



L'administration parisienne face à la concertation : le cas du Plan local d'urbanisme

David Guéranger, François-Mathieu Poupeau

► To cite this version:

David Guéranger, François-Mathieu Poupeau. L'administration parisienne face à la concertation : le cas du Plan local d'urbanisme. Belin. Paris sous l'oeil des chercheurs, Belin, pp.157-167, 2007. halshs-00309057

HAL Id: halshs-00309057

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00309057>

Submitted on 5 Aug 2008

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.

« L'administration parisienne face à la concertation : le cas du Plan local d'urbanisme »
David Guéranger, François-Mathieu Poupeau, chercheurs au LATTIS

L'exigence de concertation peut-elle mettre à mal la solidité de l'appareil administratif ? On est en droit de le supposer. La concertation s'accompagne en effet d'un faisceau de contraintes fortes pour les agents qui sont chargés de la mettre en oeuvre : surcroît de travail, identification des savoirs et compétences pour mener et animer une démarche participative, difficultés à gérer les contradictions éventuelles entre les demandes des habitants, problèmes d'articulation des propositions des citoyens avec les orientations impulsées par les élus... Elle laisse donc peser de fortes incertitudes, à même de déstabiliser les pratiques quotidiennes voire les modes d'organisation au sein de l'exécutif local.

A l'envers d'une telle analyse, nous voudrions montrer ici, en nous appuyant sur le cas du Plan local d'urbanisme de la Ville de Paris, comment l'administration sait aussi « garder la main » sur la procédure de concertation et pas simplement en subir passivement les contraintes. Du travail concret des agents autour de la concertation ressort en effet que cette dernière remplit deux types de fonctions pour l'administration. Tout d'abord, elle permet aux agents de démultiplier leur action en s'appuyant sur les instances de concertation, de « faire travailler » les conseillers de quartier. Éléments perturbateurs, contre-pouvoirs potentiels, ces derniers savent aussi se transformer pour un temps en collaborateurs, qui sont appréciés de l'appareil administratif en ce qu'ils permettent de remonter des informations cadrées que celui-ci n'a ni le temps ni les moyens de recueillir. La concertation remplit également une seconde fonction, plus politique. Rompant le « huis-clos » qui peut exister dans le quotidien entre le technicien et l' élu, elle fournit au premier un levier pour « rendre légitime » certaines de ses propositions, qui n'auraient peut-être pas trouvé d'écho si elles n'avaient été adoucies par la population. « Faire travailler », « rendre légitime », voici les deux dimensions d'un travail administratif que nous souhaitons présenter dans cette contribution, et qui nous invitent à sortir d'une lecture intuitive nécessairement simpliste et univoque.

Le Plan local d'urbanisme de Paris : un immense chantier de la concertation

Par ses enjeux et par l'intense effort de communication institutionnelle qui l'a accompagné, le Plan local d'urbanisme (PLU) constitue un objet intéressant pour étudier la concertation et ses effets sur l'appareil administratif. Celle-ci occupe en effet une place importante dans la démarche mise en oeuvre par la Ville de Paris, répondant en cela aux injonctions de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, qui oblige l'ensemble des collectivités locales à soumettre leur projet d'urbanisme à un public aussi large que possible.

Lancée en octobre 2001, c'est-à-dire rapidement après l'élection de Bertrand Delanoé au poste de maire, l'élaboration du PLU s'appuie sur un calendrier précis, serré, condition pour pouvoir tenir les délais qu'impose la nouvelle majorité municipale. Elle s'articule autour de trois phases distinctes¹. La première, le diagnostic, se déroule au cours de l'année 2002 et doit permettre d'identifier les grands enjeux d'urbanisme. Elle repose essentiellement sur les travaux de l'administration parisienne et, dans une moindre mesure, sur la sollicitation d'experts, universitaires pour la plupart. Au diagnostic succède le Plan d'Aménagement et de

¹ pour une chronologie synthétique du processus d'élaboration du PLU, voir figure 1

Développement Durable (PADD), souvent présenté comme l'innovation majeure introduite par la loi SRU. Énonçant les grands principes de l'aménagement parisien, il constitue en quelque sorte le volet politique, doctrinaire du PLU. Son élaboration s'étend tout au long de l'année 2003. Puis vient, théoriquement en dernière instance, le règlement proprement dit, corpus de règles juridiques, cartes et documents annexes qui concrétisent les principes directeurs du PADD en matière d'évolution urbaine. En pratique, les fonctionnaires de la ville, tout particulièrement ceux de la Direction de l'Urbanisme (DU), engagent leurs propres réflexions dès l'amorce du PLU. La rédaction du règlement s'achève fin 2004, à la veille du vote au Conseil de Paris de janvier 2005 qui entérine le document et lance la procédure d'enquête publique. Le document peut finalement être adopté dans les temps par la majorité municipale, en juin 2006.

Pour ce qui concerne la concertation proprement dite, les dispositifs sont nombreux et variés. Deux d'entre eux en constituent l'ossature. Le premier, qualifié de « concertation locale », sollicite les conseils de quartier (généralisés suite à la loi Démocratie de proximité votée en 2002) afin de recueillir leur avis sur l'avenir de leur quartier ainsi que leurs propositions d'aménagement concrètes. L'objectif formel est ici de saisir dans sa complexité la diversité et la richesse des territoires et des individus qui composent la ville. Le deuxième dispositif, qualifié de « concertation institutionnelle », consiste plutôt à s'entourer de grands partenaires institutionnels publics et privés (AP-HP, RATP, SNCF...) pour réfléchir, thème par thème, aux grands enjeux des vingt années à venir. Pour être complet, il faudrait ajouter à ces dispositifs un ensemble de manifestations (Etats Généraux du PLU), de réunions d'information ou de restitution, de formations, une enquête par questionnaire ; bref une batterie d'outils censés rapprocher le citoyen de la décision publique. Eu égard aux contraintes qui sont celles de cet ouvrage collectif, nous ne nous concentrerons dans le présent chapitre que sur la « concertation locale ».

En-dehors des réunions publiques, qui font surtout intervenir les élus, les associations ainsi qu'une partie de la population, la concertation est très largement pilotée par l'administration parisienne. D'une part, c'est elle qui a en charge la définition d'une méthode à même d'assurer le bon déroulement de la procédure. L'ensemble de la démarche est confié à quelques agents rattachés à une mission de la Direction de l'urbanisme (Mission communication et concertation), lesquels s'appuient sur un réseau de « correspondants PLU » désignés pour l'occasion et chargés d'une part d'animer le dispositif, d'autre part d'assurer l'interface avec les mairies d'arrondissement. Le calendrier et les outils que cette Mission élabore permettent aux 121 conseils de quartier tout juste créés de se mettre au travail, de janvier à avril 2003. Ceux-ci multiplient les séances, commissions ou réunions publiques, pratiquent recensions, balades ou inventaires et produisent au final un nombre considérable de suggestions (près de 14 000). Ce succès quantitatif n'est pas sans surprendre la Mission communication et concertation, qui était loin de parier sur un tel engouement. En sus de leur nombre colossal, ces demandes présentent un caractère très hétérogène, et ce à divers titres. Tout d'abord les sujets abordés sont très nombreux, beaucoup plus en tout cas que ceux suggérés par le « cahier des charges » initial². La Mission doit dès lors procéder à un important travail de regroupement thématique. Ensuite, beaucoup de demandes sortent du cadre du PLU stricto sensu. Il en va ainsi de celles, nombreuses, qui préconisent l'amélioration de l'offre de service de transports, prérogative de la RATP. L'hétérogénéité se retrouve enfin dans une répartition géographique fort inégale qui montre que les conseils de

² voir figure 2 pour la répartition des propositions par thèmes

quartier se sont emparés très différemment de la commande. Faute de statistique disponible sur ce point, les témoignages de nos interlocuteurs se rejoignent pour souligner l'avantage quantitatif des arrondissements périphériques sur les arrondissements centraux, et tout particulièrement des arrondissements du nord et de l'est parisien (18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}).

Pour traiter ce corpus d'informations à la fois pléthorique et hétérogène, l'administration parisienne doit imaginer et mettre en place un dispositif complexe, à même d'articuler les demandes des conseils de quartier aux projets et réflexions menés à l'échelle de la Ville de Paris. Il s'agit là d'une seconde phase, capitale elle aussi, d'intervention de l'appareil administratif. Le traitement des demandes est piloté par 5 groupes d'analyse, distinguant les thèmes de l'espace public, du patrimoine, des jardins et espaces verts, du commerce et des réserves pour équipement. Composés pour l'essentiel de fonctionnaires parisiens, de quelques membres des cabinets concernés, parfois de représentants de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), plus rarement d'experts externes à l'administration, leur travail est décisif puisqu'ils doivent statuer sur les délais, réfléchir à une classification plus fine des demandes, définir les types de réponses possibles qui seront ensuite intégrées dans les documents finaux.

La concertation et ses usages par l'appareil administratif

Il va sans dire que la complexité de ce mode opératoire, alliée à la nécessité de réagir rapidement, fait peser d'importantes contraintes sur l'appareil administratif. Le travail exigé bouscule le quotidien des services, qui doivent prendre connaissance de chacune des propositions émises et les expertiser. Il capte de l'énergie, perturbe les routines, modifie les emplois du temps, crée du stress et de l'incertitude pour tenir les délais. Sans nier cet aspect éprouvant voire anxigène de la concertation, nous voudrions pointer ici une autre dimension, qui souligne plutôt l'avantage que l'administration peut aussi tirer de la démarche. En jouant un rôle capital à la fois en amont (élaboration de la méthode) et en aval (traitement des demandes), celle-ci sait également mobiliser la concertation au service de sa propre vision et l'utiliser dans ses relations avec l'ensemble des protagonistes qui « produisent » le PLU.

Faire travailler : la concertation comme supplétif au travail administratif

La concertation revêt un premier intérêt pour l'administration : elle lui permet de démultiplier son action en utilisant le travail d'autres acteurs, parmi lesquels les conseillers de quartier. L'existence de cette forme de « sous-traitance » de fait est rendue efficace par l'important travail de cadrage et de formatage, qui permet – au risque ici d'être un peu provocateur – de faire des conseillers de quartier de quasi « contractuels » au service de l'administration.

Dès le départ, la concertation pose aux citoyens autant qu'aux agents un problème opératoire : comment doit-on s'y prendre ? Cette question est abordée au sein d'un « comité technique PLU », groupe de fonctionnaires réunissant, autour du service pilote de la Direction de l'urbanisme, les « correspondants PLU » désignés en arrondissement. Sa tâche essentielle consiste à réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour accompagner la procédure de concertation, c'est-à-dire concrètement pour mobiliser, informer, conseiller, (re)cadrer les réflexions des conseillers de quartier ; bref pour stimuler et canaliser leur travail. Les moyens développés se montrent d'autant plus légitimes et efficaces qu'ils répondent dès le départ à une demande des acteurs « de terrain », particulièrement démunis face au caractère inédit de la mission mais soucieux pourtant de la mener à bien. L'administration met donc au point

plusieurs types d'outils pour assister les correspondants PLU et les conseillers de quartier. Le premier est constitué des documents de cadrage général, qui revêtent plusieurs formes : un film réalisé pour les besoins du PLU et de la concertation qui présente en une dizaine de minutes la démarche, les enjeux importants ainsi que les thèmes à privilégier ; un guide – également appelé le « kit » de la concertation – qui regroupe les consignes écrites sur la bonne manière de faire, sur la démarche, le calendrier, l'objet de la concertation, le type de questionnement posé, etc. A ces documents de cadrage s'ajoutent des actions de formation aux acteurs en arrondissement, à la fois correspondants PLU et conseillers de quartier.

Il est important de noter que ces éléments de méthode voulus et recherchés *ex ante* vont avoir un effet décisif sur le format et la nature des propositions formulées. Celles-ci doivent en effet respecter certains thèmes spécifiques (définis par l'administration), pointer des solutions plutôt que soulever des problèmes, se cantonner à l'échelle locale plutôt que se projeter à une échelle plus large, intervenir physiquement sur l'espace plutôt qu'agir sur d'autres leviers. La méthode retenue autant que les propositions elles-mêmes répondent donc largement aux objectifs fonctionnels associés à la démarche, c'est-à-dire au souci d'éviter le hors sujet ou l'enlisement des discussions et de permettre une exploitation la plus facile et la plus rapide qui soit. Au final, quand bien même un nombre important de propositions ne relèvent pas du PLU proprement dit, il faut souligner qu'elles peuvent malgré leur nombre colossal être traitées par l'appareil administratif qui réussit, pour chacune d'entre elles, non seulement à fournir une réponse mais plus encore à la motiver.

Apparaît alors le second rôle tout aussi crucial joué par l'administration, en aval des débats cette fois. C'est en effet au sein de l'appareil administratif que sont triées et orientées les demandes, dans différents services. C'est ce même appareil administratif qui élabore les réponses correspondantes. Ce sont encore les agents qui apprécient les critères de choix, jugent de l'opportunité des demandes, réorientent certaines d'entre elles, comblent le cas échéant certains déséquilibres géographiques. Si ce travail ne surprendra pas au regard de la division traditionnelle des tâches entre administration et politique, il faut toutefois noter que l'opération d'instruction des demandes se déroule non seulement à l'abri du regard des conseils de quartier qui n'ont, sauf exception, aucun mot à dire sur les critères retenus au moment de la décision³, mais aussi très largement sans intervention du politique, qui n'a matériellement ni le temps ni les moyens de contrôler ce travail colossal dans des délais si contraints. Elle montre bien la division du travail à l'œuvre *in fine* entre des décideurs (l'administration) et des informateurs (les conseils de quartiers) qui n'ont désormais plus leur place dans le processus de délibération. Elle montre également et surtout comment les propositions peuvent, moyennant un cadrage effectif en amont, servir le travail administratif : elles alimentent ici les inventaires et les bases de données sur le patrimoine bâti ou sur les arbres remarquables, elles complètent là la liste des espaces ciblés par une politique préexistante (la végétalisation verticale par exemple), elles consolident encore les diagnostics relatifs à des problèmes (les conflits d'usages de l'espace viaire) ou des territoires (la monoactivité dans une partie du 11^{ème} arrondissement) spécifiques.

³ la seule exception est, à notre connaissance, la mobilisation des conseils de quartier du 20^{ème} arrondissement, suite au retour qui leur est fait de leurs propositions. Mécontents de constater qu'une grande partie d'entre elles ont été oubliées (notamment les questions relatives à la protection patrimoniale), leurs représentants exigent de pouvoir rencontrer des fonctionnaires de la Direction de l'urbanisme pour comprendre les raisons de leurs décisions. Cette rencontre permet de discuter des critères voire de réintégrer des propositions qui avaient été initialement rejetées

Rendre légitime : la concertation à l'appui des demandes de l'appareil administratif

La concertation a une autre vertu pour l'appareil administratif : elle lui permet de maintenir une relative autonomie de décision vis-à-vis des élus et de mieux défendre certains choix qu'il estime être nécessaires pour l'avenir de la capitale. Ceci a de quoi surprendre, dans un contexte un peu particulier, celui d'une volonté de « reprise en main » de l'administration par les élus de la nouvelle majorité municipale⁴. La cohabitation voire la concurrence entre deux modalités de délibération démocratique - la voie représentative et la voie participative - ouvre en effet à l'appareil administratif des espaces nouveaux pour s'immiscer dans le jeu décisionnel. Elle lui permet de « rendre légitime » ses propres propositions, soit par la mise sur l'agenda politique de problèmes qu'il avait déjà identifiés, soit par la reprise partielle ou totale de programmes ou d'actions qu'il avait déjà étudiés.

Le cas des Protections Villes de Paris (PVP), liste de bâtiments que la Ville souhaite préserver au titre de leur intérêt architectural, est un bon exemple qui illustre comment la concertation facilite la mise sur l'agenda politique d'un problème porté initialement par l'appareil administratif ou, à tout le moins, comment elle lui donne une plus large ampleur. Bien qu'étant aujourd'hui totalement appropriées par les élus parisiens, les PVP n'ont jamais fait vraiment partie des préoccupations de la nouvelle majorité municipale. Celle-ci compte peu d'élus s'intéressant au thème du patrimoine et se détourne quelque peu d'un « objet » politique aux connotations « conservatrices » et qui est peu valorisant pour une équipe souhaitant incarner le renouvellement urbain. Les réticences l'emportent sur l'adhésion. Dans ce contexte, la mesure PVP est plutôt portée par certains pans de l'appareil administratif, en particulier par l'Atelier Parisien d'Urbanisme qui a œuvré depuis le début des années 1990 à la préservation d'une partie du tissu urbain et qui souhaite généraliser certaines mesures de protection expérimentales. La phase de diagnostic réalisée en arrondissement, qui définit les thèmes de la concertation, puis le succès rencontré par les questions patrimoniales auprès des conseils de quartier⁵ donnent une occasion de mettre en relief un « problème patrimonial » et de démontrer par la même occasion l'utilité d'un outil *ad hoc*, la PVP, permettant de répondre aux souhaits des habitants. A cette occasion, l'administration fait preuve de sa capacité à jouer de la légitimité « habitante » pour faire passer une mesure qui ne suscitait guère d'enthousiasme au début de la mandature.

Le traitement des 14 000 propositions des conseils de quartier constitue un autre moment permettant à l'administration de mobiliser la démocratie participative pour mieux faire valoir ses propres options. Comme nous l'avons déjà mentionné, de 2003 à 2005, plusieurs services administratifs ou commissions *ad hoc* sont chargés d'apporter une réponse circonstanciée aux demandes des habitants. Ces groupes fonctionnent de manière très autonome. Les élus et les représentants des cabinets y sont peu présents, voire parfois totalement absents, la tâche de traitement requérant un travail considérable, souvent parcellisé, distribué entre services, qui rend impossible toute supervision directe. Dans cette configuration de travail, l'administration dispose donc d'une grande latitude pour essayer de faire passer d'anciens projets qui, revêtant les habits de la concertation en quartier, disposent d'une légitimité nouvelle. Il peut s'agir ici de la création d'un jardin déjà souhaitée par la DPJEV (Direction des Parcs, Jardins et Espaces Verts), là de l'instauration d'une protection sur un bâtiment déjà repéré par l'Apur... Sur ce plan, la « nécessité » - qui pèse autant sur les services administratifs que sur les élus -

⁴ Pierre-Eric Spitz, « L'administration parisienne, de la noblesse d'Etat à l'entreprise de services », *Pouvoirs*, n°110, 2004, pages 115-128

⁵ près de 5 000, ce qui représente environ le tiers des demandes totales (cf encadré)

de montrer que les propositions des conseils de quartier ont été en grande partie prises en compte peut jouer en faveur de l'administration lorsque certains de ses projets correspondent peu ou prou aux demandes formulées dans le cadre de la concertation.

Conclusion

« Faire travailler » et « rendre légitime » sont deux fonctions latentes⁶ de la concertation qui permettent à l'appareil administratif parisien de convertir l'« injonction participative » en ressource dans son travail quotidien. Si ces fonctions sont « latentes », c'est précisément parce que les usages qui sont faits de la concertation ne manifestent à proprement parler aucune volonté d'instrumentalisation ou de détournement de ses objectifs. Comment le pourraient-ils d'ailleurs, dans un contexte marqué par l'invention permanente et la gestion de l'urgence ? Au contraire, ces fonctions émergent progressivement, à mesure que les agents s'engagent avec application dans le travail qu'on leur demande.

La première fonction aboutit – en forçant le trait – à transformer les conseils de quartier en « services déconcentrés » de la Direction de l'urbanisme (DU). D'une certaine manière, la DU se dote pour un temps de subdivisions territoriales qu'elle n'a pas, contrairement à d'autres directions. Cette remarque ne signifie en aucune manière que les relations avec les conseils de quartiers sont pacifiées et que ces derniers sont des interlocuteurs dociles. Des différends peuvent apparaître, des rapports de forces s'instaurer, des négociations s'imposer, en fonction des acteurs locaux et de leur propension à accepter ou non les règles du jeu définies sans eux. La seconde fonction latente concerne plus directement les élus dès lors qu'elle affecte les formes de la légitimation politique. Recevoir l'« onction » d'un conseil de quartier dans la prise en compte d'un problème, arguer de ses préoccupations pour faire avancer un dossier sont autant d'éléments qui permettent à l'administration de jouer sur un autre registre que celui, classique, de l'expertise et de la connaissance présumée du terrain.

Appréhender ainsi la concertation permet de sortir de l'alternative fréquente qui s'impose sur ce sujet entre la dénonciation radicale et l'enthousiasme naïf. La concertation ne se réduit pas à un pur acte de communication politique ou à un « écran de fumée ». Une fois mise en œuvre, une fois prise au sérieux par les acteurs qui la portent, ses demandes deviennent des objets de connaissance et de négociation qui rentrent dans les circuits de décision traditionnels ou plus nouveaux. La concertation n'est pas non plus cette démarche dont certains estiment qu'elle révolutionnerait la délibération collective. Des fonctions sont assignées aux uns et aux autres, reflets d'une division du travail qui distribue les rôles. Des outils de cadrage sont élaborés, qui bordent l'espace de la prise de parole. C'est dans cet entre-deux de l'analyse qu'il nous semble nécessaire de replacer la concertation pour comprendre ses usages dans la décision publique.

⁶ au sens où l'entendent les fonctionnalistes, c'est-à-dire des fonctions qui ne découlent d'aucune intentionnalité de la part des acteurs (R.K. Merton, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon, 1965). Il est toutefois évident que, ponctuellement, l'administration peut aussi faire preuve d'une capacité à manipuler les autres acteurs, population ou élus, pour faire passer ses priorités

Fig. 1. La place de la concertation locale dans le processus d'élaboration du PLU⁷

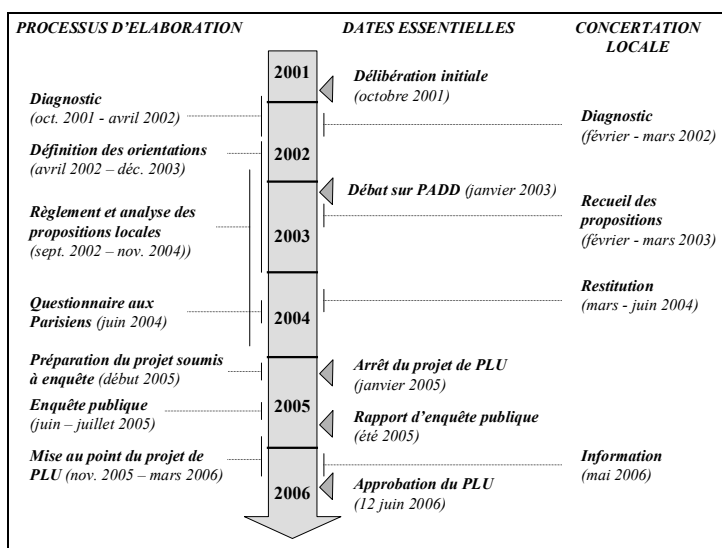
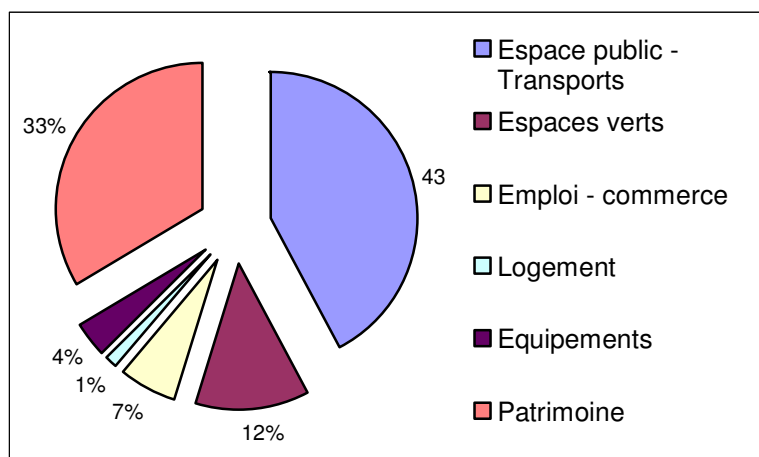


Fig. 2. Répartition des propositions des conseils de quartier⁸



⁷ d'après un schéma élaboré par la Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris

⁸ source : Ville de Paris, « Première consultation, Conférence de presse de Bertrand Delanoë », 4 mai 2004