

Communication et projets urbains : enjeux et modalités de la communication entre acteurs du projet et habitants¹

Hélène Bailleul

ESO RENNES

ESPACES ET SOCIÉTÉS - UMR 6590 CNRS - UNIVERSITÉ RENNES II

La pratique actuelle de l'aménagement des espaces habités promeut instamment la coopération des acteurs territoriaux, qu'ils soient institutionnels, économiques ou sociaux. En ce sens, la communication entre les acteurs est valorisée dans le but de fédérer les différents intervenants de la production de la ville autour d'un projet commun, de mettre en valeur l'action et d'en débattre avec ses destinataires (populations locales, usagers). Une part croissante du processus des projets urbains s'attache à définir les enjeux et à mettre en œuvre les modalités d'une communication répondant à ces impératifs à la fois stratégiques et démocratiques. Dans ce contexte, ce travail de thèse se propose d'élucider la manière dont la communication est imbriquée dans les processus de projet, dont elle est mise en œuvre, mais aussi la manière dont elle influence la production des espaces habités. À ce titre, les modalités de la communication des projets urbains ont été analysées pour élucider leurs impacts dans la construction d'une démarche d'action collective. Dans ce sens, nous avons fait le constat d'un accroissement de la production et de la diffusion de supports iconographiques dans la conception des projets. Le développement des techniques innovantes de représentation de l'espace (modélisation 3D), les nouveaux outils de diffusion et de communication sur les projets urbains (presse municipale, sites Internet) favorisent le recours quasi-systématique à l'image comme support des discours sur l'espace en projet. La nature de l'information produite par la communication des projets nous a permis d'établir différents constats quant à la nature des échanges entre acteurs du projet et destinataires. Le recours à ces représentations de l'espace futur implique la production d'un espace signifiant à partir duquel les interlocuteurs vont débattre, évaluer et qualifier l'action sur la ville.

1- Bailleul H., 2009, *Communication et projets urbains. Enjeux et modalités de la communication entre acteurs du projet et habitants*, Thèse de doctorat en Aménagement-Urbanisme, sous la direction de Denis Martouzet, Université François Rabelais, Tours, 591 p. (soutenue le 7 décembre 2009)

L'image offre en ce sens des potentialités accrues pour la compréhension des impacts du projet sur la vie urbaine, amplifiant particulièrement le caractère symbolique de l'espace en projet. Le renouvellement, ainsi constaté dans différents projets urbains, des discours sur l'espace en projet nous pousse à envisager la manière dont la proposition spatiale est reçue par les habitants. Dans le contexte d'un urbanisme participatif, prônant l'échange entre acteurs experts et habitants, nous nous interrogeons sur les moyens d'une médiation des savoirs sur l'espace, visant à formaliser une représentation partagée de l'espace en projet. En ce sens, les débats sur les projets urbains sont des lieux où sont mises en jeu non seulement des questions relatives à la matérialité de l'espace (organisation spatiale, fonctions), mais aussi des interrogations sur ses valeurs symboliques et sur le mode de vie auquel cet espace potentiel pourra renvoyer. Sa signification pour les participants aux débats est un enjeu central pour la construction d'une représentation partagée de l'espace en projet.

UN MODÈLE D'ANALYSE PLURIDISCIPLINAIRE

Ces hypothèses nous ont conduits à renouveler les méthodes d'analyses habituellement mises en œuvre pour étudier les débats participatifs, leurs modalités et leurs limites. Nous nous sommes ainsi intéressés aux enjeux et modalités de la communication des projets qui prévalent à la construction des significations de l'espace en projet. Partant du principe que ces significations sont au cœur de la négociation qui émerge nécessairement entre producteurs et destinataires de l'espace urbain. L'approche proposée dans ce travail de thèse s'appuie sur une définition englobante de la situation de communication des projets urbains. La production de l'information sur l'espace, sa réception par les habitants et les interactions entre acteurs et habitants sont envisagées dans une perspective systémique. Les contextes dans lesquels les individus communiquent, les attentes qu'ils peuvent avoir par rapport à la communication, la compréhension qu'ils ont des enjeux de

l'interaction à laquelle ils participent, sont identifiés pour comprendre leurs impacts sur les significations qui sont construites lors des échanges. Les hypothèses privilégiées de la recherche ont ainsi consisté à élucider les relations entre processus de projet, communication et réception de l'espace en projet. Pour ce faire, nous avons élaboré un modèle de la situation de communication des projets urbains prenant en compte les facteurs individuels et collectifs qui influencent le débat sur l'espace. Notre approche a notamment permis d'intégrer à une recherche en aménagement-urbanisme, les concepts et théories des sciences de la communication. Dans notre modèle théorique, les représentations de l'espace, l'attente des participants par rapport à la communication démocratique, les relations d'interaction entre les acteurs et les habitants, les modalités d'information sur le projet, les valeurs des participants, sont autant d'éléments influençant la finalité des débats participatifs et la représentation de l'espace en projet.

Le travail de terrain fondé à la fois sur l'observation participante des dispositifs de communication (réunions publiques, supports d'information) et la réalisation d'enquêtes qualitatives auprès des participants (acteurs et habitants), a été mené sur deux projets urbains en cours de réalisation : le projet du quartier des 2 Lions à Tours et le projet Saint Nicolas dans les quartiers Sud du Havre. Ces deux cas d'étude relativement représentatifs de l'urbanisme contemporain (projet de développement d'un nouveau quartier, projet de renouvellement urbain) ont permis de diversifier les situations de communication étudiées afin de tester notre modèle théorique. De plus, la méthode d'enquête auprès des participants a proposé d'adosser aux classiques entretiens semi-directifs, une méthode de réactivation du discours sur l'espace urbain. Par le visionnage, dans une seconde partie de l'entretien, d'une simulation de l'espace futur produite par les acteurs du projet, nous avons pu mettre à jour les processus individuels de réception et de jugement de l'espace en projet

TOUR D'HORIZON DES RÉSULTATS

Les résultats de la recherche se situent à trois niveaux de compréhension des interactions entre communication et construction de la ville : au niveau d'une potentielle coproduction du projet et de la communica-

tion, au niveau de la réception du projet par les habitants via les outils de communication et, enfin, au niveau de la médiation du projet entre acteurs professionnels et habitants.

L'analyse des situations de communication a ainsi mis en évidence, dans un premier temps, la relation de coproduction du projet urbain et de la communication. L'action d'aménager implique la production d'un discours sur le projet. Cette mise en récit de l'espace et de l'action est réalisée sous différentes formes et à différentes étapes. Nous avons montré qu'au cours du temps, le contenu du récit sur l'espace évolue. Cette évolution est dépendante à la fois des événements et opportunités qui jalonnent la démarche de projet, et à la fois de la dynamique de la communication territoriale. Cette mise en récit du projet, nous l'avons montré, est également influencée par les objectifs que poursuivent les acteurs et les partenaires auxquels ils s'adressent. Le récit du projet urbain est fortement influencé dans sa forme et son contenu, par les finalités de la communication. En ce qui concerne la communication propre aux deux projets urbains étudiés, les analyses ont montré qu'elle suit ainsi deux logiques distinctes :

- en interne au projet, les acteurs considèrent la communication comme un outil d'échange. Il s'agit d'alimenter la négociation et l'engagement des partenaires du projet.
- en externe l'objectif est de rendre compte de l'espace en projet et de provoquer l'adhésion du public et des habitants à la proposition d'aménagement (communication persuasive).

L'analyse des projets urbains au Havre et à Tours a permis d'identifier que la communication avec les habitants est menée dans une logique de transparence de l'action publique. Associés à cette idée de transparence, de nouveaux outils comme les images de synthèse sont développés, et notamment des simulations 3D. D'après les acteurs interrogés, ce type d'images présente des avantages qui résident à la fois dans leur capacité à rendre lisible des projets complexes, et, à la fois, dans leur capacité à valoriser l'espace futur. Les outils de simulation sont des supports à la communication interne et externe du projet urbain, censés répondre simultanément à des objectifs stratégiques et démocratiques. Cependant, nous avons montré une limite importante que ce type de support peut présenter,

à savoir que la nature de ces images introduit une ambiguïté et par conséquent une certaine méfiance lorsqu'elles sont utilisées dans un contexte démocratique. Les outils de représentation influencent la manière dont va être accueilli le projet par les habitants. L'analyse des réactions des destinataires de ces informations spatiales nous a permis de clarifier dans quelle mesure ils opèrent au niveau des publics habitants.

La réception de l'information par les habitants met en jeu des mécanismes d'interprétation et de jugement qui sont fortement liés à leur rapport à l'espace en projet. Nous avons ainsi montré que des mécanismes subjectifs d'interprétation influencent la manière dont les habitants se représentent les changements intervenant dans leur espace de vie. L'enquête de terrain a mis en évidence que les habitants construisent une connaissance partielle du projet urbain : dans l'ensemble des informations qui leur sont transmises, ils opèrent une sélection des éléments pertinents de leur point de vue. Cette interprétation des informations dépend également de la manière dont ils perçoivent le contexte de la communication. Les destinataires repositionnent l'information dans son environnement : ils identifient les émetteurs et leur attribuent une stratégie. Cette « remise en contexte » de l'information conditionne les attentes des habitants et guide leur jugement du projet.

Les entretiens réactivés avec les habitants ont également montré que leur rapport à l'espace est impliqué dans la réception du projet. Dans l'élaboration de leur jugement, les individus comparent l'espace futur avec l'existant. En se projetant dans l'espace futur, ils sont amenés à identifier les impacts qu'il aura sur leur mode de vie actuel et à comparer les opportunités que leur offre l'espace futur avec leurs habitudes et leurs pratiques actuelles. Ils envisagent les changements qu'apportera le projet, à la fois sous l'angle des pratiques, mais aussi en fonction de l'identité que leur quartier aura dans l'avenir. La dimension symbolique, fortement véhiculée par les supports de communication (images de synthèse), est au cœur de l'évaluation du projet par les habitants. L'analyse des entretiens a montré que le jugement des habitants s'appuie principalement sur les impacts symboliques et sociaux du projet, et plus modérément sur ses impacts fonctionnels. L'observation de

la réception de l'information a montré que les habitants, loin d'être de simples spectateurs des décisions publiques, étaient capables d'interpréter et de juger l'espace qui leur est proposé en mobilisant leurs compétences habitantes.

Le dernier type de résultat qu'a apporté l'analyse des situations de communication concerne les potentialités que nous avons identifiées dans les lieux de débat (réunions publiques, dispositifs de participation, sites internet). L'observation des modalités du débat institutionnel dans les deux cas d'étude, nous a permis de constater l'échec des règles classiques de la participation des habitants. La mise en débat du projet lors de réunions publiques ne permet pas la collaboration des habitants au processus de projet. L'observation des dispositifs de débat a mis au jour le fait que, au-delà du contenu échangé, de nombreux conflits émergent sur les modalités même de l'échange et prennent le dessus sur la réflexion collective.

PRIORITÉ AU TERRAIN

Notre travail d'observation participante (3 ans de participation active aux conseils de quartier) a également permis de comprendre comment les participants tentent de renouveler les formes du dialogue. De nouvelles configurations sont expérimentées pour faciliter les échanges directs entre participants. Répondant à une logique de projet, ces formes de débat (groupes de travail, ateliers) offrent les conditions théoriques pour qu'élus et citoyens soient dans une relation de partenariat. L'analyse a cependant montré que l'attitude et les représentations des acteurs constituent une limite importante à la mise en œuvre de ces nouvelles formes de débat. Ceux-ci persistent dans une logique de conservation de leurs prérogatives, et ont des difficultés à partager la décision avec les acteurs profanes.

D'un autre côté, nous avons observé que les habitants, face à cet échec du débat classique, initient d'autres formes d'échange. Une expression citoyenne se développe à travers les nouveaux médias et notamment les blogs mis en ligne par les habitants. Ces outils permettent aux citoyens de mettre en valeur leurs compétences habitantes et de se positionner comme interlocuteurs « compétents » des acteurs professionnels. Cependant ces formes d'interaction bénéficient d'un statut « expérimental » qui ne leur permet pas d'être

reconnues comme forme institutionnalisée et « sérieuse » d'échange entre acteurs et habitants.

Le travail de terrain a ainsi mis en évidence qu'aux différents niveaux de la situation de communication, les facteurs d'interprétation individuels jouaient un rôle primordial quant à l'issue de la mise en débat de l'espace. Loin de montrer que les seules modalités de la communication permettent d'aboutir à un débat constructif sur l'espace et le projet, notre travail de thèse a au contraire montré que les individus impliqués dans ces débats étaient au cœur de la communication. Leurs motivations, leurs valeurs, leurs connaissances et leurs représentations sont mobilisées dans l'interaction. Elles contribuent à construire le sens de la situation de communication. La thèse a permis de mettre en évidence la diversité des facteurs influençant la construction d'une représentation partagée de l'espace en projet, et a notamment soulevé la résistance des individus quant à un modèle de co-décision prôné dans le champ de l'urbanisme, alors que les modalités d'une communication démocratique peuvent être effectivement mises en œuvre.

PISTES DE RECHERCHE

- d'une part, sur la question de l'individu et de sa prise en compte dans l'analyse des processus d'aménagement. L'enquête menée auprès des individus (acteurs politiques, techniques, citoyens) permet d'aborder de front la complexité qui est généralement attribuée aux processus, sans jamais pour autant être analysée en elle-même. L'intégration des différentes échelles, des intérêts individuels et particuliers, des multiples problématiques et de leur hiérarchisation est bien le fait des individus. Il apparaît nécessaire aujourd'hui d'explorer ce champ de la cognition et de l'affectivité des acteurs dans les situations d'aménagement pour éclairer la manière dont ils parviennent à « faire avec » cette complexité. L'approche proposée est ainsi résolument compréhensive et empirique pour tenter de dépasser les modèles managériaux qui ont tendance à « simplifier la complexité » (consensus, négociation, etc.). Il est notamment fait l'hypothèse que le conflit serait une bonne méthode heuristique et que les situations de débat permettant l'expression des diversités sont plus efficaces que celles visant le consensus.

- d'autre part, l'hypothèse de l'implication du rapport à l'espace (l'habiter) des individus dans la manière dont ils reçoivent, jugent, anticipent la proposition spatiale a été largement vérifiée dans le cas des projets de quartier, apportant des changements dans l'espace de la quotidienneté. Il est alors utile de confronter cette hypothèse dans d'autres situations d'aménagement. La médiation des projets « de grands territoires » pourra ainsi constituer une suite à cette première recherche. Il pourra être fait l'hypothèse que le rapport à l'espace n'est pas ou différemment impliqué dans les débats sur l'aménagement de ces grands territoires (régions, métropoles). Cependant il apparaît que ces espaces sont aussi ceux de la mobilité, qui est largement impliquée dans le rapport à l'espace des individus. Nous aurons ainsi à cœur de démêler les mécanismes de construction d'un rapport à l'espace des flux. Ce rapport, sans être de même nature que les logiques d'ancrage au quartier, joue un rôle dans les débats en aménagement qu'il nous reste à élucider. De plus, cette piste recherche tend à suivre le mouvement que l'on peut observer dans les sciences politiques qui, après avoir analysé les structures locales de débat, se lancent dans l'analyse des débats régionaux et départementaux. Tout comme dans la thèse, l'objectif d'une telle recherche sera de compléter les approches traditionnelles de la science politique (répartition des pouvoirs, compétences, modèles de décision) par une interrogation plus spatialisée: quel rapport au territoire qui fait l'objet du débat, quelle représentation mentale et visuelle de ce territoire, quelle représentation partagée de ce territoire en projet? Enfin, l'analyse des débats sur les grands territoires pourra également se focaliser sur la médiation qui est opérée (techniques, configurations, interactions) et sur le rôle de l'espace en projet dans cette médiation.

Enfin, un dernier domaine pourra s'inscrire dans la continuité du travail de thèse, celui qui vise à explorer les innovations en matière d'outils de représentation de l'espace et de médiation numérique des territoires. En effet, les situations de communication des projets d'aménagement sont le lieu d'expérimentation et de diffusion des technologies de l'information géographique et de l'architecture assistée par ordinateur. Allant de la rénovation des supports de visualisation jusqu'à l'expérience immersive, les innovations dans les méthodes de débat invitent à une réflexion qui touche la modernisa-

tion des politiques publiques. Ce champ de recherche permet d'explorer les récents débats en matière de libération de la donnée publique, de services urbains prototypes, de design des services, etc. Il s'agit alors de mener l'analyse des nouveaux cadres logiques de la participation des citoyens : passant du rôle classique de décideur, qu'ont eu jusqu'à maintenant les pouvoirs publics, à un rôle de facilitateur, de plateforme entre initiatives privées et initiatives citoyennes. Ces modifications du cadre de l'intervention publique doivent également être perçues à l'échelle des acteurs qui les mettent en œuvre, en favorisant une compréhension du/des changement(s) dans la situation.

Quelques éléments bibliographiques

- 27e Région, 2010, *Design des politiques publiques*, La documentation française
- Bailleul H., 2008, « Les nouvelles formes de la communication autour des projets urbains : modalités, enjeux, impacts pour un débat participatif », *Métropoles*, n° 3, pp. 98-139
- Blondiaux et Cardon (éd), « Dispositifs participatifs », *Politix*, n° 75
- Debarbieux et Lardon (éd), 2003, *Figures du projet territorial*, L'Aube
- Feidel B., 2010, *Espaces et projets à l'épreuve des affects. Pour une reconnaissance du rapport affectif à l'espace dans les pratiques d'aménagement et d'urbanisme*, Thèse de doctorat en aménagement, Université François Rabelais, Tours
- Healey P., 1997, *Collaborative planning*, Palgrave
- Hoyaux A.F., 2007, « Les constructions des mondes de l'habitant : éclairage pragmatique et herméneutique », *Cybergéo*, article n° 232,
- Lussault M., 2007, « Les mondes spatiaux du web », *Urbanisme*, n° 357, pp. 69-72
- Marzloff B., 2009, *Le 5e écran. Les médias urbains dans la ville 2.0*, FYP Éditions
- Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Science Po
- Pollack J., 2007, « The changing paradigm of project management », *International Journal of project management*, n° 25, pp. 266-274
- Rosemberg M., 2000, *Le marketing urbain en question*, Anthropos
- Semoud N., 2007, *La réception sociale de l'urbanisme*, L'Harmattan
- Söderström O. (éd), 2000, *L'usage du projet*, Payot