

**Savoirs citoyens ou compétences habitantes ?
 Mise en évidence de la diversité des savoirs mobilisés par les participants
 aux débats sur les projets urbains.**

Hélène BAILLEUL, Doctorante ATER
Laboratoire IPA-PE, UMR CITERES,
Université de Tours

Introduction

Le projet urbain peut être défini comme une action collective et organisée qui vise à réaliser et à décider de la configuration d'espaces partagés par des individus et des groupes, ceux-ci pouvant en avoir un usage ponctuel (les individus *fréquentent* des espaces) ou permanent (les individus *habitent* des espaces). Parce que toute action sur l'espace a des répercussions sur les pratiques et les valeurs de l'espace (Bailleul, 2006), parce que les choix d'aménagement sont également des choix que l'on peut qualifier de « normatifs », le processus de projet peut certes être qualifié de technique, mais est également une démarche éminemment politique. Si nous ne pouvons pas ici justifier en quoi l'action sur l'espace appartient au domaine des choix normatifs et de l'action politique¹, nous soulignons cependant que c'est parce qu'elle vise aussi à construire la « ville juste » (Fainstein, 2005 ; Campbell, 2006) que l'action d'aménager l'espace s'inscrit dans le champ politique. Dès lors le processus de projet urbain ne peut être analysé sans prendre en compte ses caractéristiques politiques. Dans ce contexte le modèle de la démocratie participative qui se développe depuis quelques années dans les politiques publiques a fortement contribué à requalifier tout autant les rôles des acteurs que les procédures de décision et de réalisation des projets (Novarina, 2000). La participation des citoyens aux décisions qui les concernent, même si celle-ci n'est évidemment pas toujours pleinement « réalisée » (beaucoup de dispositifs participatifs restant au stade de la consultation ou de la concertation), repose dans le cas des projets urbains sur la mise en débat des problématiques urbaines et des actions qui sont mises en œuvre pour y répondre, entre acteurs politiques, acteurs techniciens et acteurs citoyens. Du point de vue de l'idéal délibératif, l'objectif du débat sur l'espace est de permettre l'expression de tous (Manin, 2002). Du point de vue de la dynamique de projet, l'expression doit être celle de la « demande sociale des habitants » au regard de leur espace de vie. Cette distinction nous apparaît primordiale car elle n'induit pas le même « public » dans les débats, ni le même contenu dans les discours.

C'est pourquoi nous proposons ici une réflexion sur le couple de termes habitant-citoyen en réfléchissant pour chacun au type de savoir qu'il induit dans les débats sur les projets urbains. Nous montrerons que ces deux types de savoir sont utiles au projet urbain, mais qu'ils posent question. Sont-ils invariablement utiles tout au long du processus de projet ? Peut-on, par cette nouvelle dichotomie, poser un nouveau regard sur l'analyse des débats sur les projets urbains ?

Savoir citoyen : quelle définition ?

¹ Nous renvoyons sur ce point au mémoire d'HDR de Denis Martouzet (2002) intitulé « Normes et valeurs en Aménagement-Urbanisme. Limites de la rationalité et nécessité de prise en compte du multi-niveaux ».

La notion de « savoirs citoyens » renvoie pour nous à l'idée qu'il y aurait une connaissance, dont l'objet reste à définir, qui serait spécifique et presque « exclusivement réservée » à un groupe d'individus identifiables dans le processus de projet urbain par leur statut de citoyen.

Cette notion rejoint la dynamique identifiée par Jean-Michel Fourniau sous le terme de subjectivation politique : « Le débat est en effet pour chaque participant le moment d'une mise à l'épreuve de ce qu'être citoyen veut dire » (Fourniau, 2007, p.74). La participation au débat est à la fois un droit de tout citoyen, et un rite de passage pour être reconnu comme citoyen (sans participation à ces scènes publiques, l'individu reste un anonyme). Ainsi, les scènes publiques que sont les réunions publiques sur les projets d'aménagement (qui prennent diverses formes, nous le verrons) sont un lieu où il est possible d'identifier un groupe d'individus possédant un statut commun. Autre critère discriminant, les citoyens auraient également un rôle spécifique à jouer dans le processus, qui les différencie des autres acteurs en présence : c'est-à-dire le groupe des élus et celui des techniciens. Ce rôle serait celui d'exprimer un point de vue, d'évaluer les propositions qui leur sont faites par les acteurs et finalement de véhiculer l'opinion générale, autrement dit l'opinion publique. Ce rôle encore une fois, les identifie par rapport à celui des acteurs politiques et techniques qui sont eux amenés à tenir des rôles différents dans le processus de projet. Le citoyen est, de par son statut, considéré finalement comme un individu « lambda », représentatif de la population. Le statut de citoyen est également une manière de qualifier un comportement spécifique dans le débat : le citoyen est un « profane » dans le sens où il est considéré comme un individu qui ne connaît pas ou peu de choses sur les projets d'aménagement, que ce soit du point de vue de son contenu (dynamiques urbaines souhaitées ou impliquées) ou de son fonctionnement (procédures d'aménagement).

Même si cette approche du citoyen est extrêmement réductrice, et qu'il a été bien souvent démontré que les citoyens pouvaient faire preuve d'une certaine expertise dans le domaine des projets et de la politique (Sintomer, 2008), nous pensons qu'elle est cependant très répandue dans les esprits des acteurs de l'aménagement. En effet, ceux-ci redoublent bien souvent d'efforts pour être « pédagogiques » et pour expliquer aux citoyens toute la complexité du problème auquel ils ont à faire face.

Dès lors, quel type de savoir peut être mobilisé par le citoyen pour participer au débat sur le projet ? Nous pensons que ce savoir est de l'ordre de l'exercice du jugement (Kant, 1995). Le citoyen peut ainsi mobiliser des connaissances, des sentiments, des valeurs ou encore un système normatif pour juger du bien fondé de la proposition d'aménagement, de la démarche de projet ou encore de la forme des débats.

Il fera preuve d'une plus ou moins grande capacité à argumenter son jugement, pouvant aller de la simple opinion, à l'argument de bon sens (raison pratique) voire à l'argumentation scientifique ou idéologique. Cette capacité pourra être alors le moyen d'évaluer son niveau d'expertise sur le sujet du débat, mais également sur l'interaction elle-même.

A quoi aboutit la mobilisation dans le débat des savoirs citoyens ? Nous pensons qu'elle participe à créer un système de valeurs, en exprimant finalement ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas aux yeux des citoyens. Elle fabrique en quelque sorte un cadre pour l'action.

La compétence habitante : un savoir spécifique ?

Une fois défini de manière très simple ce savoir citoyen, dont nous verrons quelques exemples par la suite, nous souhaitons traiter ici d'un autre genre de savoirs qui peut être mobilisé dans les débats par le groupe des citoyens, mais qui n'est pas à classer, de notre

point de vue, dans la même catégorie que les connaissances utilisées pour l'exercice du jugement.

En effet, dans l'analyse des situations de débat sont moins souvent pris en compte les discours de l'ordre du « témoignage » (Sanders, 1997), c'est-à-dire tous les éléments d'ordre informatif, parfois hors de propos, qui sont apportés par les citoyens, mais qui n'ont bien souvent pas le statut d'argument. Nous proposons d'identifier ces connaissances sous le terme de savoirs habitants (même s'il serait plus judicieux de parler de savoir d'habitant et/ou d'usager) en les définissant, au contraire des savoirs citoyens, comme des connaissances servant non pas l'évaluation, mais la description d'un état des lieux (qu'il soit de l'ordre du réel ou du fantasmé). De la même manière que le savoir citoyen est divers, ce savoir habitant peut être exprimé sous forme d'opinion, de sentiment, d'argument ou bien se voir donner le statut de connaissance scientifique. Cependant, il ne portera pas sur « ce qui est souhaitable », mais sur « ce qui est ou pourrait être ».

Le fait d'identifier ce type de savoir non plus comme celui du citoyen, mais comme celui de l'habitant ou de l'usager, nous permet de prendre en compte une caractéristique qui est primordiale dans les débats sur l'espace urbain, c'est-à-dire que l'habitant a une relation d'expérience quotidienne avec l'objet du débat. En effet, dans l'analyse des instances participatives, le contenu même des débats, c'est-à-dire l'espace urbain et la représentation qu'en ont les participants, n'est que très rarement analysée pour lui-même. Or la relation que les habitants ont avec leur espace de vie (qu'elle soit de l'ordre de l'abstraction ou de l'attachement), est un facteur explicatif de leur engagement dans les débats (Lewicka, 2005).

Le fait que le registre du témoignage ne soit pas considéré comme un registre aussi « noble » – scientifique – que celui du jugement rationnel, y est pour beaucoup. En effet, la description que les habitants peuvent faire, soit de l'état actuel de leur espace de vie, soit de son état futur ne constitue bien souvent qu'une opinion particulière, fondée sur l'expérience ou le ressenti. Il est difficilement défendable et s'oppose bien souvent à l'expérience d'un autre habitant. Cependant, ce type de savoir, s'il est considéré à tort comme une suite d'opinions, n'en est pas moins fondamental dans la compréhension de la demande sociale des habitants, de leur attachement à tel ou tel élément de leur environnement, de leurs représentations du quartier, de leurs pratiques et de leurs modes de vie. Tous ces éléments sont utiles et même indispensables au projet.

De plus, l'expérience commune qu'ont les habitants de l'objet du débat est bien souvent à l'origine de leur sentiment de former un collectif. C'est en échangeant sur l'espace qu'ils partagent qu'ils apprennent à se connaître, qu'ils se comprennent et qu'ils s'identifient comme un groupe. Les buts sociaux de la participation (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005) tel que le renforcement du lien social ou le *sense of community* des anglo-saxons passent par la capacité des habitants à se reconnaître mutuellement, et par le fait qu'ils partagent un espace de vie commun (Cuba & Hummon, 1993).

Pourquoi parler de compétence ? Dans la sphère publique du débat, nous pensons en effet que le savoir habitant s'exprime bien plus sous la forme d'une compétence, c'est-à-dire en fait d'une capacité que chaque habitant a de décrire son expérience, plutôt que d'un savoir qui serait exprimé, une fois pour toute. En effet, la description des pratiques et des représentations des habitants est potentiellement une opération sans fin puisque chaque individu pourrait potentiellement mobiliser des centaines d'anecdotes pour enrichir le débat. Ainsi, avec le terme de compétence nous insistons sur l'idée que les savoirs habitants ne sont pas nécessairement exprimés durant le débat, mais les participants qu'il s'agisse du groupe des élus, des techniciens ou des habitants savent qu'ils existent. D'où nous le verrons, une tendance à voir émerger ces savoirs à des moments assez aléatoires du débat,

notamment parce que le statut de ces savoirs n'est pas le même que ceux qui peuvent être rangés sous la catégorie des « savoirs citoyens ».

Savoirs citoyens, compétence habitante : utilité, modalités d'émergence et conséquences dans le débat sur les projets urbains ?

En nous basant sur l'analyse de deux séries de débats² dont nous donnerons des exemples à l'oral, nous montrerons que le statut de citoyen et d'habitant n'est pas clairement défini, et que les deux types de savoirs sont mobilisés presque simultanément dans le discours d'un individu. Nous montrerons que ces registres peuvent être sources de controverses entre les acteurs et que celles-ci favorisent la clarification de la problématique urbaine, autant du point de vue du diagnostic de la demande sociale que du cadre normatif de l'action publique. Nous nous basons sur l'analyse de ces deux projets urbains (l'un étant un projet de territoire, l'autre étant un projet de quartier) pour lesquels les débats interviennent à des moments très différents (l'un très en amont de la délibération, l'autre au cours de réalisation) pour établir les conclusions suivantes :

- Les savoirs citoyens sont plus enclins à être reconnus et recherchés en amont d'un projet. Du point de vue des acteurs politique et techniques, le cadre normatif d'un projet ne peut être remis en question en cours de réalisation.
- Les savoirs citoyens peuvent cependant être très utiles dans l'évaluation du processus de concertation lui-même, que ce soit en amont ou en cours de réalisation. Des améliorations organisationnelles sont réalisées tout au long du processus de projet.
- La thématique même du projet (dans un cas le réaménagement d'un quartier, dans l'autre le développement à long terme d'une commune) enjoint les acteurs à se positionner plutôt en tant qu'habitant ou plutôt en tant que citoyen (certains sujets ont un statut plus universel).
- Les savoirs habitants se révèlent être quand même très utiles en amont du projet, notamment parce qu'il y a nécessité d'établir un diagnostic de la commune. Les acteurs politiques et techniques encouragent les habitants à s'exprimer sur leur vécu pour permettre d'établir ce diagnostic.
- Dans le cas d'un projet en cours de réalisation, les savoirs habitants permettent de mettre à jour les dysfonctionnements réels ou ressentis des choix des décideurs. Ils sont

² La première série de débats est constituée par les réunions des conseils de vie locale, instances participatives de la ville de Tours que nous avons suivi depuis l'année 2006. Il s'agit d'un dispositif de concertation permanente qui s'organise en réunions plénières et en groupes de travail. Nous analyserons dans ce cas la réception du projet urbain du quartier des 2 Lions, les controverses qui ont pu émerger et la mobilisation des habitants dans le cadre du comité de suivi du quartier des 2 Lions. La seconde série de débats correspond aux réunions préparatoires à l'élaboration du PADD de la commune du Pradet dans le Var, qui ont été menées très en amont de l'intervention du bureau d'études et qui ont permis de fixer les enjeux de développement de la commune à l'échéance de 10 à 20 ans.

à la base d'une évaluation continue du projet. Dans certains cas, ils permettent d'opérer un « rattrapage » (notamment pour l'aménagement des espaces publics).

Bibliographie

Bacqué M.H., Rey H. et Sintomer Y. (sous la direction) (2005), « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris, pp. 9-46

Bailleul, H. (2006), « Du processus de patrimonialisation au marketing urbain : la valeur des territoires urbains comme éléments des politiques d'aménagement », *Colloque « Dynamique de valorisation et de dévalorisation des territoires urbains »*, Centre Pierre Naville, Université d'Evry, actes à paraître en 2009

Campbell, H. (2006), "Just Planning: the art of situated ethical judgment", *Journal of planning education and research*, **26**, pp.92-106

Cuba, L. & Hummon, D. (1993), "A place to call home: Identification with dwelling, community and region", *Sociological Quarterly*, **34**, pp.111-131

Fainstein, S. (2005), "Planning theory and the city", *Journal of planning education and research*, **25**, pp. 121-130

Fourniau, J.M. (2007), « Citoyen en tant que riverain » : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagements », in Revel, M. et alii (eds), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, pp.67-77

Kant, E. (1995), *Critique de la faculté de juger*, traduction d'Alain Renaut, Aubier, Paris, 540 p.

Lewicka, M. (2005), "Ways to make people active: The role of place attachment, cultural capital and neighborhood ties", *Journal of environmental psychology*, **25**, pp. 381-395

Manin, B. (2002), « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *Politix*, volume 15, **57**, pp.37-55

Martouzet, D. (2002), *Normes et valeurs en aménagement-urbanisme. Limites de la rationalité et nécessité de prise en compte du multi-niveau*, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Bordeaux III, 515 p.

Novarina, G. (2000), « Conduite et négociation du projet d'urbanisme », in Söderström, O. (eds), *L'usage du projet*, Payot, Lausanne, pp. 51-64

Sanders, L. (1997), « Against Deliberation », *Political Theory*, **25**, p. 347-376