dise tout le bien que l'on pense de moi !* »<sup>154</sup>. « *Il y aura plus de loyauté dans l'articulation commune déléguée/ commune nouvelle... mais le naturel reviendra au galop* »<sup>154</sup>. En effet, pour l'adjoint à l'urbanisme « *on n'éliminera pas l'égo et le pouvoir* »<sup>155</sup>.
- Pour illustrer son propos, le maire-président nous cite l'exemple d'un nouveau maire délégué qui a remplacé tout récemment un autre maire-délégué. Il n'a donc ainsi jamais été maire auparavant et n'a pas connu la position où il possédait des prérogatives. Pourtant, il « *reçoit, promet, s'engage auprès des habitants et après espère que cela passera auprès de la commune nouvelle* »<sup>154</sup>.

### **2.1.3 Conclusion : des élus peu disposés à créer une « communauté de projet » intégrant l'habitant**

Notre première étude de cas illustre une situation particulière d'une mission de MOE dont le dispositif participatif n'a pu dépasser un niveau de consultation en phase AVP, en deçà des ambitions initiales de l'Agence, mais aussi des ambitions de départ annoncées par la commune A. L'Agence Prigent avait été sollicitée par la première MOA, pour mettre en œuvre un aménagement avec un dispositif participatif. Alors que la démarche, le dispositif peinent à s'installer et sont finalement prévus pour début janvier, la MOA change de référent avec l'instauration de la commune nouvelle.

---

<sup>156</sup> Entretien DGS de la CN-A, juillet 2019.

**Les entretiens semi-directifs et l'analyse des jeux d'acteurs révèlent tout d'abord** des décalages entre le discours tenu et l'action portée par la maire et son adjoint à l'urbanisme, persuadés de « coproduire » avec les habitants. **Ils sont liés à un manque d'explicitation entre les différentes parties, de la notion même de « concertation » et des enjeux qui peuvent y être associés.** L'Agence Prigent développe elle-même implicitement, une autre approche à la fois de la participation et de ses objectifs. Elle n'est d'ailleurs pas consciente de cet écart entre ses objectifs et ceux de la MOA. La participation a été principalement mise en œuvre par la première MOA pour obtenir du « consensus » et « éviter les ennuis » avec les commerçants, habitants qui pourraient être le plus impactés par l'aménagement prévu et son chantier.

Par ailleurs, les entretiens ont révélé les difficultés éprouvées par les élus, les services techniques et les habitants à l'occasion d'une fusion qui s'est déclenchée en très peu de temps. La mise en place de la commune nouvelle a bouleversé le portage de la MOA et le processus décisionnel qui avait été engagé. Celui-ci était certes fragile mais stabilisé. Avec la création **de la commune nouvelle, une technostructure a pris en charge le projet en freinant puis arrêtant, le dispositif participatif initié à l'échelle communale.** Le projet a été plus globalement remis en cause par le nouvel adjoint à l'urbanisme et le technicien de la commune déléguée. Portant la compétence « réseaux », tous deux s'intéressent davantage à la diminution des coûts et, une fois le projet finalisé, réduisent le dispositif participatif à une réunion d'information auprès des riverains. Avec le bouleversement des responsabilités politiques lié au développement de la commune nouvelle, les élus se mettent en retrait au profit des techniciens, qui s'emparent des projets urbains sur le territoire intercommunal.

Les nouveaux représentants de la MOA connaissent peu la ville A et les enjeux de l'étude. Il est donc, ici, peu question d'envisager des régulations ou des négociations afin de mettre en œuvre un dispositif participatif, les personnes portant la MOA étant peu disposées voire opposées, à une telle démarche.

**Enfin, l'échelle de la commune nouvelle et celle des anciennes communes de la « proximité » sont difficiles à articuler :** bien que les élus de la commune déléguée soient toujours présents aux réunions, ils ne sont plus décisionnaires. Ils ne parviennent pas à assurer une continuité entre des engagements et réflexions initiées au cours des premières phases du projet et le dispositif participatif.

Cette mission réalisée au début de notre travail de thèse met aussi en évidence **les fragilités de l'Agence Prigent en tant qu'AMO concertation à cette époque :** elle prête peu d'attention à la fusion de la commune nouvelle, ni aux conséquences possibles de cet événement pour la conduite du projet. Elle ne cherche pas à comprendre et à discuter les rôles de la nouvelle MOA. Elle n'essaye pas de construire des dispositifs ou des outils susceptibles de garantir un minimum de continuité dans le déroulement du processus participatif. L'Agence suit les préconisations de la MOA en matière de participation/ « concertation », qui répondent essentiellement à des enjeux « d'acceptabilité sociale » du projet, alors qu'elle poursuit des ambitions plus larges. Son incapacité à expliciter les méthodes et enjeux de la participation, à argumenter ses propositions, l'empêche de faire évoluer la position des élus sur le sujet pour mettre en œuvre un dispositif participatif effectivement coproduit.

L'agence n'a pas été en mesure de décrypter les conséquences de la fusion des communes et de la création d'une nouvelle maîtrise d'ouvrage. Elle n'a pas su être force de proposition face aux difficultés rencontrées par les élus et leurs services techniques dans ce contexte (Tableau 11).



Tableau 11 : Des négociations mises en œuvre pour le dispositif participatif sur la commune A que la création de commune nouvelle vient stopper

	Portée du dispositif participatif	Difficultés(s) rencontrée(s)	Conflits, régulations et négociations face aux difficultés
Intégration	Aucune réflexion mise en œuvre pour instaurer un système d'acteurs qui perdure dans le temps et qui s'articule avec d'autres démarches de l'action publique.	-Décalage des dates par la MOA -Fusion de la commune nouvelle : restructuration en cours au sein de la collectivité qui ralentit, voire stoppe, les démarches et les projets en cours sur le territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> Pas de conflit particulier, mais un bouleversement de la MOA</li> <li>•<b>Négociations</b> Échanges du DGS avec le maire, création progressive de nouveaux postes d'élus ? Quel lien avec la question de l'intégration ?</li> </ul>
Continuité	Dispositif participatif non articulé au projet (diagnostic en marchant réalisé en phase AVP)	-Décalage des dates du planning fixé par la commune A puis la commune nouvelle, à la suite de conflits d'acteurs et de la fusion en commune nouvelle. -Absence de techniciens relais qualifiés et clairement identifiés afin d'assurer la continuité de l'étude dans la collectivité. -Changement de MOA au cours de la mission occasionnant un changement de positionnement vis-à-vis du dispositif participatif.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> Les élus de la commune A ne sont pas d'accord sur l'intérêt d'un dispositif participatif. L' élu référent de la MOA commune nouvelle n'est pas sensible aux questions d'usage et de participation citoyenne.</li> <li>•<b>Négociations</b> Réunions en conseil municipal avec les élus et l'Agence Prigent pour convaincre du bien-fondé du dispositif participatif avec la commune A. <b>Pas de négociations avec la CN-A : arrêt du dispositif.</b></li> </ul>
Transparence	Aucune diffusion des informations exceptée l'annonce d'un atelier avec les habitants. Les comptes-rendus ne sont pas diffusés aux habitants, aucun dispositif n'est mis en place pour informer les habitants de l'avancée du projet. Pas de prise de conscience de l'importance de cet indicateur la part de l'AMO ni de la MOA.	-Pas de prise de conscience de l'importance de cet indicateur dans le dispositif participatif de la MOA. -Méthodes et outils de l'Agence Prigent inexistantes : elle n'est pas consciente de l'importance d'un tel point et, par conséquent, n'encourage pas la MOA en ce sens	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> Pas de conflit particulier : un manque de méthode de l'AMO et de la MOA</li> </ul>
Inclusion	Les personnes impliquées dans le dispositif ont été principalement les commerçants. Les habitants ont été sollicités de manière aléatoire via des affiches et un panneau d'affichage électronique. Les participants n'ont pas été sélectionnés, aucun panel n'a été envisagé.	-Dispositif participatif mis en œuvre restreint, la question n'est pas soulevée par l'Agence. Méthodes et outils de l'Agence Prigent inexistantes : elle n'est pas consciente de l'importance d'un tel point et, par conséquent, n'encourage pas la MOA en ce sens	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> Les élus de la 1ere MOA ne souhaitent impliquer que les riverains et commerçants alors que l'Agence Prigent souhaiterait ouvrir le dispositif aux habitants.</li> <li>•<b>Négociations</b> Réunion en comité technique entre l'Agence Prigent et la MOA. Plus de négociation possible une fois la MOA de la CN-A installée</li> </ul>
Egalité	Outils pensés et diversifiés afin de permettre à toute personne de s'exprimer	L'Agence Prigent n'est pas consciente de l'importance de cet indicateur et ne fait pas, par conséquent, de proposition à la MOA dans ce sens. Manque de méthode de la part de l'AMO et de la MOA	
Argumentation	Les décisions ne sont pas argumentées au niveau du processus de décision officiel. Les propositions retenues lors de l'atelier avec les habitants ont été intégrées dans le projet et dans les décisions avec le soutien et le rappel de l'équipe de maîtrise d'œuvre.	-Décalage des dates par la MOA -Fusion de la commune nouvelle : restructuration en cours au sein de la collectivité qui ralentit, voire stoppe, les démarches et les projets en cours sur le territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> Pas de conflits mais changement de système d'acteurs</li> <li>•<b>Régulations</b> Pas de régulations spécifiques vis-à-vis du dispositif participatif</li> </ul>

Source : Ségolène Charles

## 2.2 Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation et en concertation pour le plan guide d'un centre-ville

### 2.2.1 Une petite ville en prise avec des conflits autour de l'élaboration de son plan guide depuis 20 ans

La commune B, située dans l'aire urbaine nantaise, compte moins de 6000 habitants. « *Petite ville intégrée à une logique de fonctionnement d'agglomération* » (Mainet, 2011), sa population ne cesse d'augmenter depuis une vingtaine d'années avec une évolution très forte de son parc de résidences principales<sup>157</sup>.

L'Agence Prigent est mandatée pour une mission d'AMO en programmation, pour la réalisation du plan guide<sup>158</sup> du centre-ville. L'objectif est de donner les lignes de conduite de son aménagement pour les dix prochaines années car, malgré le développement de la commune, son centre-ville n'a pas évolué. De nombreux conflits entre les membres du conseil municipal ont empêché l'aboutissement du plan guide.

Ancien adjoint aux finances, le maire de la commune B, élu en 2014, s'est présenté à la tête d'une liste « sans étiquette » composée de huit membres de l'ancienne équipe majoritaire. Son projet politique est de poursuivre et finaliser le plan guide initié par le maire précédent. La commune n'a pas de culture de la participation, bien qu'elle s'inscrive dans une intercommunalité sensible à cette question, avec laquelle l'agence a déjà travaillé. Le projet est uniquement mené par la commune.

Cette étude de cas illustre une situation de projet marquée par des élus municipaux n'ayant jamais mis en place de dispositif participatif et dont la capacité à mener des projets collectivement semble *a priori* faible. Alors que les communes A et C sont des « petites villes isolées » qui polarisent des territoires ruraux ; la commune B est implantée dans l'aire urbaine d'une métropole réputée pour sa sensibilité à la participation. Les élus municipaux sont maîtres d'ouvrage de la mission étudiée et l'intercommunalité n'est aucunement mobilisée au cours de la mission de l'Agence Prigent.

Ce cas souligne le temps nécessaire à la stabilisation d'un **processus décisionnel**. Une fois solidement établi dès la phase Diagnostique de la mission, le projet peut se dérouler de manière plus fluide. Ce temps de stabilisation s'est expliqué principalement par la réticence initiale de certains élus du conseil municipal à :

- Poursuivre le plan guide établi au cours la mandature précédente.
- Déléguer le déroulé du projet d'une part à un groupe de travail constitué d'un « panel » d'élus issus de la majorité comme de l'opposition, et d'autre part à un « panel » citoyens dédié.

---

<sup>157</sup> PLU de la commune B, 2014.

<sup>158</sup> Un plan guide est un document qui se traduit sous la forme d'un plan, ici à l'échelle du centre-ville, décliné en grandes thématiques (déplacements, ambiances, équipements, fonctions urbaines, habitat).

- Confier une mission d'AMO programmation et concertation à un cabinet extérieur. Certains élus s'estimaient eux-mêmes en capacité de réaliser un projet urbain.

Une fois la présence de l'Agence Prigent acceptée et le dispositif participatif approuvé, les rôles et la légitimité des habitants, comme de l'agence, ont été clairement établis.

## **2.2.2 La ténacité du maire pour coproduire le plan guide avec les habitants**

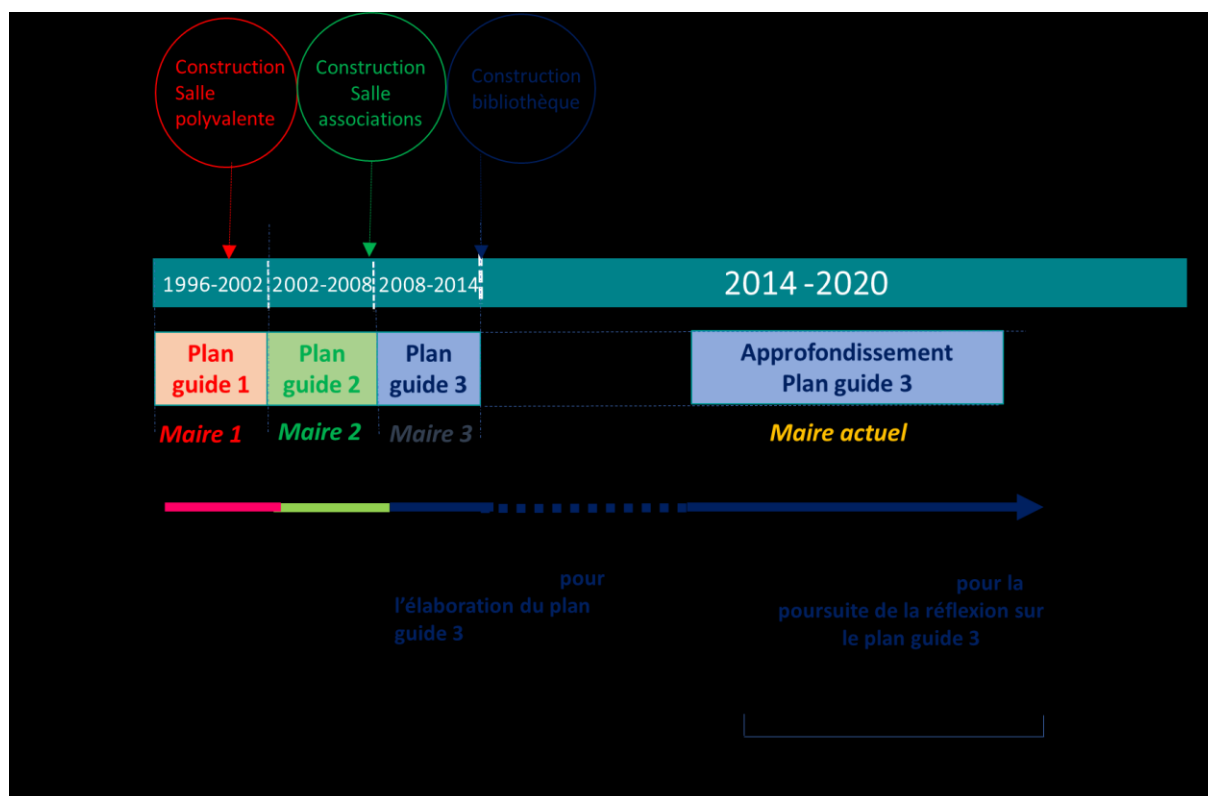
En 2010, l'ancien maire de la commune B avait mandaté l'Agence Prigent pour une mission d'AMO en programmation, qui s'était traduite par la réalisation d'un plan guide, mais qui n'avait pas abouti à une mission de MOe en aménagement. La mairie avait finalement préféré se lancer dans la réalisation d'une nouvelle médiathèque pour la ville, sujet plus consensuel.

### **2.2.2.1 Une commande difficile à élaborer**

En avril 2016, six années après la première mission d'AMO menée par l'Agence Prigent, le nouveau maire de la commune B contacte directement Mme Prigent : il souhaite à nouveau faire appel à l'agence pour actualiser et donner suite au travail du plan guide élaboré en 2010.

Depuis les années 90, les maires de la commune B se succèdent, tout comme les projets urbains et architecturaux menés sur le centre-ville, sans aboutir. La succession des maires et des projets urbains durant ces vingt dernières années pose le problème d'un manque de vision globale du développement urbain de la commune : chaque plan guide du centre-ville est finalement abandonné et donne lieu à un projet d'équipement (la salle des associations, la médiathèque...) sans cadrage urbanistique global (Figure 53).

Figure 53 Des plans guides abandonnés au profit de la construction d'équipements depuis les années 90



Source : Ségolène Charles

Le projet politique du maire élu en 2014 est de prolonger le plan guide 3 mené durant le mandat « 2008-2014 », avec l'Agence Prigent, sans faire table rase du passé, afin de sortir de l'inertie dans laquelle se trouve le centre-ville. Il possède aujourd'hui des équipements structurants, en nombre pour une commune de cette taille, mais répartis de manière anarchique dans le tissu urbain, au gré des opportunités foncières (Figure - Confidentiel 5).

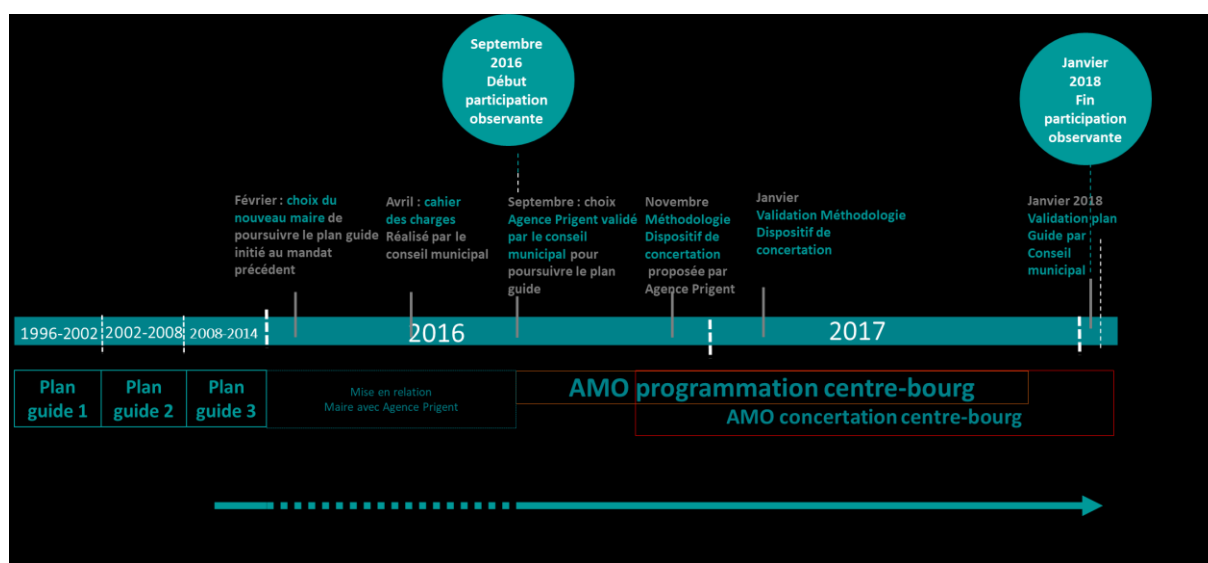
**Figure - Confidentiel 5 Plan guide - Extrait diagnostic effectué en 2010 par l'Agence**

Le plan ci-dessous est extrait du premier diagnostic réalisé en 2010 par l'Agence Prigent. Il met en valeur les nombreux équipements (en rouge, orange et jaune) que possède la commune B, qui se sont implantés au compte-goutte au fil des ans, sans réflexion particulière portée sur une structure urbaine globale.

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

Ancien adjoint aux Finances, le maire a participé aux réflexions menées sur le dernier plan guide avec le conseil municipal et l'Agence Prigent de 2010 à 2011. Quinze élus parmi les vingt-cinq membres du nouveau conseil municipal, déjà présents lors de l'ancienne mandature, ont suivi l'élaboration du plan guide. Pourtant, certains élus (et pas seulement ceux de l'opposition) ne sont pas d'accord avec le souhait du maire de prolonger le plan guide 3 et préféreraient réaliser un quatrième plan guide. La Figure 54 retrace le processus global de la démarche de projet. Nous relaterons brièvement les principaux faits durant les différentes étapes de ce dispositif, en suivant les phases du projet : mise à jour du plan guide 3 en guise de diagnostic, *scenarii*, conception d'un plan d'aménagement, expérimentations.

**Figure 54 Un dispositif participatif peu articulé avec les phases du projet**

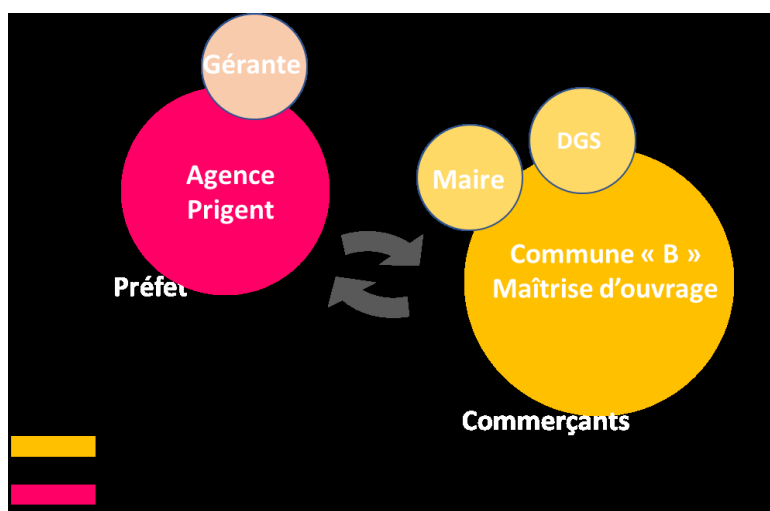


Source : Ségolène Charles

### 2.2.2.1.1 *Un maire favorable à la participation des citoyens face à des élus réservés et à l'absence du DGS*

En **Janvier 2016**, à la demande du maire et malgré les réticences du conseil municipal, un premier rendez-vous officieux est organisé, dans les locaux de l'Agence Prigent, en présence du maire, du Directeur Général des Services (DGS) et de Madame Prigent (Figure 55).

Figure 55 Une réunion de lancement officielle entre l'Agence Prigent, le maire et le DGS



Source : Ségolène Charles

Les enjeux de la mission et sa mise en œuvre y sont discutés afin de permettre au maire et à son DGS d'avoir les cartes en main pour soumettre la démarche au conseil municipal. Madame Prigent suggère d'introduire une démarche de participation que le maire refuse, car il souhaite d'abord faire valider la reprise du plan guide par les élus avant d'initier un éventuel travail avec les habitants. Il accepte de prévoir une réunion publique d'information à l'issue du processus de projet, comme cela avait été fait en 2010.

Malgré l'absence de signature d'un contrat, le maire convie, un mois plus tard, la gérante à présenter aux élus du conseil municipal le 3<sup>ème</sup> plan guide réalisé en 2010.

**En février 2016**, Madame Prigent présente devant le conseil municipal **le diagnostic et le plan guide réalisés par l'agence en 2010**. Elle interpelle les élus sur les évolutions réglementaires mais aussi d'usages à intégrer pour mettre à jour le plan guide (Figure 56) L'Agence Prigent interpelle les élus sur les évolutions réglementaires mais aussi les usages à intégrer pour la mise à jour du plan guide.

Figure 56 L'Agence Prigent interpelle les élus sur les évolutions réglementaires mais aussi les usages à intégrer pour la mise à jour du plan guide

#### Les évolutions réglementaires

Loi ALUR / Grenelle 2,

SCOT : pôles, centralités, notion d'équipements

Les grands changements qui impactent directement la commune B :

- Préservation des terres agricoles : resserrement des aires urbaines
- Un nombre de logement à l'hectare imposé : densification
- Notion de trame verte et bleue,
- La préservation des ressources énergétiques : notamment les déplacements doux favorisés

#### Stratégies intercommunale et communale

PLUI / schéma intercommunal

Acquisitions foncières réalisées ou en cours

Des projet qui ont évolué : constructions, cinéma, pôle multimodal, contournement, ...

#### Mode vie...



Source : Agence Prigent

À l'issue de la présentation, de nombreux échanges houleux ont lieu avec Madame Prigent sur les enjeux de l'ancien plan guide. Elle se retrouve dans une posture inconfortable, entre les élus opposés au projet et le maire qui lui est favorable.

#### 2.2.2.1.2 Une mise à jour du diagnostic et des scénarii sans implication des habitants

En septembre 2016, une rencontre préparatoire est réalisée en présence du maire et du DGS qui valident la présentation pour soumission au conseil municipal, une semaine plus tard. L'Agence Prigent soumet au conseil municipal (20 des 29 élus sont présents) un diagnostic et des scénarii des grands principes d'aménagement (Figure - Confidentiel 6) mis à jour, sans y avoir associé des élus ni des habitants. Il s'agit de définir le périmètre du plan guide et de valider les objectifs de la mission d'AMO. L'exposé intègre de nouvelles directions établies à l'échelle du grand territoire par des documents d'urbanisme récents tels que le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) mais l'évolution des activités et usages du territoire n'est pas abordée. Pour des raisons financières, les phases diagnostic et scénarii ont sont particulièrement succinctes.



**Figure - Confidentiel 6 *Scenarii* des grands principes d'aménagement du plan guide B**

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

Scénario 1 : « des placettes marquées »

un premier scénario suggère de marquer les équipements structurants en lien avec les espaces publics majeurs avec un traitement plus qualitatif que dans les autres secteurs. L'aménagement portant majoritairement sur ces placettes, les commerces ne seraient pas valorisés dans cette version.

Scénario 2 : un cœur unifié

La deuxième option propose « un cœur unifié » en traitant, en termes d'aménagement, le bourg de manière uniforme

Confortée par le maire, l'Agence Prigent souligne le besoin de mettre en œuvre « *une réflexion pour impliquer les habitants et les commerçants dans le projet*<sup>159</sup> ». Il est convenu qu'elle **propose une méthodologie de travail pour l'implication des habitants dans l'élaboration du plan guide.**

La mise à jour du diagnostic et des *scenarii* étant validée par le conseil municipal, l'Agence Prigent est invitée à travailler sur une proposition d'un premier plan guide s'appuyant sur celui dessiné en 2010. Il s'agit de mettre à jour celui-ci en incluant les transformations récentes sur la commune (extension du cinéma associatif, création d'un nouveau pôle commercial) et les projets à venir (déplacement de la mairie).

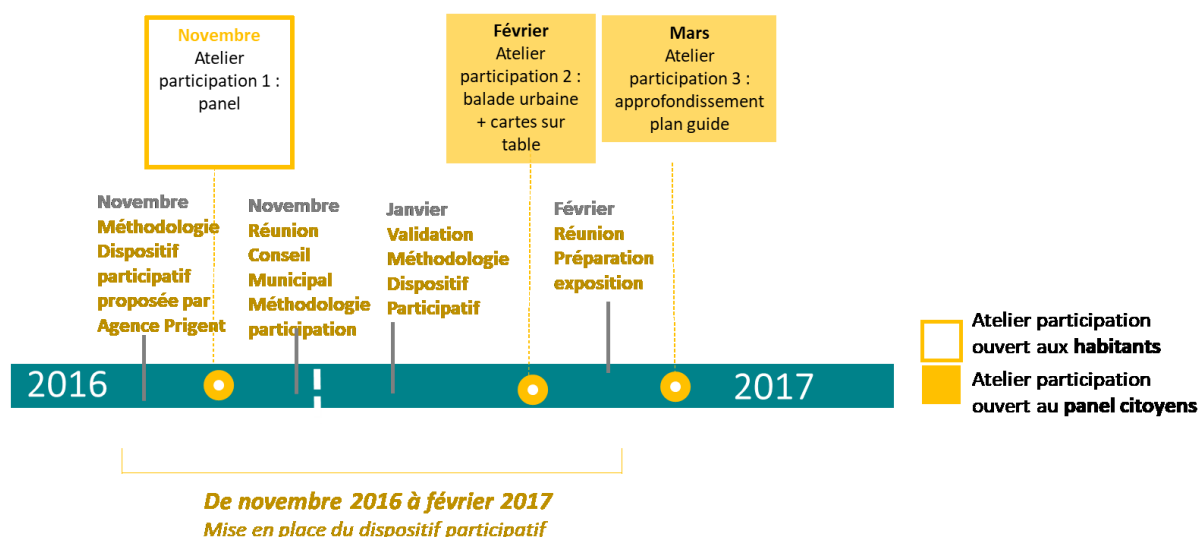
## 2.2.2.2 Incertitudes dans la mise en place d'un processus participatif

### 2.2.2.2.1 L'Agence Prigent, en interface entre le maire et les élus de l'opposition

En octobre 2016, l'agence Prigent soumet à la MOA un document d'environ quatre pages proposant la méthodologie du projet et la démarche participative. Cette proposition méthodologique, exclusivement dédiée à l'organisation d'une mission « d'AMO concertation », fait figure de test pour l'Agence Prigent : le dispositif participatif est habituellement succinctement abordé dans la méthodologie de la mission de programmation ou de conception. Le document présente les outils mis en place pour chaque temps de la concertation, leur objectif, et les acteurs impliqués dans le dispositif (MOA, AMO et habitants). Bien que l'Agence Prigent construise systématiquement le dispositif participatif en lien avec les phases du projet, le document final présente mal l'articulation entre ces deux points.

La Figure 57 présente l'ensemble du dispositif participatif, qui débute en phase « plan d'aménagement ».

**Figure 57 Un dispositif participatif initié en novembre 2016 puis repoussé en février suite aux oppositions de certains élus**



Source : Ségolène Charles

<sup>159</sup> Compte rendu 1, Agence Prigent validé par la commune B, septembre 2016.

Début **novembre 2016**, la commune valide la démarche proposée et un **premier atelier participation** a lieu dans la foulée : il est ouvert aux habitants et usagers de la commune qui souhaitent prendre part à l'aménagement du centre-ville.

N'étant pas encore chargée du projet, je n'assiste pas à cette réunion. Une soixantaine d'habitants de la ville, mais aussi des bourgs environnants, sont présents ; le maire initie la rencontre en exposant les réflexions en cours.

Les ateliers se déroulent en deux temps :

- Un questionnaire interroge les participants sur l'identité de la commune.
- Un atelier « rêves » (Encadré Outil 4)<sup>160</sup> pour recueillir les aspirations des habitants sur leur centre-ville.

Ce dispositif, habituellement déployé par l'Agence en phase diagnostic, afin de compléter l'état des lieux est appliqué en phase de conception du plan d'aménagement.

À l'issue de l'atelier de deux heures, deux « panels » sont constitués :

- Un « panel citoyens » de 22 habitants, sur la base du volontariat pour une durée de trois mois.
- Un « panel de dix élus » comprenant des élus de la majorité et de l'opposition.

Ces deux « panels » sont intitulés comme tels par la MOA mais ne relèvent pas d'une analyse approfondie visant à garantir la représentativité des participants, nous mettrons donc le vocable *panel* entre guillemets. Leur profil, *in fine*, met en valeur une relative parité homme-femmes avec un éventail de participants entre 35 et 65 ans, aucun « jeune » n'est représenté. Il comporte à la fois des habitants du bourg mais aussi deux habitants des communes adjacentes ainsi que des commerçants, et le président du cinéma associatif de la commune.

---

<sup>160</sup> Pour des raisons de confidentialité, nous ne pouvons préciser davantage son contenu.

#### Encadré Outil 4 : l'atelier rêves

L'Atelier « rêves », outil développé par l'Agence Prigent, invite les participants à se réunir en petit groupe et exprimer leurs « rêves » pour le futur du quartier, sans intégrer aucune contrainte financière ni technique.



Aucun compte-rendu spécifique n'est réalisé par l'Agence, habituée à restituer les discussions sous la forme de synthèses intégrées dans la présentation de l'atelier suivant.

Le maire demande alors une réunion non prévue dans le cahier des charges afin de valider définitivement le processus participatif. En effet, en réaction au premier temps de participation, certains élus ont exprimé ouvertement leurs craintes et leur scepticisme face à cette démarche d'implication des habitants, qu'ils ne considèrent pas légitimes pour travailler sur un tel projet.

**En novembre 2016**, Madame Prigent, émuée par les tensions qu'elle subit à l'interface entre le maire et l'opposition vigoureuse de certains élus, me sollicite pour l'accompagner à cette réunion. Elle me présente délibérément en tant qu'« experte en concertation » auprès des élus présents. Outre la présentation du premier temps de participation et une discussion autour du calendrier de la mission, la réunion présente le déroulé du dispositif participatif : nous proposons deux ateliers de travail sur plan avec le panel et une expérimentation d'éléments du plan guide par une « préfiguration » à l'échelle 1 (Encadré Outil 4).

Quelques élus, principalement de l'opposition, m'interpellent sur des points méthodologiques. L'un d'eux s'inquiète du respect des objectifs déterminés au départ par le conseil municipal pour le dispositif participatif. Il s'interroge aussi sur la manière dont les informations recueillies auprès des habitants seront traitées et hiérarchisées. L'ambiance est relativement houleuse, mais les questions des élus locaux paraissent légitimes et traduisent leur crainte et leur absence de connaissances vis-à-vis d'une telle démarche de projet. Au fur et à mesure des explications, leur discours s'apaise. L'utilisation de références scientifiques, d'éléments de méthodologie, les réponses apportées à leurs questions semblent les rassurer. Finalement, la réunion se clôt

autour dans un climat apaisé, sur la communication et l'information à diffuser aux habitants tout au long du dispositif.

En effet, après avoir sous-estimé l'importance de la communication et d'une restitution du dispositif accessible à tous, l'Agence Prigent, s'est emparée de cette question sur les conseils de notre directrice de thèse, Mme Zetlaoui-Léger. Nous proposons pour la première fois des comptes rendus en ligne, ainsi qu'un dispositif d'information (Figure 59) auquel le maire et les élus du conseil présents sont sensibles :

### Encadré Outil 5 : Préfiguration à l'échelle 1

La préfiguration à l'échelle 1 propose de tester en grandeur réelle des éléments du plan guide qui semblent fondamentaux et dont certains enjeux semblent à affiner : la piétonnisation temporaire d'une rue, la création de mobilier pour une place peu investie, etc. Ils sont réalisés en s'appuyant sur le savoir-faire des services techniques du territoire concerné, ainsi que les matériaux qu'ils ont en leur possession, afin de limiter les coûts de cette installation temporaire. Des affiches informent les habitants de l'expérimentation et les invite à réagir via un questionnaire accessible en ligne et en version papier.

A partir du retour de ces préfigurations, le projet est retravaillé en conséquence.

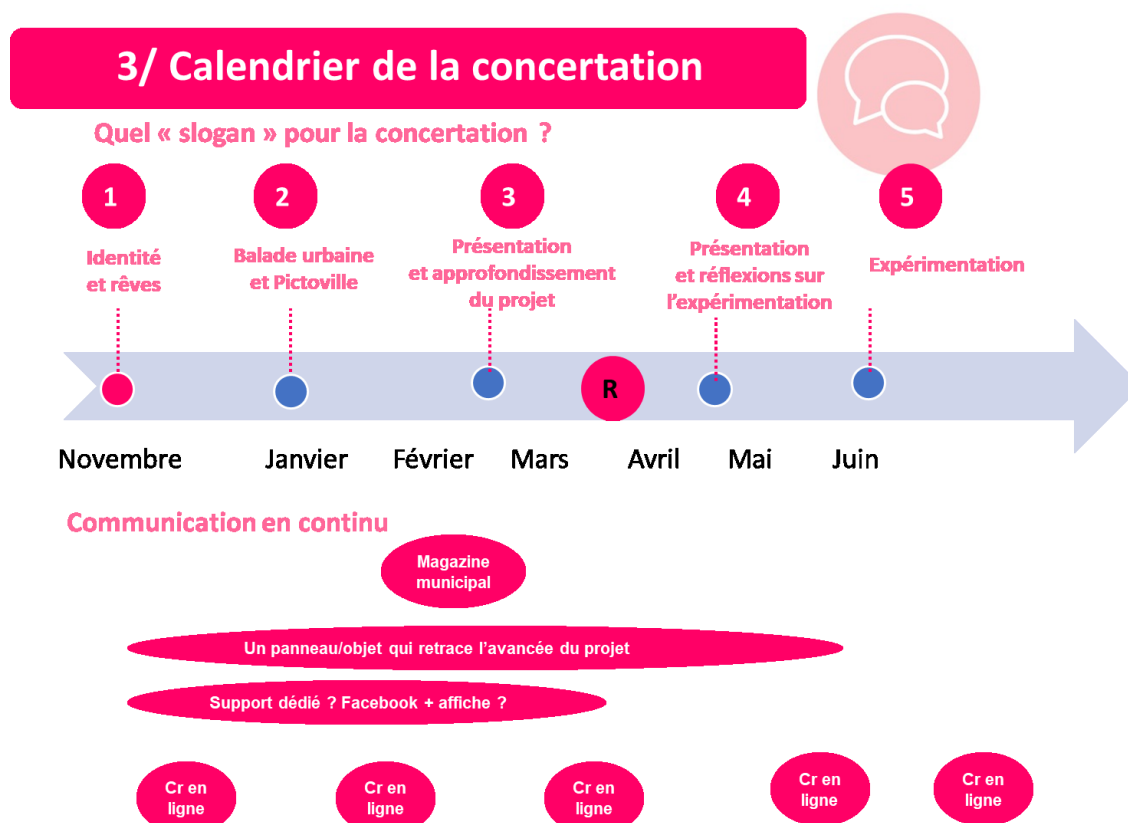
Figure 58 Création et installation de mobilier sur une place peu investie



Source : Agence Prigent

- **Une charte graphique** et un « nom » pour associer le projet visuellement et verbalement. La commission communication sera mobilisée.
- **Une page internet dédiée avec la mise en ligne, au fur et à mesure, des comptes-rendus des réunions.**
- **Une page Facebook** ou une plateforme internet.
- **Le bulletin municipal**, support de l'information sur la concertation (impression mi-décembre).
- **Un/des panneaux d'exposition évolutif/s** placé(s) au centre de la commune. Les services techniques seront mis à contribution.

Figure 59 Communiquer sur l'avancement du projet auprès des habitants



Source : Extrait du support de présentation de l'Agence Prigent

Les élus concluent la réunion en demandant l'analyse des données recueillies lors des réunions de concertation en procédant à :

- Une évaluation du dispositif participatif et comparant les résultats avec les objectifs préalablement définis ;
- La production d'une version du projet intégrant ces apports.

La démarche participative reste à être approuvée officiellement en conseil municipal.

**En Janvier 2017**, soit deux mois plus tard, l'Agence Prigent relance le DGS à propos de la méthodologie, qui est finalement **validée par le conseil municipal de janvier**.

Cependant, le DGS exprime indirectement la difficulté de s'approprier la démarche de participation. Son absence lors des réunions l'empêche de comprendre le document sur la méthodologie. L'agence lui transmet un calendrier opérationnel détaillé de l'organisation de la démarche participative (Figure 60) spécialement créé pour répondre à sa demande - cet outil sera réutilisé par l'Agence Prigent dans des missions ultérieures.

**Figure 60 Tableau détaillé et calendrier précis (extrait) visant à aider la MOA à cerner son rôle dans la mise en œuvre du dispositif participatif**

Objet	Temporalité	Date	Durée	Déroulé	Personnes conviées	Qui organise
<b>2e temps de concertation</b>	Début Février 2017	Date à définir L'Agence Prigent propose les dates suivantes : 6,13 et 14 février à partir de 17h30	2h à 2h30	Balade urbaine Atelier« Pictoville» (travail sur plan avec le « panel » citoyens par ateliers thématiques)	Panel « citoyens »	Agence Prigent organise et anime la réunion avec la MOA
<i>Temps de travail de l'Agence Prigent sur le projet et le 2<sup>e</sup> temps de la concertation</i>	Février à Mars 2017		<i>Environ 1 mois</i>	<i>Travail de l'Agence Prigent sur le projet et la concertation : Transmission du compte rendu de la 2e concertation à la MOA Transmission à la MOA de la préparation du 3<sup>e</sup> temps de la concertation Insertion des réflexions de la concertation dans le projet Préparation de la restitution (ppt) de la première concertation</i>		<i>La MOA valide, transmet par mail au « panel » citoyens et diffuse en ligne le compte rendu du 2<sup>e</sup> temps de concertation La MOA valide la préparation du 3<sup>e</sup> temps de la concertation La MOA diffuse l'invitation au panel pour le temps de la concertation et informe les habitants (mail, diffusion sur internet et panneau d'affichage) et détermine le lieu adéquat</i>
<b>3e temps de concertation</b>	Mi-Mars 2017	<b>Date à définir</b>	2h à 2h30	Présentation de l'avancée du projet et la concertation ( ppt) Ateliers : approfondissement par groupe du projet	Panel citoyens	Agence Prigent organise et anime la réunion avec la MOA

*Source : Agence Prigent*

S'appuyant sur une expérience récente de travail avec une métropole pour l'élaboration d'un dispositif participatif où le processus était extrêmement structuré et validé avant et après chaque temps fort, les documents spécifient les tâches de la MOA sur le plan logistique et décisionnel : contact auprès du panel, relecture et validation de l'organisation du temps de participation une semaine avant l'atelier, préparation de la salle et du matériel de la commune, relecture/validation et diffusion auprès du « panel » habitants des comptes-rendus de concertation, articulation des temps de participation des étapes de validation du plan guide par la maîtrise d'ouvrage.

Une dernière réunion de mise en place du dispositif participatif est organisée, quelques jours plus tard, avec le maire et deux personnes des services techniques de la commune pour déterminer le lieu de l'affichage qui permettra aux habitants de suivre en temps réel les différentes étapes de co-production du plan guide. Les

techniciens sont mis à contribution afin de discuter du lieu mais aussi de la mise en œuvre des panneaux qu'ils réaliseront. Les panneaux sont fabriqués avec les moyens matériels dont dispose la commune et installés sur la place centrale (Figure 61).

**Figure 61** Panneaux information sur le dispositif participatif



*Source : Agence Prigent*

#### **2.2.2.2 Le maire en rôle de chargé de projet pour la MOA**

**En février 2017**, plus tardivement qu'annoncé initialement au « panel » habitants, le **deuxième atelier de participation** avec le « panel » citoyens et le « panel » élus se déroule en deux temps : une balade urbaine et un atelier « picto » (Encadré Outil 3). L'atelier prévu initialement en phase diagnostic est finalement réalisé en phase plan guide. La balade urbaine a pour objectif de faire réagir les habitants sur site à des problématiques d'usage. L'atelier de travail sur plan vise à recueillir des constats et des enjeux de territoire. Le DGS, interlocuteur privilégié de l'agence Prigent, est absent. Or, c'est à lui qu'a été confiée la feuille de préparation de la participation et le déroulé. Cette feuille n'ayant pas été transmise par le DGS au maire, le maire n'est donc pas informé du fait que les élus ne doivent pas s'impliquer dans les ateliers habitants.

Lors de la restitution, panels citoyens et élus échangent sur les premiers résultats. L'Agence Prigent intègre les données travaillées avec les différents « panels » et propose un plan guide fortement imprégné des résultats du travail.

Après cette balade urbaine, les 14 participants (sur les 22 du « panel » citoyens) et les élus se retrouvent. Madame Prigent raconte le plan guide aux habitants. Tous valident la charte proposée par l'Agence Prigent, précisant que « *les temps de concertation sont l'occasion de laisser en priorité la parole aux citoyens* » et engageant :

- Les participants à respecter les temps de parole et les compétences de chacun.
- Les élus à présenter le processus décisionnel, préciser les « invariants », justifier les propositions non retenues.



- L'Agence Prigent à s'efforcer d'utiliser un langage accessible à tous et à être à la disposition des habitants pour répondre à des questions d'ordre technique.

**Le maire choisit de « faire confiance » à l'Agence et demande aux élus de s'absenter durant le temps de travail du « panel » citoyens.** Le « panel » habitants est ensuite réparti en trois groupes et invité à réagir sur trois thématiques :

- Usages de l'espace public.
- Déplacements, commerces et équipements.
- Patrimoine architectural et naturel.

La restitution se fait en présence des élus, qui ont mal vécu leur non-implication ; plusieurs thèmes sont discutés (Figure - Confidentiel 7) :

- La création d'un cheminement piéton le long du cinéma, dont la commune est propriétaire du foncier, est approuvée par les participants.
- Des réflexions et retours sur l'usage sont émis : stationnements mal répartis, manque de bancs, cheminements doux non sécurisés ou place centrale peu investie. Un commerçant et un agent immobilier émettent des doutes sur la possibilité d'implantation de locaux commerciaux proposée sur le plan de l'Agence Prigent.

**Figure - Confidentiel 7 Première proposition de l'Agence Prigent : création d'une nouvelle voie et piétonnisation du cœur de ville**

Document absent par respect des engagements de confidentialité pris auprès des parties prenantes au projet

Le plan guide propose un cœur de bourg unifié avec la création d'un plateau piéton (en jaune) qui vient se structurer autour des équipements (en violet). L'espace de stationnement qui donne sur le cinéma est réduit au profit d'une place. Le commerce (points rouges) est conforté sur les deux axes principaux. La réhabilitation de l'ancienne école (A), adjacente au cinéma, est discutée par les habitants : pourrait-t-on imaginer un nouvel usage à ce bâtiment ? Une étude de programmation est en cours avec un cabinet de programmiste : il semblerait qu'en termes financier la commune ne puisse pas assumer une telle réhabilitation.

L'axe central, que le plan guide propose de réaménager, est conforté par les participants : cette route empruntée par les poids lourds, peu sécurisée, est difficile à traverser.

**En mars 2017**, le **troisième atelier participatif** se réunit pour « approfondir le plan guide ». Le DGS est encore absent des réunions. Devant la frustration des élus de ne pouvoir prendre part à l'atelier, l'agence propose un atelier « élus » et deux ateliers « habitants » avec une restitution commune.

L'Agence Prigent restitue la synthèse de l'atelier précédent et présente les modifications du plan guide. Les participants sont invités à réfléchir selon trois secteurs à enjeux où l'Agence Prigent estime que certaines questions d'usage mais aussi politiques sont à affiner avec les « panels ».

Les ateliers habitants (Figure - Confidentiel 10) portent sur les questions du « déplacements et entrées de ville » ainsi que sur l'îlot principal que le plan guide propose de piétonniser. L'atelier « élus » (Figure - Confidentiel 11) à travers la thématique des « équipements, commerces et services », interroge les questions de foncier et financières ainsi que les perspectives politiques pour des équipements structurants qui pourraient éventuellement être déplacés.

Lors de la restitution, les élus présentent leurs réflexions, comme les habitants. Le maire se met naturellement en retrait et n'intervient que pour expliquer certains choix : la départementale traversant le centre-ville et objet d'insécurité ne relève pas des compétences de la commune. Les élus ont joué la transparence et le dialogue avec les habitants. L'agence Prigent retravaille ensuite le plan guide avant de le présenter au conseil municipal pour validation.

Figure - Confidentiel 8 2<sup>e</sup> Version du Plan Guide

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

Ce deuxième plan guide propose de supprimer l'ancienne école au profit d'une opération de logement (A) et de conforter la place à proximité de l'église en densifiant à proximité et en dessinant du stationnement en épi le long d'une nouvelle voie.

Ce n'est plus un simple passage mais une nouvelle voie qui est créée le long du cinéma (B) : elle est approuvée par les deux « panels ». Elle permet de créer un réel plateau-piéton (en jaune) desservant placettes et équipement. Celui-ci est restructuré avec de nouvelles opérations de logements (C)

**Figure - Confidentiel 9 Extrait travail habitant « zoom sur l'ilot piéton »**

Document absent par respect des engagements de confidentialité

pris auprès des parties prenantes au projet

Ce deuxième plan guide propose de supprimer l'ancienne école au profit d'une opération de logement (A) et de conforter la place à proximité de l'église en densifiant à proximité et en dessinant du stationnement en épi le long d'une nouvelle voie.

Ce n'est plus un simple passage mais une nouvelle voie qui est créée le long du cinéma (B) : elle est approuvée par les deux « panels ». Elle permet de créer un réel plateau-piéton (en jaune) desservant placettes et équipement. Celui-ci est restructuré avec de nouvelles opérations de logements (C)

**Figure - Confidentiel 10 Travail habitant :  
déplacements et entrée de ville**

Les participants proposent de créer une promenade à l'Est du bourg (F) et « rêvent d'un parc » sur le terrain appartenant actuellement à un notable de la ville. Il délimite les entrées du centre-ville à intégrer dans le plan guide et justifient leur propos (G).

Les sens de circulations sont dessinés (triangles noirs) en incluant cette nouvelle voie (H) proposée par l'Agence Prigent et que le groupe approuve. Comme les élus, ils s'accordent sur le fait que celle-ci soit en sens unique afin de minimiser la vitesse à proximité des équipements et jeux.

**Figure - Confidentiel 11 Extrait travail élus : « équipements, commerces et services »**

Les élus suggèrent de supprimer un bâtiment vétuste (I) qu'ils peuvent potentiellement acquérir afin d'ouvrir davantage la nouvelle voie qui passe devant l'église et lui offrir le parvis qu'elle ne possède pas.

La nouvelle voie le long du cinéma est dessinée en sens unique (J) avec des passages piétons fortement marqués.

Le traitement sol au niveau de la place du cinéma (K) est prolongé afin d'inciter à ralentir les voitures et créer une harmonie.

Devant l'église, le stationnement est conforté (L) en lien avec les commerces.

Le nouveau bâti à la place de l'ancienne école est approuvé par les élus : des photos référence (mises à disposition par l'Agence Prigent) de logement R+2 avec commerces en rez-de-chaussée (M) sont utilisées comme exemple. Les halles (N) à proximité de la place centrale sont estimées intéressantes pour abriter le marché hebdomadaire du centre-ville.

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

### ***2.2.2.2.3 Validation du plan guide : une remise en cause par certains élus de sujets actés en conseil municipal aux phases précédentes***

En avril 2017, l'agence Prigent présente au conseil municipal le diagnostic, les enjeux, la restitution des réflexions issues du dispositif participatif, et présente les anciens plans guide ainsi que le nouveau. Celui-ci est enrichi des éléments apportés par les habitants et les élus lors du dernier atelier : la voie entre l'église et la nouvelle voie le long du cinéma est élargie ; des tables de pique-nique et jeux sont installés sur le square à proximité ; le café qui donnait sur la départementale au nord est indiqué à proximité du cinéma, etc.

Des élus de l'opposition s'étonnent de l'absence de scénarii à l'échelle du centre-ville, démarche pourtant choisie et demandée par la MOA qui souhaitait directement approfondir le plan guide ; d'autres élus questionnent des éléments fondamentaux validés lors des démarches participatives. Finalement, le conseil municipal demande de reporter la prochaine réunion habitants pour rediscuter le plan guide en conseil privé restreint, sans l'agence Prigent. Le DGS s'éclipse dès la fin de la séance, rendant impossible une discussion sur les enjeux de la suite de la mission.

Le lendemain de cette réunion, l'Agence Prigent contacte le DGS afin de lui préciser que les décisions qui seront prises par les élus en conseil restreint devront être argumentées avant d'être présentées aux habitants et ne pas remettre en cause le processus participatif. Le DGS tempère les inquiétudes de l'agence et explique que c'est « *la dynamique ancrée de l'opposition depuis le début du mandat* ». Ces remarques sont pour lui « *anecdotiques* ».

Finalement, le plan guide est validé par le conseil municipal, et le **quatrième atelier de concertation** est mis en place **en mai 2017** avec l'objectif de discuter de la phase d'expérimentation.

### ***2.2.2.2.4 Un processus de codécision structuré mais peu articulé aux phases du projet***

Le dispositif participatif est initié à la demande du maire, en début de la phase d'aménagement. Le « panel » habitants a été associé à la co-élaboration du plan guide et les deux « panels » habitants et élus ont constitué une instance de pilotage du projet, en réalisant des arbitrages importants. Le conseil municipal a été invité par le maire à acter les décisions prises lors de ces ateliers. Nous pouvons donc estimer que cette phase a atteint le niveau de la codécision.

En utilisant les indicateurs de portée de la participation, nous pouvons observer les quelques difficultés rencontrées par les élus et l'Agence Prigent afin de mettre en œuvre le dispositif participation.

Tout d'abord, la mise à jour du diagnostic et des *scenarii* n'a pas été effectuée en impliquant les habitants. Le maire a souhaité focaliser la mission sur la phase d'élaboration du plan d'aménagement. Ce choix interroge la question de la **temporalité et de son articulation** avec les phases du projet. En effet, même si le projet n'est plus en phase diagnostic, l'Agence Prigent a estimé nécessaire de convier les habitants à produire leur état des lieux. Elle réalise donc une balade urbaine et un atelier de recueil des rêves en phase de plan d'aménagement. On observe, par ailleurs, une démobilisation de la moitié du « panel » habitants qui s'était

engagée sur un calendrier qui n'a pas été respecté par la maîtrise d'ouvrage, le système décisionnel n'ayant pas été stabilisé.

### 2.2.2.3 Expérimentation du plan guide

Le **cinquième atelier participation** se déroule en **juin 2017**. La phase d'expérimentation<sup>161</sup> bénéficie de la nouvelle méthode développée par l'Agence Prigent à l'occasion de la mission d'AMO programmation menée sur la commune C que nous détaillerons ultérieurement. Elle met en œuvre, pour la première fois, des préfigurations à l'échelle 1. Afin d'aider à la décision des actions concrètes, l'agence Prigent a proposé un outil de hiérarchisation des actions, avec des éléments tangibles, sous forme de tableaux Excel. Elles ont pour objectif de tester avec les habitants de grandes idées dessinées par le plan-guide. Toute la méthodologie de cette phase d'expérimentation a été développée en parallèle sur les missions menées sur les cas B et C. Elle s'appuie en particulier sur une grille de « priorisation des actions » (Figure - Confidentiel 12) qui a été développée par l'Agence afin de hiérarchiser les actions recensées par les panels et de les organiser par critères. Ce tableau classifie les actions par grandes thématiques et les interroge au regard de plusieurs critères qui nous semblent indispensables pour la mise en œuvre du projet :

- Leur facilité de mise en œuvre (matériel, moyens humains, techniques).
- Leur intégration dans les enjeux du diagnostic.
- Leur coût.
- Leur impact visuel et en termes d'usage.



**Figure - Confidentiel 12 Tableau d'aide à la priorisation des actions**

:

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

**Figure - Confidentiel 13 graphiques priorisation des actions**

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

Du croisement de ces différentes catégories émerge une « capacité à agir » (Figure - Confidentiel 13) qui permet de cerner la pertinence potentielle des actions et de proposer une base de discussion avec les « panels » habitants et élus pour les mettre en œuvre.

Les différents panels justifient les actions qui leur semblent les plus intéressantes à expérimenter. Quatre expérimentations sont décidées entre élus et habitants :

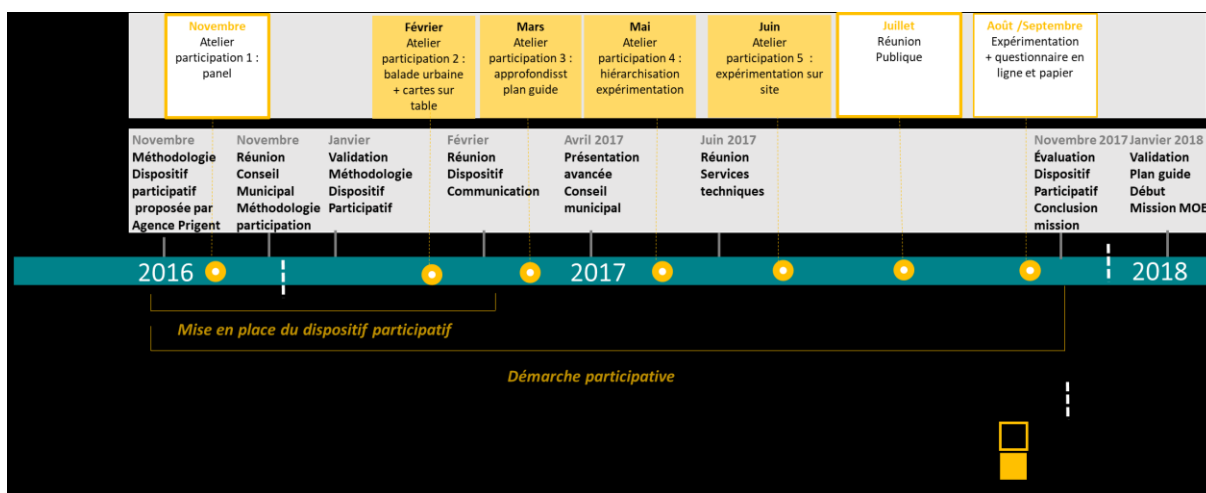
- La piétonisation d'une voie principale du centre-ville.
- Le déplacement de stationnements pour créer des pistes cyclables.
- L'investissement d'un square avec du mobilier actuellement peu utilisé.
- L'apaisement de la circulation sur le boulevard du centre-ville à l'aide de peinture au sol, expérimentation choisie, à la grande surprise de l'Agence Prigent, par le « panel » habitants parmi les plus ambitieuses et les plus emblématiques des grandes orientations du plan guide.

Un groupe mêlant élus et habitants se déplace avec Mme Prigent sur le secteur de création de pistes cyclables ; une expérimentation ne s'avère pas envisageable à cet endroit. Les trois autres expérimentations sont conservées.

### 2.2.2.3.1 Un temps avec la MOA pour préparer la communication des expérimentations

En juin 2017, le maire, le DGS, la chargée de communication et l'Agence Prigent se réunissent avec les services techniques pour discuter de la communication à mettre en œuvre afin d'informer les habitants des expérimentations en cours : panneaux d'affichage, page internet... (Figure 62).

Figure 62 Les différents temps de participation du « panel «citoyen »



L'Agence Prigent rencontre pour la première fois la chargée de communication fraîchement nommée à la municipalité. Cette réunion est l'occasion de découvrir la variété des matériaux disponibles dans la commune et l'inventivité du personnel technique pour créer à coût réduit. Chaque matériau potentiellement utilisable est photographié afin de montrer au « panel » les éléments à disposition.

Un dernier temps de concertation avec le « panel » habitants et les services techniques a lieu sur site pour discuter de la mise en œuvre des expérimentations, en s'appuyant sur les matériaux que la commune possède. Les limites des expérimentations et leurs emplacements sont définis sur site à la bombe de peinture (Figure 63).

**Figure 63 dessin à la bombe des expérimentations à venir**



*Source : Agence Prigent*

Un compte-rendu diffusé en ligne avec des éléments de photomontage récapitulant les éléments à installer est réalisé par l'Agence Prigent. Ces photomontages (Figure 64), bien que non prévus dans la mission, sont dessinés par l'Agence dont la mission est à présent terminée et qui redoute que les services MOA ne puissent seuls formaliser clairement les principes discutés avec eux et les « panels ». Ces documents ont pour objectif de permettre à la MOA de mettre en place rapidement, et de manière relativement autonome, les agencements des expérimentations.

**Figure 64 Exemple de montage photo réalisé par l'Agence Prigent pour accompagner la MOA dans la mise en œuvre des expérimentations**



*Source : Agence Prigent*

### ***2.2.2.3.2 Une réunion publique portée par l'Agence Prigent : l'inauguration des secteurs expérimentaux***

**En juillet 2017**, une réunion lancée par le maire de la commune permet d'introduire les deux expérimentations principales : la piétonisation d'une rue du centre-ville et l'appropriation du square du centre-ville auparavant peu investi : tables, poubelles, jeux sont installés par la commune. L'Agence Prigent présente aux habitants le plan guide et les futures expérimentations. À cette occasion, ils sont invités à tester les expérimentations et à en faire un retour grâce au **questionnaire accessible en ligne ou en version papier à la mairie (août-septembre 2017)**. La mission de l'Agence étant terminée, la MOA doit installer, seule, les expérimentations prévues de juillet à octobre. Fin septembre, l'Agence Prigent reçoit des retours virulents sur une des deux expérimentations qui cristallise le débat : la piétonisation de la rue du centre-ville (Figure 65).

Figure 65 Les deux voies piétonnisées lors de l'expérimentation cristallisent le débat initié autour du plan guide



Source : Ségolène Charles

Une pétition est signée par une vingtaine de personnes : le caractère « expérimental » et non définitif n'a pas été compris ou entendu par certains. Il ressort d'une conversation téléphonique avec le DGS que :

- la piétonisation expérimentale n'a pas été comprise par les habitants ;
- certains habitants, malgré le texte explicatif et le mot « expérimental », n'ont pas joué le jeu de l'expérimentation (réclamations, pétition) ;
- le peu de mobilier installé a été enlevé très rapidement pour cause de dégradation (le maire estime que « c'était mineur »).

### ***2.2.2.3.3 Un dernier temps d'évaluation du dispositif participatif et de mise en perspective avec les objectifs initiaux***

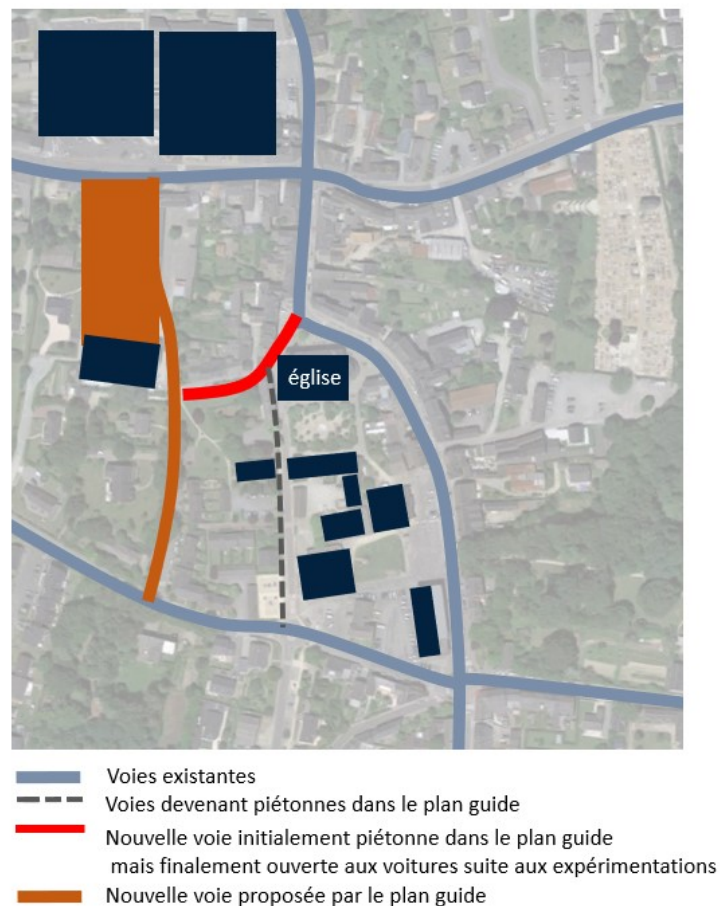
En octobre 2017, l'Agence Prigent est sollicitée avec un avenant afin d'évaluer le dispositif participatif. Le « panel » citoyens est invité à répondre à un questionnaire en ligne produit par l'agence et construit sur la base d'une grille d'évaluation de la portée de la participation réalisée dans le cadre de la recherche menée sur

les écoquartiers par le Laboratoire Espaces Travail et le Lab'Urba (Zetlaoui-Léger et al., 2015b). 12 habitants sur les 22 composant le « panel » y répondent. Deux éléments principaux ressortent :

- Un processus participatif a été apprécié par les participants ;
- Une remarque principale : le non-respect des dates de participation fixées en début de mission.

À la demande du maire, **une dernière réunion d'évaluation** réunit le « panel » habitants et le conseil municipal pour analyser les réponses aux questionnaires. Le plan guide est ensuite discuté une dernière fois avec les élus et l'Agence Prigent (Figure - Confidentiel 14). La piétonisation de la rue, objet de réactions vives, ne semble pas un enjeu majeur du plan guide et une proposition alternative est dessinée. Une partie de la nouvelle rue sera ouverte aux voitures et permettra l'accès de l'église aux paroissiens, tout en conservant « *le cœur de ville piéton et unifié* » (Figure 66).

**Figure 66 La voie initialement prévue piétonne est modifiée suite aux réactions lors des expérimentations.**



Source : Ségolène Charles

Figure - Confidentiel 14 Dernière version du plan guide présenté au conseil municipal

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

Le plan guide intègre la remarque principale issue des retours habitants et réouvre la voie donnant devant l'église (A).



Lors de la discussion finale sur le plan guide, certains élus souhaitent rediscuter une énième fois des points validés quatre mois plus tôt, sans argument nouveau.

**En janvier 2018**, le plan guide est finalement validé en conseil municipal. L'Agence Prigent est désignée comme MOA associé et sollicitée par la MOA pour des missions ponctuelles d'accompagnement (sélection équipe de MOe, phasage, ...). Finalement, pour des raisons financières, le maire sollicitera le CAUE pour la poursuite des réflexions et le lancement de l'appel d'offres pour la mission de maîtrise d'œuvre.

L'Agence Prigent ne connaît pas l'avancement du projet à ce jour. Un an plus tard, sur le site internet de la commune, la page internet dédiée au dispositif participatif est toujours accessible mais n'est pas mise à jour. Nous pouvons supposer que la commune n'a pas poursuivi le dispositif participatif.

#### ***2.2.2.3.4 Un processus de coproduction à l'ouverture limitée***

De même que la phase d'élaboration du plan d'aménagement, la phase expérimentation a fait l'objet d'une codécision avec le « panel » habitants. Les habitants ont été consultés sur les expérimentations mises en œuvre et invités à participer à l'évaluation du dispositif. Comme en phase de plan d'aménagement, les difficultés observées sont liées à la continuité : les dates initialement définies ont été décalées par la maîtrise d'ouvrage. Le « panel » citoyens se réduit au fur et à mesure et l'articulation entre projet et dispositif participatif est mise en œuvre avec difficulté par l'Agence Prigent.

#### **2.2.2.4 Évaluation du dispositif**

La participation atteint le niveau de la **co-production, voire de la co-décision, avec le « panel » citoyens**, pour l'élaboration du plan guide et des expérimentations d'aménagement menées à l'échelle 1 (Tableau 12). Alors que la mise à jour du diagnostic et des *scenarii* en amont du projet urbain a été réalisée à la demande du maire, sans impliquer les habitants, la phase « plan d'aménagement » a fait l'objet de quatre temps de participation avec la création, sur la base du volontariat, d'un « panel » citoyens ainsi que d'un « panel » élus comportant des représentants de la majorité et l'opposition. Les règles du débat ont été édictées et rappelées régulièrement, tout comme le calendrier, qui n'a malheureusement pas été respecté et décalé par la MOA. Les habitants ont été impliqués sur les expérimentations mises en œuvre et invités à participer à l'évaluation du dispositif.

Tableau 12 : Répartition entre élus et habitants des réflexions et du portage de la décision, selon les phases de la mission

Phase du projet	Dispositifs participatifs mis en œuvre	Niveau d'implication	Type d'implication des habitants	Influence des réflexions des habitants sur la décision politique		Portage de la décision politique	
				Élus	Habit.	Élus	Habit.
Mise à jour du diagnostic	Aucun			+++		+++	
Scenarii	Aucun			+++		+++	
Conception du plan d'aménagement	Réunions plénières, ateliers avec groupes thématiques pour définir les actions à mener, et discussion des supports présentés aux élus et au Conseil citoyens	Co-production Co-décision	Le « panel » habitants élabore le plan guide avec l'Agence Prigent		+++	++	++
Expérimentations	Réunions plénières, ateliers avec groupes thématiques pour définir les expérimentations et leur mise en œuvre en lien avec les grands enjeux du plan guide	Co-production Co-décision	Le Conseil citoyen décide des trois actions sur lesquelles vont porter les expérimentations et participe à leur mise en œuvre		+++	++	++

+ Influence faible ++ Influence moyenne +++ Influence forte

Source : Ségolène Charles

Le **principe de transparence** a bien été respecté : un temps de discussion approfondie, et la rencontre avec les services techniques en présence du maire, ont permis d'assurer un affichage sur la place centrale de la ville. Le dispositif a été mûrement réfléchi par la MOA et l'AMO : les panneaux d'affichage ont été installés dès le début du dispositif participatif par les services techniques, et les comptes-rendus dédiés aux habitants réalisés pour chaque temps de participation. Pour autant, la page internet censée rendre accessibles les comptes rendus n'a été créée qu'à l'issue de la phase d'aménagement, en vue de la diffusion des expérimentations.

De manière générale, on observe que, depuis sa mission dans le cadre du Cas « A », **l'Agence a fortement structuré ses capacités de proposition sur l'organisation des dispositifs participatifs**. Son travail avec une métropole, mais aussi les discussions avec le Laboratoire Espace Travail, lui ont permis de s'emparer de questions fondamentales pour l'accompagnement de dispositif participatif telles que la construction de

décisions argumentées. Elle se positionne comme facilitatrice des débats et met en relation, et en perspective, les points de vue des élus et des habitants.

Le « panel » élus a respecté les « règles du jeu » établies par l'Agence et a laissé la parole aux habitants. Le maire vient conforter la méthode et « montre l'exemple ». Les questions posées par les habitants lors des débats sont écoutées par les élus qui argumentent leurs réponses. Par ailleurs, dans les comptes-rendus des temps de concertation, les propositions des habitants sont clairement identifiées. Les éléments du plan guide sont discutés entre le « panel » citoyens et le « panel » élus, puis définitivement actés en conseil municipal. Enfin, les résultats obtenus en fin de projet ont été justifiés **et mis en perspective avec les objectifs de départ définis par les élus**. La question de l'évaluation, souvent peu abordée par les collectivités, a été ici largement discutée par les élus et l'Agence Prigent. Le diagnostic consistant en une actualisation des réflexions antérieures n'a cependant pas été établi collectivement, on peut donc s'interroger sur le bien-fondé d'une mise en perspective de résultats issus d'un travail avec les habitants sur la base d'un diagnostic établi sans eux, par l'AMO et la MOA.

**Le dispositif proposé est relativement inclusif.** L'Agence Prigent a établi pour la première fois un groupe de suivi habitants pour le projet. Il est appelé « panel » habitants par la MOA mais n'en est pas réellement un. Dans les faits, ce « panel », regroupement d'habitants volontaires, n'a pas été construit afin de favoriser une représentativité. Par un heureux hasard, il s'est avéré relativement diversifié : les participants sont composés d'hommes et de femmes de manière équilibrée, âgées de 30 à 60 ans, d'habitants, de président d'associations, de commerçants avec des lieux de résidence distincts (centre-ville et lieux-dits adjacents). Cependant, aucun jeune n'y est représenté. On observe une pluralité des points de vue avec une ouverture à des habitants du centre-ville mais aussi la présence d'habitants environnants et usagers. La place des élus, fragile au départ, s'est renforcée au fur et à mesure de la mission. Le « panel » élus a cohabité avec le « panel » habitants sous la houlette de l'Agence Prigent, avec le soutien du maire.

**La principale difficulté a été d'assurer la continuité du dispositif participatif,** et ce, malgré la volonté de l'Agence Prigent de respecter le calendrier. La stabilisation du processus décisionnel avec les élus a décalé le calendrier et empêché certaines personnes d'être présentes. Les réunions de préparation de la participation, initialement prévues en amont des ateliers de concertation, ont continué alors que la démarche avait déjà été engagée. Le dispositif et la méthode de participation ont donc été discutés et affinés alors même que le processus participatif avait déjà été enclenché. L'Agence Prigent a dû adapter la démarche aux phases en cours. On peut s'interroger sur la suite qui lui a été donnée. Malgré la demande et l'intérêt émis par certains participants de la prolonger, par manque de moyens, la MOA a missionné le CAUE qui par son statut, ne peut en principe assurer qu'un rôle de conseil et n'est pas censé exercer le rôle d'un AMO. L'absence de l'intercommunalité dans la mise en place de cette mission met en valeur un dispositif peu articulé avec les autres projets en cours sur le territoire.

Le Tableau 13 ci-dessous synthétise la portée du dispositif et les principaux obstacles rencontrés. La partie suivante apportera un éclairage sur les positions prises par les différents acteurs et notamment les élus dans cette mission, en essayant d'élucider leur origine.

Tableau 13 : Caractérisation des difficultés rencontrées dans le projet urbain participatif

		Portée du dispositif participatif	Difficultés rencontrées
<b>Intégration</b>	Comment les dispositifs participatifs sont-ils articulés, intégrés dans le management général du projet, voire associés à d'autres démarches de démocratisation de l'action publique ?	oDispositif participatif au cœur du projet urbain.	-Portage du dispositif participatif au plan technique par l'Agence Prigent et peu par les acteurs techniques de la MOA. -Système d'acteurs établi fragile et ne permettant pas de pérennisation. Dès que l'Agence Prigent s'en va, le dispositif participatif s'arrête, les habitants ne sont plus intégrés à la mise en œuvre du projet.
<b>Continuité</b>	À quels moments les dispositifs envisagés interviennent-ils au cours du projet, dans quelles situations de projet ?	-Pas de participation habitantes sur les premières phases de préparation du plan guide. -Les temps forts de la participation et dispositifs ont été initialement pensés en lien avec les phases du projet par l'Agence Prigent. Mais, les premières réunions avec les habitants ont été décalées par les élus.	- Frilosité du maire à impliquer les habitants dès l'amont du projet. - Désaccord de certains élus avec l'implication des habitants pour l'élaboration du plan guide. - Absence de personnes relais qualifiées afin d'assurer la continuité de l'étude dans la collectivité : portage d'un projet uniquement par le maire qui ne souhaite pas se représenter.
<b>Transparence</b>	Comment est envisagée l'accessibilité et la diffusion des informations liées au projet ?	Volonté de transparence de la part de l'AMO et de la MOA sur le déroulement du projet et les apports du dispositif participatif.	- Méthodes et outils déployés (comptes-rendus citoyens, diffusion sur internet, etc.) mais manque de moyens côté MOA qui crée la page internet en phase expérimentations. - Support de communication réalisé par l'Agence Prigent, à titre gracieux
<b>Inclusion</b>	Quelles personnes ont été impliquées dans les démarches et dispositifs ? Comment ont-elles été sollicitées ou ont-elles été sélectionnées ?	- « panel » habitants réalisé sur la base du volontariat à partir des personnes présentes au 1 <sup>er</sup> temps de participation : pas de réelle inclusion car non complétée par des sollicitations plus ciblées sur certains profils. Le nombre de personnes mobilisées a été relativement restreint.	-Manque de méthode de la part de l'Agence Prigent qui n'envisage pas encore la nécessité d'un « panel » diversifié, constitué par exemple en partie par tirage au sort pour éventuellement l'élargir et le rendre plus représentatif. -Ce manque de méthode n'a pas été pallié par la MOA
<b>Egalité</b>	Cherche-t-on, et selon quelles modalités, à donner la possibilité à tout membre de la société civile qui souhaiterait et estime être concerné par le projet, de participer aux dispositifs et de s'exprimer dans les débats ?	-Outils pensés de manière diversifiés afin de permettre à toute personne de s'exprimer : questionnaire diffusé en ligne et en version papier, supports mélangeant expression écrite, orale, dessin. Restitution sur site par l'Agence Prigent pour comprendre le plan <i>in situ</i> , en « grandeur nature ».	-Pas d'obstacle particulier
<b>Argumentation</b>	Comment les décisions prises sont-elles argumentées et prennent-elles en considération à cette occasion les débats dans lesquels les concitoyens se sont exprimés ?	-Les décisions sont argumentées au niveau du processus de décision officiel. Les propositions des habitants rejetées sont justifiées par les élus ou l'Agence Prigent.	-Certains élus auraient souhaité ne pas impliquer les habitants et rejeter les décisions actées par le groupe de travail avec les panels élus et habitants. Cette opposition a fait décaler les dates prévues pour le dispositif participatif. -Risques de remise en question fréquents de décisions déjà prises sur la base du travail mené avec les habitants par des élus qui ne cherchent pas à respecter cet investissement collectif.

Source : Ségolène Charles

Bien que son **ambition de coproduction soit atteinte**, l'Agence a fait face à deux difficultés :

- La mise en place du dispositif décisionnel a nécessité une dizaine de mois de préparation, durant lesquels le conseil municipal a délibéré sur le bien-fondé de la démarche participative et de la poursuite du plan guide. **L'Agence Prigent a donc commencé à intervenir, sans contrat signé ni rémunération, pour présenter l'ancien projet et répondre à des questions méthodologiques liées à la participation.** Les dates initialement retenues par la MOA et les habitants ont été reportées : certaines personnes du « panel » citoyens n'ont pu assister aux réunions, ce qui a généré un certain mécontentement.
- **L'Agence Prigent a réalisé des tâches non prévues dans son cahier des charges et qui n'ont pas été rémunérées** - réalisation de la charte graphique, des affiches de communication. Elles ont correspondu à un temps de travail allant bien au-delà de celui prévu par sa mission mais qu'elle a tout de même consacré afin d'assurer le bon déroulement du projet.

**L'ambition du maire** par rapport au dispositif participatif a été atteint. Son plan guide a été finalisé en y impliquant des habitants. Les difficultés rencontrées notamment avec les élus seront développées dans notre analyse des jeux d'acteurs au cours du projet. Précisons, dès à présent, que leur origine avait été peu identifiée par l'Agence Prigent durant sa mission. Les entretiens semi-directifs ont permis de mieux les cerner et les expliquer.

### 2.2.3 Analyse des jeux d'acteurs autour du projet urbain

L'analyse du déroulement de la mission a mis en évidence une démarche participative relativement importante atteignant le niveau de la coproduction. Elle a révélé, malgré tout, de nombreuses incertitudes et fragilités dans sa mise en œuvre. Ces principales difficultés rencontrées, nous allons le voir, tiennent en particulier à des pressions et conflits internes externes au conseil municipal.

L'action collective de la commune B s'est malgré tout constituée autour du projet urbain participatif et ce grâce, tout d'abord, au maire de la commune B soutenu par son DGS. La mise en place du dispositif participatif répondait à sa volonté d'exercer sa fonction en faisant contribuer les habitants, et le conseil municipal dans son ensemble, à l'élaboration des décisions de la commune. Il avait aussi pour ambition de surmonter les pressions politiques extrêmement fortes exercées par des personnes extérieures au conseil municipal.

Cette action collective s'est aussi constituée grâce à l'accompagnement de l'Agence Prigent. Progressivement s'est formée une communauté de projet qui intègre le « pane l » habitants et l'habitant comme partie prenante à part entière. L'Agence Prigent, en cohérence avec sa position pragmatique et militante en faveur d'un projet urbain participatif, a développé une méthodologie plus réfléchie et anticipée que celle du cas A. La mise en place d'un dispositif lisible et transparent a participé à stabiliser les décisions, réaliser un plan guide définitif et juguler les pressions politiques.

Revenons sur le contexte politique initial, puis sur la stabilisation du système décisionnel et la constitution d'une situation de projet qui va s'établir progressivement par l'intermédiaire du dispositif participatif.

### **2.2.3.1 Contexte politique et technique local : un maire principal initiateur de l'ambition participative**

Le maire a choisi de ne pas solliciter l'intercommunalité pour porter la MOA du plan d'aménagement et de se reposer uniquement sur l'échelon municipal. La MOA technique du projet à l'échelle communale est pourtant faible et peu structurée. Le DGS de la commune, arrivé en 2015, est conscient et subit ces faiblesses organisationnelles. Pour autant, celles-ci sont difficiles à faire évoluer, les élus ayant une posture relativement réticente au développement des compétences techniques.

#### ***2.2.3.1.1 Un maire à la tête d'une liste sans étiquette dans un contexte politique délicat***

D'un point de vue politique, le maire, représentant de la MOA pour cette mission, préside le conseil municipal depuis les élections de 2014. Pour lui, *« il n'y a pas d'histoire politique sur la commune. (...) chacun a des envies différentes, des ambitions différentes, et on n'a pas de « pro » de la politique. On est élu. Les gens ne sont pas arrivés avec une vision et aucune ambition particulière »*<sup>162</sup>. Depuis les années 90, les listes sont constituées « sans étiquette ». Cependant, les précédentes étaient moins ouvertes : même sans étiquette, une sensibilité affichée de droite ou de gauche émergeait dans le conseil municipal. Lors de son élection en 2014, sa liste municipale « sans étiquette » comprenait des positions et profils très variés. Le choix initial du maire était de partager les décisions au sein du conseil municipal : *« il y a des endroits où le maire est le maire, et puis il y a des endroits où le maire est moins le maire... c'est dit. Moi je suis moins le maire. J'ai plutôt envie que ce soit partagé par tout le monde et que l'on avance »*<sup>162</sup>. Cette posture va lui causer des difficultés pour la poursuite du plan guide et du dispositif participatif.

Le maire n'avait, jusque-là, jamais mis en œuvre de dispositif participatif mais y était sensible : *« on ne m'a pas forcé, on ne m'a pas conseillé... j'avais envie de le faire »*<sup>162</sup>. Alors que nous avons observé que le maire de la commune A, dans le cas précédent, avait mis en œuvre un dispositif participatif pour éviter des conflits et mieux faire accepter son projet, le maire de la commune B défend, à travers ce dispositif, une approche démocratique relativement ouverte de l'exercice du pouvoir municipal : *« avec les habitants je pensais que c'était quelque chose qu'il fallait faire aussi. Moi, je suis de passage : la ville ne m'appartient pas. Je n'y étais pas autrefois, par contre j'ai envie qu'elle ait de l'oxygène. »*. Il exprime sa volonté de contrecarrer les effets de la transformation de la commune en « ville dortoir », en recréant du lien social à travers la participation sur ce projet, qui aura un impact important sur le quotidien de ses administrés. Il souligne aussi la singularité de la démarche dans la commune : *« on a fait différemment pour une fois. Dès le départ on a essayé d'associer les habitants, et on a fait une communication importante sur le projet aussi. Et ça c'était une première : l'affichage, le site internet... »*.

---

<sup>162</sup> Entretien maire, janvier 2018.

Il joue également le rôle de pivot des régulations au cours de la mission avec des services techniques en retrait, par manque de moyens mais aussi par la volonté des élus qui lui confient implicitement ce rôle.

### ***2.2.3.1.2 Une MOA technique communale peu structurée, un DGS sur tous les fronts***

D'un point de vue technique, le DGS était chargé de la mission et devait être le principal interlocuteur de l'Agence Prigent. Mais il est apparu en **retrait et peu à même de véritablement assumer son rôle de chargé de projet : l'Agence a perdu beaucoup d'énergie et de temps à le relancer sur plusieurs aspects du dossier**. Malgré la demande de l'Agence, il n'a pas été présent aux temps de participation et n'a pas transmis les documents au maire pour leur préparation. Il n'a pas été en mesure d'assurer le suivi du projet dans sa continuité ; ainsi l'Agence a dû régulièrement solliciter directement le maire pour des questions technico-administratives, pourtant de son ressort.

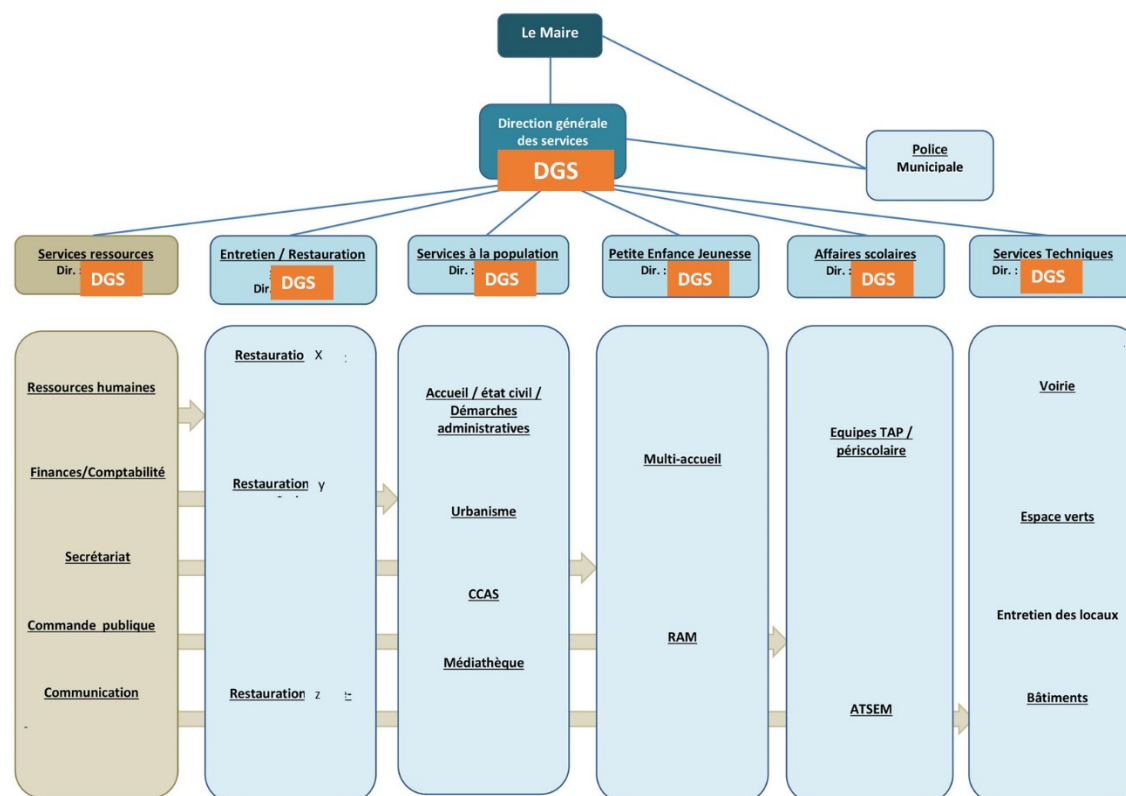
Ce qui a été au départ interprété par l'Agence comme un manque de compétence du DGS et un faible d'intérêt de sa part pour la mission, s'est révélé relever en réalité d'une situation plus complexe à l'issue de nos entretiens semi-directifs. Le DGS, âgé d'environ quarante ans, diplômé en droit international, affiche une sensibilité à « *l'action internationale des collectivités locales* », avec plusieurs expériences au même poste dans trois communes de tailles petites ou moyennes. Il a quitté son dernier poste qu'il occupait depuis 3 ans chez un aménageur dans les DOM- TOM.

À l'issue de notre mission, il est tout à fait conscient de l'insuffisance de son implication dans le projet et nous reconnaît spontanément en entretien qu'il n'a : « *pu se rendre assez disponible pour assister à toutes les réunions* ». Il justifie son absence par la fragilité de la structure technique communale qui « *bricole vaille que vaille avec un temps qui n'est pas dédié et un outillage qui n'est pas bon* »<sup>163</sup>. Il assure, en effet, la Direction Générale des Services Techniques et les directions de chacun des six pôles techniques (Figure 67).

---

<sup>163</sup> Entretien DGS, février 2018.

Figure 67 Un organigramme technique insuffisamment étoffé pour porter les projets de la commune



Source : Commune B, 2018

Il déplore les fragilités de la structure organisationnelle de la collectivité : « *peu organisée, (...) relativement peu structurée et je dirais, en termes d'organigramme, de responsabilité, de qui fait quoi. Il y a des choses qui fonctionnent très bien parce que, quand même il y avait un souci d'organiser le travail, mais en termes de structuration notamment, on est très léger. Je le vois bien quand on compare avec des organigrammes d'autres collectivités à peu près dans la même tranche*<sup>163</sup>. Le DGS s'occupe à la fois des questions de gestion de services ainsi que des problématiques opérationnelles, ce qui l'amène à « *être sur tous les fronts... on manage des équipes en direct, on fait du budget, on fait des marchés publics... à un moment donné ça n'a plus aucun sens on est sur tous les fronts et en même temps sur aucun, cela ne ressemble à rien* ».

Il entretient une relation étroite avec le maire qui le décrit comme « *un support* » dans la première phase de régulation. Cependant, le personnel restreint et l'absence de pôle dédié à l'urbanisme qui requiert en principe une diversité de compétences, rendent son poste complexe à assurer : « *c'est un peu « le merdier », je dois dire ; donc cela va être un peu compliqué de résumer les compétences qu'il faut que j'arrive à mobiliser, elles sont variées, trop variées* »<sup>163</sup>.

À l'instar du maire, il ne se plaint pas d'insuffisance des moyens financiers - la commune est « *dans le vert* »<sup>163</sup>, mais il regrette le déploiement de compétences très généralistes mais finalement dispersées au sein de la MOA technique : « *un cache misère, parce que du coup on touchait à tout mais on ne savait pas faire en réalité* »<sup>163</sup>. Il déplore ainsi l'éparpillement de ses équipes, d'autant plus dans une commune en croissance constante depuis vingt années. Cette évolution ne s'est pas accompagnée d'un développement des services techniques en



conséquence. Il aimerait regrouper les services techniques en trois pôles, avec des chargés de pôle jouant le rôle d'intermédiaires avec lui, pour les domaines « aménagement et cadre de vie », « scolaire » et « associatif ». Arrivé un an avant le début de la mission, il souhaite alors restructurer le pôle technique et demande la création de trois postes de catégorie A : « *des cadres qui soient en capacité de faire de l'analyse, de la prospective, de développer de la stratégie pour encaisser ces contraintes financières* », avec pour objectif de « *déléguer, d'encadrer, orienter, diffuser, relayer* »<sup>163</sup>. Ce niveau de responsabilité n'est « *pas vraiment exploré* » et il lui semble nécessaire de :

- Renouveler le Directeur Général des Services Techniques jusque-là très opérationnel et « *mobilisé H24, qui faisait des astreintes, que l'on appelait n'importe quand* » mais n'ayant aucune compétence sur la gestion administrative et stratégique du service. Il porterait un regard sur tous les dossiers propres aux espaces verts, l'aménagement d'un lotissement, les réseaux, la voirie...
- Créer des postes :
  - De **contrôleur des travaux** pour combler le manque de « suivi » : « *la préparation des chantiers, l'évaluation aussi de notre action, le suivi des stocks* ». La commune n'a pas de stocks et à chaque fois qu'un matériau ou un matériel est nécessaire « *on va chercher, on revient... cela ne ressemble à rien* ».
  - De **coordinateur secteur associatif et scolaire** ;
  - De **responsable communication**.

Le maire semble progressivement rejoindre l'avis du DGS sur la nécessité de recourir à ces nouveaux postes, mais les élus « *ont du mal à passer le cap* » en raison de réticences financières. Au moment de la mission, la stratégie de la commune est de « *rajouter du temps RH pour répondre à l'augmentation de nos surfaces espaces verts, voirie, etc.* ». Pour le DGS, « *il vaut mieux avoir des gens qui soient en capacité d'analyser, de voir comment on peut travailler autrement, d'aller chercher des idées de déléguer (certains sujets peuvent être délégués au privé parce que l'on a aucune plus-value et que ce n'est pas si cher que ça...)* ». Le DGS encourage, par ailleurs, la montée en expertise au sein des services et développe des plans de formation qui n'étaient pas mis en œuvre auparavant, entre autres sur l'aspect réglementaire de l'urbanisme, afin d'être en mesure d'avoir un minimum de connaissance pour maîtriser les décisions liées à cet aspect.

Ces intentions sont difficiles à faire comprendre, dans un contexte où les élus de la commune identifient peu les compétences nécessaires pour mener à bien les actions envisagées.

### **2.2.3.1.3 Des élus qui se technicisent**

Les élus de la commune B évitent tout d'abord de s'entourer de techniciens, excepté le DGS mais celui-ci manque de temps pour être entièrement à leur disposition. Ils refusent de s'entourer de compétences extérieures, ce qui constitue un **sujet de conflit entre le maire et des élus du conseil municipal au cours de la mission**. Certains ne voyaient en effet pas l'intérêt de faire appel à un cabinet d'architectes-urbanistes extérieurs, convaincus qu'il était possible de porter la conception du plan guide en interne : « *ce n'est pas la*

*culture chez nous de faire confiance à des gens qui travaillent sur les dossiers ; l'impression que c'est des gens inutiles qu'on paie »<sup>164</sup>.*

Pour le maire, cette option d'une prise en régie de ce travail n'était pas envisageable, les élus n'ayant « aucune compétence »<sup>164</sup> dans le champ de la conception urbaine, les moyens humains et financiers de la commune étant également réduits. Il résume sa position : « *je suis un peu têtu aussi, parce que j'avais vécu le plan guide et j'avais trouvé ça intéressant. J'ai essayé de le maintenir : c'est-à-dire que l'on ne recommence pas tout à zéro... ça aurait été une catastrophe !* »<sup>164</sup>.

Enfin, certains élus, dont le maire, souhaitent s'affranchir de l'intercommunalité **afin de garder un contrôle sur les affaires de la commune**. Le plan guide du centre-ville est un projet symboliquement très fort pour eux. Ils ne souhaitaient pas le voir mener par la structure intercommunale. Les services Transports et déchets réclament le plan guide à la municipalité afin de pouvoir suivre les évolutions suscitées par l'intercommunalité dans leur domaine. « *On n'est pas dans une logique intercommunale alors qu'aujourd'hui tout nous y pousse (...) on a du retard dans le lien* ».

La MOA est donc faible d'un point de vue technique, le DGS peine à s'impliquer sur le projet et le maire se met à assumer une mission de suivi technique qui n'est en principe pas tout à fait de son ressort.

La posture de certains élus, qui refusent un renforcement des services techniques, s'explique par des tensions qui ont pu exister entre les élus et les services, qui sont ancrées dans l'histoire de la commune, bien avant la mission.

Nous allons voir qu'une partie de ces élus, influencés par des pressions politiques extérieures, exerce un pouvoir fort sur les décisions de la commune ; ce que le dispositif participatif va permettre de contrebalancer.

## 2.2.3.2 Un système décisionnel difficile à stabiliser

### 2.2.3.2.1 Des pressions politiques extérieures et des conflits ancrés au sein du conseil municipal

Pour le maire, comme pour le DGS, le principal « obstacle »<sup>164</sup> à l'organisation du projet urbain participatif provenait des élus : « *Le plus gros problème de l'implication des habitants... ça a été les élus. (...) j'ai moins de peine à convaincre des habitants qu'à convaincre des élus, qui sont des gens de ma liste !!* »<sup>164</sup>.

**Le maire s'est heurté, dans un premier temps, à une partie de son conseil municipal qui souhaitait réaliser un cinquième et nouveau plan guide** : « *certaines (élus) auraient peut-être voulu que l'on fasse table rase du passé et que l'on redémarre : c'est une erreur, c'est une erreur et ça ils ne le comprennent pas !* »<sup>164</sup>. Une des craintes de certains élus était que l'approfondissement du plan guide existant ne leur laisse pas une marge de manœuvre suffisante pour exprimer leurs idées.

Le maire a également connu des oppositions lors de la mise en place du dispositif participatif. Il avait une volonté initiale forte de vouloir « *qu'un consensus se dégage et sentir qu'en face on est quasi 25 sur 29 élus à adhérer au*

---

<sup>164</sup> Entretien maire, janvier 2018.

*projet (...) moi je ne veux pas être sans arrêt en train de dire « alors on y va pour ça ? » non, ce n'est pas mon truc ». Pour avancer sur le plan guide du centre-ville, il s'est heurté à la diversité des points de vue des élus du conseil municipal : « il y a 29 élus, il y a 25 idées... »<sup>164</sup>. Sa liste élue en 2014 était très ouverte ; il en reconnaît les limites *a posteriori* : « (...) on s'aperçoit que l'on a des discussions, avant les élections, qui donnent l'impression que tout est ouvert et cela permet effectivement de travailler... en fait lorsque l'on rentre dans le concret, on s'aperçoit que le bulletin de vote, il est plus affirmé. Les positions sont un peu plus prégnantes dans les débats ». Pour lui, la liste minoritaire d'opposition est inexistante et ne provoque pas les débats : la discussion se déroule généralement à l'intérieur même de sa liste. Cette situation est difficile à gérer en raison de son amitié avec certains des élus, avec lesquels il ne souhaite pas se confronter : « dans la liste y en a aussi avec qui on est amis dans la vie .... et ça c'est mortel ! Bah oui parce que on a discuté de toutes ces choses-là avant d'être dans la municipalité avec tous nos désaccords car on n'était pas d'accord. Mais quand l'on rentre dans le concret et qu'il faut faire, le désaccord c'est plus compliqué à gérer et je n'ai pas envie de me fâcher non plus avec tous ces gens-là ! » Par ailleurs, à l'occasion des entretiens semi-directifs effectués avec le DGS et le maire, nous découvrons le cœur des difficultés à l'origine de la concrétisation du plan guide : la mainmise d'acteurs variés au sein ou à l'extérieur du conseil municipal, « au-delà des murs de la mairie »<sup>164</sup>, qui exercent des pressions importantes sur le système décisionnel (Figure 68) :*

- **Des propriétaires terriens, pour certains anciens élus de la commune.** Jusqu'à 2014, les conseils municipaux étaient essentiellement composés d'agriculteurs qui, par intérêt personnel, ne souhaitaient pas que le plan guide soit réalisé. « Il y a des gens qui aujourd'hui sont élus municipaux mais aussi propriétaires ... On a une histoire à ce niveau-là sur la commune... »<sup>164</sup>. Le maire a volontairement constitué une liste comprenant un nombre réduit d'agriculteurs. Ce premier obstacle est donc écarté dès le début du mandat.
- **Des individus liés à une association paroissiale historique de la commune** qui avait, par le passé, un certain ascendant sur toutes les associations de la commune. La situation est décriée par le maire, tout comme le DGS. Pour eux, il s'agit « d'éléments qui prennent une place prépondérante par rapport à ce que peut vivre la population. Trop d'influence d'une petite sphère qui va en réalité représenter dix personnes, qui n'est plus, qui n'est plus en poste, qui n'est plus en fonction d'élus etc. mais qui va continuer à maintenir une influence qui ne représente absolument rien ! Mais qui vont avoir suffisamment d'influence quand même pour définir l'orientation »<sup>165</sup>. Pour illustrer son propos, il explique que la paroisse possède le seul exemplaire des clefs de la chapelle et de l'église, pourtant propriété communale.

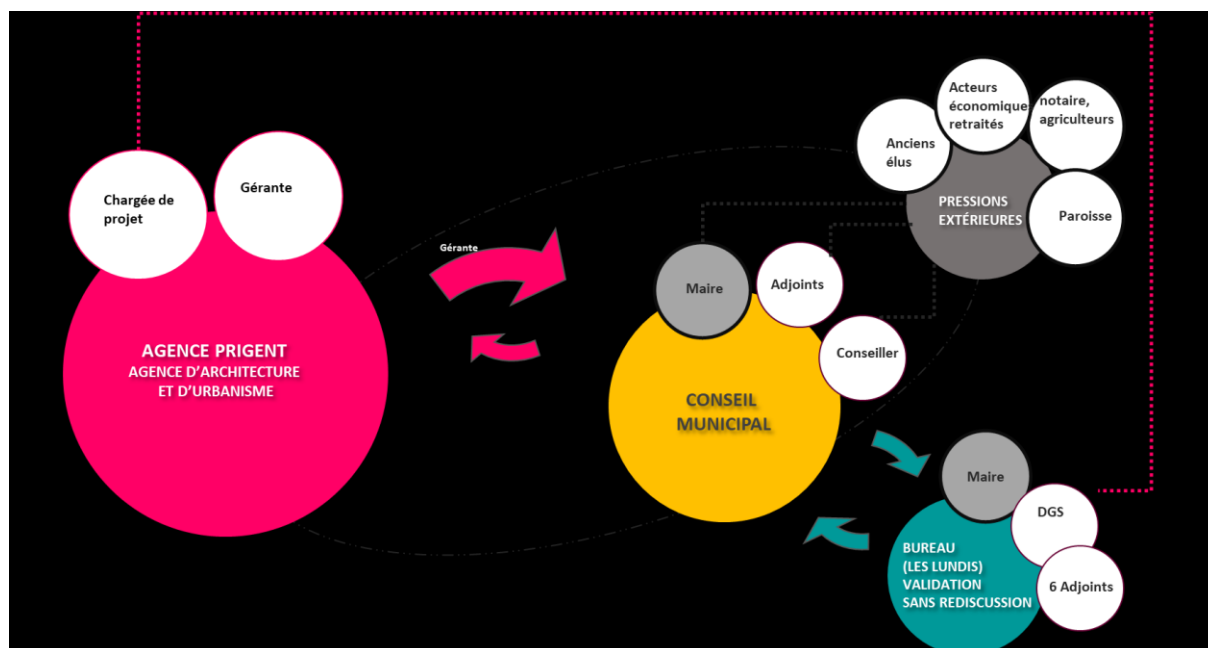
Ainsi, les décisions prises au sein du conseil municipal sont fortement influencées par les intérêts personnels de certains élus et la pression exercée par des personnalités extérieures. Au cours de sa mission, l'Agence Prigent n'a pas été mise au courant de l'existence de ces groupes de pression extérieurs mais s'est souvent interrogée sur les réactions de certains élus vis-à-vis du dispositif. Le maire et le DGS affirment lors des

---

<sup>165</sup> Entretien DGS, février 2018.

entretiens que la participation n'est pas un « *problème supplémentaire* », que le contexte politique était « *comme cela sans impliquer les habitants* »<sup>166</sup>.

**Figure 68 Des décisions soumises à des pressions internes et externes au conseil municipal**



Source : Ségolène Charles

Avant même que les habitants n'aient été impliqués, le système décisionnel dans la commune s'avérait donc opaque, officieux et influencé par différents types d'intérêts souvent privés. La mise en place du dispositif participatif va permettre un temps de surmonter ces pressions extérieures, en impliquant des habitants du bourg mais aussi extérieurs à celui-ci.

### 2.2.3.2.2 Des élus peu disposés à déléguer du pouvoir d'expertise ou décisionnel

Au début de la mission, on peut observer deux lieux de décisions sur la commune B : les conseils municipaux ouverts et les conseils privés.

Pour préparer ces lieux de négociation et de décision stratégique, le maire met en place un bureau qui comporte six adjoints, le maire et le DGS. Ce bureau se retrouve tous les lundis et aborde les phases de validation clefs pour la mise en œuvre du plan guide : « *on a essayé d'évoluer, parce qu'avant on faisait le point sur les bricoles de la commune. Là, on essaye de dépasser ce stade et l'idée était que l'on soit les moteurs* »<sup>166</sup>. Le bureau valide les principales décisions relatives aux projets de la commune et prépare les réunions mensuelles du conseil municipal : c'est donc dans cette instance que se joue réellement l'élaboration de la décision, bien que cela ne soit pas révélé ainsi par le maire. Lors des conseils municipaux, les projets ne sont pas rediscutés en profondeur ; le résultat des réflexions du bureau est présenté, les élus sont consultés et invités à réagir.

<sup>166</sup> Entretien maire, janvier 2018.

En cherchant à rendre plus transparent le système décisionnel par la création d'un groupe de travail associant un « panel » élus et un « panel » habitants, et par la diffusion des résultats au fur et à mesure de l'avancée du dispositif participatif, le maire a pu s'affranchir des pressions extérieures que nous avons évoquées. Concernant le projet, la décision se prépare principalement au sein du groupe de travail avec des membres des « panels » qui argumentent et font des arbitrages au fur et à mesure en les rendant publiques.

On peut dès lors comprendre le temps long nécessaire à la mise en place du dispositif participatif : environ huit mois. Certains élus ont, dès le départ, exprimé leur opposition à la mise en place d'un « panel » citoyens qui participerait à la coproduction du plan guide en argumentant auprès du maire, en coulisse, qu'ils ne souhaitaient pas que « *l'on décide tout à leur place* ». Cette question a fait l'objet de négociations et de nombreux échanges, processus qui a finalement abouti à une validation par le conseil municipal. Une fois la démarche actée, le plan guide travaillé par le « panel » citoyens avec le « panel » élus a encore été remis en cause par certains élus du conseil municipal. Le maire estime *a posteriori* que cette « règle du jeu » n'était pas forcément claire « *C'est quelque chose que je n'ai peut-être pas assez expliqué au départ : que le groupe de travail, c'est lui qui allait faire le travail. On n'a pas cette culture de faire confiance à un groupe de travail : sur ce dossier-là, comme il est majeur, eh bien, c'est encore plus sensible !* ». La crainte d'une perte de contrôle pour certains élus transparaît dans sa réflexion. Pour autant, la démarche ayant été approuvée par le conseil municipal, le maire a pu mener à bien sa mise en œuvre.

Cette tendance à la remise en question du travail coproduit avec les citoyens sera aussi observée dans le cadre de l'élaboration du PLUi : « *les élus veulent impliquer les habitants mais après ils veulent avoir au bout du compte le pouvoir de décider* »<sup>166</sup>.

### 2.2.3.3 Négociations et régulations : la participation comme support de dépassement de pressions extérieures sur le maire

#### 2.2.3.3.1 *Le maire pivot des régulations politiques et techniques : une MOA technique affaiblie*

Le projet urbain participatif suppose un travail de régulation et repose sur des principes organisateurs. Deux régulations principales sont observées lors de la mission menée sur la ville B :

- **La première phase de régulation permet de poursuivre le plan guide initié quelques années plus tôt.** Elle est mise en œuvre par le maire avec le soutien de son DGS, et l'assistance de l'Agence Prigent ;
- **La deuxième phase de régulation mène à la mise en place du dispositif participatif** et au dépassement de nombreux conflits avec les élus. Mais elle a été longue à faire adopter « *l'idée de faire participer les habitants : là aussi c'est discuté, ça met du temps, il faut trancher* »<sup>166</sup>.

Le maire instaure des principes régulateurs (Figure 69). Pour les deux phases, il joue un rôle clef. En effet, pour parvenir à ses fins et dépasser les conflits :

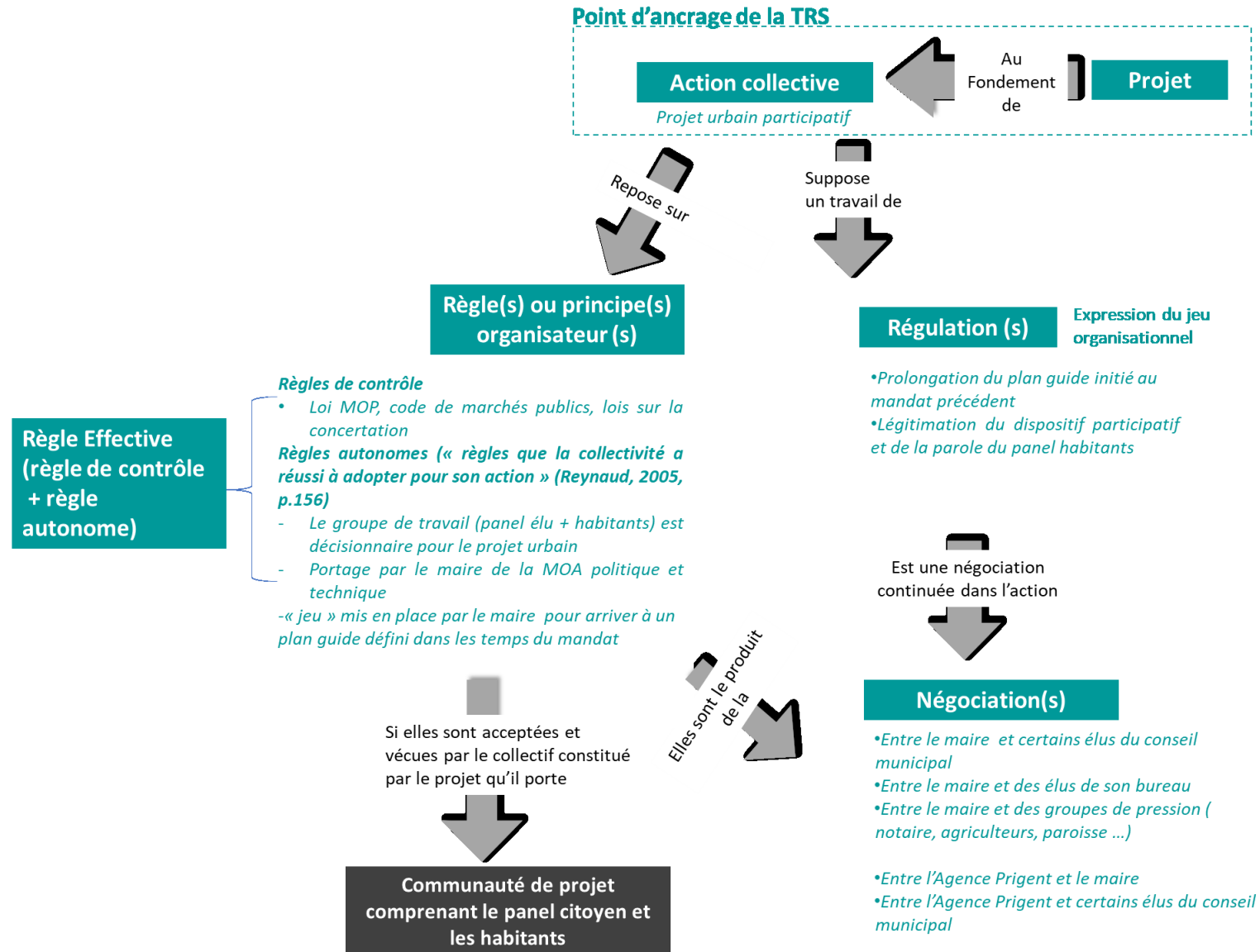
- **Il assure et assume le débat au sein du conseil municipal** en s'appuyant sur l'Agence Prigent pour les éléments techniques en termes d'urbanisme et de concertation. Il défend le projet et réutilise les arguments de l'Agence Prigent pour parvenir à convaincre les élus : il leur montre les anciens plans dessinés et les arguments actés. Il estime que son poste de maire consiste à « *convaincre* »<sup>166</sup>.
- **Il assume les décisions** prises au fur et à mesure avec les « panels » et actées devant la population mais aussi devant les élus de l'opposition. Le conflit et le débat font, pour lui, partie de sa fonction « *Je me prends des coups mais cela ne me dérange pas. Enfin, cela ne me dérange pas, c'est beaucoup dire, mais je trouve que cela fait partie des choses.* »<sup>166</sup>.
- **Il recadre certains élus** afin de permettre au système décisionnel initié avec les habitants de se maintenir tout au long de la mission ; il raconte ainsi qu'un adjoint, membre du bureau qui se réunit chaque lundi, avait exprimé son désaccord à propos d'un élément acté lors d'une phase précédente. Le maire ne l'a pas admis et lui a expliqué : « *il n'a pas le droit de s'exprimer de cette manière-là en groupe de travail, il y a un problème de compréhension du fonctionnement d'une municipalité* ».

Par ailleurs, son expérience de 35 ans passés dans la commune lui a permis d'en comprendre les rouages et de bien identifier les pressions politiques.

Pourtant, alors que nous lui avons demandé en début de mission quelles étaient les personnes clés à impliquer dans la commune, le maire ne nous avait pas mentionné ces acteurs exerçant depuis plusieurs années une pression sur les décisions du conseil municipal. Ils n'ont donc pas été impliqués dans le dispositif participatif (Figure 70). **Le maire a préféré faire le choix de leur présenter l'avancement du plan guide lors de « réunions privées »** : « *je fais beaucoup de « conseils privés » parce que j'ai plutôt tendance à essayer de parler à tout le monde de tout, peut-être trop. Cela aussi ça a ses limites* »<sup>166</sup>. Par « conseil privé » le maire fait allusion à la « séance privée » qui permet aux élus de se retrouver pour préparer des conseils municipaux : les élus peuvent y effectuer un travail préparatoire en vue des délibérations futures mais ne peuvent pas statuer définitivement (Encadré 16).

À la fin de la mission, certains élus sont encore sceptiques face au plan guide. Il leur est alors proposé un travail d'immersion, entre élus durant trois soirs. Un des élus opposés lui explique « *mais non, tout va bien c'est juste un souci de compréhension* ». Face à cette remarque le maire leur propose de retourner sur le terrain un samedi pour leur présenter sur site le plan guide, et le valider définitivement.

Figure 69 Le maire au cœur de l'action collective de la mission B



Le maire est donc particulièrement présent et intervient auprès de différents acteurs à travers différentes instances ; il participe ainsi pleinement aux régulations. Il est donc un acteur incontournable, pivot du projet urbain participatif. Mais plutôt qu'inclure des « acteurs clefs » dans la démarche de participation, il les voit en parallèle, en coulisse. Cette tactique trouve cependant des limites, puisque lors de l'expérimentation, l'association paroissiale, à l'origine de la pétition, réagit vivement contre la proposition de piétonisation devant l'église. On peut donc se demander si l'implication d'un représentant de la paroisse au sein du groupe de travail n'aurait pas permis d'éviter ce conflit et de mettre en débat le projet avec toutes les parties prenantes. La posture du maire est d'autant plus délicate que certains des élus sont des amis proches, ce qui peut faire douter de l'impartialité de sa position.

### **Encadré 16 Le conseil municipal fermé**

La notion de « conseil municipal fermé » recoupe le conseil municipal à huis clos et la séance privée.

#### **Le conseil municipal à huis clos**

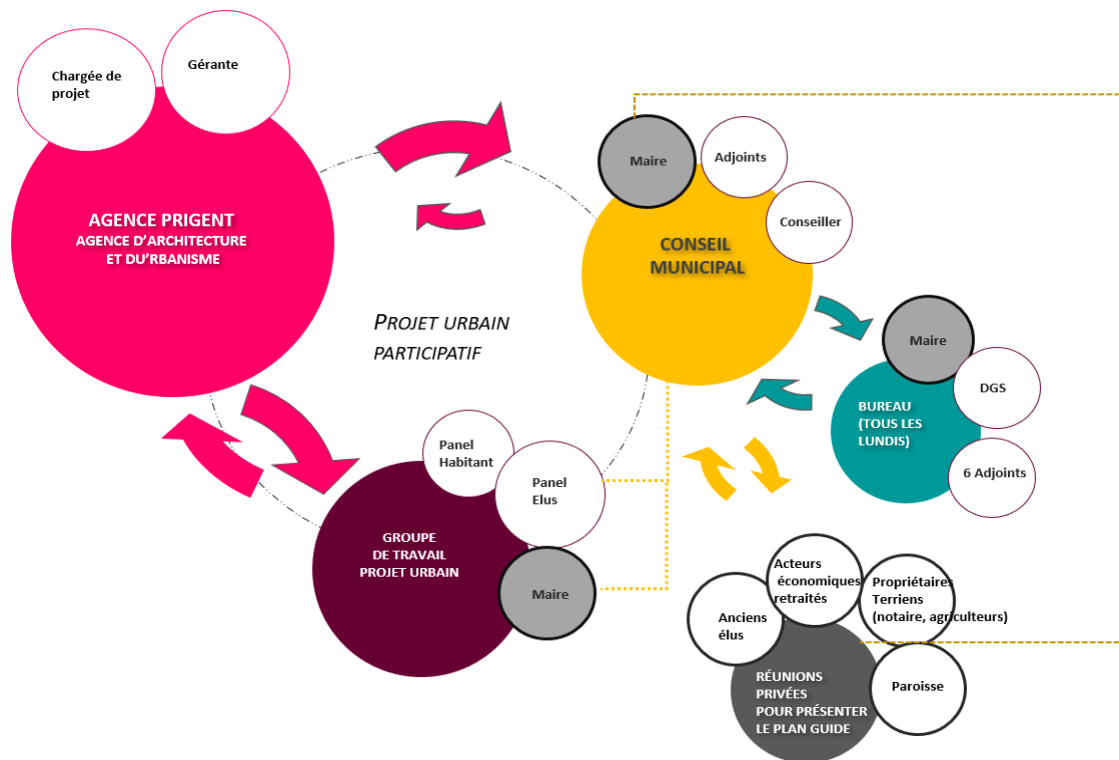
L'article L.2121-18 du CGCT prévoit que le conseil municipal peut siéger à huis clos si une demande est formulée en ce sens par le maire ou par trois conseillers municipaux (Aderno, 2014). Le conseil municipal statue sur cette proposition sans débat à la majorité des membres présents ou représentés. Ses modalités de fonctionnement sont conformes à l'habitude. La proposition de huis clos ne peut être émise que sur la volonté du maire et requiert au minimum les voix de trois conseillers municipaux (CE, 16 déc. 1996, n° 180389). Ainsi, le huis clos ne peut jamais résulter de la circonstance de fait que le public n'est pas présent lors de la séance du conseil municipal. Le juge administratif contrôle les motifs retenus pour recourir au huis clos et, faute de justification suffisante du huis clos, il peut prononcer l'annulation de la délibération adoptée (CE, 19 mai 2004, n° 248577).

#### **La séance privée**

Le terme de « séance privée » désigne aujourd'hui des séances de travail préparatoires tenues par le conseil municipal pour étudier les affaires, pour informer les conseillers et échanger les points de vue. Aucune disposition légale n'interdit de tenir de telles séances ou encadre leurs modalités. Au cours d'une séance privée, le conseil municipal ne peut prendre aucune délibération ressortant de ses attributions légales. Ainsi, la séance privée du conseil municipal peut effectuer un travail préparatoire en vue des délibérations futures mais elle ne peut pas statuer définitivement. Toute délibération qui serait adoptée pendant une telle séance privée serait illégale.



Figure 70 Un maire qui négocie avec des acteurs privés hors du dispositif participatif



Source : Ségolène Charles

Enfin, on constate que l'énergie physique et psychologique que lui demande cette situation n'est possible que sur l'échéance d'un seul mandat : Avec un DGS en retrait, il endosse à la fois le rôle d'un chef de projet politique et technique. Il fait face à des réactions virulentes de l'opposition et à la tentative de remettre en cause les décisions actées avec les habitants. Il doit mobiliser un temps conséquent pour le projet et le dispositif participatif. Sa conviction et sa préoccupation forte d'intégrer les avis des élus comme des habitants l'ont épuisé, car il s'est efforcé d'impliquer chacun. Ainsi, il ne souhaite pas se représenter à la fin de son mandat, bien qu'il soit satisfait de ce qu'il a entrepris : « être maire, c'est énorme ! Il faut vraiment avoir envie ! » La difficulté à discuter avec les élus, la lenteur du processus le fatigue - il est âgé de 64 ans au début de son mandat : « c'est raide, il faut sans arrêt... J'attendais, franchement, une adhésion plus forte. A un moment donné, on n'est pas d'accord, mais... C'est lent, c'est ça qui me perturbe. L'idée c'est que l'on enclenche quelque chose qui ne pourra pas être arrêté de nouveau au prochain mandat... ! »

Dans ces régulations, le maire va s'appuyer sur l'Agence Prigent.

### 2.2.3.3.2 Dépasser une approche séquentielle du projet urbain

Depuis les années 90, chaque élection municipale a vu l'arrivée d'un nouveau maire et l'édification d'un bâtiment s'intégrant peu dans une cohérence urbanistique d'ensemble<sup>167</sup> : ainsi le projet urbain et/ ou architectural est envisagé à l'échelle d'un mandat. Dans cette perspective, pour le DGS, un des enjeux de la commune comme MOA est de réussir « à passer en mode projet ». Cette expression qu'il utilise à de nombreuses reprises lors de l'entretien, se caractérise par son opposition à une approche de l'urbanisme qu'il estime dépassée et constate encore sur la commune : « On est un peu sur nos vieilles fonctions, parce que l'on n'arrive pas à développer du temps ou de la méthode, de la méthodologie de projet en fait, que l'on ne connaît pas assez bien je pense dans les petites communes... »<sup>168</sup>. Pour lui, la méthodologie de projet est intéressante : « je fais une analyse de la situation, j'envisage un objectif à atteindre pour y répondre, je me mets en face des moyens dont j'ai besoin,... enjeu objectif action moyen etc. et j'évalue pour rebondir, cette fameuse spirale qui est aussi, en gros, la spirale vertueuse de l'amélioration continue, c'est-à-dire, je suis toujours en train de regarder ce que je fais pour voir comment ça marche, pour voir si ça marche bien ou pas et j'adapte en conséquence »<sup>168</sup>.

Il reproche une approche séquencée du projet qui semble surtout se traduire par un manque de préoccupation pour les conséquences à moyen terme de l'action, ou plus simplement pour vérifier la pertinence des choix réalisés à chaque nouvelle étape : « les bonnes vieilles fonctions, moi je fais ce que j'ai à faire, et après c'est terminé ! »<sup>168</sup>. Cette absence de méthodologie peut s'expliquer par le manque de compétences en interne à laquelle est confrontée cette MOA occasionnelle et disposant de moyens réduits : « On bricole, et je vois bien, on est à la taille critique ; on n'a pas assez de services, on n'est pas assez étoffé parce qu'on est une petite collectivité, donc on est un peu au seuil »<sup>168</sup>. Cette approche séquencée de l'aménagement urbain est renforcée par le changement d'équipe municipale à chaque mandat qui empêche toute continuité de la réflexion dans l'élaboration des projets de la commune.

Le conflit initial sur la mise au point de la démarche participative aussi par le contexte politique de la commune. Les négociations avec les élus du conseil municipal, décrites dans les deux grandes phases de régulation, ont décalé la mission de huit à dix mois. Le DGS, tout comme le maire, déplorent cette inertie : « Oui, on va le retrouver sûrement sur des ... plus spécifiquement sur les petites communes parce que, on est moins en mode projet sur les petites communes ; je pense que quand on a le bureau, l'exécutif d'une métropole qui se met en mode projet, ça envoie du lourd et puis après ça déroule, la grosse machinerie se déroule parce que on a après une orientation ».

Lors de l'évaluation du dispositif, une des principales remarques du « panel » citoyens sera le décalage des dates qui ne lui a pas permis de se mobiliser selon le calendrier prédéfini.

Le maire a décidé d'assurer une continuité avec le plan guide du mandat précédent. Il estime que l'incessante remise en question des projets sans qu'aucun n'aboutisse constitue l'une des principales difficultés que rencontre la commune comme MOA : « ça fait 25 ans que l'on essaie de transformer la commune. Et donc on en est

---

<sup>167</sup> Par exemple, la médiathèque a été implantée en retrait par rapport à la rue, peu visible et laissant un parvis qui fait davantage l'office d'une aire de stationnement. Autour d'elles se déploient de multiples espaces résiduels n'ayant pas d'usage défini. La médiathèque depuis l'extérieur est difficilement identifiable et l'espace public qui l'entoure, peu qualifié.

<sup>168</sup> Entretien DGS, février 2018.

*aujourd'hui au quatrième plan guide, ou plan d'aménagement (...) on n'est jamais allé au bout du dossier : à chaque fois effectivement il y avait un aménagement qui était imaginé autour, et puis voilà... les mandats sont arrêtés, apparaît un nouveau mandat, parce que c'est ça aussi la difficulté tous les six ans, c'est long et sur des projets comme ça cela reste assez court »<sup>169</sup>.*

Pour ce maire, il semble inenvisageable de faire table rase des réflexions des mandatures précédentes, comme ont pu le faire les maires auxquels il a succédé. Plus de la moitié du conseil municipal actuel a participé à l'élaboration de l'ancien plan guide, qui s'est déroulée sans encombre et a donné lieu à validation. Telle est sa position vis-à-vis de ce dossier ; elle va justifier le rôle qu'il va endosser pour réguler les conflits.

### **2.2.3.3.3 L'Agence comme régulatrice prenant en charge des tâches au-delà de ses prérogatives**

Le début de la mission a été reporté de nombreuses fois, à la demande du maire, le conseil municipal n'ayant pas donné son accord. L'Agence Prigent a été sollicitée à plusieurs reprises de février 2016 à septembre 2016, avant que la mission ne soit officiellement acceptée par le conseil municipal. Le caractère « flexible » de la mission de gré à gré et son absence d'obligation d'écrit liant la MOA à l'AMO, ont créé un début de mission peu structuré : l'Agence a multiplié les réunions à la demande du maire sans contrat, ni rémunération.

#### **Au cœur des régulations, l'Agence occupe deux positions :**

- Une première position relevant de sa mission d'AMO concertation qu'elle apprend progressivement à structurer davantage : elle joue un rôle de facilitatrice entre les élus et le « panel » d'habitants. Elle est garante du dispositif participatif et établit les règles via la charte, anime le débat et s'assure que des principes tels que la transparence ou l'argumentation soient respectés.
- Une seconde position relevant de sa mission d'AMO concertation et programmation : elle est sollicitée par le maire pour jouer un rôle d'interface entre les élus et le maire, pour aider à la justification des prises de décision. Cette deuxième position met la gérante et la chargée de projet au cœur de conflits politiques dont elles ne cernent pas tous les tenants et aboutissants.

La structuration progressive et le renforcement de la méthode participative de l'Agence Prigent permettent toutefois d'accompagner finement la MOA dans la mise en œuvre du dispositif participatif. **L'Agence Prigent a pallié (sans rémunération supplémentaire) le déficit de moyens techniques au sein de la commune pour assurer des tâches qui auraient pu être assurées par l'échelon intercommunal.** En effet, elle a réalisé les affiches de communication pour le secteur expérimental, créé des panneaux d'exposition, proposé des photos-montages pour permettre à la MOA de mettre en œuvre les expérimentations décidées avec les panels. Autant de tâches chronophages, non rémunérées, dans une mission déjà peu rémunérée (à hauteur de 25 000 HT) qui comprend des missions d'AMO en programmation et d'AMO concertation. Le projet a été exclusivement porté par la commune, alors que celle-ci fait partie d'une intercommunalité dotée de nombreux services techniques, comme celui de la

---

<sup>169</sup> Entretien maire, janvier 2018.

communication, connu pour être ouvert aux dispositifs participatifs. Mais la commune a préféré garder une totale maîtrise du projet. Cette situation montre ses limites **lorsque l'Agence Prigent se retire à la fin de sa mission : la MOA a toutes les cartes en main pour assurer la mise en place des expérimentations mais peine finalement à les concrétiser et réduit ses ambitions initiales.** Dans sa description de la MOA technique, le DGS y fait allusion spontanément. Pour lui, un poste de Directeur des Services Techniques aurait permis au MOA d'assumer pleinement son rôle : *« on a raté l'expérimentation, par exemple, mais nous (la MOA) ! Tout le travail qui a été menée par le panel, les propositions qu'a faites l'Agence Prigent, les dessins, les montages photos. Tout cela était très bien. On a foiré un peu le truc parce qu'en l'occurrence à l'époque je n'avais pas de DST donc, pour la mise en œuvre technique, je donnais des indications, des directives mais je voyais en passant devant trois jours après que « mince ! je n'avais pas dû être assez clair » ».*

Alors que le DGS interprète l'échec de l'expérimentation comme la résultante d'un manque de compétences en interne, le maire critique son propre travail. Le déclin du nombre de participants dans le « panel » habitants est pour lui un échec. Il ne reconnaît aucune responsabilité à la MOA technique et n'identifie aucun problème lié à son refus de mobiliser celles de l'intercommunalité.

#### **2.2.3.4 Conclusion intermédiaire**

Le Tableau 14 ci-dessous met en évidence les nombreuses régulations qui ont été nécessaires pour la mise en place de la poursuite du plan guide initié lors du mandat précédent : pour justifier la nécessité de recourir à l'Agence Prigent comme équipe d'AMO et de conception, pour que les élus acceptent le dispositif participatif.

Le maire joue une place centrale dans la mise en œuvre de la mission. Il s'appuie, pour cela, sur deux acteurs qu'ils considèrent comme ses alliés : le DGS qui l'accompagne dans son projet mais ne dispose finalement pas du temps nécessaire pour suivre la mission, et l'Agence Prigent.

La faiblesse de la structure technique de la MOA, accentuée par la position des élus qui n'identifient pas un besoin d'adaptation pour faire accompagner l'évolution de leur ville, et rechignent à s'entourer de compétences extérieures ou à celles de l'intercommunalité, met le DGS en difficulté. L'Agence Prigent doit redoubler d'efforts en assurant des missions hors contrat, telles que la communication, qui ne sont en principe pas de son ressort.

Le maire et l'Agence Prigent prennent en charge les régulations, ce qui permet à la collectivité de mener à bien le plan guide. Pour autant, cette situation montre ses limites à moyen ou long terme : dès que l'Agence n'est plus là, l'expérimentation n'est pas poursuivie par la MOA. Le maire, lui, épuisé par ce plan guide, ne souhaite pas se re-présenter pour un mandat suivant.

Tableau 14 : De nombreuses régulations avec les élus pour l'Agence Prigent et le maire

Temporalité et phase	Acteurs ou groupe d'acteurs concernés	Objectifs du maire comme MOA	Travail de régulation
Février - Avril 2016 Définir la mise en œuvre du projet « d'embellissement du bourg » défendu par l'équipe municipale lors du mandat	- Agence Prigent / maire/ DGS - Bureau municipal (maire, adjoint et DGS) - Conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organiser la mission</li> <li>Valider auprès du conseil municipal la poursuite du plan guide 3</li> <li>Faire valider la présence de l'Agence Prigent comme AMO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réunion de travail avec l'Agence Prigent, le maire et le DGS</li> <li>Échanges téléphoniques pour se coordonner sur la mission entre DGS et gérante de l'Agence Prigent</li> <li>Début de discussion par l'Agence Prigent d'une éventuelle démarche participative auprès du maire et du DGS</li> <li>Réunions en bureau avec maire, DGS et Adjointes avant conseil municipal</li> <li>Conseil municipal avec CAUE : rédaction cahier des charges</li> </ul>
Juillet - Septembre 2016 Actualiser le plan guide et définir la démarche de projet	- Agence Prigent / maire / DGS -- Conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valider auprès du conseil municipal la mise à jour du diagnostic et des <i>scenarii</i> afin de passer rapidement en phase « schéma d'aménagement »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité technique avec l'Agence Prigent pour discuter de la présentation avant le conseil municipal</li> <li>Échanges téléphoniques pour se coordonner sur la mission entre DGS et chargée de projet</li> <li>Réunion en bureau</li> <li>Réunion de travail avec l'Agence Prigent</li> <li>Conseil municipal : présentation et débat avec Agence Prigent</li> </ul>
Novembre 2016 - Janvier 2017 Discuter et mettre en œuvre une démarche de participation dans le cadre de l'approfondissement du plan guide	- Agence Prigent / maire / DGS - Bureau municipal - Conseil municipal - Habitants - « panel » élus et « panel » habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organiser et valider la méthodologie de la participation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Méthodologie réalisée par l'Agence Prigent et rediscutée par les élus et le DGS</li> <li>Réunion de travail avec l'Agence Prigent, le DGS et le maire sur la communication</li> <li>Échanges téléphoniques pour se coordonner sur la mission entre DGS et la chargée de projet</li> <li>Calendrier opérationnel réalisé par l'Agence Prigent pour accompagner le DGS et le maire sur le déroulé et leur rôle dans le dispositif participatif</li> </ul>
Novembre 2016- Juillet 2017 Assurer la démarche de participation et le développement du plan guide	- Agence Prigent / maire/ DGS Bureau municipal - Conseil municipal - Habitants - « panel » élus et « panel » habitants - commerçants - services techniques - chargée de comm.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajuster la démarche de participation (ateliers + expérimentations)</li> <li>Valider les étapes de construction du plan guide</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Échanges téléphoniques pour se coordonner sur la mission entre DGS et chargée de projet</li> <li>Réunions en bureau avec maire, DGS et Adjointes avant conseil municipal</li> <li>Validation de l'atelier citoyen en amont</li> <li>Atelier de travail avec « panel » citoyens</li> <li>Validation de l'avancée en conseil municipal</li> </ul>
Septembre 2017 Évaluation du dispositif et discussion autour du plan guide conçu (point sur la rue piétonnisée)	- Agence Prigent / maire / DGS - Bureau municipal (maire, adjoint et DGS) - Conseil municipal - Habitants - « panel » élus et « panel » habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>Évaluer le dispositif</li> <li>Faire le bilan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Échanges téléphoniques pour se coordonner sur la mission entre DGS et chargée de projet</li> <li>Présentation et débat par l'Agence Prigent avec conseil municipal et panel</li> <li>Réalisation d'une synthèse spécifique à la demande du conseil municipal</li> </ul>
Novembre 2017 – Janvier 2018 Validation du plan guide, mise en œuvre de la suite de la mission	- Agence Prigent/ maire/ DGS - Bureau municipal (maire, adjoint et DGS) - Conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valider le plan guide auprès du conseil municipal</li> <li>Mettre en œuvre la suite de la mission</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Échanges téléphoniques pour se coordonner sur la mission entre DGS et chargée de projet</li> <li>Échanges en bureau</li> <li>Échanges au sein du conseil municipal</li> </ul>

Source : Ségolène Charles

## 2.2.4 Conclusion ; un maire au cœur des régulations mais qui s'y épuise

Le cas B illustre la figure incontournable du maire dans les dispositifs participatifs. Il a initié le dispositif et souhaitait pouvoir poursuivre, et enfin finaliser, un plan guide remis en cause depuis 20 ans. Il mobilise des habitants, et ce avec le concours de l'Agence Prigent. Particulièrement seul à porter ces idées fortes, inhabituelles dans la commune, il joue un **rôle de pivot dans les régulations politiques** (Tableau 15) : il assure et assume le débat au sein du conseil municipal en s'appuyant sur l'Agence Prigent pour les éléments techniques en termes d'urbanisme et de concertation. Il favorise la continuité vis-à-vis du plan guide discuté lors du mandat précédent, étant lui-même ancien membre du conseil municipal. Le processus décisionnel a nécessité un temps long de mise en place mais une fois le processus initié, le « panel » habitants a été associé à un « panel » d'élus pour co-élaborer le plan guide.

**C'est une première pour la commune, mais le processus de projet s'est heurté à un obstacle principal incarné par les élus.** Les régulations et les négociations, organisées afin de poursuivre le plan guide et de mettre en place le dispositif participatif, viennent bousculer la manière dont se gèrent traditionnellement les affaires locales. Jusqu'alors, les agriculteurs, ainsi que des élus propriétaires terriens avaient l'habitude d'influencer les décisions du conseil municipal en faisant valoir leurs intérêts personnels. À l'occasion de ce projet, le maire est donc rentré en conflit lors de négociations qui ont eu lieu au sein du conseil municipal avec les élus, ou en coulisse, en « conseil privé » avec des acteurs influents. Il est parvenu progressivement à mener à bien la réalisation du plan guide. Le dispositif participatif, à force de transparence et d'argumentation, lui est venu en appui, contrebalançant les pressions officieuses auxquels il était soumis. Il a été la figure centrale incontournable d'une action visant à concrétiser un projet urbain en suspens depuis plusieurs années. Mais sans relais politique et technique locaux, et face au refus des élus à chercher le soutien de l'intercommunalité, il s'est épuisé dans cette aventure, et a préféré se retirer à la fin de son mandat. La suite à donner au projet est donc de nouveau entrée dans une phase d'incertitude, le prolongement de la participation citoyenne également.

**Tableau 15 : Une MOA technique faible, qui conduit l'Agence Prigent à outrepasser ses prérogatives**

	Portée du dispositif participatif	Difficulté(s) rencontrée(s)	Conflits, régulations et négociations face aux difficultés
<b>Intégration</b>	Dispositif participatif au cœur du projet urbain.	- Portage du dispositif participatif au plan technique par l'Agence Prigent et peu par les acteurs techniques de la MOA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> Démarche inhabituelle pour la commune. Les élus refusent la création de nouveaux postes au sein de la MOA technique. Le seul référent technique pour les élus est le DGS qui ne peut assumer une telle charge de travail. <b>Les élus ne souhaitent pas, entre autres, de chargé de communication ni solliciter l'échelon intercommunal</b></li> <li>•<b>Négociations</b> Échanges du DGS avec le maire, création progressive de nouveaux postes</li> </ul>
<b>Continuité</b>	Temps forts et dispositifs participatifs envisagés, initialement pensés en lien avec les phases du projet par l'Agence Prigent, mais décalés par les élus.	- Décalage des dates du planning fixé par l'Agence Prigent avec la MOA, - Absence de personnes relais qualifiées afin d'assurer la continuité de l'étude dans la collectivité. Dès que l'Agence Prigent s'en va, le dispositif participatif s'arrête. - Portage politique du projet uniquement par le maire qui ne souhaite pas se re-présenter. Le système d'acteurs ainsi établi ne garantit pas la pérennisation du projet urbain participatif.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> Les élus pas en accord avec l'implication des habitants <b>Pressions extérieures sur les décisions du conseil municipal</b></li> <li>•<b>Négociations</b> Réunions en conseil municipal avec les élus et l'Agence Prigent pour convaincre du bien-fondé du dispositif participatif. Réunion en conseil privé avec le maire pour présenter aux acteurs exerçant des pressions extérieures le plan guide acté.</li> </ul>
<b>Transparence</b>	Volonté de transparence de la part de l'AMO et de la MOA	- Méthodes et outils déployés (comptes-rendus citoyens, diffusion sur internet, etc.) mais manque de moyens côté MOA, qui crée la page internet en phase expérimentations. - Supports de communication réalisés par l'Agence Prigent, qui n'est pas rémunérée pour cette tâche.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> Élus, propriétaires terriens, association paroissiale, s'opposent au plan guide pour défendre leurs intérêts Situation de conflit peu explicitée par la MOA à l'Agence Prigent.</li> <li>•<b>Négociations</b> Réunions en conseil municipal avec les élus et l'Agence Prigent pour convaincre du bien-fondé du dispositif participatif. Réunion en conseil privé avec le maire pour présenter aux acteurs exerçant des pressions extérieures le plan guide acté•</li> </ul>
<b>Inclusion</b>	Le « panel » habitants a été réalisé sur la base du volontariat à partir des personnes présentes au 1 <sup>er</sup> temps de participation. Cette méthode ne permet pas une réelle inclusion	- Manque de méthode de la part de l'Agence Prigent qui n'envisage pas encore la nécessité de diversifier et de compléter le « panel » par ex. par tirage au sort. - Peu de conscience de cet enjeu de la part de la municipalité. - Le maire préfère organiser une concertation parallèle au dispositif officiel avec des groupes de pression.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> La paroisse crée une pétition contre la piétonnisation d'une rue donnant sur l'église</li> <li>•<b>Négociations</b> <b>Réunion en « conseil privé »</b> avec le maire pour présenter aux acteurs exerçant des pressions extérieures le plan guide acté. Instance qui rend difficile pour l'Agence Prigent l'inclusion de toutes les parties prenantes.</li> </ul>
<b>Egalité</b>	Outils pensés et diversifiés afin de permettre à toute personne de s'exprimer : questionnaire diffusé en ligne et en version papier, support mélangeant écrit, parole, dessin.	- Pas d'obstacle particulier.	
<b>Argumentation</b>	Les décisions sont argumentées au niveau du processus de décision officiel. Les propositions des habitants rejetées sont argumentées par les élus ou l'Agence Prigent. Les décisions sur le plan guide sont prises avec le panel citoyen.	- Certains élus auraient souhaité ne pas impliquer les habitants et rejeter les décisions actées par le groupe de travail. Cette opposition a fait décaler les dates prévues pour le dispositif participatif. - Risques de remise en question fréquents de décisions déjà prises sur la base du travail mené avec les habitants par des élus qui ne cherchent pas à respecter cet investissement collectif.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Conflits</b> Les élus auraient aimé pouvoir remettre en cause des éléments actés lors des ateliers de travail</li> <li>•<b>Négociations</b> Rôle fort du maire afin d'assurer que les décisions prises et argumentées avec le panel élus et citoyens ne soient pas remises en cause par d'autres élus du conseil municipal.</li> </ul>

Source : Ségolène Charles

## 2.3 Une mission d'Assistance à Maîtrise d'ouvrage en programmation et participation avec un Conseil citoyen

### 2.3.1 Une petite ville isolée avec un maire-président réticent vis-à-vis de la participation

La ville C est une commune d'environ 12 000 habitants située dans le Grand Ouest. Petite « ville isolée », elle est le centre d'un bassin de vie qui polarise des territoires ruraux. À l'identité urbaine dominante, elle fait partie d'une intercommunalité dont elle est la ville centre : le maire de la ville C est aussi le président de l'intercommunalité à laquelle elle appartient.

L'Agence Prigent est mandatée, par l'intercommunalité, sur une mission d'AMO en programmation et concertation, pour l'accompagnement d'un Conseil citoyen. Cette mission s'est déroulée de juillet 2016 à juillet 2017, au cours de ma deuxième année de thèse.

Cette MOA n'avait pas l'habitude d'impliquer les habitants dans ses projets, son maire-président<sup>170</sup> y étant clairement « réticent ». Plutôt de centre droit, il est connu pour son approche éloignée du terrain et peu ouverte aux démarches participatives. De par sa profession et son statut, il est un « notable » au sens d'Alain Faure : « *une personnalité qui tire de son statut d'élu local le droit de faire de la politique pendant très longtemps et sur plusieurs niveaux de territoires à la fois* » (2015, p. 3). Réélu chaque année depuis 2001, le maire de la Ville C a succédé à son père à la tête de cette ville pendant plusieurs décennies.

Cette étude de cas illustre une autre situation de projet marquée par la présence d'élus initialement peu ouverts à la participation citoyenne mais évoluant dans un contexte d'obligation réglementaire de « co-construction » lié à la Politique de la Ville. En 2016, l'intercommunalité contacte l'Agence Prigent afin d'accompagner un « Conseil citoyen » (Encadré 17) fraîchement constitué sur un quartier prioritaire de son territoire, les « Châtaigniers ». Créé en 2015, ce quartier a fait l'objet d'un Contrat de ville avec les parties prenantes. Un projet social a été mis en œuvre sur le quartier mais sans bénéficier de l'accompagnement de l'Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain (ANRU). Il ne s'inscrit donc pas dans un projet de renouvellement urbain plus global mené à l'échelle du quartier prioritaire, mais répond à l'obligation de constituer une instance de citoyenneté (le Conseil citoyen) pour faire participer les habitants à la mise en œuvre d'un Contrat de ville.

Le Conseil citoyen du quartier des Châtaigniers souhaitait repenser ses aménagements extérieurs pour faire face à un délaissement de ces espaces suite à une opération sur laquelle ils ont eu peu de prise et dont le résultat les satisfait peu.

---

<sup>170</sup> L'expression de « maire-président » fait référence au maire de la ville C dans laquelle se déroule la mission. Il était aussi président de la Communauté de communes, MOA réglementaire de la mission que nous allons présenter.



**Encadré 17 Le conseil citoyen : un dispositif participatif prévu par loi LAMY  
et lié à un « cadre de référence »**

Les Conseils citoyens sont reconnus par le préfet après avis des élus locaux. Chaque Contrat de ville précise :

- Les modalités de leur participation aux instances de pilotage, les conditions de financement et les locaux et moyens mis à disposition.
- Les modalités d'animation et les actions d'accompagnement et de formation destinées aux Conseils citoyens. La durée du mandat des membres du Conseil citoyen sont définies par les partenaires du Contrat de ville.

La constitution d'un conseil citoyen peut être en association ou portée par une personne morale préexistante, comme dans le cas C, avec le portage par l'intercommunalité.

Le « cadre de référence des Conseils citoyens » spécifie les règles à établir au sein de chaque Conseil citoyen pour l'élaboration d'un règlement intérieur ; l'organisation d'un bureau de représentants du Conseil citoyen auprès des acteurs publics ; la participation du Conseil citoyen aux instances de pilotage du Contrat de ville, son financement par un contrat via une enveloppe dédiée au Contrat de ville ou par le biais de subventions ou appels à projets, ou du mécénat privé.

Enfin, les Conseils citoyens peuvent solliciter l'expertise de personnes extérieures « dans les domaines relevant de leur compétence » (2014b).

Le cas C se distingue des cas A et B, tout d'abord par l'échelle du territoire concernée par le projet et la structure de la collectivité porteuse. L'intercommunalité est en principe maître d'ouvrage, car l'étude se déroule sur un quartier prioritaire de la « Politique de la Ville » dont les compétences lui reviennent depuis l'instauration de la loi LAMY, en 2014. Or, celle-ci a désigné le Conseil citoyen, comme donneur d'ordre de l'étude. Dès le début de mission, l'intercommunalité a exprimé le souhait de lui laisser « carte blanche ». Plutôt habitués à répondre à une commande d'élus, la position dans laquelle nous nous sommes trouvés nous a particulièrement interrogés. Comment peut organiser le pilotage d'une étude ou d'un projet lorsque la MOA donne « carte blanche » à un groupement de citoyens qui ne le finance pas directement ? Quelle place entendent occuper les élus et les techniciens, mais aussi l'intercommunalité et la ville ? Quelles relations les individus ou organisations compétentes en matière d'urbanisme peuvent-ils entretenir autour du projet ? En définitive, ce cas nous a semblé intéressant à relater par l'absence physique, tout au long de l'étude, des élus de la ville comme de ceux de l'intercommunalité. Cette mission s'est traduite par un pilotage, en apparence, strictement technique par M. Durand, DGS de la ComCom et par Mme Martin, Chargée de mission Lien social de la ComCom, nos principaux interlocuteurs. L'absence d'élus a été renforcée par le souhait du Conseil citoyen de ne pas avoir de lien direct avec eux. Habituellement, les habitants ne sont pas mobilisés en amont, et doivent réagir à des propositions finalisées, souvent sans parvenir à le faire de manière constructive. La présence réduite des élus dès le début de la mission a créé une situation de blocage. Le DGS de l'intercommunalité nous est apparu comme le décisionnaire et la personne référente de la mission. Alors

qu'habituellement l'Agence s'efforce de convaincre les élus d'être moins présents dans le système, elle a fait face à une problématique inverse : comment leur redonner leur place dans le projet urbain ?

Par ailleurs, cette mission a mis au jour la complexité du système d'acteurs que mobilisent les missions menées dans les quartiers de la Politique de la Ville, en raison des différentes strates décisionnelles avec lesquelles il faut savoir composer : État, intercommunalité, commune, quartier... Enfin, elle a permis l'analyse du fonctionnement d'un Conseil citoyen, un des plus récents dispositifs participatifs, institué par la législation en 2014.

L'expression de « maire-président » fait référence au maire de la ville C dans laquelle se déroule la mission. Il est aussi président de la Communauté de communes, MOA réglementaire.

## **2.3.2 Une MOA technique et politique incarnée par le DGS**

### **2.3.2.1 Une commande floue de la part de la MOA technique, et inexistante du côté politique**

#### ***2.3.2.1.1 Une commande émanant d'un Conseil citoyen suite à des aménagements réalisés sans les habitants***

En Juillet 2016, l'Agence Prigent est contactée par téléphone par Madame Martin, Chargée de Lien Social à la ComCom. Sur les recommandations d'un responsable de la CAF, elle sollicite les services de notre bureau d'études, pour ses compétences en architecture et urbanisme, mais surtout en accompagnement de démarches de participation citoyenne. La mission consiste à élaborer, « *avec ses habitants, les aménagements du quartier prioritaire des Châtaigniers* »<sup>171</sup>.

Madame Martin explique que cette action s'inscrit en réponse à des projets récemment réalisés sur le quartier. En effet, quatre ans plus tôt, le site<sup>172</sup> des Châtaigniers a fait l'objet d'un travail d'aménagement des espaces extérieurs et de résidentialisation des huit barres de logements sociaux de quatre étages implantés en cœur de quartier. Les aires de jeux ont été réaménagées, les entrées extérieures et les cages d'escalier réhabilitées. À l'issue de ces travaux qui ont duré plus de 3 ans, les habitants ont exprimé leur profonde déception face à la modification de leur cadre de vie et à l'engagement financier conséquent (à hauteur de plusieurs millions) pour lesquels ils n'ont pas été sollicités.

Constitué en juin 2016, composé de vingt-deux membres, le Conseil citoyen souhaite travailler sur d'autres aménagements du quartier prioritaire des Châtaigniers et être accompagné par un expert afin de « *se réappropriier les espaces extérieurs* »<sup>173</sup>. Il est constitué de deux collègues :

---

<sup>171</sup> Entretien téléphonique, Mme Martin, juillet 2016.

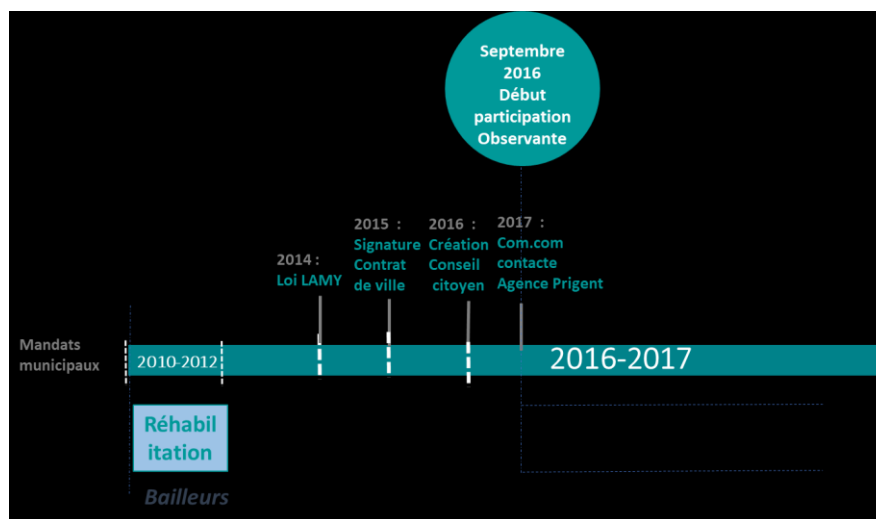
<sup>172</sup> Afin de faciliter la lecture, nous utiliserons le terme « quartier » afin de qualifier le périmètre du « quartier prioritaire » des Châtaigniers défini par l'État et nous emploierons le terme « site » pour désigner le quartier en tant que lieu de vie et d'usages.

<sup>173</sup> Entretien téléphonique, Mme Martin, juillet 2016.

- **Le collège des habitants**, composé de huit habitants tirés au sort, résidents du quartier des Châtaigniers et du quartier Pasteur. Il comprend majoritairement des personnes à la retraite et une adolescente.
- **Le collège des acteurs locaux** est formé de sept membres d'associations, dont l'un appartient à la ComCom. Trois ne viendront jamais aux réunions. Sont représentés, une association culturelle turque, l'association « Échanges » qui anime plusieurs actions visant à développer des liens sociaux sur le quartier, l'association des parents d'élèves de l'école primaire, l'office municipal des sports et celui des personnes retraitées.

Madame Martin nous précise que la ComCom C s'assurera du bon déroulement de la mission de gré-à-gré (montant inférieur à 25 000 euros Hors Taxes) et jouera le rôle de financeur. En dehors des éléments précisés lors de la conversation téléphonique, aucun cahier des charges écrit n'est transmis par la ComCom à l'Agence Prigent. Il est convenu que l'Agence Prigent proposera, à la ComCom, un document de méthode ainsi qu'un devis d'honoraires (Figure 71).

**Figure 71 Contexte historique du début de la mission d'assistance au Conseil citoyen du quartier prioritaire des Châtaigniers**



Source : Ségolène Charles

### 2.3.2.1.2 Une absence de volonté politique exprimée

Nous appréhendons ce premier contact téléphonique comme une commande floue, une demande surprenante mais intéressante par son caractère inhabituel. Notre travail de thèse au sein de l'Agence est alors engagé depuis un an et cette mission nous apparaît comme une opportunité d'expérimenter et d'interroger de nouvelles pratiques de participation citoyenne. En effet, l'Agence Prigent n'a jamais travaillé avec un Conseil citoyen ; la demande de sa première interlocutrice de ne pas considérer la ComCom comme la MOA, l'interroge : qui portera donc le projet ? Qui prendra les décisions ? Quel rôle joue la ComCom ? Comment se positionne le Conseil citoyen des Châtaigniers par rapport à celle-ci ?

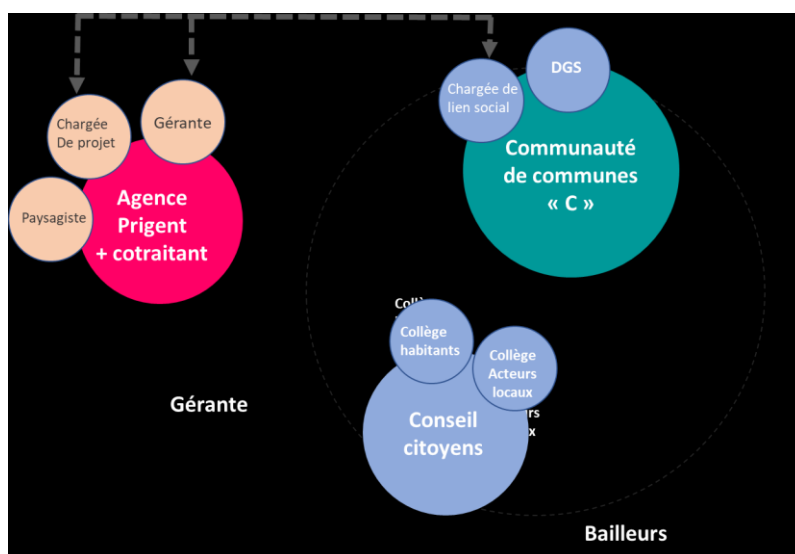
Par ailleurs, nous nous interrogeons sur la nature exacte de la mission : relève-t-elle d'un travail de « MOe » comme le demande l'intercommunalité ou ne serait-ce pas plutôt « une mission d'AMO en programmation » ? Dans le premier cas, il s'agirait surtout de définir la forme des aménagements à partir d'un cahier des charges précisant les lieux d'interventions, les activités et les usages envisagés, les surfaces et les coûts à respecter. Dans le deuxième cas, il faudrait commencer par définir tous ces différents aspects.

Une semaine après ce premier entretien téléphonique, l'Agence Prigent transmet à la ComCom une méthodologie de vingt-cinq pages, qui présente un état des lieux succinct du site et synthétise les enjeux mentionnés lors de la conversation téléphonique avec Madame Martin. La commande, peu précise, pose de nombreuses interrogations sur la méthode à employer : l'Agence suggère une mission d'AMO programmation et participation plutôt qu'une mission de maîtrise d'œuvre.

Chaque temps de présentation aux citoyens débutera par la « restitution et synthèse » des réunions précédentes. Le budget étant restreint, les ateliers participatifs ne feront, cependant, pas l'objet d'un compte-rendu exhaustif diffusé aux citoyens (prestation que propose l'Agence Prigent dans d'autres missions). Toutefois, la demande initiale faisant référence à un aménagement extérieur, il nous semble indispensable d'intégrer la compétence d'un co-traitant urbaniste-paysagiste avec qui l'agence travaille régulièrement. Il sera mobilisé de manière très ponctuelle pour la conception et associé aux comités techniques, aux comités de pilotage et lors des ateliers participatifs.

**Mais la méthodologie proposée par l'Agence Prigent laisse de nombreux points en suspens, indispensables à clarifier pour affiner la commande et assurer le bon déroulement de la mission : quels sont les objectifs politiques, techniques et les acteurs à intégrer ? Notre seule interlocutrice est une administrative, la « Chargée de Lien Social » (Figure 72). Aucun représentant politique ni technique ne nous a été présenté ; le temps de rédaction de la méthodologie comme temps de discussion et négociation avec l'intercommunalité n'existe pas. L'Agence Prigent a donc le sentiment de ne disposer ni d'un adossement politique, qui aiderait à soutenir la légitimité de son intervention, ni des moyens financiers nécessaires à un approfondissement de la commande. En conséquence, la méthode soumise ne peut pas être finement adaptée au contexte et à ses enjeux.**

Figure 72 La Chargée de Lien Social : seule interlocutrice de l'Agence Prigent lors de l'élaboration de la commande



Source : Ségolène Charles

Finalement, le seul élément fort mis en valeur par la collectivité est la volonté d'impliquer le Conseil citoyen, et donc de coproduire la mission d'aménagement, de respecter **le choix de la ComCom d'afficher une ambition forte de participation citoyenne**. Notre objectif sera d'évaluer dans quelle mesure cette ambition a pu être atteinte au cours des différentes phases du projet, et quelles ont été les conséquences d'une commande peu structurée et peu discutée avec les élus.

### 2.3.2.2 Un diagnostic élaboré avec le Conseil citoyens et les habitants, sans l'implication des élus

#### 2.3.2.2.1 Une mission introduite par le DGS de l'intercommunalité, un Conseil citoyen méfiant vis-à-vis des élus et des bailleurs

Après l'acceptation de la commande, l'Agence Prigent est conviée à une réunion de lancement avec le Conseil citoyen, sur le site des Châtaigniers.

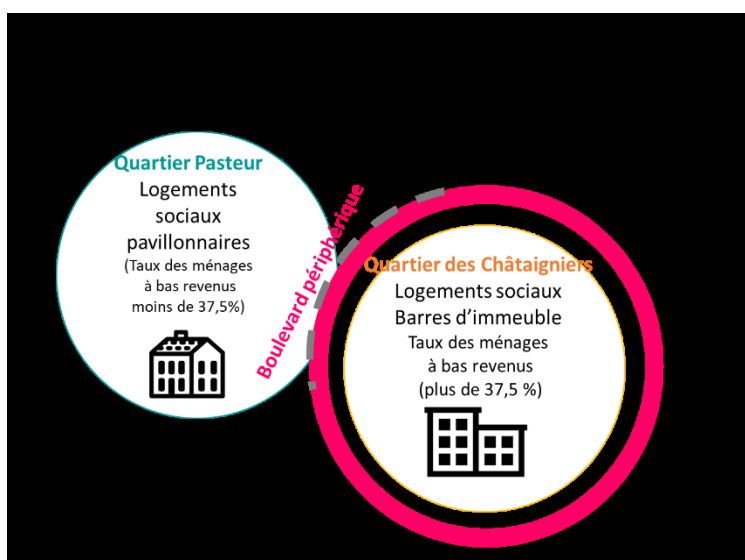
Nous arrivons avec un peu de retard à la réunion alors qu'une personne, que nous supposons être un élu de la ComCom, est en train d'introduire la réunion et la mission. Il explique le souhait de l'intercommunalité de laisser le Conseil citoyen construire et piloter la mission : « Rien n'est prédéfini, c'est à vous (le Conseil citoyen) de créer le projet. (...) Vous avez carte blanche »<sup>174</sup>. Il précise par ailleurs : « L'étude est financée par la Communauté de communes et la Politique de la Ville, mais le cabinet Prigent travaille avec vous. Il est temps d'offrir des méthodes qui changent du formalisme habituel »<sup>174</sup>. Il quitte la salle et nous ne comprendrons que quelques semaines plus tard que la personne ayant introduit la mission n'est pas un élu mais un technicien : le DGS de l'intercommunalité.

<sup>174</sup> Discours d'introduction DGS ComCom C, Septembre 2016.

Le Conseil citoyen, en petit comité avec l'Agence Prigent et le paysagiste, exprime assez rapidement ses craintes : s'investir sans rien obtenir en retour pour le quartier. Un des membres rappelle leur déception vis-à-vis de des aménagements antérieurs. La question du périmètre de l'étude est aussi soulevée : les limites du quartier prioritaire ne reflètent pas le « vécu » du site des Châtaigniers par les habitants. Elles ont été dessinées par l'État qui s'est appuyé sur le fort taux de ménages à bas revenus dans un périmètre de 1000 habitants. Décidé à partir de données statistiques et financières, « *le quartier prioritaire des Châtaigniers* » englobe, en réalité, deux quartiers « vécus », deux tissus urbains et deux types de bâtis fortement distincts (Figure 73) :

- **Le site « des Châtaigniers »**, composé de barres où réside une grande communauté turque.
- **Le site « Pasteur »**, adossé au site des Châtaigniers, composé de logements pavillonnaires sociaux et privés.

**Figure 73 Les limites administratives du quartier prioritaire des Châtaigniers recourent deux sites fortement distincts.**

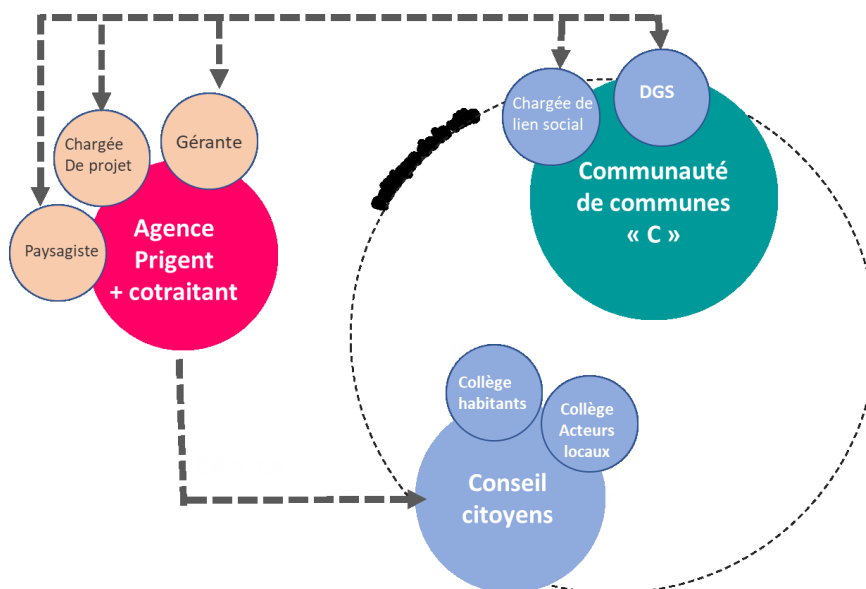


Source : Ségolène Charles

La mission s'intégrant dans le cadre des Contrats de villes avec un Conseil citoyen regroupant des membres des deux quartiers « vécus », il est décidé qu'elle se déroulera sur le périmètre de ces deux entités (Figure 74). La méthode et le dispositif participatif sont proposés en phase diagnostic et validés par le Conseil citoyen :

- Un questionnaire pour recueillir les avis des habitants sur leur quartier : réalisé par l'Agence Prigent, validé par le Conseil citoyen, et diffusé en format papier afin de pouvoir être accessible à tous. Le Conseil citoyen précise qu'il devra être « *simple d'utilisation et de compréhension* » et permettre d'intégrer le regard des habitants extérieurs au « quartier ».
- Une balade urbaine afin de discuter, sur site, des espaces extérieurs.
- Un atelier « rêves » pour échanger autour des désirs des habitants.

Figure 74 Réunion de lancement avec le Conseil citoyen et deux techniciens de la ComCom



Source : Ségolène Charles

Enfin, l'Agence Prigent et le Conseil citoyen échangent sur la question de l'implication des acteurs (bailleurs, État, élus locaux). Certains membres du Conseil citoyen expriment fortement leur volonté « *de ne pas inclure les bailleurs et les élus trop tôt. Certains ont l'habitude de « parler»<sup>175</sup>. Un des membres explique que « le danger c'est que les élus soient bien plus attentifs aux finances et aux règles de sécurité. Ici, c'est très conformiste, carré, conservateur. Cela ne bouge pas, alors que nous, on a de l'imagination !* ». Il ajoute « *On peut toujours les faire parler et ne pas les écouter. Ils le font bien avec nous !* »<sup>175</sup>.

L'Agence Prigent propose, toutefois, d'inclure les acteurs du Contrat de ville au minimum à la fin de la phase diagnostic. Un habitant se demande : « *si les élus arrivent à la fin du diagnostic, quelle forme cela peut-il prendre ? Ils peuvent venir mais cela ne doit pas tout remettre en cause* »<sup>175</sup>.

Le lancement de la mission s'effectue donc en présence du Conseil citoyen et de deux techniciens de la ComCom : la Chargée de Lien Social et le DGS. Il porte un discours d'élu, en termes d'engagement envers le conseil citoyen. En réalité, le début de mission s'illustre par l'absence de MOA politique. Le Conseil citoyen s'engage à diffuser le questionnaire afin que l'Agence Prigent en restitue les résultats à l'issue de la balade urbaine.

<sup>175</sup> Membre Conseil citoyen, réunion de lancement 20 septembre 2016.

### **2.3.2.2.2 Deux temps de travail exclusivement avec les habitants et le Conseil citoyen**

Deux temps de travail doivent être organisés entre les habitants, le Conseil citoyen et l'équipe d'AMO auxquels les élus ne sont pas conviés (Figure 75) :

- **La balade urbaine et l'atelier « rêves »** (Encadré Outil 1) fédèrent une quarantaine de participants dont de nombreux jeunes qui rejoignent de manière impromptue la balade. L'Agence Prigent et le paysagiste et recueillent les perceptions des participants sur leur cadre de vie, tout en posant des questions spécifiques sur des problématiques liées aux espaces extérieurs : usages, mobilités, équipements, etc. Des ateliers en salle sont ensuite conduits autour d'un goûter pour cerner les rêves des habitants qui émettent des souhaits liés à : des usages de la quotidienne (localisation des poubelles, des bancs), des questions d'embellissement et d'amélioration du cadre de vie (végétalisation, ravalement des façades d'immeubles) ou encore de connexion du quartier avec son territoire (déplacements et d'accès aux activités).
- L'après-midi se termine par une **réunion entre le Conseil citoyen et l'Agence Prigent** afin de faire le bilan de la journée et d'affiner les enjeux de l'étude. Nous soulignons, à nouveau, l'importance d'impliquer les élus dans le processus de projet alors que le Conseil citoyen exprime toujours sa réticence.

Les résultats des questionnaires auraient dû être présentés mais ils ne sont pas prêts. En effet, le Conseil citoyen a fait le choix d'aller à la rencontre des habitants dans les lieux fréquentés du site et de compléter avec eux le questionnaire en direct. Cette démarche rencontre un franc succès mais demande plus de temps.

**Quelques semaines plus tard, la diffusion du questionnaire (Encadré Outil 6) est enfin finalisée :** cent cinquante questionnaires ont été remplis, un nombre bien supérieur à celui initialement.

#### **Encadré Outil 6 : le questionnaire « Premiers Regards »**

Le questionnaire permet de recueillir un premier regard des habitants sur des questions en lien avec la mission. Généralement construit après la balade urbaine, il s'appuie sur les premiers sujets qui ont émergé. Diffusé en version papier par les associations ou le Conseil citoyen, il a l'avantage de recueillir les impressions d'habitants, interpellés dans la rue ou dans des lieux spécifiques, qui ne prendraient pas forcément part à des ateliers participation.

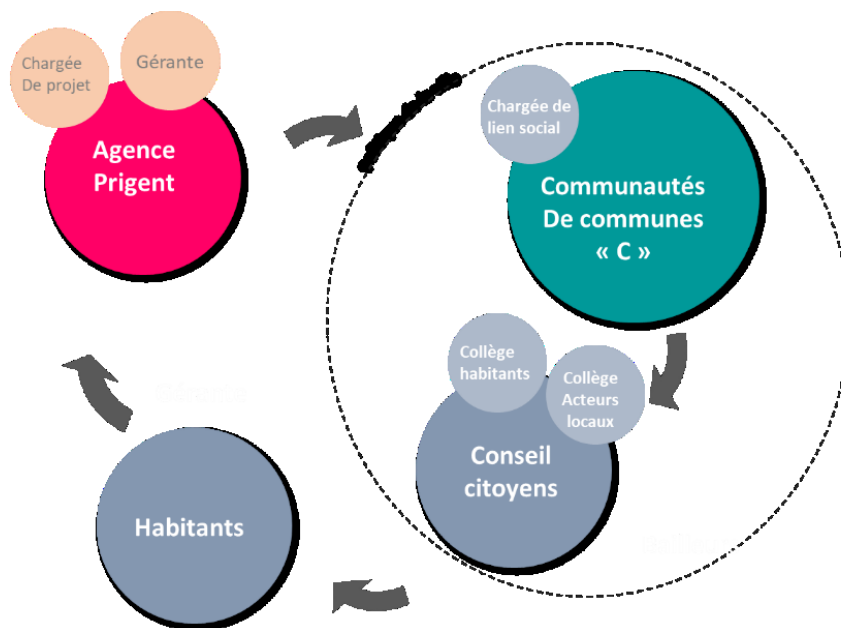
Afin de légitimer la démarche participative réalisée avec les habitants auprès des élus, nous décidons avec l'approbation de Madame Martin, de proposer une analyse fine des questionnaires et de soigner sa présentation. Cependant, cette démarche demande un travail conséquent pour l'Agence Prigent que les honoraires ne permettent pas de couvrir. En accord avec le Conseil citoyen et la Chargée de Lien Social, nous décidons de mobiliser leurs membres et des habitants volontaires (une dizaine au total) afin de saisir



les données issues des questionnaires, par binôme. L'analyse des données est réalisée par mes soins puis validée par Mme Prigent, une semaine plus tard.

Le diagnostic est élaboré en complète autonomie vis-à-vis de la MOA (Figure 75), en impliquant les habitants et le Conseil citoyen. Aucun comité technique ou politique n'est mis en place. Finalement, le questionnaire qui devait être relativement anecdotique, devient, face à l'engouement des habitants, un élément structurant du diagnostic, qui sera présenté aux acteurs institutionnels.

**Figure 75 Le système d'acteurs mobilisé pour l'élaboration du diagnostic n'intègre aucun élu ni acteur du Contrat de ville**



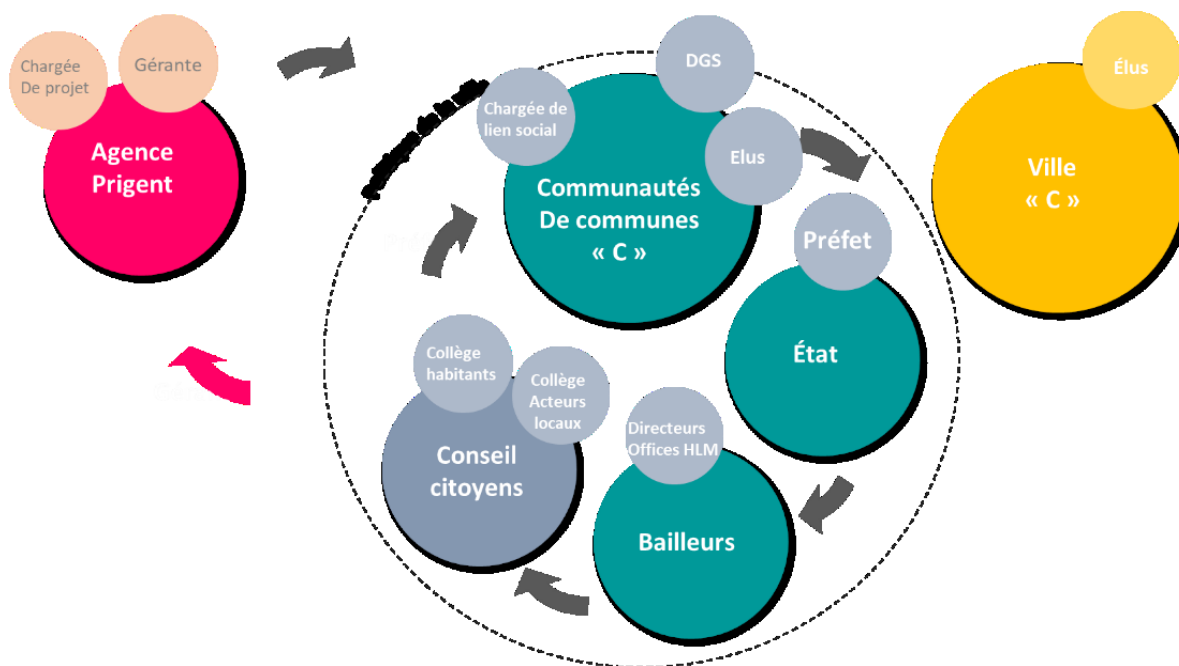
Source : Ségolène Charles

### 2.3.2.2.3 Un diagnostic soumis aux élus et aux acteurs du Contrat de ville, du fait de l'insistance de l'agence

Le diagnostic présenté aux élus en janvier 2017 est le croisement d'une analyse territoriale (paysagère, architecturale et urbaine) (Figure - Confidentiel 16), de l'analyse des questionnaires et de la synthèse de la balade urbaine et de l'atelier « rêves » (Figure - Confidentiel 15). La date de la réunion initialement prévue début janvier est repoussée à la fin du mois. En effet, l'invitation ayant été tardive, une élue « action sociale » et le DGS de la ComCom n'auraient pas pu être présents. Or, le souhait de l'Agence Prigent est de réunir tous les acteurs du site : habitants, Conseil citoyen mais aussi élus de la ville, de la ComCom, bailleurs et éventuellement services de l'État. Dès que Mme Prigent réalise qu'un des bailleurs n'a pas été convié à la réunion, elle estime l'étude « à risque »<sup>176</sup>. Finalement, la restitution du diagnostic a lieu fin janvier 2017 en début de soirée, devant le Conseil citoyen, les élus à l'Action sociale de la ville de la Communauté de communes, l'adjoint délégué « Urbanisme, proximité, Travaux », deux des trois bailleurs du quartier prioritaire, le délégué du préfet (Figure 76).

<sup>176</sup> Réunion de Mme Prigent et de la chargée de projet, janvier 2017.

Figure 76 Première rencontre entre les acteurs du Contrat de ville, le Conseil citoyen et l'Agence Prigent lors du diagnostic



Source : Ségolène Charles

La réunion comprend deux parties :

- Une première partie avec l'Agence Prigent et le Conseil citoyen, afin de présenter le déroulé et les grands éléments, et de valider la présentation prévue pour les acteurs institutionnels.
- Une deuxième partie avec les acteurs institutionnels et le Conseil citoyen, afin de présenter et discuter le diagnostic.

Alors qu'à l'origine, un aménagement extérieur du site nous avait été demandé par le Conseil citoyen, nous savons que les enjeux du diagnostic aborderont des questions urbaines et sociales, sur le rapport du site des Châtaigniers à son territoire. Nous nous interrogeons sur la traduction possible de ces éléments en termes de projet urbain (Encadré 18).

**Encadré 18 Les grands enjeux du quartier prioritaire soulevés à l'issue de la phase « diagnostic »**

- « - La création d'une couture urbaine et sociale entre le quartier prioritaire des Châtaigniers et la ville (...),*
- Les enjeux d'appropriation de l'espace par ses habitants (...),*
- Proposer une mixité des équipements : l'enjeu du Centre Socioculturel*
- Banaliser le quartier des Châtaigniers (...),*
- Ville et réflexion globale par rapport aux règlements d'urbanisme (...) »*

*Source : Agence Prigent*

Notre exposé se termine par une présentation des grandes questions sur la suite de la mission : les points à aborder en priorité, les acteurs à mobiliser ainsi que les modalités de travail. L'absence de réunion et de discussion préalables avec les acteurs politiques et institutionnels nous avait inquiétées.

**Figure - Confidentiel 15 Restitution spatialisée des éléments de la balade urbaine**

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

**Figure - Confidentiel 16 Extrait diagnostic urbain**

;

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

Les élus de la ville expriment leur difficulté de rebondir « à chaud » sur une étude à laquelle ils n'ont, jusque-là, pas participé. Les participants s'accordent sur le fait que le site est peu pratiqué par les habitants des quartiers extérieurs. Ils soulignent la nécessité de multiplier les études et initiatives pour le quartier : « *il va falloir une multitude de liens à tisser, un élément traité de manière isolée ne sera pas suffisant* ».

Le diagnostic met aussi en valeur les nombreux équipements que possède le site mais que les habitants ne s'approprient pas, le besoin de les associer davantage en phase amont des projets et « *de concrétiser dans un temps différent que celui des collectivités, pour éviter de remettre en question la légitimité du Conseil citoyen* ».

De premières tensions se font jour. Face au besoin exprimé par les habitants d'assises pour les espaces extérieurs, le représentant d'un des bailleurs du site des Châtaigniers n'en voit pas l'intérêt puisque « *tous les espaces ont été pensés il y a un an et demi. Tout a été pensé pour que des blocs solides soient là pour s'asseoir* »<sup>177</sup>. Madame Martin précise que ce n'est pas le mobilier en tant que tel qui pose problème mais la manière dont il a été agencé : « *les habitants ont l'impression d'être rangés en rang d'oignon. Les bancs sont encadrés comme les poubelles* »<sup>178</sup>. Le délégué du préfet coupe court aux échanges et approuve le travail de l'Agence Prigent. Il insiste sur la question de la mixité des usages - en suscitant un partenariat de l'école avec la médiathèque, en soulevant des questions telles que la carte scolaire etc. : « *On peut se soustraire au formalisme, ce qui est indispensable, ce sont les étapes de consultation des habitants* »<sup>179</sup>. Le futur Centre Socioculturel, dont la programmation est en cours, est le seul de la ville et présente l'opportunité de valoriser le quartier prioritaire, de favoriser une mixité d'usage et de créer des liens avec la ville C. Un élu insiste sur le besoin d'impliquer les acteurs du territoire dans le processus de projet de cet équipement. Enfin, la question de l'intégration des propositions concrètes dans un projet plus global est posée par le DGS de la ComCom : « *Comment intégrer les outils à l'échelle du territoire en s'appuyant sur les documents d'urbanisme existants (PLU) ?* »<sup>179</sup>. Les interventions concrètes nécessitent pour lui de prendre en compte une échelle plus large que le site. Il clôt la séance sans qu'il y ait eu de véritables arbitrages sur le diagnostic ou sur la phase suivante.

Le Conseil citoyen insiste, pour la suite de l'étude, sur l'importance de « *fixer les objectifs et les priorités : aller du plus concret au plus général* »<sup>180</sup>. Il interpelle les présents, en souhaitant l'accompagnement de l'Agence Prigent pour les aider à déterminer ces objectifs. Il attend aussi le positionnement des élus et techniciens pour l'accompagner politiquement et financièrement dans ce projet.

Le DGS de la ComCom et le sous-préfet approuvent la démarche en cours. Mais leur absence dans l'élaboration du diagnostic les gêne pour s'exprimer précisément sur l'étude. **En conséquence, aucune décision n'est prise à l'issue de la réunion : la continuité des études, leur insertion dans les réflexions menées par la Ville et l'intercommunalité C, l'investissement des acteurs du Contrat de ville ne sont pas décidés.**

Nous allons, à présent, évaluer le niveau participatif atteint lors de cette première phase de la mission.

---

<sup>177</sup> Représentant bailleur : réunion validation phase diagnostic, janvier 2017.

<sup>178</sup> Chargée de Lien Social de la Communauté de Communes C, janvier 2017.

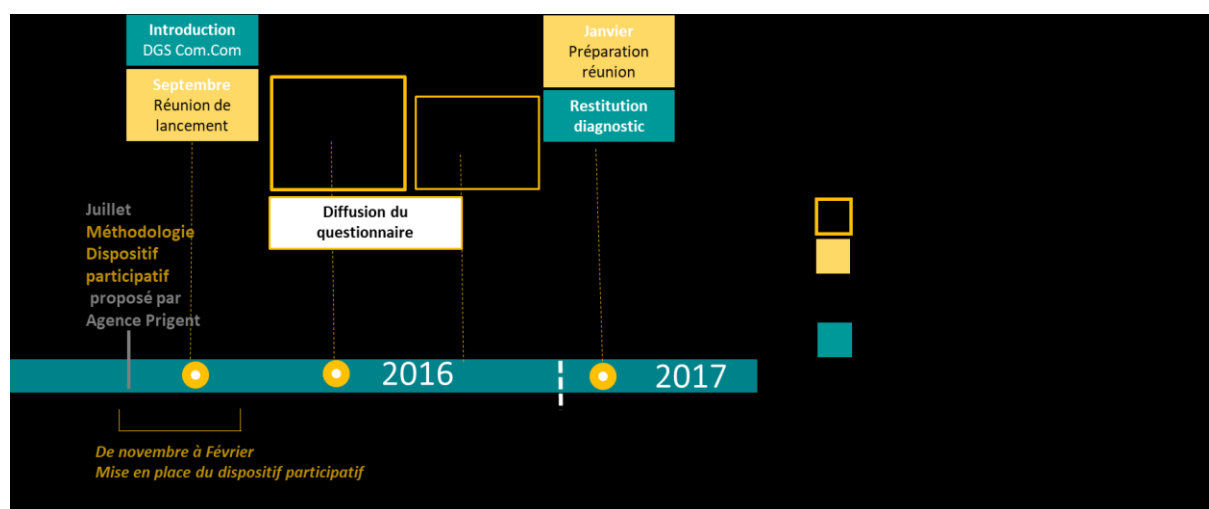
<sup>179</sup> DGS de la Communauté de Communes, janvier 2017.

<sup>180</sup> Habitant du Conseil citoyen, janvier 2017.

#### 2.3.2.2.4 Une coproduction du projet avec le Conseil citoyen, l'absence de débat avec les acteurs institutionnels

Pour évaluer l'évolution du niveau d'implication des habitants-usagers à partir de l'échelle d'intensité (Arnstein, 1969b ; Dimeglio et Zetlaoui-Léger, 2007) et de cinq indicateurs qui permettent d'en analyser la portée (Zetlaoui-Léger, Meunier et Hajjat, 2016), il est important de répondre aux questions suivantes : qui participe à la démarche participative, comment s'élabore le projet, selon quelle dynamique, comment se structure le processus délibératif, qui prend la décision ? (Figure 77) Madame Martin nous précise que la ComCom C s'assurera du bon déroulement de la mission de gré-à-gré (montant inférieur à 25 000 euros Hors Taxes) et jouera le rôle de financeur.

Figure 77 Temps forts de la phase diagnostic (septembre 2016 à Janvier 2017)



Source : Ségolène Charles

En respectant l'obligation de créer un Conseil citoyen instauré par la loi Lamy, la **ComCom apparaît à l'origine de la mobilisation des habitants**. Dès le début de la mission, l'intercommunalité a expressément demandé que le Conseil citoyen soit considéré comme « maître d'ouvrage » du projet, exprimant ainsi **une volonté forte de partage, voire même de délégation technique**. Elle laisse l'Agence Prigent discuter et élaborer le diagnostic directement avec le Conseil citoyen (validation du questionnaire, choix de sa méthode de diffusion, souhait d'éviter les élus en phase diagnostic, ouverture aux habitants du site et de l'extérieur). Tous les avis et propositions des participants ont été recensés par thématique, puis spatialement localisés grâce à l'aide d'un logiciel de Système d'Information Géographique (SIG). La restitution du diagnostic a été présentée et validée par le Conseil citoyen avant sa soumission aux acteurs du Contrat de ville. **La principale faiblesse concerne l'élaboration de la commande et l'implication des acteurs du Contrat de ville**. Les élus et acteurs de Contrat de ville n'ont pas été associés aux débats, ce qui ne permet pas d'obtenir leur arbitrage pour la suite.

Dans la phase diagnostic, **le niveau de participation atteint la co-production** mais l'aboutissement de la démarche reste très incertain. En nous appuyant sur les indicateurs d'évaluation de la portée de la participation (Zetlaoui-Léger et al., 2013), **nous allons tenter de comprendre les raisons de cette limite.** Les nombreuses discussions sur les outils avaient pour objectif de créer des supports facilement compréhensibles et appropriables par tous, alliant à la fois symbole, écriture, dessin. Le Conseil citoyen souhaitait un questionnaire simple s'adressant à tous les habitants, y compris à ceux ne parlant pas français. Nous avons beaucoup utilisé la technique de « facilitation graphique » (Encadré Outil 7) lors des réunions avec le Conseil citoyen mais aussi avec les élus.

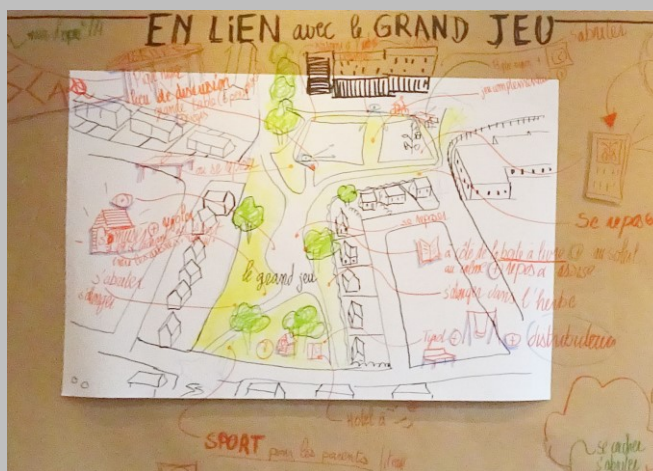
**Le principe de l'égalité qui concerne la possibilité donnée aux habitants qui le souhaitent, quel que soit leur niveau d'expertise initial d'accéder aux informations relatives au projet et de pouvoir s'exprimer,** a été intégré, dès le début, par l'Agence.

Nous avons aussi créé un planning permettant à la ComCom de comprendre l'imbrication de la démarche de participation dans le processus de projet. Les dispositifs participatifs ont été articulés avec les étapes de validation du projet par le Conseil citoyen. L'Agence Prigent portant à la fois la mise en place du dispositif participatif et la conception du diagnostic, ces deux actions ont été pensées dans une approche globale.

### Encadré Outil 7 : La facilitation graphique

La facilitation graphique est une manière d'adapter des sujets complexes en favorisant l'appropriation collective. Mode d'expression regroupant texte et dessin, elle met en jeu trois dimensions : le tri des informations, le traitement de ces informations pour hiérarchiser leur contenu ; le traitement graphique pour donner à voir. La facilitation graphique peut être réalisée a posteriori ou en direct (« graphic recording »). Elle permet de synthétiser collectivement les informations en offrant un support de compréhension accessible à tous, mêlant texte (les grandes idées), et le dessin. La figure ci-dessous illustre une facilitation graphique réalisée pour le quartier des Châtaigniers

**Figure 78 : Facilitation graphique – synthèse d'un atelier participatif**



Source : Agence Prigent



**Le principe d'intégration** qui questionne l'articulation du projet, ici dans sa phase de diagnostic, avec le dispositif participatif dans la durée, a été longuement discuté avec l'Agence.

Cependant, les premières fragilités de la démarche sont perceptibles sur les questions de la transparence entourant les modalités d'organisation de l'étude. En effet, le jeu d'acteurs paraît nébuleux pour l'Agence tout comme pour le conseil citoyen. L'Agence Prigent insiste sur la nécessité de rencontrer les élus et les acteurs clefs du Contrat de ville mais sans réponse de la part de l'intercommunalité, dont l'interlocuteur officiel est le DGS. De plus, les résultats produits au cours du diagnostic ne sont diffusés ni sur internet ni par un affichage public accessible à tous. L'Agence est alors encore peu consciente de l'importance d'un tel dispositif pour obliger les élus à rendre compte de l'avancement des projets auprès des habitants. Par ailleurs, le budget étant limité, cette question n'est pas soulevée.

Le principe d'argumentation qui suppose qu'il y ait des arbitrages effectués par les autorités compétentes, qu'ils soient motivés en tenant compte des propositions faites par les citoyens, est peu respecté. En effet, l'absence des élus et des acteurs du Contrat de ville lors de l'élaboration du diagnostic, associée à la nouveauté du dispositif, n'ont pas permis la mise en œuvre d'un débat approfondi sur les idées à retenir, les objectifs à fixer, et la conduite de la suite de la mission. La commande exprimée par la MOA était floue. **Notre faible compréhension, sur le moment, de l'importance des jeux d'acteurs dans le cadre d'un projet participatif ne nous a pas permis d'insister sur ce point, et donc de clarifier le processus de décision.**

Notre posture a depuis, gagné en maturité, en grande partie grâce au travail de réflexivité mené avec les laboratoires de recherche<sup>181</sup>. En 2016, l'implication des habitants était souvent abordée comme un « plus » par les maîtrises d'ouvrage avec lesquelles nous travaillions, et la structuration du jeu d'acteurs était peu, voire pas, appréhendée par l'Agence Prigent comme un point crucial. Notre proposition a très (voire trop) fortement insisté sur la place de l'habitant et du Conseil citoyen dans la démarche, délaissant les réunions dédiées aux acteurs institutionnels et économiques.

En résumé, cette première phase du projet s'est déroulée en trois temps : une réunion de lancement sans les acteurs institutionnels et introduite par le DGS. Deux grands temps de travail avec les habitants et le Conseil citoyen pour construire, dans ses contenus, le diagnostic. Puis, une réunion de restitution devant deux bailleurs, le délégué du préfet et quelques élus de la ville et de la ComCom. **Le niveau de cette phase est celui de la coproduction avec un dispositif participatif inclusif et articulé avec les objectifs de projet à l'étape du diagnostic.** Il n'est que partiellement argumenté pour la prise de décision des enjeux à valider, la suite à donner. Nous allons voir que ce dernier point va très rapidement avoir des répercussions sur la deuxième phase du projet : l'élaboration du plan guide.

---

<sup>181</sup> Cf. partie 3 de la présente thèse.

### 2.3.2.3 La phase scenario : une remise en cause de la légitimité de l'étude et du Conseil citoyen après huit mois de travail

La ComCom nous invite à enclencher la phase scenario afin de dessiner l'aménagement du quartier. Cette phase est délicate pour l'Agence Prigent : comment formaliser les idées d'aménagement afin de coproduire avec le Conseil citoyen ? C'est aussi une phase plus abstraite pour le Conseil citoyen, les habitants mais aussi Madame Martin, la Chargée de Lien Social qui n'a jamais réalisé de telles missions et n'est pas accompagnée par le service de l'urbanisme de la ComCom.

#### 2.3.2.3.1 Des difficultés dans la formalisation du projet

À l'issue de la réunion de synthèse du diagnostic, nous évoquons plusieurs pistes de travail avec la Chargée de Lien Social, en particulier celle de travailler sur une maquette en mousse déplaçable afin de pouvoir clairement présenter le projet au Conseil citoyen. Il s'agit à la fois de proposer une réflexion urbaine qui puisse être utilisée par la ComCom et les acteurs institutionnels, mais aussi des outils facilement appropriables par le Conseil citoyen et les habitants.

Après de nombreux échanges téléphoniques se pose la question de l'intérêt et de la difficulté à mobiliser des habitants pour fabriquer une maquette. En effet, le budget étant limité, il n'est pas possible que l'Agence la réalise. Madame Martin, se demande alors, « *ne serait-il pas mieux de prévoir un temps de restitution aux membres associatifs et habitants du quartier avant de proposer un travail (type maquette) en direction des habitants ?* »<sup>182</sup>.

Nous insistons sur un point qui nous semble majeur pour la suite de la mission : il n'est pas question de réaliser des actions sans définir une approche globale du projet ; la mission ne peut se concrétiser par dissémination de bancs et de poubelles sur le quartier. Quelle que soit la concrétisation envisagée, elle doit découler d'une stratégie à l'échelle du site, elle-même s'inscrivant dans les orientations générales définies par les documents d'urbanisme de la ville. La réponse « à co-construire avec les habitants » ne doit pas être de l'ordre de l'anecdotique.

À ce moment, le nombre réduit de personnes du Conseil citoyen participant aux temps de la mission nous interpelle. Les représentants des associations qui ne peuvent être présents n'ont pas de délégués. Le calendrier ayant été repoussé à plusieurs reprises, certains membres initialement disponibles aux dates fixées, ne peuvent plus l'être. Ces absences posent problème pour la continuité de la réflexion et semblent paradoxales au regard de leur refus d'impliquer les élus. Il devient alors évident pour l'Agence Prigent, comme pour la chargée d'action sociale, que l'on se trouve à un moment charnière de l'étude.

Le diagnostic est finalisé. Même si nous n'en avons pas été le témoin direct, il semble avoir été validé par la ComCom, laissant des points d'ombre sur l'implication des acteurs institutionnels.

Toutefois, Madame Prigent et moi soulevons une question d'ordre pratique : le temps dédié à la mission en phase diagnostic a largement été dépassé et le budget alloué consommé. La phase scenario s'annonçant

---

<sup>182</sup> Courriel du 6 février 2017.

délicate, des réunions supplémentaires sont à prévoir. Le budget est alors rediscuté avec la Chargée de Lien Social qui fait valider la signature d'un avenant par la Communauté de Communes. Nous sommes alors conscientes que des tractations entre acteurs sont en cours (sans pour autant en connaître la nature) et nous nous interrogeons sur la formalisation du plan : « à force d'avoir carte blanche et de travailler exclusivement avec le Conseil citoyen et les habitants, nous n'avons ni les cartes politiques et/ou économiques pour être en mesure de créer un projet fort, tranché, qui intègre les contraintes et le contexte »<sup>183</sup>. Nous faisons finalement le choix de ne pas réaliser de maquette et de soumettre, pour le prochain atelier, un premier plan à l'échelle du site pour le retravailler avec le Conseil citoyen : celui-ci intègre les objectifs définis à l'issue du diagnostic. Il n'y a pas d'invariants spécifiques précisés puisque nous n'échangeons pas avec les élus et sommes peu au courant des études en cours, des réflexions sur le quartier et des contraintes politiques, techniques ou autres qui seraient à intégrer dans le projet. Nous apposons sur le plan des « ? » (Figure - Confidentiel 17) afin de spécifier des terrains appartenant à la commune C dont la mutabilité ne peut être discutée avec les habitants sans avoir été préalablement discutée avec les élus. Le plan est dessiné à la main et inséré sur un fond de plan cadastral en SIG (Système d'Information Géolocalisé), en veillant à la fois à être intelligible par les habitants et précis d'un point de vue technique. Ce plan est soumis lors du premier atelier de travail en phase *scenarii* organisé un mois plus tard, début mars 2017 exclusivement avec le Conseil citoyen, le paysagiste et l'Agence Prigent.

#### ***2.3.2.3.2 Des difficultés à mettre en œuvre le débat entre les habitants des deux quartiers vécus constituant le « quartier prioritaire »***

Le premier atelier en phase scénarii se déroule en trois étapes : un temps de restitution, un atelier de travail, enfin, un temps de priorisation des actions possibles à mettre en œuvre. Vingt-et-un habitants sont présents, dont dix membres du Conseil citoyen.

---

<sup>183</sup> Extrait journal de bord, mars 2017.

**Figure - Confidentiel 17 Plan proposé en phase scénarii**

Le plan propose de restructurer les axes principaux qui mènent au centre-ville (en jaune, axe principal qui donne sur le futur centre socio-culturel puis, la coulée verte qui se raccroche à une promenade le long d'une voie ferrée tout le long de la ville C). Du logement (bâti noir) conforte la trame urbaine, devant le lycée qui aujourd'hui n'est pas dans l'espace public. Des espaces de jeux et d'échange sont confortés en lien avec les grands axes

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

L'Agence Prigent répartit les participants en trois groupes afin de travailler, sur un premier plan, sur des thématiques en lien avec les enjeux du diagnostic :

- **Nature et usages** sur le « quartier » des Châtaigniers.
- **Déplacements** dans le « quartier » des Châtaigniers et **connexions** avec la ville C.
- **Espaces extérieurs et usages** dans le « quartier » des Châtaigniers.
- **Synergies** dans le « quartier » des Châtaigniers et avec la ville C.
- **Espaces extérieurs et événements** dans le « quartier » des Châtaigniers.

Nous incitons fortement les habitants des deux sites des Châtaigniers (grands ensembles) et du site Pasteur (pavillonnaires) à se mélanger dans les groupes, sans succès<sup>184</sup>. Bien qu'il soit dans le périmètre du quartier prioritaire, le site Pasteur possède beaucoup moins de problématiques urbaines et sociales que celui des Châtaigniers. Les discussions de ses habitants s'orientent sur le seul sujet qui les mobilise depuis le début de notre mission : obtenir de la part de la mairie, des jeux dans leur quartier, afin de ne plus devoir se déplacer sur le quartier des Châtaigniers. N'arrivant pas à animer le groupe, je confie à Mme Prigent cette tâche, mais en vain.

Quinze minutes avant la fin de l'atelier, les participants sont invités à prioriser les premières actions. Le groupe en question n'a pas souhaité répondre à cet exercice. Au final, leur restitution s'est résumée en trois idées : les éléments dessinés par ce groupe se sont focalisés sur un 1/10<sup>ème</sup> du plan soumis. Deux autres groupes ont restitué leurs réflexions sur les « déplacements » et la « nature et les espaces extérieures »<sup>185</sup>.

Finalement, la restitution a permis de croiser les propositions des différents groupes et de recueillir les actions possibles à mettre en œuvre sur le « quartier ». Mais le peu de réponses obtenues auprès des habitants du site Pasteur n'a pas permis de développer un réel débat inter-sites.

Après l'atelier, Madame Martin nous confirme les tensions perçues lors de la réunion de validation du diagnostic. Elle nous informe, en aparté, que le bailleur A qui possède les grands ensembles n'a pas apprécié les résultats du diagnostic et souhaite lancer une « contre-étude ». Nous sommes, cependant, surprises par une telle réaction. En effet, le bailleur avait exprimé une légère animosité lors de la présentation du diagnostic dont les résultats lui semblaient proches de ceux menés par ses soins auparavant. Si tel était le cas, il ne devrait pas ressentir le besoin de réaliser une nouvelle étude...

Nous intégrons tous les éléments émis par les participants, retravaillons le plan et réalisons un compte-rendu des échanges que nous transmettons à la Chargée de Lien Social. L'objectif est d'affiner le plan en travaillant à une traduction matérielle des propositions émises lors de l'atelier. Comme nous le faisons avec la commune B, nous décidons de mettre en place des « expérimentations » *in situ* permettant de tester des idées fortes du plan-guide et d'enclencher cette volonté « d'actions concrètes » exprimée par les habitants.

---

<sup>184</sup> À la suite de cet épisode, l'Agence Prigent a mis en place un jeu de tirage au sort quasi systématique afin de pouvoir casser les effets de groupe négatifs et favoriser un mélange des habitants, des idées et favoriser le débat.

<sup>185</sup> Aménagement de la place centrale pour accueillir un mobilier pour s'arrêter, tables, etc.

### ***2.3.2.3.3 Identification et formalisation des actions concrètes à mener : la difficulté de formaliser le schéma de principe***

L'Agence Prigent met en œuvre des préfigurations à l'échelle 1, comparables à celles effectuées sur la commune B. Elles ont pour objectif de tester avec les habitants de grandes idées dessinées par le plan-guide. Toute la méthodologie de cette phase d'expérimentation, développée au cours des missions menées sur les cas B et C est censée faire émerger une « capacité à l'action » qui permet de cerner la pertinence potentielle des actions et de proposer une base de discussion avec le Conseil citoyen. La présentation des différentes actions possibles repose sur le tableau, complété par quelques graphiques. Elles sont débattues avec le Conseil citoyen. Trois d'entre elles sont finalement retenues par celui-ci. Elles portent sur trois lieux structurants du « quartier » (Figure - Confidentiel 18) et s'inscrivent dans le projet urbain coproduit à l'échelle du quartier.

Une planche (Figure - Confidentiel 19) est remplie par les membres du Conseil citoyen avec des images références accompagnées de plusieurs grandes questions. Les premières questions sont aisément complétées par le Conseil citoyen mais les dernières sur la temporalité et la mise en œuvre sont difficiles à aborder. En effet, elles ne peuvent en fait relever totalement de leur ressort et l'absence d'acteurs institutionnels ne nous permet pas d'y répondre.

Grâce aux différents outils développés, notre méthode s'est enrichie, les actions à mener sont clairement synthétisées. Toutefois, nous sommes bien conscients qu'il est absolument indispensable d'impliquer les acteurs du Contrat de ville afin de transformer l'essai.

La restitution du plan guide, planifiée début mai 2017, est l'occasion de discuter le schéma de programmation et de soumettre le principe des expérimentations aux acteurs du Contrat de ville. Une première partie de soirée (de 18 à 20h) est prévue avec le Conseil citoyen (6 personnes présentes). Un membre du collège des habitants exprime ses doutes sur la réunion prévue avec les élus : « *Je me méfie énormément des élus. Quand ils parlent de priorité : pour les poubelles pas de souci, par contre pour des aménagements lourds...* ». La représentante de l'association des parents d'élèves le rassure : « *avant on était seuls, maintenant on a le groupe, « le Conseil citoyen ».* Madame Martin ajoute « *il ne faut pas que l'on se trompe et que l'on essouffle les gens pour mettre des bancs et rien ne se passe* ».

## Figure - Confidentiel 18 Trois lieux à enjeux identifiés pour les préfigurations

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

## Figure - Confidentiel 19 Support des discussions autour des secteurs à enjeux

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

Après un pique-nique sur place avec le Conseil citoyen qui nous permet de caler l'animation, les élus sont conviés à la restitution et à échanger avec les différents intervenants (de 20h30 à 22h) : huit élus et les représentants des bailleurs des sites Châtaigniers et Pasteur. L'Agence Prigent présente le projet et les trois actions principales proposées. Personne ne réagissant, une élue de la ville prend la parole et explique la difficulté de rebondir sur un projet auquel les institutionnels n'ont pas directement participé : « *Ce n'est pas évident, nous on arrive là...* ». La représentante du bailleur A (qui souhaite mener une « contre-étude ») estime que le travail présenté par l'Agence Prigent est identique (et donc peu novateur) par rapport à celui réalisé quelques années plus tôt. Elle s'étonne, par ailleurs, de la proposition de densifier une parcelle sur laquelle le bailleur envisage de faire détruire un bâtiment. Nous lui expliquons que cette densification permettrait à la fois d'apporter une nouvelle typologie de logements sur le « quartier » - nécessaire, car les typologies de logements actuelles ne répondent pas aux besoins de la population du quartier - tout en clarifiant la structure urbaine. Un membre du Conseil citoyen prend la parole et complète notre réponse : « *Détruire, d'accord, mais qu'elle est le futur de cette parcelle ? Le dernier bâtiment qui a été détruit (sur le site des Châtaigniers) a été remplacé par un énième parking !* »<sup>186</sup>.

Les tensions suscitées par l'intervention du bailleur sont ainsi perceptibles, les autres acteurs ne semblant pas souhaiter ou oser prendre la parole.

Monsieur Durand, le DGS, clôt la réunion en précisant que : « *la réaction sur la démarche n'est pas facile, car les élus n'étaient pas présents lors de la première présentation. Ce qui est remarquable, c'est l'implication des habitants ainsi qu'une prise en considération des élus. Il me semble indispensable que cette présentation soit refaite avec les institutions telles que la*

---

<sup>186</sup> Habitante, réunion du 8 mars 2018.

DDTM<sup>187</sup>, les services de la préfecture, les bailleurs. Je pense qu'il serait intéressant d'étendre cette mission et d'arrêter de séparer les études. Il est indispensable que l'on se mette (avec les élus) autour de la table pour avoir des réponses rapides entre villes et ComCom »<sup>188</sup>.

Deux semaines plus tard, l'Agence Prigent est conviée, par le DGS de la ComCom, à présenter le projet aux institutions du Contrat de ville. Nous apprenons par Madame Martin que cette réunion a pour objectif de mettre un terme à la volonté du bailleur A de réaliser une contre-étude, et d'asseoir la légitimité de l'étude auprès des acteurs du Contrat de ville.

#### ***2.3.2.3.4 La préfecture en position d'arbitre sur l'avenir du travail mené avec les habitants***

Alors que les réunions réalisées depuis le début de l'étude ont eu lieu dans une salle vétuste du quartier des Châtaigniers, la réunion avec les acteurs du Contrat de ville se déroule au siège de la ComCom, ce qui confère un caractère plus institutionnel à la démarche. Sont conviés : l'Agence Prigent, le paysagiste, un membre du Conseil citoyen, le DGS et la chargée au Lien social de la ComCom, les bailleurs, l'architecte-urbaniste de la Ville et le délégué du préfet (Figure 79).

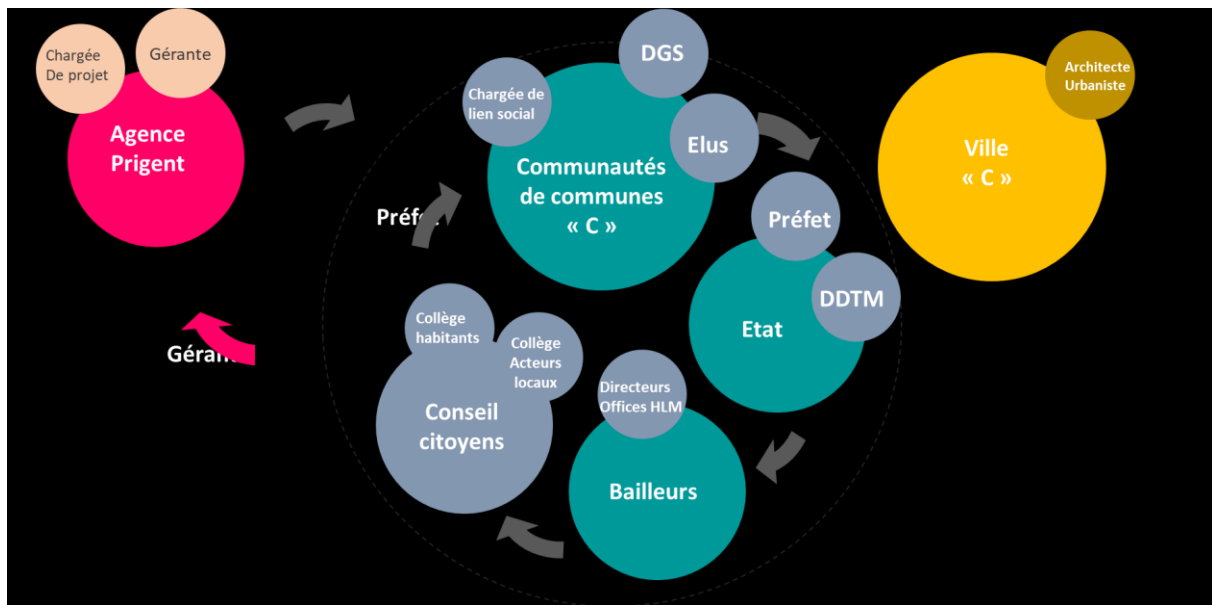
---

<sup>187</sup> Direction Départementale des Territoires et de la Mer.

<sup>188</sup> Réunion du 8 mars 2018.



Figure 79 La préfecture au centre des débats entre l'intercommunalité et le bailleur



Source : Ségolène Charles

L'Agence Prigent est invitée à présenter le projet pour que les services de l'Etat (DDTM, Politique de la Ville), bailleurs et département « *puissent se positionner* »<sup>189</sup>.

La représentante du bailleur des grands ensembles reproche le manque d'intégration des réflexions des acteurs autres que les habitants. Elle cite la densification proposée sur des secteurs du quartier, alors que les bailleurs souhaitent détruire des logements car nombre d'entre eux sont vacants. L'habitante représentante du Conseil citoyen prend la parole et lui répond que c'est l'offre actuelle qui n'est pas adéquate et ne correspond pas au confort actuel ; le bâti est majoritairement constitué d'immeubles de quatre étages sans ascenseur.

Monsieur Durand, le DGS, rappelle que la ComCom a donné « carte blanche » au Conseil citoyen pour mener l'étude.

Le sous-préfet et le directeur de l'Urbanisme de la Ville valident l'intérêt de l'étude. Le sous-préfet précise que c'est « *un travail intéressant parce qu'il considère une plus grande échelle que celle pensée initialement, et va au-delà de décorer les poubelles (...). Les citoyens sont amenés à réfléchir sur des problématiques plus globales à l'échelle de leur quartier. Il envisage, aussi, le lien avec le reste de la ville* ».

L'architecte urbaniste de la ville C ajoute que cette étude « *interroge nos politiques ... Le projet s'appuie sur la parole des habitants, une parole qui est structurée avec les outils de l'urbanisme et de l'architecture. Elle permet, par la même occasion, d'interroger les calendriers : l'enjeu de remettre cette réflexion dans une perspective plus globale, à l'échelle de la ville* ».

Un membre habitant du Conseil citoyen explique : « *j'ai trouvé intéressant de demander aux habitants ce qu'ils vivent. L'enjeu de l'étude était de valoriser et banaliser le quartier des Châtaigniers. Si l'on souhaite donner une nouvelle image de ce « quartier », il faut d'abord mobiliser ses habitants, puis ses institutions. Ne pas se limiter à un banc mais une vision plus globale à partir des souhaits des habitants non à partir de celle des institutions* ». Le DGS de la ComCom conclut en

<sup>189</sup> Réunion à la ComCom, début juin 2017.

précisant que les retours de l'étude sont « *très favorables* » et invite l'Agence Prigent à se retirer afin de laisser les acteurs institutionnels et un membre représentant du Conseil citoyen (collège habitants) échanger.

À l'issue de la réunion, Madame Martin contacte l'Agence Prigent et lui précise que les institutions ne sont pas favorables à ce que le bailleur des barres d'immeubles réalise une « contre-étude ». Son étude portera uniquement sur l'évolution du parc de logements du quartier des Châtaigniers depuis les vingt dernières années<sup>190</sup>.

Dans un second temps, Madame Martin déplore que sur 22 membres du Conseil citoyen, seulement 7 sont actifs. Enfin, Madame Martin trouve « *que le travail de l'Agence Prigent permet de formaliser les envies et idées des habitants du « quartier ». C'est très satisfaisant, cela donne quelque chose de consistant* ».

Avant de clore la conversation, l'Agence Prigent propose de faire participer les services techniques à la prochaine réunion avec le Conseil citoyen. Comme elle l'a fait avec la commune B, elle souhaite les rencontrer afin de réfléchir collectivement à la faisabilité des actions envisagées : leur présence permettrait de croiser les réflexions du Conseil citoyen et les moyens humains, matériels, les problématiques de gestion et de coût de réalisation. Madame Martin trouve l'idée intéressante et a l'intention de la soumettre au DGS de la ComCom.

#### ***2.3.2.3.5 Un projet coproduit avec le Conseil citoyen, au détriment des habitants et usagers du territoire***

Par ailleurs, un système à deux réunions a très rapidement été instauré. Lorsqu'une réunion institutionnelle était prévue avec les acteurs du Contrat de ville, le Conseil Citoyen, le DGS et la Chargée de Lien Social de la ComCom, et éventuellement quelques élus ainsi que l'Agence Prigent et le paysagiste, celle-ci était systématiquement précédée d'un temps de travail entre le Conseil citoyen et nous-mêmes. Nous présentions le contenu de la réunion à venir et le soumettions au Conseil citoyen. En fonction de leurs réactions, craintes ou suggestions, nous modifiions le support de présentation sous leurs yeux. Les supports de réunions étaient donc soumis et validés par le Conseil citoyen avant la présentation au comité de pilotage.

Cependant, plusieurs difficultés sont apparues au regard du niveau de participation atteint. **Tout d'abord, le Conseil citoyen s'est essoufflé** : le nombre de personnes présentes a diminué, en particulier dans le collège des acteurs locaux. Bien que le Conseil citoyen et les habitants aient été conviés à différents temps de travail, l'ouverture aux habitants concernés a finalement été restreinte. Aucune communication n'a été réalisée pour les informer et les mobiliser, faute de moyen dégagés à cet effet par la commune. Ainsi, les participants ne représentent pas la diversité des habitants et usagers du « quartier ». Par ailleurs, le manque de mobilisation des élus mais aussi de certains bailleurs et de services techniques en amont de l'étude, a rendu difficile par la suite la possibilité de les impliquer dans la formalisation des actions travaillées avec le Conseil citoyen. Le dispositif participatif a été peu soutenu et sa légitimité a été remise en cause par le bailleur : les acteurs institutionnels n'ont pas tant débattu sur le fond du projet que sur sa légitimité.

---

<sup>190</sup> L'Agence Prigent sera mandatée par le bailleur en 2017 afin de mener cette étude...

Si nous pouvons évaluer le niveau de cette seconde phase à celui de la **coproduction, elle s'est donc toutefois trouvée limitée dans l'éventail de ses participants.**

En résumé, cette deuxième phase d'élaboration du plan guide et de réflexion sur des actions concrètes possibles s'est déroulée en quatre étapes principales :

- Un premier temps de réflexion sur la méthodologie d'élaboration du plan guide.
- Un atelier avec les habitants et le Conseil citoyen.
- Un deuxième atelier sur les actions concrètes avec présentation devant les bailleurs, le DGS de la ComCom et un élu de la ville.
- Enfin, un temps strictement institutionnel avec présentation au délégué du préfet, au secrétaire général de la sous-préfecture, et à un représentant de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM).

Habitants et Conseil citoyen ont été impliqués à l'élaboration du plan guide, débattant à travers différents ateliers. Même si le dispositif s'est davantage centré sur le Conseil citoyen, le déroulement du dispositif a été bousculé par le décalage des dates et la remise en cause de l'étude par un des bailleurs. En conséquence, le Conseil citoyen s'est essouffé et le nombre de participant s'est réduit.

Enfin, les acteurs du Contrat de ville ont peu participé aux débats menés sur l'élaboration du projet. Il nous semble que leurs échanges se sont principalement focalisés sur la légitimité de la démarche et du Conseil citoyen. Nous verrons que cette posture va soulever des obstacles lors de la troisième phase d'élaboration des actions concrètes.

L'implication citoyenne s'est limitée aux habitants des quartiers en rénovation. **Pour expliquer les difficultés observées au cours de ce deuxième temps, plusieurs indicateurs d'évaluation de portée de la participation peuvent être mobilisés.**

Tout d'abord, **l'inclusion sociale** ou l'implication des personnes dans les dispositifs et démarches interroge le choix des personnes sollicitées. La loi LAMY a joué un rôle de tremplin fort pour la collectivité en l'obligeant à instaurer la création d'un Conseil citoyen et l'engagement dans cette première démarche de participation citoyenne. Elle a fortement aidé au recentrage des personnes mobilisées. Or, l'importance conférée au « Conseil citoyen », qui peut devenir MOA d'une étude, peut conduire à oublier le reste des acteurs de la société civile. Pouvaient l'être lors de cette étude : les riverains du site des Châtaigniers ; les riverains du site Pasteur ; les habitants de la ville C ; les usagers du territoire et des nombreux équipements du quartier prioritaire n'y résidant pas (collégiens, professeurs, utilisateurs de la salle multi-usages, etc.).

**Le principe de « continuité<sup>191</sup> »** a été partiellement tenu lors de cette seconde phase, puisque la démarche participative a été active tout au long de l'étude. Mais il n'a pas été facile à satisfaire dans la durée. Paradoxalement, alors que ce sont traditionnellement les habitants qui ne sont que ponctuellement et tardivement mobilisés dans des projets urbains, les bailleurs, les élus et les services (hormis le DGS) de la

---

<sup>191</sup> Ou la mise en place d'un dispositif participatif tout au long du processus de projet et adéquat selon la phase concernée.

Ville n'ont pas été impliqués dans la continuité de l'étude. Cette situation a rendu leur expression difficile. Elle a même suscité une désapprobation des résultats de l'étude par l'un des bailleurs qui a souhaité faire... une « contre-étude ».

L'autre problème important rencontré a tenu à la difficulté, au début de l'étude, de l'Agence Prigent et Madame Martin à appréhender et à expliciter cette situation, notamment les jeux d'acteurs. Or en l'absence de validations intermédiaires et avec la nécessité de prévoir de nouvelles réunions avec les acteurs institutionnels, les dates de l'étude ont été décalées, Le Conseil citoyen s'est essoufflé en phase *scenarii* : « **On a bien senti que, le premier trimestre, tout le monde était à fond, et ensuite on n'était plus dans l'attente de votre étude** »<sup>192</sup>. Par ailleurs, ce décalage des calendriers de la mission de la Ville C a placé l'agence en « flux tendu » par rapport aux productions à réaliser dans d'autres projets. Nous n'avions ainsi pas la possibilité d'envoyer le support des réunions en avance au Conseil citoyen, par manque de temps et d'encadrement de la MOA. En effet, sur des études plus grosses que nous avons menées avec des métropoles, la MOA nous imposait une transmission du diaporama de présentation au plus tard une semaine avant les rencontres. Cette « précipitation » et l'incertitude des dates ont contribué à la démobilisation relative autour de l'étude de la part du Conseil citoyen.

Les faiblesses du dispositif participatif dans sa capacité à mobiliser efficacement dans la durée les habitants concernés interrogent également le respect des principes de **l'égalité** dans les capacités de chacun à pouvoir s'exprimer et de transparence **dans l'accès aux informations**. L'absence de comptes-rendus exhaustifs et illustrés n'a pas permis de garder des traces structurées de la progression du débat. Ainsi les nouveaux participants avaient un accès limité à l'antériorité du débat. Chaque atelier débutait par une présentation des enjeux et des idées validées précédemment, mais aucune information n'avait été préalablement accessible aux habitants, y compris sur le site internet de la commune. Les démarches participatives ont besoin de moyens logistiques, qu'auraient pu apporter les services municipaux, mais qui n'ont pas été impliqués...

**La question de l'égalité** entre les habitants à pouvoir s'exprimer s'est avérée complexe à mettre en œuvre, lorsqu'il s'est agi de travailler en deux langues. Lors de deux ateliers, la présence d'une traductrice (membre du Conseil citoyen) a permis d'accompagner les participants turcs non francophones, communauté très présente sur le site des Châtaigniers et qui, nous semblait-il, devait avoir l'opportunité de participer au projet. La traduction en direct a cependant été difficile (plusieurs voix en même temps) et aurait nécessité d'être davantage organisée.

#### **2.3.2.3.6 Un projet urbain difficile à concrétiser**

La dernière phase de la mission a été la plus courte. Le budget qui lui a été alloué étant restreint, elle a seulement fait l'objet de deux temps de travail : avec les membres du Conseil citoyen et les acteurs du Contrat de ville ; puis avec les services techniques.

---

<sup>192</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

#### 2.3.2.3.6.1 Début de dialogue entre l'Agence Prigent et les acteurs du Contrat de ville

Ce dernier atelier de travail avait pour objectif d'affiner les actions concrètes possibles sur le quartier prioritaire avec le conseil citoyen.

Notre volonté initiale de réaliser un atelier incluant les services techniques avait été refusée par le DGS sans recevoir d'explications. Avec quelques membres du Conseil citoyen nous nous rendons finalement sur les différents sites retenus afin d'observer et de discuter et rendre compte par la suite aux élus et techniciens de la faisabilité et des contraintes éventuelles du terrain : la possibilité de créer un chemin, les points prioritaires à intégrer sur le site de l'école, les enjeux à discuter sur le parc. Une fois de retour en salle, nous dessinons et discutons en direct devant le Conseil citoyen les options d'aménagements possibles observées sur les trois sites et affinons la présentation à venir (Figure - Confidentiel 20).

Les acteurs du Contrat de ville nous rejoignent : trois élus de la ville, le délégué du préfet, les deux représentants des deux bailleurs, le DGS de la ComCom. Aucun élu de la ComCom n'est présent alors que nous avons émis à nouveau le souhait de rencontrer le maire de la Commune C et président de l'intercommunalité. La présentation reprend la démarche effectuée depuis le début : synthèse du diagnostic et des *scenarii* travaillés, présentation des secteurs à enjeux à l'échelle du quartier puis un focus sur les trois actions observées avec le Conseil citoyen. Enfin, est abordée la question de la communication de l'avancée du projet et de son contenu, point jusque-là ignoré par les élus. À chaque fois que nous avons insisté sur le besoin de supports de communication auprès des habitants, notre demande avait été rejetée.

**Figure - Confidentiel 20 Planche de discussion du secteur école**

Document absent par respect des engagements de confidentialité  
pris auprès des parties prenantes au projet

Contrairement aux réunions précédentes, les élus municipaux, bailleurs et le délégué du préfet réagissent et se questionnent. Les différents acteurs présents discutent des trois expérimentations :

- **La première action « Pacifier le devant de l'école »** nécessiterait une étude de déplacement conséquente. Le délégué du préfet trouve la démarche pertinente et un long débat s'effectue autour de l'action de l'école, des possibilités, de sa faisabilité, etc. Cette discussion aboutit à la conclusion unanime que cette action ne peut se formaliser par une expérimentation. Une étude approfondie serait à mener sur ce secteur en particulier sur les déplacements piétons et automobiles lors de la sortie d'école.
- **Les actions sur le quartier Pasteur** devront être menées directement par la ville C, dans le cadre de l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme.
- **Le site du parc** semble le plus pertinent pour mener une action avec le Conseil citoyen. Porte d'entrée du quartier prioritaire, il est le lien entre la coulée verte qui mène jusqu'au cœur de ville et le centre du quartier des Châtaigniers.

Cette dernière réunion avec les élus municipaux, les bailleurs, le délégué du préfet et le DGS aboutit finalement à la conclusion de la nécessité d'une étude de programmation urbaine supplémentaire associant le Conseil citoyen et les habitants afin de réaliser l'expérimentation sur le site du parc.

#### 2.3.2.3.6.2 Les agents techniques mis à l'écart de la mise en œuvre des expérimentations

Une dernière réunion sur site est organisée avec les services techniques de la commune. Devant le refus du DGS de les mobiliser lors des ateliers avec le conseil citoyen, cette réunion, organisée afin d'initier un dialogue, se déroule en intérieur en présence de la Directrice Générale des Services techniques de la ComCom et deux élus de la Ville C. Ces derniers arrivent et repartent au bout d'une demi-heure de réunion. Les services techniques aux Espaces verts entrent dans la pièce, mais la DGS de la ville C les prie de s'en aller. Elle refuse que les techniciens participent à la réunion et nous n'osons pas lui demander la raison de son refus, puisqu'il était initialement convenu avec le DGS qu'ils y participent. Alors que nous nous apprêtions à faire le point sur les matériaux, nous nous retrouvons seulement avec des décideurs, sans les personnes qui connaissent et pratiquent les lieux. L'intérêt de la visite devient moindre, voire inutile.

En aparté, la Chargée de Lien Social m'explique le conflit constant entre la ville et la ComCom de manière générale. Il s'est révélé au cours de notre mission, lorsque nous évoquons le besoin d'informer et communiquer sur le projet et nous n'obtenions aucun retour. Il s'est avéré que chacune souhaitait s'en occuper et en même temps que personne ne souhaitait s'engager financièrement... Elle me décrit Monsieur Durand, le DGS de l'intercommunalité, comme « *frileux* » alors que je le trouve très ouvert. Elle précise, « *il y a les discours, et il y a les actions* ».

#### 2.3.2.3.6.3 Un processus de coproduction à la concrétisation incertaine, faute de portage politique.

Lors de ce troisième temps de la participation, les habitants ont été sollicités mais de manière très limitée. Le Conseil citoyen a défini avec notre accompagnement, les différentes expérimentations possibles en

cernant trois périmètres d'expérimentation Elles ont été soumises et débattues, en présence du Conseil citoyen, avec les acteurs institutionnels du Contrat de ville : délégués du Préfet, bailleurs, DGS de la ComCom. Il a été acté que ces trois secteurs nécessitaient d'être affinés et ne feraient pas l'objet d'une expérimentation mais d'une action concrète. Le refus du DGS de l'intercommunalité puis du DGS de la ville d'impliquer le service technique a empêché de concrétiser la mise en place des expérimentations. Selon nous, le niveau de participation s'apparente à de la **coproduction pour les études ainsi que pour l'ouverture du dispositif aux habitants et aux services municipaux, indispensables à la mise en place des expérimentations.**

Les lacunes observées au cours de ce troisième temps sont relativement proches de celles des phases précédentes en termes de transparence et d'inclusion. Le nombre de personnes motivées se réduit avec l'avancement du projet, et il est toujours difficile d'impliquer les élus dans le débat.

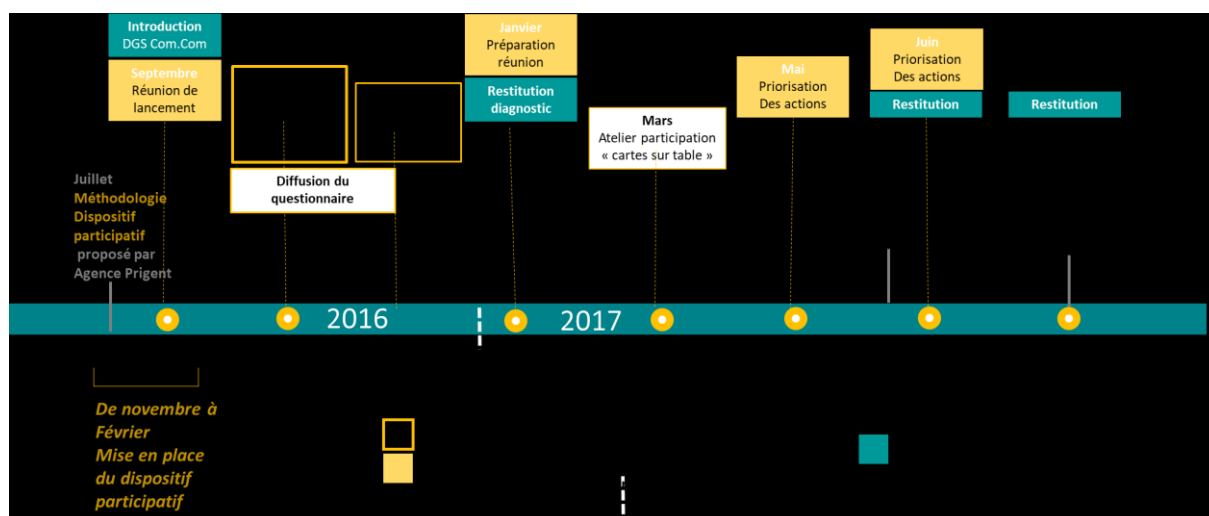
**En termes de transparence**, nous constatons de manière plus prononcée une certaine opacité de la part de la ComCom sur le choix de passer à une mise en œuvre des secteurs à enjeux délimités ainsi que sur la mobilisation de certaines personnes clés, tels que les services techniques. Les nombreuses discussions sur la Communication n'ont pas abouti, la ville et la ComCom se renvoyant la balle. Par ailleurs, aucune explication ne nous a été apportée sur le refus d'impliquer les services techniques Espaces verts et Aménagement de la commune.

Mais surtout, en termes d'inclusion, la production issue du dispositif tend plus vers une proposition que vers une co-fabrication du projet. **Le Conseil citoyen a défini les propositions, mais n'est pas invité à leur mise en œuvre**

Pour résumer, dans cette troisième phase de la mission (Figure 80), on observe un processus de coproduction entre le Conseil citoyen et son AMO mais sans certitude de concrétisation, faute de portage politique. Le manque de portage politique ne permet pas non plus de bénéficier de l'accompagnement des services techniques intercommunaux ou municipaux. De ce fait, les principes d'égalité, de transparence, de continuité n'ont pu être totalement satisfaits. En effet, cette configuration a poussé l'Agence Prigent à se prononcer seule sur des problématiques de faisabilité financière et technique, qui auraient dû nécessiter un travail conjoint avec les services administratifs et techniques. Le manque d'accompagnement politique et les interventions du DGS semblent expliquer cette situation qui fragilise alors la mise en œuvre des propositions d'actions du Conseil citoyen.



Figure 80 Les temps forts de la 1<sup>ère</sup> mission d'AMO en programmation et concertation : Juillet 2016 - Juin 2017



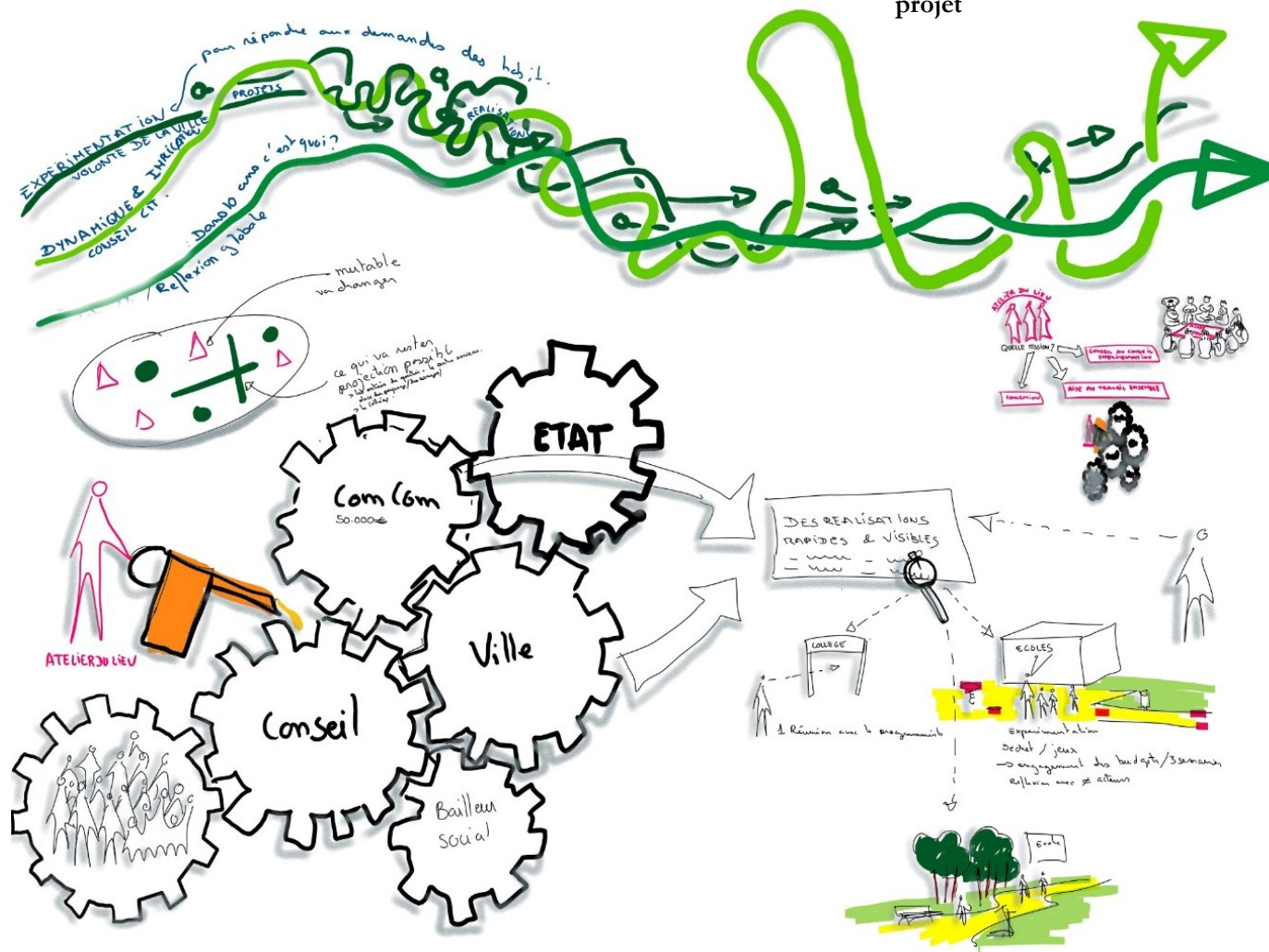
Source : Ségolène Charles

### 2.3.2.3.7 Vers une deuxième mission avec le Conseil citoyen

Une deuxième mission d'AMO lancée en Septembre 2017 avec l'Agence Prigent, a pour objectif d'accompagner l'intercommunalité et le Conseil citoyen dans la mise en œuvre des actions *in situ*. Cette deuxième mission, que nous ne décrivons pas ici, va aboutir à un schéma d'aménagement du parc des Châtaigniers. Les acteurs mobilisés seront plus nombreux et la démarche beaucoup plus pensée dans l'organisation de son système d'acteurs. Cette évolution a été initiée par l'Agence Prigent, en bénéficiant du soutien du DGS qui a eu le retour de l'évaluation réalisée par l'Agence Prigent auprès du Conseil citoyen et de la Chargée de Lien Social à l'issue de la première mission.

Alors que la première mission, que nous venons de décrire, n'avait pas fait l'objet d'une réunion de lancement avec les acteurs de la MOA et du Contrat de ville pour recueillir les objectifs stratégiques des élus et discuter des acteurs à intégrer, cette deuxième mission va débiter par une première réunion qui rassemblera le DGS de la ComCom, deux élus de la ville, l'architecture urbaniste de la ville. Le maire et président de la ComCom n'est pas présent. L'objectif est d'estimer s'il est possible que la MOA porte en interne la suite de la démarche participative menée avec le Conseil citoyen. Il était auparavant très vite apparu que pour mener à bien cette deuxième mission, la présence de l'Agence Prigent (ou d'un autre AMO concertation externe) serait indispensable pour accompagner le dispositif par manque de compétence en interne. La facilitation graphique réalisée lors de cette réunion par Mme Prigent met en évidence l'évolution des discussions menées par la ComCom et la ville avec l'Agence Prigent depuis la validation de l'étude et de la légitimité du Conseil citoyen auprès des acteurs du Contrat de ville (Figure 81).

Figure 81 Facilitation graphique réalisée lors du début de la mission 2 : une évolution du mode d'intervention de l'Agence vers un management de projet



La réunion de lancement de la deuxième mission menée par l'Agence Prigent traduit l'évolution de l'Agence sur sa manière d'aborder le dispositif participatif pour le quartier des Châtaigniers. L'Agence Prigent a « tiré les leçons » de la 1<sup>ère</sup> mission que nous venons de présenter où le rôle des acteurs est peu défini, peu discuté et les élus semblent absents du processus. En effet, comme le montre la facilitation graphique ci-dessus réalisée par Mme Prigent lors de cette première réunion, il s'agit de discuter des acteurs à impliquer et du rôle de l'Agence Prigent qui « met de l'huile » dans les rouages et facilite le travail en mode « projet » des acteurs (y compris du Conseil citoyen et des habitants). Les trois fils en haut du dessin soulèvent la question de l'imbrication du dispositif participatif avec le projet (sa conception et sa programmation) ainsi que son intégration dans la réflexion stratégique du quartier (création du Centre Socioculturel, questionnement sur les typologies de logement social...), de la ville, voire de l'intercommunalité. Enfin le dessin avec les triangles roses et les ronds met en évidence les invariants à définir avec la MOA et les variants. Il questionne, entre autres, les horizons politiques des élus et leur posture vis-à-vis du projet ainsi que les possibilités de mutation foncière sur le quartier des Châtaigniers.

Source : Agence Prigent

La demande de l'Agence Prigent et du Conseil citoyen d'inclure les différentes études en cours dans la mission, sera acceptée. L'Agence sera mise en relation avec le programmiste du Centre Socioculturel et assistera à différentes réunions du collège sur l'aménagement d'espaces extérieurs adjacents à celui-ci (dont un terrain de sport qu'utilisent régulièrement les collégiens). Elle se rendra dans le collège, devant l'école et dans des locaux de l'association de quartier afin de solliciter un public plus vaste d'habitants mais aussi d'usagers du quartier. Seront discutés les aménagements du parc ainsi que de la répartition du budget alloué par la ComCom et la Ville C de 250 000 euros H.T. répartis sur trois années, qui sera co-décidée avec eux. Elle accompagnera dans cette perspective, la ComCom et la Ville C dans la réalisation d'une grande structure ludique en coproduction avec le Conseil citoyen, les habitants et un concepteur de jeux.

L'aménagement coproduit de ce parc apparaît ainsi comme une concrétisation significative du travail mené par le conseil citoyen, le MOA et l'Agence Prigent ; elle traduit une belle évolution des acteurs et de leur manière de travailler collectivement autour du projet, en impliquant les habitants et en intégrant le projet du site des Châtaigniers dans les enjeux de la commune. L'avenir nous dira si la méthodologie du projet sera poursuivie après le départ de l'Agence Prigent, du DGS ainsi que le changement de poste de la Chargée de Lien Social devenue directrice du Centre Socioculturel. Celle-ci garde un lien avec le Conseil citoyen. Par ailleurs, l'Agence Prigent a été sollicitée pour une troisième mission de gré-à-gré par le bailleur A, cependant sans démarche de participation et indépendante de celle menée avec le Conseil citoyen : elle concerne l'état des lieux du parc de logements du bailleur A sur le site des Châtaigniers.

Enfin, l'agence s'est vue confiée une quatrième mission d'accompagnement de la démarche « cœur de ville » par la ville C, qui finalement n'aboutira pas (nous n'avons pas obtenu la raison de ce retournement de situation).

### **2.3.3 Conclusion de l'évaluation du dispositif participatif : une démarche coproduite et des acteurs s'excluent**

Ce premier temps d'analyse du dispositif participatif met en valeur différents points.

Alors qu'elle n'avait aucune expérience des démarches participatives, la collectivité C, accompagnée par l'Agence Prigent, a su s'emparer d'un dispositif imposé par la loi LAMY qu'elle a déployé sur le quartier prioritaire des Châtaigniers. Dans le cadre de l'élaboration du plan guide du quartier et d'une première réflexion de mise en œuvre d'actions *in situ*, un niveau de coproduction à toutes les phases d'élaboration d'un aménagement d'espace public et de réalisation d'aires de jeux a été atteint. Le Tableau 16 synthétise l'influence des habitants et du Conseil citoyen sur les éléments d'études produits à chacune des phases de l'étude. La ComCom a montré une volonté réelle de déléguer l'élaboration du contenu du projet d'aménagement au Conseil citoyen, désigné comme « MOA de la mission d'étude », assisté par l'Agence Prigent. Celle-ci a construit un dispositif permettant d'élargir la participation aux habitants des quartiers faisant partie du périmètre prioritaire de la Politique de la Ville et d'instaurer le débat autour du projet. Pour ce faire, elle a expérimenté et proposé une diversité d'outils en fonction des questions à traiter et des acteurs mobilisés.

**Tableau 16 : Répartition entre élus et habitants des réflexions et du portage de la décision, selon les phases de la mission**

Phase du projet	Dispositifs participatifs mis en œuvre	Niveau d'implication	Type d'implication des habitants	Influence des réflexions des habitants sur la décision politique		Portage de la décision politique	
				Élus	Habit	Élus	Habit.
<b>Phase diagnostic</b>	Réunions plénières, balade urbaine, questionnaire dans la rue, atelier saisie questionnaire.	<b>Coproduction Conseil citoyen, habitants, Agence Prigent</b>	Le Conseil citoyen participe à la définition des enjeux du diagnostic, des outils et formes d'implication des habitants	++	++	+++	+
<b>Phase scenarii</b>	Réunions plénières, ateliers avec groupes thématiques pour l'élaboration de l'esquisse du plan guide, présentation et discussion des supports présentés aux élus au Conseil citoyen.	<b>Coproduction Conseil citoyen, habitants, Agence Prigent</b>	Les habitants et le Conseil citoyen participent à la définition des <i>scenarii</i> du plan guide	++	++	+++	+
<b>Phase de sélection des actions concrètes</b>	Réunions plénières, ateliers avec groupes thématiques pour définir des actions à mener	<b>Coproduction et Co-décision</b>	Le Conseil citoyen décide des trois actions sur lesquelles vont porter l'aménagement des espaces extérieurs avec l'intercommunalité, la ville et les acteurs du Contrat de ville.	++	++	+++	+

+ Influence faible ++ Influence moyenne +++ Influence forte

*Source : Ségolène Charles*

Cependant, dès le début, la démarche a peiné à s'engager, à progresser en faisant l'objet de validations et à s'ouvrir à une diversité d'habitants pour des raisons identifiées grâce aux indicateurs d'évaluation de la portée de la participation. Le Tableau 17 ci-après synthétise et qualifie les obstacles rencontrés. Si le dispositif participatif a bien été articulé et au cœur du processus de projet (principe d'**intégration**) l'absence des élus (du maire et président de la ComCom plus particulièrement) a posé, dès le début de la mission, des problèmes de prise de décision, d'engagement de la collectivité dans la mise en œuvre du projet et d'intégration à une échelle plus globale. Les acteurs du Contrat de ville ont centré les rares débats sur la

légitimité de la démarche menée avec un Conseil citoyen et non sur le fond du projet, empêchant un dialogue constructif et approfondi du Conseil citoyen avec les élus, les bailleurs, etc.

Par ailleurs, en termes de **continuité**, le décalage des dates de réunion, la remise en cause même de l'étude par certains acteurs, ont découragé les nombreux citoyens initialement mobilisés, dès la phase d'élaboration du plan guide.

Le dispositif de collaboration et de transmission de données a été clair entre l'Agence Prigent et le Conseil citoyen (principe de **transparence**). Les points d'opacité les plus importants dans ce projet ont surtout concerné les modalités de prises de décisions par la ComCom.

En termes d'**inclusion** des publics, la démarche a surtout été portée par le Conseil citoyen au détriment des autres membres de la société civile. Lors de la troisième phase de mise en œuvre des expérimentations, ce dernier est plus en retrait ; les acteurs institutionnels commencent à s'impliquer dans le projet au détriment du Conseil citoyen qui est moins mobilisé. Les outils élaborés par l'Agence Prigent, d'une grande diversité, ont permis d'assurer en grande partie un principe d'**égalité** d'accès au débat entre les différents publics. L'aide d'un traducteur a été précieuse, mais elle n'a pu être systématisée.

**Enfin, la démarche a surtout été menacée par un déficit de construction argumentée des prises de décision.** Elle a débuté par une commande approximative, élaborée rapidement par la MOA réglementaire et plus précisément par le DGS. Elle a été relayée auprès de l'Agence Prigent et du Conseil citoyen par une technicienne. La méthodologie a été directement validée par la Chargée de Lien Social, sans discussion. L'Agence Prigent possédait une compréhension réduite des acteurs en présence et en mesurait, alors, peu les enjeux.

Ainsi, **les différents obstacles rencontrés au cours de ce projet ont principalement relevé des modalités d'implication des acteurs politiques et techniques concernés.**

L'Agence, bien que surprise au départ par la nature de la commande, n'a pas forcément immédiatement perçu les difficultés que poserait l'absence des élus dans le système d'organisation du projet. Elle s'en est tenue à respecter les demandes du Conseil citoyen, qui refusait que des élus participent aux discussions, mais sans leur trouver une place dans le processus de projet dès l'amont. Leur entrée tardive et partielle dans la mission d'étude a conduit à des remises en question et à des décalages de calendrier.

Si les habitants du Conseil citoyen ont cherché à travailler sans les élus, les élus ont repris la main dans la mise en œuvre des actions, en ne percevant plus la nécessité de continuer à y impliquer les habitants, ni même le Conseil citoyen. Or, **la loi Lamy** avec son principe de co-construction, vise à introduire des représentants habitants dans les instances de décisions du Contrat de ville et du projet... et non **pas simplement, comme semblent le penser les élus, à remplacer la participation habitante par une instance qu'on consulterait de temps à autre** - un comité de quartier bis pour les projets de rénovation urbaine.

Ce cas témoigne d'une véritable difficulté à envisager, de part et d'autre, le processus de projet comme une démarche collective devant simultanément impliquer habitants, techniciens, politiques, qu'ils participent ou non aux mêmes réunions, ou conjointement dans des espaces différents, à chacune des étapes d'un projet.

L'Agence Prigent n'a au départ, pas envisagé d'organiser des réunions élus-techniciens en parallèle des séances de travail du Conseil citoyen. Le DGS l'aurait-il empêché ? Les uns et les autres n'ont sans doute pas mesuré toute la portée ou la signification de la notion de « carte blanche », expression qui peut paraître très ouverte, bien commode, mais qui occulte **le sujet de la fabrication de la décision.**

**Tableau 17 Portée du dispositif participatif mis en œuvre et obstacles rencontrés par l'Agence Prigent au cours de la mission**

		<b>Portée du dispositif participatif</b>	<b>Obstacles rencontrés</b>
<b>Intégration</b>	Comment les dispositifs participatifs ou la démarche d'ensemble qui les organise, sont-ils articulés, intégrés dans le management général du projet, voire associés à d'autres démarches de démocratisation de l'action publique ?	Dispositif participatif au cœur du projet urbain. Réflexions mises en œuvre pour instaurer un système d'acteurs qui perdure dans le temps, mais un processus décisionnel invisible au départ.	Portage du dispositif participatif au plan technique par l'Agence Prigent et peu par les acteurs politiques locaux. Les propositions avancées par les habitants et retenues par le Conseil citoyen ne sont pas confortées, ni assurées d'une mise en œuvre. Le management du projet n'implique que partiellement la collectivité, par l'intermédiaire du DGS et de la Chargée de Lien Social.
<b>Continuité</b>	À quels moments les dispositifs envisagés interviennent-ils au cours du projet, dans quelles situations de projet ?	Temps forts et dispositifs participatifs envisagés, pensés en lien avec les phases du projet.	Décalage des dates du planning fixé par la communauté de communes à la suite de conflits d'acteurs apparaissant au fur et à mesure de leur implication dans le processus de projet. Absence de personnes relais qualifiées afin d'assurer la continuité de l'étude dans la collectivité. Portage d'un projet uniquement par le DGS et la Chargée de Lien Social.
<b>Transparence</b>	Comment est envisagée l'accessibilité et la diffusion des informations liées au projet ?	Volonté de transparence de la part de l'AMO mais une diffusion des informations autour du projet qui s'est surtout limitée au conseil Citoyens. Peu de lisibilité des prises de décision au niveau politique.	Méthodes et outils insuffisamment affinés au sein de l'AMO (comptes-rendus citoyens, diffusion sur internet, etc.). Question dont la MOA ne souhaite pas s'emparer, accentuée par le conflit entre la ComCom et la Ville.
<b>Inclusion</b>	Quelles personnes ont été impliquées dans les démarches et dispositifs ? Comment ont-elles été sollicitées ou ont-elles été sélectionnées ?	La Loi LAMY a constitué un tremplin puissant pour la mise en œuvre du Conseil citoyen, mais la collectivité s'est recentrée exclusivement sur ce conseil. Une démarche qui associe peu les habitants concernés au départ, qui s'ouvre un peu plus vers la fin. Une tentation des habitants et des élus à s'exclure mutuellement selon les phases.	L'enjeu d'inclusion des autres usagers citoyens concernés par le projet peu perçu au départ. Constat effectué lors de l'évaluation réalisée avec la MOe, les experts et le Conseil citoyen à la fin de la mission Manque de moyens mis à disposition par la ComCom et la Ville pour impliquer largement les habitants. Complexité du projet par le jeu d'acteurs a contribué à son ralentissement et à l'essoufflement de l'implication des habitants.
<b>Egalité</b>	Cherche-t-on, et selon quelles modalités, à donner la possibilité à tout membre de la société civile qui souhaiterait et estime être concerné par le projet, de participer aux dispositifs et de s'exprimer dans les débats ?	Outils pensés et diversifiés afin de permettre à toute personne de s'exprimer. Difficulté de restitution du débat antérieur aux nouveaux participants.	Difficulté à permettre à tous les habitants, dans leur diversité sociale et culturelle, à pouvoir s'exprimer. Outils manquants pour restituer et rendre compte de manière fine du débat antérieur et en cours. Absence de formation des membres du Conseil citoyen aux enjeux de l'étude en cours (compréhension des enjeux d'urbanisme, compréhension des systèmes d'acteurs, etc.).
<b>Argumentation</b>	Comment les décisions prises sont-elles argumentées et prennent-elles en considération à cette occasion les débats dans lesquels les concitoyens se sont exprimés ?	Une partie des choix sont argumentés dans les groupes de travail et les réunions officielles. Une partie du processus de décision est resté opaque rendant absente une partie de l'argumentation.	Commande floue de la part de la maîtrise d'ouvrage. Élus porteurs des principales décisions invisibles au cours de la démarche. Manque de compréhension des jeux d'acteurs de la part de l'AMO.

Source : Ségolène Charles



Malgré les difficultés rencontrées et l'ouverture partielle du dispositif aux habitants concernés, cette première mission, pilote pour la collectivité, a clairement constitué au-delà du projet, une étape de légitimation de la démarche de participation citoyenne auprès des élus, bailleurs, techniciens du territoire C. On pourrait déduire du peu de contacts qu'a eus l'agence Prigent avec les élus, souhaité par le Conseil citoyen, que ces derniers ont été complètement absents du projet. Nous allons voir, avec la deuxième partie d'analyse, que la réalité est beaucoup plus complexe. En nous appuyant sur les témoignages du DGS de l'intercommunalité, du maire de la ville et président de l'intercommunalité, de la Chargée de Lien Social, et d'une habitante du Conseil citoyen, par entretiens semi-directifs réalisés six mois après la fin de la mission, nous allons comprendre mieux le rôle qu'ont tenu les élus dans la mise en place de ce projet urbain participatif.

### **2.3.4 Analyse des jeux d'acteurs autour du projet urbain : des élus absents du dispositif participatif, en apparence**

Le Conseil citoyen insiste, pour la suite de l'étude, sur l'importance de « *fixer les objectifs et les priorités : aller du plus concret au plus général* ». Ils interpellent les acteurs présents Or, cette posture va à l'inverse des méthodes technocratiques habituelles, toujours très descendantes du général au particulier en matière d'aménagement, même si les dernières lois en urbanisme insistent sur la mise en cohérence des documents et des projets, avec des effets rétroactifs sur les différentes échelles.

La description du déroulement de la mission a mis en évidence une démarche participative pouvant aller jusqu'à la coproduction entre l'Agence Prigent d'une part, et un Conseil citoyen ainsi que des habitants largement mobilisés d'autre part. Mais elle a révélé les nombreuses incertitudes et des fragilités sur les possibilités de concrétiser les actions envisagées. La première partie de notre mission met en évidence de nombreuses difficultés pour satisfaire pleinement certains des principes fondamentaux en jeu dans l'organisation de démarches participatives, et surtout l'absence apparente des élus occupant les plus hautes responsabilités. Elle s'explique en réalité par un jeu subtil de positionnements politiques au sein de la collectivité, et les rapports qu'entretient cette petite ville avec l'intercommunalité. Ces aspects complexes ont été difficiles à déchiffrer pour un acteur extérieur comme l'Agence Prigent. La Théorie de la Régulation Sociale (TRS) de Jean-Daniel Reynaud (2005 ; 2007) permet de comprendre le rôle et les comportements des élus au sein du système d'acteurs en jeu dans le projet urbain.

Nous appréhendons le projet d'aménagement spatial initié sur le quartier prioritaire des Châtaigniers comme une action collective, c'est-à-dire comme une « *forme de relation sociale ou d'interaction sociale présentant un caractère durable ou récurrent* »<sup>193</sup>. Le projet urbain pour lequel est mandaté l'Agence Prigent sera observé à travers les rapports sociaux qui l'animent, marqués notamment par des relations de pouvoir et des dispositifs de négociation.

---

<sup>193</sup> Intervention Jean-Pierre Bréchet, 13 février 2018 à l'Institut d'Administration des Entreprises Nantes Economie-Management « La théorie de la régulation sociale : une théorie de l'action collective ? ».

Parce qu'elle concerne une pluralité d'acteurs<sup>194</sup>, la mission d'AMO en programmation et concertation nécessite des modes de pilotage et de régulation spécifiques afin de former une « *communauté de projet (...) qui s'affirme comme une capacité d'action commune* ». Or l'existence de cette « communauté » ne va pas de soi. Les acteurs concernés par le projet urbain participatif du quartier des Châtaigniers (partenaires du Contrat de ville, élus et services techniques de l'intercommunalité, élus et services techniques de la Ville C, Conseil citoyen, habitants et Agence Prigent) peinent à former une communauté, un groupe d'individus partageant des intérêts autour de cette action, engagés les uns et les autres, dans le respect de ce qu'on peut, aujourd'hui qualifier de bien commun (Paquot, 2002). La communauté de projet n'existe pas car elle doit être portée par une volonté et une capacité d'action collective pour partager véritablement une situation de projet à travers des instances de travail et de décision. La mission de l'Agence Prigent ne s'inscrit pas dans un ensemble de projets de renouvellement urbain et constitue le premier projet urbain mené sur le quartier.

Le développement de cette capacité d'action commune demeure un défi et un enjeu, donc « *toujours singulier dans le rapport à l'espace, au temps et aux personnes qu'elle implique* »<sup>193</sup>. L'enjeu de cette action collective concerne l'avenir des acteurs qui entreprennent une action commune. Or, sa conduite s'appuie sur des processus de régulation, une négociation sur la durée dans laquelle certains des acteurs « prennent la main » par une volonté de contrôle ou en offrant des résistances. La mobilisation de la TRS a pour objectif de répondre à des questions telles que : comment s'est élaboré le projet urbain participatif ? Quelles places ont occupé les élus, quels rôles ont-ils joué dans le projet d'aménagement des espaces publics ? Quelles règles ont été au fondement de l'action collective du projet organisée par l'Agence Prigent ? Quelles négociations et régulations ont été mises en œuvre pour aboutir à un premier projet qui implique les habitants ? Quel rôle ont joué les élus dans ces régulations ?

### **2.3.4.1 L'importance du couple DGS/président dans le portage du projet urbain**

La MOA de la mission est atypique et d'une certaine manière ambiguë : institutionnellement, à travers son mode de financement et de contractualisation, elle est restée portée par la ComCom, représentée techniquement par le Directeur Général des Services Techniques et politiquement par le maire-président de la ComCom. Mais ce dernier n'a pas souhaité ouvertement l'assumer. Sa responsabilité est établie par un double cadre législatif, les lois LAMY et NOTRe<sup>195</sup>, qui constitue une première règle de contrôle puisque, comme nous le verrons, la création du quartier prioritaire des Châtaigniers avec la mise en place du Conseil citoyen, est déterminée et imposée par l'État au maire-président de l'intercommunalité. Cependant, elle ne l'invite pas explicitement à s'impliquer personnellement dans le pilotage de la mission - qui dépend des modalités de management, de portage de la MOA décidée par la collectivité - confiée à l'Agence Prigent.

---

<sup>194</sup> Et ce, d'autant plus dans un contexte de quartier prioritaire qui mobilise une très grande diversité d'acteurs institutionnels de l'échelle très locale à celle de la représentation nationale, à travers le Contrat de ville.

<sup>195</sup> La Loi NOTRe fixe les règles de compétence en urbanisme. La Loi LAMY la façon dont il s'applique dans le cadre particulier des opérations menées au titre de la Politique de la Ville.

### **2.3.4.1.1 L'élaboration d'une action collective et partenariale entre la collectivité et les acteurs du Contrat de ville du quartier des Châtaigniers initiée par la loi LAMY**

En juin 2014, les nouvelles dispositions de la loi LAMY imposent au maire et président de l'intercommunalité, non seulement la création d'un quartier prioritaire<sup>196</sup> sur le site des Châtaigniers, mais surtout la mise en place d'un Conseil citoyen : cette première règle de contrôle<sup>197</sup>, fondamentale, a fortement cadré la mission menée par l'Agence Prigent.

En effet, la nouvelle géographie prioritaire, portée par la Loi de Programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine de 2014, rationalise, actualise et recentre la Politique de la ville au bénéfice des territoires les plus en difficulté. Afin de déterminer les 1200 quartiers prioritaires, un seul critère est retenu : la concentration de la pauvreté calculée à partir du revenu des habitants (INSEE, 2019).

Or les entretiens semi-directifs réalisés avec le DGS, la Chargée de Lien Social et le président de la ComCom ainsi qu'une habitante membre du Conseil citoyen, ont révélé un conflit entre le maire-président de la ComCom et l'État (le préfet, le ministère) : le maire-président refuse la désignation du site des Châtaigniers comme quartier prioritaire et l'accompagnement de l'ANRU pour mener un projet de renouvellement urbain. En effet, dans le cadre de la création d'un quartier prioritaire, l'EPCI en charge de son développement peut solliciter l'Agence de Renouvellement Urbain<sup>198</sup> afin d'être accompagné dans l'élaboration et le montage de projets opérationnels sur le quartier. Une fois le quartier prioritaire reconnu par l'État, il s'agit de signer le Contrat de ville entre l'État (préfet de département), la ville, la ComCom, les bailleurs, et les partenaires associatifs.

Bien que la Politique de la Ville ait été portée à l'échelle intercommunale, le maire-président a refusé cette injonction de l'État et montré une « *opposition ferme avec les services de la préfecture* »<sup>199</sup> Son statut de maire de la ville C, où est implanté le site des Châtaigniers ainsi que de président de l'EPCI en charge du quartier prioritaire, l'ont conduit à émettre une protestation aussi bien à l'échelon communal qu'intercommunal. Le site des Châtaigniers est situé à proximité du centre-ville de la commune et il ne souhaite pas qu'en déclarant un quartier comme « prioritaire » sur sa commune, lui soit associée une image négative. Partageant ce point de vue, les élus de la ville et de l'intercommunalité ont boycotté toutes les réunions organisées avec les acteurs du Contrat de ville pour sa rédaction. L'ensemble du conseil municipal a affirmé être « *farouchement opposé à toute inscription du quartier des Châtaigniers en tant que quartier prioritaire* »<sup>199</sup>. Alors que le maire défendait l'idée que ce classement ne faisait que renforcer l'image négative du site, la ville était, par ailleurs, en désaccord avec son découpage géographique. Afin d'arriver à une enclave de 1 000 habitants - seuil nécessaire pour une reconnaissance en tant que « quartier prioritaire » -, le site prioritaire des Châtaigniers couvrait, en effet, deux sites faisant l'objet d'une perception et « d'un vécu » tout à fait différents par leurs

---

<sup>196</sup> Les quartiers prioritaires sont « des territoires d'intervention du ministère de la Ville, leur liste et leurs contours ont été élaborés par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires » (2014a, p. 3).

<sup>197</sup> Ce qui définit la règle et prouve sa réalité, c'est la contrainte qu'elle exerce sur l'individu (Jean-Daniel Reynaud (2005) reprenant Durkheim).

<sup>198</sup> Placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville qui fixe les orientations générales de son action, l'ANRU a pour objectif d'accompagner les projets de renouvellements urbains sur les quartiers définis comme prioritaires.

<sup>199</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

habitants : « *Cela n'avait aucun sens. Parce qu'il fallait arriver à cette enclave de 1 000 habitants, cela ne tenait pas la route* »<sup>199</sup>. De juin à décembre 2014, le maire-président s'est opposé à la préfecture et a refusé de prendre part à la mission de diagnostic social préalable à l'instruction du quartier prioritaire, finalement mené à bien par la préfecture. La collectivité a refusé la balade urbaine avec les habitants du quartier exigée par la Préfecture et n'a pas présenté de dossier ANRU.

Un an plus tard, en janvier 2015, la ComCom a repris la main sur les missions du Contrat de ville et a conduit la fin du diagnostic : « (...) à un moment donné, le président a compris que de toutes façons, on ne pouvait pas y échapper, il y avait deux solutions, soit on laissait l'État piloter complètement le diagnostic et le Contrat de ville qui fallait élaborer ; soit en prenait la main. »<sup>199</sup>. Conclu par l'État et par la ville, cosigné par la ComCom, le Contrat de ville a été adopté en avril 2015 par le conseil municipal de la Ville C. En septembre 2015, la ComCom, la préfecture et différentes institutions ont signé, comme l'impose la Loi de Programmation et de Cohésion urbaine, un Contrat de ville pour le quartier prioritaire des Châtaigniers (Tableau 18). Pacte partenarial pour l'égalité des territoires, ce document définit les orientations et l'implication des acteurs pour ce territoire sur la période de 2015 à 2020.

Document obligatoire dans le cadre de la création du quartier prioritaire, le Contrat de ville du quartier des Châtaigniers formalise les règles politiques et stratégiques de l'action collective : l'intercommunalité était porteuse de l'action, contrat attesté d'un double portage « *effectif par la ville et l'intercommunalité dans le respect des prérogatives de chacune mais dans un esprit de solidarité fonctionnelle et financière* »<sup>200</sup> et « *une participation des habitants, des associations et de l'ensemble des partenaires et acteurs tout au long de la vie des contrats* »<sup>202</sup>.

L'intercommunalité et la ville C ont finalement accepté de le signer avec la volonté « *de tout porter et contrôler* »<sup>201</sup>, avec l'intention de s'affranchir dans la mesure du possible de l'emprise de l'État.

**Tableau 18 : Les acteurs signataires du Contrat de ville**

Collectivités territoriales	État	Autres signataires
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ComCom</li> <li>- Ville C</li> <li>- Conseil Régional</li> <li>- Conseil Départemental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préfet</li> <li>- Procureur de la République</li> <li>- Agence Régionale de Santé</li> <li>- Direction des services départementaux de l'Éducation nationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caisse d'Allocations Familiales</li> <li>- Pôle Emploi</li> <li>- Caisse des Dépôts et Consignations</li> <li>- Bailleur 1</li> <li>- Bailleur 2</li> </ul>

*Source : Ségolène Charles*

Elle a cependant refusé de solliciter l'ANRU pour établir un projet de renouvellement urbain et être accompagné financièrement et techniquement sur un projet à l'échelle du quartier.

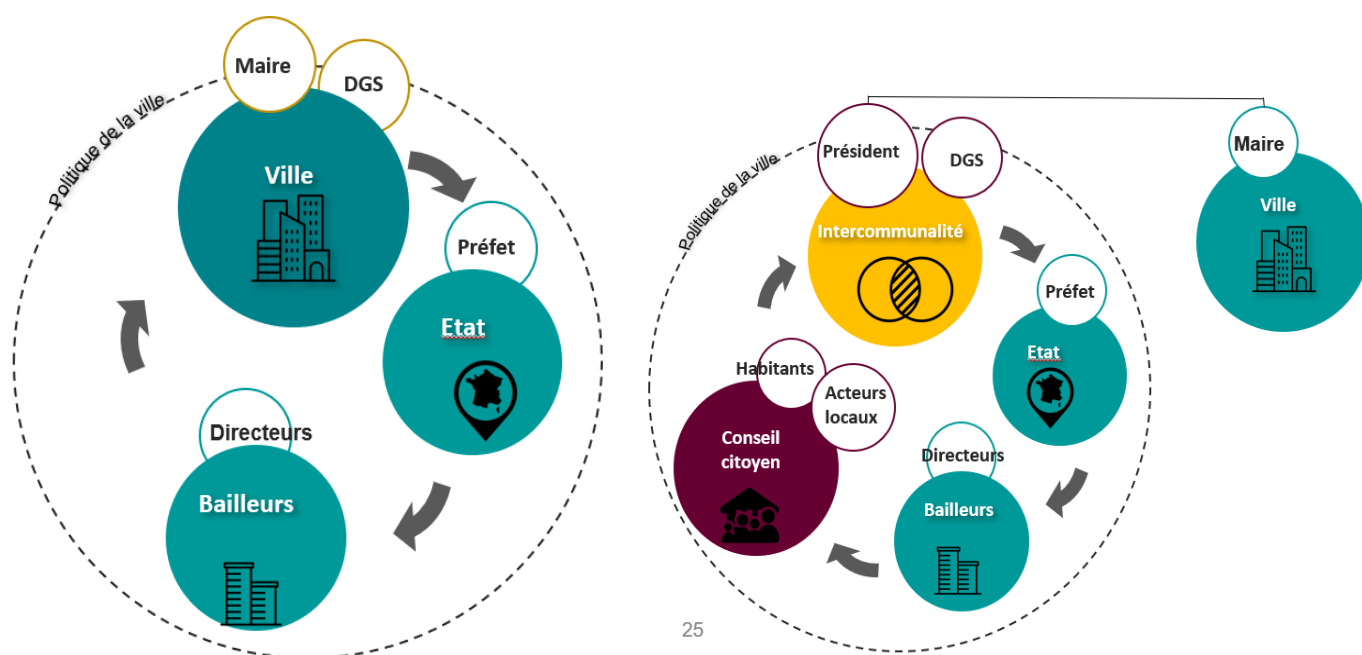
Ainsi, la loi LAMY a été à l'origine de la constitution d'une communauté d'intérêts (Paradeise, 2003) propre au quartier prioritaire des Châtaigniers, en y associant l'obligation d'intégrer le Conseil citoyen comme acteur à part entière (Figure 82) du Contrat de ville des Châtaigniers.

<sup>200</sup> Contrat de ville pour le quartier prioritaire des Châtaigniers, 2015-2020.

<sup>201</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

Après avoir protesté en boycottant avec les élus de la ville C et de l'intercommunalité les réunions, le maire-président de la ComCom a décidé finalement de gagner en autonomie face à la règle de contrôle de l'État. Il a accepté ainsi la création obligatoire du quartier prioritaire mais refusé de s'emparer du dispositif d'ingénierie opérationnel de l'ANRU suggéré par l'État. Il a lancé de manière indépendante, à l'échelon intercommunal, une mission mandatée par le Conseil citoyen auprès de l'Agence Prigent, sans l'inscrire dans un dispositif ANRU. Il a souhaité faire de cette nouvelle position, un levier par rapport à la préfecture et lui montrer qu'il s'est finalement emparé des questions d'urbanisme et de participation citoyenne, à sa manière : « il y avait aussi un enjeu à travailler avec le Conseil citoyen parce que ça montrait à la préfecture « on n'a pas fait votre diagnostic en marchant parce que cela ne sert de rien ...mais nous on fait un travail qui est cohérent, avec le Conseil citoyen, la participation des habitants et tout ça ». Maintenant, où il (le maire) a demandé à ce que ce soit une action qui soit portée comme exemplaire au niveau national. »<sup>201</sup>. Par cette « prise en main », le maire et président de la ComCom a affirmé son autonomie vis-à-vis de l'État et poussé la démarche plus loin en donnant « carte blanche » au Conseil citoyen. Ainsi, le portage d'une étude par le Conseil citoyen n'a pas émané d'une discussion approfondie entre les acteurs du Contrat de ville et le Conseil citoyen, mais relève de la posture qu'a choisi d'endosser l' élu vis-à-vis de l'État, ce qu'a déploré la Chargée de Lien Social : « on n'arrive pas à travailler en profondeur sur les enjeux, on reste sur l'image »<sup>201</sup>.

**Figure 82** L'organisation d'un projet urbain sur un quartier prioritaire avant et après l'instauration de la loi LAMY



Source : Ségolène Charles

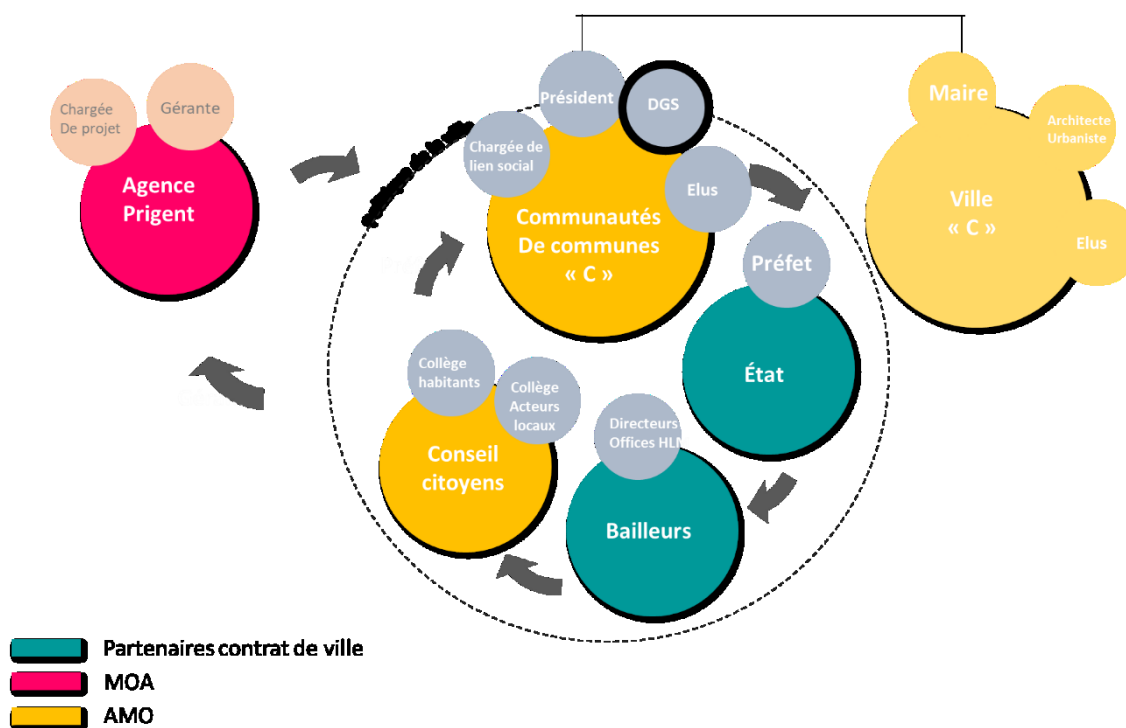
Le maire a ainsi décidé de contrecarrer la régulation de contrôle exercée par l'État en engageant le Conseil citoyen dans une démarche singulière : l'objectif était de se démarquer du cadre national qu'on cherchait à lui imposer, en prétextant l'exemplarité de la démarche. Mais il a préféré rester très en retrait dans le pilotage de cette initiative. L'Agence Prigent n'a fait que constater l'absence du maire-président ainsi que des élus

communaux et intercommunaux, au profit du DGS qui s'est affiché comme référent du projet. Nous allons analyser la posture réelle du maire vis-à-vis du projet et de son DGS.

### 2.3.4.1.2 MOA du projet urbain : des contours flous

En définitive, le maire-président a évolué dans un système d'acteurs complexe (Figure 83), spécifique à l'accompagnement d'un quartier prioritaire. En théorie, il est le représentant légal de la MOA politique, entouré des élus du conseil municipal et du conseil communautaire. La MOA technique de l'opération d'aménagement des espaces publics menée dans le cadre du projet de renouvellement urbain a été principalement assurée par le DGS et la Chargée de Lien Social de l'intercommunalité, alors qu'elle aurait dû aussi mobiliser les services aux Espaces verts et à l'Urbanisme de l'intercommunalité, les services de Communication de l'intercommunalité, ou encore la DGS de la ville C.

Figure 83 Système d'acteurs de la mission 1 menée sur le quartier prioritaire des Châtaigniers



Source : Ségolène Charles

L'Agence Prigent a mal perçu cette configuration d'acteurs qui ne lui a pas été explicitée par les commanditaires de l'étude au départ. Elle n'a identifié ni l'ensemble des acteurs qui auraient dû en principe être associés, ni les raisons pour lesquelles certains étaient absents.

**Le président de la ComCom (maire de la Ville C) s'est positionné volontairement en retrait par rapport à sa responsabilité de MOA** (Figure 84) : « le rôle (dans la participation citoyenne) de l'élu, c'est, d'une part d'être actif et d'autre part d'être discret. (...) Être actif en saisissant l'opportunité du quartier prioritaire, en déclenchant le maximum de choses, en donnant une volonté comme celle de faire le Centre Socioculturel, celle d'avoir des contacts directs avec

*le directeur général du bailleur, et les grandes réalisations des grands équipements. Discret, c'est laisser au Conseil citoyen l'initiative. Non pas arriver en disant, « je suis maire voilà ce qu'il faut faire » »<sup>202</sup>.*

Il a perçu principalement son rôle dans l'instruction des questions financières : *« tout ce qui est investissement, financement, c'est mon job. Cela ne se voit pas forcément, mais c'est important »*<sup>202</sup>.

Il était peu intéressé par les enjeux du quartier prioritaire des Châtaigniers : n'ayant pas sollicité l'ANRU, peu d'arbitrages financiers étaient en jeu pour lui et il a bénéficié de la réduction des taux « réduits applicables aux opérations d'accession sociale à la propriété dans les zones ciblées par la politique de la ville » puisqu'il a signé le Contrat de ville. En désaccord avec les services de l'État, il a confié le pilotage de la mission au DGS de la ComCom : *« vous (les habitants) avez un interlocuteur, c'est le Directeur Général des Services de la ComCom et vous faites part de vos doléances, de vos choix, de vos suggestions »*<sup>202</sup>. L'emploi du terme « doléance » met en évidence que le maire-président percevait les habitants comme des personnes ayant des demandes, des requêtes, perçues comme des plaintes, et non comme des individus pouvant accompagner et nourrir un projet. Cette position permet de comprendre pourquoi l'Agence Prigent n'a jamais rencontré le maire, malgré des demandes répétées.

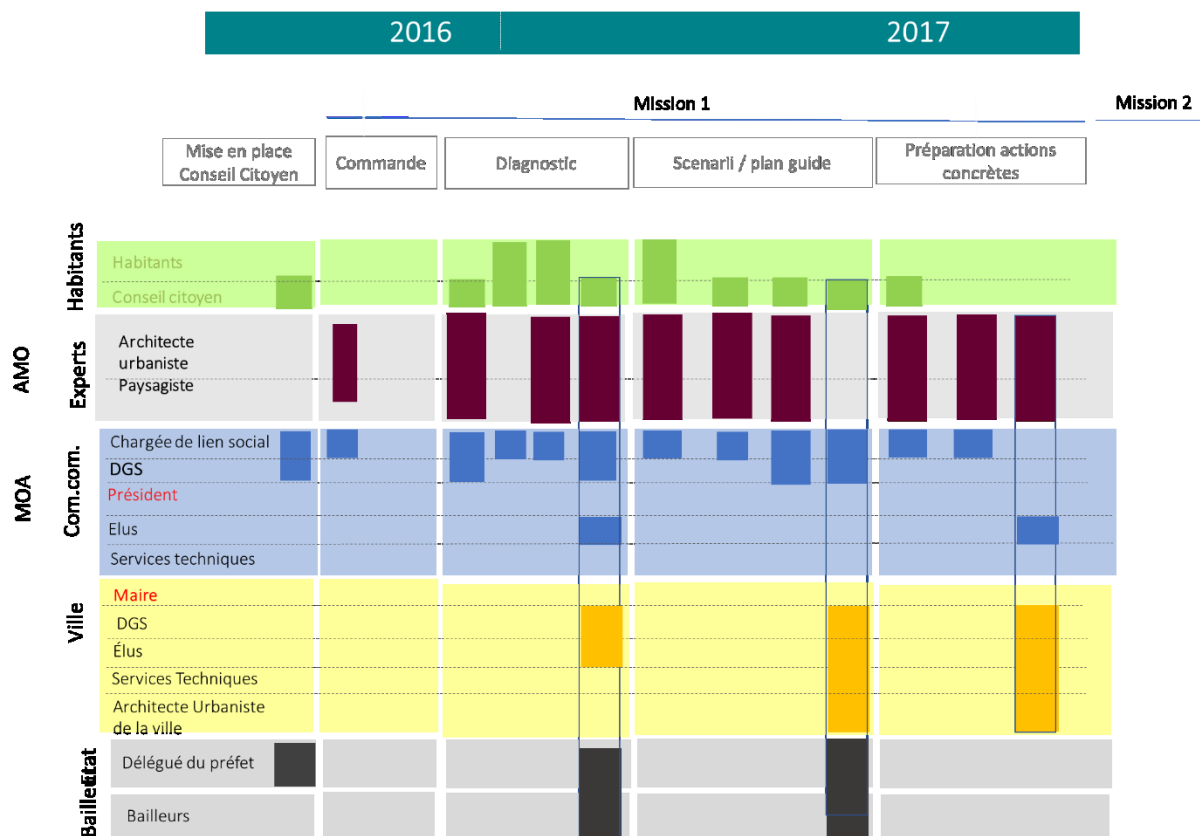
**Les élus de la ComCom** ont été également très peu présents au cours de la mission. Le DGS a jugé qu'ils manquaient d'intérêt pour la mission : *« Cela ne les intéresse pas. Les choses qui sont portées par la ComCom pour le compte de la ville C, n'intéressent pas les conseillers communautaires. Pas du tout. Et le quartier prioritaire de la Politique de la Ville, leur est complètement étranger depuis le début. Moi j'ai fait deux présentations, un peu de bilan et autres, cela ne les intéresse pas et ne les concerne pas »*<sup>203</sup>. Des conversations officieuses avec un élu de l'intercommunalité nous ont révélé qu'ils avaient été exclus du processus de projet et peu sollicités : ils ont été très souvent informés, mais *a posteriori* de l'avancement de la mission. Il ne leur a jamais été demandé de délibérer sur des points importants du projet, mais éventuellement de faire acte de présence à une réunion. Le DGS est ainsi resté comme le principal porteur de la MOA du projet pour la collectivité.

---

<sup>202</sup> Entretien Maire et président de la communauté de communes C, Avril 2018.

<sup>203</sup> Entretien DGS communauté de communes C, mars 2018.

Figure 84 Un maire- président et les élus de l'intercommunalité, en apparence absent du processus de projet



Source : Ségolène Charles adapté de Chotteau, Zetlaoui-Léger et Meunier, 2015

Bien que le Contrat de ville souligne un double portage des projets sur le « quartier » des Châtaigniers, les élus de la ville, conviés aux réunions, n'ont été présents qu'à quelques-unes mais sans influencer le processus de décision de la mission : « Étant donné qu'à la ville le maire décide de 99 % des choses, les élus qui sont venus sont des élus un peu pantins, ils n'ont pas de capacité de décision »<sup>203</sup>. Peu d'entre eux viennent aux réunions auxquelles ils sont conviés : « on a qu'une seule élue qui vient, c'est celle d'Action sociale, (...). Je pense qu'elle ne mesure absolument pas les enjeux qu'il y a à travailler sur ce genre de choses, et les élus « ville » ils vont y aller parce qu'ils habitent le quartier des Châtaigniers »<sup>204</sup>.

Par ailleurs, la DGS de la ville ne possédait pas le même niveau d'influence que le DGS de l'intercommunalité. Nous l'avons peu rencontrée lors de la mission, la compétence Politique de la Ville étant du ressort de l'intercommunalité. La Chargée de Lien Social a souligné le rôle d'interface qu'il a joué : « En fait Monsieur Durand est un peu sur les deux, il a des rendez-vous hebdomadaires avec le président qu'il est aussi le maire et fait un peu le suivi des deux. Il ne reconnaît pas forcément les compétences de la DG de la ville »<sup>204</sup>. Le DGS lui-même confirme cette configuration : « Le maire(-président) me renvoie un certain nombre de dossier de la ville, qui bascule vers la ComCom. C'est un fonctionnement très particulier, très très particulier ici »<sup>205</sup>.

<sup>204</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

<sup>205</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.



Par ailleurs, le Conseil citoyen n'était qu'en apparence « MOA » ; le DGS et la Chargée de Lien Social de l'intercommunalité l'ont désigné ainsi, mais il n'a pu en assurer réellement et totalement les prérogatives. Au final, il a assuré un rôle de pilotage technique du projet, il avait donc un rôle de MOA technique, avec comme AMO, l'Agence Prigent. Mais il ne pouvait pas être directement donneur d'ordre de son « assistance », ce rôle étant assuré par la ComCom, par l'intermédiaire de la Chargée de Lien Social. Cette seule représentation n'était pas légalement autorisée<sup>206</sup> ; les membres des « associations et acteurs locaux » ne devant pas être déjà représentés dans le cadre du Contrat de ville, ce qui est le cas ici, elle a permis d'assurer une dynamique au sein du Conseil citoyen et de renforcer le lien avec l'Agence Prigent.

L'implication de la Chargée de Lien Social dans le projet a été centrale et a joué un rôle moteur pour assurer le fonctionnement du Conseil citoyen, en opérant également un lien avec le DGS.

En effet, titulaire d'un DHEPS (Diplôme des Hautes Études en Pratique Sociale), Madame Martin a vécu toute son enfance sur le site des Châtaigniers, puis a travaillé pendant une dizaine d'années dans une association socio-culturelle très présente sur le quartier. Dans le cadre du Contrat de ville, la ComCom lui a proposé un poste de « Chargée de Lien Social » sur « site » devenu quartier prioritaire parce « *qu'ils recherchaient aussi quelqu'un qui avait des compétences pour réaliser un diagnostic social, ça tombait plutôt bien, c'est comme ça que je suis arrivée ici. (...)* »<sup>205</sup>.

La mission a donc été montée de manière assez classique, en « régie » au sein de l'intercommunalité avec pour représentant de la maîtrise d'ouvrage, au plan technico-administratif, le DGS, et au plan politique mais incarnée de manière très implicite pour l'équipe de concepteur et le conseil citoyen, le maire de la ville également président de l'intercommunalité. Le système d'acteurs de la MOA est resté, dans les faits, réduits à son minimum, sans intégrer dans le pilotage de la mission, la diversité d'acteurs que mobilise la Politique de la ville.

Pour le Conseil citoyen et l'agence, la dimension politique de la MOA paraissait assurée par le DGS. Le maire volontairement en retrait a ainsi laissé croire qu'il se dessaisissait totalement de son rôle. Dans la réalité, il a toujours été informé des évolutions du projet et en a validé les grands enjeux par l'intermédiaire du DGS. Un travail d'arbitrage en coulisse a échappé aux habitants, au Conseil citoyen, et même à l'AMO. Le maire-président a entièrement délégué le portage officiel du projet au DGS. Cette posture s'est appuyée sur la confiance qu'il lui a accordée, construite au cours de régulations antérieures au projet, dans le cadre de leur coopération et de leurs échanges.

#### ***2.3.4.1.3 Le couple DGS-maire : une délégation totale du portage de l'étude***

**Le Directeur Général des Services (DGS) de la ComCom a le sentiment de porter entièrement la MOA de l'étude**, et perçoit son rôle comme celui « *d'un président de ComCom... c'est ce que les élus pourraient reprocher catégoriquement* », reconnaît-il. Il perçoit lui-même qu'il outrepassa un peu sa fonction<sup>205</sup>. Il justifie cette position par le fait qu'il serait dans l'action, alors que le maire resterait dans l'ombre mais se considérant

---

<sup>206</sup> Le collège « associations et acteurs locaux » permet la représentation d'acteurs de terrain, exerçant une activité professionnelle ou non lucrative au sein du quartier, ne présentant pas de lien direct avec l'un des acteurs institutionnels déjà représentés au sein des instances du Contrat de ville ». Or, l'intercommunalité est représentée au sein du Contrat de ville...

toujours comme seul décideur légitime, et développant une stratégie de conquête du pouvoir local. Le DGS le décrit ainsi comme un « *animal politique, dans le sens où il est capable de gagner n'importe quelle élection. Après, il y a l'action politique que l'on porte sur son territoire : je pense que l'on ne peut pas mener une action politique sur son territoire, sans associer les gens. Par contre, je pense que l'on peut réussir une carrière politique sans associer les gens. Donc pendant longtemps les élus ont été sur une carrière une volonté où il n'y a pas besoin de participation citoyenne* »<sup>205</sup>.

Comme nous l'évoquions précédemment, le maire-président est à la base « réticent » à la participation et cherche à gouverner seul.

Le maire cumule les responsabilités politiques et associatives à l'échelle nationale (dans une association de maires), en plus de son activité professionnelle. Le DGS estime qu'il « *est dans son rôle de représentation* »<sup>205</sup>. Ainsi, le maire de la Ville C « (...) *délègue complètement la gestion de ce projet-là, en me disant « tu fais, parce (..) le projet [des châtaigniers avec le conseil citoyen] je ne le supporte pas donc, tu fais ! Et il faut que cela rejaillisse de manière plutôt positive pour la ville !* »<sup>205</sup>. Cette délégation du maire au DGS peut s'expliquer par son désintéret prononcé pour le quartier prioritaire des Châtaigniers<sup>207</sup>. Elle est permise par leur relation de longue date, fondée sur une confiance réciproque. Le manque de temps, de compétences et la complexité croissante des enjeux renforcent aussi cette situation comme le précise le DGS de l'intercommunalité : « *Le pouvoir dans les collectivités il est plutôt dans les mains des DGS, plutôt que l'élu... dans les collectivités comme ici, c'est très net* »<sup>205</sup>.

Le DGS de l'intercommunalité est très implanté sur le territoire. Après ses études, il réalise son service civique dans une petite commune avec un taux de chômage important. Grâce à son « diplôme d'État aux fonctions de l'animation », il obtient un poste « animateur jeunesse » sur à la Ville C. En quinze années, il évolue d'animateur jeunesse au service de la petite enfance et accumule de nombreuses responsabilités dans des domaines variés. Finalement, après dix ans de travail au sein de la Ville et le départ du DGS de l'époque, le maire lui propose le rôle de DGS. Il devient aussi « *un directeur de campagne du maire, qui était aussi le président de la ComCom. Il a une capacité, une éloquence* »<sup>208</sup> Une relation professionnelle étroite se développe entre le maire et le DGS, « *C'est surprenant (...) parce qu'il est capable de faire confiance à seulement deux ou trois personnes dans sa vie d'élu* »<sup>205</sup>. Le maire délègue des prérogatives d'arbitrage au DGS au point de lui confier entièrement le pilotage de la mission. Toutefois, le DGS et le maire se rencontrent tous les lundis matin et font un point sur les dossiers de la ComCom sur la mission menée sur le quartier prioritaire des Châtaigniers même si le DGS n'a pas de « *compte à rendre sur l'étude (...) c'est moi à un moment donné qui ai dit (au maire) : il faut que vous vous saisissiez de l'étude. (...) il est grand temps que vous récupériez le train en marche parce que c'est parti et cela fonctionne bien* »<sup>205</sup>. On observe ainsi l'ambivalence du DGS, qui, d'un côté demande au maire de s'impliquer dans l'étude et de l'autre s'empare du fait que le maire ne s'y intéresse pas, se mettant ainsi lui-même en position de pilotage. Conscient de sa position stratégique, Monsieur Durand souhaite changer profondément les manières de faire du projet, qu'il trouve actuellement trop « descendantes », au sein de la collectivité : « *l'objectif, c'était d'arriver à ce genre de choses (de la participation). Depuis le début, c'était assez clair que l'on devait arriver à cela* »<sup>205</sup>. Pour lui, l'élément déclencheur de cette nouvelle ambition a été la réhabilitation « *où ils (le bailleur et les élus) étaient tous extrêmement contents d'aller planter un arbre et de montrer les façades (...) alors qu'à l'intérieur rien*

---

<sup>207</sup> Comme nous l'ont expliqué le DGS, des élus de ville, la Chargée de Lien Social ainsi que des habitants du quartier.

<sup>208</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

*n'avait changé. Le bailleur et la municipalité se tapaient dans la main en disant, « génial, on vient d'investir 7 millions d'euros » sur quelque chose qui n'avait aucun sens ! »<sup>209</sup>.*

Ses activités extra-professionnelles comme capitaine d'une équipe de sport, expérience grâce à laquelle il dit avoir acquis « *le management, les valeurs humaines* »<sup>209</sup>, auraient influencé sa position vis-à-vis de la participation citoyenne. Pour mener à bien cette mission, dans un contexte politique frileux par rapport à ce type de démarches, il a cherché à mettre à distance les élus de la ville. Enfin, son départ prévu à l'issue du mandat actuel l'encourage à développer de nouvelles méthodes et à prendre des risques.

Le maire-président de la ComCom, exerce son rôle d'élu comme celui d'un représentant politique, s'estimant principal acteur et seul décisionnaire à l'échelon municipal. Mais il a délégué une grande partie de ce rôle au DGS à l'échelon intercommunal. Ce dernier s'est emparé de cette délégation de pouvoir pour engager un dispositif de participation citoyenne inédit pour la ville. Voyons à présent comment la position du maire, initialement opposé à de telles pratiques, a évolué avec la mission et comment, la mise en synergie d'un réseau d'acteurs a permis la réalisation d'un projet collectif impliquant les habitants.

### **2.3.4.2 Un système décisionnel opaque pour le Conseil citoyen et l'Agence Prigent**

#### ***2.3.4.2.1 Le DGS maître du processus de décision***

Le DGS décide d'endosser personnellement un pouvoir de décision dans ce projet, conscient qu'il va au-delà de ses prérogatives. Il estime qu'aucun des élus locaux, excepté le maire-président, ne participe traditionnellement à l'élaboration des décisions, et donc qu'ils ne constitueront pas un obstacle important à surmonter. Lors de nos entretiens, tous les acteurs interrogés sont conscients de cette situation <sup>210</sup>. Monsieur Durand l'affirme ouvertement, la Chargée de Lien Social aussi : « *j'ai appris à me méfier de croire que c'est le président qui mène la barque. (...) le DGS de l'intercommunalité joue aussi un rôle assez important aussi dans les orientations. Notamment parce qu'il a une capacité énorme à convaincre, et on le voit déjà avec tous les élus* »<sup>211</sup>.

Une habitante du Conseil citoyen a eu le sentiment lors de l'étude que c'était en effet le DGS de l'intercommunalité qui portait la décision : « *Moi j'ai cru comprendre qu'au départ l'élu il était en retrait. (...) Il n'était pas très content de voir que ce quartier était un quartier prioritaire, et que du coup, c'est le DGS qui a dû porter le bébé.* »<sup>212</sup>. Comme nous l'avons expliqué précédemment, les élus de la ComCom se sont d'emblée désintéressés des projets menés sur le « quartier » des Châtaigniers, et ont laissé Monsieur Durand prendre la main sur la mission d'études sur les espaces publics avec le Conseil citoyen, en acceptant une répartition des pouvoirs entre le maire et lui : « *Autant ici (à la ComCom) c'est une omniprésence du DGS, à la ville c'est le maire. C'est lui le maillon fort* ». Mais ils ont aussi été mis délibérément de côté par le DGS.

---

<sup>209</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

<sup>210</sup> Point de vue confirmé par la Chargée de Lien Social : « *Ici je ne suis pas sûre que les élus prennent des décisions* », entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

<sup>211</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

<sup>212</sup> Entretien habitante, mars 2018.

Pour la Chargée de Lien Social, l'absence des élus s'explique aussi par le manque de temps qu'ils ont pour exercer leur fonction et, parfois, le manque de compétences personnelles nécessaires afin d'appréhender le fond des sujets soumis au débat au cours de l'étude : « *il faut avoir des élus... forts en termes de tempérament, charismatiques. (...) La plupart sont des élus de petites communes qui ont eu des métiers qui n'ont rien à voir avec les sujets dont ils s'occupent, ne maîtrisent pas tout, qui ne sont pas là à plein temps. Bah oui, face au DGS, ...* »<sup>211</sup>.

Elle estime que cette situation pose des problèmes de communication et de transparence entre les élus de la ComCom et de la ville C. Toute tentative de la part de Madame Martin de contacter, mobiliser et transmettre l'avancée de l'étude aux élus de la ville et de l'intercommunalité est refusée par le DGS qui fait obstruction : « *Et là on retombe sur ce cadre très fort, très rigide de la collectivité où, en fait, en tant que salariée, au service Action sociale, je ne peux aller que vers les habitants et les acteurs associatifs, mais après pas les élus.* »<sup>211</sup>. Ainsi, Madame Martin a proposé à plusieurs reprises au DGS de préparer les comités de pilotage avec les élus de la ville et de l'intercommunalité en leur transférant des documents qui leur permettraient de mieux anticiper la réunion et de comprendre les enjeux du projet. Il a toujours refusé : « *Je n'ai jamais eu l'autorisation. Il disait « tu t'occupes de tes oignons ». (...)* »<sup>213</sup>. Alors qu'elle estimait pour sa part, que « *pour les démarches participatives (...) on doit regarder au-delà du conseil citoyen, tous les acteurs qui sont autour de la table et penser leur mobilisation, leur degré d'information, leur implication. Là, je n'avais pas cette possibilité-là* »<sup>211</sup>.

Le DGS explique cette volonté de mettre à l'écart les élus de la ville par le fait que leur présence aurait « *été paralysante, et bloquante* »<sup>213</sup> pour le projet. Lors la troisième phase de la mission, il nous explique, lors de notre entretien en mars 2018, deux ans après cette mission, qu'il fait encore face à des problématiques politiques pouvant empêcher le déroulement du projet « *actuellement, (...) le projet urbain commence à être vraiment défini et j'ai eu dans les trois dernières semaines des risques que tout se bloque...* »<sup>213</sup>. Selon lui, la présence d'élus référents inscrits dans le comité de pilotage n'aurait rien amené puisque : « *le décideur unique c'est le maire. Ils ne prendront même pas la parole pour exposer le projet et le défendre devant lui. Donc non. Ils sont décideurs de rien* »<sup>213</sup>. On voit donc qu'il n'a pas compris l'importance d'un processus délibératif dans lequel la montée en compétence et la qualité de la décision dépend d'une dynamique d'échanges et pas simplement des compétences politiques et techniques de départ de chacun (Blondiaux, 2008). Il ne perçoit pas non plus le processus d'apprentissage qui pourrait ainsi se mettre à l'œuvre et faire évoluer la position des élus par rapport à l'intérêt de la participation citoyenne et d'une gouvernance plus partagée des projets.

Se dévoilent ainsi des positions et des interactions entre acteurs relativement simples à comprendre mais qui ont été très peu explicités auprès du Conseil citoyen et de l'Agence Prigent.

**On peut distinguer deux niveaux de décision** au sein de la mission menée sur le « quartier » des Châtaigniers (Figure 85) :

- **Le premier, interne au processus de coproduction du projet**, a mobilisé le Conseil citoyen et l'Agence Prigent, avec en appui organisationnel, le DGS et la Chargée de Lien Social. Il s'organise à travers des comités de pilotage, des réunions avec le Conseil citoyen et des ateliers de participation ouverts aux habitants (sous toutes ses formes). Les interventions des différents participants sont

---

<sup>213</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

systématiquement notées, intégrées afin d'élaborer le projet, et rappelées à chaque début de réunion. Ces discussions sont confortées par de nombreux échanges téléphoniques entre la Chargée de Lien Social et moi-même où nous confrontons chacune à la fois notre ressenti et nos expertises. Elles sont relayées de part et d'autre par des échanges avec nos supérieurs respectifs. Il s'agit d'un processus empirique et itératif dans lequel la ComCom nous laisse une très large marge de manœuvre pour travailler avec les habitants *« Je pense que cela dépend des salariés qui travaillent sur les missions. Et le contexte d'un petit quartier qu'on ne regarde pas trop donc qui nous permet une liberté. Le fait que moi aussi j'étais un peu ouverte à ces démarches » (...), le fait qu'il y a un Conseil citoyen et que le maire ne veut pas décevoir parce que politiquement cela pourrait le mettre en mal lui et ses élus »*<sup>214</sup>.

- **Un second niveau de décision se déroule dans les coulisses, entre le maire et le DGS**, à l'écart de la Chargée de Lien Social, de l'Agence Prigent et du Conseil citoyen. Le DGS qui pilote la mission en accord avec le maire, fait un point avec lui tous les lundis matin. Initialement, avant même le début de la mission, un groupe de travail « Politique de la Ville » avait été mis en place en y associant élus de la majorité et de l'opposition. Menées par le DGS, ces réunions avaient pour objectif d'informer et discuter, avec les élus de la ville, les décisions prises sur le « quartier » des Châtaigniers. Or seulement deux réunions ont été effectivement organisées avant que le système ne soit suspendu : lors d'une réunion sur un autre sujet, majorité et opposition se sont affrontées et n'ont plus souhaité s'adresser la parole. Le lundi soir, les réunions de la majorité avaient pour objectif de tenir au courant des validations de l'avancée du projet des Châtaigniers. C'est au cours d'une de ces réunions que les élus de la majorité se sont opposés au projet mené avec le Conseil citoyen sur le « quartier » des Châtaigniers. Aucun retour sur ces conflits n'a été fait à la Chargée de Lien Social ou à l'Agence Prigent, ce que confirme le DGS : *« (...) je n'ai jamais tenu Madame Martin courant de tout ça (les conflits entre élus), parce qu'à un moment donné il ne faut pas tuer la motivation des uns des autres en mettant à découvert toutes les faces qu'il y a derrière. Les faces sont très démoralisantes, par moment »*<sup>215</sup>.

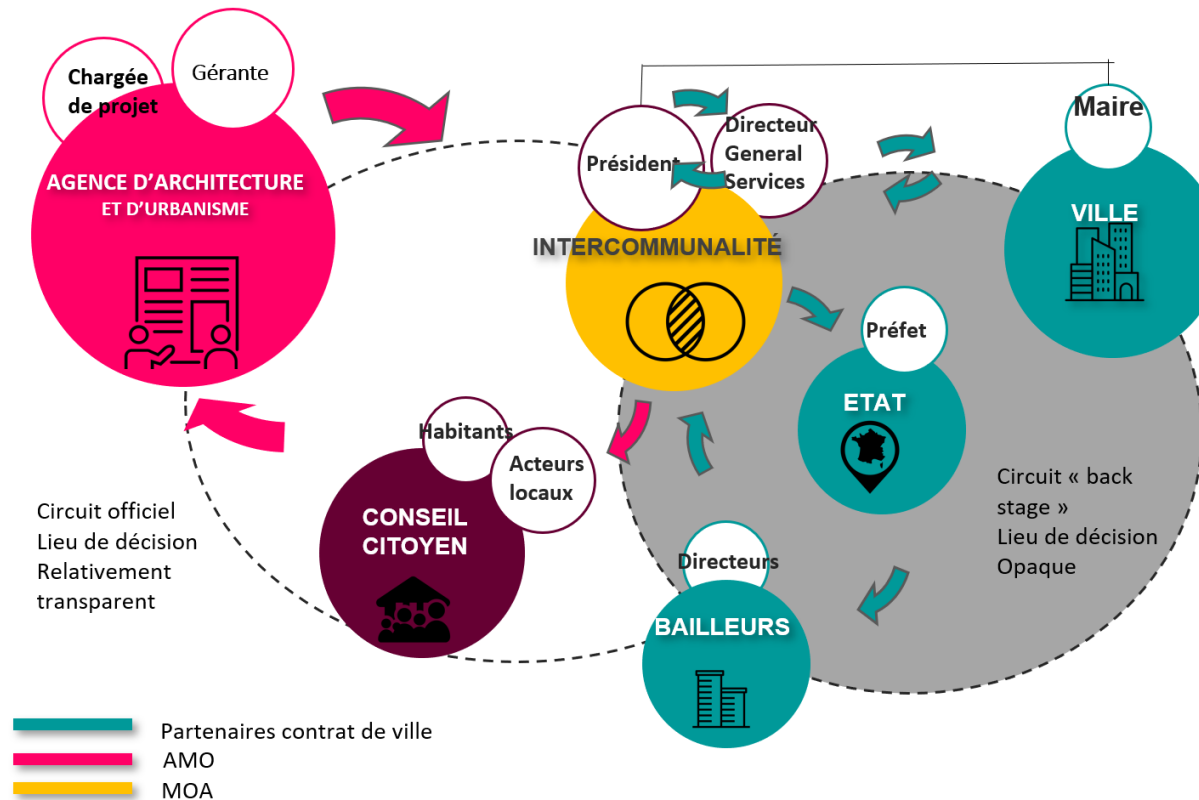
Or cette opacité a empêché l'Agence Prigent d'obtenir les éléments suffisants afin d'argumenter certaines décisions des élus auprès du Conseil citoyen. Pour certaines actions, comme la mise en place d'actions concrètes par exemple, nous étions soutenus dans nos démarches. D'autres nous étaient refusées sans explication comme nos demandes de rencontre avec le maire ou notre souhait de travailler directement en réunion avec l'équipe des Services Techniques Voirie et Espaces Verts.

---

<sup>214</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

<sup>215</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

Figure 85 Le DGS à l'articulation de deux niveaux de décisions distincts



Source : Ségolène Charles

L'étanchéité créée par le DGS entre ces deux niveaux d'instruction du projet, et la maîtrise qu'il a cherchée à en avoir, posent de nombreuses questions. Le seul individu détenant l'ensemble des clefs de lecture de la situation était donc un technicien (le DGS) sans portage apparent d'un élu. Cette configuration a suscité nombre d'interrogations et d'interprétations chez la Chargée de Lien Social, au sujet de cette volonté de maîtrise des finalités du projet : « *Quel est son enjeu à lui à ne pas donner les infos aux élus ? Pourquoi ça va jusque-là ? Est-ce que c'est conscient, est-ce que ça ne l'est pas ? Et en même temps, ça lui permet d'avoir une totale maîtrise du dossier, et donc vu que je disais aussi qu'il avait une forte capacité à convaincre, ça lui permet finalement, sans vraiment donner toutes les clés, de convaincre en fonction des orientations que lui se fixe* »<sup>216</sup>.

En obtenant le pilotage complet du projet, le DGS a joué le rôle de pivot et a pris la maîtrise du processus de régulation comme nous l'avons analysé précédemment. Cette posture a été poussée à l'extrême puisqu'il est devenu le seul acteur à posséder la compréhension générale des intérêts de chacun ainsi que des règles du jeu qu'il a lui-même instituées sans les partager. Il fait, certes, des points hebdomadaires au maire, mais ceux-ci sont restés sommaires. L'Agence Prigent, de son côté, n'a disposé que d'une vision très partielle de la situation et n'a pas eu les données suffisantes pour comprendre les jeux d'acteurs et argumenter finement les décisions du projet auprès du Conseil citoyen. Cette délégation implicite du maire auprès du DGS a été aussi pour elle source de nombreuses questions et a été à l'origine des limites à la portée du processus participatif, que nous allons analyser.

<sup>216</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

#### 2.3.4.2.2 *Les limites de la position de retrait du maire dans le processus participatif*

Comme nous l'avons précisé antérieurement, le maire a délégué ses prérogatives au DGS : ce dernier a joué le rôle de pivot et de régulateur des conflits au cours du processus. Pour autant, son statut de technicien ne lui conférait en principe pas la légitimité nécessaire pour stabiliser le processus décisionnel que réinterroge la participation citoyenne.

Tout d'abord, face aux acteurs institutionnels, un DGS ne possède pas la légitimité démocratique que possède un maire. Lorsque débuta la mission, le Contrat de ville était très récent. Un diagnostic social a permis de fédérer une première fois les acteurs du territoire pour travailler collectivement sur le quartier prioritaire des Châtaigniers. Cette action collective a autorisé la construction d'un équilibre alors fragile sur fond de rapports conflictuels entre l'État et la ComCom, mais aussi entre le bailleur et la ComCom. Les élus de la ComCom ne sont pas intéressés par le quartier des Châtaigniers et ne s'interposent pas dans les processus. Les élus municipaux, eux, sont attentifs et sensibles aux réactions du maire : « *Tous ces élus que vous avez eus dans l'ensemble de ces réunions ne sont décideurs de rien, par contre s'ils sentent le maire un tout petit peu sur la retenue, ils vont s'engouffrer pour aller dans son sens à lui* »<sup>217</sup>. La création du Conseil citoyen va réinterroger ce système décisionnel établi tant bien que mal. La méthode de départ proposée par l'Agence Prigent avec le Conseil citoyen est très rapidement acceptée par la collectivité. Aucune réflexion de fond mise engagée en préalable à la mission, visant à aboutir à promouvoir un projet collectif. Par ailleurs, l'absence du maire-président au cours de l'élaboration du projet ne va pas permettre de stabiliser le processus décisionnel, mais entretenir les conflits comme l'a expliqué le DGS rétrospectivement : « *Et là c'est ce qui s'est passé trois fois dans l'espace de trois semaines : pour la haie, pour deux-trois brouilles... (les élus de la ville) ont tout fait bloquer* »<sup>217</sup>. Le champ d'intervention du DGS s'est trouvé large, mais son influence auprès des acteurs n'a pu totalement remplacer celle du maire.

Par ailleurs, le jeu politique peu clair noué entre le maire-président et le DGS, qui s'est traduit par une certaine instabilité ou fragilité des décisions prises dans la durée, a eu des impacts supplémentaires sur le projet. Cette opacité a été ressentie ainsi par la Chargée de Lien Social : « *sur certains points on a totale liberté (...). Et pour autant, on sait toute la difficulté à côté, sur d'autres actions, à mener les mêmes démarches* »<sup>218</sup>. L'Agence Prigent, également peu au courant des jeux d'acteurs, n'a pas identifié pas les véritables décideurs et s'est retrouvée ainsi dans l'incapacité de justifier certains arbitrages auprès du Conseil citoyen. Ce manque de transparence a été clairement perçu par les habitants, plus particulièrement à la fin de l'étude, où les acteurs doivent s'engager sur la réalisation du projet : « *On était hors discussion dans certains cas, surtout sur les enjeux financiers (...)* ». Une habitante du Conseil citoyen n'a pas compris certains choix mis en place au cours de l'étude : « *(...) Il avait été accepté qu'il y ait des travaux, hein, que ces travaux coûtaient une certaine somme, que faire avec ses 300 000 € ? Mais... nous on a un peu accepté cette situation-là. On n'a pas eu vraiment un argumentaire.* »<sup>219</sup>. Alors que le Conseil citoyen avait fait trois propositions à expérimenter, la collectivité s'est emparée de l'une d'entre elles sans que celui-ci n'ait compris complètement pourquoi.

---

<sup>217</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

<sup>218</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

<sup>219</sup> Entretien habitante, mars 2018.

Madame Martin a justifié l'augmentation du niveau d'absentéisme chez des membres du Conseil citoyen comme le résultat d'un manque de clarification du projet et du dispositif. À propos de la phase *scenarii*, elle explique : « *Durant cette période-là l'on trouvait qu'on avait plus de mal à mobiliser les habitants, mais je pense qu'on avait plus de mal à mobiliser parce que l'on maîtrisait moins ...* »<sup>219</sup>.

Enfin, au cours de la mission, la DGS de la ville a exprimé son inquiétude à la Chargée de Lien Social ; elle « *ne passe plus par le DGS de la ComCom parce que (...) qu'elle n'a pas les informations* »<sup>219</sup>.

Un deuxième point a accentué l'opacité et la complexité de la décision : la relation entre l'intercommunalité et la commune. Bien que le maire ait été président de l'intercommunalité, on observe des rivalités fortes entre les deux institutions. Tout d'abord, entre la ville et la ComCom : « *Même si la ville a les compétences en urbanisme, il y a eu un problème de passation, en tout cas d'information avec la ville on n'a pas suffisamment anticipé* »<sup>219</sup>.

Ainsi, le nombre de techniciens de la ville mobilisés était insuffisant : « *Dès janvier (...) on n'a qu'une seule élue qui vient, celle de l'Action sociale... je pense qu'elle ne mesure absolument pas les enjeux qu'il y a à travailler sur ce genre de choses. Et les élus « ville » ils viennent parce qu'ils habitent le quartier des Châtaigniers. (...) on n'a pas forcément associé les services, ni d'Urbanisme ni Techniques, ni la DG* ». Pour la Chargée de Lien Social, la situation était atypique et résultait de la posture particulière du DGS de la ComCom : « *Cela paraît complètement hallucinant parce qu'à l'inverse, la ville ferait ça, la ComCom n'aurait jamais accepté que les élus viennent seuls sans les techniciens. Mais c'est vrai que le DGS a du mal à déléguer et le fait que le président soit aussi maire, il est parfois un peu DG des deux* »<sup>218</sup>. Les élus de la ville, peu informés de la mission se sont trouvés à l'écart : « *Et après on sait bien que les élus, ce sont enfin des bénévoles, en tout cas ce n'est pas leur profession* »<sup>219</sup>. Même les habitants du Conseil citoyen sont conscients des jeux en cours entre ces deux entités. Pour autant, les mécanismes qui fabriquent la décision ne sont pas compris : « *Oui à un moment donné on a bien senti que ça avait été dur d'arracher certaines choses. (...) Et que cela n'était pas si évident que cela entre vous (l'Agence Prigent), la ville et la ComCom et que certainement, il y a eu des discussions pour avoir certaines choses* »<sup>219</sup>.

En conclusion, le processus de décision s'est avéré peu stabilisé. Avant même le début de la mission, l'action collective autour du Contrat de ville était fragile et source de conflit entre le maire-président et l'État. La participation citoyenne est venue réinterroger ce processus de décision mais implicitement. Le maire n'a pas questionné et anticipé lors de l'élaboration de la commande, laissant en apparence au DGS la totale maîtrise du projet. Le DGS s'est emparé de ce rôle clef mais sans avoir, par son statut, la légitimité suffisante auprès des élus de la ville et des acteurs institutionnels. Enfin, l'instabilité du processus de décision a été accentuée par l'opacité des mécanismes de la décision prise au sein du couple formé par le duo DGS/ Maire-président, et par les oppositions entre l'échelon communal et intercommunal. La Chargée de Lien Social, l'Agence Prigent et les habitants n'ont pu appréhender les modalités de prises de décision et, de ce fait, comprendre les nombreux choix effectués sans leur apporter d'argumentation. Cette situation a essoufflé le Conseil citoyen et a été à l'encontre de la démarche « transparente » que cherchait à mettre en œuvre l'Agence Prigent, tout comme la Chargée de Lien Social.

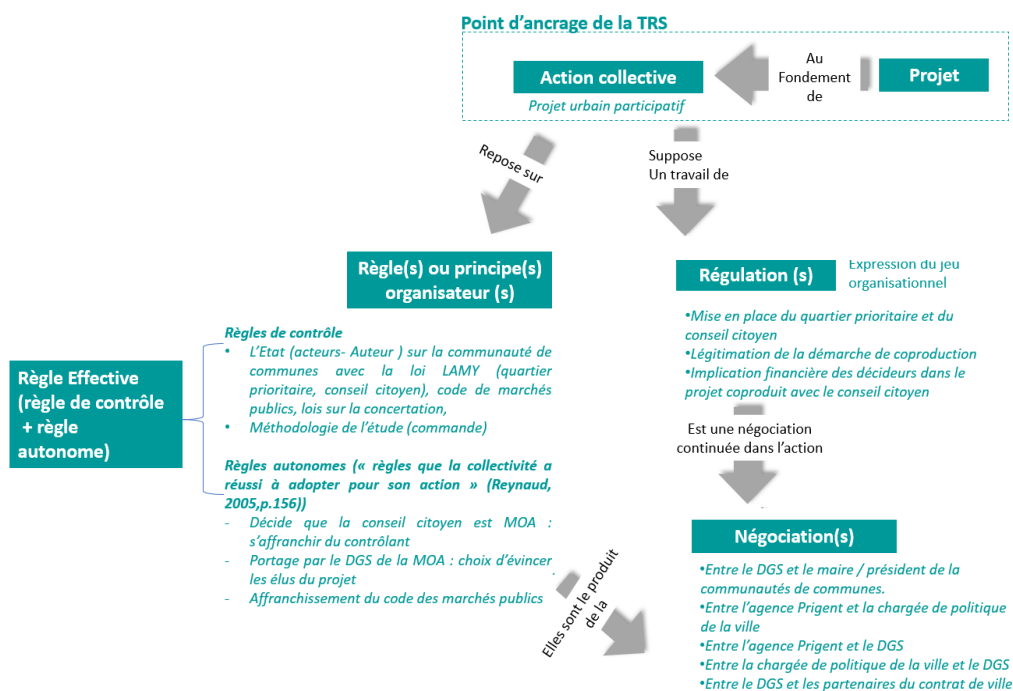


### 2.3.4.3 Négociations et régulations : vers une acceptation du maire de la démarche participative

Le projet urbain participatif du quartier des Châtaigniers est au fondement-même de l'action collective mise en œuvre sur ce quartier (Figure 86). Elle a mobilisé et lié, à travers le Contrat de ville, des acteurs institutionnels (Etat, ComCom, ville, bailleur) et des habitants (Conseil citoyens, habitants mobilisés). Cet équilibre entre les différents partenaires a été fragile et émaillé de conflits. Le projet urbain participatif a reposé sur une règle de contrôle principal, la loi LAMY, qui a obligé la création du quartier prioritaire des Châtaigniers, la signature du Contrat de ville entre les partenaires institutionnels (Etat représenté par la sous-préfecture), et la création du Conseil citoyen.

Or, le maire-président s'y est fortement opposé. Il ne souhaite pas avoir un quartier prioritaire sur son territoire et la participation citoyenne est pour lui le symbole des expressions d'oppositions politiques. Pour que cette action collective puisse être mise en œuvre, le projet urbain participatif va donc supposer un travail de régulations. Ces nombreuses régulations sont des négociations s'inscrivant dans le temps (Figure 86).

Figure 86 Les enjeux de l'action collective et de son processus



Source : Ségolène Charles

Une première régulation fondamentale s'est établie entre le maire et le DGS : leur relation de confiance étroite a permis au DGS de mettre en œuvre son souhait d'impliquer les habitants. Le maire-président lui a délégué entièrement le portage de l'intercommunalité ; de ce fait, le DGS a estimé posséder le pouvoir de décision sur l'étude. Son parcours, ses convictions et son départ programmé à la fin du mandat l'ont incité à changer les manières habituelles de la collectivité. La mission du quartier des Châtaigniers était une

première pour la Ville et a bousculé leur manière habituelle de piloter du projet urbain: la participation citoyenne interroge l'organisation décisionnelle établie, déjà affaiblie par le réseau des acteurs du Contrat de ville. Face à cette mission, le maire-président s'est positionné intentionnellement en retrait et a délégué ses prérogatives au DGS de l'intercommunalité. Le duo DGS/ Maire-président a opacifié la décision et l'absence du maire a montré ses limites : le DGS ne possédait pas la légitimité démocratique nécessaire pour faire face aux différents acteurs. L'Agence Prigent n'était pas en mesure d'argumenter toutes les avancées du projet auprès du Conseil citoyen et des habitants et ne visualisait pas de manière explicite le portage du projet et les instances de décision mises en oeuvre.

**Un travail de régulation approfondi** a, malgré tout, permis l'aboutissement du processus décisionnel. Deux régulateurs principaux ont accompagné le DGS : la Chargée de Lien Social qui connaît très bien le quartier et ses habitants ; l'Agence Prigent qui permet de légitimer techniquement le fond du projet auprès des acteurs institutionnels. Le DGS a assuré les régulations à l'échelon politique et technique en négociant avec le maire-président mais aussi avec le bailleur et l'Etat. Il s'est appuyé sur les plans et la démarche de l'Agence Prigent pour montrer au maire-président le bien-fondé de l'étude. De même, il l'a mobilisé pour défendre le projet devant les acteurs du Contrat de ville. La Chargée de Lien Social a créé la dynamique au sein du Conseil citoyen et s'est assurée du bien-fondé du projet en lien avec le contexte des Châtaigniers. Ces nombreuses régulations ont favorisé la mise en œuvre du projet urbain avec le Conseil citoyen et, à plus grande échelle, une évolution des acteurs face à la participation citoyenne. Le maire-président en a cerné l'intérêt ; certains techniciens de la ville et de la ComCom ont découvert une nouvelle manière de faire. Enfin, du lien est recréé entre la collectivité, incarnée par le maire-président, et les habitants du quartier des Châtaigniers, où historiquement il ne se rendait pas.

#### ***2.3.4.3.1 Un maire initialement opposé à la participation citoyenne symbole d'expression de « l'opposition »***

Jusqu'à ce projet, le maire de la Ville et président de la ComCom, suivi par ses conseillers municipaux et communautaires, avait toujours écarté l'idée de mettre en place des dispositifs participatifs. Succédant à son père sur un territoire « *très traditionnel. Il n'a pas la culture de la participation citoyenne* »<sup>220</sup>. Réélu pour son troisième mandat en 2014, il n'a pas la réputation de déléguer : « *l'idée même de pouvoir travailler en participation citoyenne, est quelque chose qui lui était complètement étranger, et pour laquelle il y avait une opposition ferme de sa part. Dès lors, ses équipes (ses élus municipaux), sont complètement derrière lui là-dessus, et donc avaient écarté toute éventualité de participation citoyenne quelle qu'elle soit.* »<sup>220</sup>. Pour le DGS, cette opposition était aussi le résultat de la crainte de faire face à des opinions contradictoires, mais pas de la peur d'échouer « *Quand le maire s'engage dans quelque chose, il ne s'imagine pas que l'échec soit possible. Non, c'est juste que pour lui, c'était juste du temps de perdu, il n'y avait aucune utilité. Cela ne serait que des gens qui ne connaissent pas le sujet, ou en profiterait pour faire de la politique contre lui...* »<sup>220</sup>. Le maire n'impliquait jamais ses habitants : « *c'est Poutinien. (Rires)... c'est Poutinien, ce sont des schémas que l'on voit encore beaucoup dans les milieux ruraux. C'est un modèle qui, en politique avait avec cette génération de politiques qui est en*

---

<sup>220</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

*place a beaucoup existé, a même fonctionné ! Il est rendu au troisième mandat, à chaque mandat il est réélu avec plus de voix, donc il se dit que c'est le modèle qui fonctionne. »<sup>220</sup>.*

Au plan plus institutionnel, pendant des années, le Conseil de développement du territoire C n'a jamais été, non plus, sollicité sur le moindre sujet par la collectivité. La collectivité a toujours eu la volonté de limiter sa capacité d'intervention et sa force d'influence. Historiquement, les groupes d'opposition politique s'étaient toujours saisis des instances de participation pour exercer des pressions : les listes battues avaient, en effet, eu l'habitude de se réfugier dans ces instances de participation citoyenne afin de pouvoir continuer à s'exprimer en montrant leur opposition ferme à la politique menée. Lorsqu'il s'agissait de mettre en place des phases de « concertation », le maire organisait des dispositifs les plus minimes possibles, afin de répondre aux exigences du cadre législatif français : « (...) *On faisait du formalisme, on faisait une table, les gens en face et on se préparait à une attaque à la mitraille... et puis cela se passait comme ça pendant une heure, en s'envoyant des piques de tous les côtés* »<sup>220</sup>. Cette posture injonctive, et sans implication des habitants, était ancrée dans la pratique du maire et peu remise en question jusqu'à cette mission : « (...) *Le maire continue de le faire, quand il n'est pas accompagné là, il fait des réunions de secteurs qu'il organise depuis des années, et ses réunions de secteur elles se passent comme ça ! Il arrive, il a préparé un film qu'il passe, voilà cela dure 35 minutes sur le thème de la sécurité, voilà tout ce qu'on a fait de bien,... puis, après toute personne qui intervient, qui pose une question, qui n'est pas dans le sens de « tout ce que vous faites est très bien »... BAM ! On casse. Et puis, se terminent comme ça les réunions. Il y a 35–40 personnes qui viennent, dont 30 élus et agents de la ville, qui viennent pour faire du monde à ces réunions et puis...* »<sup>220</sup>.

Cette même peur de confronter « l'opposition » a amené le maire à boycotter le « quartier » des Châtaigniers et les échanges avec le personnel associatif actif sur le site. Ainsi, le travail associatif mené sur le site des Châtaigniers a longtemps été peu considéré par les politiques et d'autant plus au regard des problématiques sociales que soulève la précarité du « quartier ».

Ainsi, le maire-président est un homme politique opposé à la participation citoyenne. Elle représente, pour lui, un espace d'expression de ses opposants.

L'instauration de la loi LAMY et l'obligation de créer des Conseil citoyens dans les quartiers prioritaires ont permis au DGS d'insuffler une nouvelle manière de faire auprès du maire et au sein de la collectivité. Afin de mettre en œuvre l'action collective du projet urbain des Châtaigniers, plusieurs régulations se sont déployées, et ce, bien avant l'arrivée de l'Agence Prigent. Elles se sont structurées autour de trois acteurs principaux qui ont permis d'apaiser des conflits antérieurs au projet (Tableau 19).

**Tableau 19 : régulations sur lesquelles repose la mise en œuvre du projet urbain participatif**

Temporalité et phase	Acteurs ou groupes concernés	Objectifs du maire comme MOA	Travail de régulation
<b>Jun 2014 à Décembre 2014</b> Mise en place du cadre réglementaire de l'État (Lois NOTRe et LAMY)	<b>Maire-Président DGS de la ComCom</b> <b>Acteurs du Contrat de ville</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le maire-président s'oppose au quartier prioritaire et au Conseil citoyen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le DGS incite le maire à prendre en main le projet pour contrer l'État.</li> <li>- Le DGS propose de donner « carte blanche » au Conseil citoyen.</li> </ul>
<b>Janvier 2015 à Juillet 2015</b> Mise en place du Conseil citoyen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DGS ComCom / Maire président/ Chargée Politique de la Ville</li> <li>- Conseil citoyen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Former le Conseil citoyen en s'appuyant sur le cadre législatif défini par l'État.</li> <li>- Conforter le Conseil citoyen et discuter de son organisation.</li> <li>- Définir des projets au sein du Conseil citoyen.</li> <li>- Faire appel à une agence d'urbanisme pour travailler sur les espaces extérieurs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réunion de travail avec le DGS et la chargée de Politique de la Ville.</li> <li>- Échanges hebdomadaires entre DGS et président de la ComCom.</li> <li>- Réunions de travail entre la chargée de Politique de la Ville et Conseil citoyen.</li> <li>- Rencontre du Conseil citoyen avec les habitants pour valider leur projet.</li> </ul>
<b>Juillet 2016 à Septembre 2016</b> Élaboration de la commande		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire appel à un cabinet d'urbanisme spécialisé en dispositifs participatifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Travail de régulation restreint : Commande transmise par téléphone entre la Chargée de Lien Social et l'Agence Prigent/</li> </ul>
<b>Novembre 2016 à Janvier 2017</b> Phase diagnostic du projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atelier Prigent / DGS</li> <li>- élus de la ville</li> <li>- bailleurs</li> <li>- Chargée Politique de la Ville</li> <li>- Conseil citoyen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lancer la démarche avec le Conseil citoyen.</li> <li>- Tenir à l'écart les élus de la ville et de la ComCom.</li> <li>- Présenter le projet aux acteurs institutionnels à l'issue du diagnostic.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réunion de travail avec le DGS et la chargée de Politique de la Ville.</li> <li>- Échanges hebdomadaires entre DGS et président de la ComCom.</li> <li>- Réunion de lancement avec le DGS, la Chargée de Lien Social et l'Agence Prigent.</li> <li>- Réunions de travail entre la chargée de Politique de la Ville, l'Agence Prigent et le Conseil citoyen.</li> <li>- Présentation du diagnostic et discussion avec quelques élus, le sous-préfet et les bailleurs du territoire.</li> </ul>
<b>Janvier 2017 à Mai 2017</b> Légitimation de la démarche de conception auprès des acteurs du Contrat de ville et des élus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atelier Prigent / DGS</li> <li>- élus de la ville</li> <li>- bailleurs</li> <li>- Chargée Politique de la Ville</li> <li>- Conseil citoyen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Légitimer la démarche de participation auprès de l'État.</li> <li>- Empêcher le bailleur d'être en conflit permanent avec le projet en cours.</li> <li>- Tenir à l'écart les élus de la ville et de la ComCom.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Échanges hebdomadaires entre DGS et président de la ComCom.</li> <li>- Échanges téléphoniques entre la Chargée de Lien Social et la chargée de projet de l'Agence Prigent.</li> <li>- Réunions de travail entre la chargée de Politique de la Ville, l'Agence Prigent et le Conseil citoyen.</li> <li>- Réunion avec le bailleur, l'État et les élus pour valider définitivement la légitimité de l'étude.</li> </ul>
<b>Mai 2017 à Juillet 2017</b> Phases actions concrètes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atelier Prigent/ maire / DGS</li> <li>- Bureau municipal (maire, adjoint et DGS)</li> <li>- Conseil municipal</li> <li>- Habitants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valider les « actions concrètes ».</li> <li>- Déterminer l'origine des financements.</li> <li>- Faire le bilan de la première mission.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Échanges hebdomadaires entre DGS et président de la ComCom.</li> <li>- Réunions de travail entre la chargée de Politique de la Ville, l'Agence Prigent et le Conseil citoyen.</li> <li>- Réunion de validation du plan guide et des actions concrètes avec le bailleur, le DGS de la ComCom et le sous-préfet, quelques élus et le Conseil citoyen.</li> </ul>
<b>Juillet 2017 à Septembre 2017</b> Fin mission 1, début mission 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atelier Prigent / maire / DGS</li> <li>- Bureau municipal (maire, adjoint et DGS)</li> <li>- Conseil municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valider le plan guide auprès du conseil municipal.</li> <li>- Mettre en œuvre la suite de la mission.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Échanges téléphoniques pour se coordonner sur la mission entre DGS et chargée de projet.</li> <li>- Réunion avec le DGS de la Com.Com., la DGS de la ville, l'architecte urbaniste de la ville.</li> </ul>

Source : Ségolène Charles

### 2.3.4.3.2 *Les acteurs au cœur des conflits et régulations du projet urbain participatif*

**Trois acteurs principaux** ont été au cœur des processus de régulation et ont joué le rôle de facilitateur à différents niveaux pour construire cette action collective. : **le DGS, la Chargée de Lien Social et l'Agence Prigent**. Ces acteurs ont évolué au cœur de dispositifs qui ont permis l'évolution du système : « *Toutes ces organisations, cela reste encore des histoires d'hommes et de femmes. Le premier critère il est là, ce sont les relations de confiance qui permettent de dépasser les clivages qui étaient inhibants jusque-là* »<sup>221</sup>. Ils occupent une place primordiale du fait du caractère « nouveau » de la démarche participative sur le territoire, et la complexité du système d'acteurs au sein des quartiers prioritaires.

#### 2.3.4.3.2.1 Un pivot de la régulation : le DGS

**Le DGS** a eu un rôle pivot dans le processus de projet entre les élus, les acteurs institutionnels et les techniciens. Sa position, issue de la relation de confiance qu'il nourrissait avec le maire, l'a amené à jouer un rôle « tampon » entre différentes personnes ou institutions. **Une première régulation** a été nécessaire au bon déroulement de la mission : elle a consisté à mettre en relation le maire avec le quartier prioritaire des Châtaigniers et ses habitants, et à lui faire accepter le principe d'une démarche de coproduction avec le Conseil citoyen. Il en vient même à suggérer la création d'un Centre Socioculturel dans le quartier. Progressivement, le DGS « *fait changer le discours du maire* »<sup>222</sup> ; ce ne sera plus l'association qui passerait en Centre Socioculturel, mais un Centre Socioculturel qui serait créé pour fédérer toutes les associations : « *c'est le DGS qui mène la barque* »<sup>222</sup>. Un an plus tard, alors que le maire était en conflit avec l'État et percevait le Conseil citoyen comme un dispositif peu utile et extrêmement institutionnel, le DGS l'a convaincu de suivre les injonctions de l'État. Il a même décidé de pousser le dispositif au-delà des règles imposées et de lancer une étude « *parce que c'est cela que le Conseil citoyen veut faire, et en plus, on va tout payer, et on va les laisser faire, et on ne va pas donner de directives, on ne va pas intervenir. On ne va pas dire c'est comme cela qu'il faut faire, on va laisser faire et on viendra qu'aux points d'étape sur lesquels on nous invitera* »<sup>222</sup>. Alors que le peu de dispositifs participatifs mis en place était jusqu'alors l'objet d'instrumentalisation par le maire, le DGS a proposé la mise en place d'une démarche impliquant véritablement les habitants ... et ainsi, d'aller à l'encontre des schémas habituels du maire : « *cela a été possible, parce qu'il me fait confiance là-dessus. Mais cela était complètement contraire à son idée* »<sup>222</sup>.

**La deuxième phase de régulation** s'est déroulée dans un contexte complexe de jeux d'acteurs aux intérêts divergents. Le maire-président de la ComCom s'est retiré du projet, laissant le DGS piloter la mission. Le DGS a mis en place une stratégie afin de convaincre le maire du bien-fondé de cette étude et du dispositif participatif pour son mandat. : « *à l'issue du diagnostic, mon objectif était de montrer au maire que c'était positif pour la ville : (...) Les gens dans les réunions n'étaient pas en train de cracher, ce n'était pas du politique qui ressortait. Ils exprimaient des fois du malaise, des incompréhensions, des manques, des attentes sur le quartier, mais cela c'est normal, (...) Cela a été un cheminement. Il s'est fait petit à petit. Au début, si j'avais dit qu'on allait mettre 100 000 € pour le quartier des Châtaigniers dans un programme qui avait été conçu par les habitants, cela aurait été inconcevable !* »<sup>223</sup>. Le travail mené par l'Agence

---

<sup>221</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

<sup>222</sup> *ibid.*

<sup>223</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

Prigent et la Chargée de Lien Social ont conforté la position du DGS auprès du maire : « J'ai réussi à raccrocher la ville dans le dispositif qu'à partir du moment, où j'ai pu amener des premiers éléments de preuve comme quoi les choses allaient dans le bon sens. Voilà comment cela s'est fait, simplement »<sup>223</sup>.

Par ailleurs, le DGS a exercé un contrôle sur les acteurs du Contrat de ville et les élus. Cette phase de négociation n'a pas été observée par l'Agence Prigent mais nous est apparue à travers les entretiens réalisés auprès du DGS et de la Chargée de Lien Social. Celui-ci a négocié tout au long de l'étude avec les élus afin de les convier aux réunions tout en les maintenant à l'écart du processus de coproduction : « La seule chose sur laquelle j'ai été très attentif, est que cette mission ne soit pas récupérée politiquement. Je suis un petit peu responsable du fait de ne pas avoir associé les élus : je savais que si la majorité y allait, l'opposition y aurait été aussi. Et à partir du moment où les élus prenaient la place, cela redevenait le lieu des joutes verbales et autres, on ne construisait plus rien et il n'y avait plus de place pour les habitants »<sup>223</sup>. Il a négocié aussi avec les acteurs du Contrat de ville et de manière plus frontale. Comme nous l'avons décrit précédemment, le bailleur s'est fortement opposé à la démarche : « La directrice de l'Agence du bailleur me fait aussi part d'une impression que en tout cas on remettait en cause leurs travaux etc. (...) Et à la première réunion de janvier (phase diagnostic) on cerne surtout les problèmes avec les bailleurs et aussi que l'on n'a pas d'élus à la hauteur. On cerne ces deux choses-là quoi. Et pour autant on n'a pas les moyens ici de travailler en direct avec les élus En tout cas moi je n'ai pas les moyens »<sup>223</sup>. Le bailleur a été source de conflit au cours de la mission, allant même jusqu'à demander une contre-étude auprès de la Préfecture : « En mai, commence une négociation entre la ComCom et la préfecture. Elle se retrouve un peu entre les deux : ils veulent bien croire la collectivité mais qui savent aussi combien elle est chiant et qui voit aussi le bailleur et qui savent aussi les limites de son travail ... mais ils ne voient pas pourquoi ils prendraient plus position pour l'un que pour l'autre et donc ils demandent un peu une présentation du travail et de voir pourquoi le bailleur demande une étude supplémentaire »<sup>224</sup>. Le DGS qui n'avait aucune légitimité pour susciter une décision, a placé la préfecture en arbitre des négociations entre le bailleur et la collectivité. « Je pense que tout l'enjeu du DGS a été de convaincre au niveau de la préfecture de l'intérêt d'avoir une action comme celle-là, du sérieux de l'action, aussi en disant « Bah, dans votre Contrat de ville vous voulez de la participation des habitants, on en fait, et maintenant vous n'êtes pas contents ». « Et puis c'est tellement tendu avec les bailleurs, ils se font tout un malin plaisir de se renvoyer des... invectives dès qu'ils le peuvent »<sup>224</sup>.

En conclusion, le DGS a occupé un rôle fondamental dans le déroulement de la mission et a joué le rôle de régulateur avec les acteurs institutionnels. À l'échelle du quartier prioritaire et auprès de ses habitants, une autre actrice va jouer un rôle fondamental pour l'action collective.

#### 2.3.4.3.2.2 La Chargée de Lien Social comme régulatrice

Un deuxième acteur essentiel a participé aux régulations : la Chargée de Lien Social. Ainsi que nous l'évoquions antérieurement, elle est ancrée sur le territoire pour des raisons personnelles et professionnelles. Lors du diagnostic social lié au Contrat de ville, en 2014, le DGS lui a proposé de prendre en main la réalisation du diagnostic et son rôle de facilitation a été très apprécié : « On m'aurait dit ça deux ans avant j'aurais dit « mais jamais de la vie » on ne se parlait pas, on se voyait c'était... comme quoi tout peut évoluer ! »<sup>224</sup>. Madame Martin a montré une aptitude particulière à fédérer les différents acteurs du Contrat de ville (une cinquantaine)

---

<sup>224</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

autour du diagnostic. Un an plus tard, elle s'est vu attribuer la casquette de coordination de la Politique de la Ville et l'animation du Conseil citoyen. Depuis longtemps sensibilisée par d'anciens collègues ou d'anciens professeurs aux démarches participatives elle n'a « (...) *jamais pensé le projet de manière pyramidale, et comme quelque chose de figé, j'ai toujours avancé avec les gens* »<sup>224</sup>. Ainsi, sa connaissance du quartier, de ses acteurs et de ses habitants, ses compétences en participation et mise en relation, ont fait d'elle une alliée précieuse et une régulatrice de l'action collective dans le projet de réhabilitation du quartier.

Elle a été le moteur de la démarche participative. Durant son congé de maternité, personne n'a pris réellement en charge la création du Conseil citoyen « (...) *Tu as la moitié en habitants et l'autre moitié en acteurs locaux. Sur les habitants, il y a la moitié qui est tirée au sort et l'autre moitié qui est nommée. Donc les nommer, ce n'était pas compliqué, tu vois, on connaît tous des gens qui sont ... voilà. Moi j'en avais repéré qui sont ... ou ils en avaient repéré, voilà, on a fait un mix* ». La Chargée de Lien Social, à son retour de congé, a frappé aux portes afin de mobiliser les habitants nécessaires pour la création du Conseil citoyen : « (...) *Je suis allée voir tout le monde, je rappelais, j'ai passé un temps fou* »<sup>225</sup>. À l'issue de l'étude, elle a regretté d'avoir eu à jouer un rôle moteur aussi important car il traduisait une trop grande passivité du Conseil citoyen.

Sans le soutien de Mme Martin, il aurait été très probablement inactif : « *je fais l'interface entre vous (l'Agence Prigent), eux (le Conseil citoyen) et la collectivité, donc je les mobilise sur l'action en cours mais où on n'a pas le temps de penser les choses ensemble. On a les réunions avec vous au début de chaque mission où on a les grandes orientations, mais après finalement j'ai plus l'impression qu'ils suivent qu'ils ne sont porteurs. Après je sais qu'il faut toujours des moteurs dans les groupes, mais pour moi ce n'est pas satisfaisant par rapport à mon boulot* »<sup>225</sup>.

Sa connaissance du quartier, des habitants, et son aptitude à « créer du lien » ont influencé fortement plusieurs orientations du projet. Elle nous a ainsi régulièrement rappelé les volontés exprimées par les habitants et s'est assuré que le projet dessiné intégrait ces éléments. Nos conversations téléphoniques régulières ont permis d'affiner nos méthodes, de les inscrire dans le contexte du quartier des Châtaigniers et ainsi de nous éviter d'être « hors-sol », coupés des réalités du terrain. Par ailleurs, elle nous a permis d'aborder aisément des habitants de tous âges, en particulier les adolescents et les jeunes, qui sont habituellement très difficiles à atteindre et à mobiliser. Enfin, elle a assuré un lien authentique et volontaire entre l'Agence Prigent et le DGS. Sa sensibilisation, lors de ses études aux approches de « recherche-action » l'a menée à être très ouverte et intéressée par la démarche de recherche menée par l'Agence Prigent sur le quartier des Châtaigniers.

Alors que le DGS a joué le rôle de régulateur à un niveau politique et institutionnel entre la ville et la ComCom, la Chargée de Lien Social l'a été à l'échelle du quartier. Elle a assuré la mobilisation des habitants, la dynamique du Conseil citoyen et a joué le rôle de référente pour l'Agence Prigent. Intéressée par la démarche de réflexivité de l'agence, elle a participé à de nombreuses discussions sur les méthodes possibles et garanti qu'elles s'inscrivaient dans le contexte du quartier des Châtaigniers.

Ces deux acteurs de la MOA ont été au cœur de régulations à des niveaux différents mais très complémentaires. L'Agence Prigent, en tant qu'AMO, vient aussi conforter ces régulations dans une autre perspective.

---

<sup>225</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.

### 2.3.4.3.2.3 L'Agence Prigent : associer recherche et pratique

L'Agence Prigent a été missionnée comme facilitateur par la ComCom dans le cadre d'une mission de gré à gré dont la commande était initialement très peu définie. Comme nous l'avons montré précédemment, l'Agence Prigent n'a pas eu une compréhension globale du jeu d'acteurs qu'elle a pourtant contribué à réguler. Tout d'abord, elle a amené une légitimité « technique » au projet initié par le DGS, le Conseil citoyen et la Chargée de Lien Social : *« il fallait une structure solide car j'avais déjà une grande probabilité que le travail qui allait être restitué soit contesté dans sa légitimité »*<sup>226</sup>. Extérieure aux tensions politiques qu'elle ignorait, elle s'est positionnée et a été positionnée par le DGS comme un « acteur neutre ». Lors de la réunion centrale face à la préfecture, elle n'est intervenue que pour la présentation et n'a pas été associée au débat. Enfin, il nous semble que le duo « praticien expérimenté/ chercheuse » qu'ont formé la gérante et moi-même a permis d'asseoir et de conforter la légitimité de l'Agence. En effet, le statut de chercheur a apporté une forme de reconnaissance universitaire à notre intervention. D'un point de vue pratique, les apports des laboratoires de recherche et des directeurs de thèse, tout au long du travail de thèse, ont directement nourri la réflexion sur le projet.

Dès le début, l'Agence Prigent a été contactée pour ses compétences en architecture et urbanisme mais surtout pour sa démarche identifiée comme « sincère » en termes de participation citoyenne : *« Pour moi, il y a aussi vous, votre posture. En ce moment, sur le Centre Socioculturel, je bosse avec des architectes « X », pour moi en termes de posture c'est juste une catastrophe. Ils font croire à une participation. On a des réunions où on discute des plans, et ils font croire... ils vont répondre à ce qu'on dit sauf que cela ne va pas aller dans l'enveloppe budgétaire. On a bossé trois mois comme ça, et au bout de trois mois, ils nous proposent une enveloppe qui ne correspond absolument pas à ce qui nous avons demandé. On leur dit que ce n'est pas possible. Ils nous disent « si vous ne voulez pas alors on enlève le préau, on enlève ça, ça. ». Pour moi c'est, en termes de participation, comment faire en sorte que l'on ne participe pas. »*<sup>227</sup>.

Dès la phase diagnostic, l'Agence Prigent a joué le rôle de régulation. En effet, cette phase diagnostic a été perçue par la Chargée de Lien Social et le Conseil citoyen comme la plus aisée pour participer et appréhender le projet urbain : *« (...) j'ai trouvé que c'était la partie la plus facile à réaliser, peut-être aussi parce que on était plus acteur, c'était des sujets enfin... une méthodologie que je maîtrisais mieux, qui me paraissait plus claire, qui est beaucoup plus générale, qui ne dépend pas métier d'architecte urbaniste mais qui voilà concerne un peu tous les métiers, qui donc me semblait plus facile à saisir et où là le Conseil citoyen, ils peuvent aussi aller beaucoup plus vers les habitants, poser des questions, c'est du concret quoi « comment vous vivez votre quartier ? ». Pour moi, ça c'était ce qui était le plus facile et où on a réussi je trouve, à créer une dynamique »*<sup>227</sup>.

Paradoxalement, cette première étape a posé de nombreuses questions méthodologiques à l'Agence Prigent. Sollicitée pour une mission de maîtrise d'œuvre, elle a très rapidement réalisé qu'aucun travail de programmation n'avait été mis en œuvre et donc que la mission allait porter sur ce thème. En phase diagnostic, plusieurs enjeux lui sont apparus :

- Légitimer la place du Conseil citoyen auprès des acteurs du Contrat de ville.

<sup>226</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

<sup>227</sup> Entretien Chargée de Lien Social, mars 2018.



- Légitimer la place des élus auprès du Conseil citoyen.
- Aboutir à un document à la fois compréhensible et intégrant les remarques du Conseil citoyen, tout en s'inscrivant dans le vocabulaire et les contraintes de l'urbanisme.

Une négociation a eu lieu entre l'Agence Prigent et les membres du Conseil citoyen. En début de la phase diagnostic, l'Agence Prigent a peiné à mobiliser les acteurs du Contrat de ville autour du projet et a été directement conviée à discuter avec le Conseil citoyen. Celui-ci a alors exprimé une position virulente à l'encontre des élus et le souhait de travailler sans eux : « *Les habitants sont toujours les derniers qu'on sollicite, alors que là c'était l'inverse, on regardait d'abord le regard des habitants* »<sup>227</sup>. L'Agence Prigent a très régulièrement rappelé au Conseil citoyen l'importance des élus afin de mener à bien le projet. Elle estimait que la démarche de participation ne pouvait être légitime et aboutir que si tous les acteurs concernés étaient impliqués. Elle était bien consciente que les partenaires du Contrat de ville allaient se manifester à l'issue de cette première phase, et éventuellement s'opposer à la poursuite d'une étude au caractère inhabituel pour le territoire. Il s'agissait alors de mobiliser des méthodes adaptées et adaptables au Conseil citoyen et aux habitants, tout en s'insérant dans les « codes » des politiques publiques : la législation, la réglementation urbaine. « *Vous avez réussi la synthèse parfaite entre le projet institutionnel, entre le projet des habitants et qu'à jamais aucun moment il n'y ait une aspérité quelque chose qui bloque. Il y a eu des discussions, il y a pu avoir des désaccords, il a pu y avoir des débats mais cela n'a jamais bloqué* »<sup>226</sup>.

Ce travail a contribué à soutenir la démarche entreprise par le DGS pour changer les habitudes de projet de la collectivité. Le plan issu de la coproduction avec les habitants s'est inséré dans les codes de l'urbanisme et prouvé au Préfet le « sérieux » de la démarche et le caractère réaliste de ses résultats.

Un troisième temps de régulation, que nous ne détaillons pas, nous semble pour autant indispensable à mentionner : il s'est déroulé à l'issue de la première mission. Les élus, évincés intentionnellement par le DGS, ont été finalement intégrés aux réflexions dès le début de la deuxième mission. Lors de cette phase, le nombre d'acteurs impliqué a augmenté. Une véritable discussion s'est enclenchée entre la ville et la ComCom, impulsée par l'Agence Prigent, consciente d'être prise en étau entre deux MOA. Au cours de cette phase, l'Agence a joué le rôle de régulateur et favorisé l'implication financière de ces deux structures. Nous allons à présent examiner les impacts de cette démarche sur la MOA et la collectivité.

#### ***2.3.4.3.3 Évolution et réorganisation des pratiques de la MOA : un maire et une collectivité qui s'ouvrent à la participation citoyenne***

Nous venons de conclure à l'évolution de la position du maire face à la participation. Initialement fortement opposé à cette démarche, il a fait finalement confiance au DGS et l'a laissé mener la mission. Les résultats obtenus à l'issue du diagnostic, puis les retours positifs produits par les acteurs du Contrat de ville, et surtout l'aval donné par la Préfecture, l'ont convaincu de l'intérêt d'une telle démarche, moins pour des raisons démocratiques que pour son rayonnement politique personnel. Alors qu'il ne rencontrait pas les habitants du quartier des Châtaigniers (et de la ville) « *Il vient maintenant à la fête de quartier des Châtaigniers, il vient faire une*

*partie de pétanque. Il y a quelques années en arrière, pour lui, cela ne servait à rien d'aller là-bas !*»<sup>228</sup>. Au-delà du maire, cette mission et ses régulations ont permis d'initier des changements internes à la ComCom, que le DGS semblait vouloir ancrer : *« Je veux partir en ayant fait en sorte que ces façons de travailler soient instituées, qu'elle soit dans les habitudes. C'est le plus difficile. Ce n'est pas créer un exemple, c'est créer des habitudes. On est en train de faire en sorte aujourd'hui que ce ne soit plus possible de le remettre en cause »*<sup>228</sup>.

On observe, par ailleurs, une évolution au sein des acteurs du Contrat de ville, mais aussi du Conseil citoyen initialement très opposé à la présence des élus.

Le DGS décrit la fonction publique comme un *« bloc monolithique, c'est abominable ! »*. Il a déploré les habitudes répétées au sein de l'intercommunalité qui conduisaient à ne *« jamais s'interroger si l'action a du sens, à qui elle s'adresse. On est conforté dans le modèle. On reconduit le modèle, des modèles...c'est que ça. Et c'est extrêmement difficile, ne serait-ce que d'amener les agents à prendre du recul, et à se demander « mais pourquoi je fais cela ? ». Donc il faut vraiment changer les habitudes »*<sup>228</sup>.

Face à ce système, il s'est affirmé comme une pièce centrale d'un remaniement des services et des manières de faire : il estimait qu'*« un travail de fond a été mené auprès des techniciens »*<sup>228</sup>, à deux niveaux, à travers des interventions et de la formation externe, mais surtout dans la politique de recrutement où les personnes recrutées ne *« sont pas des profils de collectivités classiques »*<sup>228</sup>. Quatre profils « atypiques » pour l'intercommunalité ont été recrutés en 2018. Par exemple, un poste de compétence intercommunale a été créé afin d'accompagner les démarches de participation citoyenne, *« (...) je tiens qu'il ne relève pas des élus... c'est particulier le DGS qui décide ! Je tiens que cela ne relève pas d'un élu, parce que je veux que cette personne la garde, sa neutralité. Elles relèvent de moi directement, et je veux que la personne ne reçoive jamais de pression, sinon, cela ne marchera pas »*<sup>228</sup>. Ces recrutements *« auraient été inconcevables, il y a trois ans »*<sup>228</sup>. Lui-même a un profil et un parcours peu classique pour un poste de DGS. On peut supposer que son propre parcours a influencé les profils recrutés.

Le DGS a aussi mis en place une première restructuration des pôles validée par le maire. En janvier 2017, lorsque la ComCom a fusionné avec une autre ComCom, l'organigramme de la collectivité a été réagencé et la compétence « participation » renforcée. Le poste de directeur adjoint a été supprimé, le président de la ComCom ne faisant confiance qu'au DGS. En lien avec la direction générale, un pôle administration générale a été créé, avec les compétences en finance, marchés publics, service juridique, ressources humaines. Les services ont été organisés en trois pôles (Figure 87) :

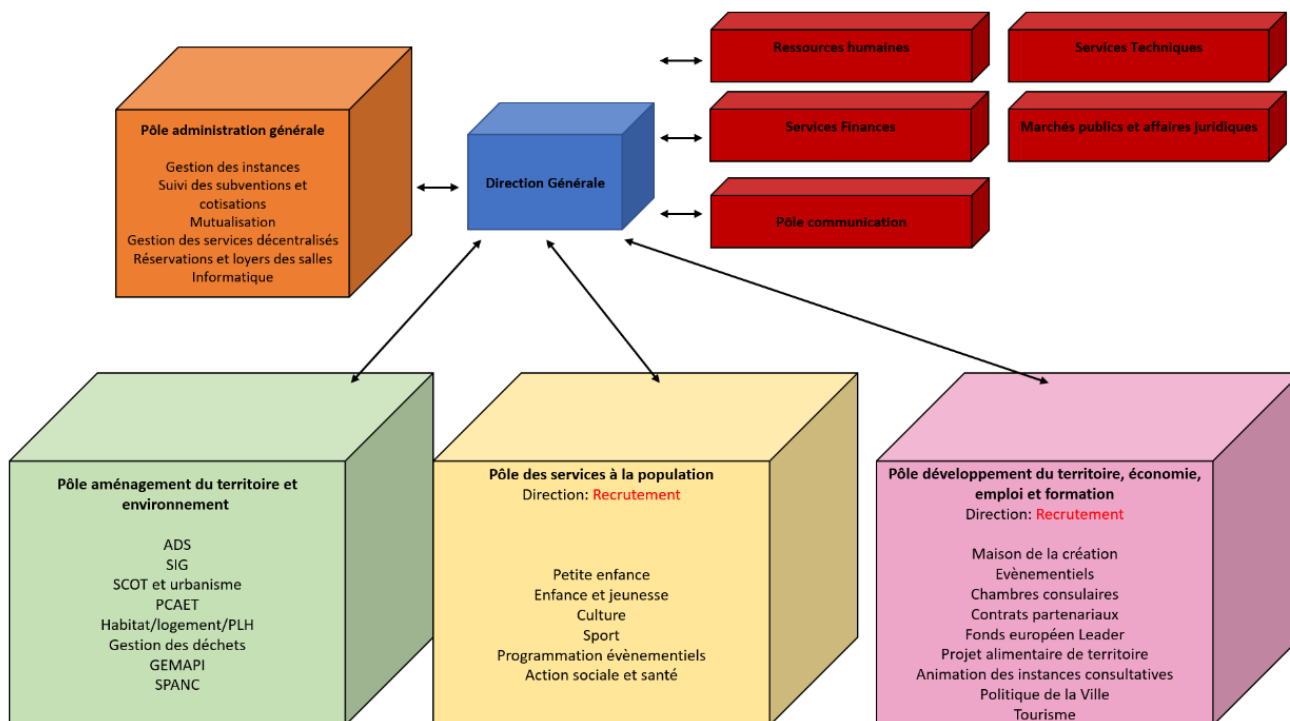
- **Un pôle aménagement du territoire et environnement** contient le pôle administration du droit des sols, le SIG, le SCoT et l'urbanisme, le plan climat énergie territoire, l'habitat le logement, la gestion des déchets. Le bloc mobilité y est intégré.
- **Un pôle des services à la population** regroupant, entre autres, la petite enfance la gestion des périscolaires, la culture.
- **Un pôle impôts et développement du territoire, économie, emploi et formation** contenant, notamment, le projet « alimentaire » (cantines scolaires, services à la personne...) du territoire et tout ce qui fait référence aux instances participatives et consultatives : *« je considère qu'aujourd'hui cette*

---

<sup>228</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

*participation citoyenne est un levier au développement et territoire. C'est pour ça que je le mets dans ce bloc économie, dans ce qui doit permettre au territoire de prendre un essor supplémentaire »<sup>228</sup>.*

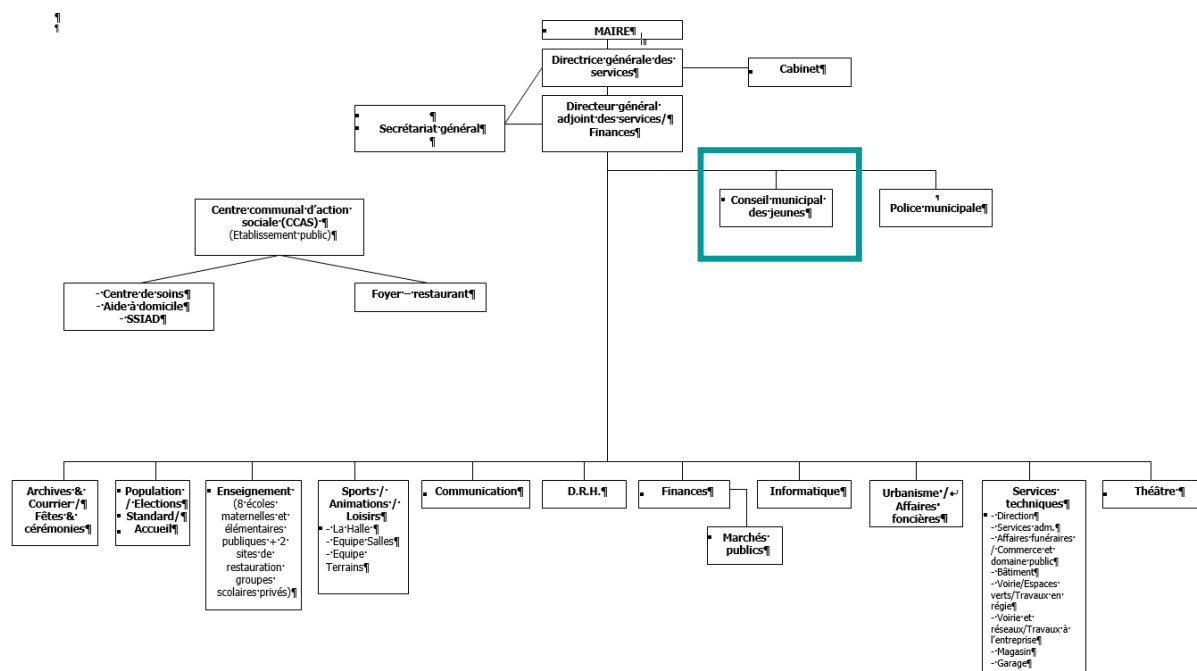
**Figure 87 Organigramme de la ComCom au 1er janvier 2018.**



Source : ComCom C, Mars 2018

À l'échelon municipal, les lignes d'organisation étaient plus compliquées à modifier, puisque le maire décidait et donc verrouillait tout. Bien qu'il ait évolué dans son rapport à la participation, il n'en a pas pour autant été l'initiateur. La démarche participative s'était diffusée des projets de la ComCom vers ceux de la ville : cette démarche a été relayée par des acteurs plus ou moins formés, mais ouverts à la participation ; le DGS, la chargée de lien de social, l'architecte urbaniste de la ville, la Directrice Générale (DG) de la ville. Cette dernière a exprimé en réunion son intérêt, mais aussi son désarroi face à la démarche : « *une envie de faire avec les habitants, mais un manque de méthode* ». Il y avait donc un travail de fond de formation à réaliser auprès des services techniques et de diffusion des compétences : la compréhension des enjeux et leur portage ne pouvaient se limiter au DGS. L'organigramme de la Ville C met en évidence l'absence de pôle dédié à l'accompagnement des démarches participatives. Au début de l'étude, la collectivité comprenait peu d'instances participatives - le Conseil Municipal des Jeunes, le Conseil de Développement - et leur capacité d'actions était fortement limitée par le maire (Figure 88).

Figure 88 Organigramme de la Ville C au 1er janvier 2018



### 2.3.4.4 Conclusion : une démarche qui s'inscrit dans la durée ?

On pourrait conclure, comme le DGS, que la multiplication et la relance des dispositifs de participation citoyenne constituent le signe probant d'une pérennisation du processus engagé lors du projet urbain : « Évidemment, le conseil de Développement est parti derrière, le conseil des sages est parti derrière, et voilà ! C'est en train de super bien fonctionner ! Je suis en train de créer un poste alors que l'on est en restriction partout, pour accompagner ces instances, pour fonctionner. C'est lancé ! »<sup>229</sup>.

Toutefois, en 2018, malgré le développement de ces instances et la création d'un poste, des réticences subsistaient au sein de la collectivité. Invitée par l'architecte urbaniste de la ville à accompagner la démarche de concertation pour le dispositif « cœur de ville », l'Agence Prigent n'a plus reçu aucune nouvelle de la part de la maîtrise d'ouvrage : finalement, il n'y aura pas de démarche de participation, et ce sans explication.

Malgré un premier dispositif intégré, la diffusion de ce principe reste aujourd'hui encore très fragile au sein de la collectivité. Elle nécessiterait un portage politique et technique sur le long terme pour progressivement s'ancrer, et devenir systématique. À l'issue de la première mission, une réunion a été réalisée avec le DGS, des élus de la ville, la Chargée de Lien Social et l'architecte urbaniste afin d'estimer s'il était possible que la MOA porte en interne la suite de la démarche participative menée avec le Conseil citoyen. Il est apparu très vite que pour conduire la deuxième mission, la présence de l'Agence Prigent ou d'une autre AMO concertation externe serait indispensable pour accompagner le dispositif par manque de compétences au sein de la collectivité. Mais cette proposition peine à se concrétiser.

<sup>229</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.



# Conclusion intermédiaire : les élus dans trois situations de projets participatifs : des MOA bousculées par la complexité du système décisionnel

Les missions de MOe (cas A) et d'AMO (cas B et C) se sont déroulées dans de petites villes où les élus n'avaient jamais mis en œuvre de dispositif participatif. Elles illustrent des contextes de projet urbain participatif ayant débuté soit à l'initiative de l'Agence Prigent avec le concours des élus (Cas A et B), soit à la suite d'une injonction législative (cas C). Alors que la participation ne dépasse pas le stade consultatif dans le cas A, elle atteint la coproduction, voire la codécision, dans certaines phases du projet des cas B et C. Le contexte politique extrêmement instable dans le cas A, à la suite de la création de la CN-A, entraîne l'absence de continuité dans le portage politique du projet urbain participatif et finalement son arrêt.

L'utilisation d'indicateurs permettant d'évaluer la portée des dispositifs participatifs souligne des difficultés à mener à bien ce type de démarche pour une MOA peu acculturée et « inexpérimentée », aussi bien pour définir les enjeux d'un projet urbain que ceux de la participation citoyenne. **Parmi les conditions qui engagent la portée de la participation, « l'intégration », la « continuité » et la « transparence » s'avèrent, dans les trois cas, les critères les plus difficiles à assurer.**

Le problème des cultures professionnelles et politiques vis-à-vis du projet urbain participatif explique en premier lieu ces difficultés. Côté MOA, **la faible structuration des services techniques à l'échelon communal se répercute aussi directement sur le projet.** Faute de chef de projet technique suffisamment disponible, les élus, le maire (Cas B) principalement, ou éventuellement un adjoint (cas A), se technicisent sans disposer des compétences suffisantes pour assumer ce rôle. À l'inverse, à l'échelon intercommunal, dans un MOA plus structurée le DGS C se politise et prend le rôle du maire-président dans le pilotage du projet.

**Les trois cas mettent en évidence, par ailleurs, l'absence de compréhension, voire de sensibilisation des élus à certaines questions telles que les temps forts d'un projet ou l'importance d'articuler la démarche participative avec celui-ci.** La raison de cette déconnexion est sans doute aussi à trouver dans l'intérêt que les élus manifestent vis-à-vis de la participation dans ces trois projets ; celle-ci semble pour la plupart d'entre eux pouvoir se justifier pour des raisons d'acceptabilité sociale plutôt que pour nourrir le projet urbain en tant que tel.

En impliquant un nouvel acteur, l'habitant, le dispositif participatif a rebattu les cartes du jeu politique local et établi le début d'une action collective plus étendue et structurée, dans laquelle le maire conserve une place centrale, que ce soit de manière très visible et directe (cas A et B) ou plus lointaine, en s'appuyant sur son

DGS (cas C). Or les conditions politiques et techniques de mise en œuvre du projet urbain participatif peinent à être remplies.

L'élu a connu les plus grandes difficultés à identifier les compétences dont il aurait besoin et à les mobiliser sur le long terme. **L'Agence Prigent a alors tenté de gommer ces obstacles, en effectuant des tâches qui souvent ont dépassé ses missions d'AMO programmation ou concertation ou de maîtrise d'œuvre, avec des niveaux d'aboutissement relativement limités dans ses premières expériences.**

Dans le cas A, l'importance de maîtriser l'ingénierie globale du projet a été peu identifiée par les élus comme par l'Agence Prigent elle-même. Dans le cas B, malgré ses efforts pour mieux structurer ses méthodes participatives en lien avec les apports du travail de recherche, l'Agence n'a pu offrir à la MOA qu'une solution le temps du mandat municipal, solution qui peine à se pérenniser sans s'appuyer de nouveau sur une compétence externe.









## Troisième partie

### **Des compétences politiques et des expertises professionnelles requestionnées**

# 1 Le maire de petite ville au cœur de la démocratie locale

## 1.1 Le maire de petite ville, décideur et acteur incontournable du projet urbain participatif

### 1.1.1 Un maire qui concentre le pouvoir et l'exerce avec « sa garde rapprochée »

Les trois cas que nous avons relatés confirment que le **maire concentre le pouvoir décisionnel à l'échelle municipale** (Cadiou, Christian et Christine, 2009 ; Cattla, 2014). Le Cas C illustre clairement cette tendance : malgré son absence aux ateliers et aux réunions publiques, ses décisions, prises en toute confidentialité dictent les modalités d'avancement du projet.

Bien que le maire porte, au plan réglementaire, la responsabilité d'exécuter les décisions du conseil municipal, dans les trois cas décrits, cette instance n'a qu'une emprise limitée sur la décision. **Le maire exerce son pouvoir avec sa « garde rapprochée »** (Koebel, 2013), composée d'acteurs en qui il a confiance : dans nos différents exemples, un ou deux adjoints ou son DGS. En effet, le maire effectue des points hebdomadaires afin d'être au courant de l'avancée du projet, et de préparer son intervention devant le conseil municipal. Dans les deux cas B et C, où nous avons observé plus en profondeur le fonctionnement des systèmes municipaux dans le cadre de l'élaboration d'un projet urbain, nous avons pu noter une configuration proche de celles que décrit Stéphane Cadiou (2009), qui compare **les conseils municipaux** à des « *chambres d'enregistrement* ». Le débat est limité, et les conseillers municipaux ne disposent ni des informations nécessaires, ni de suffisamment de temps en séance, pour pouvoir « *escompter infléchir les choix* » (Cadiou, 2009) : ces assemblées **ne sont donc pas véritablement des instances délibératives ; elles sont décisionnelles sur un plan très formel**. La suite qui sera donnée aux aspects essentiels du projet urbain se joue donc préalablement, au sein du bureau municipal, à effectif réduit : le maire y prépare son discours pour le soumettre et le faire valider par le conseil municipal.

Dans cette perspective, **le maire attend de son bureau qu'il le soutienne et le défende**. Ainsi, dans le cas B, il s'insurge contre un de ses proches adjoints qui exprime des réserves en conseil municipal : il lui reproche de ne pas avoir compris les « règles de fonctionnement d'une municipalité ». **La majorité doit rester « soumise à son chef de file »** (Koebel, 2013). Pour les maires B et C, il s'agit d'un postulat de base : le maire décide et s'appuie sur ses adjoints, qui n'ont pas à discuter ou à remettre en cause ses décisions, d'autant plus publiquement.

Les villes de plus de 1 000 habitants sont soumises au mode de scrutin « à listes bloquées ». Aucun panachage n'est possible, l'électeur est obligé d'accepter l'ordre imposé qui déterminera les élus et l'ordre des adjoints. : « *Faire partie d'une liste, c'est, le plus souvent, faire allégeance à la tête de liste qui l'incarne* » (Koebel, 2013). Une distinction forte entre les membres de l'exécutif et les conseillers ordinaires s'impose, renforcée par les différences de prérogatives et d'indemnisation (Cadiou, 2015a ; Ryšavý, 2013). Les indemnisations des élus de petites villes sont, en effet, réduites et dépendent d'une répartition bien souvent effectuée par le maire et ses adjoints.

Cette concentration du pouvoir entre les mains du maire est renforcée par le mode de scrutin propre aux communes françaises de plus de 1000 habitants. En effet, la majorité est de fait minoritaire numériquement, ce qui lui permet de se dispenser de l'opposition pour gouverner (Barone et Troupel, 2010 ; Koebel, 2013)<sup>230</sup>. Seul le cas B présente des élus de l'opposition en situation de s'exprimer et d'être entendus... car le maire souhaite pouvoir leur donner la parole.

**À l'échelon intercommunal, le président concentre également le pouvoir** (Vignon, 2010). Dans le cas C, le maire-président évince du processus de décision les élus de l'intercommunalité, comme l'explique son DGS : « *le décideur unique c'est le maire. Ils ne prendront même pas la parole pour exposer le projet et le défendre devant lui. Donc non, ils ne sont décideurs de rien du tout, ces élus que vous avez eus dans l'ensemble de ces réunions. Ils ne sont décideurs de rien* ». Ces derniers, se sentant peu concernés par le territoire du projet, n'expriment, par ailleurs, pas d'opposition particulière.

**Cette cristallisation du pouvoir sur la personne du maire, pour des raisons liées en grande partie au mode de scrutin électoral et à la structuration du système politique local, est accentuée par des logiques sociales.** Les maires de nos trois études de cas ont plus de 55 ans, sont des cadres, peu représentatifs de la sociologie de la population locale<sup>231</sup>. Les maires des communes A et B sont tous les deux à la retraite. Les adjoints à l'urbanisme sont tous des hommes : la parité des conseils municipaux est assurée, comme y oblige la loi, mais les femmes sont reléguées à des « *rôles subalternes* » (Koebel, 2007) et/ou liées à des fonctions particulières : adjointe à la vie scolaire, par exemple. Nous confirmons ainsi, malgré la portée du dispositif participatif, une « *confiscation du pouvoir par une élite sociale et politique locale, masculine et âgée* » (Koebel, 2007).

Cette confiscation est encore plus importante à l'échelon intercommunal. Le maire-président de la commune nouvelle A le dit lui-même : le temps nécessaire à être élu de commune nouvelle supposera l'arrivée de profils spécifiques d'élus, ayant du temps à consacrer à leur fonction : on s'oriente vers une montée en puissance d'élus à la retraite ou faisant de leur fonction politique, un métier. La DGS a exprimé le besoin de profils « polyvalents de type cadre » et confirme la technicisation de l'élus à l'échelon supra-communal (Vignon, 2011).

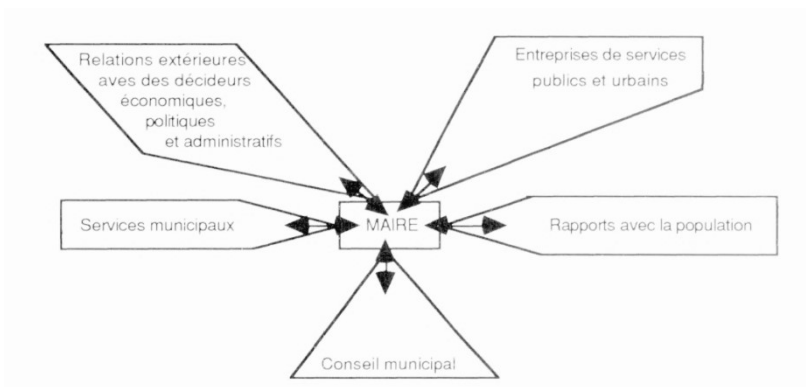
---

<sup>230</sup> « *En donnant au vainqueur une prime de 50 % des sièges avant d'appliquer la proportionnelle et d'éliminer toute liste qui n'a pas obtenu 5 % des suffrages exprimés, ce mode de calcul réserve au maire, dans la quasi-totalité des cas, une majorité si confortable qu'il peut se dispenser de tenir compte de l'opposition pour gouverner* » (Koebel, 2013).

<sup>231</sup> Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le pourcentage de maires cadres supérieurs s'élève à 70 % (et jusqu'à 93 %), alors que cette catégorie socioprofessionnelle représente moins de 17 % de la population active.

Au regard de ce premier constat, on comprend donc que le maire non seulement cristallise le pouvoir mais se positionne au cœur du système d'acteurs du projet urbain. C'est ce que soulignait, dès 1995, Jean-Claude Thoening qui constatait une « *montée personnelle vers la ligne de front de la part des maires* » ou encore Marion Paoletti (2017, p. 97) qui souligne « *un fonctionnement en réseau articulé par les élus les plus cumulant, et au sein desquelles les décisions se prennent sans publicité mais au marchandage* ». Les principaux aspects d'un projet urbain, qui relève de la compétence de la collectivité, restent du ressort des élus, avec des décisions relevant du conseil municipal et, plus encore, du maire (Figure 89). Il « (...) s'érige en lieu obligé (ce qui ne veut pas dire exclusif) de passage, de médiation et de transcodage (...), il régle un système cloisonné dont il est le pôle dominant » (Thoening, 1995, p. 8). Alors que, pendant des années, les consultants et techniciens ont disposé d'une large autonomie, les élus ont désormais la « *main sur le volant* » (1995, p. 22). Un tel système rend impossible l'établissement d'un projet urbain participatif sans le bon vouloir du maire. Il rend, par ailleurs, difficile la mise en œuvre d'un projet co-décidé avec des groupes de citoyens ou d'usagers.

**Figure 89 Le pouvoir du maire, au cœur de 5 sphères d'influence**



Source : Jean-Claude Thoening, 1995

Dans le cas C, le Conseil citoyen est une instance de coproduction mais n'apparaît pas pleinement comme une instance de codécision dans le projet. La « co-construction » envisagée par la loi sur la Ville de 2014 ne s'interprète pas comme un partage du pouvoir décisionnel.

### 1.1.2 Un maire qui cristallise les affrontements politiques

Concentrant le pouvoir et incarnant l'institution, le maire « *cristallise une bonne part de l'attention et de l'affrontement politique* » (Cadiou, 2009, p. 156). Le maire B explique que cela fait partie de sa fonction : « *je me prends des coups, mais cela ne me dérange pas. Enfin (...) je trouve que cela fait partie des choses* ». Le maire-président de la commune nouvelle A et de l'agglomération est persuadé que « *pour avoir envie d'afficher sa trombine sur une affiche, il faut quand même avoir un peu d'ego sinon on ne le fait pas* » ; cette valorisation de l'élu permettrait de compenser la difficulté des conflits à assumer : « *quand on voit les coups que l'on prend à côté !* ». Lors des conflits entre le maire et les élus du conseil municipal, l'Agence Prigent doit sans cesse s'interposer. Bien

que le DGS C s'affirme comme un pilier chargé du projet, le maire reste au cœur des affrontements, malgré son absence.

Cette posture **complexifie d'ailleurs la lecture des comportements puisque certains acteurs, en rejetant par principe des éléments du projet** coproduit par les habitants avec le concepteur, **expriment des désaccords sur des sujets antérieurs au projet**. Le bailleur du cas C, évincé du projet de Centre Socio-Culturel en cours sur le quartier, se « venge » en quelque sorte de décisions prises par le maire dans ce dossier, en proposant une contre-étude. Il essaye, par la même occasion, de faire pression et de regagner une place dans les négociations.

Cette posture centrale du maire, et de sa garde rapprochée, se retrouve à l'échelon du projet urbain avec un rôle déterminant sur le dispositif participatif.

### 1.1.3 Le maire et sa garde rapprochée, moteurs du dispositif participatif

En 2007, Michel Koebel concluait que les dispositifs de la démocratie participative « *sont tous sous l'autorité exclusive des exécutifs locaux, soit parce qu'ils sont encadrés par des textes législatifs qui leur donnent cette autorité, soit parce qu'ils sont conçus et organisés par les élus et sont alors juridiquement sous leur entière responsabilité* ». Que le dispositif participatif soit issu d'une injonction réglementaire, et même apparemment confié à une instance de citoyens comme dans le cas C, ou à l'initiative de l'Agence Prigent, il **ne peut être mené sans un portage politique incarné par le maire ou le président de l'intercommunalité**.

Dans les cas A et B, le maire porte officiellement la démarche de participation tandis que le maire C la porte officieusement à travers son DGS.

**C'est à travers le pouvoir qu'il incarne et la légitimité qu'il possède aux yeux des habitants, que le maire ou le président peut exercer son rôle**. Lorsque dans le cas A, il perd ses prérogatives à la suite de la création de la commune nouvelle, le portage politique de la participation n'est plus assuré. Malgré la présence de l'Agence Prigent, le dispositif s'arrête : l' élu en charge du projet ne souhaite pas poursuivre le dispositif participatif.

L'implication officielle du maire B permet d'éviter des écueils que nous avons rencontrés dans le cas C : le retournement de certains acteurs qui souhaitent s'opposer aux résultats issus du dispositif participatif, comme le bailleur C qui exprime des velléités devant le Conseil citoyen. Le maire B multiplie les négociations en coulisse avec des acteurs privés, les réunions avec les élus en marge de la démarche officielle, pour convaincre et emporter la décision du conseil municipal : il se positionne comme pilier du dispositif au détriment de ses services techniques. Face aux oppositions de son conseil municipal sur le dispositif participatif, il y enrôle le concepteur, l'Agence Prigent.

**Le prestataire ne peut donc initier la démarche participative sans l'aval du maire**. Alors que l'Agence Prigent insiste auprès du maire A pour mettre en œuvre le dispositif participatif dès le début de la mission, celui-ci refuse en expliquant qu'il souhaite d'abord valider la suite du plan guide avec les élus. L'Agence ne peut qu'acquiescer et attendre le feu vert du maire. Dans ses réponses à des appels d'offre, l'Agence Prigent, très souvent, propose et chiffre, en option, l'organisation d'une démarche de participation tout en sachant

que sa mise en œuvre dépendra du maire, maître d'ouvrage, ou éventuellement d'un adjoint proche de ce dernier.

**Ainsi, la délégation éventuelle du portage politique du dispositif participatif ne peut être pleinement assumée que par les adjoints du maire qui lui sont suffisamment proches. Associés aux réunions stratégiques, ils disposent de sa confiance et de l'information** nécessaire pour inscrire l'avancée du projet et du dispositif participatif dans sa ligne politique, comme l'illustrent les propos du maire B « *Moi j'ai le schéma en tête, j'ai une vision de ce que je pense être la commune de demain* ». **Ils jouissent d'une délégation de fonction qui leur permet de prendre concrètement des décisions** intermédiaires **au nom du maire** « *signer des actes correspondants, représenter l'institution, suivre l'activité des services etc.* » (Cadiou, 2015a). Par ailleurs, **ils profitent d'une légitimité politique aux yeux de leurs pairs et des citoyens.**

Cette délégation peut aussi s'opérer au profit d'un acteur technique. Dans le cas C, le maire confie en partie le portage du projet à son DGS, en qui il a pleinement confiance. Le DGS, avec sa connaissance du territoire, le réseau d'acteurs et le soutien que lui confère le maire-président parvient à faire aboutir le projet : il favorise le dépassement des conflits orchestrés par le bailleur qui souhaite arrêter l'étude et dessaisir le conseil citoyen de sa mission. Pourtant, il ne peut « trancher » au nom du maire : le bailleur arrive à remettre en cause l'étude après cinq mois de travail initié avec le Conseil citoyen. Son absence de légitimité auprès des autres élus et des habitants ne lui permet pas d'assurer une autorité totalement similaire à celle du maire. En effet, le DGS C est appréhendé comme un personnel de l'administration.

Le dispositif participatif du cas C est encadré par la loi LAMY de 2014. Celle-ci encourage une mise à distance du politique sur le dispositif participatif afin de préserver la neutralité du Conseil citoyen :

- La collectivité ne peut pas porter le Conseil citoyen.
- La mise en place du Conseil citoyen ne nécessite pas la validation en conseil municipal.
- Le maire ou le président de l'intercommunalité ne peuvent déterminer la constitution du Conseil citoyen ou sa présidence.
- Ils sont contextuels et uniques.

Or, malgré l'apparente indépendance du Conseil citoyen vis-à-vis du pouvoir politique local, les élus et les services techniques sont indispensables pour légitimer son travail et permettre la concrétisation des projets qui lui ont été confiés. Dans leur rapport « *Pour une réforme radicale de la politique de la ville* » sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la Politique de la Ville, Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechemache préconisaient que les subventions de fonctionnement, voire que l'engagement des projets portés par des collectifs de citoyens proviennent d'un fonds abondé par des dotations parlementaires. Or, le principe de création d'une « Autorité administrative indépendante en charge d'un fonds pour l'interpellation Citoyenne » a été refusée par les députés, qui ont préféré mettre en place les Conseils citoyens financièrement dépendants des communes.

Bien qu'ayant « carte blanche », et directement en lien avec l'agence Prigent, le Conseil citoyen n'est donc pas le véritable « maître d'ouvrage » du projet ; l'Agence Prigent a été mise à sa disposition, mais le véritable maître d'ouvrage-décideur reste l'organisme qui rémunère cette expertise, à savoir la collectivité.



On comprend ainsi que le système politique local, tel qu'il est configuré aujourd'hui, laisse peu de capacité d'initiatives à des groupes d'habitants. Pour qu'un dispositif participatif puisse être mis en œuvre pour des aménagements d'espaces publics, l'élu, en particulier le maire, doit être favorable à une telle démarche. Or, les édiles locaux développent différentes postures vis-à-vis de la participation ; beaucoup la considèrent encore souvent comme une contrainte.

## 1.2 La participation, une contrainte supplémentaire pour l'élu de petite ville

### 1.2.1 Une diversité de postures d'élus face à la participation

Les trois « situations de projet urbain participatif » (Bouché, Secci et Weber, 2016) que nous avons étudiées, **révèlent différentes postures ou attitudes d'élus vis-à-vis du principe de participation citoyenne. Deux figures « extrêmes » se distinguent, aisément identifiables : « le démocrate ou l'hyper-motivé »,** versus « le contraint ou le rigide », pour reprendre les catégories proposées par Etienne Ballan (2009) ainsi que Jean-Eudes Beurret et Anne Cadoret (2011).

Le « démocrate » a tendance à s'impliquer et à assumer officiellement le projet urbain tandis que le « contraint » se positionne davantage en retrait (sans pour autant se dessaisir des décisions à prendre), au profit d'un technicien ou d'un élu dont il est proche. **La posture du maire C par rapport à la participation apparaît clairement « contrainte »** (Ballan, 2009). Habitué aux réunions publiques, où il invite ses services techniques pour faire salle comble, il aurait aimé jouer les « *minimalistes* » (Beurret, Cadoret, 2011) face à l'injonction participative de la loi LAMY. L'associant à une volonté du « *gouvernement* » (donc venant « d'en haut »), il montre qu'il la subit comme une obligation. Il appréhende également la participation comme un mode de revendication des habitants, sur un mode plutôt négatif : elle leur permet de « *faire part de (leurs) doléances* »<sup>232</sup>, autrement dit, leurs plaintes, leurs récriminations vis-à-vis de ceux qui les gouvernent. Le maire C souhaitait initialement proposer une réponse la plus limitée possible à la nécessité d'accompagner la mise en place d'un Conseil citoyen sur le quartier prioritaire C. Son DGS y a vu l'opportunité de défier l'État, et a pris le pilotage du dispositif. Le maire adopte donc davantage une position « *d'évitement en jouant les absents* » au cours du projet (Beurret, Cadoret, 2011).

**Les maires A et B sont proches de l'élu « démocrate », ouvert à prendre en considération la parole du peuple** (Ballan, Baggioni et Duch, 2009) : dans leurs discours, ils souscrivent sincèrement au bien-fondé de la concertation et lui associent des valeurs « *démocratiques et sociétales* » (Beurret et Cadoret, 2011). Pour

---

<sup>232</sup> L'expression « doléance » fait référence aux « cahiers de doléances » sous l'Ancien Régime en France. Il s'agissait de registres dans lequel les assemblées chargées d'élire les députés aux États Généraux notaient vœux et revendications. Périodiquement utilisés par le personnel politique comme lors de la crise des « gilets jaunes » à l'hiver 2018-2019, les « *cahiers de doléances alimentent une vision verticale et hiérarchique du débat politique* » (Legris, 2019).

autant, aucun d'entre eux n'est pleinement conscient des compétences que la concertation requiert ou de son apport pour le projet - nous reviendrons sur cette question ultérieurement - ; finalement, ils adoptent des postures peu démocratiques. Le cas B illustre l'ambiguïté d'un maire qui semble souhaiter sincèrement que le projet soit « *partagé* » mais qui, en pratique, manipule les élus de la majorité et de l'opposition pour arriver à ses propres fins. **Ces deux maires, ainsi que l'adjoint de la commune A, ne peuvent ainsi être associés à la figure du démocrate et présentent des profils « intermédiaires ». Leur posture face à la participation ne peut cependant pas être définie en s'appuyant sur la typologie d'Etienne Ballan (2009), qui propose trois figures intermédiaires en lien avec l'appartenance politique :**

- Le stratège « le plus souvent socialiste ou de la droite libérale (...) il marque souvent une certaine distance pendant les débats, qu'il ne dirige pas, et laisse bien entendre que ce n'est pas là que les choses se décident, mais plutôt dans son bureau après la réunion ».
- Le légaliste « représentant, souvent en milieu rural au sein de tous les partis républicains et chez les non-inscrits (...) il est mal à l'aise dans la concertation et préfère des instructions claires ».
- Le traducteur « élu de petites villes ou de villages importants (...) notable qui a évolué (...) il tente de rendre inutile la concertation en devançant les prises de position qui s'y feront ».

**Pour rendre compte des cas de figures rencontrés, nous nous inscrirons davantage dans le prolongement des réflexions développées par Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret (2011) qui rejettent le « caractère déterminant des profils d'élus », pour privilégier une approche pragmatique où l' élu adopte des comportements propres à chaque situation de projet urbain participatif dont il soupèserait à chaque étape, les avantages et les inconvénients.**

Le Tableau 20 ci-dessous recense les expressions utilisées par les maires des petites villes sur lesquelles nous avons travaillé, qui n'avaient auparavant jamais mis en place de démarche participative au-delà d'un seuil consultatif. **Les principales raisons évoquées pour impliquer des habitants, lorsqu'elles ne relèvent pas d'une obligation (cas C), sont principalement de l'ordre de leur propre « bénéfice politique »,** escompté à titre individuel ou plus collectif pour l'ensemble des élus : la maire A fait allusion à de nombreuses situations de « concertation » qui lui permettent « *d'éviter les ennuis* » et explique que la concertation « *est cool pour (les élus)* ». Même si le maire B ne l'affirme pas directement lors de nos entretiens semi-directifs, la concertation lui permet de surmonter les conflits avec les habitants. Pour lui, il n'y avait pas « *d'autres solutions possibles* » : le dispositif participatif était en quelque sorte son dernier recours face aux élus et à des pressions extérieures qui faisaient barrage à l'élaboration du plan guide.

Les élus considèrent les populations à impliquer à partir d'une vision limitée (aux populations risquant de s'opposer) du « *concernement* »<sup>233</sup>. Ainsi dans le cas A, les élus sont seulement soucieux d'impliquer les commerçants et les riverains, car c'est vis-à-vis d'eux que l'aménagement aura un impact le plus direct : ils risquent de se mobiliser par une contestation visible qui sera politiquement délicate à gérer. Ce type d'attitude

---

<sup>233</sup> Cette notion provient du terme *Betroffenheit* (qui signifie « embarras »), dont les Allemands usent fréquemment dans le contexte de la sociologie des mouvements sociaux » (Gendron et Vaillancourt, 2007) : on définira un *concernement* « *comme toute sensibilité orientée vers une part du monde qui s'exprime par un comportement plus ou moins actif* » (Brunet, 2008).

est fréquemment observé dans des projets urbains menés par des maîtrises d'ouvrage plus « professionnelles », dans des grandes métropoles (Gardesse, 2011). Or, les évolutions législatives (article 7 de la charte de l'environnement) supposent une implication plus large des participants concernés : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

**Tableau 20 : Expression des maires de nos trois situations de projet justifiant l'intérêt du dispositif participatif**

Acteurs	Expressions associées à l'implication des habitants	Expressions utilisées pour qualifier ou justifier l'implication des habitants	Justification de l'implication des habitants	Profil
Maire A	« Consulter, concerter, impliquer »	« Éviter les ennuis » « Dès que l'on concerta, il y a un consensus qui se fait, et on n'a plus de soucis après » « Si l'on ne concerta rien du tout, les habitants ne sont pas contents et disent « on n'aurait pas fait ça ». « On a plus de soucis après », « on évite les ennuis », « on évite les problèmes derrière quand on concerta la population » « si on n'avait pas concerté (...), on se faisait encore allumer » « quand on implique les gens, il n'y a pas de soucis, le projet passe... »	Éviter les conflits avec les habitants	Profil intermédiaire (soupèse le rapport risque/bénéfice)
		« C'est intéressant parce que cela crée du lien »	Créer du lien social	
		« C'est cool pour nous, parce que quand on sort d'une réunion de concertation, ils nous disent « Bah, quand est-ce que vous revenez ? » »	Faire-valoir pour les élus	
		« C'est un nouveau mode de fonctionnement pour nous élus, ça c'est clair, on se rend compte que les habitants veulent être concertés sur tout »	Répondre à une obligation sociétale	
Maire B	« Faire participer les habitants », « associer les habitants », « impliquer les habitants » « donner la possibilité de s'exprimer »	« J'ai envie que cela soit partagé »	Rapport à la démocratie	Profil intermédiaire (soupèse le rapport risque/bénéfice)
		« Je ne suis que de passage dans la ville »		
Maire C	Participation, solidarité	« Pour en revenir au conseil citoyen, le quartier prioritaire C ne pouvait pas ne pas être choisi, puisque le gouvernement faisait des critères de revenu le critère de labellisation »	Obligation législative	Profil « rigide / contraint »
		« Faites part de vos doléances, de vos choix, de vos suggestions »	Recueillir les revendications des habitants	
		« C'est une opportunité que l'on a saisie sur le quartier »	Obligation législative	

Source : Ségolène Charles

On note qu'aucun des élus de petite ville ne perçoit l'intérêt d'un dispositif participatif pour améliorer le projet urbain, le rendre plus pertinent dans les solutions qu'il apporte. Tous l'envisagent,

éventuellement, comme un moyen d'acceptabilité sociale (cas A, B et C) et/ou d'apaisement de conflits existants (cas B). L'acceptabilité sociale peut être définie comme « *l'assentiment de la population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet ou cette décision est supérieur aux alternatives connues incluant le statu quo* » (Gendron, 2014)<sup>234</sup>. Dans le contexte actuel de crise de légitimité du politique, l'élu ne peut se contenter de se référer aux procédés de démocratie représentative pour justifier ses décisions. La démocratie participative apparaît comme une manière de requestionner les ressorts de cette légitimité : « *la crédibilité du décideur et l'ancrage de la décision dans le tissu social sont aujourd'hui déterminants pour que celle-ci soit acceptée, et par conséquent applicable et effective* » (Gendron, 2014, p. 128). Dans cette perspective, Robert Dahl (1961) démontre que **même s'ils sont au pouvoir, les dirigeants peuvent de moins en moins gouverner s'ils n'ont pas l'approbation populaire.**

**Les élus de petites villes que nous avons observés privilégient ainsi la mise en œuvre de dispositifs participatifs dans leur projet urbain pour des enjeux de « paix sociale », voire pour répondre à des obligations réglementaires, davantage que pour améliorer les qualités d'usage, d'appropriation, ou mieux envisager les réponses à apporter en termes de conception.** Le maire B découvre, à l'issue du dispositif, l'intérêt de la participation à cet égard. Mais, comme ses homologues, il ne l'apprécie pas comme un enjeu fondamental ; l'implication des habitants reste seulement considérée comme un « plus ».

Les dispositifs participatifs des cas A et B n'ont, par ailleurs, pas pour origine des obligations réglementaires de concertation. En effet, l'article L103-2, créé par l'ordonnance n°2015-1174 de septembre 2015, prévoit l'obligation de concertation pour des projets urbains ou des aménagements « *ayant pour effets de modifier de façon substantielle le cadre de vie notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement* ». Les maîtres d'ouvrage ont alors obligation de rendre compte des décisions et des arguments justifiant celles-ci au regard des observations du public (article 120-1 du Code de l'Environnement, en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement intégré au préambule de la Constitution). Mais, en dehors de cette situation, les élus ne se sentent manifestement soumis à aucune obligation de ce type.

La « concertation » et l'explicitation des décisions dans les projets urbains ne vont donc pas de soi dans les démarches qui ne sont pas réglementairement soumises à ce principe d'incidence (importante) sur l'environnement. Or, celui-ci est toujours difficile à définir : on pourrait considérer que les missions A et B ont des incidences sur l'environnement puisqu'elles portent sur le centre-ville des deux collectivités et donc sur le cadre de vie des habitants. Pour autant, ces lois semblent appréhendées par les élus dans leur acception la plus réduite.

La mise en œuvre de projets urbains participatifs est ainsi encore confrontée à divers types d'obstacles à surmonter : une posture relativement méfiante du maire et de sa garde rapprochée à l'égard de toute disposition qui peut leur donner le sentiment qu'ils ne sont plus totalement maîtres de la décision ; un cadre réglementaire - et notamment l'article 7 de la charte de l'Environnement - qui reste finalement peu appliqué.

---

<sup>234</sup> Cette notion est apparue dans un contexte où les projets et les décisions publiques font l'objet de contestations grandissantes : « (...) elle est par conséquent teintée par la volonté des décideurs de mieux maîtriser les contestations dont leurs décisions peuvent faire l'objet » (Gendron, 2014). En effet, la notion peut être assimilée à des politiques publiques cherchant à rendre acceptables des projets qui ne le sont pas.

Nous distinguons, comme le propose Pierre Batellier (2012, 2015, 2016), la notion d'acceptabilité sociale de celle d'acceptation.

**Les consultants et leurs services techniques (nous y reviendrons ultérieurement) ont donc une capacité d'influence réduite sur l'ambition et le déroulement du dispositif participatif.** Jean-Claude Thoenig (1995) dénonce « *la relative méfiance que les élus manifestent à l'égard des experts et des techniciens* » qui sont maintenus sous contrôle et à l'écart de la conception. Les études continuent à être demandées aux consultants mais dans un cadre très délimité par le maire, et non débattu et négocié avec les habitants. Or, dans les situations auxquelles nous avons été confrontées, l'élu a des difficultés à appréhender toute possibilité de partage ou de délégation de la décision que suppose le projet urbain participatif. L'incertitude que génère la participation citoyenne le renforce dans cette position.

## **1.2.2 Un écart entre le vocabulaire employé et les pratiques : la difficulté pour les élus de déléguer la décision ou une partie de son élaboration**

À l'échelle nationale, Michel Koebel (2007) dénonçait au milieu des années 2000 une certaine « *Confusion des genres* » chez les personnels politiques : il citait Claude Allègre évoquant en 2006 la « démocratie directe » alors qu'il faisait allusion ... à la retransmission télévisée du conseil des ministres. Vantant tout l'intérêt de la démocratie participative sur France Culture, le 6 novembre 2006, Roselyne Bachelot, alors députée européenne, expliquait qu'il fallait revendiquer plus de représentativité pour l'élection des parlementaires français. En 2007, Marion Paoletti dénonçait les « *faux-semblants de la démocratie approximatives* » avec « *la valeur « démocratie participative » omniprésente dans le discours des élus locaux* » (Paoletti, 2007, p. 64). Nous avons pu constater **les mêmes approximations langagières mais aussi des décalages chez les élus locaux entre les discours et les actes** : « *sur le terrain, les pratiques restent floues sans qu'il n'y ait le plus souvent de redéfinition de la politique, des rôles et des places de chacun, bien au contraire* » (Paoletti, 2007, p. 65). À plusieurs reprises, ils emploient des mots tels que « coproduction » ou « participation » pour des situations dans lesquelles les habitants n'ont, en fait, pas été impliqués. La « concertation » dont il est question dans les cahiers des charges est à « mettre en œuvre avec les élus et les institutions » et ne mobilise pas l'habitant dans l'élaboration du projet. La maire de la commune A et son adjoint se présentent tous les deux comme très ouverts à la participation, voire avant-gardistes sur le sujet par rapport aux autres élus : « *Je suis contente que ce soit quelque chose que l'on ait mis en place avant que l'on en entende parler* »<sup>235</sup>. **Les entretiens semi-directifs révèlent, pourtant, leur appréhension très partielle des enjeux de la participation et sa réduction à un moyen d'acceptabilité sociale et à une manière de justifier des décisions définitives** : « *Après, les élus prennent leurs décisions, quelquefois ce n'est pas forcément ce que l'habitant avait décidé mais on a concerté* »<sup>235</sup>.

Alors que la maire A et son adjoint à l'urbanisme de la commune A défendent un schéma « sociocratique » et une « coproduction » avec les habitants, en réalité, ils mettent en œuvre un dispositif de l'ordre de la consultation. Certes, les habitants sont invités à donner leur avis, mais ils estiment que les élus doivent garder toute latitude pour décider, sans même avoir à référer de la manière dont ils ont tenu compte des attentes des habitants : ils réduisent l'ouverture des dispositifs aux riverains et aux commerçants, car il s'agit pour

---

<sup>235</sup> Entretien, Maire de la commune A, Mars 2018.

eux des personnes qui pourraient le plus remettre en question leurs décisions. Ils se préoccupent peu de savoir qui est concerné par le projet urbanistique, par l'ensemble des fonctions, usages qu'il met en question. Son apport démocratique, comme événement dans la commune susceptible d'intéresser tout habitant comme citoyen, ne les concerne pas plus. Or, de nombreux chercheurs ont mis en évidence l'importance de reconnaître l'habitant à la fois comme usager et citoyen d'un lieu. Dès 1967, Henri Lefebvre (1967), s'opposant à un mode de gestion des villes totalement technocratique, appréhendait l'espace urbain comme un bien commun accessible et transformé par ses habitants. Il considérait que chacun devait et avait droit à prendre part à l'aménagement et à la définition de son cadre de vie (Carrel et Neveu, 2014). Les élus de la commune B ont été d'accord avec le principe d'un dispositif participatif jusqu'à ce qu'ils réalisent que celui-ci était de l'ordre de la codécision ; la situation est alors devenue inconcevable et inacceptable, comme l'explique le maire : « *(les élus) veulent pouvoir, au bout du compte, tout décider* ».

À travers cette citation émerge la question du rapport qu'entretient le personnel politique avec l'incertitude. En effet, la participation a tendance à en générer, notamment dans les premières phases du projet urbain, si toutes les options sont considérées comme ouvertes. Elle suppose la mise en œuvre d'une démarche empirique et itérative dont les solutions se créent au fur et à mesure du processus. L'incertitude est un « *état caractérisé par le fait que l'on ne sait pas où aller, comment se comporter, quelle posture adopter* » (Thoenig, 1995) ; elle nomme une situation dans laquelle l'acteur se retrouve dépendant de son environnement. L'incertitude, selon Jean-Claude Thoenig renvoie à deux situations :

- **L'accès à des informations sur les événements futurs. En situation d'incertitude, l'élu ne dispose pas de telles informations :** « *Le futur lui paraît instable, opaque, fruit du hasard, aléatoire. L'acteur ne sait pas prévoir le lendemain* » (Thoenig, 1995). Le diagnostic de la mission C l'illustre : les habitants ont insisté sur la nécessité « d'actions concrètes à court terme » pour leur quartier. Ils ont conduit l'Agence Prigent à s'orienter vers un plan guide moins dessiné, mais testé sur le terrain et avec les habitants alors qu'elle avait prévu une étude urbaine « classique », avec la réalisation d'un plan guide. Il aurait été impossible à l'Agence Prigent de choisir une méthodologie totalement stabilisée au début du processus de projet.
- **La capacité que manifeste l'acteur pour traiter ces informations.** Face à l'incertitude créée par la participation, l'élu éprouve des difficultés à comprendre et à anticiper les liens qui peuvent ou non s'établir entre ses propres activités et son environnement. Il vit les événements en ayant le sentiment qu'il n'appréhende pas très clairement ces situations. Il est donc incapable d'anticiper le succès ou l'échec de ses actes et a du mal à trouver son positionnement face à l'environnement. C'est pourquoi mon intervention dans la mission B, au cours de laquelle Mme Prigent me présente aux élus comme « expert scientifique », a contribué à rassurer les élus face à un dispositif totalement inhabituel pour eux.

L'incertitude est difficilement appréhendée et acceptée par les élus qui craignent de sortir des sentiers battus et de subir des risques d'ordre juridique ou pénal. En effet, selon les premiers résultats d'une consultation générale organisée auprès d'élus locaux, achevée le 31 janvier 2018 (Gatel et Kerrouche, 2018), ce type de

risque figure en troisième position des difficultés qu'ils avancent le plus fréquemment pour expliquer une « crise des vocations ». Ce résultat n'étonne guère : bien que la mise en cause pénale des élus demeure un phénomène rare, le nombre des poursuites engagées ne cesse d'augmenter. En outre, les élus, notamment locaux, exercent leurs fonctions au sein d'un enchevêtrement de textes législatifs et réglementaires, sur des sujets aussi techniques que le droit de l'environnement ou des données personnelles, qu'ils sont censés maîtriser. Leur responsabilité pénale (article 121-3 du Code pénal) peut concerner tous les faits infractionnels survenus à l'occasion du fonctionnement de leur commune : actes intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions ; infractions non intentionnelles commises par eux-mêmes ou l'un de leurs préposés. L'incertitude générée par le dispositif participatif, qui peut être perçue comme une source de risques, ne peut être assumée que par le DGS (cas C) ou le maire (cas B), qui incarnent le pouvoir local. Les services techniques envisagent en effet difficilement de les assumer à la place du politique ou de sa « garde rapprochée ». Or, à l'échelon intercommunal, l'élu municipal perd une partie de son pouvoir au profit d'une technocratie. On peut alors s'interroger sur sa capacité à prendre des risques et donc à innover dans ce nouveau contexte, sans la présence du responsable politique et/ou de ses proches (adjoints, DGS) à ce niveau.

### 1.2.3 « Qui Gouverne ? »<sup>236</sup> : participation, transparence et système décisionnel

La décision est souvent appréhendée comme une situation de choix face à plusieurs réponses possibles : « décider, c'est choisir de façon rationnelle une bonne option » (Brassac et Fixmer, 2004, p. 112). Cette approche issue des théories prescriptives aborde la décision comme un « *exercice raisonné de la pensée* » (Brassac et Fixmer, 2004, p. 118), tandis que celle issue des théories descriptives propose de l'envisager sous l'angle processuel. Alors que les premières théories mettent en avant une décision qui serait prédéterminée par la situation, la deuxième suppose que les acteurs d'une décision adoptent une démarche spontanée, en dehors de la norme, et opportuniste (Grégori, 1999) : c'est cette dernière configuration que nous observons dans le cadre de nos études de cas. **Les décisions, lorsqu'elles sont élaborées sans l'implication des habitants, sont le résultat de jeux de pouvoir et d'intérêts personnels entre des acteurs influents sur le pouvoir municipal** comme l'illustre le cas B ; plusieurs plans-guides ont été abandonnés sans argument explicite lié à l'instruction technique du projet, mais surtout pour ne pas froisser quelques membres du conseil municipal et les propriétaires terriens de la commune.

Les entretiens semi-directifs nous ont révélé des processus décisionnels opaques au sein des maîtrises d'ouvrages des cas B et C au début des missions. Dans son livre « Qui gouverne ? », le politologue Robert Dahl (1961) constate, à partir de l'exemple de la ville de New Haven dans le Connecticut, la pluralité d'élites qui constituent la municipalité. **Élus, groupes d'intérêt, associations... sont en compétition. Ils s'opposent et s'allient pour prendre des décisions communes, phénomène qu'il qualifie de**

---

<sup>236</sup> Robert Dahl, 1961.

« **polyarchie** ». Dans le cas B, le maire concentre le pouvoir mais doit intégrer l'avis de notables ou de propriétaires influents. Ainsi, la chapelle de la ville B appartient à la mairie, mais le maire l'explique ouvertement, « *je n'ai aucun droit de regard ... et je n'en ai même pas les clefs* ».

Comme nous l'avons vu précédemment, **les instances d'élaboration de la décision ne sont pas forcément celles qui sont censées l'être, en théorie, au plan réglementaire ou officiel** : alors que le conseil municipal B constitue en principe un lieu de délibération, une partie de la décision s'élabore avec le Bureau composé du maire et de quelques adjoints censés lui être fidèles. Elle se prend dans des assises informelles non officialisées et non identifiables par le citoyen lambda. Dans le cas C, le système décisionnel qui a été officialisé implique le Conseil citoyen, l'Agence Prigent et le maître d'ouvrage, mais il comporte aussi une face plus officieuse non explicitée dans le dispositif, avec le bailleur et les acteurs du Contrat de ville. Notre travail confirme ce que soulignait, au début des années 2000, Marion Paoletti (2007, p. 8) : « *Comment les lieux de décision que sont supposés être les collectivités locales pourraient-ils efficacement associer des citoyens alors que, d'une part, les décisions se prennent souvent ailleurs et à quelques-uns et que, d'autre part, ces institutions représentatives sont peu habituées à la collégialité et à la discussion ?* ».

**Or, la démarche participative vient bousculer ces processus décisionnels établis souvent de manière très opaque** : « *Faire une place à la délibération et à la concertation avec les habitants dans la politique locale oblige enfin à concevoir sur un nouveau mode l'action publique. Il s'agit d'accepter une complexification de la prise de décision* » (Blondiaux, 2001). Alors que certaines décisions pouvaient être prises entre quelques adjoints ou par un conseil municipal influencé par des intérêts particuliers non objectivés ou par des relations personnelles, la participation suppose de dessiner et rendre transparentes les instances délibératives où s'élabore la décision. Ainsi, quand l'avancement du plan guide a été affiché au fur et à mesure sur les panneaux de la commune B, les élus ont difficilement pu faire machine arrière puisque les arbitrages des panels élus et habitants étaient écrits noir sur blanc et accessibles à tous. Les dispositifs participatifs sont basés sur des relations de confiance, engageant les participants uns envers les autres pour maintenir leur implication dans le projet urbain. À cet égard, il est nécessaire d'argumenter, de justifier au fur et à mesure les décisions prises, et donc de rendre transparents le processus et les instances. Chaque décision est discutée avec des participants aux intérêts divergents et est instruite à partir d'informations partagées issues des différentes enquêtes et études menées. Elle devient par conséquent plus difficile à contester. Ainsi, dans le cas B, l'implication du « panel » habitants a permis de dépasser l'influence des groupes de pression traditionnels et de réorganiser le système de décision.

L'élaboration de la décision est au cœur des réflexions des acteurs sur les démarches participatives. L'enjeu dans l'élaboration d'un projet est donc de pouvoir identifier les conflits d'intérêt qui y sont potentiellement liés, afin de pouvoir ensuite mieux les dépasser. Il s'agit donc **de comprendre quels sont les acteurs politiques, techniques, voire les groupes de pression en présence sur le territoire, et de ré-établir un équilibre décisionnel fondé sur l'argumentation et la transparence.**

Or, les élus appréhendent difficilement cet enjeu de clarification du processus de décision que posent les démarches participatives. Ils acceptent éventuellement d'impliquer des habitants **mais sans chercher à remettre en question plus largement la manière dont les arbitrages et les décisions s'organisent.**



Pourtant, dans nos trois études de cas, la stabilisation du système décisionnel s'est révélée un préalable indispensable au bon déroulement d'un premier projet urbain participatif :

- **Le cas A** : le système décisionnel est faible : malgré l'adjoint et le maire qui défendent le dispositif participatif, celui-ci peine à se mettre en œuvre. La création de la commune nouvelle vient définitivement stopper celui-ci. Le temps, les changements de rôle, la violence qu'engendre une telle fusion relègue la participation au second rang.
- **Le Cas B** : le système décisionnel incluant les habitants prend du temps à être établi mais, une fois calé, le dispositif participatif se déroule sans encombre.
- **Le Cas C** : le système décisionnel se stabilise, en incluant le Conseil citoyen à l'issue de la 1<sup>ère</sup> mission.

**Or, cette stabilisation du système décisionnel nécessite un temps long qui n'est généralement pas inclus dans la mission d'une AMO concertation, notamment dans le cadre d'études engagées par des petites villes ; il paraît difficile d'en convaincre les élus.** Considérant qu'elle est un préalable nécessaire, l'Agence est arrivée à l'imposer mais sans pour autant être rémunérée. S'engager dans des actions participatives, sans que cette question soit résolue, engendre nécessairement des difficultés telles que le décrochage de l'objet et de la temporalité de la participation avec ceux du projet urbain (cas A et B) ; ou encore la démobilisation de certains habitants (cas A, B, C).

Ainsi, l'élaboration d'une décision transparente et argumentée, à même d'être partagée ou tout au moins comprise, suppose plus largement l'organisation d'une démarche de projet construite, avec des principes partagés à la fois par la maîtrise d'ouvrage et l'AMO : les structurations du projet urbain et du dispositif participatif sont intimement liées dans l'élaboration de la décision mais ne sont encore pas systématiquement abordées ainsi.

Cette décision peut être difficile à argumenter et à rendre transparente, avec l'avènement de l'échelon intercommunal qui transforme progressivement le rôle de l'élu municipal.

### **1.3 La place de l'intercommunalité : le rôle de l'élu municipal transformé**

Nos trois études de cas montrent des rapports différents des élus maîtres d'ouvrage, et notamment du maire, à l'intercommunalité :

- Cas A : Une maîtrise d'ouvrage qui s'exerce à l'échelle communale et qui augmente en termes de taille et d'ingénierie de projet en cours de mission.
- Cas B : des élus s'affranchissent de l'intercommunalité, car ils craignent de ne plus avoir la capacité de faire le projet.

- Cas C : une maîtrise d'ouvrage s'exerce à l'échelon intercommunal.

Ces trois situations mettent en évidence à la fois une restructuration de l'échelon communal et une perte de pouvoir à l'échelle municipale pour certains élus, plus ou moins bien ressentie. Le renforcement de l'intercommunalité et la fusion des communes rebattent les cartes du jeu de la démocratie locale, tant du point de vue politique que du rapport élu/ technicien et élu/ citoyen.

### 1.3.1 Une intercommunalité qui rebat les cartes de la démocratie locale

« *Le développement massif de l'intercommunalité s'est produit sans démocratisation concomitante* » (Desage et Guéranger, 2011) : c'est effectivement le constat que nous faisons au regard de nos trois études de cas.

**Dans un contexte de renforcement de l'échelon intercommunal, la création des communes nouvelles et des intercommunalités remet en question les « manières de faire » habituelles des collectivités pour l'élaboration d'un projet urbain.** Le cas A illustre une situation extrême où des intercommunalités, déjà en pleine possession de compétences comme l'urbanisme, décident de fusionner afin de créer une communauté d'agglomération. L'adjoint au maire et le DGS de la commune nouvelle A **évoquent la brutalité du processus pour les habitants, les élus et les services techniques.**

En effet, le maire de la commune A perd, en cours de son mandat, son pouvoir et ses prérogatives lors de la fusion au profit de la commune nouvelle, tout comme ses adjoints du conseil municipal. Alors que certains élus, les maires, en particulier, sont relativement enclins à cette transformation, d'autres la subissent durant cette phase de transition. En effet, le mandat 2014-2020, dans lequel s'inscrit notre travail de thèse, est particulièrement éprouvant pour les élus : une partie d'entre eux, élue à l'échelon municipal, n'a pas mesuré le poids de l'échelon intercommunal et a dû évoluer.

Pour les habitants, **cette démarche est d'autant plus soudaine qu'elle a été peu publicisée et qu'ils y ont été peu préparés** : dans le cas de la commune A, les élus reconnaissent le manque de diffusion d'informations et soulignent la difficulté qu'ont leurs administrés à identifier les compétences des nouveaux élus.

Les habitants se réfèrent aux acteurs politiques qu'ils ont élus. Or, dans le cadre de la commune nouvelle A, pendant quatre ans, les habitants ont, comme référents, des personnes pour lesquelles ils n'ont pas voté et qu'ils ne connaissent pas. Ainsi, lorsque l'adjoint à l'urbanisme de la commune demande à un habitant qui le sollicite de s'adresser à l'ancienne maire de la commune A devenue « maire déléguée », il lui explique :

- « *Est-ce que tu es allé voir l'adjoint à l'urbanisme de la commune nouvelle ?*
- *Oui, il m'a dit des choses mais c'est toi le maire de la commune : qu'est-ce que t'en penses ?* »

On observe, par ailleurs, **une perte de compréhension du processus et une opacification des lieux de pouvoir pour le citoyen** comme le soulignent Fabien Desage et David Guéranger (2011). Les schémas d'acteurs du cas C, que nous avons reconstruits grâce aux informations recueillies lors des entretiens semi-directifs, illustrent la manière dont le consultant vit cette situation au cours de sa mission. Pour ces deux

auteurs, les institutions et les politiques intercommunales font figure d'objets « doublement confisqués », constat que nous rejoignons à travers nos études de cas.

Confisquée, la démocratie l'est aussi par **les élus à travers un ensemble de négociations qui s'effectuent en coulisse, loin des conseils municipaux et des citoyens** : « *Ces conditions rendent difficiles, voire impossibles, la publicisation, la mise en débat et donc in fine la politisation de l'action intercommunale* » (Desage et Guéranger, 2011, p. 12). **A l'instar de l'échelon municipal (comme l'illustre le cas B), l'échelon intercommunal ne donne pas à voir lisiblement les lieux de décision et donne les pleins pouvoirs à certains maires** : « *le fonctionnement collégial de l'intercommunalité a certes pour effet d'affaiblir les conseils municipaux et leur maîtrise sur les politiques publiques, mais renforce dans le même temps son premier magistrat, promu représentant quasi exclusif de la commune auprès de l'EPCI, et réciproquement* » (Desage et Guéranger, 2011, p. 196). En théorie, les conseillers municipaux choisissent ceux qui les représentent dans l'EPCI et qui éliront l'exécutif communautaire. En pratique, c'est davantage une question de cooptation et « *quand il s'agit d'une petite commune, le maire est presque automatiquement désigné représentant communautaire, ce mandat est devenu central dans l'accomplissement de leur fonction* » (Desage et Guéranger, 2011, p. 197).

C'est effectivement le cas dans les deux petites villes B et C : le maire de la ville B est vice-président à la mutualisation des moyens et des ressources ; le maire de la ville C, polarité principale du territoire, est aussi président de l'intercommunalité. **Les transferts de compétences ne dépossèdent donc pas automatiquement la commune : certains élus, lorsqu'ils sont stratégiquement positionnés au sein de l'intercommunalité, tirent leur épingle du jeu et peuvent en faire bénéficier leur ville.**

Le cas B met en évidence la faible traçabilité de la décision à l'échelle municipale ; or, on retrouve finalement les mêmes mécanismes à l'échelon intercommunal, comme l'illustre le cas C où les interlocuteurs sont difficilement identifiés par le conseil citoyen et l'Agence Prigent. Des représentants de la ville et de la ComCom se succèdent et se relaient au cours de la mission C, sans que l'Agence ni le Conseil citoyen ne soient en capacité de comprendre le statut de chacun. **Ni le concepteur, ni le citoyen ne cernent où se préparent les décisions.** Dans le cas C, le maire-président garde le pouvoir et sollicite, selon ses besoins, le DGS de l'intercommunalité ou celui de la commune, sans respecter les prérogatives des territoires concernés.

### 1.3.2 Faible représentativité et technicisation des élus intercommunaux

La démocratie est aussi confisquée par les spécialistes de l'intercommunalité, présentée comme « *l'affaire des réformateurs et des experts* » (Desage et Guéranger, 2011), en particulier dans ses premiers domaines d'intervention (Transport, Déchets, Assainissement) et sur les questions de fiscalité, droit et finances.

Pour autant, ce renforcement du rôle des maires des intercommunalités ne s'exerce pas de manière uniforme. Certaines catégories socioprofessionnelles y sont très peu présentes (les femmes ou les ouvriers, entre autres) tandis que le parcours scolaire, universitaire ou comme « notable local » pèse davantage sur les carrières des élus (Le Saout, 2000 ; Vignon, 2011). L'activité professionnelle du maire de la commune B explique en

grande partie sa nomination à la *Mutualisation des moyens et des ressources* de l'intercommunalité B. Le maire C s'inscrit davantage dans une dynamique de réseaux d'élus dans laquelle il a su s'inscrire.

La loi Joxe (6 février 1992) et la loi Chevènement (12 juillet 1999) ont fait évoluer les modalités de coopération entre les communes en changeant leur nature. Le cas A illustre bien cette évolution : d'un ensemble de conseils municipaux de petites villes associés au sein d'un syndicat intercommunal qui permettait de gérer les besoins ponctuels que les communes pouvaient difficilement satisfaire elles-mêmes (voirie, ramassage des ordures ménagères) avec un budget alloué, à une communauté d'agglomération avec un budget propre et un pouvoir de décision dans des domaines tels que l'urbanisme, les EPCI deviennent des acteurs incontournables sur le territoire local.

L'évolution du syndicat intercommunal à une agglomération urbaine, de la petite ville à une commune nouvelle puissante, engendre « *une division du travail politique et un développement de nouveaux circuits d'accès au pouvoir local* » (Vignon, 2010, p. 190). Les conseillers municipaux de la commune nouvelle A, choisis parmi les conseillers communautaires de la communauté d'agglomération, et les conseillers municipaux des communes qui composent la commune nouvelle, n'ont pas été désignés par la population intercommunale mais par leurs « *pairs, dans le cadre d'une élection au second degré* » (Le Saout, 2000). Une technicisation du travail politique vient renforcer des profils d'élus ayant des savoirs d'ordre managérial (Vignon, 2010, p. 193). Ainsi le DGS C le précise : « *Dans le peu de compétences qui restent dans les mairies, c'est de l'État civil, c'est de la gestion du quotidien...il n'y a pas grand-chose d'intéressant, il n'y a plus de démarche de projet. Ce sont les intercommunalités, les communautés d'agglomération qui ont aujourd'hui le pouvoir puisque tout a basculé vers elles. Ce sont elles qui ont toute la démarche de projet du territoire* ».

Sébastien Vignon préfère utiliser le concept de « semi-professionnalisation » pour caractériser le personnel politique intercommunal représentant de petites communes qui tendent à « *vivre pour, sans vivre de, la politique* » (Vignon, 2010). Ainsi la notabilité et la connaissance du local ne suffisent plus pour les élus, il s'agit de contribuer à « *élaborer des « diagnostics », à mettre en forme des projets et à les suivre* » (Vignon, 2010, p. 196). Sébastien Vignon fait l'hypothèse que ce modèle de l'élus s'impose aux prétendants pour des postes intercommunaux, mais aussi progressivement à l'ensemble des élus ruraux et périurbains : « *Ne peut « se décréter » comme « nouveau professionnel du « local » qui veut...* » (Vignon, 2010, p. 196).

Nous confirmons donc que le jeu intercommunal conduit à réduire la fonction de représentation politique au profit d'une capacité à traiter des problèmes techniques (Vignon, 2010, p. 203). On arrive alors à un avènement de « l'élus expert » (Moquay, 1997) qui exerce à l'échelon intercommunal, sans lien direct avec les habitants. Ces élus s'appuient généralement sur une posture managériale fondée sur l'efficacité technique et la rentabilité économique : cette posture rentre difficilement en résonance avec le temps long et l'incertitude que génère la participation. Le DGS de l'intercommunalité C explique qu'il détient une partie du pouvoir, le maire-président éprouvant des difficultés à suivre les dossiers à l'échelon intercommunal : « *L'élus, il ne connaît pas suffisamment ses sujets, ce travail de représentation aujourd'hui n'est plus suffisant. Donc l'élus est petit à petit dépossédé de son rôle : le rôle de représentation et le travail devient de plus en plus technique, mine de rien technique dans les approches, dans les méthodologies, dans les façons d'appréhender, si l'élus n'est pas complètement imprégné de ces choses-là cela ne marche pas* ».

### 1.3.3 Le maire, relais d'expression du citoyen avec des prérogatives réduites

La création de la commune nouvelle A, - tout comme le cas B -, illustre le passage soudain, et relativement brutal, de petites villes peu structurées en termes de services techniques à une structure se composant de deux échelons de décision, l'agglomération et la commune. La commune devient l'échelon qualifié par les élus de « proximité », et **l'élu municipal, démuné de prérogatives, apparaît surtout comme un relais d'expression du citoyen, « l'élu médiateur »** (Paoletti, 2001) **dans un contexte de renforcement de l'échelon intercommunal :**

- Cas A : le maire A, devenu maire délégué, perd alors tout pouvoir de décision au profit de l'adjoint aux réseaux de la commune nouvelle, qui ne connaît pas la commune et n'a pas suivi le projet. La maire A est simplement présente et se met en retrait lorsqu'il s'agit de poursuivre la démarche.
- Cas B : le maire joue un rôle fondamental vis-à-vis du citoyen : il est un facilitateur entre les élus du conseil municipal et les habitants. On voit cependant les difficultés auxquelles il est confronté du fait d'une absence de soutien technique.
- Cas C : le DGS et la Chargée de Lien Social jouent le rôle de facilitateurs, mais cette configuration pose des questions de légitimité vis-à-vis des autres élus et des acteurs partenaires de la commune. La décision et les débats opérationnels sur le projet ont lieu dans des sphères distinctes.

**Le maire a plus ou moins d'impact sur l'échelon intercommunal selon le poste qu'il y occupe, et donc de poids pour peser sur les dossiers concernant sa commune.** Nos trois études de cas portent sur des micro-opérations particulièrement territorialisées. Dans le cas C, certains acteurs jouent un rôle direct auprès des citoyens : la Chargée de Lien Social de l'intercommunalité connaît particulièrement bien le territoire, elle mobilise les habitants et remonte au DGS, ainsi qu'à l'Agence Prigent, leurs paroles. Les prises de décision du DGS (et du maire-président), ainsi que les propositions de l'Agence Prigent, sont sans cesse ancrées dans des questions propres au quartier des Châtaigniers.

**Ainsi, on peut s'interroger sur l'absence d'acteurs et, en particulier, d'élus connaissant et ayant à cœur de défendre le territoire en projet, à l'échelon intercommunal.** Dans le cas C, les élus de l'intercommunalité sont absents parce que le maire-président les a évincés, mais aussi parce que contrairement aux élus de la ville, *« ils ne sont pas intéressés par le quartier »*<sup>237</sup>.

Si l'élu municipal n'a pas de pouvoir, avec qui et selon quels intérêts sera discutée la décision qui sera prise à l'échelon communautaire ? Ainsi, la maire de la commune A défend son lien privilégié avec les habitants : *« moi je suis élue au département, bah heureusement que j'ai un pied dans la commune parce que sinon on est complètement déconnecté... et je me demande comment on peut se battre pour un territoire, déjà quand on n'habite pas le territoire, et qu'en plus on n'a pas de lien nulle part. (...) Pour moi, tu ne peux pas défendre un terrain que tu ne connais pas ».*

Dans le fonctionnement de la commune A, la maire et l'adjoint restent présents dans le projet urbain participatif bien qu'ils ne puissent pas peser sur la décision. Ils sont censés faire remonter les réactions du

---

<sup>237</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

terrain ; pour autant, celles-ci alimentent très peu la décision : « *Cet enfermement dans la proximité constitue en fait la contrepartie presque inéluctable de la mise en place de micro-espaces de participation. S'il est possible et souhaitable de favoriser la délibération à l'intérieur de chaque quartier ou a fortiori de chaque sous-quartier, l'harmonisation des points de vue et des intérêts à l'échelle de la ville, si savamment et démocratiquement organisée à Porto Alegre, constitue un sérieux défi à relever* » (Blondiaux, 2001).

Par ailleurs, contrairement aux élus urbains qualifiés de « professionnels de la politique », ceux des petites villes rurales sont habituellement désignés comme des « amateurs » (Marmont, 2010). La littérature des années 1990 a mis en valeur l'effacement progressif de la figure du « *petit maire, père protecteur* » (Faure, 1991) au profit de l'espace villageois recomposé ; les modes de légitimation de leur action et de leur représentativité ont évolué. La scène politique villageoise possède encore une spécificité, qui est celle de « *l'interconnaissance entre élus et électeurs qui conditionne les normes et les valeurs de la gouvernance municipale rurale* » (Marmont, 2010, p. 116). Nous l'identifions aisément à travers les cas A et B : les maires expliquent tous les deux entretenir des liens d'amitié avec certains élus, en dehors de leur fonction politique. Or, ils expriment également la difficulté d'affirmer leur position de maire et de provoquer le débat dans ce contexte d'interconnaissance forte.

On observe donc une forte influence de l'échelon intercommunal sur les projets urbains participatifs. **Sur des micro-opérations qui nécessitent une connaissance fine du territoire concerné, l'intercommunalité, comme maître d'ouvrage, suscite des interrogations sur l'implication des élus du conseil communautaire, porteurs d'un projet d'un territoire à grande échelle, mais qui ont peu, voire pas, d'attaches à l'espace qui accueille le projet.**

Dans un tel contexte, on peut supposer que le projet urbain tendra, de plus en plus, à être pris en charge par des sociétés d'aménagement externes, qui n'ont pas forcément le souci de l'existant et de la prise en compte des attentes des habitants les plus impactés. Selon les liens politiques qu'elle entretient avec le niveau intercommunal, la demande de participation de la commune directement concernée ne sera pas forcément acceptée, rendant la mission d'autant plus délicate pour le bureau d'études à qui elle a été confiée. Ou inversement, sur un projet délicat qui l'oppose par exemple à un propriétaire ou opérateur privé, l'édile municipal pourrait avoir tendance à se décharger de sa fonction d'élus de proximité et ne pas souhaiter soutenir l'opérateur dans la mise en place d'un dispositif participatif<sup>238</sup>.

Cette situation déstabilise dans les cas étudiés, les modes de travail et d'organisation des communes et rend difficile le suivi qualitatif des projets urbains et de la démarche participative, par la maîtrise d'ouvrage, les élus et les techniciens. Or, ce suivi apparaît fondamental pour maintenir la cohérence des choix, la confiance des différents acteurs en la démarche, et donc le niveau de participation des habitants souhaité.

Pour faire face à cette difficulté, **le système « projet » pourrait comprendre un groupe de pilotage composé d'élus de la petite commune concernée et de l'échelon intercommunal.** Associés dans la même instance, ils délibèreraient ensemble. Car on observe avec la commune nouvelle A, les risques de la mise en place d'un dispositif purement hiérarchique, tel que l'envisagent le maire-président de

---

<sup>238</sup> Une discussion avec un promoteur privé sur cette question nous a montré que nombre d'entre eux n'étaient pas ouverts à la question de la participation. Or lorsqu'ils le sont, ils font face à l'absence des élus qui se déchargent du portage politique du dispositif, le maître d'ouvrage n'étant plus la collectivité qui accueille directement l'opération.

l'agglomération et la DGS de la commune nouvelle : « *cinq ou six élus stratégiques, un réseau d'élus ensuite qui fait confiance à ces élus stratégiques, et puis des élus de terrain, de proximité qui sont des courroies de rappel en fait, les courroies de transmission...* ». Dans cette structuration, les élus de terrain n'ont aucun pouvoir de décision et participent peu, voire pas du tout, à l'élaboration de celle-ci. Placés dans cette situation de quasi subordination, certains élus font de la rétention d'informations et ne jouent pas les « courroies de transmission » imaginées entre les élus de la commune nouvelle et les élus et habitants du territoire de la commune déléguée.

Une seule instance de pilotage fédérant ces deux niveaux permettrait peut-être de dépasser cette difficulté et aurait le mérite de structurer la décision en rendant plus transparente ses modalités.

**Car pour qu'il y ait de la transparence, il faut qu'il y ait une instance délibérative identifiée, et que les citoyens sachent où se prend la décision et à quel moment.** Or nous allons voir que ces principes sont difficiles à faire respecter.

## 2 L'élu de petite ville, un maître d'ouvrage occasionnel dépourvu de capacité d'instruction du projet urbain participatif

Dans le cadre de notre thèse, l'utilisation d'indicateurs permettant d'évaluer la portée de dispositifs participatifs a mis en exergue la difficulté de mener à bien des démarches participatives dans un contexte de petite ville avec une maîtrise d'ouvrage « inexpérimentée ». **Les critères favorisant une portée effective de la participation dans le projet urbain, qui ont été les plus difficiles à assurer lors des expériences évoquées, sont ceux d'intégration, de continuité et de transparence.** La faible structuration des services techniques, l'absence de compréhension, voire de formation, des élus sur des questions telles que les temps forts du projet dans leur articulation avec le dispositif participatif, expliquent sans doute cette situation.

### 2.1 La relation étroite et ambiguë entre les élus et leurs services techniques

#### 2.1.1 Le couple maire-président/DGS

L'exercice du pouvoir « *est de plus en plus devenu une affaire collective dans les communes* » (Cadiou, 2015b). **L'élu ne peut être appréhendé seul, sans ses services techniques, et tout particulièrement sans son Directeur Général des Services, avec qui il entretient, le plus souvent, une relation étroite.** Lorsque le projet concerne un sujet crucial pour la commune, le maire de petite ville porte de manière officielle le projet avec éventuellement un ou deux adjoints (A, B) ; sinon il le délègue à son DGS de confiance (C). Les travaux de Christophe Besley et Nicolas Golovtchenko (2001) sur le pilotage politique dans un contexte de petites communes s'en trouvent confortés : « *le maire garde la maîtrise des projets, leur montage financier et les négociations partenariales* » (Besley et al., 2001, p. 167).

**Comme dans les projets urbains de grande ville (Idt, 2009), les techniciens de petites villes intégrés au projet, et en particulier les DGS, ne sont pas de simples exécutants.** En effet, le maire de la ville B s'appuie sur le DGS et l'intègre dans sa « garde rapprochée » : il accompagne le maire dans ses décisions. **À l'échelon intercommunal, la complexification des dossiers et la multiplicité des projets à suivre, couplées au déploiement de services techniques de plus en plus formés, dépossèdent l'élu d'une capacité de positionnement sur une question, au profit d'acteurs techniques tels que le DGS :** « *L'élu ne connaît pas suffisamment ses sujets, ce travail de représentation aujourd'hui n'est plus suffisant. Donc l'élu est petit à petit*



*dépossédé de son rôle* »<sup>239</sup>. Dans le cas C, le maire-président délègue le portage politique de la mission au DGS par manque de temps, mais surtout d'intérêt. Le DGS C se comporte comme un élu de grande ville (Idt, 2009), prend une grande partie des décisions, et en est pleinement conscient : « *Le pouvoir dans les collectivités, il est plutôt dans les mains des DGS, plutôt que de l'élu... Dans les collectivités comme ici, c'est très net : sinon cela ferait très longtemps que je serais parti, c'est ça qui est intéressant. On dit toujours que dans les ministères est-ce que c'est vraiment le ministre qui décide ou est-ce que ce sont les cabinets... ?* » Ainsi, le DGS intercommunal du cas C correspond tout à fait au type que David Guéranger (2016) qualifie de « commissaire ». Sa mobilité professionnelle l'a conduit à occuper des postes très différents et il est le « *compagnon de route d'un élu important (souvent cumulard) à qui il doit en partie sa nomination. Il conçoit sa légitimité (... à aux singularités de sa trajectoire ...) plutôt que sur les diplômes et les savoirs* » (Guéranger, 2016). Il apparaît aux yeux des élus comme directement lié au chef de l'exécutif et n'hésite pas d'ailleurs à les évincer, tout comme il court-circuite l'avis des techniciens afin d'accélérer le processus de projet

**On observe ainsi une relation étroite et ambiguë entre l'élu et le DGS** (Cadiou, 2017 ; Forray, 2017). Ce couple est peu identifié dans le cas A, car le DGS est mobilisé par d'autres études urbaines en cours, estimées plus importantes (le PLUi). Les DGS des cas B et C sont les uniques « pilotes de projet » (Idt, 2009). **Contrairement à des contextes de projets métropolitains complexes (Idt, 2009), les DGS restent, dans des micro-projets, les principaux, voire les uniques interlocuteurs et référents techniques, notamment pour les prestataires extérieurs comme les AMO ou les maîtres d'œuvre.** Dans leur relation avec les élus, Ils apparaissent plus proches du maire/président.

**Le DGS se politise donc, et tend, à l'échelle intercommunale, à porter le projet à la place de l'élu.** Cette posture peut s'expliquer en partie par l'écart générationnel, et de diplôme, observé par Sébastien Vignon (2010).

**Enfin, dans certains contextes de petites villes, le maire se technicise afin de pallier le manque d'ingénierie en interne, ou par peur de déléguer aux services techniques.** Le cas B illustre parfaitement cette posture d'un maire qui pilote le projet sur ses aspects politiques et techniques : le manque de temps et l'absence du DGS aux ateliers de participation positionnent le maire au cœur des interactions techniques avec l'Agence Prigent. Cette position ne semble pas le déranger, mais lui demande un investissement énorme - le maire reconnaît être épuisé par son mandat. Il en découle des instabilités dans le déroulé du projet : en journée, l'interlocuteur privilégié de l'Agence Prigent est le DGS ; pour les réunions qui ont lieu le soir avec les habitants, le maire prend le relais. Or, ce dernier n'est pas toujours tenu au courant des informations dont il aurait besoin pour préparer l'animation, ce qui génère des formes d'improvisation inconfortable pour l'Agence et vis-à-vis des habitants. Cette situation est aussi constatée par le maire-président de la commune nouvelle A qui explique : les élus « *doivent comprendre la différenciation de l'élu par rapport à l'agent, et le rôle de l'agent par rapport à l'élu et puis qu'on arrive à les familiariser avec ces logiques de qu'est-ce qu'on attend d'eux en fait ... c'est quoi l'expertise politique dont je parlais tout à l'heure, ça veut dire quoi, sur quoi vous devez décider et sur quoi vous devez pas être, aujourd'hui moi j'ai plein d'élus qui dans leur tête sont chefs de service, et du coup c'est extrêmement compliqué pour eux* ».

---

<sup>239</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

## 2.1.2 Des DGS davantage en capacité d'appréhender les enjeux de la participation que leurs élus

Nous avons constaté précédemment que les élus intercommunaux devaient se techniciser pour répondre à la complexité croissante des projets notamment intercommunaux. **Or, Sébastien Vignon (2011) souligne un décalage croissant entre la nouvelle génération de services techniques et les élus de petites villes, « très diplômés et spécialisés dans les arènes décisionnelles des espaces ruraux », ce qui peut « (...) générer des effets pervers . En effet, les modèles que les salariés des nouvelles structures politico-administratives locales ont acquis au cours de leur cursus universitaire, peuvent paraître inadaptés aux élus des village, c'est-à-dire en décalage avec leurs propres pratiques et représentation du développement local, par leur aspect trop théorique ou trop ambitieux »** (Marmont et al., 2010). C'est un phénomène que nous avons observé dans le cas de la ville B, où le DGS entretient une relation de confiance avec le maire et envisage la structure communale comme une entreprise.

Cet écart entre les services techniques et les élus se perçoit à travers les discours qu'ils portent sur la participation et leur rapport à la question du « projet » (Tableau 21). En termes de participation, les deux DGS principaux ont été moteurs dans les missions B et C. Le DGS du cas B est un « précoce » (Durat et Brémaud, 2014), il a accédé à ses fonctions en moins de 5 ans tandis que celui du cas C est un « alpiniste », il est parvenu à son poste après une quinzaine d'années dans la fonction publique. **Bien que leurs profils soient différents, il leur a semblé pertinent de mettre en place un dispositif participatif pour des raisons variées, dépassant la problématique de l'acceptabilité sociale.** Contrairement aux élus, **les deux DGS envisagent la participation comme un moyen d'améliorer le contenu du projet urbain :** « cela permet de penser au maximum les détails pour répondre aux attentes et aux questions des uns et des autres ». Ils placent l'habitant au cœur des réflexions. Le DGS C estime que la participation est aussi un apport pour les élus et les services techniques.

Tableau 21 : Expressions des DGS associées à l'implication des habitants

Acteurs	Expression associée à l'implication des habitants	Expressions utilisées pour qualifier ou justifier l'implication des habitants	Justification de l'implication des habitants
DGS B	Concertation, démarche participative	« Cela crée quelque chose en termes de vie sociale sur le territoire. Ce genre de méthode-là répond le mieux à l'idée de dépoussiérer, animer le centre-ville, inviter les gens à sortir, se rencontrer... l'inverse d'une cité-dortoir ! »	<b>Créer du lien social</b>
		« C'est une participation qui va au-delà du projet (...) les gens sont appelés à s'intéresser à la chose publique »	<b>Ouvrir les habitants à la démocratie</b>
		« Cela permet de penser au maximum de détails pour répondre aux attentes, aux questions des uns et des autres »	<b>Intégrer les usages et les besoins des habitants dans le projet</b>
		« Cela permet d'éviter les emmerdes à venir »	<b>Éviter les conflits</b>
DGS C	Participation citoyenne	« L'objectif, c'était d'éviter ce que l'on avait fait il y a 4 ans après une réhabilitation où tous les élus étaient contents mais en discutant avec deux ou trois personnes du quartier qui m'expliquaient qu'à l'intérieur rien avait changé, les problématiques fondamentales étaient les mêmes ! »	<b>Permettre de faire un projet plus pertinent en accord avec les besoins</b>
		« Il y a le fait qu'à un moment donné les gens puissent s'exprimer »	<b>Donner la parole aux citoyens</b>
		« L'appropriation est fondamentale : les habitants assument beaucoup plus ce qui peut être fait lorsqu'ils participent à sa construction, lorsqu'ils ont compris pourquoi on n'a pas fait telle chose mais on a débattu »	<b>Permettre l'appropriation du projet par les habitants</b>
		« Cela permet de monter en compétence chez tout le monde »	<b>Faire monter en compétences élus, services techniques et habitants</b>

Source : Agence Prigent

Les élus développent un discours relativement ficelé autour de la participation tout en pensant qu'ils innovent. La maire de la commune A décrit leur posture comme « avant-gardiste », alors même que les dispositifs appliqués restent consultatifs ; la plupart sous-estiment les méthodes et connaissances nécessaires à la mise en place d'une telle démarche. **Peu d'entre eux s'interrogent sur la nécessaire neutralité d'un élu dans la conduite d'un dispositif participatif.** Ainsi, à la suite de la première partie de la mission de maîtrise d'œuvre dans la commune A, les élus souhaitent porter eux-mêmes le dispositif. Seul le maire B se démarque des autres et reconnaît l'importance de l'accompagnement de l'Agence Prigent pour le dispositif participatif : « *On n'est pas des pros* ». Il refuse, à ce titre, la proposition des élus du conseil municipal d'animer

eux-mêmes la démarche, mais surtout pour des raisons de savoir-faire. **Au contraire, les techniciens semblent avoir davantage conscience de leur place dans le dispositif participatif.** Lorsque les élus de la commune nouvelle A annoncent au service technique Urbanisme et Aménagement qu'ils souhaitent mettre en place eux-mêmes le dispositif, la personne en charge de ce service nous contacte et nous exprime qu'elle est « *atterrée* » par cette décision. De manière similaire, le DGS C reconnaît lui-même « *si je m'implique dans le dispositif, je dénature les choses (..) et je n'ai pas la compétence* ». Ainsi, au-delà d'un enjeu de compétence, **l'appel à un AMO concertation extérieur à la collectivité apparaît, pour les services techniques, indispensable pour garantir la « neutralité » du dispositif.**

Cette même question se retrouve dans l'appréhension du **projet comme action collective** : « *on est moins en mode projet sur les petites communes ; je pense que quand on a le bureau, l'exécutif d'une grande agglomération qui se met en mode projet, ça envoie du lourd et puis après ça déroule, la grosse machinerie se déroule parce qu'après une orientation, option et puis bim !!* ».

## **2.2 Le « Bricolage des petites villes »<sup>240</sup> : la faible structuration des services techniques avec des postes d'exécutants généralistes**

« **Le bricolage des petites villes** », évoqué par Hélène Mainet (2011) à propos du marketing territorial, peut s'appliquer à l'ingénierie de la concertation et du projet urbain.

### **2.2.1 Des services techniques très généralistes et peu structurés à l'échelon communal**

**Les services techniques de petites communes sans équipe de direction éprouvent des difficultés à structurer leurs moyens humains par pôles et à rendre compte des activités.** Or, dans le cas B, ce discours est défendu par le DGS, qui souhaite créer de nouveaux postes de catégorie A pour des fonctions de conception et de direction, mais est peu entendu et accepté par les élus. Ces derniers préfèrent privilégier l'augmentation des temps de travail des services techniques de catégorie C déjà en poste pour des fonctions d'exécution, plutôt que d'envisager des nouveaux emplois pour assurer l'acquisition de compétences faisant défaut. Pour le DGS B, cette question dépend aussi des services techniques : « *une affaire de culture commune entre les élus et les techniciens : quelle place l'élu donne-t-il au technicien ? Comment s'envisage-t-il lui-même dans l'organisation ? Quel type de management permet aux gens de se sentir force de proposition ? C'est à la fonction publique territoriale d'être convaincante et d'amener les élus à faire confiance* ».

Ces difficultés sont beaucoup plus réduites à l'échelon intercommunal. Dans le cas C, le DGS s'est emparé de la première expérience réalisée sur le quartier prioritaire pour structurer ses services et créer un poste

---

<sup>240</sup> Mainet, 2011.

dédié à la participation sur le territoire. Un effet boule de neige s'opère grâce à la technostructure en place, que l'on n'observe pas dans le cas B.

## **2.2.2 Des élus peu conscients des temps forts et des attendus d'un processus de projet**

**D'un côté, les élus de petite ville sont attentifs au calendrier du projet** (Mariolle et De Gravelaine, 2001). **Ils s'inquiètent de l'avancée de la mission en cours, d'autant plus lorsqu'elle porte sur un secteur stratégique de leur territoire politique**, comme c'est le cas pour les actions engagées sur les centres-villes des communes A et B. Les élus de la ville A évoquent, à plusieurs reprises, leur volonté de faire vite et leur peur d'une phase de chantier trop longue qui mettrait en danger les commerces alentour. Le maire de la ville B souhaite que le projet « avance » afin de pouvoir enclencher la mise en œuvre du plan guide avant la fin de son mandat.

Alors que les élus A et B sont soucieux du respect du calendrier lié au projet, cette question n'est jamais évoquée par les élus ou le DGS lors de la mission C, qui porte sur un quartier prioritaire de la ville. La Chargée de Lien Social est davantage attentive à cette problématique, pour que les installations puissent être mises rapidement en place pour les habitants.

**Mais bien que les maîtres d'ouvrage occasionnels soient particulièrement attentifs au calendrier du projet, ils le sont beaucoup moins pour le respect des temps du dispositif participatif.** Dans les trois études, des décalages des réunions d'ateliers affectent le bon déroulement du dispositif :

- Les élus A décalent et demandent une balade urbaine pour la phase de conception alors que celle-ci a été initialement prévue en phase de diagnostic.
- Les élus B prennent huit mois à stabiliser l'organisation décisionnelle, décalent le dispositif participatif et valident sa mise en œuvre une fois le diagnostic presque terminé.
- Les conflits entre le bailleur et l'intercommunalité C conduisent à un glissement des réunions prévues avec les habitants.

**Il nous semble que les élus sous-estiment le temps nécessaire à la stabilisation du processus décisionnel impliquant les habitants.** En effet, nous avons observé précédemment que les dispositifs participatifs avaient bousculé les systèmes décisionnels établis et que coproduire le projet urbain avec les habitants sous-entendait un rééquilibrage ou, du moins, une clarification du système décisionnel en des termes souvent nouveaux pour la collectivité.

Or, cette question est peu appréhendée par les élus de petite ville, mais aussi par leurs services techniques : **lorsqu'ils font allusion à la « concertation », les élus se focalisent essentiellement sur la mise en œuvre d'ateliers et l'utilisation d'outils plus que sur le processus, sans se sentir personnellement concernés.** Ils tendent à sous-estimer la complexité de leur rôle de pilotage et de coordination, notamment par rapport aux temporalités de la décision, et d'une manière générale, ils accordent peu d'attention au

management global du projet (Encadré 19). Cette réflexion rejoint les travaux réalisés par Magali Nonjon, qui décrit une approche de la participation en « kit » développée par certains professionnels, qui se sont positionnés depuis une dizaine d'années sur ce qu'ils considèrent un nouveau marché répondant finalement à cette vision : « *il semble bien que la prestation finisse par symboliser dorénavant la participation* » (Nonjon, 2012a).

### Encadré 19 Le management de projet

Le « management de projet » peut se définir comme « *la mise en œuvre de connaissances, d'outils et de méthodes dans des activités de projets afin de satisfaire, voire de dépasser, les besoins et les attentes des parties prenantes du projet* » (Garel, 2012). La recherche en sciences de gestion a mis en évidence l'évolution d'une gestion d'opérations (activités permanentes, répétitives et standardisées) vers le « management de projet » (Arab, 2007) : les entreprises passent de « *la bataille pour mieux produire à la bataille pour mieux concevoir* » (Navarre 1992 in Arab, 2007) . Cette évolution est semblable dans le monde de l'urbain ; Nadia Arab souligne une « *triple rupture* » à l'origine de cette mutation :

- L'intensification de l'incertitude qui structure une posture des élus, aménageurs et promoteurs autour de la gestion des risques ;
- Une diversification des acteurs parties-prenantes du projet ;
- L'intégration de toutes les logiques qui participent de la conception, de la construction, de la gestion et de l'usage de la ville.

Le management de projet conduit à s'intéresser à la conception dans une dimension collective et à appréhender l'organisation et la conduite du projet depuis la naissance de l'idée jusqu'à sa réalisation et sa gestion, en s'intéressant à la nature et aux interactions à susciter entre les études à mener, ainsi qu'aux acteurs à impliquer. Il suppose un travail de coordination spécifique entre ces différentes composantes, dans le cadre d'un phasage global et d'un processus de décision à préciser.

Les soucis d'innovation dans les projets industriels et urbains ont conduit à questionner ces dernières années, le management global des démarches du point de vue des rapports entre les phases amont et aval, pour mieux intégrer les problématiques économiques et de gestion, comme cela a été observé dans des projets urbains complexes (Arab, 2004 ; POPSU) et-ou pour intégrer des ambitions fortes en matière de participation citoyenne, comme cela a été le cas lors de la conception de l'écoquartier Danube à Strasbourg (Zetlaoui-Léger, Fenker et Gardesse, 2015).

Dans les métropoles pour lesquelles l'Agence Prigent a travaillé, le décalage des dates dans les projets urbains est beaucoup plus rare : alors que l'Agence Prigent suggère aux élus de petites villes de définir les dates de réunion avec les habitants dès le début de la mission, bien souvent dans les plus grandes villes, elles sont définies dans le cahier des charges de l'appel d'offres. Les services techniques s'assurent alors tout au long de la mission, que les dates initialement établies, et qui ont été indiquées aux habitants, soient respectées. Cette question est fondamentale. En effet, cette gestion hasardeuse du calendrier a entraîné, pour le cas B et C où le dispositif était le plus stabilisé, l'essoufflement des participants. Dans le cas B, il apparaît d'ailleurs comme le principal élément négatif évoqué par les participants : une partie du panel citoyen de base n'a finalement pas pu se libérer au regard des nouvelles dates proposées.

**Cette situation place l'Agence en difficulté car elle n'est pas en mesure d'argumenter ou de justifier ces glissements de calendrier auprès des habitants :**

- Soit elle n'en connaît pas la raison, comme nous avons pu l'observer dans le cas B, où elle ne perçoit pas les conflits entre l'État, le bailleur et le maître d'ouvrage,
- Soit elle ne peut se permettre d'en donner des explications, sans mettre en porte-à-faux la maîtrise d'ouvrage, comme dans le cas B où les oppositions d'élus au dispositif participatif en sont à l'origine.

En termes de continuité du dispositif participatif et de temporalité en lien avec celle du projet, **la vision à court terme des élus liée à la durée de leur mandat et à leurs préoccupations électorales - se faire réélire -**, entre parfois en conflit avec **le temps long du projet urbain participatif**.

Les travaux de Bonnet (2016b) soulignent la difficulté d'assurer des projets dans la continuité articulant planification et action :

- Le dispositif participatif A et la mission de maîtrise d'œuvre initiés par l'agence d'architecture ont été arrêtés au profit de la désignation d'un cabinet de géomètres pour des raisons principalement financières.
- Le projet B mène enfin à l'aboutissement d'un projet d'aménagement global afin d'assurer une continuité entre les projets au « compte-goutte » réalisés lors des mandatures précédentes.

Dans le prolongement de la convention d'Aarhus ratifiée par la France et de l'article 7 de la Charte de l'Environnement placé en préambule de la Constitution, un certain nombre de textes réglementaires préconisent d'organiser la concertation ou la participation dès l'amont des projets. Or dans le cas B, le maire relance la réalisation du plan guide en refusant d'y associer dès le départ les habitants. Il préfère, dans un premier temps, obtenir l'aval des élus du conseil municipal sur des principes fondamentaux du projet, avant d'impliquer tout autre acteur dans le projet.

### **2.2.3 Le manque de capitalisation des données par les services techniques**

Le dernier point que nous avons abordé rejoint un deuxième aspect peu assumé par les élus de petites villes dans la conduite d'opérations d'aménagement : l'articulation et l'intégration des dispositifs participatifs au management général du projet, voire à d'autres démarches de démocratisation de l'action publique. Dans les trois situations de projet, où le dispositif participatif était une première pour les élus, la question de sa continuité, des suites qui pourraient lui être données, de sa pérennisation comme nouveau principe d'action, est difficilement envisagée. La participation apparaît, comme le soulignent Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret (2011, p. 99), « associée à un projet » particulier. Le dispositif est donc rarement appréhendé par les élus dans une stratégie plus globale de projets sur le territoire.

En effet, dans les trois cas, l'Agence a insisté pour rencontrer les acteurs du territoire et disposer des informations nécessaires à une mise en perspective du projet. Or, elle a rencontré des difficultés à les obtenir

pour inscrire le projet et le dispositif participatif dans la démarche globale du territoire. Elle a pu constater **une absence de capitalisation de l'information au niveau des services techniques des petites villes.** La DGS de la commune nouvelle A exprime clairement cette situation dont elle prend conscience à l'occasion de la fusion des communes, quand elle veut avoir accès à des informations concernant des projets effectués, ou en cours, sur les petites villes qui composent la nouvelle agglomération. De manière volontaire ou non, le savoir est détenu par des personnes spécifiques et peu capitalisé sous la forme de dossiers papiers ou en format numérique. Comme l'affirment le DGS de la CN-A et celui de la commune B, les postes « généraux » de cadres, pouvant inclure une fonction de management des équipes et une vision plus globale des services techniques, se révèlent en nombre insuffisant, voire inexistant, dans les petites villes.

**Les projets sont ainsi menés de manière relativement anarchique, au jour le jour par un élu avec éventuellement l'aide d'un ou deux techniciens « touche à tout ».**

Le maire et le DGS de la commune B ne réalisent pas l'importance de transmettre le plan guide à l'intercommunalité. Toutes les données que nous avons transformées, actualisées (commerces, recensement des haies bocagères, etc.) et créées, au cours de la mission (retour des habitants, foncier appartenant à la commune, etc.), sous format SIG, ne nous sont pas demandées par la commune B à l'issue de la mission. Ce sont finalement les services techniques de l'intercommunalité B qui interpellent la ville B pour obtenir le plan guide élaboré, et pour l'inclure dans leurs réflexions. Dans l'intercommunalité C, plus structurée, les données sont au contraire capitalisées, mais restent peu accessibles.

**Par ailleurs, on observe un manque de compétences spécifiques dans les services de petites villes permettant de traiter les données numériques.** Les Systèmes d'Informations Géographiques (SIG) permettent en principe de traiter de l'information géolocalisée. De nombreuses intercommunalités (telles C) disposent d'une personne en partie dédiée à l'enregistrement des données du territoire. Celle-ci recense les éléments cartographiques du PLU, commerces, équipements, projets en cours, ce qui constitue un gain de temps considérable pour le concepteur qui peut utiliser cette base et mettre à profit sa mission pour enrichir les données déjà existantes. Or, l'accès aux documents SIG est souvent laborieux dans les petites communes. À l'échelle municipale, celles-ci ne possèdent pas de telles sources et le concepteur doit contacter l'intercommunalité, ou faire lui-même le recueil d'informations de base, qui ont souvent dans le cadre d'autres études, déjà été traitées.

**Les élus ne mesurent pas l'importance de cette capitalisation des informations, pourtant fondamentale, pour établir un diagnostic du territoire pertinent et articuler le projet et le dispositif participatif aux études déjà réalisées ou en cours.** Ou du moins, ils n'ont pas été amenés à s'en préoccuper. Très souvent, l'Agence Prigent parvient à obtenir (enfin) des informations sur d'autres actions ou sur des dispositifs initiés en cours de projet, alors que le diagnostic est déjà établi.

Ces difficultés auxquels font face les élus en termes de compétences vis-à-vis du processus de projet, sont confortées par un accès à la formation relativement limité. La non-satisfaction des souhaits de formation est nettement plus prononcée dans le milieu politique que dans le milieu professionnel (Navarre, 2014). Plusieurs éléments participent à la difficulté de l'élu de se former (Beau, 2019) :



- **La recherche d'économies** : dans les petites communes certains maires préfèrent minimiser cette enveloppe, voire éviter de la faire voter par le conseil municipal, pour des raisons budgétaires.
- **La faible disponibilité des élus qui, pour 60% d'entre eux, exercent un métier parallèlement.** L'employeur est obligé de libérer l'élu pour ses obligations de mandat, mais n'est pas contraint de le rémunérer sur ses heures d'absence. Les temps de formation viennent s'ajouter à l'activité salariale et au mandat, et donc ne sont pas indemnisés.
- **La posture de certains élus qui se considèrent comme omniscients ou estiment qu'ils doivent renvoyer cette image** : « *le maire est censé tout savoir. Aller en formation, c'est accepter de dire qu'on ne sait pas. C'est pourquoi les maires ont souvent préféré une lecture empirique* »<sup>241</sup>.

Ainsi, dans le cas A, la maire de la commune estime qu'elle maîtrise les dispositifs de participation et fait comprendre d'une certaine manière qu'elle n'a pas besoin de formation « *Je ne dis pas que je n'en ferai pas (une formation à la participation), parce que l'on apprend toujours* ». Ils sont peu nombreux à accéder à la formation et d'autant plus dans les petites communes (Encadré 20).

#### **Encadré 20 Les élus et leur accès à la formation**

Les lois du 3 février 1992 et du 27 février 2002, relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux, obligent les communes à cotiser pour la formation des élus locaux avec un plancher minimal de 2% des indemnités brutes des élus et maximal de 20%. Le Conseil National de la Formation des Elus Locaux (CNFEL), attaché au ministère de l'intérieur, est chargé de donner son avis sur les agréments des organismes de formation (Navarre, 2014). Or, la Direction Générale des Collectivités Locales a mis en évidence, pour 2016, que la totalité des dépenses pour les formations représentaient 1,18% du montant des indemnités de fonction pour toutes les collectivités, taux inférieur au plancher minimal et bien loin du plafond déterminé. <sup>1</sup>Ce chiffre est encore plus faible pour les petites communes. « **5 000 élus se formeraient sur les près de 600 000 que comptent les 35 885 collectivités du territoire** » (Beau, 2019).

La loi du 31 mars 2015 a prévu de « *faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat* ». Dans les communes de plus de 3 500 habitants, une formation est obligatoire pour la première année de mandat d'élu ayant reçu des délégations. Mais aucune modalité de contrôle n'est précisée. Cette loi annonce l'ouverture d'un droit individuel à la formation financé par une cotisation annuelle obligatoire sur des indemnités brutes de fonction versées aux élus des collectivités. Tout élu dispose de 20 h de formation par an, cumulables et disponibles jusqu'à 6 mois après la fin de son mandat. Or, les élus ne font pas valoir ces droits à la formation. Le recours aux stages est très inégal selon le sexe et le niveau de qualification. Le CNFPT assure principalement les formations des agents, la loi interdit aux élus d'y avoir recours.

<sup>241</sup> Cédric Szabo, directeur de l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF), 2019.

## 3 L'élu et le recours à des experts de la participation

Les maîtrises d'ouvrage qualifiées d'« occasionnelles » se caractérisent par le fait qu'elles sont « *proprement désarmées* » (Mariolle et De Gravelaine, 2001), avec des services techniques réduits. Dans les cas A et B, les élus sont en effet peu en capacité d'aborder les enjeux du projet urbain.

La MOA choisit minutieusement ses prestataires, avec lesquels elle établit une relation étroite en grande partie fondée sur la confiance, mais peu sur une commande clairement formulée. La marge de manœuvre des consultants vis-à-vis du projet est particulièrement importante et les pousse à dépasser leurs prérogatives. Mais elle révèle aussi l'incapacité des élus à mobiliser, avec des attendus précis, des experts extérieurs à la collectivité. Elle interpelle aussi ces experts extérieurs sur leur capacité à répondre à ces élus et à exiger d'eux les compétences à mettre à disposition pour créer, en interne, les conditions favorables à cette relation.

### 3.1 La relation étroite entre l'élu de petite ville et ses prestataires dans une maîtrise d'ouvrage en régie

#### 3.1.1 Un « colloque singulier » qui repose sur une confiance et des compétences techniques

Les maîtrises d'ouvrage « en régie » caractérisent un montage de projet où l'élu est très fortement impliqué puisqu'il ne délègue ni ne partage une partie de son rôle à une tierce personne, à l'instar d'une maîtrise d'ouvrage confiée par exemple, à un aménageur qui en devient le mandataire. Cette situation est renforcée lorsque la maîtrise d'ouvrage est portée à l'échelon municipal : Christophe Beslay et Nicolas Golovtchenko (2001, p. 170) soulignent qu'elle est « *la plus recherchée et valorisée par les élus, où leur degré d'autonomie est le plus fort* ». Dans le cas B, le maire a travaillé sur le plan guide tous les jours et a décidé d'évincer de son élaboration l'échelon intercommunal : les élus de la commune mènent donc en complète autonomie le projet urbain. Ce choix a été rendu possible car la commune est en capacité financière de l'assumer seule et n'a pas besoin de l'aide de l'intercommunalité. Confirmant les propos de Beslay et al. (2001, p. 171), ils précisent « *nous n'avons pas rencontré de cas où une commune ait volontairement partagé la maîtrise d'ouvrage d'une opération sans contrainte financière ou politique* ».

**Dans les exemples présentés, les élus locaux ont eu recours à un prestataire extérieur et à une équipe réduite :** l'Agence Prigent exerce seule (cas B) ou avec l'aide d'un co-traitant (un paysagiste pour le cas C et un géomètre-VRD pour le cas A). Aucun autre bureau d'études n'a été sollicité pour élaborer le projet. L'élu ou son représentant cherche principalement à travers le prestataire un « *allié compétent avec qui faire équipe* », et dans souvent apaiser des conflits (Claude, 2006). Nous retrouvons ici une figure dessinée par

Christophe Beslay et Nicolas Golovtchenko mais aussi par François Lautier (2000), lorsqu'ils décrivent les relations entre les petites communes maîtres d'ouvrage et leurs prestataires : le « **colloque singulier** » ou le « **modèle du Prince** ». En effet, dans chaque opération, l'Agence Prigent a entretenu, en tant que mandataire, une relation étroite avec la maîtrise d'ouvrage, et en particulier avec le maire (cas A et B) ou celui qui le représentait (cas C, le DGS). Ce « colloque singulier » se caractérise par « *une relation qui, tout en coexistant avec l'intervention d'autres professionnels, les transcende par la place centrale qu'elle tend à occuper* » (Beslay et al., 2001, p. 171). Chaque étude de cas illustre bien la place centrale accordée par les élus à l'Agence Prigent. Notre travail conforte l'idée selon laquelle **le « colloque singulier » se joue principalement entre le maire et celui qu'il continue de considérer comme son architecte** (Beslay et al., 2001).

**Cette relation se construit dans la durée, et résulte de projets menés avec la MOA qui se multiplient et se diversifient dans le temps.** Ainsi, l'Agence Prigent a réalisé six missions, avec la commune A ou sur le territoire de la commune nouvelle A, allant de l'échelle de la planification (PLUi) à celle de la maîtrise d'œuvre. Pour le quartier des Châtaigniers du cas C, elle a effectué six missions, du PLH à la mission de programmation.

**Ce partenariat repose sur la confiance** (Beslay et al., 2001 ; Mariolle et De Gravelaine, 2001), qui va permettre de combler l'écart de référentiel commun entre l'élu, qui s'attache à son mandat et à ses fonctions, et les prestataires, qui « *s'identifient aux missions « labellisées » de la maîtrise d'ouvrage et qui attendent de leur interlocuteurs la même référence* » (Mariolle et De Gravelaine, 2001, p. 40). Alors que le langage lié à la participation employé par l'Agence Prigent fait référence à un cadre définitionnel précis, les élus reprennent ces termes, car ils leur semblent renvoyer une image positive de leur action mais sans chercher à les maîtriser. Ainsi, très souvent, ce qui relève de la « consultation » est nommé par les élus « coproduction ».

Cette relation de confiance va se construire dans la durée, sur la réputation, comme dans le cas C, où l'Agence Prigent a été recommandée par le « bouche-à-oreille », ou encore du fait de proximités sociales ou spatiales : l'Agence s'est associée à un cabinet de VRD fondé sur le territoire. Il s'agit aussi d'un « *enjeu pour les consultants... pour conjurer les incertitudes et les craintes relatives à leur intervention* » (Poupeau, Guéranger et Cadiou, 2012, p. 14). **Cette confiance entre la maîtrise d'ouvrage, l'AMO et la MOe s'appuie sur un partage de valeurs communes comme « un effet miroir entre le maître d'ouvrage occasionnel et son partenaire privilégié »** (Mariolle et De Gravelaine, 2001). Les élus ayant une certaine ouverture à des discours tournés vers la participation, sensibilisés à sa portée pragmatique soulignée par une agence ayant une approche très contextuelle du projet d'aménagement, choisissent alors un « petit prestataire » plutôt qu'une « signature ». Le cas C illustre tout particulièrement ce partage de valeurs : la Chargée de Lien Social, à qui le DGS a demandé de trouver un cabinet d'architectes-urbanistes, a été particulièrement sensible à la posture de l'agence tournée vers les habitants et l'écoute de la maîtrise d'ouvrage : « *On cherchait des prestataires qui se réclamaient avant tout de valeurs avant de se réclamer d'actions... c'est comme ça qu'a été choisie l'Agence Prigent* »<sup>242</sup>.

**Cette relation de confiance entre le maître d'ouvrage et l'AMO, où le MOe est perçu comme un soutien indispensable pour mener la mission, doit être compatible et s'inscrire dans le cadre du**

---

<sup>242</sup> Entretien DGS ComCom C, mars 2018.

**fonctionnement contractuel de la commande publique**<sup>243</sup>. Or, malgré la volonté, qui peut ainsi s'affirmer, de travailler dans la continuité avec l'Agence, la question du « bon usage » des marchés publics est difficilement appréhendée par les services administratifs et les élus de petites villes. En effet, la collectivité A encourage l'appel d'offres pour retravailler avec l'Agence Prigent tandis la commune C multiplie les procédures de gré à gré avec elle... Dans ce second cas, elle se trouve toujours à la limite de la légalité, puisqu'elle attribue des marchés subséquents sans remise en concurrence, alors que l'objet varie peu - il s'agit toujours du même projet urbain -. Elle pourrait envisager dès le départ, un « accord-cadre » qui lui permettrait de s'assurer de poursuivre la collaboration dans la durée, tout en pouvant la stopper quand il n'est plus nécessaire d'engager de nouvelles études (Chotteau, Zetlaoui-Léger et Meunier, 2015). De récentes recherches sur l'organisation des concours en architecture en France ont mis en évidence une tendance à la diminution des compétences des services techniques au profit des services de marchés publics au sein des collectivités (Macaire et al., 2017). Or, ces derniers ont souvent pour préoccupation de « routiniser » au maximum les procédures en normalisant le plus possible l'interprétation du code des marchés publics afin d'éviter tout risque de recours, sans se préoccuper de leur pertinence au regard de la conduite d'un projet. Alors que les accords-cadres sont très souvent mobilisés par les MOA pour des missions qui portent sur la conception formelle et la réalisation, ils le sont très peu pour des études en amont, moins clairement balisées que ne le sont les missions de maîtrise d'œuvre, car liées aux incertitudes d'une opération dans ces premières étapes.

**Ce « colloque singulier » s'organise en fonction des compétences techniques qu'offre le prestataire.** Dans les trois cas, l'Agence a été contactée pour son aptitude à faire du projet contextuel, pour ses compétences d'architecte et d'urbaniste, ainsi que pour sa capacité à impliquer les habitants : l'étude urbaine du cas A avait plu aux élus. La Chargée de Lien Social du cas C recherchait un cabinet d'architecte-urbaniste « *qui fasse attention à la participation des habitants* »<sup>244</sup>, tout comme le DGS qui souhaitait choisir un prestataire « *non pas sur les références d'actions mais sur les références de méthodologie* ».

**Les partenaires des élus maîtres d'ouvrage de petites villes n'ont pas les mêmes rôles ni la même posture que dans un contexte de métropole.** Alors que dans les grandes villes les MOA « *structurées guident les concepteurs dans leur démarche de projet* », la situation s'inverse dans un contexte de petite ville. **Le prestataire y exerce « un rôle pédagogique et d'écoute »** (Mariolle et De Gravelaine, 2001, p. 49) auprès de la maîtrise d'ouvrage. L'Agence Prigent a ainsi développé des outils et méthodes propres aux maîtrises d'ouvrage de petite ville. Elle a mis au point des modes de présentations des réflexions ou des résultats plus proches d'un cours que d'un projet, sur des thématiques telles que la démarche participative, la densification ou encore les Orientations d'Aménagement et de Programmation, afin de permettre aux élus de mieux cerner les enjeux et les méthodes des projets. Par ailleurs, elle a eu recours de façon croissante à la facilitation graphique vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage, moyen que les élus apprécient particulièrement. Ainsi l'adjoint de la commune A reconnaît l'importance de la capacité d'écoute de Mme Prigent que traduit ce mode d'expression : « *elle a une approche très intéressante et un protocole d'écoute visualisé ; ... ce qui a été très intéressant en tant*

---

<sup>243</sup> Nous rejoignons ainsi le postulat selon lequel « l'établissement de la confiance peut conduire à des situations qui constituent de manière évidente des règles établies au sujet de la commande publique » (Bernateau, 2001).

<sup>244</sup> Entretien Chargée de Lien Social, cas C, mars 2018.

*qu'élus, ce sont ces accompagnements parce qu'ils permettent de toucher, en fonction des personnes, les différentes approches intellectuelles de ceux qui étaient présents ».*

**Les élus de petites villes ont donc besoin d'agences prêtes à répondre** aux besoins spécifiques d'une maîtrise d'ouvrage occasionnelle : « *le processus de projet implique à la fois une relation très itérative entre le maître d'ouvrage occasionnel et son partenaire et une grande capacité à répondre à des questions multiples de tous ordres, et en désordre* » (Mariolle et De Gravelaine, 2001, p. 41)

**Malgré tout, les maîtrises d'ouvrage de petites villes éprouvent des difficultés à identifier précisément les compétences qu'elles devraient solliciter selon les niveaux d'avancement de leur projet, et à formuler leur commande à leurs prestataires.**

### **3.1.2 Une commande des élus souvent peu élaborée vis-à-vis de leurs prestataires**

Les élus de petites villes éprouvent, tout d'abord, des difficultés à choisir leur « partenaire privilégié » (Claude, 2006) et à identifier les compétences nécessaires, selon la nature de leur projet et le niveau d'avancement de celui-ci. Ils paraissent orienter leur choix avant tout selon le coût du prestataire, sans forcément s'attacher au type d'expertise que celui-ci peut leur proposer.

Le maire de la commune B était persuadé que tous les architectes-urbanistes mettaient en œuvre de la participation, alors que le développement d'une telle compétence reste encore limité dans ce champ professionnel (Léonet, 2018). Les élus du cas A privilégiaient le recours à un géomètre au détriment de l'architecte-urbaniste afin de réduire les coûts. La collectivité B qui initialement avait demandé à l'Agence Prigent de continuer à l'accompagner en tant qu'AMO, a finalement retenu le CAUE, dont l'expertise est gratuite, mais qui, en principe, n'a pas vocation à réaliser des études et ne peut s'engager dans la durée comme prestataire.

Par ailleurs, le type de mission à accorder est parfois difficilement identifié par les maîtrises d'ouvrage de petites villes. Le cas le plus emblématique sur cette question est le C, où l'Agence Prigent a été sollicitée par l'intercommunalité avec « le Conseil citoyen comme maître d'ouvrage » pour une mission de maîtrise d'œuvre, sans réellement savoir sur quel espace porteraient les aménagements. L'Agence Prigent a dû rediriger la collectivité vers l'organisation d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation, puisque les besoins et la localisation du projet n'étaient pas identifiés.

**Dans les trois cas, le programme qui a été confié à l'Agence a été relativement succinct et la commande peu formulée** alors que depuis près de 25 ans, la loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique (MOP) oblige les élus à définir des programmes intégrant des informations précises sur ses objectifs, les types d'espaces d'activités à créer, leur localisation et les moyens disponibles, qui constituent la base de la commande censée être transmise aux concepteurs. Les documents produits par ces collectivités autorisent ainsi « *diverses modalités d'interprétation et d'application* » (Bonetti, 2001) de la commande qui peuvent contribuer à insécuriser son déroulement. Dans le cas C, cette situation rend difficile pour l'Agence Prigent la rédaction d'une méthodologie. **Les maîtrises d'ouvrage occasionnelles occultent souvent les étapes**

**d'élaboration du préprogramme et du programme du projet**, pourtant les plus propices à inclure les souhaits des futurs usagers des lieux. Les concours d'architecture ont permis une meilleure formulation de commande par la maîtrise d'ouvrage avec une réalisation relativement régulière d'études de programmation par les MOA (Macaire et Zetlaoui-Léger, 2019). Pour autant, d'importantes critiques subsistent sur la qualité des programmes réalisés. Il leur est reproché de privilégier une approche technique et normative, de préconiser beaucoup trop rapidement des solutions de conception, plutôt que de chercher à expliciter leurs fondements par des récits retraçant les pratiques des utilisateurs ou des usagers. Cette situation récurrente entre en résonance avec une des principales caractéristiques du « maître d'ouvrage occasionnel », qui éprouve des difficultés à expliciter « *ses besoins et ses désirs, à définir les termes de sa commande et finalement à prendre des décisions* » (Mariolle et De Gravelaine, 2001, p. 39). Or, sans procéder à des études préalables permettant de mieux définir les activités à accueillir, les maîtrises d'ouvrage ont des difficultés à clarifier leur commande, notamment de maîtrise d'œuvre. Le concepteur est ainsi censé passer à une phase de formalisation spatiale précise d'un projet, sans bien connaître la nature des activités et usages qui s'y dérouleront. Même si l'Agence Prigent est parfois également sollicitée parallèlement pour une mission **d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage en concertation, elle ne peut se substituer à lui pour définir les attendus fondamentaux de la collectivité, travail censé avoir mené très en amont.**

Cette difficulté à énoncer des intentions et à définir une commande précise, ne semble, pourtant, pas propre aux maîtrises d'ouvrage de petites villes et est relevée par les chercheurs depuis près de 30 ans (Bonetti, 2001 ; Champy, 1998 ; Gardesse, 2013 ; Zetlaoui-Léger et al., 2013). **Selon ces auteurs, ne pas formuler précisément les termes d'une commande permettrait aux maîtrises d'ouvrage occasionnelles d'éviter de se poser certaines questions qui révéleraient de multiples problèmes, des choix difficiles à réaliser, et seraient susceptibles d'engendrer des tensions.** Ainsi, ne pas énoncer les attentes reviendrait à « *une conduite d'évitement des conflits* » (Bonetti, 2001) au sein de la maîtrise d'ouvrage et avec ses partenaires. Les élus se préserveraient d'en assumer les responsabilités et d'être au cœur des oppositions qu'un programme ou, plus précisément, qu'un travail de programmation pourrait soulever.

**Dans un contexte de petite ville, il nous semble que l'absence de programme détaillé, et d'études de programmation préalables, relève avant tout d'un manque de méthode et d'un souci d'économie,** plutôt que d'un souhait, plus ou moins conscient, d'éviter les conflits. En effet, les élus de petites villes semblent **sous-estimer l'étape d'élaboration de la commande, pour s'orienter rapidement vers la définition de solutions formelles et constructives.** Le maire B illustre parfaitement ce point, lorsqu'il demande à l'Agence Prigent de refaire un diagnostic mais qui doit selon lui rester succinct afin de privilégier la conception du plan guide. Le diagnostic et la formulation des enjeux de la mission sont peu discutés avec les élus. Le DGS soulève d'ailleurs cette question qui sera en partie au cœur des conflits de la mission entre le binôme maire/DGS et les conseillers municipaux : « *on n'avait pas tous la même idée de l'objectif à atteindre, je pense* ».

Comme l'illustre le cas A, **les missions d'études amont se trouvent court-circuitées au profit de celle de maîtrise d'œuvre, qui commence à donner à voir la concrétisation possible du projet :** « *la différenciation entre amont et maîtrise d'œuvre devient fiction* » (Bonetti, 2001). Cet état de fait va à l'encontre de la

séparation imposée par la loi MOP à laquelle sont soumis les marchés en question. **Nous confirmons ainsi que la fusion entre le rôle de la maîtrise d'œuvre et de celui de l'Assistant à Maîtrise d'Ouvrage est propre au « colloque singulier »** qui se noue entre l'élu et un prestataire dont il est attendu à la fois la solution et sa justification, même si elle émerge *a posteriori*<sup>245</sup>. Le prestataire censé répondre à la commande se retrouve à élaborer cette dernière au cours de la mission sans que ce travail ne soit véritablement objectivé : *« bien que les projets soient apparemment réalisés en réponse aux diagnostics, en réalité ce sont les projets (à venir) qui orientent et fondent le diagnostic »* (Bonetti, 2001).

**En conséquence, par ce flou de la commande, les maîtres d'ouvrage se retrouvent dans une position de dépendance vis-à-vis du maître d'œuvre à qui ils demandent finalement de donner un fondement à leur projet.** Lorsqu'elle se double d'une mission d'AMO concertation, la situation devient particulièrement ambiguë, puisque l'équipe de conception se met à devoir faire émerger une commande à laquelle elle doit en même temps répondre...

Ainsi, l'élu et le technicien peuvent, sans en avoir pleinement conscience, déléguer des compétences à un même prestataire, et le positionner dans une situation où il doit simultanément assumer différentes fonctions : AMO concertation, programmation et maîtrise d'œuvre comme l'illustre le cas A. Or, assurer une double fonction en programmation/conception peut poser de réelles difficultés (Zetlaoui-Leger, 2015). L'un des premiers théoriciens de l'architecture qui se soit intéressé à ce sujet, William Pena, s'interrogeait dès la fin des années 60 sur la possibilité de maintenir un caractère itératif entre programmation et conception, ainsi que sur le statut et la posture des acteurs en charge de ces activités : *« Les qualifications des programmeurs et des concepteurs sont différentes... les programmeurs et les designers requièrent deux capacités mentales différentes, une pour l'analyse, une pour la synthèse. Il se peut qu'une personne puisse faire les deux mais il doit avoir deux esprits et les utiliser alternativement »* (Pena et Parshall, 2012). Le même prestataire peut-il assumer cette itération entre programmation et conception, c'est à dire à la fois aider à la formulation des problèmes et être en charge de leur résolution, tout en étant dans une logique d'animation d'acteurs aux intérêts différents ?

Ce problème se pose avec d'autant plus d'acuité dans les démarches participatives, lors desquelles les habitants ont souvent tendance à exprimer une réelle méfiance vis-à-vis de l'architecte-maître d'œuvre. Ils craignent que ceux-ci ne cherchent à imposer ses propres idées. Un certain nombre de travaux de recherche récents met en évidence l'intérêt de disposer d'une équipe de médiation comportant un profil de concepteur<sup>246</sup>, accompagnant tout au long d'un projet maître d'ouvrage et habitants dans un travail de programmation intégrant des explorations formelles, sans être pour autant chargé de la maîtrise d'œuvre (D'Orazio, 2017 ; Zetlaoui-Leger, 2015).

---

<sup>245</sup> Jean-Louis Subileau, Grand Prix de l'urbanisme, confortait cette observation dans le cadre d'une journée d'études organisée au début des années 2000 sur la procédure des « marchés d'études de définition simultanée » : *« Je suis extrêmement frappé qu'en aménagement urbain, très souvent, le maître d'ouvrage, que ce soit des villes ou des SEM, qui posent aux équipes de conception les questions auxquelles elles-mêmes auraient dû répondre »*. (Zetlaoui-Leger, 2015).

<sup>246</sup> La majorité des programmeurs en France sont des architectes qui se positionnent dans une fonction d'assistant à maîtrise d'ouvrage, et sont donc en mesure d'intégrer des éléments de conception spatiale lors de la programmation, sans engager une forme définitive (Zetlaoui-Leger, 2015).

### 3.1.3 L'élus et la MOA : une marge de manœuvre laissée aux consultants

En 2012, François-Mathieu Poupeau, David Guéranger et Stéphane Cadiou se demandaient si « *les consultants faisaient (de) la politique ?* ». Si on se réfère aux travaux de ces auteurs, l'Agence Prigent appartient aux types d'« *experts, figures incontournables de l'action publique* » (Poupeau, Guéranger et Cadiou, 2012, p. 4). Associés à une « *consultocratie* » (Saint-Martin, 1998), ces experts exercent une influence forte sur les appareils étatiques à l'échelle nationale, et en particulier sur leur mode de fonctionnement. Il semble qu'au niveau local, et en particulier dans un contexte de petite ville, les consultants occupent aussi une place importante. Alors que les collectivités observées assument au plan réglementaire pleinement leur rôle de maître d'ouvrage, le prestataire prend l'initiative d'engager certaines démarches et la MOA lui délègue une partie de ses prérogatives (Guigou, 2001). Si l'AMO n'a pas à prendre de décision à la place du maître d'ouvrage, sauf dans le cadre de marché public qui ferait l'objet d'un mandat (article 4 de la loi MOP), **c'est en particulier dans sa responsabilité technique (Callon, 2001) que le maître d'ouvrage de petite ville a tendance à totalement se fier à son prestataire, par manque de moyens, de temps et de services techniques à disposition.** Ainsi, le DGS B étant peu présent, l'Agence Prigent conduit le dispositif participatif, sans aucune validation intermédiaire de la part de la maîtrise d'ouvrage. Toutes les présentations du plan guide effectuées au « *panel citoyen* » sont aussi une découverte pour les élus et les services présents. L'Agence pourrait tout à fait présenter un contenu en décalage avec la direction politique et technique du projet.

Dans un contexte d'affaiblissement de leurs moyens humains, financiers et de transferts de compétences, les élus locaux de petites villes laissent donc **une plus grande autonomie d'ingénierie de projet aux technostructures intercommunales, mais aussi aux consultants tels que les agences d'architecture et d'urbanisme.** Dans les trois cas, cette délégation implicite de la maîtrise d'ouvrage laisse à l'Agence Prigent une très importante marge de manœuvre à fort potentiel d'expérimentation, si celle-ci est encadrée et structurée.

Une telle opportunité se serait sans doute plus difficilement présentée dans un contexte métropolitain, où les services techniques sont plus fournis, et avec un management beaucoup plus préformaté et soumis à de fortes inerties procédurales ; les perspectives d'innovation attendues d'un maître d'œuvre semblent alors davantage porter sur la conception formelle ou le recours à des outils technologiques, que sur la conduite elle-même du projet.

Dans les projets urbains pilotés par des MOA de petites villes, l'agence se voit attribuer de nombreuses responsabilités (au-delà de la commande initiale) ; elle devient facilitatrice du système d'acteurs que mobilise et réinterroge le projet urbain participatif.

Cependant, cette posture peut montrer certaines limites. En effet, l'Agence Prigent correspond au profil encore très majoritaire en France de cabinets d'études urbaines que décrit Rachel Linossier (2012), constitués d'une diversité de petites structures individuelles, ou composés de 2 à 5 personnes et organisés autour d'un consultant confirmé, le plus souvent architecte. Or, ces petites structures éprouvent des difficultés à exister face à la concurrence exercée par certains organismes en lien avec le secteur public, tels que les SEM ou les



agences d'urbanisme liées à des collectivités qui bénéficient de conditions privilégiées d'accès à la commande (Linossier, 2012, p. 64). Nos trois cas correspondent à des commandes passées de gré-à-gré pour un montant inférieur à 25 000 € HT. Mais Mme Prigent a considéré que ces interventions étaient propices à l'expérimentation et à l'investissement pour d'autres missions en cours ou à venir, intégrant des démarches de participation. L'Agence Prigent tendrait ainsi à se démarquer du modèle d'une offre de « participation en kit » que décrivent Julia Bonaccorsi et Magali Nonjon (2012). En effet, face à la difficulté de se positionner dans un marché de plus en plus concurrentiel, le consultant doit concilier les « *contraintes économiques de l'entreprise et les singularités de la mission (le « one shot »), réaliser un subtil équilibre entre logiques de rentabilité et d'adaptation, entre exigences de normalisation et de singularisation* » (Poupeau, Guéranger et Cadiou, 2012, p. 14), d'autant plus que les commandes publiques portent sur des montants faibles (Linossier, 2012). Cette méthode d'optimisation se transforme rapidement en usine à gaz se focalisant sur la proposition d'un catalogue d'outils, comme le met en évidence le phénomène de la « participation en kit ».

C'est ici que l'apport de la recherche, à travers le dispositif CIFRE, a eu un rôle primordial afin de mieux comprendre et appréhender le rôle du prestataire vis-à-vis de l'élu local de petites villes, et poser une réflexion plus globale, dépassant la question du « bon outil », sur la manière pour l'agence de se positionner dans un projet.

## **3.2 L'expert en participation citoyenne : des exigences entre recherche et urbanisme**

L'intégration de ces trois expériences dans un contexte de recherche doctorale a eu un impact fort sur le déroulé de mon activité au sein de l'Agence Prigent, et en a fait en définitive, des objets d'expérimentations. Accompagnée par ma directrice de thèse, j'ai, à la fois, aidé à la construction et tiré profit d'une collaboration tripartite, entre laboratoires, entreprise d'accueil et moi-même en tant que doctorante, particulièrement riche et fructueuse.

### **3.2.1 Recherche et exercice de la participation en architecture et urbanisme : vers une professionnalisation de la participation**

Si la participation citoyenne favorise la reconnaissance des savoirs citoyens (Nez, 2013), elle peut être aussi, pour les professionnels de l'urbain, un support de questionnements sur leurs propres pratiques.

Dans son analyse du projet de requalification du quartier des Halles à Paris, Camille Gardesse (2013) a mis en évidence la portée réflexive des processus participatifs pour les différents acteurs impliqués. De même que les citoyens apprennent au contact des élus et des techniciens, les professionnels s'enrichissent des échanges avec les habitants : ils mobilisent de nouveaux savoirs et des compétences sociales (Nez, 2013). La réflexivité (Encadré 21) ne va cependant pas forcément jusqu'à réinterroger le travail de conception et de

production du projet, mais cette forme d'apprentissage « en creux » peut entraîner des changements dans les futures pratiques de ces professionnels : « *le poids des manières de concevoir et de mener les projets urbains se trouve en tension avec des formes de changements naissants (...) la participation (est-elle) en train de devenir une des fonctions à part entière, un des aspects de l'activité d'urbaniste et d'architecte ?* » (Gardesse, 2013, p. 144).

#### Encadré 21 Les usages de la réflexivité

Sandrine Rui (2012) définit la réflexivité comme le « *mécanisme par lequel le sujet se prend pour objet d'analyse et de connaissance. Pour le sociologue, cette posture consiste à soumettre à une analyse critique non seulement sa propre pratique scientifique (opérations, outils et postulats) mais également les conditions sociales de toute production intellectuelle* ». La réflexivité est un ensemble de pensées et d'actions dont la mise en œuvre n'est pas systématique et varie selon le contexte, les acteurs et les moments. (Ferrando y Puig et Petit, 2016 ; Lahire, 1998). Les usages de la réflexivité dans la pratique et la production de savoir peuvent comprendre :

- Le praticien réflexif centré sur l'action et sa compréhension.
- Le chercheur-acteur centré sur la compréhension des actions et des pratiques.
- Le chercheur académique centré sur la compréhension des conditions d'émergence des actes et l'élaboration de concepts et de théories pouvant en rendre compte.

Le recours à des urbanistes et à des architectes extérieurs, disposant de savoir-faire spécifiques en matière de participation, exige qu'ils acquièrent des compétences allant au-delà des simples aspects techniques correspondant, par exemple, à la maîtrise de nouveaux outils de communication.

S'emparer des questions de participation demande de se former à des **compétences complémentaires à la conception du projet ou à l'animation de la participation, qui relèvent d'une approche plus stratégique de la conduite des projets**. Or, nos études de cas illustrent à cet égard les faiblesses de l'Agence Prigent sur ce type de registre, qui, dans un contexte politique local *a priori* peu favorable ni ouvert à de telles démarches, ont limité la qualité et la portée de son accompagnement :

- Alors que l'Agence Prigent considère que les élus de la commune A maîtrisent et intègrent les enjeux du dispositif participatif, les entretiens révèlent leurs difficultés à appréhender de manière globale une telle démarche et les fragilités de leur positionnement à l'égard de la place et du rôle que peuvent avoir les habitants dans un projet.
- L'Agence Prigent doute de la compétence du DGS de la commune B ; dans les faits, la charge de travail que celui-ci doit supporter ne lui permet pas d'assurer un suivi sérieux du projet participatif.
- Alors que les élus de la commune C semblent absents du projet, le maire-président le suit en fait avec une grande attention mais à distance, par l'intermédiaire de son DGS.

**Mettre en œuvre des dispositifs participatifs suppose de la part de l'architecte-urbaniste de développer, tout d'abord, une capacité à prendre part au management des projets urbains, et notamment dans des petites villes, à être force de proposition, voire être en capacité d'initiative à ce sujet.**

Or au début de notre contrat, l'Agence Prigent n'envisageait pas la participation sous cet angle. Elle ne produisait aucun document d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage et se trouvait davantage dans une position d'attente vis-à-vis de la collectivité. On l'observe particulièrement dans le cas A :

- Elle ne relance pas la maîtrise d'ouvrage sur les dates du dispositif et ne s'enquiert pas auprès du maintien de la réunion.
- Elle ne se préoccupe pas de l'organisation pratique des ateliers.
- Elle n'organise pas de comptes-rendus exhaustifs.

Le modèle du « projet négocié » de conception (Callon, 1997) sous-entend d'intégrer une diversité d'acteurs aux compétences adaptées selon les besoins et les temporalités du projet. **L'Agence doit ainsi s'attacher à décrypter les jeux d'acteurs qui s'avèrent essentiels** dans la mise en œuvre d'une démarche participative, d'autant plus si elle contribue directement à l'élaboration de la programmation du projet.

Or, les études de cas révèlent, à chaque fois à partir des entretiens menés a posteriori, tout un système d'acteurs que l'Agence a très peu anticipé, car implicite au moment de son intervention. Les cas B et C illustrent des situations de projet où les jeux de pouvoirs impactent fortement le déroulement de la démarche participative, sans que l'agence en perçoive les tenants et les aboutissants. Ainsi, pour le cas B, si l'agence avait su comprendre l'importance de l'influence des représentants de la paroisse sur l'évolution du plan guide de la commune, elle les aurait certainement intégrés dans le dispositif participatif en tant que groupe ressource, acteur concerné. Les débats se seraient déroulés dans le cadre de la concertation, où la décision suppose d'être publiquement argumentée et où la parole de chacun peut s'exprimer avec la même considération. Elle n'aurait pas eu (seulement) un caractère officieux dans le bureau du maire...

### **3.2.1.1 Reconsidérer « l'enseignement du projet » dans les Écoles d'Architecture**

L'enseignement de la conception architecturale dans les Écoles Nationales Supérieures d'Architectures françaises a influencé la posture des architectes vis-à-vis de la participation. Rainier Hoddé (2013) explique que la culture des architectes s'est principalement constituée à travers « l'enseignement du projet », qui domine par le temps qui lui est octroyé dans la pédagogie, mais aussi au plan symbolique. Or bien souvent, il «  *transpose et réplique assez mécaniquement, mais en la simplifiant, la conduite du projet en agence. L'enseignant corrige avec l'assurance du professionnel quand il n'invite pas à imiter, plus qu'il ne sollicite la critique personnelle ou n'ouvre la controverse collective.* » (Hoddé, 2013). Le «  *modèle du créateur et de la reconnaissance artistique* » (Hoddé, 2013, p. 217) l'emporte sur le travail de programmation moins spectaculaire et considéré en France, comme étant hors du champ de la « maîtrise d'œuvre ». Ainsi, les compétences connexes au travail de mise en forme et les différents « métiers de l'architecture » qui peuvent y être associés (programmiste, conducteur d'opération, aménageur...) , sont peu ou pas abordés durant la plus grande partie de la scolarité de l'étudiant : nombre d'entre eux découvrent ces compétences après leur Master, lors de leur année d'étude pour l'obtention de

l'Habilitation à la Maîtrise d'Œuvre en son Nom Propre<sup>247</sup>, voire dans des cursus complémentaires, d'urbaniste par exemple. La valorisation des savoirs d'action, au détriment des savoirs plus théoriques sur les conditions d'exercice de l'architecte au plan notamment social et politique, incite les étudiants « à transformer le monde plus qu'à le comprendre ou à l'analyser, et, bien souvent, sans le comprendre et l'analyser » (Hoddé, 2013). Malgré les évolutions pédagogiques impulsées à la fin des années 60, la formation des architectes s'est encore trouvée, au cours des décennies qui ont suivi, principalement centrée sur des enjeux spatiaux et esthétiques, délaissant, jusqu'à un passé récent, des problématiques plus larges, sociétales ou techniques (Pinson, 2007). Les enjeux liés à la transition écologique et numérique semblent avoir fait amorcer un nouveau virage dans les écoles (2015c), sans pour autant que la question de la participation citoyenne y apparaisse comme un sujet majeur.

Lors de mes études, j'ai particulièrement éprouvé ce contexte : le temps dédié à l'enseignement de projet comme élaboration d'un plan dessiné était largement majoritaire, et les discours des enseignants particulièrement orientés vers la figure de l'architecte-maître d'œuvre. Le fait d'envisager parfois d'inclure les habitants et les usagers dans une démarche revenait « à faire du social ». Les plans colorés mélangeant dessin technique et dessin sensible - très proches de ceux réalisés par l'Agence Prigent en phase esquisse - pouvaient être perçus de manière négative, avec une moindre valorisation que le dessin d'avant-projet, « filaire » en noir et blanc. Les méthodes de dessin classique de diffusion des projets étaient plutôt peu réinterrogées au détriment des formes de dessin compréhensibles par les « profanes » (habitants, élus, etc.). Historiquement, la culture des architectes en France « tend à minimiser tout ce qui contribue à faire du projet un acte collectif » (Champy, 1998, p. 217). Le métier d'urbaniste étant multi facettes, les élus se trouvent face à des professionnels aux compétences hétérogènes. Mais lorsqu'ils font appel à des architectes, ils attendent surtout une capacité à mettre en scène un projet, et moins à le fabriquer collectivement... ce qui a sans doute maintenu ces professionnels dans la valorisation de savoir-faire essentiellement formels.

Pour qu'elle puisse accompagner et jouer, éventuellement, un rôle de levier auprès des élus dans la mise en place d'une démarche participative, l'Agence doit systématiquement, tout d'abord, convaincre les élus de la faisabilité d'une telle entreprise. Elle doit faire preuve d'une volonté d'y consacrer du temps et un engagement spécifique, issus de sa posture « militante », au-delà de la mission qui lui est confiée. Pour une agence d'architecture et d'urbanisme développer la participation nécessite aussi d'acquérir des compétences complémentaires à celles obtenues dans le cadre du parcours académique de l'architecte : le management de projet, la compréhension de l'élaboration de la décision ou encore de la structuration politique, administrative et technique de la maîtrise d'ouvrage urbaine. La question de l'élu et du système politique local est une nébuleuse pour l'architecte urbaniste qui se confronte pourtant, tous les jours, à cet univers, dès lors qu'il décide de répondre à des marchés publics. Afin d'être en capacité de répondre à de nouveaux enjeux qui traversent les projets urbains, notamment en matière de participation, d'être en mesure

---

<sup>247</sup> Créée en 2005 dans le cadre de la réforme des études d'architecture suivant la structure européenne LMD (Licence, Master, Doctorat), l'Habilitation à exercer la Maîtrise d'œuvre en son Nom Propre (HMONP) peut être obtenue par un étudiant en architecture après son diplôme de Master. Cette habilitation ouvre à ses titulaires la possibilité de porter le titre d'architecte en s'inscrivant à l'Ordre, et d'assumer un projet faisant l'objet d'une demande de permis de construire en son nom.

d'accompagner l'élu de petite ville sur ces questions, il est amené à faire évoluer ses pratiques et à se professionnaliser.

### 3.2.1.2 De la militance à la professionnalisation de la participation

L'expérience de cette thèse vient confirmer le passage, chez les acteurs accompagnant des démarches participatives, d'une posture de militant à une posture caractérisée par une démarche de professionnalisation (Nonjon, 2012b) pour un nombre croissant de bureaux d'études urbaines, Face à la crise de 2014 et avec un effectif de collaborateurs divisé par deux, Madame Prigent avait envisagé trois possibilités afin de maintenir son activité et de concrétiser sa volonté de développer le volet « participation » dans les interventions de l'entreprise :

- « Soit on ferme mais pour faire quoi ? On a diminué l'effectif par deux de toute manière.
- Soit on continue et on gagne de l'argent, mais du coup on s'est interrogé sur les modèles qui gagnent de l'argent c'était exactement ce que l'on voulait ne pas faire, c'est-à-dire la production d'un type de projet de manière répétitive, sans aucune interrogation sur aucune méthodologie, sans invention et nous ce qui nous intéressait, c'était de passer sans cesse de la petite échelle à la grande échelle pour être non-stop en interrogation et en questionnement par rapport à nos projets.
- Donc on s'est dit : Plan C., il faut se repositionner sur le marché, sur ce qu'on aime, sur ce que l'on veut faire et du coup, pour cela, il faut monter en excellence »<sup>248</sup>.

Au regard de ce discours, on pourrait en conclure que Mme Prigent raisonne en concepteur « tacticien »<sup>249</sup> face à la participation (Leonet, 2018) ; or en réalité, au départ, son positionnement s'inscrit davantage dans une perspective « militante » (Leonet, 2018), en continuité de celle de son père, co-fondateur de l'agence. La pratique de M. Prigent s'est ancrée dans le courant des « luttes urbaines » des années 70. Elle a été marquée par un projet phare d'habitat qu'il a coconstruit avec ses futurs habitants, en lien avec une maîtrise d'ouvrage « gauchiste »<sup>250</sup>. Ainsi, l'Agence Prigent développait des méthodes participatives bien avant notre arrivée. Elles n'étaient pas envisagées comme une réponse au « marché de la participation » (Nonjon, 2005) mais plutôt comme la résultante logique d'un certain positionnement sur la façon d'envisager le travail d'architecture et d'urbanisme.

Lorsqu'il évoque sa pratique dès cette époque, Christophe Prigent défend une approche « contextuelle (...) cela paraît idiot maintenant, car tout le monde se dit contextuel. Même les grands conceptuels, comme Jean Nouvel »<sup>250</sup>. La participation apparaît ainsi également comme le résultat d'une posture plus « pragmatique »<sup>251</sup> de la part des deux concepteurs qui ont développé l'agence (Leonet, 2018): « c'est une ouverture, réaliste. (...) Moi

---

<sup>248</sup> Maïwenn Prigent, Séminaire de recherche « La collaboration entre chercheurs et acteurs professionnels », Laboratoire Espaces Travail, Juillet 2017.

<sup>249</sup> « Le concepteur tacticien adapte ses pratiques et ses discours en fonction de la commande publique vis-à-vis de la participation » (Leonet, 2018, p. 220).

<sup>250</sup> Entretien Christophe Prigent, février 2016.

<sup>251</sup> « Le concepteur « pragmatique » considère la participation des habitants comme une façon de poser et de résoudre des problèmes de conception pour une meilleure qualité du projet » (Leonet, 2018, p. 227).

*j'ai toujours donné de l'importance à l'usage.* »<sup>250</sup>. Autrement dit, faire de la participation permet d'être en cohérence avec cette approche de la conception. Malgré un prix plus élevé des prestations proposées dans ses réponses à des consultations du fait de l'intégration systématique d'un dispositif participatif, celui-ci était volontairement très peu mis en évidence, que ce soit dans le descriptif des honoraires ou dans la méthodologie énoncée. La participation était considérée comme faisant partie intrinsèque de la démarche de projet. Ainsi, lors de nos entretiens semi-directifs, Christophe Prigent a très peu employé le concept de « participation » pour des démarches qu'il a réalisées et qui en relèvent pourtant assez clairement.

**L'évolution d'une militance « de l'ordre de l'artisanat » (Nonjon, 2012b) issue des années 70 vers une professionnalisation de l'exercice de la participation s'explique, en grande partie, par une évolution du marché et de l'offre (Nonjon, 2005).**

Comme ses consœurs, l'Agence a subi les conséquences de la crise financière de 2008 et d'une profession en voie de précarisation. Elle a vu ses candidatures à appels d'offres bien souvent rejetées en raison de prix plus élevés que ceux de ses concurrents : le coût des démarches développées dissimulé dans les honoraires du projet « gonflait » le prix final qui apparaissait injustifié aux maîtrises d'ouvrage, lui faisant ainsi, en partie, perdre des marchés. Dans un contexte de concurrence exacerbée profitant « au moins disant », la participation envisagée comme faisant partie intégrante du projet n'était plus « vendable » comme telle auprès des maîtrises d'ouvrage.

Or durant la même période, émerge aussi une véritable commande publique de participation, signe d'un **nouvel esprit de la démocratie** (Blondiaux, 2008). À une **dynamique ascendante de la participation** issue des années 70 vers son institutionnalisation timide dans les deux décennies qui suivent, succède dans les années 2000 **une injonction** plus ambitieuse dictée par les pouvoirs publics (Nonjon, 2012b).

La volonté de monter en compétence dans ce domaine afin de mieux se positionner sur un nouveau marché, a constitué l'ancrage de la partie opérationnelle du contrat CIFRE, comme le précise Mme Prigent : « *avoir une personne qui soit architecte urbaniste, et en plus qui ait cette capacité-là, nous permet de monter en connaissance, et en reconnaissance également pour pouvoir répondre à un marché de manière plus stabilisée* »<sup>252</sup>. Le Tableau 22 met en évidence l'évolution quantitative des missions de l'agence incluant des dispositifs participatifs. Celle-ci peut sembler relativement faible. En réalité, il s'agit davantage de s'intéresser à la manière dont l'agence a modifié ses pratiques dans ce domaine. Depuis le début de notre thèse, le niveau d'implication des habitants a augmenté - il est passé de la concertation à la coproduction - et de nombreux dispositifs et méthodes (que nous détaillerons ultérieurement) ont été développés, notamment pour mieux inclure non seulement les habitants, mais aussi les acteurs politiques et techniques des collectivités.

---

<sup>252</sup> Mäiwenn Prigent, Séminaire de recherche « La collaboration entre chercheurs et acteurs professionnels », Laboratoire Espaces Travail, Juillet 2017.

**Tableau 22 : Évolution du pourcentage de missions intégrant de la participation  
avant et après le début de la thèse CIFRE**

	Nombre de missions en urbanisme	Nombre de missions en urbanisme intégrant de la participation	Pourcentage de missions en urbanisme intégrant un dispositif participatif
<b>Avant 2014</b> (Avant la thèse)	58	34	<b>59%</b>
<b>Entre 2015 et 2019</b> (Pendant la thèse)	38	25	<b>66%</b>

*Source : Ségolène Charles*

La collaboration entre le monde des praticiens et celui des chercheurs permet, par une prise de recul sur ses méthodes et modes d'exercice, de renforcer, déployer et diffuser ses compétences au sein d'un bureau d'études urbaines. Magali Nonjon évoque le passage de la « militance » à la « consultance » qui peut aussi s'accompagner du risque de passer « de l'expérimental à la série, de la participation comme objectif d'action et engagement à la participation comme outil de modernisation, d'une dénonciation d'un État autoritaire à une institutionnalisation des structures par l'État, d'une posture de militant « facilitateur » et « traducteur » de la participation à celle de l'expert et enfin de consultant en management public » (Nonjon, 2012b, p. 84). Elle dénonce le rapport au terrain à l'époque des luttes urbaines, défendu comme important, qui progressivement serait devenu une « caution terrain » que l'on se mettrait à afficher comme un label qualité dans une perspective de communication. Le conseil en participation se caractérise alors par une rationalité de type procédural, s'expliquant en partie par une évolution de la commande publique exigeant des gages d'efficacité, mais aussi par des contraintes internes aux bureaux d'études urbaines telles qu'une concurrence accrue. La collaboration tripartite dans le cadre du doctorat en CIFRE a permis d'aider l'agence à se positionner dans la « nébuleuse participationniste » des consultants (Blondiaux, 2008, p. 23) et d'éviter un usage de la participation qui s'apparenterait essentiellement à de la communication (Nonjon, 2012b, p. 84) plutôt que vers une approche fine de ce que les habitants peuvent apporter à la pertinence du projet. Mme Prigent, explique : « on est beaucoup plus rassurés parce qu'on sait que derrière il y a du fond, qu'on n'est juste pas à faire comme disent d'autres des « cocottes en papier » pour animer des gens pour qu'ils nous remontent des choses. On sait que derrière, on est dans l'analyse, on est dans la structuration »<sup>253</sup>.

La professionnalisation de l'Agence Prigent a bénéficié de cette collaboration grâce au partenariat tripartite initié par la CIFRE, mais aussi par un fonctionnement interne mis en place par l'agence, favorable à un partage de connaissances et à une montée en compétence.

<sup>253</sup> Mäiwenn Prigent, Séminaire de recherche « La collaboration entre chercheurs et acteurs professionnels » Laboratoire Espaces Travail, Juillet 2017.

**Ainsi, ce processus s'est structuré autour de trois dimensions permettant la prise de conscience de son rôle d'accompagnateur des élus et des techniciens de la maîtrise d'ouvrage :**

- Les outils et dispositifs d'animation de la participation.
- La structuration du dispositif participatif et l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage.
- La communication et la valorisation de la compétence « participation » de l'Agence.

Le Tableau 23 ci-dessous met en évidence **les dispositifs et outils développés afin d'améliorer l'animation de la participation et proposer des outils en lien avec les phases du projet**. Ils ne constituent pas les réponses uniques aux enjeux primordiaux de questions telles que l'élaboration de la décision ou l'organisation du système d'acteurs du projet. Ils participent à structurer le dispositif dans son ensemble : les outils se sont imposés pour atteindre les objectifs du projet, tenir compte des phases de la mission, ainsi que de certaines contraintes imposées par la maîtrise d'ouvrage.



Tableau 23 : Dispositifs participatifs créés au sein de l'Agence Prigent depuis le début de la thèse

Dispositifs participatifs créés depuis 2015	Enjeux / contenu	Temps du projet	Degré de participation	Date de création	Mission pour laquelle il a été créé	Mission lors de laquelle il a été amélioré
<b>Questionnaire entretien commerçants et association</b>	Recueillir les besoins des commerçants et association vis-à-vis du projet	Diagnostic	Consultation	2015	Cas A	
<b>Questionnaire Habitant « brise-glace » sur l'identité</b>	Recueillir le regard d'habitants du territoire sur un temps très court Mettre en mouvement les participants	Diagnostic	Consultation	2015	Autre mission	
<b>Questionnaire Habitant en ligne</b>	Recueillir le regard d'habitants du territoire ne pouvant pas se rendre disponible pour des ateliers	Diagnostic	Consultation	2016	Cas A	
<b>Pictoville</b>	Recueillir les réactions sur un plan en cours de conception	Scenarii / AVP	Coproduction	2016	Cas A	
<b>Atelier « portrait chinois »</b>	Recueillir le regard d'acteurs rarement présents en atelier, en se rendant sur des lieux spécifiques tel qu'un collège, sur la pause de midi.	Diagnostic		2016	Autre mission	Cas B et Cas C
<b>Atelier rêves</b>	Recueillir les rêves des habitants	Diagnostic	Consultation	2017	Autre mission	
<b>Atelier « slogan »</b>	Recueillir les grandes idées			2017	Autre mission	Cas C
<b>Atelier du Priorisation des actions</b>	Prioriser les actions potentielles à prototyper	Approfondir plan guide	Coproduction	2017	Cas B	Cas C
<b>Atelier de préparation du prototypage sur site</b>	Constater les matériaux et forces vives des services techniques en vue du prototypage	Approfondir plan guide / PRO	Coproduction	2017	Cas B	Cas C
<b>Atelier de préparation du prototypage avec les services techniques</b>	Dessiner les prototypes à venir sur le site	Approfondir plan guide / PRO	Coproduction	2017	Cas B	Autre mission
<b>Charte de concertation</b>	Établir des règles de débat communes	Diagnostic	Coproduction	2017	Cas B	
<b>OAP en marchant</b>	Élaborer des Orientations d'Aménagement et de Programmation en intégrant le regard et les intérêts des riverains dans le cadre d'un PLU.		Coproduction	2017	Autre mission	
<b>Restitution en facilitation graphique</b>	Donner à voir les débats et conclusions réalisées en fin d'atelier, en direct.	Toutes phases	Coproduction	2017	Cas C	Autre mission
<b>Évènement festif citoyen</b>	Organiser un événement qui inaugure et fédère les habitants autour du projet	Début ou fin du projet			Autre mission	
<b>Atelier chiffrage et phasage</b>	Répartir un budget alloué par une maîtrise d'ouvrage	Approfondir plan guide	Coproduction	2018	Autre mission	
<b>Atelier visite du site « à l'échelle 1 »</b>	Donner à voir, à l'échelle 1, un projet en cours pour en discuter plus aisément	Fin AVP	Consultation	2018	Autre mission	
<b>Atelier "découverte des matériaux"</b>	Faire découvrir les matériaux	Fin AVP	Consultation	2018	Autre mission	

<b>Atelier « 3 dimensions »</b>	Donner à voir en 3 dimensions (masques de réalité virtuelle) un projet complexe à visualiser	Fin AVP	Information	2018	Autre mission	
<b>Le « porteur de parole »</b>	Recueillir le regard d'acteurs rarement présent en atelier, en se rendant sur des lieux spécifiques tel qu'un collège, sur la pause de midi.	Diagnostic	Coproduction	2018	Autre mission	
<b>Atelier « action » et « mobilier » avec les classes</b>	Recueillir les actions que souhaitent pouvoir faire les enfants pour l'élaboration d'un jeu	PRO	Coproduction	2019	Autre mission	

Source : Ségolène Charles

Par exemple, alors qu'un maître d'ouvrage nous demandait de travailler avec les habitants dans une salle de type auditorium avec plus de 50 personnes (conditions peu propices à un travail collégial), nous avons construit un dispositif dynamique : l'atelier « portrait Chinois »<sup>254</sup>. Pour coproduire une structure de jeux sur le parc principal du site des Châtaigniers (dans le prolongement du cas C), nous avons créé un « atelier action » (Figure 90), afin de mobiliser rapidement et facilement les enfants de trois classes de l'école primaire adjacente au site, population souvent laissée hors des dispositifs participatifs. Ils allaient pourtant être les premiers usagers de cette structure de jeux. Cet atelier a été créé afin d'inclure les enfants de différentes tranches d'âges, dans l'arbitrage de la forme et des usages potentiels de la structure de jeux.

Figure 90 Atelier Action



Source : Agence Prigent

La création de ces outils s'est appuyée sur des éléments intégrés lors dans notre travail de recherche : les critères d'évaluation de portée de la participation (Zetlaoui-Léger et al., 2013) ont servi de base au questionnaire en ligne destiné aux participants pour qu'ils puissent donner leur propre avis sur le dispositif (cas B).

Elle s'est aussi appuyée sur une veille internet concernant les dispositifs existants et sur un travail d'observation régulier des missions réalisées par nos concurrents. Ce travail de suivi a nourri les réflexions

<sup>254</sup> Pour des raisons de confidentialité liée au travail de l'Agence Prigent, nous ne pouvons détailler davantage le contenu de ces ateliers.

de l'Agence sur l'intérêt du numérique comme outil de la participation pour alimenter le débat. Les élus étaient très sensibles à ce type de dispositif qu'ils estimaient « innovants » - utilisation de logiciels permettant aux habitants de donner leur avis, dessiner leur quartier, etc. - mais en maîtrisaient encore peu les modalités pertinentes d'utilisation, et en sous-estimaient le coût réel.

Le numérique s'est avéré performant à condition de l'utiliser avec des objectifs précis, et non comme une « fin en soi » : par exemple, la mise en place de casques de réalité virtuelle pour permettre aux habitants de visualiser un projet architectural complexe, en cours de conception (Figure 91). Une visite d'une représentation du projet à échelle réelle a permis de compléter le dispositif en permettant une réelle discussion collective autour de cette proposition, dans un premier temps, en 3D. Mme Prigent et moi-même avons régulièrement évalué ces dispositifs numériques (impact sur le dispositif participatif, capacité à recueillir aisément de la « matière à projet », en s'appuyant sur les critères de portée de la participation (Zetlaoui-Léger et al., 2013)). Ainsi, nous avons proposé des « versions papier » des questionnaires pour les personnes n'ayant pas internet ou ne sachant pas l'utiliser.

**Figure 91 Utilisation de la visualisation en 3 dimensions pour favoriser la compréhension d'un projet complexe**



*Source : Agence Prigent*

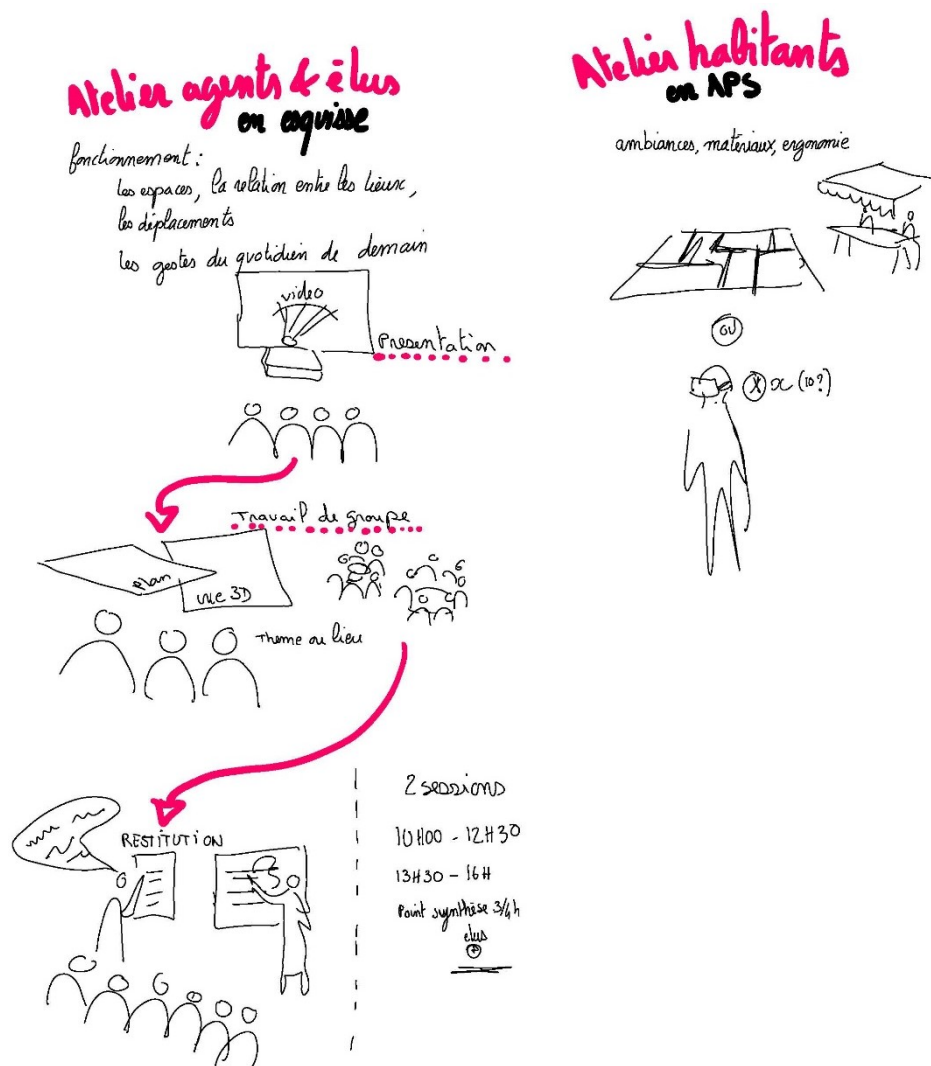
La montée en compétence de l'Agence Prigent s'est aussi traduite par le développement d'outils de structuration du dispositif d'accompagnement dédié à la maîtrise d'ouvrage. Ce deuxième point, plus délicat, a constitué l'un des apports les plus significatifs de la recherche. À notre arrivée, l'Agence Prigent mettait déjà en œuvre certains outils d'animation. Mais elle n'était pas du tout consciente de l'importance que pouvait revêtir le management du projet et la compréhension du système d'acteurs pour la mise en œuvre du projet urbain participatif. Ainsi, des modalités d'accompagnement de l'élu chargé politique et du chargé technique ont été envisagées, des outils déployés et systématisés :

- Alors que les entretiens semi-directifs dans le cadre de la thèse faisaient apparaître l'importance d'une compréhension des objectifs de la maîtrise d'ouvrage, une réunion en temps 0 d'initialisation

de la mission, ou du projet, a été mise en place afin de rencontrer les chargés d'opération technique et politique avant le début de la mission et d'en cerner les enjeux.

- Lorsque le budget le permettait, le coût d'un collaborateur « stratège » a été introduit à nos réponses à appel d'offres.
- Une feuille de présentation du déroulé de la concertation ainsi qu'un calendrier d'accompagnement, ont été créés pour accompagner les maîtrises d'ouvrage occasionnelles.
- Plus largement, toute mission intègre à présent la préparation du déroulement de la participation pour préciser les objectifs, le matériel nécessaire, le rôle de chacun et les temps dédiés, comme l'illustre ce croquis (Figure 92). Il serait plus difficile aujourd'hui d'être mis devant le fait accompli de devoir remplacer une balade urbaine avec des habitants par un travail à réaliser avec les élus (cas A).

Figure 92 La préparation des ateliers : anticipée et longuement discutée avec le chargé politique et technique de la mission



Source : Agence Prigent

Dans les derniers mois de la thèse, des dispositifs de concertation dédiés aux élus ont été créés : une présentation leur permettant d'appréhender les points auxquels ils doivent rester attentifs en tant que maître d'ouvrage. La rédaction de la fin de thèse ne permettant pas de consacrer un temps important au travail en Agence, nous sommes conscientes qu'il reste de nombreux résultats du travail de recherche à exploiter.

Dans cette perspective, l'Agence Prigent, a par ailleurs, développé des formations en participation citoyenne auprès de l'UNSAFA (syndicat des architectes) avec le concours du GEP'Atlantique (organisme de formation des métiers de l'architecture). La recherche a montré qu'il faudrait également proposer des méthodologies précises aux élus, peu formés pour accompagner dans la mise œuvre de dispositifs participatifs.

Enfin, des outils de structuration de la participation (Tableau 24), internes à l'entreprise, ont été mis en œuvre pour accompagner la maîtrise d'ouvrage dans la mise en œuvre du dispositif. Ils peuvent paraître anecdotiques mais ont participé à répondre à l'accompagnement des élus, mais aussi à notre propre compréhension du système d'acteurs. Au début de notre travail de thèse, l'Agence Prigent, AMO participation, n'avait pas intégré cet aspect. Alors que les élus du cas A n'ont pas confirmé la balade urbaine, l'Agence ne les a pas relancés, ne leur a ni demandé de préciser le nombre de personnes présentes et n'a pas envoyé de document préparatoire. Aujourd'hui, une grille type avec un mail type est systématiquement envoyée une semaine avant l'atelier afin d'obtenir les informations nécessaires et de s'assurer de sa bonne mise en œuvre. Lors des réunions de lancement avec le DGS A, elle n'a pas compris qui était son interlocuteur et donc pas identifié les jeux d'acteurs. Aujourd'hui, la liste de présence dédiée aux temps de participation permet de recenser et de décrypter leurs positions dans le système d'acteurs du projet, après la réunion.

Tableau 24 : Outils de structuration de la participation et d'accompagnement de la MOA

Outils de structuration du dispositif et d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage	Enjeux / contenu	Date de création	Mission pour laquelle il a été créé	Mission lors de laquelle il a été amélioré
<b>Création d'un mail type pour préparation atelier participation</b>	Mail demandant les précisions à la MOA sur le lieu, matériel, mis à disposition, nombre de personnes conviées	2016	Cas A	Cas C + autres missions
<b>Acquisition d'une mallette de concertation</b>	Rangement, mise à disposition rapide et transport aisés des outils nécessaires à l'animation du dispositif participatif	2016	Cas A	Cas B et C + Autres missions
<b>Liste de présence</b>	Faciliter la rédaction des comptes-rendus et recueillir les mails pour diffusion Signature autorisation droit à l'image	2016	Cas A	
<b>Présentation du dispositif participatif pour les élus</b>	Présentation destinée aux élus qui explique les grands principes à intégrer pour le dispositif participatif	2017	Cas B	
<b>Création d'un tableau « calendrier du dispositif »</b>	Tableau qui explique à la MOA comment s'articule calendrier de la concertation et projet	2017	Cas B	
<b>Feuille de déroulé de la concertation</b>	A4 permettant à la MOA de connaître à la minute près le déroulé de l'atelier et le matériel à prévoir	2017	Cas B	Cas B
<b>Compte-rendu concertation</b>	Compte-rendu de la concertation dédié aux habitants : imagé et, dans la mesure du possible, exhaustif.	2017	Autre mission	Autres missions
<b>Grille d'évaluation de la participation habitant</b>	Évaluation auprès des participants du dispositif mené	2017	Cas B	Autres missions
<b>Questionnaire en ligne : retour expérimentation</b>	Recueillir les retours des habitants sur l'expérimentation en cours		Cas B	
<b>Acquisition d'une Cloche</b>	Permettre le roulement des groupes, et éviter de décaler les horaires initialement prévus	2017	Cas C	
<b>Création d'un dossier papier et numérique concertation</b>	Chaque dossier de l'Agence contient un dossier dédié à la concertation, ce qui n'était pas le cas à notre arrivée.	2017	Cas C	
<b>Outil de tirage au sort</b>	Répartir aléatoirement les participants par groupe	2017	Cas C	
<b>Organisation du dossier « concertation », création de sous-dossiers dans trame ISO 9001</b>	Création de sous-partie dans le dossier « concertation » avec mise à disposition des modèles-types par phase de projet	2017	Cas C	
<b>Créer une procédure panel citoyen</b>	Création d'une procédure pour la création d'un panel citoyen	2018	Autre mission	
<b>Création d'un « Compte-rendu 0 »</b>	Création d'une réunion avec chargé d'opération politique et technique dans les honoraires et méthodologies pour préparer la réunion de lancement	2018	Autres mission	
<b>Organisation de l'archivage des images références et autres matériels</b>	Organisation des images références utilisées pour optimiser leur réutilisation selon les sujets soulevés	2018		

Source : Ségolène Charles

**Enfin, la dernière facette de la montée en compétence de l'agence à l'occasion de cette thèse en CIFRE porte sur la question des modalités d'informations et de communication** autour du dispositif participatif, mais aussi autour de la professionnalisation de l'Agence. A travers les discussions avec notre directrice de thèse, l'Agence Prigent a pris conscience de l'importance de cet aspect pour rendre compte du projet auprès des habitants par des moyens accessibles par tous, mais aussi participer à la transparence du dispositif et des décisions prises tout au long du projet. Les principaux concurrents étaient souvent des agences de communication. Les élus, par ailleurs, montraient un intérêt pour le sujet, mais pour des raisons d'image plus que de transparence. Bien que nous souhaitions nous distinguer par notre capacité à comprendre, à entendre les contraintes, et plus largement à contribuer directement à la fabrication du projet urbain et architectural, il est vite apparu indispensable de développer ce volet. Nous avons ainsi mis en place une charte graphique aisée à utiliser, créé des panneaux d'exposition (Figure - Confidentiel 21), travaillé avec des graphistes pour répondre aux appels d'offres de maîtrise d'ouvrages métropolitaine - les budgets alloués pour les maîtrises d'ouvrage de petites villes sont trop réduits pour envisager un tel montage.

**Figure - Confidentiel 21 exemple de développement de la communication par l'Agence Prigent pour un atelier avec les habitants dans le cadre d'une réhabilitation d'un hôtel de ville**

Document absent par respect des engagements de confidentialité pris auprès des parties prenantes au projet



Par ailleurs, nous avons participé à la valorisation des compétences de l'Agence au sein du réseau des praticiens et des chercheurs de la participation en répondant à deux « prix », un sur l'innovation et l'autre sur la participation. Nous sommes devenus membres de deux réseaux : l'Institut de la Concertation et un think tank local au nom de l'Agence Prigent. Ces rencontres nous ont permis de discuter et de travailler dans un cadre non officiel, en dehors d'une situation de projet, avec des techniciens issus de maîtrises d'ouvrage de territoires différents. Dans le cadre de la codirection d'un groupe de travail « démocratie 2030 », nous avons pu enrichir nos réflexions à travers cinq entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs de l'urbain : élus de petite ville, membre du réseau d'élus bretons BRUDED, consultant en stratégie territoriale. Nous avons aussi réalisé plusieurs ateliers avec des élus de métropole, des techniciens spécialisés dans la participation citoyenne (Tableau 25).

Ces rencontres sont venues enrichir notre travail doctoral et notre réflexion au sein de l'agence, pour mieux comprendre les stratégies et les enjeux que poursuivent les élus.

**Tableau 25 : Outils de communication développés**

Communication autour du dispositif et valorisation de la démarche de l'agence auprès des MOA	Enjeux / contenu	Date de création	Mission pour laquelle il a été créé
<b>Affiche annonce atelier</b>	Annoncer un atelier à venir	2016	Cas A
<b>Création d'une charte graphique propre à l'agence</b>	Donner à voir une cohérence dans les documents transmis	2016	Cas A
<b>Participation au Prix Innovation</b>	Valoriser la démarche de l'Agence	2016	
<b>Panneaux d'exposition</b>	Restituer au fur et à mesure l'avancée des réflexions, sur la place publique	2017	Cas B
<b>Panneaux pour secteur d'expérimentation</b>	Annoncer le début d'une zone d'expérimentation	2017	Cas B
<b>Participation au Prix Trophée de la participation 2018 (obtention de deux étoiles)</b>	Valoriser la démarche de l'Agence	2018	Cas C
<b>Créer modèle type panneaux d'exposition</b>	Capitaliser les types de mise en page de panneaux d'exposition	2018	Autre mission
<b>Méthodologie à appel d'offres : valoriser la facilitation graphique</b>	Mettre en valeur des techniques spécifiques d'animation de dispositifs participatif	2018	Autre mission
<b>Méthodologie Appel d'offres pour réponse à mission de concertation</b>	Créer une réponse à appel d'offres portant uniquement sur la création et l'accompagnement d'un dispositif participatif, sans répondre à la partie conception	2018	Autre mission
<b>Inscription et participation au réseau de l'Institut de la Concertation</b>	Valoriser la démarche de l'Agence dans son réseau local, partager le regard de praticiens, élus et services techniques sur la participation	2018	
<b>Participation et co-organisation du groupe démocratie 2030 organisé par un Think Tank Local</b>	Valoriser la démarche de l'Agence dans son réseau local, partager le regard de praticiens, élus et services techniques sur la participation	2018	

*Source : Ségolène Charles*

Étayé sur le partenariat étroit avec les laboratoires signataires de la convention, le développement de ces dispositifs a permis à l'Agence Prigent de mettre en œuvre une dynamique collaborative et des dispositifs internes à l'entreprise pour la structuration d'une compétence collective.

Compte tenu des éléments liés à la construction du champ de l'architecture que nous venons de rappeler, le fait de positionner mon intervention comme urbaniste, dans le cadre d'une activité de recherche universitaire, a eu un impact fort sur le déroulement de mon expérience professionnelle au sein de l'agence Prigent.

### 3.2.2 L'apport de la recherche pour le développement de compétences au sein d'une agence d'architecture et d'urbanisme

#### 3.2.2.1 Appréhender dès l'amont les difficultés de la CIFRE

Initialement prévue pour des thèses en « sciences dures », la thèse CIFRE a longtemps été utilisée à des fins principalement d'innovation industrielle pour de grandes entreprises françaises. Ouverte aux Sciences Humaines et Sociales (SHS), le dispositif s'est également développé en urbanisme et plus récemment en architecture, pour partie avec des entrées disciplinaires liées aux SHS (Demoulin, 2014b ; Ouvrard, 2016 ; Tribout, 2015 ; Zaza, 2018). Face à la multiplication des doctorants en SHS, à leur isolement et à un manque de reconnaissance du dispositif sur le plan académique et professionnel dont ils se faisaient régulièrement écho (Ferchaud et al., 2016a), un groupe de doctorants a créé, en 2014, l'ADCIFRE<sup>255</sup>. Cette association a pour objectifs d'« animer un réseau autour du doctorat CIFRE en SHS, (...) alimenter la réflexion épistémologique sur la recherche en SHS dans le cadre d'une recherche au sein d'une institution », (...) interroger et valoriser la poursuite de carrière des docteur(e)s en SHS (...) « s'associer aux actions en faveur des Sciences Humaines et Sociales et de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (ESR) » (2015b).

**Si la thèse CIFRE peut faciliter un accès privilégié au terrain** : récolte des matériaux, accès à des personnes ressources ou des matériaux confidentiels..., elle peut être aussi le lieu d'une **réflexivité approfondie** grâce à des partenariats solides établis entre un ou des laboratoires et une entreprise.

Des difficultés qu'il s'agit d'appréhender dès le début méritent d'être rappelées. Ma thèse CIFRE s'est déroulée dans des conditions idéales, tant du point de vue de l'intégration dans les laboratoires qu'au sein de l'entreprise. Ma confrontation aux expériences d'autres doctorants lors de réunions trimestrielles de l'ADCIFRE a mis en lumière le cadre particulièrement vertueux du déroulement de ma thèse et de notre situation privilégiée à cet égard<sup>256</sup>. Au sein de l'entreprise, Madame Prigent s'est fortement investie ; elle m'a accompagnée dans les missions qu'elle me confiait, tout en me laissant une grande marge de manœuvre. Elle m'a attribué, dans la mesure du possible, des études directement en lien avec mon sujet de recherche. Elle s'est aussi fortement appuyée sur le retour des laboratoires, sur mes récits d'expériences, sur mes explorations scientifiques tout en respectant le cadre de recherche défini avec mes directeurs scientifiques. Ludivine Damay et Florence Delmotte (2016) soulignent que « travailler avec » n'a pas le même sens que « travailler pour ». Or, je n'ai pas eu le sentiment d'avoir été l'objet d'un rapport de « domination » (Perrin-

---

<sup>255</sup> L'Association des Doctorants CIFRE.

<sup>256</sup> En 2012, l'ADCIFRE SHS a réalisé une enquête par questionnaire : 2/3 des 92 doctorants y ayant répondu ont déclaré rencontrer des difficultés avec les partenaires, notamment avec l'organisme d'accueil.

Joly, 2010), qui caractérise parfois la relation entre les employeurs et les doctorants. Les laboratoires et mes directeurs de thèse ont été très présents. Leur encadrement, ainsi que les nombreux séminaires de recherche organisés sur la collaboration entre acteurs et chercheurs, m'ont permis d'appréhender, dès le début de mon travail de thèse, la posture spécifique du doctorant en CIFRE.

**L'organisation d'un partenariat associant les différentes parties, au-delà des seuls signataires de la convention, nous a permis d'éviter les difficultés traditionnellement évoquées par de nombreux doctorants.**

En effet, la **qualité de l'encadrement académique et professionnel** est souvent présenté comme primordial pour permettre son aboutissement dans les meilleures conditions et favoriser la satisfaction des différentes parties (Devisme, 2018 ; Ferchaud et al., 2016a). Le doctorant CIFRE est un « **funambule** » (Ferchaud et al., 2016a) qui oscille sans arrêt entre recherche et pratique : les méthodes de travail des chercheurs et des praticiens, les objectifs ou leur cadres de référence sont souvent bien distincts (Kohn, 2001). **La temporalité du chercheur** est aussi différente de celle des entreprises (Devisme, 2018 ; Ferchaud et al., 2016a). Face à cette situation schizophrénique, les encadrants jouent un « *rôle de protection* » (Devisme, 2018) et évitent que le contrat CIFRE « *nourrisse le projet de thèse sans trop se disperser sur d'autres sujets* » (Devisme, 2018).

Le cadre vertueux mis en place dans le cadre du partenariat CIFRE nous a permis de construire un espace de réflexivité au sein de l'entreprise, à la fois par une traduction opérationnelle immédiate « en cours », mais aussi par des retours sur expérience formalisés « après coup » (Perrenoud, 2004). Jeanne Dumoulin et Silvère Tribout, anciens doctorants CIFRE en urbanisme, retiennent trois conditions nécessaires à la construction d'espaces de réflexivité (Demoulin et Tribout, 2014) : - les objets de la thèse, - les porteurs (praticien et chercheurs), - les dispositifs de réflexivité. La légitimité d'injonctions telles que celle de la « participation citoyenne » était, pour les salariés de leurs entreprises d'accueil, plutôt faible. Ils ne percevaient pas l'intérêt de mettre en place de telles démarches. Des conflits ont éclaté entre les logiques de l'entreprise appelant à une certaine performance dans ses activités professionnelles, et les contraintes temporelles et financières que nécessitait la prise en compte de leurs objets d'études, à savoir les questions respectivement, du développement durable (Tribout, 2015) et de la participation (Demoulin, 2014b). Ces deux anciens doctorants ont été aussi confrontés à la perception négative qu'avaient certains salariés, des apports de la recherche en termes de transfert sur leurs pratiques ou bien de leur présence même au sein de l'entreprise, comme porteurs d'un processus de réflexivité vécu comme une remise en question personnelle.

**L'activité à temps partiel des doctorants** dans l'entreprise accentue la difficulté qu'ont souvent leurs collègues à identifier et à comprendre la nature des activités de recherche que mène le doctorant en dehors de la structure, ainsi que son utilité. J'ai également dû composer avec ces deux problèmes. Certains estimaient inutile de mener une telle recherche sur la participation, d'autres reprochaient le « trop d'intérêt » porté à ce sujet au sein de l'Agence au détriment d'autres.

Dans sa quête de légitimité, le chercheur doit mobiliser un argumentaire efficace et la mise en œuvre d'actions visant à légitimer aussi bien l'intérêt de la recherche de manière générale que dans le cadre d'une activité opérationnelle. **Le manque d'expérience professionnelle du doctorant peut accentuer ce**

**sentiment, tout comme le statut qui lui est attribué au sein de la structure d'accueil.** Silvère Tribout est consultant pour les salariés de l'agence : les salariés peuvent le mobiliser sur la base du volontariat, Jeanne Demoulin est embauchée en tant qu'agent de maîtrise sans aucune responsabilité hiérarchique. Alors que ces deux anciens doctorants se sont positionnés comme des « observateurs témoins », nous avons été tout de suite associée en tant qu'architecte urbaniste et chargée de projet pour le suivi des missions. Notre expérience réduite dans le monde de l'architecture et de l'urbanisme n'a pas été perçue comme un problème de la part des autres salariés, eux-mêmes architectes débutants. **Le statut de praticien, qui m'a été attribué au sein de l'agence, a eu l'avantage de montrer ma capacité à réaliser une action à caractère opérationnel, en mettant en œuvre les savoirs et les modes de travail des professionnels de l'entreprise.** En contrepartie, elle a fait naître des questionnements sur la subjectivité du chercheur et son impact sur son terrain d'observation. L'équilibre est fragile et les enjeux opérationnels peuvent facilement prendre le pas sur le processus de réflexivité.

À l'issue de mon contrat en CIFRE, les questions de légitimité ont été relativement résolues. Elles sont toutefois quelque peu réapparues au cours de ma quatrième année de thèse où, par manque de temps, il avait été convenu avec Mme Prigent que je n'ai plus la responsabilité de conduire des projets. J'ai été alors chargée des appels d'offres et suis intervenue en accompagnement et en soutien aux projets de l'agence intégrant de la participation. Cette nouvelle position a fait émerger certaines remarques de la part de collègues m'estimant moins légitime à m'exprimer, puisque n'étant plus chargée de projet.

Un des éléments de débat majeur qui apparaît dans le cadre d'une telle collaboration concerne **la restitution de mon travail de recherche** (Devisme, 2018) : alors que je fais à présent partie à part entière de l'équipe des collaborateurs de l'agence, que je connais son fonctionnement, qu'une démarche de réflexivité passionnante s'est engagée au sein de la structure, il a fallu se concentrer sur la finalisation de la rédaction de la thèse.

### **3.2.2.2 Des conditions pour une collaboration fructueuse entre acteurs et chercheurs**

Lors de différents séminaires organisés par le Laboratoire Espaces Travail autour de la collaboration entre acteurs et chercheurs<sup>257</sup>, ou encore par l'ADCIFRE<sup>258</sup>, l'Agence Nationale de La Recherche ou d'autres structures, différents acteurs parties prenantes ont souvent souligné que la collaboration entre le laboratoire et l'entreprise était souvent assez limitée dans les dispositifs CIFRE, notamment dans les thèses en SHS. Le directeur de recherche s'avère la seule personne véritablement engagée, les structures engagées se rencontrant surtout au moment de la signature de la convention ou en cas de problème.

---

<sup>257</sup> Séminaire de recherche « La collaboration entre chercheurs et acteurs professionnels »<sup>257</sup>, juin 2017, Laboratoire Espace Travail, ENSAPLV.

Séminaire de recherche « Le doctorat CIFRE en architecture : un vecteur de changement pour les structures d'accueil ? », 29 juin 2019, Laboratoire Espace Travail, ENSAPLV.

<sup>258</sup> Colloque national « Ce que les évolutions des financements font à la recherche », 25 - 26 octobre 2018, ADCIFRE SHS.

Pour notre thèse, les laboratoires, l'entreprise et moi-même avons envisagé la convention CIFRE comme une occasion d'échanges, de collaborations fructueuses entre le monde de la recherche et celui de la pratique, à travers l'organisation de rencontres régulières de différentes natures :

- **Des séminaires de recherche organisés par le laboratoire et ouverts aux membres du LAVUE<sup>259</sup> :**
  - Le Laboratoire Espace Travail (LET) a invité la directrice de l'agence à intervenir dans un des séminaires qu'elle a organisés sur cette thématique pour faire partager son expérience d'accueil d'un doctorant en CIFRE<sup>260</sup>.
  - J'ai été invitée avec un autre doctorant par les chercheurs du LET à présenter et discuter ma posture entre pratique et recherche lors de deux séminaires sur la « distance à l'objet de recherche ».
  - Séminaire de recherche « Le doctorat CIFRE en architecture : un vecteur de changement pour les structures d'accueil ? » regroupait chercheurs, praticiens et parties prenantes telles que l'ANRT ou le Bureau de la Recherche Architecturale, Urbaine et Paysagère (BRAUP).
- **Des rencontres internes entre le LET et l'Agence Prigent qui ont eu lieu dans l'entreprise :**
  - Une première journée en 2016 afin de découvrir le travail de l'Agence, dans le cadre du voyage annuel organisé par le LET dans le cadre d'une formation d'initiation à la recherche préparatoire à l'inscription en thèse pour les architectes, le DPEA recherche.
  - Par ailleurs, quelques mois après le début de la thèse, ma codirectrice de thèse Madame Zetlaoui-Léger s'est rendue dans l'agence afin d'échanger avec la directrice de l'agence sur nos pratiques et de lui proposer des modalités et outils d'auto-évaluation de la portée de nos démarches participatives.
  - Une dernière journée début 2019 afin de faire un bilan global de la collaboration entre le LET et l'entreprise avec une présentation de mon travail de thèse aux chercheurs présents et à tous les salariés de l'entreprise, puis une intervention de Mme Prigent et de quelques collaborateurs.
- **Des invitations croisées entre le laboratoire et l'entreprise sur des événements connexes.**

En effet, ces temps forts pour l'entreprise et pour les laboratoires ont construit un dialogue allant au-delà du sujet même de la thèse :

  - La participation de Mme Prigent à une réunion de recherche dans le cadre d'une recherche menée par le LET sur le « concours en architecture » pour le compte de la MIQCP.

---

<sup>259</sup> Créé en 2010 par le CNRS, le LAVUE est « le résultat du regroupement d'une unité de recherche du Ministère de la Culture (Laa-Ensa Paris La Villette) et de deux unités mixtes de recherche, LOUEST et AUS. Le cœur des recherches du LAVUE se situe ainsi dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et de la ville dans une perspective de sciences sociales critique et analytique » (LAVUE, 2019).

<sup>260</sup> « *Après avoir travaillé sur les aspects épistémologiques de ces démarches, l'équipe LET-UMR LAVUE a proposé d'ouvrir son séminaire interne aux autres membres du laboratoire et à des professionnels partenaires pour porter un éclairage sur les attendus et les effets d'une rencontre entre acteurs du terrain et chercheurs. Qu'attendent les parties prenantes d'une collaboration, d'une confrontation de leurs pratiques réciproques ? Qu'est-ce que la recherche fait aux acteurs professionnels ? Qu'est-ce que l'immersion dans son terrain fait au chercheur ?* ». (Séminaire LAVUE juin 2017).

- La participation de Mme Zetlaoui-Léger et moi-même à une conférence publique sur « l'urbanisme transitoire » organisée par le réseau de praticiens du BTP dont Mme Prigent est la présidente.

**L'ouverture du laboratoire de recherche et du directeur professionnel sur leur environnement favorise le dialogue.**

Dans l'introduction d'un ouvrage intitulé « Acteurs et chercheurs de la participation : liaisons dangereuses ? », Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau et Clément Mabi (2016) soulignent la « porosité des frontières » entre les « praticiens réflexifs » et les « chercheurs engagés » de la participation. En effet, ils constatent qu'une diversité d'acteurs-chercheurs ont adopté des postures multiples dans le domaine de la participation. Or, les chercheurs du Laboratoire Espace Travail de l'École d'Architecture de Paris-la-Villette exercent ou ont exercé, en majorité, en tant que praticiens dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme. Notre directrice de thèse, Mme Zetlaoui-Léger, intervient régulièrement pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation, intégrant une implication des habitants (Zetlaoui-Léger, 2019). Ses conseils issus de travaux scientifiques, mais aussi d'une expérience de praticienne de la participation, ont enrichi les réflexions menées en interne à l'agence. Loïc Blondiaux, co-directeur, a rempli des missions de garant de dispositifs de concertation, comme notamment à Bordeaux pour la CNDP dans le cadre de la réalisation du pont Chaban-Delmas. Il siège dans le comité de gouvernance de la Convention Citoyenne sur l'Environnement organisé en 2019 par le Conseil Economique, Social et Environnemental. Mme Prigent s'ancre dans un réseau fort de partage des connaissances. Elle se forme, depuis la fin de ses études en architecture et urbanisme : formation d'un an en Haute Qualité Environnementale, à la gestion d'entreprise, ... Elle a donné des cours en école d'architecture et intervient, pour des organismes de formation continue des architectes (UNSAFA, GEP), ou des techniciens maîtrise d'ouvrage, sur la question des permis d'aménager ou encore sur l'aménagement des espaces publics. Elle est membre depuis 2010 d'un réseau de praticiens de l'urbanisme et du bâtiment, qu'elle préside depuis 2018. Elle appartient à un groupement de praticiens pluridisciplinaire qu'elle anime depuis 2014.

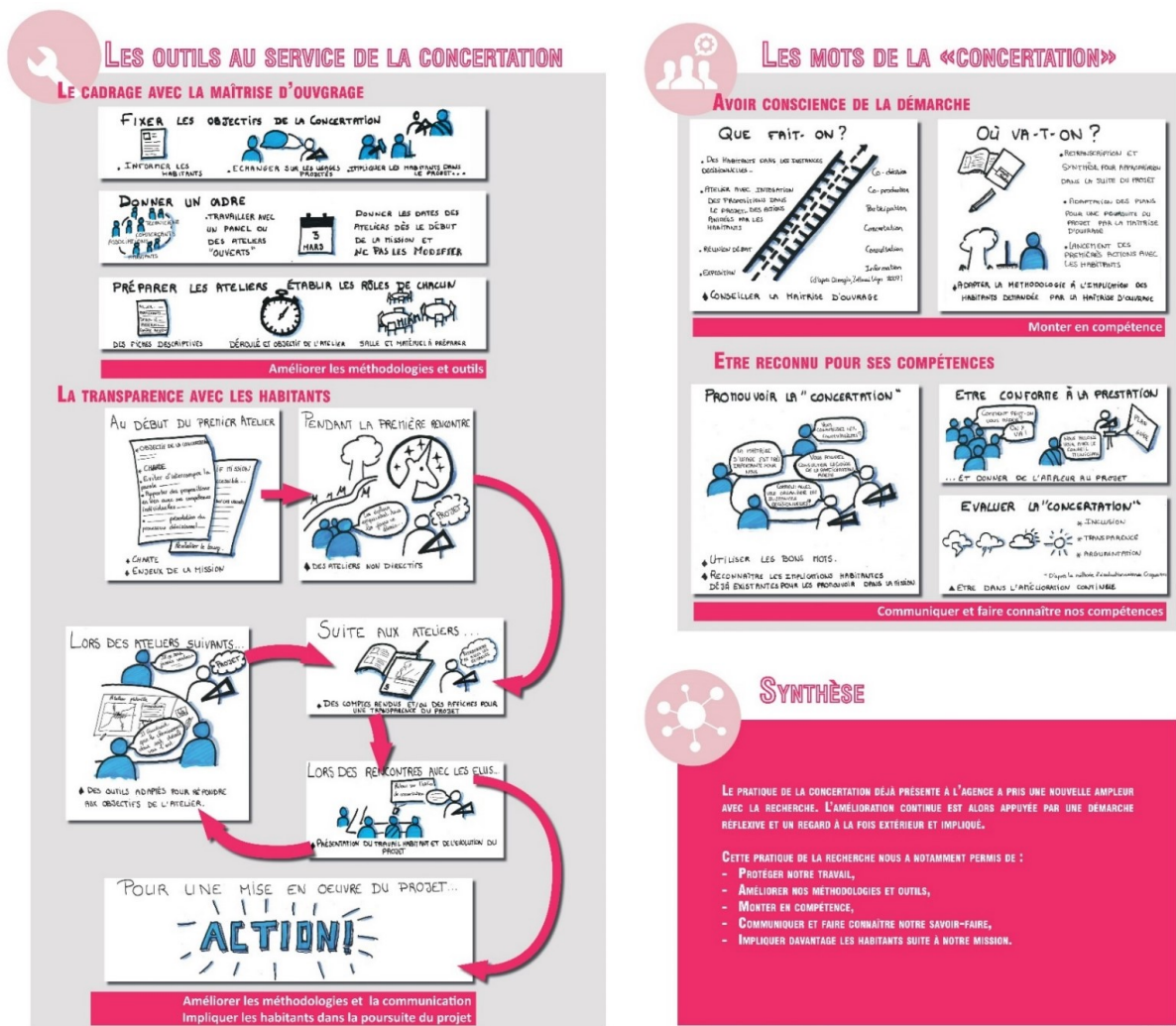
Certains salariés de l'Agence sont intégrés à la dynamique engendrée le groupement. Madame Prigent les a impliqués progressivement dans la conduite de dispositifs participatifs et les a inclus dans la démarche de réflexivité collective engagée à la veille de la thèse, les mettant en situation de partage et d'apprentissage.

Les interlocuteurs, praticiens et chercheurs, se caractérisent par l'envie, la capacité d'ouverture et de partage d'un référentiel commun : « *Dans les expériences de collaboration les plus réussies, le partage des questionnements et la reconnaissance réciproque des savoirs sont possibles selon « un principe de non-hiérarchie » qui peut être explicitement revendiqué* » (Blondiaux, Fourniau et Mabi, 2016, p. 12).

Par ailleurs, les artefacts (listes, ressources cartographiques, méthodes éprouvées...) sont des supports indispensables pour une collaboration entre les deux parties prenantes : « les acteurs et les chercheurs s'entendent moins sur des principes généraux d'action que sur des objets qu'ils coproduisent mais qui serviront des projets différents (...) liant les acteurs bien qu'une charte de bonne conduite » (Blondiaux, Fourniau et Mabi, 2016, p. 14). Ces « objets-frontières » ou « objets intermédiaires » (Star et Griesemer, 1989 ; Trompette et Vinck, 2009) sont des points d'articulation entre des acteurs relevant de mondes sociaux hétérogènes. Les artefacts jouent le rôle d'instruments de coordination entre acteurs aux intérêts divergents.

Ainsi, le document ci-dessous (Figure 93) a été réalisé, de manière indépendante, par une collaboratrice architecte de l'Agence, sollicitée par Mme Prigent et moi-même, pour restituer aux chercheurs son retour d'expérience de la thèse CIFRE. Dans la catégorie des « outils au service de la concertation », elle souligne l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage et la définition des objectifs. Elle met aussi en évidence l'importance d'une méthodologie structurée avec des calendriers, la préparation, en amont des ateliers, du rôle du prestataire vis-à-vis des participants. Ces éléments ont montré leur importance lors de nos études de cas : alors que les objectifs de la mission A et du dispositif participatif n'étaient pas explicitement fixés entre l'Agence Prigent et les élus, il s'est finalement avéré qu'ils n'étaient pas partagés. Utilisant les critères d'évaluation de portée de la participation, cette collaboratrice a fait référence à la transparence et a insisté sur le rôle de l'évaluation dans la concertation. Finalement, l'apport de ce travail de recherche pour sa pratique d'architecte avec une réelle expertise opérationnelle en participation, semble avoir été primordial dans l'évolution de son approche du management de projet et de l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage.

Figure 93 Extrait- Facilitation graphique réalisée par une salariée de l'Agence Prigent pour restituer son retour d'expérience au LET

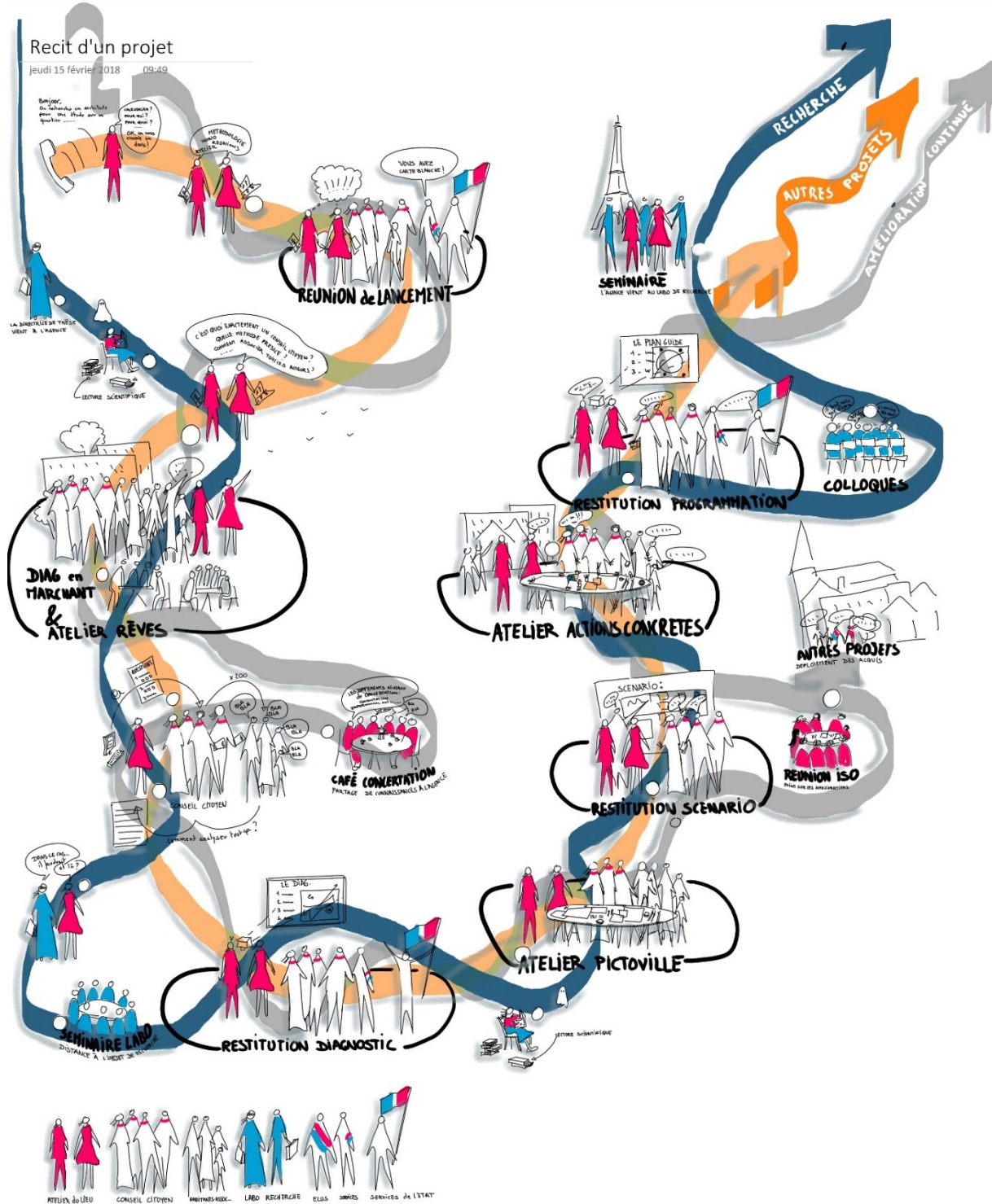


Source : Agence Prigent

Notre participation à l'exposition « Matières à Réflexions : les doctorants à la Villette s'exposent », a permis d'approfondir la réflexion engagée par le laboratoire sur l'imbrication de la pratique et de la recherche. L'illustration ci-dessous s'appuie sur l'expérience du cas C (Figure 94). Elle met en évidence les allers-retours entre le travail de terrain et les élus ; les techniciens et le Conseil Citoyen du cas C (fil orange) ; l'approfondissement des compétences au sein de l'Agence avec la mise en œuvre du système ISO (fil gris) et les rendez-vous et rencontres régulières avec le laboratoire (fil bleu) qui ont permis, par exemple, au début de la phase scénario, de discuter du positionnement de l'agence face à l'absence des élus.



Figure 94 « Récit d'un Projet » : l'imbrication de la pratique et de la recherche



Source : Maïvonn Prigent et Ségolène Charles

Les directeurs de thèse tout comme le tuteur professionnel (nous y reviendrons ultérieurement) jouent un rôle primordial dans la collaboration.

Enfin, le doctorant-praticien se trouve à l'articulation d'enjeux opérationnels et de recherche avec lesquels il doit sans cesse composer. **En CIFRE, il oscille en permanence entre deux mondes** (Ferchaud et al., 2016b) : alors même qu'il se trouve dans un temps en principe dédié à la recherche, il doit repérer et récolter

des connaissances qui peuvent alimenter la pratique, et réciproquement. Alors que j'étais à des colloques scientifiques ou au gré de mes lectures académiques, j'ai repéré différents outils ou idées évoqués par d'autres intervenants qui pouvaient être intéressants pour l'Agence : la méthodologie imaginée par une intervenante pour créer un panel citoyen qui tend vers une représentativité, ou encore un dispositif de « ballon à hélium » évoqué dans une thèse et utilisé par des concepteurs pour permettre à des habitants de visualiser à l'échelle 1 (et à moindre coût) la hauteur d'un futur bâtiment. Ces micro-idées viennent directement alimenter le travail des praticiens dans un contexte d'entreprise qui souhaite se professionnaliser. Pour nourrir le compte-rendu des ateliers habitants de l'Agence, il s'agissait aussi de recueillir des éléments d'observation pour notre recherche, des *verbatim* pris sur le vif. Recueillir ces idées nécessite ainsi d'être en capacité de naviguer régulièrement entre ces deux univers, qui ne peuvent pas être aussi étanches que la répartition du temps pratique/recherche, établi au début du contrat CIFRE, peut le laisser entendre.

**Par ailleurs, le doctorant doit se faire « traducteur » afin de permettre les porosités d'un monde vers l'autre.** Ce travail se manifeste tout d'abord par une capacité à « vulgariser » sans dénaturer des concepts scientifiques. Il s'agit d'apporter suffisamment d'éléments pour que la gérante et les collaborateurs puissent s'en emparer dans leur pratique, sans pour autant trop rentrer dans les détails. Ainsi, la présentation des critères d'évaluation de la portée de la participation issue de la recherche sur les écoquartiers s'est avérée évidente à présenter aux collaborateurs puisqu'ils avaient déjà été vulgarisés à travers la publication des cahiers méthodologiques de l'AEU2 (destinés aux praticiens) sur la participation citoyenne (Zetlaoui-Léger, Meunier et Hajjat, 2016). Les illustrations proposées par la MIQCP dans son dernier ouvrage sur « la maîtrise d'ouvrage urbaine » nous ont aussi souvent servi de supports visuels. Dans l'effort de traduction, nous les avons employés pour réaliser des questionnaires d'évaluation pour les habitants et constituer une grille d'évaluation des missions en cours.

### 3.2.3 Dynamique collaborative et création d'une compétence collective

Face aux attentes de l'élu MOA du projet participatif, l'agence s'est professionnalisée pour accompagner, de manière innovante et adaptée, le projet urbain.

#### 3.2.3.1 Un dirigeant ouvert au monde de la recherche et en capacité de dialogue

Dans une Très Petite Entreprise (TPE), bien que le pouvoir de décision semble partagé entre le gérant et des collaborateurs proches (souvent des membres de sa famille) (Marchesnay, 2003), **le dirigeant, bien souvent, imprime « sa marque »** (Julien, 1997). Dans le cadre d'une collaboration entre pratique et recherche, il est un vecteur indispensable pour développer les compétences de son entreprise grâce aux apports de la recherche.

Il est au cœur de la volonté d'une telle collaboration et l'inscrit dans son projet d'entreprise : Madame Prigent a ainsi défini l'intérêt d'un tel dispositif pour développer un axe de son entreprise : « *Cela a permis d'interroger*

*un secteur, la concertation, sur lequel je n'avais personne qui était en capacité de m'interroger. Du coup ça a contribué à une réflexion plutôt globale »*<sup>261</sup>. **Le gérant doit aussi être convaincu de la nécessité de consacrer du temps à la R&D, temps qui ne sera pas dédié à la production.** En effet, dans nos trois études de cas, l'Agence s'est investie au-delà de la mission pour laquelle elle était rémunérée. **Ce temps de R&D relève de la mission du doctorant.** En effet, il était convenu avec Mme Prigent que ces trois missions (et d'autres) seraient le support d'une réflexivité maximale sur l'exercice de la participation au sein de l'agence et donc que je devais m'y investir : *« c'est vrai qu'on s'est démenés, c'est vrai qu'on a passé deux fois plus de temps qu'on avait prévu dans notre contrat pour inventer de nouvelles méthodologies pour pouvoir les déployer après »*<sup>261</sup>.

**Mais cet investissement du doctorant exige l'accompagnement du directeur professionnel, et sa disponibilité pour la R&D.** Mme Prigent a consacré du temps particulièrement précieux de dirigeante, indispensable pour le développement de la R&D :

- En m'accompagnant sur le projet d'un point de vue de la pratique, elle m'a permis de monter suffisamment en compétence et de rapidement me focaliser sur mon travail de recherche ;
- En répondant à toutes mes interrogations sur le fonctionnement de l'Agence et sur son positionnement, j'ai développé mes réflexions plus rapidement en les partageant ;
- En étant toujours disposée à participer aux différents événements en lien avec mon travail doctoral : séminaires ayant lieu à Paris organisés par le Laboratoire Espaces Travail, différents travaux réalisés avec l'Agence (proposition de communication avec Mme Prigent pour les rencontres du GIS Démocratie et Participation ; participation à l'exposition « Matières à Réflexion » avec une facilitation graphique réalisée en binôme avec Mme Prigent).

Par ailleurs, le **dirigeant peut être « bousculé » et doit accepter de sortir de sa « zone de confort » afin de pouvoir remettre en question des fonctionnements préétablis au sein de sa structure.** En effet, ma présence à l'Agence a créé, en particulier au début du contrat, des changements forts et brutaux sur le volet de la participation : les réponses à appels d'offres ont été retravaillées entièrement, une méthodologie spécifique a été créée pour répondre à des offres ne comprenant que de la participation (symboliquement l'Agence sortait de son rôle de concepteur), des outils ont été développés pour finalement devenir ceux principalement utilisés par l'Agence (la question de protéger les droits de ces outils a été évoquée lors d'une formation dispensée par l'ANRT<sup>262</sup> et restituée par mes soins à mes collègues lors d'un « café concertation »), la posture de l'Agence a évolué vis-à-vis de la participation : il ne s'agissait plus d'envisager des outils mais de réinterroger un dispositif, en lien avec le système d'acteurs du projet etc.

La R&D suppose pour le **dirigeant d'être en capacité de reconnaître ses limites et de vouloir les dépasser** : *« je n'ai pas vu l'arrivée de Ségolène comme une remise en question, parce que moi j'ai l'impression qu'on l'on est tout le temps en train de se poser des questions sur les méthodes, sur nos outils, sur nos processus, sur nos procédures etc. etc.*

---

<sup>261</sup> Maïwenn Prigent, Séminaire de recherche « La collaboration entre chercheurs et acteurs professionnels », Laboratoire Espaces Travail, Juillet 2017.

<sup>262</sup> Séminaire « Propriété intellectuelle et recherche en SHS », ANRT, 2016.

avec l'ISO, on est tout le temps en train de se réinterroger ». Nous verrons ultérieurement que bien que cette posture ait été évidente pour la gérante, elle a été difficile à intégrer pour certains salariés.

**Enfin, les compétences professionnelles du tuteur dans l'entreprise sont indispensables à une collaboration et au développement de réflexions enrichissantes.** Son expérience d'une quinzaine d'années en tant qu'architecte - urbaniste, animant des ateliers de concertation a favorisé le développement rapide d'hypothèses opérationnelles. Ainsi, quand j'ai suggéré à Mme Prigent de mettre en œuvre des « actions concrètes » pour répondre au besoin des habitants du cas C en phase diagnostic, elle « m'a pris au mot » et a facilité la mise en pratique d'éléments de recherche qui auraient nécessité des mois à mettre en œuvre avec mon expérience professionnelle réduite.

Ainsi, **par sa posture et par sa fonction, le dirigeant de TPE, tuteur professionnel de la thèse, est au cœur du processus de R&D initié par le travail doctoral.** Il joue, par ailleurs, un rôle central dans la construction d'une compétence collective autour de la participation.

### **3.2.3.2 La construction d'une compétence collective fondée sur des acteurs et renforcée par des dispositifs**

Cathy Krohmer et Didier Retour (2011), sur la base d'une observation au sein d'une entreprise du secteur de la chimie, formalisent les quatre « attributs » qui caractérisent la compétence collective :

- **Le référentiel partagé** (les opérateurs ont une représentation commune du travail à accomplir).
- **La mémoire collective** (notamment des problèmes rencontrés et résolus ensemble).
- **Le langage commun** (l'équipe utilise les mêmes termes et jargons professionnels), et l'engagement subjectif (il existe une envie de travailler ensemble).
- Un processus d'apprentissage fondé sur **l'échange et la communication** (Arnaud, 2011).

Contextuelle, la compétence collective se détermine à partir de l'environnement dans lequel elle évolue : celle du projet urbain peut se déterminer ainsi par les relations entre acteurs, les moyens attribués au projet, le style de management, le type d'organisation du travail qui permettra aux acteurs d'exister en son sein. Pour qu'elle existe, elle doit être nommée et identifiée par l'environnement : c'est « *un savoir-faire opérationnel validé* » (Meignant, 2001).

Le Tableau 26 ci-dessous recense les acteurs (la gérante, la doctorante et quelques collaborateurs moteurs), les dispositifs, principalement issus de l'ISO 9001 : 2015, et les réunions, les « Cafés concertation » à l'origine de la création d'une compétence collective autour de la participation. La co-construction de cette compétence nécessite communication et échange, favorisant le processus d'apprentissage (Arnaud, 2011).

**Tableau 26 : Éléments d'une construction d'une compétence collective autour de la participation**

Le référentiel partagé	La mémoire collective	Le langage commun	Un processus d'apprentissage fondé sur l'échange et la communication
<p><b>Présence de la doctorante</b> en tant que « consultante » sur tous les projets relevant de la concertation afin d'accompagner le chargé de projet et s'assurer qu'il acquiert la méthode construite par l'Agence.</p>	<p><b>ISO 9001 : 2015 Capitalisation par la mise en place de documents types</b> au fur et à mesure des missions. Documents types archivés par la Responsable Qualité dans l'arborescence informatique de l'Agence pour être accessible facilement.</p>	<p><b>Mise en place de « Cafés concertation » autour du « vocabulaire de la concertation »</b> : présentation de l'échelle de la participation, définition partagée des mots « habitants, usagers, ... »</p>	<p><b>Présence de la doctorante en tant que « consultante » sur tous les projets intégrant une démarche de concertation</b> afin d'accompagner le chargé de projet et échanger avec lui sur ses difficultés ou ses observations.</p>
<p><b>Accompagnement de la gérante sur tous les projets de l'agence.</b> Elle fait appel à la doctorante lorsque le projet nécessite l'implémentation d'une méthode déjà déployée ou qu'un collaborateur a besoin d'être formé aux méthodes de l'Agence.</p>	<p>ISO 9001 : 2015 fiches félicitations et non-conformités remplis par les collaborateurs à chaque écueil ou réussite rencontrée sur un dispositif participatif. L'analyse est réalisée et restituée annuellement par la gérante aux salariés</p>	<p><b>Mise en place d'une feuille de vocabulaire propre</b> à l'Agence Prigent.</p>	<p><b>Café concertation</b> : y sont abordées et discutées des questions rencontrées par les collaborateurs dans leurs projets.</p>
	<p><b>ISO 9001 :2015 évaluations des projets auprès de la MOA, mais aussi des habitants et des co-traitants</b> à la fin de chaque mission. Analyse des enquêtes transmises aux habitants réalisée par la gérante avec la doctorante.</p>	<p><b>Envie presque commune des salariés d'être formés aux méthodes de participation</b> : parfois c'est même la raison pour laquelle ils ont souhaité travailler à l'Agence Prigent</p>	<p><b>Affichage dans l'agence des projets en cours et des dispositifs de participation</b> ou de recherche pour en discuter ensemble</p> <p><b>Affichage dans l'agence du travail de recherche de la doctorante</b> (publications, expositions, etc.)</p> <p><b>Participation de collaborateurs pour des travaux de la doctorante</b> (ex : recueil de témoignages pour une exposition, participation à des séminaires du laboratoire)</p>

*Source : Ségolène Charles*

**La connaissance, par le dirigeant, des activités de recherche du doctorant permet de faire le lien avec les collaborateurs.** Le fait que Madame Prigent ait toujours été au courant de mes activités de recherche lui a permis de transmettre et d'introduire au fur et à mesure les réflexions qui en étaient issues.

Présente un jour et demi par semaine à l'agence, à partir de ma troisième année de doctorat, il était indispensable qu'une personne s'empare du sujet pour continuer à déployer les enseignements issus de ma recherche. Seule Madame Prigent possédait la légitimité nécessaire pour transmettre ces réflexions et encourager les collaborateurs de l'agence à les développer.

**Le gérant d'une petite entreprise est ainsi un acteur déterminant dans le portage du projet participatif. Il l'est tout autant dans l'implication des salariés au projet.**

En 2014, l'Agence Prigent ne comptait que deux architectes salariés : une collaboratrice présente depuis une dizaine d'années et moi-même. Cette collaboratrice s'est vite révélée peu ouverte à la recherche. La dynamique du déploiement de la participation s'est donc réalisée entre la gérante et moi-même. Le nombre de salariés augmentant, les nouveaux arrivants, architectes Diplômés d'État, sensibles aux questions de participation, attirés par ce positionnement de l'agence Prigent, ont émis des remarques et parfois se sont opposés à la recherche : pourquoi accorder autant de place à la participation citoyenne et non à d'autres sujets ? La valorisation de ce travail (les annonces postées sur le site internet, les affichages au sein de l'agence...) est parfois mal ressentie. Pourtant, elle permet à l'agence de valoriser l'investissement en R&D et de s'affirmer face aux concurrents du marché de la participation, toujours plus orientés vers la communication (Bonaccorsi et Nonjon, 2012). Pour Madame Prigent, la recherche est aussi un moyen de faire-valoir une compétence : « *le fait que l'on ait une chercheuse à l'intérieur de l'agence, je pense que cela a contribué à l'image de marque qui a continué à se développer* »<sup>263</sup>. Impliquer davantage les collaborateurs s'impose pour créer une véritable dynamique collaborative.

### **3.2.3.3 Des dispositifs pour construire la compétence collective**

**Plusieurs dispositifs formels, supports à des échanges, ont favorisé la construction d'une compétence collective au sein de l'agence : les « cafés concertation » et les exigences de la norme ISO 9001-2015.**

**Les « cafés concertation » ont permis de communiquer et partager un langage et des référentiels communs.**

**En 2016**, après avoir lu la thèse de Silvère Tribout (2015) doctorant CIFRE en agence d'architecture chargé de sensibiliser ses collègues à son thème de recherche, j'ai proposé à Mme Prigent des « **cafés concertation** » pour sensibiliser les nouveaux collaborateurs aux méthodes de l'Agence. À l'origine, il était convenu que ces séances durent environ une dizaine de minutes, « le temps du café », et soient une restitution d'une notion en lien avec la participation. Dès le premier organisé, ceux-ci ont en réalité duré environ une heure afin de permettre une présentation et une discussion approfondie. Dans un contexte convivial, ces présentations d'environ 20 minutes sont suivies de mises en pratique et d'échanges. En **trois ans**, nous avons organisé, des « cafés concertation » sur :

---

<sup>263</sup> Maïwenn Prigent, Juillet 2019.

- La propriété intellectuelle en lien avec une formation de l'ANRT que j'avais suivie sur cette question dans les thèses CIFRE en SHS. Durant ma deuxième année, cette démarche a accompagné le développement de nombreux outils et l'amorce d'une réflexion globale pour protéger ce travail.
- Les « mots de la concertation », à la demande de Mme Prigent. De nouveaux salariés de l'Agence, peu formés à la participation, confondaient le vocabulaire lié à la participation et utilisaient toujours le mot « concertation ».
- Les résultats de la thèse soutenue par Jennifer Leonet sur « les concepteurs face à l'impératif participatif ». L'objectif consistait à appréhender la posture de l'agence et de ses salariés, en s'appuyant sur les idéaux types proposés dans cette recherche.

Ces « cafés concertation » ont été, tout d'abord, le support de la création d'un langage commun et d'un référentiel pour tous les collaborateurs. En effet, Mme Prigent avait remarqué que certains salariés avaient tendance à utiliser des termes à mauvais escient : par exemple, un collaborateur utilisait l'expression « *atelier de concertation/participation* » afin de qualifier des temps de travail avec élus. Or, il était à présent clair que l'utilisation, par des collaborateurs de l'Agence Prigent, des termes « concertation » ou « participation » ne pouvait s'appliquer qu'à une implication des habitants. Par ailleurs, le terme « concertation » devait être distingué de celui de « participation » par son degré d'implication des habitants. Mme Prigent et moi-même étions sensibilisées aux nuances de « l'échelle de la participation » (Arnstein, 1969b ; Dimeglio et Zetlaoui-Léger, 2007), il apparaissait que d'autres collaborateurs ne l'étaient pas. Ainsi, un « café concertation » sur le « vocabulaire de la participation » avec une présentation, entre autres, de l'échelle de la participation, puis une mise en pratique, ont permis de sensibiliser tous les salariés de l'agence à cette question. Y compris l'assistante de direction qui, bien que n'étant pas chargée de projet, restait intéressée par ces thématiques pour « *sa propre culture générale* », mais aussi pour être en capacité de dialoguer avec les maîtrises d'ouvrage ou les co-traitants, et repérer les appels d'offres potentiellement intéressants pour l'agence. Nous avons en effet remarqué qu'une large palette de mots clefs était utilisée par les maîtrises d'ouvrage pour désigner une mission « d'AMO participation ». S'ils n'étaient pas judicieusement repérés et choisis pour organiser la veille de l'agence sur les appels d'offre, nous risquions de passer à côté de certains d'entre eux.

Ces « cafés concertation », ont aussi été le support d'une appropriation plus large des thématiques en lien avec la participation. Un affichage (Figure 95) a été mis à disposition des collaborateurs afin d'identifier des sujets ou des points qui leur semblaient intéressants à aborder au regard de leurs pratiques.



Figure 95 Thématiques proposées par les collaborateurs pour les « Café Concertation »

Sujets souhaités / questionnements
Comment se positionner quand on fait de la concertation ? (élu, maa, ...)
Organisation spatiale réunion (où se trouvent les élus, les techniciens...)
Quels sont les créneaux de concertation à privilégier (le soir ?, le samedi matin ?) ?
La participation dans l'habitat non occupé.
Des termes à utiliser en termes de concertation (concertation, participation, habitants, riverains, citoyens, ...)
Comment différencier prog. archi à prog ville en gardant principes des usages de piedoirille.
Tester le "diagramme radar" (cf site CAUE ISÈRE → article → débattre autour du profil du projet...)
- Quels outils pour quelles phases ? - Quelles manières d'impliquer les habitants dès le début ? <i>est ras</i>
Comment intégrer les habitants dans la construction ?

Source : Agence Prigent

Un deuxième dispositif a été central autour de la création d'une compétence collective : l'ISO 9001 :2015. Cette certification « en management de qualité » que l'Agence obtient, chaque année depuis 2010, a joué le rôle de support de la mémoire collective par la capitalisation des savoirs et des savoir-faire.

La Certification de la norme 26000 relative à la Responsabilité Sociétale des Entreprises, l'ISO 9001 qui vise à un « management de qualité », exige de tous les salariés non seulement de respecter un classement strictement déterminé de tri des dossiers papier et numériques, mais aussi une réflexion sur le suivi des procédures. Elle a donc supposé, lors de sa création il y a plus de dix ans, toute une réflexion (qui se poursuit encore aujourd'hui) autour d'un découpage intellectuel des processus de conception menés en architecture et en urbanisme par l'Agence Prigent.



À travers l'analyse des différents projets, il s'est agi de créer des modèles types pour pérenniser le processus (Figure 96) avec une amélioration continue fondée sur un système « d'action ». Ces actions peuvent avoir pour origine, entre autres :

- **Un besoin rencontré lors d'une mission** : par exemple, dans le cas C, lors d'un atelier avec les habitants où un groupe ne souhaite s'emparer que des questions propres à son quartier, nous constatons qu'il faut pouvoir avoir à portée de main un système de répartition par tirage sort afin de créer des groupes hétérogènes et ayant des visions contradictoires. L'action est inscrite puis réalisée immédiatement. À présent la « mallette de concertation », une boîte que l'Agence emmène systématiquement en atelier possède son lot de cartes spécifiques au tirage au sort.
- **Une « non-conformité »** mise en valeur par la gérante ou un salarié : dans le cas B, lorsque le DGS nous explique ne pas être en capacité de comprendre comment s'organise le processus de concertation, nous l'avons inscrit dans le cahier des non conformités. Comme il s'agissait d'un besoin immédiat, un calendrier détaillé ainsi qu'un tableau récapitulatif a été réalisé par mes soins, puis transformé en modèle type pour d'autres missions similaires.
- **L'analyse des entretiens salariés/ co-traitants/ Habitants.** Dans le cas B, un habitant nous a reproché, à juste titre, que les crayons et gommettes étaient beaucoup trop gros, ce qui empêchait d'écrire aisément et de crayonner le plan sans en cacher le dessin. Lors d'une mission suivante où un collaborateur a utilisé le dispositif en question, les gommettes ont été ajustées. Aujourd'hui, différentes tailles de gommettes sont créées en fonction de l'échelle du plan soumis aux habitants.

Les collaborateurs sont invités à indiquer, dans un cahier mis à disposition, les actions potentielles à effectuer. La gérante et la « responsable qualité » (actuellement Assistante de direction) passent en revue ces actions avant qu'elles soient soumises lors de la prochaine réunion ISO. Lors de la réunion ISO, celles-ci sont attribuées aux collaborateurs selon leur affinité ou leur lien avec l'action. Nous avons ainsi rédigé de nombreuses « actions », en particulier les deux premières années, en lien avec les réflexions menées au sein des laboratoires. Souvent, ces actions nous étaient attribuées afin qu'elles soient rapidement mises en place et testées par d'autres collaborateurs.

Des documents ont été créés et discutés pour devenir des modèles-type (par exemple le tableau de priorisation des actions). La Figure 96 retrace le processus.

Au-delà de la question de la transmission du savoir, la certification de l'Agence Prigent en ISO 9001-2015 avait pour objectif de renforcer l'engagement collectif de l'agence en confiant des « actions » à chaque collaborateur et de développer une posture globale, et non ponctuelle face aux difficultés rencontrées dans la pratique : « *il s'agissait de mettre en place tout un paquet de filets, tout un système qu'on pouvait regarder de haut, qu'on pouvait regarder en détail, avoir une lecture complète qui permettait de diminuer les risques* »<sup>264</sup>;

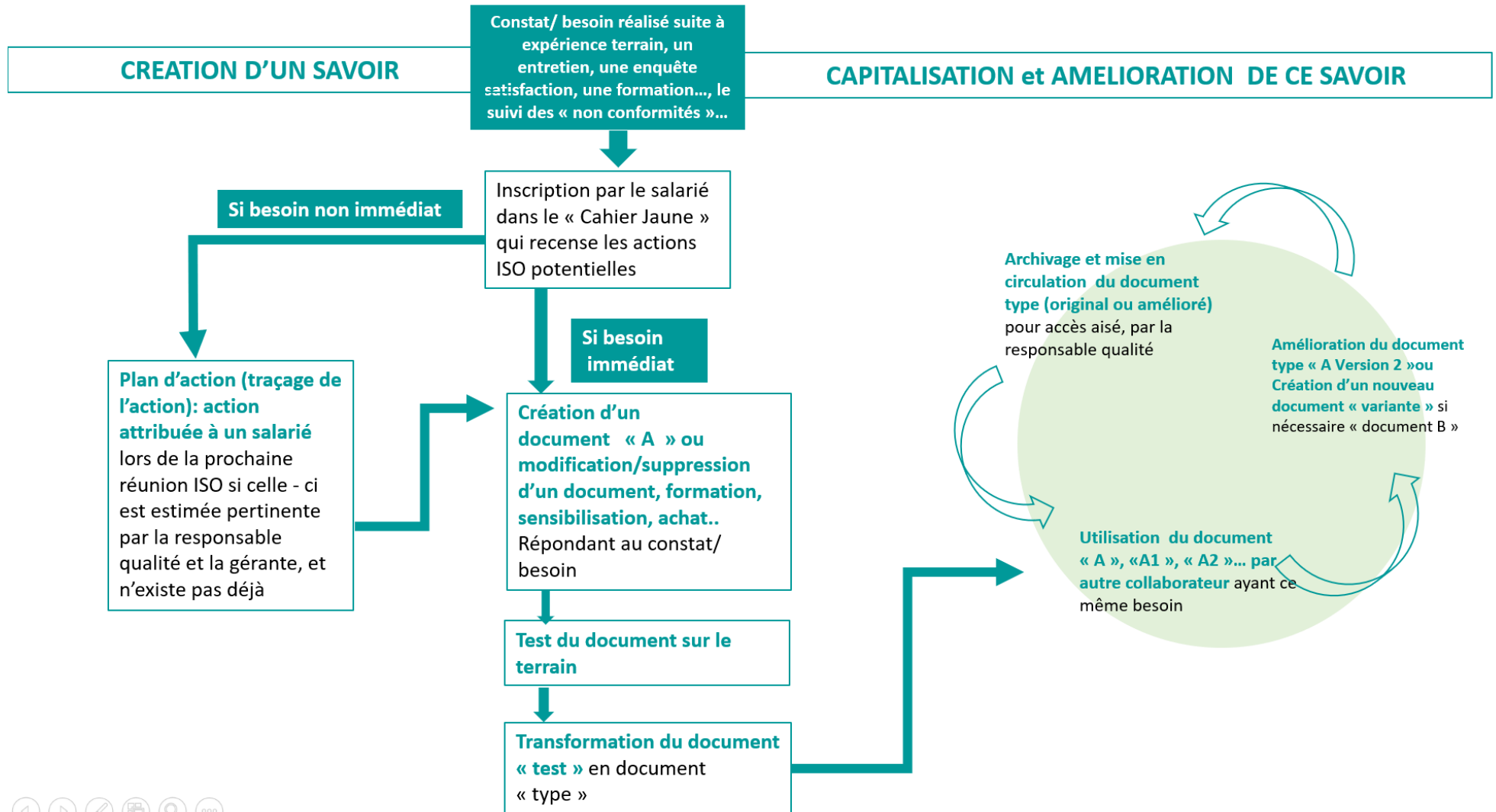
Ainsi, l'objectif de l'ISO 9001 : 2015 n'est pas tant que répondre à une difficulté ponctuelle, par exemple, mais d'analyser la raison de la récurrence de la difficulté et régler le problème, à la source : « *Mon système de*

---

<sup>264</sup> Entretien Maïwenn Prigent, Juillet 2019.

*pensée à moi est complètement dans l'ISO. Quand on pense quelque chose on ne peut pas s'interroger sans se dire d'où on vient et vers où ça va et je pense que la plupart des architectes ne pense pas comme ça »<sup>264</sup>.*

Figure 96 Organisation de la création et de la capitalisation du savoir au sein de l'Agence Prigent



## **Conclusion intermédiaire : clarifier la position de l' élu et l' ingénierie du projet**

La question de la position de l' élu dans une démarche de participation citoyenne renvoie incontestablement à celle de l' élaboration de la décision. À l' échelle communale, nous avons constaté que le maire avait tendance à se considérer comme le régulateur principal du système politique de la collectivité et du projet urbain. La mise en œuvre d' un dispositif participatif, bien qu' elle puisse être favorisée par la présence d' un prestataire clef ou de techniciens spécifiques, ne peut être assurée sans l' accord du maire et éventuellement, de sa « garde rapprochée ». Or, face à la participation, les attitudes des élus sont variables : elles oscillent en fonction de leurs postures personnelles ou professionnelles, mais surtout selon l' évaluation d' un rapport risque/ bénéfice. Chez ceux que nous avons rencontrés à l' occasion de cette recherche et de nos missions, la participation leur apparaît principalement comme une contrainte et une source d' incertitudes. Le niveau maximal participatif envisagé par les élus est celui de la concertation, voire pour les plus investis, de la coproduction, mais très rarement celui de la codécision. Ce n' est pas la crainte de perdre le pouvoir de décision qui semble fondamentalement expliquer leur frilosité à cet égard, puisque nous avons vu que le conseil municipal reste l' ultime arbitre. Dans les cas étudiés, les élus semblaient surtout redouter que la participation puisse faire émerger d' autres intérêts que les leurs, ou rende nécessaire une justification des arbitrages autour du projet urbain.

Les principaux bénéfices escomptés de la « concertation » sont de l' ordre de l' acceptabilité sociale du projet et de l' évitement et la résolution de conflits ; la perspective d' améliorer la pertinence des solutions ou de les enrichir, grâce à la participation, ne semblent pas être une raison appréhendée, ou qui les inciterait à s' engager dans une telle démarche.

Le renforcement de l' échelon intercommunal vient perturber encore davantage la compréhension de l' élaboration de la décision par les habitants mais aussi par les prestataires qui les accompagnent. La question posée par Robert Dahl en 1961 « Who governs ? » reste fondamentale et au cœur de la conduite du projet urbain : or, la décision repose sur des acteurs multiples, difficiles à identifier. Les mutations du rôle des acteurs intercommunaux brouillent d' autant plus encore le jeu actuellement : avec la complexification du projet et des sujets abordés d' un point de vue technique, le DGS et certains services prennent de plus en plus de place au détriment des élus. Les techniciens tendraient à se politiser, tandis que les élus se professionnaliseraient et se techniciseraient. Les lieux et les modalités de la décision se multiplient et s' opacifient. Des conflits, parfois externes au projet, viennent obscurcir les positions de chaque acteur autour du projet.

Par ailleurs, l' articulation entre les échelles de la proximité et l' échelon supra-communal est abordée par les élus sans être complètement élucidée : l' élu municipal semble être de plus en plus envisagé comme un relais

entre l'intercommunalité et l'habitant-citoyen, sans pour autant être partie prenante des arbitrages réalisés. Les grandes décisions tendent alors à échapper aux citoyens et aux élus des territoires les plus directement concernés par le projet. Dans le même temps, les questions de rentabilité économique deviennent centrales avec l'intégration d'opérateurs supra-communaux, parapublics ou privés, souvent peu à même d'intégrer et de conforter la parole habitante dans le débat autour du projet urbain.

**Cette opacité de la décision liée à la configuration du système politique local est d'autant plus prégnante que l'ingénierie de projet dans les petites villes est peu maîtrisée par les élus et leurs services techniques.** Ces derniers sont souvent peu structurés, et l'élu de petite ville peine, par manque de méthode et par souci d'économie, à élaborer une commande claire auprès de son prestataire : les missions qu'il lui confie mêlent activités de programmation et de maîtrise d'œuvre, sans que les maîtres d'ouvrage en ait conscience ; les différents temps forts du projet sont peu clarifiés et l'ingénierie de projet qui viserait à faire émerger les problématiques, à organiser le suivi et l'élaboration des décisions dans le processus de projet, est peu structurée. Ainsi, le diagnostic est rarement réalisé, tout comme la pré-programmation, qui permettraient de mieux définir les attendus de la conception, de sécuriser l'opportunité et la faisabilité financière du projet. Or cette étape est fondamentale afin de définir, avec les acteurs concernés, dont les habitants, une direction et des objectifs communs pour le projet et permettre de stabiliser le système décisionnel. Sans ces étapes préliminaires, les conflits se cristallisent, tendent à paralyser la dynamique de projet, et la participation devient la « dernière roue du carrosse » : elle apparaît même comme une difficulté supplémentaire à la mise en œuvre du projet devenant une caisse de résonance des conflits.

Une agence d'architecture et d'urbanisme sensible, formée à la participation et à ses méthodes, peut jouer un rôle de levier dans la mise en œuvre d'un tel dispositif, face à des élus de petite ville ayant une culture limitée du projet urbain comme de la participation. Pour autant, mandatée par la commune, elle ne semble pouvoir peser sur le déroulement du processus que si le maire ou le président de l'intercommunalité sont d'accord, portent et assument cette démarche auprès des habitants, des autres acteurs politiques et institutionnels. Une relation de confiance forte doit alors s'établir entre l'élu et son prestataire pour que celui-ci puisse l'accompagner dans la formulation d'une ingénierie de projet et la clarification du processus de décision. Or, ce type de travail est souvent délaissé par les architectes qui exercent dans une agence d'urbanisme, car ils ont été davantage formés à répondre à des questions de conception, à définir des solutions, plutôt qu'à réfléchir au management d'un projet. Les commandes qui leur sont faites les maintiennent également dans ce registre de prestations. En s'inscrivant dans une relation vertueuse entre des laboratoires et un bureau d'études urbaines, la recherche menée a permis une montée en compétence de l'Agence Prigent sur ces questions d'ingénierie, souvent délicates à appréhender par les architectes-urbanistes et sous-estimées par les maîtrises d'ouvrage elles-mêmes.





# Conclusion

Cette recherche visait à comprendre les attitudes et comportements des élus de petites villes, MOA occasionnelles de projets urbains participatifs. Elle a été structurée par trois grands questionnements : le premier concernait la posture de l'élu local vis-à-vis du projet urbain participatif. Le deuxième portait sur la place de l'élu dans ce processus, son positionnement par rapport à une agence d'architecture et d'urbanisme, elle-même questionnée par son rôle d'expert auprès de cet acteur. Le troisième s'intéressait aux relations qui peuvent se construire entre une agence d'architecture et d'urbanisme et un élu local de petite ville, affaibli par le renforcement des compétences à l'échelon intercommunal.

L'analyse s'est développée à partir d'un terrain constitué par trois situations de projet urbain participatif, dans des contextes politiques locaux *a priori* propices à la mise en place de démarches participatives. Comme le souligne Frédéric Bonnet, « *les petites communes rurales sont intéressantes à considérer, car elles manifestent la forte implication du politique dans les opérations de maîtrise d'ouvrage, même dans les opérations les plus simples. De plus, elles offrent une palette de situations décisionnelles relativement complexes* » (2001, p. 204). Notre recherche, effectuée entre 2015 et 2019, a proposé une photographie d'une période transitoire dans la façon d'envisager le rapport de l'élu local à son territoire et au citoyen. Le confortement de l'échelon métropolitain par la loi du 27 janvier 2014 (loi MAPTAM), ainsi que la refonte de la carte communale résultant de la loi NOTRe, ont réduit ses compétences en termes de pouvoir de décision. En 2018, la baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement est venue renforcer le découragement des élus locaux face à des enjeux de plus en plus nombreux et complexes à gérer. Parmi ceux-ci, la mise en œuvre du projet urbain participatif suppose d'opérer un changement de paradigme vis-à-vis des cultures professionnelles et politiques héritées.

À partir de l'expérience de l'Agence d'architecture et d'urbanisme Prigent, nous avons analysé les modalités d'action de l'élu de petite ville, MOA occasionnel de projets urbains aux ambitions participatives importantes et inhabituelles pour la collectivité. Grâce à une démarche de participation observante, permise par notre statut de doctorante en CIFRE, nous avons pu analyser la fabrique de la ville « ordinaire », et tenté de déconstruire dans ce contexte la « boîte noire » du projet urbain participatif, depuis la formulation de la commande par la MOA jusqu'à la validation de la fin des missions par le conseil municipal. Notre approche s'est inscrite dans le courant du « Project-Based View », développé dans le monde de la théorie des entreprises (Bréchet et Desreumaux, 2011), qui suppose que toute forme d'action collective se comprend d'abord comme un projet. Celui-ci, entendu au sens de Boutinet comme « *anticipation opératoire de type flou et partiellement déterminé d'un futur désiré* » (1993), suppose de dépasser le dualisme système-acteurs en reconnaissant à ces derniers des zones d'inventivité et d'autonomie (Joas, Rusch et Touraine, 1999). Cette approche s'inspire aussi des travaux du courant pragmatique américain pour lequel « *le concept ne se comprend pas comme l'action planifiée d'un acteur tout puissant mais comme le façonnement conjoint et toujours à reprendre de l'acteur et du contexte en situation d'incertitude* » (Brechet et Schieb-Bienfait, 2011, p. 5). Le « Project-Based View » articule



deux fondements théoriques : l'action en tant qu'elle est conception (Simon, 1969), l'action en tant qu'elle est régulation (Reynaud, 2005). Le projet urbain est ainsi un « *processus collectif d'élaboration et de transformation d'une situation spatiale* » (Gardesse, 2011), qui, comme tout projet, met en jeu une double dynamique de savoirs ou d'effort d'intelligibilité et de construction des relations.

Cette thèse, à la croisée de la science politique et de l'urbanisme, avait aussi une visée opératoire. Nous allons à présent en synthétiser les principaux résultats en revenant sur nos hypothèses principales.

## **L' élu « stratégique » : acteur incontournable et régulateur du projet urbain participatif**

Dans un contexte de petite ville, habituellement peu abordé par la littérature sur le projet urbain et la participation, nous nous sommes intéressée à l' élu local amené à endosser le rôle de maître d'ouvrage de micro-opérations sur son territoire. **Confirmant l'une de nos hypothèses principales, quelle que soit sa posture, le maire ou président selon l'échelle de la MOA apparaît comme un acteur incontournable et un régulateur du système politique local et du projet participatif.** Qu'il choisisse d'assumer officiellement le projet urbain participatif ou, au contraire, de se positionner en retrait, il en reste le principal décisionnaire. Le maire, ou la figure « *sympathique et intouchable de la république* » (Bellanger, 2014), incarne les orientations à prendre : les habitants de son territoire l'identifient comme celui qui incarne le pouvoir. La structuration du système politique local, accentuée par des logiques sociales, favorise cette cristallisation du pouvoir sur sa personne. Or nos études de cas ont mis en évidence toute la difficulté pour le maire d'assumer un tel rôle, dans un contexte d'évolution réglementaire où il perd une grande partie de ses prérogatives.

Lorsque le maire, ou le président MOA du projet urbain participatif, décide de se positionner - par manque de temps ou pas désintéret - en retrait du projet urbain participatif, il délègue le pilotage de l'opération à quelqu'un de sa « garde rapprochée » (Koebel, 2013) : un adjoint ou son DGS en qu'il a toute confiance. L'adjoint ainsi investi, et qui vient porter le projet politique, est un « élu stratégique » entretenant un lien étroit avec le maire ou le président. Associé aux réunions stratégiques, il dispose de l'information nécessaire pour inscrire l'avancée du projet et du dispositif participatif dans la ligne politique de celui qui lui a confié cette tâche. Il profite, par ailleurs, d'une certaine légitimité politique aux yeux de ses collègues et des citoyens. Dans nos différentes situations de projet, l'adjoint à l'urbanisme, principalement, joue un rôle de pilier et porte la démarche : il possède la compétence pour conduire un projet et y intégrer des enjeux d'urbanisme. En revanche, l' élu à la citoyenneté, ou en charge des questions sociales, ne semble pas suffisamment armé et reconnu pour accompagner ce processus, alors que l'on pourrait penser que la création d'un service dédié à la démocratie lui conférerait une légitimité importante pour mener à bien une démarche participative.

Cette délégation peut, enfin, s'opérer au profit d'un acteur technique tel que le DGS, comme nous avons pu le mettre en évidence dans notre dernière étude de cas. Par sa connaissance du territoire, du réseau d'acteurs et le soutien que lui apporte le maire-président, il joue un rôle crucial dans le projet urbain

participatif. Son absence de légitimité politique, par la voie de l'élection notamment, ne lui permet cependant pas d'assurer une autorité totalement équivalente à celle du maire.

Notre travail a, par ailleurs, examiné la manière dont l'élu est amené à prendre une succession de décisions et d'arbitrages en lien avec la participation et le projet urbain. **La deuxième hypothèse principale, selon laquelle la dimension participative de la démarche de projet urbain réinterrogerait la construction du processus décisionnel et l'organisation du pilotage par des communes, s'est trouvée confortée.**

La participation met en jeu la question de la décision à la fois :

- sur le contenu du volet opérationnel du projet urbain : elle pose la question de la prise en compte de l'existant, de son ancrage dans un espace pratiqué et sensible, à travers le vécu des habitants de leur territoire ;
- dans la manière de mobiliser les représentants de la petite ville pour réaliser des arbitrages à chaque étape.

Or, nos trois situations de projet ont révélé des processus décisionnels opaques. Les décisions, lorsqu'elles sont élaborées sans l'implication des habitants, sont le résultat de jeux de pouvoir et d'intérêts catégoriels ou personnels entre des acteurs influents. Ainsi, elles ne sont pas forcément portées par les instances qui, en théorie, au plan réglementaire ou officiel, seraient censées le faire : la décision se prépare ou se prend dans des situations informelles, souvent non identifiables par le citoyen lambda. Les conseils municipaux apparaissent dès lors, comme des « chambres d'enregistrement » (Cadiou, 2009), où le débat est limité : la suite donnée aux aspects fondamentaux du projet urbain se joue préalablement, au sein du bureau municipal, où le maire prépare son discours et son argumentation. Or, la démarche participative bouscule ce type de pratiques. Alors que certaines décisions pouvaient être prises entre quelques adjoints, ou par un conseil municipal influencé par des intérêts particuliers, ou encore en fonction de relations personnelles, la participation suppose de rendre plus transparent le fonctionnement des instances délibératives, ce qui pour le professionnel constitue une difficulté à surmonter.

Les élus de petite ville que nous avons rencontrés ont intégré une dimension participative à leur projet urbain en recherchant surtout une forme de « paix sociale », ou pour répondre à des obligations réglementaires. Bien que l'article L103-2, créé par l'ordonnance n°2015-1174, préconise une concertation pour des projets ayant une incidence sur l'environnement, la « concertation », et l'explicitation des décisions que demande l'article 120-1 du Code de l'Environnement, ne vont pas de soi. Améliorer les qualités d'usages, d'appropriation, ou mieux envisager les réponses à apporter en termes de conception n'apparaissent pas des raisons suffisantes, voire identifiées par les élus locaux, pour mettre en œuvre un dispositif participatif. Ces derniers n'appréhendent pas la participation comme un enjeu fondamental, mais comme un « plus ». Cette attitude révèle aussi, de leur part, un certain manque d'expertise du processus de projet. Cette situation se trouve renforcée par un accès à la formation relativement limité, pour des raisons de coût, ou liées à leur faible disponibilité (60% d'entre eux exercent un métier parallèlement) mais aussi à l'image qu'il estiment devoir renvoyer à leurs administrés, à savoir celle d'un maire « omniscient » (Beau, 2019 ; Navarre, 2014).

Enfin, l' élu de petite ville est freiné par le rapport que le personnel politique entretient avec l'incertitude. Tous les élus que nous avons rencontrés craignent, à travers la participation, de sortir des sentiers battus et de prendre des risques d'ordre juridique ou pénal. Ainsi l'incertitude générée par le dispositif participatif ne peut être acceptée que par le DGS ou le maire, qui incarne le pouvoir local. Les services techniques envisagent difficilement d'assumer de tels risques à la place du politique ou de membres de sa « garde rapprochée ». Or, à l'échelon intercommunal, l' élu perd une partie de son pouvoir au profit d'une technocratie. On peut alors s'interroger sur sa capacité à prendre de tels risques et donc à innover dans ce nouveau contexte.

## Une démocratie confisquée à l'échelon intercommunal

Les trois situations de projet étudiées ont mis en évidence des élus locaux qui se positionnaient de manière plurielle face au renforcement de l'intercommunalité :

- Certains élus choisissent de prendre la réforme intercommunale à bras le corps et s'orientent vers un portage intercommunal, voire une fusion de communes, en bousculant l'organisation initiale des petites villes et de leur maîtrise d'ouvrage.
- D'autres, au contraire, décident de se placer en retrait et d'assumer entièrement le portage à l'échelon communal.

Dans un contexte de renforcement de l'échelon intercommunal, la création des communes nouvelles et des intercommunalités remet en question les « manières de faire » habituelles des collectivités pour l'élaboration d'un projet urbain. A travers nos études de cas, nous avons souligné la soudaineté et la brutalité que peut provoquer ce changement pour les habitants, les élus et les services techniques. Notre travail de thèse témoigne d'une période de transition particulièrement éprouvante durant la mandature 2014-2020 ; la majorité des élus municipaux ne semble pas avoir mesuré le poids de l'intercommunalité et les changements à venir. La loi Joxe et la loi Chevènement ont fait évoluer les modalités de coopération entre les communs en changeant leur nature. Cette évolution d'un syndicat intercommunal à une agglomération urbaine, d'une petite ville à une commune nouvelle puissante, engendre de nouveaux circuits d'accès au pouvoir local. Pour les habitants, cette démarche est d'autant plus soudaine qu'elle a été peu publicisée et qu'ils y ont été peu préparés : il devient particulièrement difficile pour les citoyens d'identifier les nouveaux élus. Dans le cas de la fusion vers la création d'une commune nouvelle, durant cette période de transition, les habitants se trouvent face à des référents politiques pour lesquels ils n'ont pas voté et qu'ils ne connaissent pas. Notre travail confirme par ailleurs, la « double confiscation de la démocratie » qu'évoquent Desage et Guéranger (2011). Ils ont mis en évidence l'absence de démocratisation de l'exercice du pouvoir local qui a accompagné le développement de l'intercommunalité à travers :

- la perte de compréhension du processus de décision et l'opacification des lieux de pouvoir pour le citoyen ;
- l'ensemble des négociations qui s'effectuent en coulisse, loin des conseils municipaux et des citoyens, rendant difficiles la mise en débat et la politisation de l'action intercommunale.

L'intercommunalité ne donne pas à voir lisiblement les lieux de décision et confère, par ailleurs, les pleins pouvoirs à certains maires. En effet, les transferts de compétences ne déposent pas automatiquement la commune : certains élus, lorsqu'ils sont stratégiquement positionnés au sein de l'intercommunalité, tirent leur épingle du jeu et peuvent en faire bénéficier leur ville. Les déséquilibres de la sociologie du pouvoir local, peu représentative au plan socio-démographique à l'échelon communal, où les hommes occupent principalement les postes à responsabilités, se trouvent accentués à l'échelon intercommunal. Certaines catégories socio professionnelles y sont très peu présentes (les ouvriers), tandis que le parcours scolaire ou la « notabilité locale » pèse davantage sur les carrières des élus. Devenir maire de commune nouvelle, ou d'intercommunalité, nécessite un temps long qui favorise la surreprésentation d'élus à la retraite ou qui font, de leur fonction politique, un métier.

La démocratie est aussi confisquée par les « spécialistes » de l'intercommunalité. Se confirme donc ainsi le fait que le jeu intercommunal conduit à réduire la fonction de représentation politique au profit d'une capacité à traiter des problèmes techniques (Vignon, 2010, p. 203). « L'élus expert » (Moquay, 1997) exerce à l'échelon intercommunal, sans lien direct avec les habitants. Ces élus s'appuient, généralement, sur une posture managériale fondée sur l'efficacité technique et la rentabilité économique : celle-ci rentre difficilement en résonance avec le temps long et l'incertitude que génère la participation. La commune devient l'échelon de « proximité », et l'élus municipal, démuné de prérogatives, apparaît surtout comme un relais d'expression du citoyen dans un contexte de renforcement de l'échelon intercommunal. Le maire a plus ou moins d'impact sur l'échelon intercommunal selon le poste qu'il y occupe, et donc de poids pour peser sur les dossiers concernant sa commune. On peut s'interroger sur l'absence d'acteurs, en particulier d'élus connaissant et ayant à cœur de défendre le territoire en projet, à l'échelon intercommunal. Sur des micro-opérations qui nécessitent une connaissance fine du territoire concerné, l'intercommunalité, maître d'ouvrage, suscite des interrogations sur l'implication des élus du conseil communautaire, porteurs d'un projet de territoire à grande échelle, mais qui ont peu, voire pas d'attaches à l'espace qui accueille le projet.

## **L'articulation du dispositif participatif et du projet urbain**

Nous avons appréhendé l'ingénierie du projet en articulation directe avec celle de la participation, ce que fait encore peu la littérature française sur l'implication des habitants en urbanisme. Notre travail s'inscrit à ce titre dans le sillage de la recherche menée par Camille Gardesse (2011) sur le projet de réaménagement du quartier des Halles de Paris, dans un contexte métropolitain. En effet, la participation dans les études urbaines en France, est le plus souvent appréhendée à travers les enjeux de capacitation citoyenne, ou sous

un angle procédural lié à la mise en place de dispositifs particuliers, comme en témoignent de récentes recherches portant sur les conseils citoyens (Demoulin et Bacqué, 2019 ; Madelin, Demoulin et Bacqué, 2019). Nous avons, pour notre part, cherché à comprendre comment le projet urbain était préparé, porté, tout en analysant la place qu'y prenaient les habitants. Notre posture méthodologique, en situation de participation observante comme architecte-urbaniste, nous a permis de nous immerger à la fois dans le dispositif participatif et dans le projet urbain.

Qu'ils soient ouverts, intrigués ou fermement opposés à la participation, les élus se voient obligés de « faire avec ». Dans un contexte de crise de leur légitimité de la part de citoyens qui souhaitent, par ailleurs, de plus en plus participer à la construction de leur cadre de vie, la question de la participation, pour des raisons d'ordre législatif ou d'acceptabilité sociale des aménagements, leur apparaît comme une démarche inévitable, mais dont ils maîtrisent encore maladroitement les registres. On relève des approximations langagières et des décalages chez les élus locaux entre les ambitions annoncées et la façon de les mettre en œuvre. Les entretiens semi-directifs ont révélé de leur part, outre une appréhension très partielle des enjeux de la participation, une manière de justifier des décisions définitives. Par ailleurs, l'ingénierie de la concertation nécessite la mise en place d'une méthodologie fine et une appréhension de ces enjeux d'organisation. Les élus de petites villes en perçoivent peu l'intérêt, au-delà de la justification de leur décision. Le plus souvent, ils éludent la question de la place du citoyen dans l'élaboration du contenu d'un projet ou des décisions, par manque de qualification sur ce type de question, de connaissances, ou encore de « crainte de l'inconnu ». Une formation des élus pour entendre ces enjeux dès l'entrée en fonction contribuerait sans doute à dépasser ces limites.

Contrairement aux élus, les DGS avec lesquels l'agence a travaillé ont envisagé la participation comme un moyen d'améliorer le contenu du projet urbain. Ils placent l'habitant au cœur des réflexions. Les techniciens semblent avoir davantage conscience de leur place et des apports potentiels dans le dispositif participatif. Ainsi, au-delà d'un enjeu de compétence, l'appel à un AMO concertation extérieur à la collectivité apparaît, pour les services techniques, indispensable pour garantir la « neutralité » du dispositif.

Le maire, et/ou un acteur de sa « garde rapprochée », apparaît au centre du dispositif participatif. Ce constat met en valeur la fragilité d'une telle démarche dans un contexte communal où les élus sont peu sensibilisés à la participation : si le maire ne s'implique pas dans cette démarche, le dispositif participatif ne pourra pas aboutir, quel que soit l'engagement du consultant qui l'accompagne dans sa démarche.

## **L'élu MOA occasionnel et la participation : l'enjeu de stabiliser le processus de décision**

L'élu ne peut être appréhendé seul, sans ses services techniques, et tout particulièrement sans son Directeur Général des Services, avec lequel il entretient, le plus souvent, une relation étroite. De même que dans les projets urbains de grande ville (Idt, 2009), les techniciens de petites villes intégrés au projet, en particulier les DGS, ne sont pas de simples exécutants. Contrairement aux contextes de projets métropolitains

complexes (Idt, 2009), les DGS restent, dans des micro-projets, les principaux, voire les uniques interlocuteurs et référents techniques, notamment pour les prestataires extérieurs comme les AMO ou les maîtres d'œuvre. À l'échelon intercommunal, la complexification des dossiers et la multiplicité des projets à suivre, couplées au déploiement de services techniques de plus en plus formés, déposent l' élu d'une capacité de prise de position sur de nombreux sujets, au profit d'acteurs techniques tels que le DGS. Cette posture peut s'expliquer aussi par l'écart générationnel et de diplôme observé par Sébastien Vignon (2010). Alors que les communes rencontrent des difficultés en termes d'organisation de leurs services, les intercommunalités sont plus structurées et leurs moyens renforcés. Dans une des situations de projet, un effet boule de neige s'opère grâce à la technostructure en place.

Au contraire, dans certains contextes, le maire peut se techniciser afin de pallier le manque d'ingénierie en interne, ou par peur de déléguer aux services techniques. En effet, dans les petites villes, ces derniers sont très généralistes et peu structurés à l'échelon communal. Sans équipe de direction, ils éprouvent des difficultés à structurer leurs moyens humains et à rendre compte des activités menées. La capitalisation des données, en particulier numériques, est succincte. Les projets urbains semblent être menés au jour le jour par un élu, avec, éventuellement, l'aide d'un ou deux techniciens polyvalents.

De manière générale, bien qu'ils soient particulièrement attentifs au calendrier du projet, les élus de petites villes le sont beaucoup moins vis-à-vis du respect des étapes du dispositif participatif. Dans les cas étudiés, ils ont sous-estimé le temps nécessaire à la stabilisation du processus décisionnel impliquant les habitants, pour se focaliser sur la mise en œuvre d'ateliers et l'utilisation d'outils, plus que sur le processus. Ils se sentent personnellement peu concernés par cette question plus générale.

L'élaboration d'une décision transparente et argumentée, à même d'être partagée, ou tout au moins comprise, suppose l'organisation d'une démarche de projet construite à partir de principes partagés à la fois par la MOA et l'AMO : les structurations du projet urbain et du dispositif participatif sont intimement liées à l'élaboration de la décision, mais ne sont pas encore systématiquement abordées ainsi. Les élus appréhendent difficilement l'enjeu de clarification du processus de décision que posent les démarches participatives. Ils acceptent, éventuellement, d'impliquer les habitants mais sans chercher à remettre en question, plus largement, la manière dont les arbitrages et les décisions s'organisent. Pour l'AMO, il s'agit donc d'identifier les acteurs politiques, techniques, voire les groupes de pression, en présence sur le territoire et de ré-établir un équilibre décisionnel fondé sur l'argumentation et la transparence. Dans les trois situations de projet analysées, la stabilisation du système décisionnel s'est révélée un préalable indispensable au bon déroulement d'un premier projet urbain participatif. Or, elle nécessite un temps long, qui n'est généralement pas inclus dans la mission d'une AMO concertation, dans le cadre d'études engagées par des petites villes.

## **Les experts : des leviers potentiels auprès de MOA novices en matière de participation**

Dans un contexte d'affaiblissement de leurs moyens humains, financiers et de transferts de compétences vers des échelons supérieurs, les élus locaux de petites villes laissent une plus grande autonomie d'ingénierie de projet aux technostructures intercommunales, mais aussi aux consultants tels que les agences d'architecture et d'urbanisme. À partir de l'expérience d'une agence d'architecture, notre recherche visait à offrir un point de vue particulier, et encore peu abordé dans la littérature scientifique, sur la participation et le projet urbain. En effet, cette agence n'est pas, à proprement parler, une structure de « professionnels de la participation », experts qui ont fait l'objet de plusieurs travaux de recherche ces dernières années (Bherer, Gauthier et Simard, 2017 ; Nonjon, 2005) mais s'intéresse à ce sujet et développe progressivement un savoir-faire. Notre travail se pose, à ce titre, dans la continuité de la thèse de Jenifer Leonet (2018), qui s'est intéressée aux profils et aux pratiques de concepteurs qui ne perçoivent pas la participation comme une injonction, mais davantage comme une façon plus pertinente de travailler.

Un bureau d'études urbaines et d'architecture peut jouer un rôle de levier auprès d'une MOA occasionnelle n'ayant jamais mené de dispositif participatif. Notre point de vue, au cœur du processus de projet, nous a permis de comprendre les opportunités et les difficultés auxquelles le consultant est confronté. Notre marge de manœuvre s'est construite à travers la création d'un binôme de confiance entre le consultant et la MOA occasionnelle : le professionnel a pour fonction alors de rassurer le maire/président ou « l'élu stratégique » qui le représente, en atténuant les zones d'incertitudes que peut créer la participation. Dans un contexte de maîtrise d'ouvrage "en régie", cette relation est renforcée par le fort degré d'autonomie que ce montage offre aux élus. Alors que dans les métropoles, les maîtrises d'ouvrage guident les concepteurs, dans un contexte de petite ville, le prestataire exerce un rôle d'accompagnement et d'écoute, qui dépasse la réponse à une commande d'étude (Mariolle et De Gravelaine, 2001). C'est en particulier dans sa responsabilité technique (Callon, 2001) que le maître d'ouvrage de petite ville a tendance à totalement se fier à son prestataire, par manque de moyens, de temps et de services techniques à disposition. Les besoins en conseil d'une maîtrise d'ouvrage de petite ville supposent que s'instaure une relation très interactive avec le professionnel qui l'accompagne, avec une capacité de réponse importante de ce dernier. L'élu qui souhaite mener une démarche de participation se positionne à l'écoute de son prestataire : il intègre et utilise son discours et son argumentation afin de convaincre son conseil municipal, souvent opposé à une telle démarche, y compris dans sa propre majorité.

Le cadre réglementaire incitatif assez large de l'article 7 de la charte de l'Environnement, qui préconise la participation des citoyens à l'élaboration des décisions qui ont une incidence sur leur cadre de vie, reste peu connu et peu appliqué. La mise en œuvre de projets urbains participatifs est confrontée à divers types d'obstacles à surmonter, liés notamment à une posture relativement méfiante du maire et de sa garde rapprochée à l'égard de toute disposition pouvant leur donner le sentiment qu'ils ne sont plus totalement maîtres de la décision. Les élus de petites villes éprouvent, par ailleurs, des difficultés à élaborer leur

commande vis-à-vis de leurs prestataires : identifier les compétences nécessaires selon la nature du projet et son niveau d'avancement, ou encore définir le type de mission à accorder. Dans nos trois situations de projet, le programme confié à l'Agence Prigent a été succinct et la commande peu formulée, malgré les obligations de la loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique. Les MOA occasionnelles occultent souvent les étapes d'élaboration du préprogramme et du programme du projet, pourtant essentielles pour inclure les souhaits des futurs usagers des lieux en termes d'activités à favoriser. Ce constat est valable autant pour les MOA occasionnelles que plus professionnelles (Gardesse, 2011). Dans un contexte de petite ville, il nous semble que l'élu ne clarifie pas la commande, moins pour éviter des conflits (Bonetti, 2001) que par manque de méthodes et dans un souci d'économie de temps et d'argent. Les élus ont ainsi tendance à sous-estimer l'étape d'élaboration de la commande pour s'orienter rapidement vers la définition de solutions formelles et constructives. Ce flou autour de leurs attentes en matière, notamment, de modalités d'usages futurs des espaces, positionne les MOA dans une relation de dépendance vis-à-vis du MOE.

Une agence d'architecture et d'urbanisme sensible et formée à la participation peut jouer un rôle de levier fort dans la mise en œuvre d'une telle démarche, face à des élus de petite ville ayant une culture limitée dans ce domaine. Mais elle n'aura d'impact que si le maire ou le président est en accord, porte et assume cette démarche auprès des habitants, des acteurs politiques et institutionnels.

Mettre en œuvre des dispositifs participatifs suppose de la part de l'architecte-urbaniste de développer une capacité à prendre part au management des projets urbains, notamment dans les petites villes, à être force de proposition, voire à être en capacité d'initiative dans ce domaine. L'Agence doit ainsi s'attacher à décrypter les jeux d'acteurs qui s'avèrent essentiels dans la mise en œuvre d'une démarche participative, d'autant plus qu'elle contribue directement à l'élaboration de la programmation du projet. L'élaboration de la décision est au cœur des réflexions des acteurs sur les démarches participatives. Elle suppose, pour le praticien qui les accompagne, de pouvoir identifier les conflits d'intérêt potentiels, pour ensuite mieux les dépasser.

S'emparer des questions de participation demande ainsi, pour les concepteurs, de se former à des compétences complémentaires à la conception du projet ou à l'animation de la participation, qui relèvent d'une approche plus stratégique du management des projets. Une collaboration entre chercheurs et acteurs peut permettre à ces agences de se positionner dans la « *nébuleuse participationniste* » des consultants (Blondiaux, 2008, p. 23) et d'éviter un usage de la participation qui s'apparenterait essentiellement à de la communication ou à de l'animation (Nonjon, 2012, p. 84).

## **Apport de la recherche pour les praticiens**

Notre thèse, effectuée en contrat CIFRE, a questionné plus globalement la façon dont un bureau d'études peut faire évoluer ses pratiques. L'Agence Prigent s'est professionnalisée dans les démarches participatives grâce au partenariat tripartite initié par la CIFRE, mais aussi par l'organisation interne qu'elle a mise en place, afin de favoriser un partage de connaissances et une montée collective en compétence. Ce processus s'est



structuré autour de trois dimensions qui lui ont permis de prendre conscience de son rôle d'accompagnateur des MOA :

- Les outils et les dispositifs d'animation de la participation. Ils ne constituent pas en eux-mêmes les seules réponses aux enjeux primordiaux de questions telles que l'élaboration de la décision mais participent à structurer la démarche de projet urbain participatif dans son ensemble.
- La structuration du dispositif participatif et de l'accompagnement de la MOA. Ce deuxième point a constitué l'un des apports opérationnels les plus significatifs de cette recherche pour l'Agence. Des modalités d'accompagnement de l' élu et du chargé de projet technique ont été envisagées, des outils déployés et systématisés à cet effet.
- La communication et la valorisation de la compétence en « participation » de l'Agence. Grâce aux discussions avec les laboratoires de recherche, l'Agence Prigent a pris conscience de l'importance des supports pour rendre compte du projet auprès des habitants, par des moyens accessibles par tous, mais aussi pour participer à la transparence du dispositif et des décisions tout au long du projet.

Si la thèse CIFRE peut faciliter un accès privilégié au terrain - par la récolte des matériaux, par l'accès à des personnes ressources ou à des matériaux confidentiels...-, elle peut être aussi le lieu d'une réflexivité approfondie grâce à des partenariats solides établis entre un ou des laboratoires et une entreprise. L'organisation d'un partenariat associant les différentes parties, au-delà des seuls signataires de la convention, nous a permis d'éviter les difficultés traditionnellement évoquées par de nombreux doctorants : le rapport de « domination » qui peut caractériser la relation employeur/doctorant (Damay et Delmotte, 2016) ; la différence de temporalité (Devisme, 2018 ; Ferchaud et al., 2016) ; le funambulisme constant entre recherche et pratique (Ferchaud et al., 2016)...

L'ouverture respective du laboratoire de recherche et du directeur professionnel sur leur environnement favorise le dialogue. A travers différents séminaires organisés par nos laboratoires et l'entreprise, nous avons envisagé la convention CIFRE comme une occasion d'échanges, de collaborations fructueuses entre le monde de la recherche et celui de la pratique. Dans le cadre d'un rapprochement entre pratique et recherche, le dirigeant de l'entreprise d'accueil du doctorant en CIFRE est un vecteur indispensable pour développer les compétences de sa structure grâce aux apports de la recherche. Il doit pour cela être convaincu de la nécessité de consacrer du temps à la Recherche et Développement (R&D), temps qui ne sera pas dédié à la production. En effet, dans nos trois études de cas, l'Agence s'est investie au-delà de la mission pour laquelle elle était rémunérée. Par ailleurs, le dirigeant peut être « bousculé » et doit accepter de sortir de sa « *zone de confort* » afin de pouvoir remettre en question des fonctionnements préétablis au sein de sa structure. La R&D suppose qu'il soit en capacité de reconnaître ses limites et de vouloir les dépasser. Enfin, les compétences professionnelles du tuteur de l'entreprise sont indispensables à une collaboration et au développement de réflexions enrichissantes. Nos deux directeurs de thèse, ainsi que les chercheurs de l'un

des deux laboratoires, sont pour la plupart également des praticiens. Cet ancrage a permis de bénéficier d'une porosité importante entre les mondes scientifiques et professionnels au cours de la thèse.

Progressivement, s'est constituée au sein de l'agence une compétence collective fondée sur des acteurs et renforcée par des dispositifs. Celle-ci s'est manifestée à travers quatre « attributs » (Retour et Krohmer, 2011) :

- Le référentiel partagé, conforté par la présence de la doctorante et de la gérante, afin d'accompagner les salariés de la structure et de s'assurer que la méthode construite soit acquise progressivement par tous ;
- La mémoire collective, enrichie par la démarche de certification ISO : 9001 de l'Agence, lui a permis d'organiser une capitalisation forte autour des documents créés et de bénéficier des apports d'une évaluation des projets menés en lien avec la thèse. Cette certification « en management de la qualité », que l'Agence a renouvelée chaque année depuis 2010, a joué le rôle de support au développement d'une mémoire collective à travers la capitalisation de savoirs et de savoir-faire liés à cette expérience entre recherche et pratique.
- Un langage commun. Il s'est élaboré par la mise en œuvre de « cafés concertation », de temps d'apprentissage et d'échanges que la dirigeante de l'entreprise m'a demandé d'organiser pour sensibiliser les collaborateurs à des sujets liés à leur pratique de la participation ;
- Un processus d'apprentissage avec les collaborateurs, fondé sur l'échange et la communication grâce à des affichages discutés avec eux, les invitant à réagir sur les réflexions en cours sur la recherche de la doctorante.

## **Limites et perspectives de recherche**

En développant une démarche de participation observante, nous avons eu l'opportunité d'être témoin des mécanismes de la décision que l'élu doit conduire, et d'analyser au plus près la situation de projet. Cette démarche qualitative nous a amenée à faire des choix méthodologiques, avec le temps et les moyens que permet un travail de thèse. À travers le choix de nos trois études de cas, nous avons cherché à diversifier les situations rencontrées en termes de positionnement de l'élu, de MOA ou encore de rapport à l'intercommunalité. Nous sommes consciente que certains de ces résultats restent à un stade exploratoire et qu'ils mériteront d'être approfondis par des recherches ultérieures, à travers l'analyse d'autres situations de projets urbains participatifs.

Par ailleurs, les cas que nous avons analysés sont des projets que nous avons suivis en tant que chargée de projet. Ce statut, qui nous a donné accès à un matériau particulièrement riche et nous a permis de décortiquer la "boîte noire" du projet urbain participatif, montre aussi ses limites par notre position, que l'on peut qualifier de « juge et partie ». La question de la distance à l'objet de recherche a longuement été discutée et approfondie au sein de notre environnement de recherche. Nous avons eu l'occasion de soumettre notre

travail doctoral, dès notre première année de thèse, à de nombreuses instances d'échanges scientifiques. Il convient de rappeler, toutefois, que ce n'est pas le travail de l'Agence Prigent qu'il s'agissait d'analyser en tout premier lieu, mais bien la posture de l'élu local.

Mes participations, en langue anglaise, à une école d'été internationale organisée par l'ARL<sup>265</sup>, ainsi qu'à un forum international à Wuhan (Chine) organisé par l'ICOMOS<sup>266</sup>, m'ont fait prendre conscience de l'importance d'ouvrir mes réflexions aux enjeux européens, voire internationaux. Mon travail doctoral s'est focalisé sur le contexte politique français en mobilisant particulièrement la littérature francophone, en particulier en science politique. En raison de ma formation d'architecte et d'urbaniste, cette appropriation de la littérature académique francophone en science politique s'est avérée lourde. Une première perspective de recherche serait de mobiliser la littérature anglo-saxonne pour enrichir nos résultats et les mettre en perspective dans un contexte supranational, où le système politique, le système d'acteurs du projet urbain, tout comme le rapport à la petite ville, sont différents.

À travers notre travail de thèse, nous avons constaté, par ailleurs, que la démocratisation de l'action publique, dans les conditions actuelles, s'accompagne d'une forte personnalisation de l'élu. En l'état actuel des formes de gouvernance locale, la participation vient renforcer la place des élus dans l'incarnation du pouvoir local, en particulier dans les petites villes, alors qu'ils paraissent souvent peu sensibilisés à cette question. Une sorte de paradoxe se révèle ainsi : la participation dans des opérations urbaines renforcerait l'importance de l'autorité assurée par le maire.

Se pose également la question du statut de l'Agence, des experts faisant de l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, comme garants de la participation. La plupart des chartes sur la participation font référence à ce rôle pour assurer la bonne conduite de la démarche participative, conformément aux principes qui auront été retenus par la collectivité. Or l'Agence Prigent est liée à la MOA, à travers un contrat d'AMO ou de MOe, avec son client. Pour elle, la participation profite au projet urbain, mais, pour qu'il en soit ainsi, elle doit gagner la confiance de la MOA et des habitants. Cette situation l'invite à garder une certaine extériorité, tout au long du projet. Mais il ne s'agit pas pour autant d'une position de neutralité, d'indépendance, vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage : sans l'accord et le financement que lui attribue celle-ci, elle perd tout rôle et toute existence dans le projet. Un bureau d'études, qui répond à une commande de projet participatif élaborée par un maître d'ouvrage politique, ne peut pas endosser une démarche d'« advocacy planning »<sup>267</sup>, mais doit se construire une posture éthique et montrer qu'il travaille au service d'une collectivité de projet, dont il considère que les habitants sont partie prenante.

---

<sup>265</sup> « *Small and medium cities : new deal, new ways of dialogue ?* », Académie de planification urbaine de Hambourg, Lille, septembre 2018.

<sup>266</sup> « *The 8th ICOMOS-SBH-Wuhan Crossover Forum and the 4th Forum of Public Participation in Historic Preservation and Utilization* », ICOMOS, UNESCO, novembre 2019.

<sup>267</sup> Théorie élaborée dans les années 1960 par l'avocat Paul Davidoff, qui sous-entend que l'urbaniste, tout en étant technicien, sert de fait les intérêts des groupes économiques sociaux et politiques les plus influents au détriment des plus modestes : « *L'advocacy planning consiste alors à faire cause commune en mettant en avant d'autres armes que celle de la protestation de masse. Ces formes sont alors celles du plaidoyer, c'est-à-dire celles de l'aide à la formulation de revendications, de l'assistance juridique, voire juridictionnelle* » (Deboulet, 2018).

En définitive, l'élu MOA occasionnelle joue un rôle structurant dans le système démocratique local. Dans un contexte de renforcement de la structure intercommunale, les négociations autour du projet urbain tendent à s'effectuer dans des sphères invisibles aux yeux des citoyens et des concepteurs. La figure du maire apparaît centrale et peu de contre-pouvoirs ou « garde-fous » s'établissent à l'échelon communal et intercommunal sur cette cristallisation du pouvoir. En novembre 2019, à l'aube des élections municipales de 2020, alors qu'un maire sur deux hésite à se représenter (Foucault, 2018) et que plus d'un électeur sur trois ne s'est pas présenté aux précédentes municipales, les réflexions, manifestes, interventions sur l'élu local et la démocratie se multiplient. Chercheurs, journalistes et acteurs revendiquent pour les « 35 000 villes et villages français, (un) besoin d'éthique, de transparence et de contre-pouvoirs (comme pour) l'Élysée, le parlement ou la haute-administration parisienne. »<sup>268</sup>.

Dans un contexte d'effervescence démocratique où de nombreux citoyens manifestent leur désir de prendre part à l'appareil politique, paradoxalement, les projets urbains portés par le privé se multiplient. Les maîtrises d'ouvrage mandatées ou confiées par l'élu à des entreprises privées sont, pour des raisons économiques ou de facilité, privilégiées, au détriment de montages en régie, où l'élu garde une marge de manœuvre bien plus importante. Cette évolution peut interroger sur le devenir du projet urbain participatif qui, nous l'avons montré, se construit grâce à l'investissement d'élus, de services techniques et d'habitants soucieux de co-construire leur territoire et leur cadre de vie. Ainsi, au-delà d'une distinction entre maîtrise d'ouvrage professionnelle et maîtrise d'ouvrage occasionnelle, la vraie distinction réside toujours, et encore aujourd'hui, « entre les maîtrises d'ouvrage inspirées par une volonté ou un projet et celles qui sont en panne d'inspiration ou qui se refusent à élaborer des projets, s'en remettant au jeu des intérêts, le plus souvent économiques, pour assurer les adaptations et coordinations » (Callon, 2001, p. 63).

---

<sup>268</sup> « Municipales 2020 : Manifeste pour une démocratie locale réelle », proposé par le journal d'investigation local Médiacités et signé par de nombreux politologues, urbanistes, etc., novembre 2019.



# Bibliographie

- ADEME, 2019, « Les aides financières de l'ADEME », [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr).
- Alexander C., 1971, « The state of the art in design methods », DMG newsletter, 5, 3, p. 3–7.
- Allen B., Bonetti M., 2013, Des quartiers comme les autres ? : la banalisation urbaine des grands ensembles en question., Paris, La Documentation Française, 20 p.
- AMF, 2011, « Financez vos projets grâce à l'Europe - Des fonds européens pour votre territoire Guide pratique de l'élu », Union Européenne, Association des Maires de France.
- Antoine M., Deflandre D., Naedenoen F., Renier N., 2006, Faut-il brûler la gestion des compétences ? Une exploration des pratiques en entreprise, De Boeck, 270 p.
- Arab N., 2001, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », Espaces et sociétés, 2, p. 57–82.
- Arab N., 2004, L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier., Thèse, Ecole des Ponts ParisTech, 508 p.
- Arab N., 2007, « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme », Management Avenir, 2, p. 147–164.
- Arab N., 2009, « Actions publiques métropolitaines : entre concurrences et coopérations », dans Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs, Marseille, Éditions Parenthèses, p. 188-203.
- Arab N., 2017, « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », Revue internationale d'urbanisme, 3.
- Arab N., Bourdin A., 2009, « La commande d'espace public dans les collectivités territoriales : nouvelles formes de coopération et d'expertises », dans La fabrication de la ville. Métiers et organisations, Éditions Parenthèses, p. 141-151.
- Arab N., Vivant E., 2018, « L'innovation de méthodes en urbanisme : freins et leviers d'une entreprise incertaine », Cahiers de la Recherche architecturale, Urbaine et Paysagère.
- Arnaud J., 2011, Mémoire - Comment est envisagé la participation des habitants dans les projets de rénovation urbaine franciliens, Thèse de doctorat, Paris.
- Arnstein S., 1969a, « Une échelle de la participation citoyenne », Journal de l'American Institute of Planners, 35, 4, p. 216–224.
- Arnstein S.R., 1969b, « A ladder of citizen participation », Journal of the American Institute of planners, 35, 4, p. 216–224.
- Ascher F., 1998, La République contre la ville. Essai sur l'avenir de la France urbaine, Editions de l'Aube, 202 p.

- Aubelle V., 2011, *Intercommunalités : des projets aux pratiques*, Berger-Levrault (Les Indispensables), 618 p.
- Aubelle V., Gibert P., 2016, *Les communes nouvelles*, Paris, Berger-Levrault (Les Indispensables), 248 p.
- Avitabile A., 2005, *La mise en scène du projet urbain. Pour une structuration des démarches*, Paris, l'Harmattan (Villes et Entreprises), 336 p.
- Aymonino C., 1970, *La Città di Padova: Saggio di analisi urbana*, Roma, Officina, 524 p.
- Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (dirs.), 2006, *The European Mayor - Political leaders in the changing context of local democracy*, Wiesbaden, Springer, 392 p.
- Bacqué M.-H., Biewener C., (Prénom), 2013, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, La Découverte (Poche), 175 p.
- Bacqué M.-H., Gauthier M., 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, 1, 1, p. 36-66.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., 2005a, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La découverte, 320 p.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., 2005b, « La démocratie participative urbaine face au néo-libéralisme », *Mouvements*, 3, p. 121–131.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., 2005c, « La démocratie participative, modèles et enjeux », *Gestion de Proximité et Démocratie Participative. Une perspective comparative*.
- Ballan E., Baggioni V., Duch J.-F., 2009, « les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ? », dans *Environnement, décider autrement : nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, l'Harmattan, p. 73-94.
- Barone S., Troupel A., 2010, *Battre la campagne : élections et pouvoir municipal en milieu rural*, Paris, Editions l'Harmattan (Logiques politiques), 296 p.
- Batellier P., 2012, « Revoir les processus de décision publique : de l'acceptation sociale à l'acceptabilité sociale », Gaïa Presse, *L'environnement au quotidien*.
- Batellier P., 2015, « Acceptabilité sociale. Cartographie d'une notion et de ses usages », *Cahier de recherche UQAM: les publications du centr'ERE*, p. 142.
- Batellier P., 2016, « Acceptabilité sociale des grands projets à fort impact socio-environnemental au Québec : définitions et postulats », [VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, 16, 1.
- Beau F., 2019, « L'enjeu de la formation des élus : ou la réinvention du citoyen », *Horizons Publics*, 8, p. 66-72.
- Beaucire F., Chalonge L., Desjardins X., 2016, « Un déclin en trompe-l'oeil », *Urbanisme*, 403, p. 30-32.
- Becquart-Leclercq J., 1977, « Légitimité et pouvoir local », *Revue Française de Science Politique*, 27, 2, p. 228–258.
- Béhar D., Béllanger E., Delpirou A., 2018, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », *Métropolitiques*.

- Bell D., Jayne M., 2009, « Small cities? Towards a research agenda », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, p. 683–699.
- Bérard E., 2005, « Une nouvelle donne qui aiguillonne les aménageurs », dans *La maîtrise d’ouvrage urbaine : réflexions sur l’évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville-aménagement*, Paris, Moniteur (Ville-aménagement), p. 6-7.
- Berlan-Darqué M., Mermet L., 2009, *Environnement–décider autrement : nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, Editions L’Harmattan, 378 p.
- Bernard-Gelabert M.-C., 2003, *L’intercommunalité*, LGDJ : Dexia Crédit local, 115 p.
- Bernateau D., 2001, « Le transfert de risque entre maître d’ouvrage et maître d’oeuvre. Cas de projets complexes », dans *La commande... de l’architecture à la ville*, La Défense : Plan Urbanisme construction architecture, p. 121–134.
- Bertalanffy L. von, 1973, *Théorie générale des systèmes*, traduit par Chabrol J.B.T., Paris, Bordas, 298 p.
- Beslay C., Gaudibert F., Golovtchenko N., Ringon G., 2001, « La maîtrise d’ouvrage publique dans les petites communes de Midi-Pyrénées », dans *La commande...de l’architecture à la ville*, CSTB, p. 165-180.
- Beuret J.-E., Cadoret A., 2011, « Retour d’expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux », rapport d’étude, ADEME, 188 p.
- Bezes P., 2015, *Réinventer l’État : les réformes de l’administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France (Le lien social), 519 p.
- Bherer L., Gauthier M., Simard L., 2017, *The professionalization of public participation*, New York, NY, Routledge, 263 p.
- Biau V., 2009, « Les urbanistes en quête d’identité ; qualification et modèles professionnels », dans *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Marseille, Éditions Parenthèses (Collection Eupalinos. Série Architecture et urbanisme), p. 73-86.
- Birnbaum P., 1973, « Le pouvoir local : de la décision au système », *Revue française de sociologie*, p. 336–351.
- Blanchard G., 2018, *Comment la maîtrise d’ouvrage urbaine conçoit-elle les choix d’aménagement ? Elaboration et assemblage des choix énergétiques à Bordeaux Euratlantique*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 508 p.
- Blatrix C., 2009, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 74, 2, p. 97-119.
- Blondiaux L., 2001, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, 18, 5, p. 44–51.
- Blondiaux L., 2005, « 4. L’idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte (Recherches), p. 119-137.
- Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil (La république des idées), 109 p.
- Blondiaux L., Cardon D., 2006, *Dispositifs participatifs*, Paris, Armand Colin, 203 p.



- Blondiaux L., Fourniau J.-M., Mabi C., 2016, « Introduction. Chercheurs et acteurs de la participation : liaisons dangereuses ou collaborations fécondes ? », *Participations*, N° 16, 3, p. 5-17.
- Blondiaux L., Sintomer Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15, 57, p. 17-35.
- Boissonade J., 2011, « Le développement durable face à ses preuves : les enjeux pragmatiques des écoquartiers », *Espaces et Sociétés*, 147, 4, p. 7-153.
- Boissonade J., 2015, *La ville durable controversée : les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*, Paris, Éditions Pétra (Pragmatismes), 486 p.
- Bonaccorsi J., Nonjon M., 2012, « " La participation en kib: l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 79, p. 29-44.
- Bonerandi E., Roth H., 2007, « Pour une géographie des espaces anti-héros : au-delà de la banalité des espaces intermédiaires », *Les dynamiques territoriales. Débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires*.
- Bonetti M., 2001, « La formation de la commande dans des contextes différenciés de construction et d'aménagement urbain », dans *La commande...de l'architecture à la ville*, Paris, CSTB, p. 181-196.
- Bonnet F., 2016a, « Éloge des différences et des ressources de la ruralité », *Tous urbains*, 3, p. 32-35.
- Bonnet F., 2016b, « Aménager les territoires ruraux et périurbains », Paris, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 129 p.
- Bonnet M., 2001, « Aux sources » de la commande : « l'incertain » des maîtrises d'ouvrage », dans *La commande ... de l'architecture à la ville*, PUCA, Paris, CSTB, p. 199-214.
- Bonnin-Oliveira S., Berger M., Aragau C., Rougé L., Desbordes F., Thouzellier C., Desponds D., Escaffre F., Jaillet M.-C., 2014, « Les " pôles secondaires " dans la réorganisation des mobilités : Maturité et durabilité des espaces périurbains ? », dans *Vivre en ville hors des villes: synthèse du programme de recherche: la mobilité et le péri-urbain à l'impératif de la ville durable: ménager les territoires de vie péri-urbains*, MELT/MEDDE/PUCA, p. 29-41.
- Bouché P., Secci C., Weber B., 2016, « Construction de situations de projet urbain et émergence de nouveaux savoirs », p. 115-123.
- Bourdieu P., 2003, « L'objectivation participante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 5, p. 43-58.
- Bourdin A., 2005, « Les mobilités et le programme de la sociologie », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1, p. 5-21.
- Bourdin A., Prost R., 2009, *Projets et stratégies urbaines : regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses (Collection La ville en train de se faire), 283 p.
- Boutinet J.-P., 2014, *Psychologie des conduites à projet*, Presses Universitaires de France (« Que sais-je? »), 128 p.
- Boutinet J.-P., Bréchet J.-P., 2014, *Logiques de projet, logiques de profit convergences ou oppositions ?*, Lyon, Chronique sociale, 126 p.
- Boutinet J., 1990, *Anthropologie du projet*, Paris, Presses Universitaires de France, 300 p.

- Bozon M., 1984, *Vie quotidienne et rapports sociaux dans une petite ville de province - La mise en scène des différences*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 302 p.
- Brassac C., Fixmer P., 2004, « La décision collective comme processus de construction de sens », dans *Psychologie sociale appliquée. Emploi, travail, ressources humaines*, InPress, p. 111-118.
- Bréchet J.-P., 2008, « Le regard de la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud », *Revue Française de Gestion*, 4, p. 13–34.
- Bréchet J.-P., 2013, « Organiser le marché : une lecture par la théorie de la régulation sociale », *Revue Française de Socio-économie*, 2, p. 191–208.
- Bréchet J.-P., 2018, *Théorie de la régulation sociale - fondements, concepts, raisonnements*.
- Bréchet J.-P., 2019, *L'action collective comme projet*, Publication Université Provence, Paris, 140 p.
- Bréchet J.-P., Desreumaux A., 2006, « Le projet dans l'action collective », dans *Encyclopédie des ressources humaines*, Paris, Vuibert - 2ème édition, p. 1015–1024.
- Brédif H., 2006, « La formation au dialogue territorial : quelques clés issues d'une réflexion collective », dans *La formation au dialogue territorial : quelques clés issues d'une réflexion collective*, Dijon, Educagri, p. 194.
- Brès A., 2015, *Figures discrètes de l'urbain: à la rencontre des réseaux et des territoires*, Genève, MétisPresses.
- Brès A., 2017, « L'archipel terrestre : vision et représentation de l'urbain des campagnes », dans *Territoire frugal: La France des campagnes à l'heure des métropoles*, Genève, Métis Presses.
- Brunet P., 2008, « De l'usage raisonné de la notion de «concernement»: mobilisations locales à propos de l'industrie nucléaire », *Natures sciences sociétés*, 16, 4, p. 317–325.
- Buffat M., Meunier F., 2014, « La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain », *Métropolitiques*.
- Burayidi M.A., 2001, « Keeping faith : What we know about downtown revitalization in small urban centers », dans *Downtowns : Revitalizing the Centers of Small Urban Communities*, New York, NY, Routledge, p. 291-296.
- Cadiou S., 2009, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 208 p.
- Cadiou S., 2014, « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, 148, 1, p. 43–55.
- Cadiou S., 2015a, « Les exécutifs locaux », *Revue française d'administration publique*, 2, p. 337–349.
- Cadiou S., 2015b, « Les exécutifs des communes urbaines : un personnel distingué ? », *Revue française d'administration publique*, 154, 2, p. 391-406.
- Cadiou S., 2017, « Le DGS exerce un emploi politique », *La Gazette.fr*, 21 septembre 2017.
- Cadiou S., Bidegaray C., Christine P., 2009, *L' élu local aujourd'hui*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (Libres cours), 240 p.
- Cadore A., 2006, *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : Enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*, Thèse, Université Paul Valéry-Montpellier III, 585 p.
- Cailly L., Dodier R., 2007, « La diversité des modes d'habiter des espaces périurbains dans les villes intermédiaires : différenciations sociales, démographiques et de genre », *Norois*, 4, 205, p. 67–80.

- Callon M., 1997, « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », *Plan Construction et Architecture*, 1, p. 169–174.
- Callon M., 2001, *La commande... de l'architecture à la ville*. Tome 2, Tome 2, Bonnet M. (dir.).
- Caniggia G., 1963, *Lettura di una città: Como*, Rome, Centro Studi Storia Urbanistica, 62 p.
- Carrel M., 2006, « II. Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public », *Annuaire des collectivités locales*, 26, 1, p. 649–656.
- Carrel M., Neveu C., 2014, *Citoyennetés ordinaires. Pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes*, Paris, Karthala (Recherches internationales), 328 p.
- Castells M., 1969, « Vers une théorie sociologique de la planification urbaine », *Sociologie du travail*, 11, 11, p. 413–443.
- Castex J., Céleste P., Panerai P., 1980, *Lecture d'une ville: Versailles*, Paris, Éditions du Moniteur (Architecture « Études »), 235 p.
- Cattla M., 2014, « le travail des maires de petites communes : une activité débordante », dans *Les mondes du travail politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 70-87.
- CEREMA, 2011, « Aménagement opérationnel - fiche n°4 - Outil de l'aménagement »,.
- CEREMA, 2014, « Rôle et missions de la Maîtrise d'ouvrage publique (MOP) : quelles organisations ? », 2014.
- CERTU, 2011, « La forme et les modalités de la contractualisation en aménagement »,.
- Chadoin O., 2001, « De la décision à sa traduction : fidélité, re-création et bricolage intellectuel », *Espaces et sociétés*, 105, p. 83–100.
- Chadoin O., Godier P., Tapie G., 2000, *Du politique à l'œuvre : Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián : système et acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour d'Aigues, Aube (Société et territoire), 239 p.
- Champy F., 1998, *Les architectes et la commande publique*, Paris, Presses Universitaires de France (Sociologies), 397 p.
- Chaufer D., 2001, « IX. Démocratie locale et associations contre-pouvoirs », *Annuaire des collectivités locales*, 21, 1, p. 143–158.
- Choay F., 1994, « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », dans *La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993 : Ouvrage publié à l'occasion de l'exposition présentée du 10 février au 9 mai 1994*, Paris, ed. du Centre Georges Pompidou, p. 26-35.
- Choay F., 2010, « Urbain », *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*.
- Chotteau P., Zetlaoui-Léger J., Meunier F., 2015, *Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain*, La Défense, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, 93 p.
- Christy H., Agence Nicolas Michelin et Associés, Atelier des Bassins, Bordeaux F., 2016, *L'urbanisme négocié : Bordeaux, les Bassins à flot*, Paris, La Découverte Editions, 112 p.
- Claude V., 2006, *La commande...de l'architecture à la ville*, CSTB, La Défense (Hauts-de-Seine), PUCA.

- Claude V., Biau V., Tapie G., 2009, « Histoire des mondes des professionnels de l'urbain. Quelques effets structurants », *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Paris, Parenthèses, p. 63–72.
- Claude V., 2000, « Le projet urbain, un ici et maintenant ou un nouvel ailleurs ? Quelques réflexions sommaires », *Les sciences humaines et sociales face au projet urbain*, p. 61–77.
- Conan M., 1995, *Perspectives pour la maîtrise d'ouvrage publique*, Centre scientifique et technique du bâtiment, 372 p.
- Cossalter P., 2016, *Les marchés publics expliqués aux élus locaux*, Territorial éditions, 92 p.
- Cossalter P., 2018, *Maîtrise d'ouvrage externalisée : mandat, maîtrise partagée et SEMOP*, Territorial éditions, 104 p.
- Crozier M., Friedberg E., 1977a, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 512 p.
- Crozier M., Friedberg E., 1977b, « L'acteur et le système »,
- Crozier M., Thoenig J.-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, p. 3–32.
- Dahl R.A., 1961, *Who governs? Power and democracy in an American city*, New Haven, CT, Yale University Press, 340 p.
- Damay L., Delmotte F., 2016, « Observer la fabrique de la ville à Bruxelles : un détour par la participation », *Participations*, N° 16, 3, p. 89-112.
- Daniel-Lacombe É., 2006, *Architecture, paysage et urbanisme : l'ouvert à l'oeuvre : de l'ouvert, de la concertation et de la confiance*, Thèse, Paris, Paris 12, 350 p.
- Dauge Y., 2016, « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés », rapport au Premier Ministre, Paris.
- Davidoff P., Reiner T.A., 1962, « A choice theory of planning », *Journal of the American institute of Planners*, 28, 2, p. 103–115.
- De Terssac G., 2011, « Savoirs, compétences et travail », *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, p. 223–247.
- De Terssac G., 2012, « La théorie de la régulation sociale : repères introductifs », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 45, p. 18.
- Deboulet A., Nez H., 2013, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Presses universitaires de Rennes.
- Degrotte V., Caillaud L., 2012, *Guide de la maîtrise d'ouvrage publique*, Nantes, CAUE44 (CAUE 44), 110 p.
- Dejoux C., 2013, *Gestion des compétences et GPEC-2ème édition*, Paris, Dunod (Les Topos), 128 p.
- Delsol B., Duée M., 2016, « Les collectivités locales en chiffres », *Direction Générale des collectivités locales*.
- Demazière C., 2017, « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », *Espaces et sociétés*, 1, p. 17–32.
- Demazière C., Serrano J., Vye D., 2012, « Les villes petites et moyennes et leurs acteurs : regards de chercheurs », *Norois-Poitiers*, 223, p. 7–12.

Demoulin J., 2014a, La participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM, Thèse, Nanterre, Université Paris X Nanterre-La-Défense.

Demoulin J., 2014b, La participation des locataires: un instrument de gestion dans les organismes HLM, PhD Thesis, Thèse de doctorat en urbanisme, Nanterre, Université Paris X Nanterre-La-Défense.

Demoulin J., Tribout S., 2014, « Construire des espaces de réflexivité pour analyser et transformer les pratiques professionnelles: un travail de légitimation », Interrogations?

Der Madirossian L., Vautrin B., Centre d'études sur les réseaux les transports l'urbanisme et les constructions publiques, France, Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature, Bureau de l'aménagement opérationnel durable et des écoquartiers, 2011, Aménager durablement les petites communes : écoquartiers en milieu rural ?, Lyon, CERTU (Dossiers), 26 p.

Desage F., Guéranger D., 2011, La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales, éditions du Croquant, 247 p.

Desreumaux A., Bréchet J.-P., 2018, Repenser l'entreprise : Pour une théorie de l'entreprise fondée sur le Projet, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion (Capitalismes, éthique, institutions), 208 p.

Desveaux G., 2019, Démarches paysagères participatives : hybrider les logiques paysagères et territoriales pour appuyer la territorialisation, Thèse de doctorat, Grenoble, Université Grenoble Alpes.

Devillers C., 1974, « Typologie de l'habitat et morphologie urbaine », Architecture d'Aujourd'hui, 174, p. 18–22.

Devillers C., Riboulet P., 1994, Christian Devillers : le projet urbain, le 4 mai 1994. Pierre Riboulet : la ville comme oeuvre, le 12 janvier 1994, Paris, Pavillon de l'Arsenal (Mini PA), 71 p.

Devisme L., 2018, « Les aventures insoupçonnées de la thèse en alternance. Laurent Devisme, entretien avec Claude Maillère et Matthieu Nédonchelle, référents CIFRE de thèses en cours. », Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère.

Diguet C., Cocquière A., Zeiger P., 2018, « L'urbanisme transitoire », 2018.

Diméglio P., 2005, « Proposition de charte de programmation concertée et participative », Urbanisme, 342, p. 73–77.

Dimeglio P., Zetlaoui-Léger J., 2007, « Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du Quartier des Halles à Paris », French Politics, Culture & Society, 25, 2, p. 115-140.

Direction de l'Information Légale et Administrative, 2011, « La parité politique », Vie publique au coeur du débat public.

Donzelot J., 2004, « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », Espaces et sociétés, 118, 3, p. 267-274.

D'Orazio A., 2017, S'associer pour habiter et faire la ville : de l'habitat groupé autogéré à l'habitat participatif en France (1977–2015) : exploration d'un monde en construction, Thèse, Paris Nanterre, 487 p.

Douay N., Prévot M., 2016, « Circulation d'un modèle urbain "alternatif" ? Le cas de l'urbanisme tactique et de sa réception à Paris », EchoGéo, 36, p. 26.

- Douglas G.C.C., 2014, « Do-It-Yourself Urban Design: The Social Practice of Informal “Improvement” Through Unauthorized Alteration », *City & Community*, 13, 1, p. 5-25.
- Douillet A.-C., 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 53, 4, p. 583–606.
- Douillet A.-C., Lefebvre R., 2017, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin (U), 288 p.
- Dubois J.-P., 2002, « Une révolution territoriale silencieuse : vers une nouvelle séparation des pouvoirs », *Esprit*, p. 122–136.
- Dumez H., 2011, « L'Actor-Network-Theory (ANT) comme technologie de la description », *Le Libellio d'AEGIS*, 7, 4-Hiver, p. 27–38.
- Dumez H., 2012, « Les trois risques épistémologiques de la recherche qualitative », *AEGIS*, p. 29.
- Dumez H., 2016, *Méthodologie de la recherche qualitative : Les questions clés de la démarche compréhensive*, Paris, Vuibert, 256 p.
- Dupuy F., Thoenig J.-C., 1983, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 206 p.
- Duran P., Thoenig J.-C., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46, 4, p. 580–623.
- Durat L., Brémaud L., 2014, *Le DGS communal. Identité, fonctions, formation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (Didact Administration), 264 p.
- Edouard J.-C., 2008, « La petite ville : contexte scientifique et enjeux de développement/aménagement », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 85, 1, p. 3–12.
- Escaffre, F., Jaillet, M.-C. (dirs.), 2016, *Une trajectoire métropolitaine : l'exemple de Toulouse*, Antony, Éditions du Moniteur (POPSU), 238 p.
- Estèbe P., Jaillet M.-C., 1999, « L'agglomération toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? Les formes du pouvoir local à l'épreuve des mutations urbaines », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 4, 1, p. 5-14.
- Etat Français, 1959, « Association ou intéressement des travailleurs à l'entreprise », *Ordonnance n°59-126*, p. 641-642.
- Ewing R., Cervero R., 2010, « Travel and the built environment: a meta-analysis », *Journal of the American planning association*, 76, 3, p. 265–294.
- Faburel G., 2018, *Les métropoles barbares : démondialiser la ville, désurbaniser la terre*.
- Faure A., 1991, « Les maires ruraux. De la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire », *Politix*, 4, 15, p. 68–72.
- Faure A., 1997, « Les apprentissages du métier d'élu local. La tribu, le système et les arènes », *Pôle sud*, 7, 1, p. 72–79.
- Faure A., 2015, « Les passions de l'élu local, du notable au médiateur », *Histoire@ politique*, 1, p. 197–211.
- Ferchaud F., El Moualy S., Baudelle G., Schmutz T., 2016a, « Faire sa thèse dans le cadre d'une Cifre: retour d'expériences », *ESO Travaux et Documents*.

Ferchaud F., El Moualy S., Baudelle G., Schmutz T., 2016b, « Faire sa thèse dans le cadre d'une Cifre: retour d'expériences », ESO Travaux et Documents.

Ferguson Y., 2014, *Politiser l'action publique : une approche par les instruments : le cas du programme Constellation*, Thèse, Toulouse, Université Toulouse le Mirail-Toulouse II, 707 p.

Ferran N., 2011, « “Les élus municipaux à l'épreuve de l'offre participative : la fabrique d'un rôle politique”, » p. 23.

Ferrando y Puig J., Petit G., 2016, « Les usages de la réflexivité dans l'entreprise participative. Un enjeu identitaire aux implications pratiques, théoriques et marchandes », *Participations*, 3, p. 19–43.

Fol S., Cunningham-Sabot E.C., 2010, « « Déclin urbain » et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Annales de Géographie*, n° 674, 4, p. 359-383.

Fontaine J., Le Bart C., 1994, *Le métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan, 370 p.

Forray J.-B., 2017, « L' élu local et le DGS : enquête sur un couple de pouvoir », *La gazette.fr*, 18 septembre 2017.

Foucault T., Lasida E., Pinheiro-Croisel R., 2012, « Démarches participatives en urbanisme, que faire des contradictions ? », *Les métiers de l'architecture et de l'urbanisme à l'épreuve de l'implication des habitants et des usagers*, p. 10.

Fragon J., 2015, « Qui gouverne ? configuration de l'entourage des maires et prise de décision dans les communes », 13ème Congrès de l'AFSP, p. 15.

Frébault J., 2005, *La maîtrise d'ouvrage urbaine : réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville-aménagement*, Paris, Le Moniteur (Ville-aménagement), 147 p.

Friedberg C., 1997, « Diversité, ordre et unité du vivant dans les savoirs populaires », *Natures Sciences Sociétés*, 5, 1, p. 5–17.

Friedberg E., 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 404 p.

Friedberg E., 2000, « Going beyond the either/or », *Journal of Management and Governance*, 4, 1, p. 35–52.

Friedberg E., Crozier M., 1980, *Actors and systems: The politics of collective action*, Chicago: University of Chicago Press.

Fung A., 2006, « Varieties of participation in complex governance », *Public Administration Review*, 66, p. 66–75.

Gardesse C., 2011, *La « concertation » citoyenne dans le projet de réaménagement du quartier des Halles de Paris (2002-2010) : les formes de la démocratisation de l'action publique en urbanisme et ses obstacles*, Thèse, Université Paris-Est, 786 p.

Gardesse C., 2013, *Les acteurs en charge des projets urbains et la participation des habitants : entre évolution des pratiques et prégnance des codes culturels*, Editions de la Villette, 362 p.

Garel G., 2012, *Le Management de projet, La découverte*.

Garraud P., 1989, *Profession, homme politique : la carrière politique des maires urbains*, Paris, Editions L'Harmattan (Logiques Sociales), 222 p.

- Gaschet F., Pouyane G., 2011, « Nouvelles centralités et valeurs immobilières : vers un découplage des centralités résidentielles et économiques ? », *Revue d'Economie Régionale Urbaine*, 3, p. 499–525.
- Gatel F., Kerrouche E., 2018, « «Faciliter l'exercice des mandats locaux : analyse des résultats de la consultation» », Rapport d'information, 642, Paris, Délégation aux collectivités territoriales.
- Gaudin J.-P., Merlin P., Noisette P., 2010, « Urbaniste », *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, p. 808-810.
- Gavard-Perret M.-L., Gotteland D., Haon C., Jolibert A., 2012, *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion*, 2nd édition, Montreuil, Pearson France, 445 p.
- Gaxie D., 1978, *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 268 p.
- Gaxie D., 1994, « Le maire entre disciplines et libertés. Remarques sur les limites du travail politique », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 7, 28, p. 140–148.
- Genard J.-L., 2017, « Penser avec Peirce la conception architecturale », *Cahiers de recherche sociologique*, 62, p. 109–135.
- Gendron C., 2014, « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs », *Communiquer. Revue de communication sociale et publique*, 11, p. 117–129.
- Gendron C., Vaillancourt J.-G., 2007, *Environnement et sciences sociales : les défis de l'interdisciplinarité*, Québec, Presses Université Laval, 429 p.
- George P., 1968, « Pour une étude systématique des petites villes », *Annales de Géographie*, 77, 424, p. 743–747.
- Girard C., 2013, « Démocratie délibérative », Casillo, I., Barbier, R., Blondiaux, L., Chateauraynaud, F., Fourniaux, J.-M., Lefebvre, R., Neveu, C. et Salles D. (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et participation.
- Goëta S., Mabi C., 2014, « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? », *Mouvements*, 3, p. 81–91.
- Gourgues G., 2010, *Le consensus participatif : les politiques de démocratie dans quatre régions françaises*, Thèse, Université de Grenoble, 1181 p.
- Grawitz M., 2001, *Méthode des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1019 p.
- Grégori N., 1999, *Etude clinique d'une situation de conception de produit: vers une pragmatique de la conception*, Thèse, Nancy, Université Nancy 2, 455 p.
- Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notable dans le système politique français*, Paris, Seuil (Collection Sociologie), 477 p.
- Guéranger D., 2008, « L'intercommunalité, créature de l'état », *Revue Française de Science Politique*, 58, 4, p. 595–616.
- Guéranger D., 2016, « Le DGS de communauté », Association des Directeurs Généraux des Communautés de France ; Caisse des Dépôts.
- Guichard O., 1976, « « Vivre ensemble » », Commission de développement des responsabilités locales.
- Guigou B., 2001, « La formation de la commande dans le logement social ».



- Guillot X., 2011, « Du projet spatial en milieu rural. Bilan d'étape d'une réflexion en cours », dans *Espace rural & projet spatial*. Vol. 2, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, p. 234.
- Hamman P., 2012, *Ville, frontière, participation. De la visibilité des processus démocratiques dans la Cité*, Paris, Orizons, 328 p.
- Hardoy, J.E., Satterthwaite, D. (dirs.), 1986, *Small and intermediate urban centres, thier role in regional and national development in the third world*, Londres, Hodder & Stoughton, 421 p.
- Harvey D., 1989, « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71, 1, p. 3–17.
- Hatchuel A., 2000, « Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective », *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, 10, p. 1–34.
- Hatzfeld H., 2011, *La démocratie participative. Histoires et généalogies*, Paris, La Découverte (Recherches), 320 p.
- Hatzfeld H., 2013, « Des mutations professionnelles révélatrices d'un monde en mouvement », dans *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville*, Paris, Editions de la Villette (Collection : Cahiers Ramau), p. 315-321.
- Hayot A., 1997, « En finir avec le fonctionnalisme : les sciences sociales, l'architecture et la ville », *Le projet urbain, enjeux expérimentations et professions.*, p. 11.
- Hélin J.-C., 2001, « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? », *Annuaire des collectivités locales*, 21, 1, p. 95–108.
- Hoddé R., 2013, « Inviter l'habitant dans l'enseignement : un dispositif pour apprendre à concevoir autrement », dans *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question*, Paris, éditions de La Villette (Cahiers Ramau 6), p. 217-238.
- IDRRIM, AMF, 2011, « Le maire et l'ingénierie : mémento à destination des élus pour une aide à la réalisation des projets »,.
- Idt J., 2009, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain: entre technique et politique - Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille et Chartres*, Thèse, Paris VIII, 557 p.
- Idt J., 2012, « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective », *Géocarrefour*, 2, p. 75-85.
- Idt J., 2015, « Quand le niveau technique de l'urbanisme opérationnel structure la régulation politique de l'action publique urbaine. Le cas des projets d'aménagement urbain », *RIURBA*, 1.
- Ingallina P., 2008, *Le projet urbain*, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), 128 p.
- Jacq P., 2009, « La judiciarisation de la vie publique locale », dans *L'Élu local aujourd'hui*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (Libres cours), p. 81–94.
- Janvier Y., 2006, « Question de vocabulaire », dans *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, *Le Moniteur*, (Ville et Aménagement).
- Jobert A., 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix. Revue des sciences Sociales du Politique*, 11, 42, p. 67–92.

- Jousseume V., Talandier M., 2016, « Bourgs-centres et Petites villes en France », *Territoire en mouvement. Revue de Géographie et d'Aménagement*, 32.
- Julien P.A., 1997, « Pour une définition des PME », PA Julien (éd.): *Les PME: Bilan et perspectives*, *Economica*, p. 1–43.
- Kayser B., 1969, « L'espace non-métropolisé du territoire français », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 40, 4, p. 371–378.
- Kayser B., 1972, « Les petites villes françaises », *Revue de géographie alpine*, 60, 60, p. 269–284.
- Kazepov Y., 2005, « Cities of Europe: Changing contexts, local arrangements, and the challenge to social cohesion », *Cities of Europe*, 1, p. 3–33.
- Koebel M., 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Ed. du Croquant, 192 p.
- Koebel M., 2007, « Les travers de la démocratie participative », *Sciences humaines*, 6, p. 30–34.
- Koebel M., 2012, « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*, 10 2012.
- Koebel M., 2013, « Les hiérarchies du pouvoir local », *Savoir/Agir*, n° 25, 3, p. 31-37.
- Koebel M., 2014, « Le profil social des maires de France », *Pouvoirs*, 1, p. 123–138.
- Koebel M., 2015, « Une sociologie politique empiriquement fondée. Retour sur vingt années d'enquête. », *Habilitation à Diriger des Recherches en Sociologie*, Strasbourg.
- Kohn R.C., 2001, « Les positions enchevêtrées du praticien-qui-devient-chercheur », *Praticien et chercheur-Parcours dans le champ social*.
- Laborie J.-P., 1978, *Les petites villes dans le processus d'urbanisation*, Thèse d'état, Toulouse, Université de Toulouse, 519 p.
- Laborie J.-P., Renard J., 1997, *Bourgs et petites villes*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail (Villes et Territoires), 470 p.
- Lacaze J.P., 1995, *La ville et l'urbanisme : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Paris, Flammarion (Dominos), 127 p.
- Lagroye J., 1994, « Être du métier », *Politix*, 7, 28, p. 5–15.
- Lahire B., 1998, « Logiques pratiques : le «faire» et le «dire sur le faire» », *Recherche & formation*, 27, 1, p. 15–28.
- Laignel A., Guené C., 2016, « Les finances des collectivités locales en 2016 », *Observatoire des finances locales*.
- Lajugie J., 1974, *Les villes moyennes*, Paris, Cujas (Connaissances Economiques), 160 p.
- Laurent P., 2011, « Les nouvelles donnes de la relation élus/équipes de direction générale » CNFPT (dir.).
- Lautier F., 2000, « La situation française : manifestations et éclipses de la figure du maître d'ouvrage », dans *La maîtrise d'ouvrage en Europe: évolutions et tendances*, Paris, PUCA, p. 15–25.
- Lautman J., Moulin R., 1970, « La commande publique d'architecture », *Sociologie du travail*, 12, 12, p. 393–415.

- Le Bart C., 1992, *La rhétorique du maire entrepreneur : critique de la communication municipale*, Paris, Editions A. Pedone, 192 p.
- Le Bart C., 2003, *Les maires : sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion (Espaces Politiques), 222 p.
- Le Boterf G., 1994, *De la compétence - essai sur un attracteur étrange*, Paris, Editions d'organisation, 176 p.
- Le Corbusier, 1933, *La ville radieuse*, Boulogne-sur-seine, éditions de l'Architecture d'aujourd'hui (Collection de l'équipement de la civilisation machiniste), 345 p.
- Le Gales P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 45, 1, p. 57-95.
- Le Galès P., 1999, « Le desserrement du verrou de l'Etat ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6, p. 627–652.
- Le Gales P., 2003, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de la fondation nationale des Sciences Politiques, 454 p.
- Le Lidec P., 2001, *Les maires dans la République : l'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse, Paris, Paris I, 656 p.
- Le Néchet F., Aguiléra A., 2012, « Forme urbaine et mobilité domicile - travail dans 13 aires urbaines françaises : une analyse multiéchelle », *Recherche Transports Sécurité*, 28, 3-4, p. 259–270.
- Le Saout R., 2000, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, p. 439–461.
- Le Saout R., 2012, « L'intercommunalité : vingt ans de développement et des interrogations », *Metropolitiques*, 2012.
- Le Saout R., Olive M., 2007, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement », *Politiques et management public*, 25, 2, p. 45–64.
- Lefebvre H., 1967, « Le droit à la ville », *L'Homme et la société*, 6, 1, p. 29–35.
- Lefebvre H., 1968, *Le droit à la ville*, Paris, Ed. Economica, 135 p.
- Lefebvre H., 1974, « La production de l'espace », *L'Homme et la société*, 31, 1, p. 15–32.
- Lefebvre R., 2007, « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », *Recherches*, p. 207-218.
- Lefebvre R., 2013, *Leçons d'introduction à la science politique*, Paris, Ellipses, 360 p.
- Legendre P., 1992, *Trésor historique de l'État en France : l'administration classique*, Nouvelle éd. augm, Paris, Fayard (Les savoirs), 638 p.
- Legris M., 2019, « À quoi sert un débat en temps de crise ? », *Etudes*, 3, p. 31–42.
- Lemaire J., 2005, « L'architecture participative, essai de chronologie », 3, p. 123-132.
- Leonet J., 2018, *Les concepteurs face à l'impératif participatif dans les projets urbains durables. Le cas des écoquartiers en France*, Thèse de doctorat, Paris, Ecole Nationale Supérieure de Paris-La-Villette, 373 p.
- Linossier R., 2012, « Le conseil en stratégies et projets urbains: un marché atypique », *Politiques et management public*, 29, 1, p. 57–78.
- Liquet V., 2014, « Tout sur la loi Lamy »,.

- Livian Y.-F., 2003, « Jean-Daniel Reynaud : la théorie de la régulation conjointe », *Encyclopédie des ressources humaines*.
- Lorino P., 2018, « Le management de l'action complexe : contrôler ou explorer ? », *Projectics/Proyectica/Projectique*, 1, p. 13–22.
- Lugan J.C., 1979, *La petite ville : essai d'application de l'analyse de systèmes aux petites collectivités urbaines*, Thèse de doctorat, Toulouse, Université de Toulouse Le Mirail, 650 p.
- Lugan J.C., 1983, *La petite ville au présent et au futur*, Paris, Editions du CNRS, 336 p.
- Lugan J.-C., 1994, « Les petites villes face à la métropolisation », *Espaces et sociétés*, 73, p. 193–205.
- Mabi C., 2014, *Le débat CNDP et ses publics à l'épreuve du numérique : entre espoirs d'inclusion et contournement de la critique sociale*, Thèse, Compiègne, Université de Technologie de Compiègne, 474 p.
- Mabileau A., 1985, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », *Traité de Science Politique*, 2, p. 553–598.
- Mabileau A., 1991, *Le système local en France*, LGDJ (Clefs), 160 p.
- Mabileau A., 1992, « L'élu local : nouveau professionnel de la politique », *Pouvoirs*, 60, p. 67–78.
- Macaire É., Zetlaoui-Léger J., 2019, « Dix ans de pratiques des concours d'architecture en France : bilan et perspectives », *Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère*.
- Macaire E., Zetlaoui-Léger J., Thonnart A., Norström M., Weber B., Grudet I., Genyk I., 2017, « Étude qualitative et quantitative sur les concours d'architecture en France 2006 - 2015 », *Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques*.
- Mainet H., 2008, « Qu'est-ce qu'une petite ville? Réflexions à partir d'études de cas. (What is a small-sized city? Reflections from case studies) », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 85, 1, p. 13–22.
- Mainet H., 2011, « Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? », *Mots. Les langages du politique*, 97, 3, p. 75-89.
- Mangin D., Panerai P., 1999, *Projet urbain*, Marseille, Parenthèses, 185 p.
- March J.G., Simon H., 1958, *Organization*, New York, NY, Wiley & Sons, 262 p.
- Marchesnay M., 2003, « La petite entreprise : sortir de l'ignorance », *Revue française de gestion*, 3, p. 107–118.
- Mariolle B., Brès A., 2009, « Vivre en ville dans l'entre-villes », dans *Vivre en Ville hors des villes*, PUCA.
- Mariolle B., De Gravelaine F., 2001, « Maîtrises d'ouvrage occasionnelles. Caractéristiques et logiques d'action », dans *La commande ... de l'architecture à la ville*, Paris, CSTB, p. 35-52.
- Marmont T., 2010, « Devenir "amateur" en politique. Les ressources politiques des élus ruraux », Sylvain Barone., Aurélia Troupel. *Battre la campagne. Election et pouvoir municipal en milieu rural*, Paris, L'Harmattan, p. 115.
- Marmont T., Segas S., Barone S., Troupel A., 2010, « Une administration politique "urbaine" à la campagne. Les personnels administratifs des communautés de communes », dans *Battre la campagne : élections et pouvoir municipal en milieu rural*, Paris, L'Harmattan (Logiques politiques).

Mazeaud A., Nonjon M., 2013, Professionnels de la participation et fabrique de la norme participative locale in Colloque Circulation et Appropriation des normes de l'Action locale, Montpellier, Art-Dev, Agropolis.

Mazeaud A., 2010, La fabrique de l'alternance : la « démocratie participative » dans la recomposition du territoire régional, Poitou-Charentes 2004-2010, Thèse de doctorat, Université de La Rochelle, 533 p.

Mazeaud A., 2012, « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 79, p. 45–58.

Mazeaud A., Nonjon M., 2015, « De la cause au marché de la démocratie participative », *Agone*, 1, p. 135–152.

Mazzoni C., Grigorovschi A., 2014, Ourlets urbains dans la ville-mosaïque, Paris, La Commune (Strasbourg métropole), 213 p.

Meignant A., 2001, Manager la formation, Paris, Liaisons (Entreprises & Carrières), 408 p.

Mendras, H. (dir.), 1977, L'avenir des campagnes en Europe occidentale, Association internationale futuribles, 205 p.

Mény Y., 1992, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, 60, p. 17-24.

Merlin P., 2010, « Aménageur », *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*.

Merlin P., Choay F., 2010, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Presses Universitaires de France (Quadrige dicos poche), 1024 p.

Mermet L., 1992, *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société ?*, Editions L'Harmattan, 205 p.

Michel A., Myriam R. d'Allones, 2016, « “être représenté” est à la voix passive, le citoyen doit en sortir », *Télérama*.

Michel M., 1977, « Ville moyenne, ville-moyen », *Annales de géographie*, p. 641–685.

Minster C., Hubert J.-P., 2012, « Density effect on mobility characteristics in France », *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 48, p. 3328–3337.

Montagne-Rivière L., Baranger Y., 2015, « Marché publics, mode d'emploi »,.

Moquay P., 1997, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, Editions L'Harmattan, 304 p.

Muratori S., 1959, « Studi per una operante storia urbana di Venezia », *Palladio*, 1959, p. 1–113.

Musselin C., 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue Française de Science Politique*, 55, 1, p. 51–71.

Muxel A., 2014, « La vague de l'abstention », *CEVIPOF CNRS*, 9.

Navarre M., 2014, « Les inégalités dans la formation des élus locaux », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 128, p. 65–79.

Nay O., 2014, « Elus locaux », *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, p. 606.

Neveu C., 2003, *Citoyenneté et espace public : habitants, jeunes et citoyens dans une ville du Nord*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion (Le Regard Sociologique), 246 p.

- Nez H., 2011, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie*, 2, 4, p. 387-404.
- Nez H., 2012, « II. Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue », *Annuaire des Collectivités Locales*, 32, 1, p. 801–811.
- Nez H., 2013, « Les savoirs et savoir-faire des professionnels face à la participation: entre aptitude au dialogue et communication graphique », dans *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question*, Paris, éditions de La Villette (Cahiers RAMAU), p. 151-161.
- Nez H., 2014, *Urbanisme : la parole citoyenne*, Lormont, Le Bord de l'Eau, 288 p.
- Nonjon M., 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 70, 2, p. 89-112.
- Nonjon M., 2012a, « La participation en kit : l'horizon funèbre de l'idéal participatif »,
- Nonjon M., 2012b, « De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation », *Politiques et management public*, Vol 29/1, p. 79-98.
- Novarina G., 2000, « Conduite et négociation du projet d'urbanisme », dans *L'usage du projet*, Lausanne, Payot, p. 51-64.
- Orillard C., 2018, « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? - Métropolitiques », *Métropolitiques*, 2018.
- Ouvrard P., 2016, *Le nouvel esprit de l'urbanisme, entre scènes et coulisses : une ethnographie de la fabrique du territoire de Saint-Nazaire à Nantes*, Thèse, Nantes, Nantes - Bretagne Loire, 688 p.
- Paoletti M., 2001, « Renouveau de l'élu médiateur », *Revue Projet*, 1, p. 89–97.
- Paoletti M., 2007, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord: le gouvernement local en question*.
- Paquot T., 2002, « L'urbanisme comme bien commun », *Esprit* (1940-), p. 75–84.
- Paradeise C., 2003, « 2. La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique », dans *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, p. 41–49.
- Paradis T.W., 2000, « Conceptualizing small towns as urban places: the process of downtown redevelopment in Galena, Illinois », *Urban Geography*, 21, 1, p. 61–82.
- Paradis T.W., 2002, « The political economy of theme development in small urban places: The case of Roswell, New Mexico », *Tourism Geographies*, 4, 1, p. 22–43.
- Parnaix A., Joinet H., 2017, « Politique de la ville : vers un pilotage stratégique intercommunal »,
- Pasquier R., 2017, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue Française d'Administration Publique*, N° 162, 2, p. 239-252.
- Paumier J.-Y., 1998, « Consultation régionale sur le SDEC (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire) », DATAR.
- Pena W.M., Parshall S.A., 2012, *Problem seeking: An architectural programming primer*, Londres, John Wiley & Sons, 224 p.
- Peneff J., 2009, *Le goût de l'observation : comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales*, La Découverte, 254 p.

- Périgois S., 2008, « La mobilisation du champ patrimonial dans l'élaboration d'une identité «petite ville» », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 85, 1, p. 23–32.
- Perrenoud P., 2004, « Adosser la pratique réflexive aux sciences sociales, condition de la professionnalisation », *Éducation permanente*, 160, 3, p. 35–60.
- Perrin-Joly C., 2010, « De la recherche salariée en France: lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS*.
- Petit G., 2018, *Pouvoir et vouloir participer en démocratie - Logiques sociales et sens de l'engagement participatif La production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale*, Thèse de doctorat, Paris, Université Panthéon 1 La Sorbonne, 800 p.
- Pinon P., Dupré-Henry D., 1992, *Composition urbaine*, Paris La Défense, Les éditions du STU, 119 p.
- Pinson D., 2000, « Projet de ville et projets de vie », dans *Colloque de Marseille : « Le projet urbain - Enjeux, expérimentations et professions »*, Paris, Editions de la Villette, p. 78-85.
- Pinson D., 2007, « De l'anthropologie pour l'architecture et l'urbanisme ? », dans *Conjuguer la ville, Architecture, Anthropologie, Pédagogie*, Paris, L'Harmattan, p. 301-323.
- Pinson G., 1999, « Projets urbains et construction des agglomérations. Echelles fonctionnelles et politiques », *Les annales de la recherche urbaine*, 82, p. 130–139.
- Pinson G., 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue Française de Science Politique*, 56, 4, p. 619-651.
- Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po (Académique), 424 p.
- Pinson G., 2015, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, 65, 2, p. 483–516.
- Poupeau F.-M., Guéranger D., Cadiou S., 2012, « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Politiques et management Public*, 29, 1, p. 9–19.
- Preiser W.F., 1992, *Programming the Built Environment (Routledge Revivals)*, Routledge, 166 p.
- Préteceille E., Briquet J.-L., 1989, « Les marxistes et la question urbaine », *Politix. Revue des sciences Sociales du Politique*, 2, 7, p. 24–29.
- Prost R., 2004, « POPSU : Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines ».
- Protière G., 2008, « Le pouvoir local, expression de la puissance de l'Etat ? », *Le pouvoir local*.
- Ragon M., 1977, *L'architecte, le prince et la démocratie*, Paris, Albin Michel, 252 p.
- Ralph P., Wand Y., 2009, « A proposal for a formal definition of the design concept », dans *Design requirements engineering: A ten-year perspective*, Springer, p. 103–136.
- Ramadier D., 2018, « Ces maires qui démissionnent en série », *Le Monde*, 26 août 2018.
- Rasolofo-Distler F., Zawadzki C., 2013, « Epistémologie et méthodologie des CIFRE : illustration par des thèses soutenues en Finance Contrôle Stratégie », *Finance Contrôle Stratégie*, 16-4.

- Reigner H., 2013, « Vers une gouvernance néohygiéniste des conduites ? Les formes renouvelées de la domination dans la ville pluraliste », Working papers du Programme « Cities are back in town », 2013-9, p. 45.
- Renard J., 2010, « L'expérience du conseil de développement de la communauté urbaine de Nantes dans la construction d'une démocratie participative locale », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 10.
- Retour D., Krohmer C., 2011, « La compétence collective, maillon clé de la gestion des compétences », *FACEF Pesquisa-Desenvolvimento e Gestão, Especial*, p. 48-76.
- Reynaud J.-D., 1995, *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octarès éd., 207 p.
- Reynaud J.-D., 2005, « Ce que produit une négociation collective, ce sont des règles », *Négociations*, 4, p. 153-159.
- Reynaud J.-D., Richebé N., 2007, « Règles, conventions et valeurs », *Revue française de sociologie*, 48, 1, p. 3-36.
- Richard A., 2014, « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *Pouvoirs*, 1, p. 57-70.
- Rith C., Dubberly H., 2006, « Why Horst WJ Rittel Matters », *Design Issues*, 22, 4, p. 1-3.
- Rittel H.W., Webber M.M., 1973, « Dilemmas in a general theory of planning », *Policy sciences*, 4, 2, p. 155-169.
- Robert P., Rey A., Rey-Debove J., 2018, *Le Petit Robert [2019] : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Le Robert.
- Robinson J.W., Weeks J.S., 1983, « Programming as design », *Journal of Architectural Education*, 37, 2, p. 5-11.
- Roncayolo M., 2000, « Mémoires, représentations, pratiques-réflexions autour du projet urbain », HAYOT A. et SAUVAGE A., *Le projet urbain, Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Éditions de la Villette, p. 25-31.
- Roncayolo M., Ingallina P., 2010, « Projet urbain », dans *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Presses Universitaires de France (Quadrige dicos poche), p. 640-642.
- Rosanvallon P., 1994, *La Monarchie impossible : les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 376 p.
- Rosanvallon P., 2006, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil (Les livres du nouveau monde), 345 p.
- Rosanvallon P., 2008, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil (Les Livres du Nouveau Monde), 384 p.
- Rosanvallon P., 2014, *Le Parlement des invisibles*, Éditions du Seuil, 68 p.
- Rossi A., 1981, *L'architecture de la ville (1966)*, Paris, L'Esquerre, 295 p.
- Roussel P., Wacheux F., 2005, *Management des ressources humaines : Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales*, De Boeck Supérieur.
- Rui S., 2012, « Réflexivité », *Sociologie*.



- Ryšavý D., 2013, « European mayors and councillors: similarities and differences », dans *Local Councillors in Europe*, Springer, p. 161–180.
- Sadran P., 2000, « Le maire dans le cursus politique : note sur une singularité française », *Pouvoirs : Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 95, p. 87–102.
- Sadran P., 2009, « Faire de la politique locale autrement ? La question de la démocratie participative », *L'Élu local aujourd'hui*, p. 69–80.
- Salet W., 2007, « New Metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies in the Face of Modernisation », *Métropoles*, 2.
- Sanoff H., 1977, *Methods of Architectural Programming*. Stroudsburg, PA: Dowden Hutchinson & Ross, Inc, 198 p.
- Santamaria F., 2012, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire: vers de nouvelles perspectives? », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 223, p. 13–30.
- Sartre J.-P., 1943, *L'être et le néant*, Gallimard Paris, 675 p.
- Scordia B., 2017, « Les intercommunalités se dotent en nombre de la compétence "urbanisme" », <https://www.acteurspublics.com/2017/05/24/les-intercommunalites-se-dotent-en-nombre-de-la-competence-urbanisme>.
- Servillo L.A., Atkinson R., Russo A.P., Sýkora L., Demazière C., Hamdouch A., 2014, « TOWN, small and medium sized towns in their functional territorial context, Final Report », Luxembourg, ESPON.
- Sfez L., 1976, *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques (Académique), 391 p.
- Simard L., Fourniau J.-M., 2007, « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, Découverte (Collection « Recherches »).
- Simmel G., 1992, *Le conflit*, Saulxures, éditions Circé, 159 p.
- Simon H., 1969, *The Sciences of the Artificial*, Cambridge, éditions du MIT, 123 p.
- Sintomer Y., 2007, *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, Découverte (Cahiers Libres), 176 p.
- Sintomer Y., 2011, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La découverte (poche), 296 p.
- Soulé B., 2007, « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*, 27, 1, p. 127–140.
- Spradley J.P., 1980, *Participant Observation*, Waveland Press, 207 p.
- Star S.L., Griesemer J.R., 1989, « Institutional ecology, translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39 », *Social studies of science*, 19, 3, p. 387–420.
- Stone C.N., 1987, *The Politics of urban development*, Sanders H.T. (dir.), Lawrence, Kan, University Press of Kansas (Studies in government and public policy), 312 p.

- Stroobants M., 1993, *Savoir-faire et compétences au travail : une sociologie de la fabrication des aptitudes*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles (Sociologie du travail et des organisations), 383 p.
- Talpin J., 2014, « La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local », *Savoir/Agir*, 25, p. 23-30.
- Taulelle F., 2010, « La France des villes petites et moyennes », dans *La France: une géographie urbaine*, Paris, Armand Colin, p. 138-154.
- Terzakou G., 2012, « la démocratie de la ville aux quartiers, du visible à l'invisible », dans « Ville, frontière, participation – de la visibilité des processus démocratiques dans la Cité, (Orizons).
- Thévenet M., Dejoux C., Marbot É., Normand É., Bender A.-F., 2009, *Fonctions RH : politiques, métiers et outils des ressources humaines*, Paris, Eyrolles (ECO GESTION), 470 p.
- Thoenig J.-C., 1995, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, 13, 3, p. 1–27.
- Thomas O., 2002, « Démocratie participative et gouvernance urbaine: la permanence d'un mythe », *Cahiers de Recherche du LEREPS*, p. 1-20.
- Toussaint J.-Y., Zimmermann M., 1998, *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Bruxelles, Editions Mardaga (Architecture + Recherches), 206 p.
- Tribout S., 2015, *Les concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage à l'épreuve du développement durable*, Thèse de doctorat, Paris 10.
- Trompette P., Vinck D., 2009, « Retour sur la notion d'objet-frontière », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3, 1, p. 5–27.
- Valletoux P., 2014, « Le maire, un financier pas comme les autres », *Pouvoirs*, 1, p. 31–42.
- Van Campenhoudt L., Quivy R., 2011, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod (Psycho Sup), 272 p.
- Van Cutsem M., Demulder C., Arlé Roëls C., Désaunay C., Committee of the Regions, Futuribles SARL, Futuribles SARL, 2012, « La petite ville européenne en 2050. », Brussels, Futuribles SARL & Institut Jules Destrée ASBL.
- Vanier M., 2002, « Métropolisation et tiers espace, quelle innovation territoriale ? », *Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale*, p. 5.
- Veltz P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel*, PARIS, Presses Universitaires de France, 262 p.
- Verpeaux M., 2014, « Les contrôles sur le maire : mythes et réalités », *Pouvoirs*, 148, 1, p. 81–94.
- Vial S., 2015, « Qu'est-ce que la recherche en design ? Introduction aux sciences du design », *Sciences du Design*, 1, p. 22–36.
- Vie Publique, 2018, « Quelles sont les différentes ressources des collectivités ? ».
- Vignon S., 2010, « Les élus des petites communes face à la “démocratie d'expertise” intercommunale. Les “semi-professionnels” de la politique locale », dans *Battre la campagne. Élections et pouvoir municipal en milieu rural*, Paris, L'Harmattan (Logiques politiques), p. 189–224.

Vignon S., 2011, « De la mairie à la communauté de communes : renouvellement des formes d'action publique et transformation du personnel politique local », *Pour*, 209-210, 2, p. 135–148.

Violeau J.-L., 2005, *Les architectes de mai 68*, Paris, Recherches, 476 p.

Wacheux F., 1996, *Méthodes qualitatives de recherches en gestion*, Paris, Economica (Gestion), 290 p.

Worms J.-P., 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8, 8, p. 249–275.

Zask J., 2015, *Introduction à John Dewey*, Paris, Ed. La Découverte, 128 p.

Zaza O., 2018, *Horizons urbains en expérimentation : discours et pratiques d'une collectivité territoriale face au numérique*, Thèse, Paris 10.

Zeisel J., 1984, *Inquiry by design : Tools for environment-behaviour research*, Cambridge, Cambridge University Press, 250 p.

Zetlaoui-Léger J., 2005, « L'implication des habitants dans des micro-projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques », *Les Cahiers l'cole d'architecture de la Cambre*, p. 99–110.

Zetlaoui-Léger J., 2007, « Projet d'urbanisme et participation des habitants- La programmation concertée et participative : une démarche heuristique et démocratique pour les projets d'urbanisme », *Dossier pour l'obtention du diplôme d'Habilitation à Diriger des Recherches, Tome 2*, Paris.

Zetlaoui-Léger J., 2009, « La démarche de programmation : chaînon manquant de l'urbanisme de projet », *Collage*, p. 7-9.

Zetlaoui-Léger J., 2011, « Sciences sociales et conception architecturale : le pragmatisme du Design Methods Movement », *Sociologie de l'architecture*.

Zetlaoui-Léger J., 2013a, « Redécouvrir les travaux du Design Methods Movement », *Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, 28, p. 57–70.

Zetlaoui-Léger J., 2013b, « Urbanisme participatif », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*.

Zetlaoui-Léger J., 2015, « Invention et réinvention de la « programmation générative » des projets: une opportunité de collaboration entre architecture et SHS pour des modes d'habiter « durables ». »,

Zetlaoui-Léger J., 2019, « Ce que l'urbanisme participatif fait à la quête de légitimité et de reconnaissance d'une chercheuse », dans *Être un chercheur reconnu ?*, Paris, France.

Zetlaoui-Léger J., Fenker M., Gardesse C., 2015, « Les projets d'écoquartiers en France : quels "leviers d'expérimentation" pour la participation citoyenne en urbanisme ? », dans *La concertation appriivoisée, contestée, dépassée ?*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur (Ouvertures sociologiques), p. 209-231.

Zetlaoui-Léger J., Fenker M., Gardesse C., Ben Mlouka M., 2015a, « Méthode Nationale Evaluation Ecoquartiers », *Rapport final*, Paris.

Zetlaoui-Léger J., Fenker M., Gardesse C., Ben Mlouka M., 2015b, « Méthode Nationale des évaluations des écoquartiers ».

Zetlaoui-Léger J., Fenker M., Héland L., Grudet I., Gardesse C., Weber B., 2013, « La concertation citoyenne dans les projets d'écoquartiers en France : évaluation constructive et mise en perspective européenne », *rapport final, lab'urba, UPEC*.

Zetlaoui-Léger J., Fenker M., Thonnart A., Leonet J., 2014, « Les démarches, processus et procédures dans les premiers projets d'ÉcoQuartiers en France », rapport final, Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement.

Zetlaoui-Léger J., Meunier F., Hajjat S., 2016, La participation citoyenne Cahiers méthodologiques de l'AEU2 - Réussir la planification et l'aménagement durables, Angers, ADEME, 181 p.

2006, « Les syndicats de communes », Le portail de l'Etat au service des collectivités.

2010, « Qu'est-ce que la politique de la ville ? », La documentation française.

2011, « Les figures rurales de l'urbain généralisé au filtre des mobilités durables », Agence nationale de la recherche.

2013, « CAUE Missions et fonctionnement », Le Moniteur, 2013, p. 20.

2014a, « Conseils citoyens - cadre de référence », Paris, Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.

2014b, « LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », 2014-173.

2015a, « Le Manifeste – Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne »,.

2015b, « Présentation », ADCIFRE SHS.

2015c, « Stratégie nationale pour l'architecture Rapport des groupes de réflexion », Paris, Ministère de la culture et de la communication.

2016a, « Quel est le rôle du conseil municipal ? - Comment s'organise la démocratie locale ? Découverte des institutions - Repères - vie-publique.fr »,.

2016b, « Quelles sont les compétences reconnues aux intercommunalités par la loi NOTRe ? », Vie-publique.

2017, « La démocratie métropolitaine (participative) : fragilités et possibilités », Démocratie locale, décentralisation et gouvernance multiniveaux, Sciences Po Rennes, 3 juillet 2017.

2019, « Définition - Quartiers prioritaires de la politique de la ville | Insee », INSEE.



# Glossaire

ACE	Assistance Continuités Écologiques
AdCF	Assemblée des Communautés de France
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AFNOR	Association Française de Normalisation
ALUR	Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
AMO	Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
AMRF	Association des Maires Ruraux de France
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
AOO	Appels d'Offres Ouverts
AOR	Appels d'Offres Restreints
APL	Aides Personnelles au Logement
APVF	Association des Petites Villes de France
ATR	Administration Territoriale de la République
AVP	AVant-Projet
BAPE	Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement
CAUE	Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement
CBS	Columbia Broadcasting System
CCA	Conférence Consultative d'Agglomération
CE	Communauté Européenne
CED	Centre Emile Durkheim (Université de Bordeaux)
CERAPS	Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales (Université de Lille)
CEREMA	Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CESSP	Centre Européen de Sociologie et de Science Politique
CEVIPOF	Centre d'Etudes de la Vie POLitique Française
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CGET	Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
CIFRE	Convention Industrielle de Formation par la REcherche
CLE	Commissions Locales de l'Eau
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CNFEL	Conseil National de la Formation des Elus Locaux
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale

DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDPP	Direction Départementale de la Protection des Populations
DDT	Direction Départementale des Territoires
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGD	Dotation Générale de Décentralisation
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGS	Directeur Général des Services
DILA	Direction de l'Information Légale et Administrative
DMM	Design Methods Movement
DPLG	Diplômé Par Le Gouvernement
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
ENACT	École Nationale d'Application des Cadres Territoriaux
ENS	École Normale Supérieure
EPA	Établissement Public d'Aménagement
EPCI	Établissements Public de Coopération Intercommunale
EPF	Établissement Public Foncier
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
ERPS	réseau Espace Rural et Projet Spatial
FCFT	Fonds de Compensation de la Fiscalité Transférée
FEDER	Fond Européen de Développement Régional
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GIS	Groupement d'Intérêt Scientifique
HMONP	Habilitation à la Maîtrise d'Œuvre en son Nom Propre
IAU	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme
IDRRIM	Institut Des Routes, des Rues et des Infrastructures pour la Mobilité
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
MAPA	MArchés à Procédures Adaptées
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MIQCP	Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques
MOA	Maîtrise d'Ouvrage
MOe	Maîtrise d'Œuvre
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique
OAP	Orientation d'Aménagement et de Programmation
OPH	Office Public de l'Habitat

OPIIEC	Observatoire Prospectif de l'Informatique, de l'Ingénierie, des Études et du Conseil
PCE	Paysagiste-Conseils de l'État
PIB	Produit Intérieur Brut
PLH	Plan Local d'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNR	Parcs Naturels Régionaux
PNRU	Programme National de Renouveau Urbain
POPSU	Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines
PRO	PROjet
RAMAU	Réseau Activités et Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SAGE	Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAN	Syndicat d'Agglomération Nouvelle
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDEC	Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
SEM	Société d'Économie Mixte
SIVOM	Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple
SIVU	Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique
SPLA	Sociétés Publiques Locales d'Aménagement
SRU	Solidarité et Renouveau Urbain
UE	Union Européenne
UNSFA	Union Nationale des Syndicats Français d'Architectes
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé



## Annexes

## Annexe 1 : Liste des entretiens effectués dans le cadre de la thèse

### Agence Prigent

- **Architectes Urbanistes**

Christophe Prigent, Février et Mars 2016

Maïwenn Prigent, Mars et Juillet 2016, Juillet 2018, Juillet 2019.

### Commune A et commune nouvelle A

- **Élus**

Maire de la commune déléguée A, mars 2018.

Maire de la commune nouvelle A et président de l'agglomération, juillet 2019.

Adjoint à l'urbanisme de la commune déléguée A, mars 2018.

Adjoint à l'urbanisme de la commune nouvelle A, juillet 2019.

- **Techniciens**

DGS commune nouvelle A, juillet 2019.

### Commune B

- **Élus**

Maire de la commune B, février 2018

- **Techniciens**

DGS commune B, janvier 2018

### Commune et intercommunalité C

- **Élus**

Maire de la commune C et président de l'intercommunalité, mars 2018.

- **Techniciens**

DGS de la Communauté de Communes, janvier 2018.

Chargée de Lien Social, commune C, janvier 2018.

- **Habitant**

Habitant et membre du conseil citoyen, quartier des châtaigniers, commune C, janvier 2018.

### Autres

- **CAUE**

Directrice CAUE, mars 2017.

- **MICQP**

Secrétaire général adjoint, décembre 2018.

## Annexe 2 : Typologie des dispositifs locaux

	Secteurs de la population	Citoyens organisés	Citoyens mobilisés	Échantillon de citoyens	Ensemble des citoyens
Assemblées		- rôle informel des associations	- ponctuel ou régulier - le plus souvent informatifs ou consultatifs - échelle microlocale - le plus souvent <i>top down</i>		
Référendums					- ponctuels - consultatifs ou décisionnels - différentes échelles - <i>top down</i> (plébiscites) et <i>bottom up</i> (d'initiative populaire)
Conseils de quartier		- souvent des formes mixtes avec plusieurs collègues, différents types de participation sollicités - réguliers - le plus souvent informatifs ou consultatifs - échelle micro-locale - le plus souvent <i>top down</i>			
Fonds de quartier		- peuvent impliquer selon les cas des associations, des citoyens mobilisés ou des citoyens tirés au sort - réguliers - décisionnels - échelle micro-locale - <i>top down</i>			
Budgets participatifs	- une majorité repose sur les citoyens mobilisés, mais beaucoup impliquent cependant les associations et quelques-uns les citoyens tirés au sort ou des secteurs (enfants) - réguliers - consultatifs ou décisionnels - échelle municipale (et éventuellement micro-locale) - en majorité <i>top down</i>				
Organes de développement communautaire	- reposent généralement sur les citoyens mobilisés et organisés, mais impliquent parfois des secteurs de la population (indigènes) - réguliers - consultatifs ou décisionnels - échelle micro-locale mais peut peser au niveau municipal - <i>bottom up</i>				
Jurys citoyens				- ponctuels - consultatifs - différentes échelles - <i>top down</i>	
Conseils consultatifs	- reposent soit sur des secteurs (étrangers, jeunes, personnes âgées ...) soit sur les associations ; associent souvent les groupes d'intérêts				

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- généralement réguliers, parfois ponctuels</li> <li>- consultatifs</li> <li>- différentes échelles</li> <li>- top down</li> </ul>			
<b>Plans stratégiques, plans communautaires, agendas 21</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le plus souvent, formes mixtes impliquant secteurs de la population, citoyens organisés et groupes d'intérêts, parfois les citoyens mobilisés</li> <li>- ponctuels (plans stratégiques, plans communautaires) ou réguliers (Agenda 21)</li> <li>- le plus souvent consultatifs</li> <li>- échelle micro-locale et municipale</li> <li>- <i>top down</i> (plans stratégiques, agenda 21) ou <i>bottom up</i> (certains plans communautaires)</li> </ul>			
<b>Représentation des usagers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- en général basé sur les associations, parfois sur les usagers mobilisés en assemblée</li> <li>- réguliers</li> <li>- le plus souvent consultatifs, parfois décisionnels</li> <li>- différentes échelles</li> <li>- <i>top down</i> et <i>bottom up</i></li> </ul>			

Source : Ségolène Charles - adapté de Bacqué, Sintomer, Rey, 2005.

## Annexe 3 : Les textes qui fondent les exigences de participation du public

Date	Texte	Contenu
1789	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	Droit pour le citoyen de « <i>demander compte à tout agent public de son administration</i> »
1978	Loi du 17 juillet 1978 portant sur l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens	Principe d'une liberté d'accès aux documents administratifs
1983	Loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 portant sur la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement	Création de la forme actuelle de l'enquête publique. Auparavant réduite à l'information des propriétaires en cas d'expropriation, elle vise désormais à collecter des avis.
1992	Déclaration de Rio (Principe non contraignant) Agenda 21	Selon le principe n°10, « <i>la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, à un niveau qui convient</i> ». L'Agenda 21 est un plan d'action qui décrit les domaines où le développement durable doit s'appliquer. Les collectivités territoriales sont appelées, dans le cadre du chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio, à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, intégrant les principes du développement durable, à partir d'un mécanisme de consultation de la population : ainsi naît l'Agenda 21 local.
1992	Circulaire Bianco (décembre 1992) relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure	Confie aux préfets la responsabilité d'associer les responsables régionaux et locaux, politiques, économiques, sociaux et associatifs, aux différentes phases de réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat
1992	Loi sur l'eau instaurant les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)	Le SAGE est un dispositif de gestion des ressources hydriques basé sur la concertation au sein des Commissions Locales de l'Eau (CLE)
1995	Loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement	Création de la Commission Nationale du Débat Public. Modernisation de l'enquête publique. Amélioration du statut des associations de protection de l'environnement
1996	Charte de la concertation du Ministère en charge de l'Environnement	Promeut la participation et le débat public. Insiste sur la concertation dès l'amont des projets. Propose des règles simples de bonne conduite pour animer la concertation dans de bonnes conditions
1998	Convention d'Aarhus, ratifiée par l'Union Européenne en juin 1998 et par la France en 2002 (dispositions qui peuvent être directement invoquées devant les tribunaux français)	Accès du public à l'information sur l'environnement. Participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement. Accès à la justice en matière d'environnement
2000	Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain)	Concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme (Modalités de concertation déterminées librement par les collectivités publiques locales).
2002	Plan d'action issu du sommet de Johannesburg pour le développement durable	Parmi les objectifs énoncés figurent ceux de « <i>renforcer la participation et la contribution effectives de la société civile et des autres protagonistes pertinents à l'application d'Action 21, et promouvoir la transparence et une large participation du public</i> »
2002	Loi relative à la démocratie de proximité	Pose et améliore les définitions des principes de droit à l'information et à la participation en matière d'environnement. Introduit les conseils de quartier obligatoires dans les communes de plus de 80.000 habitants. Celles dont la population est comprise entre 50.000 et 80.000 peuvent appliquer les mêmes dispositions si elles le souhaitent. Transformation de la CNDP en instance administrative indépendante et élargissement de son champ de compétence
2003	Deux directives européennes	Accès du public aux informations environnementales (Dir.2003/4/CE) Participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (Dir. 2003/35/CE)
2003	Référendum décisionnel local	Aujourd'hui, toutes les collectivités territoriales, y compris celles à statut particulier et d'outre-mer, peuvent organiser des référendums locaux et ceux-ci ont valeur de décision.
2005	Charte de l'environnement intégrée au préambule de la Constitution en 2008.	L'article 7 énonce les droits et les devoirs du citoyen en matière d'environnement. Elle reconnaît notamment à chacun le droit d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.
2010	Loi Grenelle 2	Renforce l'accès du public à la participation
2014	Loi LAMY sur la Ville et la cohésion urbaine.	Elle stipule dans son article 1 que « <i>la Politique de la Ville s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, ...</i> » Elle prévoit : - la création de « Conseil citoyens » composés d'une part d'habitants tirés au sort (avec parité H/F), et d'autre part de représentants associatifs et d'acteurs locaux, pour suivre les Contrats de ville et les opérations ANRU (Article 7). - la mise en place de « maisons du projet » dans les quartiers faisant l'objet d'un projet de renouvellement urbain, pour favoriser les démarches de « co-construction », notamment en tant qu'espaces de réunion, d'information, de formation... (article 3)
2015	<b>Évolution de l'article L 300-2 vers L 103</b>	La loi (C. Urba., art. L.103-3) indique que les objectifs poursuivis par le projet en cause et les modalités de la concertation doivent être précisés. Chacune des dispositions réglementaires s'applique à des situations assez particulières de projet, supposées avoir un impact significatif sur l'environnement

Source : Adapté de Beuret et Cadoret, 2006

## Annexe 4 : Répartition des compétences territoriales relatives à l'urbanisme et l'aménagement au

16 mai 2018

COMMUNES ( OU EPCI)	DEPARTEMENTS	REGIONS	ETAT
<b>Politique de la ville</b>			
Contrat de ville Élaboration à l'échelle intercommunale pour les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville.	Contrat de ville	Contrat de ville Participation au financement et au capital des sociétés d'investissement régionales qui ont pour objet la restructuration, l'aménagement et le développement de sites urbains en difficulté.	Financement des programmes de rénovation urbaine par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dans les quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants. Élaboration des Contrats de ville ; sous-préfets politique de la ville.
<b>Urbanisme</b>			
Élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale, du Plan Local d'Urbanisme ou de la carte communale. Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées Plan Local d'Urbanisme ou d'une carte communale. Droit de préemption urbain. Zones d'Aménagement Différé ZAC (zone d'aménagement concerté). Accord des communes ou EPCI sur la création du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.	Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et exercice du droit de préemption dans le périmètre (directement ou via SAFER).	Élaboration en association avec l'État du Schéma Directeur de la Région d'Île-de-France - SDRIF [approbation par l'État].	Pouvoirs spécifiques de modification des SCOT et PLU. Qualification des projets d'intérêt général et liste des opérations d'intérêt national. Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques). Zone d'aménagement concerté (dans les opérations d'intérêt national). Zone d'aménagement différé. Élaboration et approbation des Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD). Association à l'élaboration et approbation du Schéma Directeur de la Région d'Île-de-France - SDRIF). Modification par décret du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (en cas de réduction).
<b>Aménagement rural, planification et aménagement du territoire</b>			
L. 1111-2 du CGCT : « Les communes, les départements et les régions régissent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'amélioration du cadre de vie. (...) » Schéma régional d'aménagement durable du territoire Élaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement.	L. 1111-2 du CGCT : Les communes, les départements et les régions régissent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'amélioration du cadre de vie. (...) ». Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural.	Article L. 4221-3 du CGCT : « Le conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté. Conformément à la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, il concourt à l'élaboration et à l'exécution du plan de la nation et il élabore et approuve le plan de la région. Il concourt, dans le cadre de ses compétences, à l'aménagement du territoire. Il propose aux collectivités territoriales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la région. » L. 1111-2 du CGCT : « Les communes, les départements et les régions régissent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'amélioration du cadre de vie. (...) » Schéma régional d'aménagement durable du territoire [élaboration]. Approbation du contrat de projet État-région. Élaboration des schémas interrégionaux du littoral et de massif. Exercice de tout ou partie des compétences des missions interministérielles d'aménagement. Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [élaboration].	La politique d'aménagement du territoire est déterminée au niveau national par l'État après consultation des collectivités territoriales et de leurs groupements Schéma des services collectifs CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-REGION

Source : [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)

## Annexe 5 : principaux textes confortant la place de l'intercommunalité en France

Date	Texte	Contenu
1890	Loi du 22 mars 1890 (intégrée à la loi municipale du 5 avril 1884)	Promulgue une première organisation juridique intercommunale qui succède à des « ententes » et « conférences » entre communes, le syndicat de communes (Bernard-Gelabert, 2003, p. 4)
1959	Les ordonnances 59-29 et 59-30 du 5 janvier 1959	Ordonnances charnières pour l'intercommunalité avec la possibilité de multiplier les missions déléguées au sein de l'intercommunalité : « <i>l'unanimité de création fut abandonnée au profit de la majorité qualifiée, règle intangible depuis lors et furent créés le syndicat à vocation multiple et le district</i> » (Bernard-Gelabert, 2003, p. 4).
1966	Loi du 31 décembre 1966	Tentative de structuration de l'urbain par une intercommunalité fortement intégratrice : création de manière autoritaire des quatre premières communautés urbaines (Lille, Lyon, Strasbourg et Bordeaux).
1971	Loi dite « Marcellin » Loi 71-588 du 16 juillet 1971	Estimée comme un échec par la suite, la Loi Marcellin initie les premières fusions entre communes.
1981	Loi Defferre	La coopération intercommunale prend un tournant avec la loi Defferre qui marque la première vague de décentralisation : <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'État transfère des blocs de compétences qui étaient jusqu'à présent les siennes au bénéfice des communes, des départements et des régions ;</li> <li>- les aides financières accordées aux collectivités locales par l'État sont globalisées sous la forme de dotations.</li> </ul>
1983	Loi du 13 juillet 1983	Structuration des villes nouvelles, créées en 1970 pour organiser le territoire frontière des trois plus grandes agglos Paris, Marseille et Lyon en permettant l'institution de neufs Syndicats d'Agglomération Nouvelles (SAN)
1992	ATR : L'Administration Territoriale de la République dite « Loi Joxe » du 6 Février 1992	Elle rajoute le plan relatif à l'intercommunalité qui faisait défaut à la décentralisation initiée en 1982. On y distingue une spécificité urbaine (communauté de villes) et une spécificité rurale (communauté de communes).
1999	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite « Loi Voynet » du 25 juin 1999	Conforte l'intercommunalité dans son rôle d'organisation du territoire. Accorde une grande importance aux EPCI à fiscalité propre dotés des compétences d'aménagement de l'espace et de développement économique, puisque ce sont ces EPCI qui devront élaborer et adopter, avec les communes, une charte de pays, destinée à exprimer le projet commun de développement durable du territoire.
1999	Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « Loi Chevènement » du 12 juillet 1999	Cherche à rationaliser les modes de coopération intercommunale en ne conservant que trois structures (EPCI - établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Disparition des communautés de villes créées en 1992.
2000	Loi Solidarité et Renouveau Urbain	Réaménage les instruments des politiques urbaines d'urbanisme et d'habitat à l'échelle des agglomérations en consacrant le rôle majeur des intercommunalités.
2004	Loi du 13 Août 2004	Institue la procédure de fusion d'EPCI. Elle a, en premier lieu et de façon symbolique, autorisé des délégations de compétences à la région et au département. Lorsque cela est précisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut demander à exercer au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités.
2014	Loi MAPTAM	La loi vise à rétablir la clause générale de compétence pour les régions et départements qui devaient disparaître en 2015. Le texte prévoit de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file. Elle crée un nouveau statut pour les métropoles.
2015	Loi Notre	Le seuil des intercommunalités passe de 5000 à 15000 habitants et s'organise en bassin de vie

Source : Ségolène Charles

## Annexe 5 : le cadre des marchés publics

On distingue différentes familles de marchés publics :

- **Les marchés ordinaires** : marchés ponctuels pour une opération spécifique ;
- **Les marchés à bon de commande** : lorsque les besoins ne peuvent pas entièrement être définis avant le lancement du marché, il est possible de fractionner celui-ci sur une période variant avec la possibilité de reconduction (sur une durée de quatre ans maximum).
- **Les marchés à tranches** : ce sont des marchés fractionnés pour diverses raisons. L'étendue du besoin n'étant pas complètement arrêtée, ce marché propose de contenir une tranche « ferme » qui sera réalisé obligatoirement et une tranche « conditionnelle » que l'autorité publique engagera si elle le souhaite.
- **Les accords cadre** : inspirés de la technique des bons de commande, ils établissent les termes des marchés à passer au cours d'une période donnée
- **Les marchés à lot** : ce marché est utilisé lorsque les besoins peuvent se regrouper en un ensemble cohérent de prestations.

Le code des marchés publics impose également aux élus le recours à une procédure de passation des marchés (obligation de publicité et de mise en concurrence). Les différentes procédures varient selon la nature des prestations et la valeur du marché. Ainsi dès que la valeur dépasse un certain seuil, les règles de passation sont de plus en plus formalisées :

- **Les marchés négociés passés sans publicité et sans mise en concurrence.** En dessous du seuil des 25 000 HT (depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015), l'acheteur pourra passer un marché sans formalités préalables : pas d'obligation de publicité ni de mise en concurrence. Ce sont **des marches de « gré à gré »**.
- **Les Marchés A Procédures Adaptées (MAPA)** : Ces marchés ont des montants inférieurs au seuil réglementaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>1</sup>, le seuil pour les marchés de travaux est de 5 548 000 € HT pour les marchés publics de travaux et pour les contrats de concessions. et permettent une mise en œuvre plus souple des critères de sélection des offres. Pour les MAPA, la rédaction d'un cahier des charges n'est pas obligatoire mais fortement recommandée.
- Les marchés d'un montant supérieur ou égal à 25 000 euros HT doivent être formalisés à l'écrit (la forme de l'écrit est libre).
- **Les marchés lancés selon une procédure formalisée** sont des marchés dont les montants sont supérieurs aux seuils réglementaires. Contrairement aux procédures adaptées, les modalités de déroulement des procédures formalisées sont déterminées par le code des marchés publics. On peut observer les procédures formalisées suivantes (Montagne-Rivière et Baranger, 2015) :



- **Les Appels d'Offres Ouverts (AOO)** : procédure selon laquelle tous les candidats peuvent présenter une offre ;
- **Les Appels d'Offres Restreints (AOR)** : procédure où seuls les candidats qui ont été sélectionnés au cours d'une première étape peuvent proposer une offre ;
- **La procédure négociée** : procédure permettant, après sélection, d'engager des négociations entre l'acheteur publics et le(s) candidats(s). Cette procédure n'est possible que dans les cas exceptionnels visés à l'article 15 du décret du 25 mars 2016 ;
- **Le dialogue compétitif** : procédure permettant à l'issue d'une phase de sélection d'engager un dialogue avec pour objectif de proposer une ou plusieurs solutions pour répondre aux besoins de l'acheteur ;
- **Le marché de conception - réalisation** : la loi du n°85-704 du 12 juillet 1985, dite « loi MOP », impose de dissocier la mission de maîtrise d'œuvre de celle de l'entrepreneur pour les ouvrages publics. Il existe cependant une dérogation prévue par la loi MOP (article 18) permettant d'associer l'entreprise et le concepteur dès les premières étapes du projet lorsque l'ouvrage nécessite une technicité particulière : c'est le processus de conception-réalisation. Il « *permet aux maîtres d'ouvrage de confier simultanément la conception (études) et la réalisation (exécution des travaux) d'un ouvrage à un groupement d'opérateurs économiques ou un seul opérateur pour les ouvrages d'infrastructures* ».

## Annexe 6 : principaux textes confortant la place de l'intercommunalité en France

Date	Texte	Contenu
1890	Loi du 22 mars 1890 (intégrée à la loi municipale du 5 avril 1884)	Promulgue une première organisation juridique intercommunale qui succède à des « ententes » et « conférences » entre communes, le syndicat de communes (Bernard-Gelabert, 2003, p. 4)
1959	Les ordonnances 59-29 et 59-30 du 5 janvier 1959	Ordonnances charnières pour l'intercommunalité avec la possibilité de multiplier les missions déléguées au sein de l'intercommunalité : « <i>l'unanimité de création fut abandonnée au profit de la majorité qualifiée, règle intangible depuis lors et furent créés le syndicat à vocation multiple et le district</i> » (Bernard-Gelabert, 2003, p. 4).
1966	Loi du 31 décembre 1966	Tentative de structuration de l'urbain par une intercommunalité fortement intégratrice : création de manière autoritaire des quatre premières communautés urbaines (Lille, Lyon, Strasbourg et Bordeaux).
1971	Loi dite « Marcellin » Loi 71-588 du 16 juillet 1971	Estimée comme un échec par la suite, la Loi Marcellin initie les premières fusions entre communes.
1981	Loi Defferre	La coopération intercommunale prend un tournant avec la loi Defferre qui marque la première vague de décentralisation : <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'État transfère des blocs de compétences qui étaient jusqu'à présent les siennes au bénéfice des communes, des départements et des régions ;</li> <li>- les aides financières accordées aux collectivités locales par l'État sont globalisées sous la forme de dotations.</li> </ul>
1983	Loi du 13 juillet 1983	Structuration des villes nouvelles, créées en 1970 pour organiser le territoire frontière des trois plus grandes agglomérations Paris, Marseille et Lyon en permettant l'institution de neuf Syndicats d'Agglomération Nouvelles (SAN)
1992	ATR : L'Administration Territoriale de la République dite « Loi Joxe » du 6 Février 1992	Elle rajoute le plan relatif à l'intercommunalité qui faisait défaut à la décentralisation initiée en 1982. On y distingue une spécificité urbaine (communauté de villes) et une spécificité rurale (communauté de communes).
1999	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite « Loi Voynet » du 25 juin 1999	Conforte l'intercommunalité dans son rôle d'organisation du territoire. Accorde une grande importance aux EPCI à fiscalité propre dotés des compétences d'aménagement de l'espace et de développement économique, puisque ce sont ces EPCI qui devront élaborer et adopter, avec les communes, une charte de pays, destinée à exprimer le projet commun de développement durable du territoire.
1999	Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « Loi Chevènement » du 12 juillet 1999	Cherche à rationaliser les modes de coopération intercommunale en ne conservant que trois structures (EPCI - établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Disparition des communautés de villes créées en 1992.
2000	Loi Solidarité et Renouvellement Urbain	Réaménage les instruments des politiques urbaines d'urbanisme et d'habitat à l'échelle des agglomérations en consacrant le rôle majeur des intercommunalités.
2004	Loi du 13 Août 2004	Instaure la procédure de fusion d'EPCI. Elle a, en premier lieu et de façon symbolique, autorisé des délégations de compétences à la région et au département. Lorsque cela est précisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut demander à exercer au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités.
2014	Loi MAPTAM	La loi vise à rétablir la clause générale de compétence pour les régions et départements qui devaient disparaître en 2015. Le texte prévoit de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file. Elle crée un nouveau statut pour les métropoles.
2015	Loi Notre	Le seuil des intercommunalités passe de 5000 à 15000 habitants et s'organise en bassin de vie



# Sékolène CHARLES

## L'élú, le citoyen et le praticien.

### Chroniques urbaines

#### Résumé

Dans un contexte national de transfert des compétences à l'échelon intercommunal, de diminution de leurs ressources et d'affaiblissement de leurs prérogatives réglementaires, les élus locaux de petites villes et leurs services techniques sont confrontés à des enjeux qui dépassent bien souvent leurs compétences et les moyens dont ils disposent. Or, la mise en œuvre d'un projet urbain participatif suppose d'opérer un changement de paradigme vis-à-vis des cultures politiques et professionnelles dont ils ont hérité. Elle rend manifestement nécessaire de repenser leurs rôles et leurs modalités d'intervention.

À partir de l'expérience d'une agence d'architecture et d'urbanisme, cette thèse analyse la place et les modalités d'action de l'élú comme « Maître d'Ouvrage occasionnel » dans le cadre de projets urbains organisés avec des ambitions participatives importantes et inhabituelles pour la collectivité. Fondée sur trois études de cas, elle décrit et interprète les difficultés conjointement rencontrées par la petite ville et la structure qui l'accompagne. En s'appuyant sur une démarche de « participation observante » et sur la Théorie de la Régulation Sociale, cette recherche examine les conflits et négociations au sein du système d'acteurs du projet urbain dans lequel gravite l'élú local.

Mots clefs : Élu local – Petite ville - Maître d'ouvrage - Participation - Concertation - Projet urbain - Système d'acteurs – Agence d'architecture et d'urbanisme – Réflexivité – Commune nouvelle – intercommunalité – Conseil citoyen

#### Résumé en anglais

In a national context of transferring their competences to intercommunal institutions, reducing their resources and weakening of their regulatory prerogatives, local elected representatives in small cities, and their technical services, are faced with issues that often exceed their capacity for action. The implementation of a participatory urban project requires a paradigm shift in the political and professional cultures they have inherited. It clearly makes it necessary to rethink their roles and modalities of intervention.

Based on the experience of an architectural and urban planning agency, this thesis analyses the place and the modalities of action of the elected representative as "Occasional Contracting Authority", for urban projects organized with significant and unusual participatory ambitions for the community. On the basis of three case studies, it describes and interprets the difficulties encountered by the small city and its accompanying structure. Relying on an approach of "observant participation" and on the Theory of Social Regulation, this research examines the conflicts and negotiations within the system of actors implied in the urban project in which the local elected is involved.

Keywords: Elected official – Small town – Contracting authority – Participation – Consultation – Urban project – System of actors – agency of architecture and urbanism – Reflexivity – New city - Intermunicipality – Citizens' council.