

**Décideurs et professionnels de l'urbanisme
face aux revendications d'expertise de citoyen :**

*Le cas de la concertation pour le projet de réaménagement des Halles,
2002 - 2009*

Le projet de réaménagement du quartier des Halles de Paris est une opération complexe qui donne lieu à une concertation institutionnelle entre les différents maîtres d'ouvrage de l'opération que sont la Mairie de Paris, la RATP, Unibail pour le centre commercial, et la Région à travers le STIF, ainsi qu'à une démarche d'implication de la société civile. Lors du lancement du projet, en 2002, le Maire de Paris avait en effet annoncé qu'il s'agirait d'un projet construit avec les parisiens et les franciliens. L'intervention du citoyen dans le diptyque traditionnel élu/expert introduisait la possibilité de voir se dessiner de nouvelles pratiques de conception urbaine, avec une éventuelle redistribution des rôles traditionnels, notamment celui lié à l'expertise.

D'une façon générale, des travaux tels que ceux de P. Lascoumes(1) ont montré que l'expertise officielle sollicitée pour aider à la conception et à la décision, si elle s'était développée au XIX^{ème} siècle *«selon le modèle idéal de la décision rationnelle, connaît dans la période contemporaine une triple déstabilisation qui peut se résumer en trois questions : quelle est la légitimité de l'expert ? Quelle est la connaissance nécessaire au décideur ? Quelle relation doit-il exister entre connaissance et décision ?»*. P. Lascoumes ajoute qu'*« on peut considérer que le devenir des pratiques d'expertise est lié à leur capacité à se démocratiser, c'est-à-dire à ouvrir véritablement leur démarche à des points de vue contrastés et, en particulier, à organiser une expertise plurielle ne s'arrêtant pas aux réseaux des seuls spécialistes et sachant faire une place véritable aux profanes »*

Plus spécifiquement, dans le champ de l'urbanisme, une série d'évolutions amène également à questionner la nature de l'expertise mobilisée pour la conception. Le projet urbain peut être aujourd'hui abordé comme un *« processus d'ensemble avec des modalités et un mode de fonctionnement très différents par rapport aux opérations traditionnelles, qui bouscule les identités professionnelles, les rapports de force et les relations contractuelles habituelles. [...] diverses formulations théoriques convergent : « modèle négocié », « coopération et partenariat », « configurations d'acteurs et dispositifs » : toutes mettent l'accent sur la dimension collective des décisions et insistent sur le poids des contextes locaux comme espaces originaux de production d'expertises. »* expliquent V. Biau et G. Tapie(2).

Au vue de ces analyses, on peut se demander dans quelle mesure la démarche adoptée pour le projet des Halles a permis la reconnaissance de nouvelles expertises émanant des citoyens? Ces expertises ont-elles capacité à faire évoluer le projet et les rôles des différents acteurs ? Dans quelle mesure l'instauration de dispositifs participatifs conduit à une évolution des pratiques de projet urbain et à la possibilité d'un dialogue d'expertises de natures diverses?

Pour tenter de répondre à ces questions, certains termes ont besoin d'être précisés. Tout d'abord, je pratiquerai une distinction entre *connaissances*, *savoirs*, et *expertises*. Les *connaissances* seront comprises comme ce qui est acquis, ce qu'on a à l'esprit, par expérience, compréhension ou apprentissage. Ces connaissances peuvent être constituées en *savoirs*, ce terme désignant un ensemble de connaissances plus ou moins systématisées. En m'appuyant sur la définition de l'expertise proposée par P. Fritsch en 1985, qui suppose bien un rapport de la dénomination d'expertise à un processus social et politique : *« l'expertise est la rencontre, objectivée par une commande, d'un savoir spécialisé et d'une situation*

problématique»(3), je parlerai *d'expertise* lorsque les savoirs sont affinés et mobilisés par les citoyens afin de servir une stratégie et de se positionner comme acteurs du projet urbain.

Le qualificatif *d'expert* est appréhendé comme un construit social et un enjeu de lutte, en miroir du qualificatif de *profane*. Étendre ces notions empruntées à la question de la controverse socio-technique(4) au champ de l'urbanisme présuppose qu'il existe des individus institués en tant qu'experts dans ce domaine, que nous nommerons *experts officiels*, ce qui ne désigne pas une figure homogène ; il peut s'agir entre autres de techniciens administratifs, d'ingénieurs, d'architectes. D'autre part, si le terme *profane* peut convenir à l'ignorance scientifique en ce qui concerne la controverse socio-technique, il pose des problèmes de positionnement symbolique dans le champ de l'urbanisme, où l'étrangeté des citoyens vis-à-vis des sujets de débat est plus ténue. Or l'opposition *expert/profane* renvoie à celle du *sacré* et du *profane*. Elle marque la distinction entre la parole de l'expert et celle du non-professionnel ; en sacralisant le discours du professionnel, on cherche à limiter la portée des connaissances du citoyen. Mon hypothèse est que le *profane* est à concevoir comme un statut dans lequel la société civile est cantonnée par les acteurs traditionnels pour éviter une trop profonde redistribution des rôles(5).

Dans un premier temps, j'exposerai rapidement les différents types d'expertises mobilisées par la société civile dans la concertation pour le projet des Halles. Puis je présenterai une analyse des représentations des acteurs professionnels et institutionnels face à ces mobilisations de savoirs. Enfin, je tenterai de montrer ce que ces interactions et le dispositif mis en place ont permis de faire émerger en termes d'évolutions des pratiques et de possibilité de dialogue d'expertises pour l'élaboration du projet urbain.

Cette communication sera basée sur les résultats d'un travail d'enquête en cours qui repose sur une méthode associant observation participante depuis 2006 au cours des réunions de concertation - ce qui permet d'étudier les dynamiques délibératives et l'évolution du projet - et analyse de contenu d'entretiens et de documents, officiels ou non.

1. Montée en expertise de la société civile

Les acteurs de la société civile mobilisés dans la concertation pour le projet des Halles ne poursuivent pas les mêmes intérêts et n'utilisent pas les mêmes répertoires d'actions, mais tous tentent de faire valoir différentes connaissances, et certains les constituent en savoirs au fil du projet afin de s'imposer comme acteurs du projet et ainsi d'influer sur son élaboration. C'est en cela que l'on peut parler d'une *montée en expertise* de la société. Je distingue ci-dessous quatre types d'expertise repérés dans cette opération :

a. expertise habitante et expérience

Il s'agit de la mobilisation de connaissances ancrées dans le local ; c'est la connaissance du site des Halles, de ses habitants et de leurs pratiques et attentes qui est mise en avant, par le registre argumentatif de l'attachement à l'espace(6). Or cette expertise au sens étymologique *d'expérience* est dénigrée par les politiques et les techniciens; elle est considérée comme relevant de l'affectif et donc non objective par ces acteurs, qui coupent souvent court au débat en avançant des arguments techniques. Parce que la thématique de l'attachement ne fonctionne pas, les associations vont affiner leurs expertises.

b. expertise sur le projet urbain

Une partie des représentants associatifs a donc développé une connaissance plus approfondie et plus spécifique des pratiques et des enjeux techniques et politiques du projet de réaménagement. Dans ce deuxième type d'expertise, le registre argumentatif mobilisé est davantage celui de l'aménagement du territoire. Les acteurs de la société civile capitalisent un certain nombre de connaissances pour se constituer des savoirs techniques qu'ils peuvent ensuite proposer ou opposer aux élus et techniciens.

c. expertise sur les techniques d'implication de citoyens

Ce troisième type d'expertise porte sur les procédures et les enjeux de la démarche de *concertation*. Le travail de certaines associations en 2005 sur le contenu et la mise en place de *la charte de la concertation* leur permet ensuite, en se basant sur leurs connaissances du dispositif, de revendiquer certaines actions auprès de la mairie et de faire des critiques sur la façon dont certaines décisions sont prises.

d. expertise professionnelle et militante

Certains acteurs de la société civile apportent un quatrième type d'expertise, acquis par l'exercice d'un métier ou d'une fonction (intellectuelle ou politique), qu'ils transmettent éventuellement. La présence de chercheurs en urbanisme travaillant sur les problématiques de participation des habitants au projet urbain permet la mobilisation d'une certaine expertise professionnelle. Par ailleurs un savoir-faire militant est également visible notamment dans les prises de positions d'acteurs venus de mouvements politiques ou sociaux (altermondialistes, et certains acteurs qui se présentent sur les listes électorales lors des municipales)

► **Ces différents types de savoirs spécialisés se sont en partie construits par l'interaction. D'autre part, parce qu'ils sont des enjeux des stratégies des acteurs de la société civile qui souhaitent influencer sur l'élaboration du projet, il est possible de les qualifier d'expertises. Mais ils ne suffisent pas à faire du citoyen un expert sur le plan politique ; pour cela, il lui faut être reconnu comme tel par les autres acteurs du projet et non cantonné à un statut de profane. Or, parallèlement, les représentations et les discours des acteurs institutionnels et professionnels révèlent leurs difficultés à intégrer les non-professionnels dans l'élaboration des projets d'urbanisme.**

2. Difficulté des élus et experts officiels à prendre en considération les expertises de la société civile :

La société civile semble limitée à une figure de *profane* :

En termes de représentations, l'analyse des discours des politiques et professionnels de l'urbanisme indique que lorsqu'ils appréhendent les habitants en tant que citoyens, ils les considèrent souvent comme des « groupes de pression » susceptibles de faire échouer un projet - ce qui semble légitimé par le fait que certaines associations riveraines utilisent l'argument électoral pour tenter de se faire entendre. Etant considérés comme des formes de « lobbies », les citoyens ne se voient pas reconnaître la possibilité d'une objectivité qui légitimerait leurs interventions.

En tant qu'habitants, ils sont appréhendés comme conservateurs et particularistes, attachés à leurs habitudes, à ce qu'ils connaissent(7). Ainsi, face à la demande de maintien de la place René Cassin, un élu ironise : « *il ne faut toucher à rien dans le jardin ! J'entends que ce choix heurte des gens qui préfèrent l'existant à quelque chose d'inconnu* ». Les citoyens semblent non seulement considérés comme ignorants des aspects techniques, mais également rétifs aux innovations.

Par ailleurs, les discours tenus par les acteurs politiques et techniques aux acteurs de la société civile illustrent leurs *stratégies de conservation* et leur volonté de réaffirmer leurs rôles et leurs spécificités.

Ainsi les politiques rappellent sans cesse que la capacité et la légitimité de prendre la décision leur revient : « *on vous écoute, mais on décide* », expliquent-ils à plusieurs reprises. Les techniciens réaffirment quant à eux leur autorité et leur spécificité d'experts patentés. On a pu entendre un architecte de la Mairie de Paris responsable du projet affirmer en réunion : « *ça fait trente ans que je suis architecte, je sais de quoi je parle.* » « *Vous me croyez ou pas, moi je vous dis que ça se passe comme ça* ». Au demeurant ce sont souvent des arguments techniques qui sont utilisés pour couper court aux débats. Les différents acteurs

professionnels ne semblent pas être dans une « démarche de résolution des problèmes »(8) tels que perçus par les habitants ou usagers mais selon leurs propres représentations techniques et fonctionnalistes.

► **La faible considération pour les apports des associations limite l'influence du dispositif et des contributions des citoyens sur le processus de projet urbain. S'il y a bien une forme de démocratie technique, c'est le modèle que M. Callon nomme *le modèle de l'instruction publique* qui domine la plupart du temps dans les discours des acteurs traditionnels(9), modèle dans lequel la société civile n'a rien à apprendre aux acteurs traditionnels, mais doit être « informée » par ces derniers.**

Au delà de ces représentations qui semblent peu faire évoluer les rôles traditionnellement distribués, la *montée en expertise* de la société civile permet-elle une forme d'évolution des pratiques des acteurs de l'urbanisme ?

3. Evolution des pratiques de conception urbaine au cours du projet des Halles : vers un dialogue des expertises ?

Une certaine évolution des pratiques des acteurs institutionnels et professionnels du projet des Halles est visible dans la manière dont les démarches mises en place mobilisent les savoirs des citoyens et leur donne la possibilité d'interférer avec les expertises des professionnels. Elle s'explique peut être en partie par les interactions au sein du dispositif ; la rencontre des acteurs traditionnels avec la forte mobilisation et la *montée en expertise* des acteurs de la société civile.

L'analyse des pratiques au travers de trois phases permet de mettre en exergue cette évolution :

- Lors de la première phase du projet (2002 – 2004), les associations de riverains s'expriment lorsque la Mairie de Paris les sollicite en réunions, et les usagers majoritaires du site, non riverains, n'ont la possibilité de donner leur avis qu'en réunion publique ou lors de la consultation ponctuelle par bulletin. A l'issue de cette première phase, une évaluation de la concertation est faite par les associations, ce qui amène en 2005 les pouvoirs publics à aborder avec elles les questions de méthodes d'implication de citoyens.
- Lors de la deuxième phase de concertation, organisée à partir de 2006, une *charte de la concertation* émerge des discussions de l'année 2005 et une nouvelle structure d'implication des citoyens est adoptée avec notamment, sur la base de propositions des acteurs de la société civile, la mise en place en 2006 (pendant 2 jours) de *groupes d'usagers* à destination d'un public non organisé et non nécessairement riverain. L'organisation de cette nouvelle méthode sera néanmoins peu suivie d'effets, puisque ses résultats seront modestement pris en compte dans la programmation.
- Après de multiples prises de position et propositions émanant de la société civile sur la nécessité d'impliquer un public non riverain et non organisé dans le projet, une troisième phase a démarré récemment (septembre 2009) ; de nouvelles modalités de concertation ont été organisées par une équipe extérieure à la Mairie de Paris de programmistes et de jeunes urbanistes spécialisées dans les processus participatifs. Cette nouvelle démarche est explicitement à destination des *métropolitains*, et la méthodologie proposée est qualitative ; elle comprend des « focus groupe » avec des usagers du site et des « parcours commentés » avec certains d'entre eux. Un blog participatif est également créé, ce qui avait été demandé dès 2005 par certains représentants associatifs. Cependant, outre le fait que la manière de la mener n'est pas exempte de critiques, cette démarche arrive tardivement dans le processus de projet, et a pour condition claire « la non remise en cause de la programmation et du calendrier prévus ».

Cette évolution des pratiques peut être qualifiée de **laborieuse** parce qu'elle représente une difficile progression : la pratique participative ne semble pas faire partie de la *culture* traditionnelle de conception urbaine, comme le montrent certaines déclarations de techniciens rencontrés en entretiens en 2009, qui ne semblent pas persuadés de son intérêt pour le projet, mais aussi d'élus et de directeurs de cabinet qui disent devoir « *convaincre les services techniques* » de l'utilité de la concertation : « *Le fonctionnement des services techniques d'une administration, c'est quand même de travailler en vase clos avec une commande, et là on leur demande de ne plus être comme ça. La concertation cette confrontation c'est qqch qui fait globalement peur côté services techniques. C'est qqch qui évolue progressivement, mais comme ça les expose encore plus, y a quand même au départ un réflexe, moins on présente moins on s'expose, moins notre travail est perturbé* ». Cette crainte peut s'expliquer par le risque que représente la reconnaissance de ces nouvelles expertises pour la légitimité des experts officiels, notamment dans une tendance à la diversification des professions en urbanisme. Pourtant, ce n'est pas leurs compétences ni leurs savoirs techniques que les acteurs de la société civile remettent en question dans leurs discours.

Cette évolution peut également être désignée comme **laborieuse** dans le sens premier du terme, parce que la pratique participative implique des modalités de processus de projet différentes, qui se traduisent selon les acteurs rencontrés par un « *surcroît de travail* ». Il est beaucoup question du changement de manière de « *faire le projet* », comme l'illustre cette déclaration d'un directeur de cabinet de la Mairie de Paris : « *Pour l'administration, pour les cabinets, pour les élus, c'est un surcroît de travail. Ça change la manière de travailler, ça multiplie les rdv de validation d'une certaine manière d'un projet. Ça demande d'être d'une manière beaucoup plus permanente capable de synthétiser un projet là où on en est. C'est un travail qui demande du temps, et on n'avait pas besoin de le faire aussi souvent avant, sans la concertation* »

► Ces évolutions sont-elles des changements de circonstance, liés notamment aux jeux d'acteurs dans l'opération des Halles, ou bien s'agit-il d'une évolution de pratiques au sein de la Mairie de Paris ? Certains élus et fonctionnaires rencontrés semblent avoir développé une réflexion rétrospective sur l'expérience des Halles et aboutissent à des conclusions en termes de méthodes à adopter pour qu'une *concertation* fonctionne : « *commencer en amont* », « *ne pas fermer la démarche à un seul public* », « *demander aux citoyens de réagir sur le sens* ».... Il serait donc intéressant d'étudier à l'échelle de la municipalité comment les nouveaux projets d'urbanisme se font en prenant davantage en considération -ou non- des savoirs mobilisés par les citoyens.

Plus largement, il faudrait chercher à savoir dans quelle mesure les pratiques participatives modifient les savoirs mobilisés en urbanisme ; l'apparition d'expertises de la société civile introduit-elle un renouvellement des cadres cognitifs des pratiques de l'urbanisme ?

Un élément de réponse pourrait être étudié à travers l'émergence de nouveaux professionnels comme les urbanistes récemment mobilisés pour l'opération des Halles : un des nouveaux rôles des experts en urbanisme ne serait-il pas l'élaboration de méthodes de participation à la conception ?

NOTES

- 1 LASCOUMES P., « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue Française d'administration publique*, numéro 103, 2002 / 3
- 2 BIAU V., TAPIE G. (dir°), *La fabrication de la ville, métiers et organisations*, Parenthèses, Marseille, 2009
- 3 FRITSCH P., « Situations d'expertise et « expert-système » », in CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde des 14 et 15 mars 1985, Saint-Étienne, 1985, pp. 15-47.
- 4 CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Paris
- 5 Les interactions et postures des acteurs sont étudiées notamment à partir de la théorie de la typification des rôles de Berger et Luckmann, et des cadres d'analyse proposés par P. Bourdieu en termes de « stratégies de subversion » vs « stratégies de conservation », BERGER P., LUCKMANN T., 1996, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris ; BOURDIEU P., *Questions de sociologie*, (1980), Paris, Minuit, 2002
- 6 Interventions d'habitants au sujet de la place René Cassin par exemple : « *les gens y sont très attachés* », « *ce lieu très important pour le quartier* »
- 7 Pourtant, lors de la première phase des études de définitions, les attentes exprimées par les participants de la société civile pour le jardin s'apparentent plutôt à des transformations profondes du site actuel
- 8 BONETTI M., « la participation des usagers à la conception des projets urbains » , revue *technicité*, CSTB, 07/2006
- 9 CALLON M., "Des différentes formes de démocratie technique", in *Annales des Mines*, Série trimestrielle • n° 9 - pp. 63-73 janvier 1998