

Université de Montréal

**La légitimité des parties prenantes dans l'aménagement  
des villes**

**Éthique de la conduite des projets urbains**

par Laurent Viel

École d'architecture, École d'urbanisme et d'architecture de paysage  
Faculté de l'aménagement

Thèse présentée  
en vue de l'obtention du grade de *Philosophiae Doctor* (Ph.D.)  
en Aménagement

Février, 2017

© Laurent Viel, 2017



## RESUME

Les projets urbains – appelés aussi projets d’aménagement urbain ou opérations d’aménagement – sont largement tributaires de la participation accrue d’une multitude de parties prenantes, dont les atouts pour le projet et les revendications vis-à-vis de celui-ci peuvent être complémentaires et/ou contradictoires. Dans ce contexte quel degré de priorité accorder à telle ou telle partie prenante ? Pour y parvenir, les porteurs d’un projet sont appelés à évaluer la légitimité de ces parties prenantes. Afin d’examiner ce concept, l’étude fait appel au croisement de textes issus de corpus théoriques autres que les corpus classiques de l’urbanisme et des études urbaines : ceux de la théorie des *stakeholders* dans le domaine du management organisationnel et de l’éthique des affaires ; du modèle des *cités*, ancré dans la sociologie pragmatique ; et des théories de la justice. Puis elle confronte les enseignements de ces théories à l’analyse empirique d’un cas pratique virtuel, créé pour les besoins de cette recherche. L’aller-retour entre la théorie et des mises en situation concrètes, mettant souvent en avant des tensions entre légitimités concurrentes, permet d’affiner les principes éthiques à la base de ces légitimités, selon une méthode inspirée de celle de l’équilibre réflexif. L’analyse montre que la légitimité d’une partie prenante résulte d’un raisonnement s’appuyant sur une norme d’efficacité ou sur une norme éthique, idéalement compatibles dans le cadre d’une éthique de responsabilité. Dans la première approche (l’efficacité) le porteur du projet sera principalement attentif aux *capacités d’action* des parties prenantes sur le projet, incluant la capacité de représentativité, les capacités légales (titres, droits, liens contractuels), les savoirs et savoir-faire (expertise, compétences), la créativité, les ressources matérielles et financières, et la capacité à engager. Dans la deuxième approche (éthique) le porteur de projet sera principalement attentif aux *revendications légitimes* des parties prenantes vis-à-vis du projet : les revendications de bien-être global, de capacités (autonomie, libertés, possibilités offertes aux individus, avantages socio-économiques), de liens communautaires (valeurs et traditions), de bien-être d’autrui et les revendications environnementales. La recherche permet alors de faire émerger six principes éthiques pour l’évaluation de la légitimité : l’utilité globale, le respect de la liberté, l’équité, la solidarité (et la tolérance), le *care* et la responsabilité environnementale. Alors que les théories de l’urbanisme – dont l’un des objets principaux est pourtant l’analyse critique des processus de fabrication des villes – se

sont peu intéressées aux principes normatifs à la base de ces processus, cette recherche propose un cadre conceptuel utile aux chercheurs et aux professionnels pour porter un jugement, notamment en termes éthiques, sur les décisions relatives à la prise en compte des parties prenantes dans les projets urbains. En faisant cela, elle contribue à jeter les bases d'une éthique de la conduite des projets urbains.

**Mots-clés** : urbanisme, éthique, projet urbain, opération d'aménagement, aménagement urbain, parties prenantes, *stakeholders*, acteurs, participation, légitimité

## ABSTRACT

Urban projects - also referred to as urban development projects - are largely dependent on the increased involvement of a multitude of stakeholders, whose assets for, and demands on, the project may be complementary and / or contradictory. In this context, how much priority should be given to different stakeholders? To answer this question, project leaders are called upon to assess the legitimacy of these stakeholders. To examine this concept, the study calls upon the crossing of texts from theoretical corpuses other than the classic corpus of urban planning and urban studies: those of stakeholder theory in the field of organizational management and business ethics; the model of the « cités », anchored in pragmatic sociology; and theories of justice. Then it confronts the lessons of these theories with the empirical analysis of a virtual practical case created for the purpose of this research. The round-trip between theory and concrete situations, often emphasizing tensions between competing legitimacies, makes it possible to refine the ethical principles underlying these legitimacies, through a method inspired by that of reflexive equilibrium. The analysis shows that the legitimacy of a stakeholder results from reasoning based on an efficiency standard or on an ethical standard, ideally compatible in the context of an ethics of responsibility. In the first approach (effectiveness) the proponent will be mainly attentive to the stakeholders' capacities for action on the project, including representativeness, legal capacities (titles, rights, contractual links), knowledge and know-how (expertise, skills), creativity, material and financial resources, and the ability to engage other stakeholders into the project. In the second (ethical) approach, the project proponent will be mainly attentive to the legitimate demands of stakeholders on the project: demands for global well-being, capability building (autonomy, freedoms, opportunities for individuals, socio-economic benefits), community ties (values and traditions of large and small communities), well-being of others and environmental claims. The research then enables the emergence of six ethical principles for the assessment of legitimacies: global utility, respect for freedom, equity, solidarity (and tolerance), care and environmental responsibility. While the theories of planning and urban studies - one of the main objects of which is the critical analysis of the manufacturing processes of cities - have paid little attention to the normative principles underlying these processes, this research proposes a conceptual framework that is useful for researchers and professionals to make a judgment, especially in terms of ethics, on decisions concerning the consideration of stakeholders in

urban projects. In doing so, it helps to lay the foundations for an ethic of the conduct of urban projects.

**Keywords:** urban planning, town planning, urban project, urban development, stakeholders, participation, legitimacy, justice, ethics, urban ethics

# TABLE DES MATIERES

<b>RESUME .....</b>	<b>I</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>III</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>V</b>
<b>Liste des figures.....</b>	<b>VIII</b>
<b>Liste des tableaux .....</b>	<b>IX</b>
<b>Liste des situations .....</b>	<b>X</b>
<b>Liste des sigles et des abréviations .....</b>	<b>XII</b>
<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>XIV</b>
<b>AVANT-PROPOS : LES MOTIVATIONS DE CETTE RECHERCHE .....</b>	<b>XVI</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 - PRINCIPAUX CONCEPTS .....</b>	<b>4</b>
1.1. Le projet urbain .....	4
1.2. Les parties prenantes des projets urbains .....	10
1.3. Le porteur de projet et ses différentes figures .....	11
1.4. Les modalités de la mobilisation : la participation et la collaboration .....	13
<b>CHAPITRE 2 - ÉTUDES DE CAS EXPLORATOIRES .....</b>	<b>16</b>
2.1. Objectifs des études de cas exploratoires .....	17
2.2. Principaux résultats des études de cas exploratoires .....	19
2.3. Enseignements des études de cas exploratoires.....	21
<b>CHAPITRE 3 - ANALYSE DE LA LITTÉRATURE.....</b>	<b>24</b>
3.1. De l'urbanisme rationnel au <i>collaborative planning</i> .....	24
3.2. La théorie des <i>stakeholders</i> .....	38
<b>CHAPITRE 4 - METHODOLOGIE.....</b>	<b>51</b>
4.1. Question de recherche et cadre conceptuel.....	51
4.2. Posture du chercheur .....	53
4.3. Stratégie de recherche.....	55

<b>CHAPITRE 5 - LA REQUALIFICATION D'UN QUARTIER ENCLAVE (CAS VIRTUEL) .....</b>	<b>82</b>
5.1. Le contexte et les enjeux .....	82
5.2. Le projet.....	85
5.3. Les parties prenantes .....	87
<b>CHAPITRE 6 - SUR LES PRINCIPES D'ETHIQUE ET D'EFFICACITE (RESULTAT PRELIMINAIRE) 93</b>	
6.1. Normes d'éthique et d'efficacité .....	93
6.2. Compatibilité des normes éthiques et d'efficacité dans l'éthique de responsabilité ..	95
<b>CHAPITRE 7 - LEGITIMITE DES PARTIES PRENANTES RELATIVE A LEURS CAPACITES D'ACTION (RESULTAT 1).....</b>	<b>99</b>
7.1. Légitimité des actions (1 <sup>er</sup> cadre conceptuel ancré dans la sociologie pragmatique).	99
7.2. Confrontation du premier cadre conceptuel à l'observation empirique .....	100
7.3. Synthèse : typologie des capacités d'action légitime .....	122
<b>CHAPITRE 8 - LEGITIMITE DES PARTIES PRENANTES RELATIVE A LEURS REVENDICATIONS (RESULTAT 2).....</b>	<b>124</b>
8.1. L'étendue du concept de « revendication » .....	125
8.2. Introduction aux théories de l'éthique retenues (2 <sup>ème</sup> cadre conceptuel).....	128
8.3. Confrontation du 2 <sup>ème</sup> cadre conceptuel à l'observation empirique .....	135
8.4. Synthèse : typologie des attentes légitimes .....	197
<b>CHAPITRE 9 - DISCUSSION.....</b>	<b>199</b>
9.1. Les capacités d'action légitimes des parties prenantes.....	199
9.2. Les revendications légitimes des parties prenantes .....	204
9.3. L'engagement comme troisième attribut des parties prenantes.....	214
9.4. Deux propriétés de la légitimité d'une partie prenante.....	216
9.5. Les principes à la base des légitimités des parties prenantes .....	217
9.6. Les enjeux éthiques de la participation et de la collaboration .....	225
9.7. Implications théoriques et pratiques, portée et limites de la recherche .....	229
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>237</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>243</b>
<b>TABLE DES MATIERES DETAILLEE .....</b>	<b>I</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>V</b>



Annexe 1 : Modèles d'identification des parties prenantes ( <i>stakeholders</i> ) .....	vi
Annexe 2 : Présentation succincte des projets réels ayant inspiré les mises en situation....	xiii
Annexe 3 : Tableau de correspondance entre les situations décrites dans le projet de Claytown et les projets urbains réels desquels elles sont inspirées .....	xix
Annexe 4 : Article portant sur les études de cas exploratoires .....	xxii
Annexe 5 : Copie du chapitre de livre relatif aux résultats préliminaires de la recherche	xxiii

## LISTE DES FIGURES

Figure 1	La notion polysémique de « projet urbain » : ses différentes natures (1/2).....	4
Figure 2	La notion polysémique de « projet urbain » : ses différentes échelles (2/2) .....	6
Figure 3	L'échelle de la participation citoyenne d'Arnstein.....	18
Figure 4	Revue de lecture sur la participation dans les théories sur la Ville .....	35
Figure 5	Les attributs des parties prenantes selon le <i>stakeholder salience model</i> .....	46
Figure 6	Les types de parties prenantes selon le <i>stakeholder salience model</i> .....	47
Figure 7	La légitimité « opère sur un continuum ».....	49
Figure 8	Le cadre conceptuel de la recherche.....	52
Figure 9	La stratégie de recherche du projet.....	58
Figure 10	Plan de situation du quartier de Claytown au sein de Laville .....	82
Figure 11	Cœur du quartier de Claytown – Etat de l'existant .....	84
Figure 12	Cœur de quartier de Claytown – projet .....	86
Figure 13	Diagramme organisationnel du projet de Claytown.....	87
Figure 14	Représentation simplifiée de l'équipe projet au sein de la municipalité .....	88
Figure 15	Rapport entre normes éthiques et d'efficacité selon l'éthique de responsabilité	97
Figure 16	Représentation des attributs d'une partie prenante (version provisoire) .....	215
Figure 17	Représentation des attributs d'une partie prenante (version intermédiaire) .....	215
Figure 18	Représentation des attributs d'une partie prenante (version finale) .....	216
Figure 19	Les attributs d'une partie prenante objet d'une évaluation de leur légitimité ..	238
Figure 20	Les formes de légitimité en présence dans les projets urbains.....	240
Figure 21	Photo aérienne de la ville de Rennes (utilisée pour la Figure 10).....	xiv
Figure 22	Photo aérienne de Cleunay à Rennes (base des Figures 11 et 12).....	xiv
Figure 23	Orthophotographie de Cleunay à Rennes (base des Figures 11 et 12).....	xv
Figure 24	Montage réalisé à partir des plans du projet de Cleunay de 2009 .....	xvi

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau I	Les parties prenantes d'un projet urbain (exemples).....	11
Tableau II	Apports des textes sur les mouvements urbains .....	25
Tableau III	Apports des textes sur le rapport TIC - globalisation - urbanisme .....	26
Tableau IV	Apports des textes sur le développement urbain durable.....	27
Tableau V	Apports des textes sur la crise de la démocratie représentative.....	28
Tableau VI	Apports des textes sur la gouvernance urbaine.....	29
Tableau VII	Apports des théories du <i>collaborative planning</i> .....	32
Tableau VIII	Apports des théories concurrentes au <i>collaborative planning</i> .....	34
Tableau IX	Situations conditionnant le choix de différentes méthodes de recherche .....	59
Tableau X	Avantages et limites des outils mobilisés .....	64
Tableau XI	Les « cités » et les philosophes associés (1 <sup>er</sup> cadre conceptuel).....	67
Tableau XII	Les théories de la justice retenues pour la recherche (2 <sup>ème</sup> cadre conceptuel).....	73
Tableau XIII	<i>Principes supérieurs et états de grand</i> du modèle des cités .....	99
Tableau XIV	Légitimités relatives aux capacités d'agir des PP et à leur engagement.....	123
Tableau XV	Principes éthiques issus des théories de la justice (2 <sup>ème</sup> cadre conceptuel).....	132
Tableau XVI	Les biens premiers selon Rawls.....	148
Tableau XVII	Légitimités relatives aux attentes des parties prenantes .....	198
Tableau XVIII	Principes de la bioéthique / principes issus de cette recherche.....	221
Tableau XIX	Typologie des légitimités des parties prenantes dans les projets urbains .....	239
Tableau XX	Principes d'action et légitimité des parties prenantes .....	241

## LISTE DES SITUATIONS

Situation 1 - Sur l'imbrication des normes éthiques et d'efficacité.....	94
Situation 2 - Sur l'opposition apparente entre normes éthiques et d'efficacité .....	95
Situation 3 - Sur l'éthique de responsabilité (versus l'éthique de conviction) .....	97
Situation 4 - Sur la représentativité (versus le portage d'un intérêt particulier).....	101
Situation 5 - Sur les capacités légales : droit de propriété versus droit d'expropriation .....	103
Situation 6 - Sur les capacités légales : liens contractuels .....	104
Situation 7 - Sur le renom (versus la représentativité).....	106
Situation 8 - Sur la possession d'objets désirables .....	109
Situation 9 - Sur l'expertise et les compétences des professionnels.....	111
Situation 10 - Sur l'expertise d'usage (versus la manipulation).....	112
Situation 11 - Sur l'expertise d'usage (versus le renforcement de l'autonomie).....	113
Situation 12 - Sur le respect de la hiérarchie (versus les capacités légales et l'expertise) .....	115
Situation 13 - Sur le respect des traditions (versus l'expertise).....	116
Situation 14 - Sur la créativité (versus l'expertise).....	118
Situation 15 - Sur l'engagement et sur la capacité à engager (versus la représentativité).....	120
Situation 16 - Sur l'étendue du concept de revendication .....	125
Situation 17 - Sur la maximisation de l'utilité (versus les droits à la santé et au travail).....	137
Situation 18 – Sur les conceptions substantialiste et procédurale de l'intérêt général .....	143
Situation 19 - Sur le respect des libertés de base (la liberté d'expression).....	150
Situation 20 - Sur l'équité et le principe de différence (versus l'utilitarisme).....	152
Situation 21 - Sur le principe de différence (versus l'environnement et l'autonomie).....	154
Situation 22 - Sur le renforcement des capacités (dimension de possibilité).....	159
Situation 23 - Sur le renforcement des capacités (dimension procédurale) .....	160
Situation 24 - Sur le respect de la propriété personnelle (le cas de l'expropriation) .....	166
Situation 25 - Sur le respect de la propriété personnelle et le phénomène NIMBY .....	167
Situation 26 - Sur le respect de la propriété personnelle et les subventions publiques .....	170
Situation 27 - Sur le droit de propriété : propriété du travail et propriété intellectuelle.....	171
Situation 28 – Sur la solidarité communautaire (versus la liberté et le droit de propriété) ....	178

Situation 29 – Sur la solidarité au sein d’une communauté (versus l’équité et l’efficacité) ..	179
Situation 30 – Sur le <i>care</i> (versus l’équité et les principes communautariens) .....	186
Situation 31 – Sur le <i>care</i> (versus respect de l’autonomie) .....	188
Situation 32 – Sur la préservation de l’environnement (versus l’équité).....	195

## LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS

ABF	Architecte des Bâtiments de France
DUP	Déclaration d'utilité publique
Etc.	Et cætera
HLM	Habitation à loyer modéré
Loi MOP	Loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique
MOT	Multi organisation temporaire
NIMBY	<i>Not in my backyard</i>
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
OPH	Office public de l'habitat
OPQU	Office professionnel de qualification des urbanistes
ORI	Opération de restauration immobilière
PP	Partie prenante
PAE	Plan d'aménagement d'ensemble
PLU	Plan local d'urbanisme
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PMI	<i>Project management institute</i>
PPU	Programme particulier d'urbanisme
PUP	Projet urbain partenarial
QDS	Quartier des spectacles de Montréal
QIM	Quartier international de Montréal
SEM	Société d'économie mixte
SPLA	Société publique locale d'aménagement
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Program
ZAC	Zone d'aménagement concerté

*A mon père*

## REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont tout d'abord à mon directeur de recherche, Gonzalo Lizarralde, pour son soutien infailible, son ouverture d'esprit, son implication exemplaire auprès de moi comme des autres étudiants qu'il encadre, sa persévérance, son efficacité, ses idées souvent lumineuses. Sans lui, ce travail n'aurait jamais vu le jour.

Mes pensées vont aussi à la Faculté de l'Aménagement et son personnel d'encadrement, en particulier Paul Lewis, Tiiu Poldma, Clément Demers, et Michel-Max Raynaud, qui ont su avoir une oreille attentive et me faire part de leurs conseils éclairés dans les bons moments. Merci à Simone Zriel et Mirlande Félix pour leur soutien au cours de ces années.

En dehors de la faculté, mes remerciements vont d'abord à Mario Bourgault, de l'École Polytechnique de Montréal, qui a su s'intéresser à un domaine aussi éloigné du sien et m'apporter les précieux conseils d'un regard extérieur quand il le fallait.

Un immense merci aussi au Centre de recherche en éthique de Montréal (CRÉ) pour son soutien financier, et surtout pour la qualité du séminaire que j'ai eu la chance d'y suivre, qui a largement influencé le contenu de cette thèse. Merci en particulier à Peter Dietsch, pour son ouverture et la qualité de ses conseils.

Toute ma gratitude à Guy Rocher, professeur émérite retraité au Département de sociologie de l'Université de Montréal, dont j'ai eu l'honneur de recevoir la bourse d'excellence attribuée par la Faculté des Études Supérieures.

Merci à toute la joyeuse équipe du Groupe de recherche IF. J'ai une pensée toute particulière pour mes chers camarades de bureau et amis Benjamin et Michel.

Merci à tous ceux d'ici et de là-bas, amis doctorants de l'Université de Montréal et d'ailleurs, sans qui la motivation pour persévérer dans cette épreuve n'aurait pas tenu. J'ai une pensée particulière et affectueuse pour Jhonny, Claire, Claudia, Nada, Cécile, Caroline, Pauline, Sylvain.

Aussi et surtout j'ai une pensée très émue pour mes parents, et pour leur indéfectible soutien dans ce doctorat comme dans la vie. Merci à vous. Un merci tout particulier à mon père, dont la



réunion en une seule et même personne d'autant de savoirs, de dévouement, de pédagogie et de modestie continuera de susciter mon admiration pour toujours. Cette thèse lui doit tellement.

Enfin j'ai une pensée toute aussi émue pour ma chère famille : Eva, Léo et notre petite Émie. Sans le savoir, vous avez été la source de toute motivation dans cette difficile entreprise. Merci.

## AVANT-PROPOS : LES MOTIVATIONS DE CETTE RECHERCHE

Ma recherche se situe à la croisée des disciplines de l'urbanisme, de la gestion de projets, de la sociologie et de la philosophie. Il s'agit en soi du principal défi de cette recherche. Ce choix est justifié par un cursus académique dans les deux premières disciplines et par une expérience professionnelle en tant qu'urbaniste chargé de conduire des projets d'aménagement urbain au sein de la collectivité de Rennes Métropole. Au regard de cette expérience professionnelle et de l'observation de pratiques alternatives ailleurs, notamment en France et au Québec, je perçois l'urbanisme comme une activité chargée de valeurs, où l'éthique doit occuper une place essentielle. Or peu de textes académiques adoptent la perspective éthique d'un urbaniste ou d'un aménageur face aux autres parties prenantes du projet. Dans cette thèse je propose d'établir des ponts entre les théories de la ville et des champs théoriques distincts. D'abord un pont entre les théories de la ville et la théorie des parties prenantes dans le domaine du management organisationnel et de l'éthique des affaires. Le recours à la sociologie par les urbanistes est plus fréquent mais je propose dans cette thèse un deuxième pont entre l'urbanisme et le modèle sociologique des *Cités* développé par Boltanski et Thévenot, puis Boltanski et Chiapello, qui s'est révélé d'une richesse extraordinaire pour mettre une lumière sur les rapports entre parties prenantes des projets urbains. En outre, si la question de la justice est souvent présente dans la littérature en urbanisme, peu d'études ont cherché à établir un pont solide entre les théories éthiques de la justice et l'urbanisme. Établir ces ponts théoriques constitue le premier défi de cette recherche. Le second défi consiste à nourrir les professionnels de l'aménagement et les élus des villes d'un de repères éthiques utile pour l'action. Les mises en situation concrètes figurant dans la thèse sont là pour toujours raccrocher la théorie à la réalité du travail de terrain des urbanistes et autres professionnels de l'aménagement. Ce faisant, la thèse espère contribuer à jeter les bases d'une éthique de la conduite des projets d'aménagement urbain.

A ce jour, cette recherche a fait l'objet de deux principales publications. La première porte sur l'étude de cas exploratoire de la présente recherche. L'article est fourni en annexe à la présente thèse dans son intégralité (Annexe 4).

Viel, L., Lizarralde, G., Maherzi, F. A., & Thomas Maret, I. (2012). *L'influence des parties prenantes dans les grands projets urbains. Les cas du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence*. Cybergeog : European Journal of Geography [En ligne], document 604, mis en ligne le 26 avril 2012, consulté le 30 décembre 2016, URL : <http://cybergeog.revues.org/25310> ; DOI : 10.4000/cybergeog.25310.

La seconde publication porte sur la restitution des résultats préliminaires de la recherche. Il s'agit d'un chapitre de livre fourni en annexe à la présente thèse dans son intégralité (Annexe 5).

Viel, L. (2014). *Légitimité des parties prenantes et projet urbain juste*. Dans A. Da Cunha & S. Guinand (Eds.), *Qualité urbaine, justice spatiale et projet* (pp. 143-156). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

En outre ce travail de recherche a fait l'objet de développements dans cinq autres publications réalisées entre 2010 et 2016 :

Viel, L., Gérardin, T., & Lafontaine, S. (2010). *Le Quartier des Spectacles - Secteur Place des Arts*. Etude de cas. Disponible en ligne : <http://www.repertoiregrif.umontreal.ca/FICHE.php?ID=35>

Viel, L. (2011). *La nécessité d'une approche de l'urbanisme par la notion de parties prenantes*. Article présenté au Premier colloque de la recherche étudiante en aménagement, 29 avril 2011, Université de Montréal, Montréal.

Cette présentation a obtenu le « prix du public » du colloque.

Viel, L. (2012). *La participation citoyenne au sein des projets d'architecture et d'urbanisme*. ARQ / Architecture Québec (159)

Lizarralde, G., Viel, L., Bourgault, M., & Drouin, N. (2012, 18-20 juin). *Who collaborates and innovates in architecture and urban design projects?* Article présenté à *18th ICE International Conference on Engineering, Technology and Innovation*, Munich.

Lizarralde, G., Bourgault, M., Drouin, N., & Viel, L. (2015). *Stakeholder Integration Champions and Innovation in the Built Environment*. Dans *Construction Innovation* (pp. 47-63): John Wiley & Sons, Ltd.



## INTRODUCTION

Un projet d'aménagement urbain – ou « projet urbain complexe » ou « opération d'aménagement » – désigne les processus de réalisation (depuis la formulation de la première idée jusqu'à la livraison) d'une intervention globale sur un morceau de ville. Il se caractérise moins par sa taille que par sa complexité, et par l'intervention décisive d'acteurs multiples (publics, privés, communautaires) ayant des intérêts parfois contradictoires (Bourdin, 2006; Merlin & Choay, 2005). Selon une approche moins descriptive et plus normative, le projet urbain désignerait aujourd'hui un « nouveau modèle d'action [...] fondé sur l'idée de coproduction de la ville » (2004 : 15). Ces attributs coïncident avec ceux de l'urbanisme concourant et participatif, préconisé par le sociologue urbain François Ascher, en réponse à la complexité et aux incertitudes du monde contemporain. L'urbanisme « concourant » résulte de « l'intervention d'une multiplicité d'acteurs aux logiques différentes, et de la combinaison de leurs logiques » ; et l'urbanisme « participatif » renvoie à la nécessité d'associer les citoyens à l'élaboration du projet (Ascher, 2001b : 96). Quelle que soit l'approche, le projet urbain se caractérise ainsi par la multitude et la diversité de ses parties prenantes, où une partie prenante désigne toute entité pouvant affecter le projet ou être affectée par celui-ci (Freeman, 2010 : 25). La nature des parties prenantes (élus, experts, société civile, acteurs économiques, etc.), ainsi que les modalités de leur participation au projet (simple prise en compte de leurs attentes, information, consultation, collaboration, négociation, médiation, partenariat, référendum) sont très diverses. Leurs revendications sont à la fois complémentaires et parfois contradictoires.

Les porteurs d'un projet d'aménagement urbain (maîtres d'ouvrage publics ou privés, urbanistes, élus, éventuellement des groupes de la société civile, comme il en existe surtout en Amérique du Nord) sont pourtant amenés à tenir compte des autres parties prenantes du projet (professionnels de la conception, entreprises, acteurs économiques, citoyens, groupes communautaires, groupes de pression, etc.). Or la pratique montre que, dans un contexte de ressources limitées et de revendications parfois divergentes, leur prise en compte pose un nombre de questions difficiles. Dans ce contexte, quel degré de priorité accorder aux revendications des diverses parties prenantes en présence ? Quelles parties prenantes peuvent et doivent collaborer et/ou participer au projet ? Sur quelle base et selon quelles modalités ? La réponse à ces questions

suppose d'abord de préciser le concept de légitimité d'une partie prenante. C'est le défi que relève cette thèse en tentant de bâtir une typologie de la légitimité des parties prenantes dans un projet d'aménagement urbain.

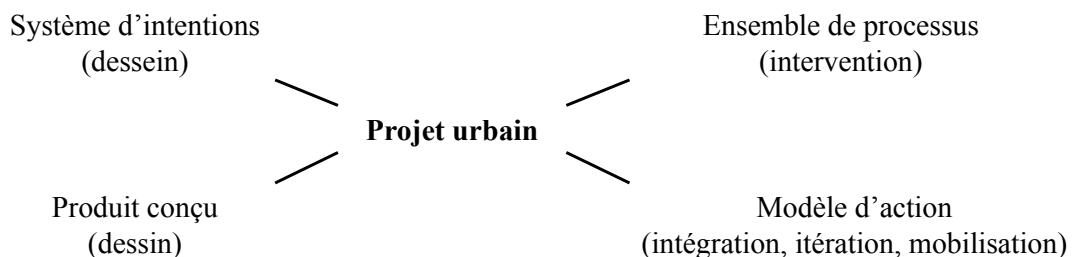
Après les définitions apportées dans le chapitre 1 aux concepts de « projet urbain », « partie prenante », « porteur de projet », « participation » et « collaboration », au fondement de cette recherche, le chapitre 2 est ensuite consacré à des études de cas exploratoires portant sur les grands projets urbains du Quartier des Spectacles de Montréal et de la Confluence à Lyon. Elles permettent d'illustrer les concepts et d'esquisser les premières orientations de la stratégie de recherche en cours d'élaboration. L'analyse de la littérature du chapitre 3 est consacrée d'abord aux enseignements issus des théories de l'urbanisme (*planning* et *urban design* dans le monde anglo-saxon) et des études urbaines (*urban studies*), relatifs aux enjeux de la participation et de la collaboration des parties prenantes dans les projets d'aménagement urbain. Constatant les limites et contradictions à l'intérieur de ces théories, quant à la nature des parties prenantes qu'elles préconisent de mobiliser et aux modalités de leur mobilisation, la nécessité d'explorer le concept de légitimité des parties prenantes apparaîtra naturellement. La deuxième partie du chapitre 3 est consacrée aux modèles d'identification des parties prenantes issus du corpus de la théorie des *stakeholders*, desquels il ressort que les parties prenantes se définissent par deux attributs principaux (leurs capacités d'action vis-à-vis du projet et leurs revendications) et un attribut secondaire (leur engagement vis-à-vis du projet). Si ces lectures permettent de préciser les attributs des parties prenantes faisant l'objet d'une évaluation de leur légitimité, elles ne permettent pas de préciser quels principes sont au fondement de cette légitimité, notamment dans le contexte spécifique des projets d'aménagement urbain. Le chapitre 4 décrit alors l'approche méthodologique adoptée pour y parvenir, en précisant d'abord la question de recherche et en décrivant la posture de l'auteur, puis décrivant la stratégie de recherche adoptée, articulée autour de deux volets fortement imbriqués : un volet théorique empruntant à la sociologie pragmatique et surtout aux théories de la justice (issues de la philosophie), et un volet empirique assis sur une étude d'un cas virtuel. Le chapitre 5 est dédié à l'élaboration du cas, le projet d'aménagement urbain de « Claytown », décrit à travers son contexte, ses objectifs, son déroulement, et ses parties prenantes. Tout au long des chapitres 6 à 8, des mises en situation concrètes

issues de ce projet urbain seront convoquées pour confronter – illustrer, tester et valider ou invalider – les hypothèses importées de la théorie dans le contexte spécifique de l'aménagement urbain. Le chapitre 6 donne une première définition du concept de légitimité d'une partie prenante dans un projet urbain, et s'intéresse à la nature de deux principes normatifs au fondement de cette légitimité : l'efficacité et l'éthique. Bien que ces principes soient souvent en tension, le recours à la sociologie wébérienne permettra de dépasser ces tensions. S'ensuit le chapitre 7 consacré à la légitimité du pouvoir des parties prenantes d'un projet urbain, en s'appuyant sur le modèle des *cités*, issu de la sociologie pragmatique. Confrontés au terrain par des mises en situation concrètes, les types de légitimité mis en évidence par ces sociologues mèneront à une première typologie des capacités d'action légitimes d'une partie prenante. Le chapitre 8 s'appuie ensuite sur les théories de la justice, ici aussi confrontées à des mises en situation empiriques, pour mettre en évidence une deuxième typologie des critères de la légitimité des parties prenantes à partir de leurs revendications. Une discussion s'ensuit dans le chapitre 9 : elle permet d'affiner ces deux typologies, de faire ressortir les complémentarités entre elles, de montrer certaines caractéristiques de la légitimité ainsi définie (subjective et dynamique), de proposer un ensemble cohérent de principes éthiques permettant d'évaluer la légitimité des parties prenantes d'un projet, enfin de souligner la portée et les limites de la présente recherche. Le chapitre conclusif propose enfin une synthèse des résultats obtenus et rappelle succinctement – sans faire l'impasse sur les limites inhérentes à cette étude – la portée de ses résultats, en soutenant qu'ils contribuent à jeter les bases d'une éthique de la conduite des projets d'aménagement urbains.

# Chapitre 1 - PRINCIPAUX CONCEPTS

## 1.1. Le projet urbain

Le « projet urbain » est une notion polysémique, ainsi que le résume le schéma de la Figure 1. Il est à la fois dessein et dessin (Masboungi, 2001). Il peut désigner des intentions et des objectifs pour un élu local, mais aussi la conception d'une pièce urbaine par des architectes ou des urbanistes (Bacqué & Fijalkov, 2008; Courcier, 2005). Il peut aussi désigner, pour un porteur de projet, l'action d'élaboration du projet, ses processus (Courcier, 2005; PMI, 2008). Ainsi dans le dictionnaire de l'urbanisme de Merlin et al. (2005), le *projet urbain* est défini comme une *intervention* d'ensemble sur un espace urbain, bâti et non bâti, d'une certaine ampleur, nécessitant une conception et une gestion d'ensemble. Ainsi définis, les projets urbains ont toujours existé : la construction des places royales de Paris était un projet urbain (Deming, 1989). Pourtant la notion de projet désigne aussi un « nouveau modèle d'action [...] fondé sur l'idée de coproduction de la ville » (Arab, 2004), voire, hors du champ de l'urbain, un nouveau « paradigme » (Boutinet, 1993), ou même une nouvelle idéologie attachée au *nouvel esprit du capitalisme* (Boltanski & Chiapello, 1999). Le terme de coproduction renvoie à une multiplicité d'acteurs impliqués dans l'élaboration des projets. Opposé à la démarche de plan qui prévalait dans l'ère où l'Etat était le principal acteur des politiques d'aménagement, le projet permet « l'intégration de l'incertitude ; l'organisation d'itération entre les différentes phases de l'action ; le souci de la mobilisation sociale » (Pinson, 2009 : 14). Est aussi remise en cause dans ce modèle la conception de la modernité qui fait table rase de l'histoire (Bacqué & Fijalkov, 2008).



**Figure 1** La notion polysémique de « projet urbain » : ses différentes natures (1/2)



De surcroît, les « projets urbains » se déclinent à toutes les échelles de la ville : projet de territoire, projet d'aménagement urbain, projet d'édifice (Arab, 2004; Pinson, 2009) (Figure 2).

Le « projet de territoire », autrement appelé « projet d'agglomération », « projet de ville », ou « plan de développement » fait plutôt référence au projet urbain comme dessein ou système d'intentions, en tant qu'il se traduit par de grandes orientations politiques. Celles-ci sont traduites dans des documents ad hoc, tels les Schémas de cohérence territoriale (Scot) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU) en France ou les Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) et les Plans d'urbanisme au Québec.

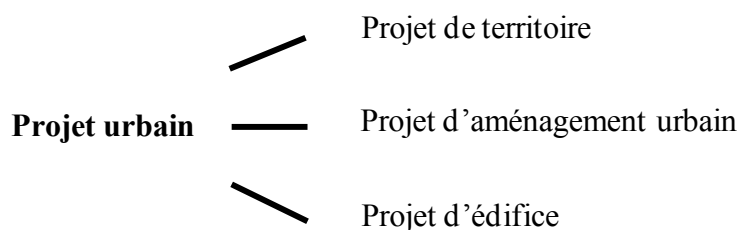
Le « projet d'édifice », autrement appelé « projet de construction », « projet de bâtiment » ou « projet architectural » porte sur la construction d'un bâtiment unique, dans un espace micro-localisé et dans un espace-temps réduit, de moins de cinq ans en moyenne (Arab, 2004 : 28). Il peut désigner un ensemble de processus (le projet comme intervention), notamment les processus qui se mettent en place entre le maître d'ouvrage (celui qui commande et finance le projet), le maître d'œuvre (celui qui conçoit) et l'entreprise (celle qui construit). Il peut aussi désigner le produit conçu (le projet comme dessin) matérialisé à travers des plans, des vues en perspective, des maquettes.

Ces deux échelles de projet urbain – le projet de territoire et le projet d'édifice – sont intrinsèquement liées à l'échelle intermédiaire que constitue le « projet d'aménagement urbain », autrement qualifié « d'opération d'urbanisme », « d'opération d'aménagement », ou de « projet urbain complexe ». Le premier, le projet de territoire, en constitue le cadre politique et stratégique d'intervention, tandis que le second, le projet d'édifice, est une composante, parmi d'autres, du « projet d'aménagement urbain ». Pour Arab (Arab, 2004 : 28) :

*« Contrairement aux projets de territoire [les projets d'aménagement urbain] se traduisent par une transformation concrète de l'espace et sont bornés dans le temps, sur des périodes longues, rarement moins de 10 ans et pouvant aller jusqu'à 25 ans. Contrairement aux projets d'édifice, l'objet ne porte pas tant sur la conception et la construction d'un bâtiment que sur les choix d'urbanisation et donc de transformation de l'espace et de ses usages. »*

En France les projets d'aménagement urbains sont souvent qualifiés « d'opérations d'aménagement », à partir du nom de la procédure ainsi définie dans le Code de l'Urbanisme (article L300-1) :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »



**Figure 2 La notion polysémique de « projet urbain » : ses différentes échelles (2/2)**

En choisissant pour objet les « projets d'aménagement urbain », la thèse s'intéresse donc avant tout au projet urbain en tant qu'*intervention* sur un morceau de ville, c'est-à-dire l'*ensemble des processus* de cette « transformation concrète de l'espace [...] sur des périodes longues » évoquée par Arab, depuis la formulation de la première idée jusqu'à la livraison (période de 10 à 25 ans en général). On garde toutefois à l'esprit que parmi ces processus figurent celui de la définition des intentions (le projet urbain comme dessein), et celui de la conception (le projet urbain comme dessin). On a aussi en tête que ces interventions sur la ville se caractérisent de plus en plus par des formes de coproduction impliquant un processus intégrateur, itératif, mobilisateur en lien avec les parties prenantes du projet (le projet urbain comme modèle d'action).

A partir de ce qui précède il convient maintenant de préciser certaines caractéristiques des projets d'aménagement urbain, et de formuler certaines remarques permettant de mieux les appréhender.

D'abord, ainsi que le suggère la définition du code de l'urbanisme en France, les projets d'aménagement urbain ne désignent pas seulement des projets d'extension urbaine en milieu agricole ou naturel mais de plus en plus souvent des projets de *renouvellement urbain*, c'est-à-dire des projets de reconstruction de la ville sur elle-même (Belmer, 2011 : 124). Ils peuvent prendre place dans des contextes de « friches », parfois industrielles, de centres anciens ou historiques ou de grands quartiers d'habitat social (Bourdin, 2006 : 98). Ce contexte fait dire à Bourdin

(2006) que les projets d'aménagement urbain se caractérisent moins par leur taille que par leur *complexité* et que l'intervention *d'acteurs multiples* (public, investisseurs, associations) est décisive.

Ensuite, on identifie parfois les projets d'aménagement urbain – ou plutôt le cas particulier des « grands projets urbains » – comme des outils au service du rayonnement et de l'attractivité d'un territoire, lui permettant « de se positionner favorablement dans la compétition interurbaine » (Pinson, 2006 : 620). Même si les plus médiatisés des projets urbains – et probablement ceux qui sont les plus étudiés par les chercheurs - intègrent effectivement ce type d'enjeux, l'objectif de rayonnement et d'attractivité n'est toutefois pas un critère nécessaire pour qualifier un projet de « projet d'aménagement urbain ».

Enfin, la thématique du projet urbain apparaît fortement influencée par l'histoire et la culture de la production urbaine en France, ancrée dans l'action des pouvoirs publics (autrefois l'État, aujourd'hui les municipalités et les regroupements intercommunaux), alors que l'Amérique du nord applique depuis longtemps un mode de production plus locale des opérations d'urbanisme à travers le mouvement communautaire (Alvergne & Coffey, 2000; Bacqué & Fijalkov, 2008). Pourtant la définition ci-dessus s'applique aussi bien à des projets nord-américains qu'euro-péens, comme par exemple ceux de la *East River Waterfront Esplanade* à New York (NYCEDC, 2012), du Quartier des spectacles à Montréal (Arrondissement de Ville Marie, 2007), de Lyon Confluence en France (Lyon Confluence, 2010) ou du quartier *22@Barcelona* en Espagne (Ajuntament de Barcelona, 2011). En outre bien qu'il s'agisse souvent de projets initiés par les pouvoirs publics, les projets d'aménagement urbain peuvent aussi être initiés par des entités privées ou communautaires, comme les projets du District Griffin à Montréal (projet du promoteur privé Devimco), celui du quartier Ginko à Bordeaux (porté par le promoteur Bouygues Immobilier) ou celui de la High Line à New York (initié et porté par l'association à but non lucratif « Friends of the High Line »).

Dans la suite du texte, les termes de « projet urbain », « projets d'aménagement urbain » ou « opérations d'aménagement » seront utilisés indifféremment.

La réalisation de projets d'aménagement urbain nécessite la mise en œuvre de procédures d'aménagement. Celles-ci sont souvent propres à un pays (par exemple : en France), ou, dans

certaines Etats plus fédéraux, à une province (ex : au Canada), un état (ex : aux Etats-Unis), un land (ex : Allemagne), une région (ex : Espagne). A titre d'illustration, ce qui suit vise à présenter succinctement les procédures juridiques à disposition des porteurs de projets en France et au Québec pour la réalisation de projets d'aménagement urbain. Il s'agit de donner quelques repères au lecteur, en évoquant notamment quelques opérations emblématiques, et non de fournir une présentation détaillée de ces procédures.

En France, la plupart des « opérations d'aménagement » telles que définies par le Code de l'urbanisme sont réalisées dans le cadre de procédures juridico-administratives appelées *zone d'aménagement concerté* (ZAC), d'initiative publique, ou *lotissement*, généralement d'initiative privée, elles-mêmes réglementées par le code de l'urbanisme. Ce dernier définit ainsi la ZAC dans son article L311-1 :

*« Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. »*

Le code de l'urbanisme définit ainsi le lotissement dans son article L442-1 :

*« Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis. »*

Si les termes de ZAC et de lotissement renvoient à des procédures administratives bien particulières, les termes sont devenus, par extension de langage, des termes fréquemment utilisés pour désigner les projets d'aménagement urbain dans toutes leurs composantes (dessin, dessein, processus), voire le résultat même de ces processus. Des Rennais diront ainsi qu'ils habitent la ZAC Beauregard ou le lotissement du Landry, ou qu'ils se rendent pour travailler dans la ZAC de la Courrouze.

Parmi les grands projets urbains français réalisés sous forme de ZAC figurent notamment les projets de la ZAC Confluence à Lyon, la ZAC Paris Rive Gauche à Paris, la ZAC de l'Île de Nantes, la ZAC Euroméditerranée à Marseille, etc.

Parmi les opérations d'aménagement en France figurent aussi des procédures moins courantes telles que les opérations de restauration immobilière (ORI) dont l'objet, bien spécifique, porte sur la remise en état d'habitabilité d'immeubles dégradés.

Au Québec il n'existe pas de procédure d'aménagement strictement équivalente à la ZAC mais le programme particulier d'urbanisme (PPU) s'en rapproche. Il est ainsi défini dans la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme, dans son article 85 :

*« Un plan d'urbanisme peut aussi comprendre un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité.*

*Ce programme d'urbanisme peut comprendre :*

- 1° l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation;*
- 2° le tracé projeté et le type des voies de circulation, des réseaux de transport, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution;*
- 3° la nature, l'emplacement et le type des équipements et des infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire;*
- 4° la nomenclature des travaux prévus, leurs coûts approximatifs de réalisation et une indication des organismes concernés;*
- 5° les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées;*
- 6° la séquence de construction des équipements urbains et des réseaux et terminaux d'aqueduc et d'égouts;*
- 7° la durée approximative des travaux;*
- 8° les programmes particuliers de réaménagement, de restauration et de démolition.*

*Un programme particulier d'urbanisme applicable à la partie du territoire de la municipalité désignée comme son «centre-ville» ou son «secteur central» peut aussi comprendre un programme d'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues dans le programme particulier d'urbanisme. La municipalité peut réaliser ce programme d'acquisition d'immeubles lorsque sont en vigueur le programme particulier d'urbanisme et les règlements d'urbanisme conformes à ce programme.*

*La municipalité peut également acquérir tout immeuble situé dans la partie de son territoire désignée comme son «centre-ville» ou son «secteur central», même si son acquisition n'est pas prévue par un programme d'acquisition d'immeubles, en vue de l'aliéner ou de le louer à une personne qui en a besoin pour réaliser un projet conforme au programme particulier d'urbanisme, si cette personne est déjà propriétaire ou bénéficiaire d'une promesse de vente de terrains représentant les deux tiers de la superficie dont elle a besoin pour réaliser le projet. »*

Le PPU québécois est donc un outil de planification mais dépasse cette seule dimension en offrant la possibilité à la municipalité d'acquérir des immeubles dans la zone, le cas échéant par expropriation, afin de les mettre à disposition du projet (Huck, 2013).

Parmi les grands projets urbains québécois réalisés sous forme de PPU figurent notamment le PPU du Quartier des Spectacles et le PPU de Griffintown à Montréal, le PPU du quartier Saint-Roch à Québec, etc.

Enfin dans les deux contextes (français et québécois) coexistent aussi des outils d'aménagement moins formels, relevant plus d'un urbanisme négocié. En France les Projets Urbains Partenariaux (PUP) et au Québec les Plans d'Aménagement d'Ensemble (PAE) relèvent de ces catégories.

## **1.2. Les parties prenantes des projets urbains**

Comme indiqué en introduction, le projet urbain se caractérise par le nombre et la diversité de ses *parties prenantes*. Ce terme est emprunté au corpus de la théorie des parties prenantes (*stakeholder theory*), qui s'est développé depuis les années 1980 au sein du champ théorique plus large des théories du management organisationnel et de l'éthique des affaires (*Business ethics*). Une partie prenante peut être définie comme tout groupe ou tout individu pouvant *affecter* le projet ou *être affecté* par celui-ci (Freeman, 1984). Contrairement à une définition restreinte selon laquelle les parties prenantes seraient des individus qui possèdent un pouvoir ou seraient porteurs d'une responsabilité (Bacqué et al., 2005b), la définition délibérément adoptée ici est une définition plus large – et semble-t-il mieux partagée – selon laquelle une partie prenante peut aussi être affectée sans pouvoir affecter le projet (Mercier, 2006). Ce terme comble donc un vide terminologique dans la langue française car aucun autre mot n'englobe l'ensemble de ce qu'il désigne. A la différence du terme d'*acteur* (du latin *actor*, celui qui agit), celui de partie prenante inclut aussi ceux qui peuvent potentiellement être affectés par les objectifs du projet sans en être acteur. Toutefois dans le vocabulaire courant – en l'absence d'un terme plus approprié – la notion d'*acteurs* des projets urbains tend à inclure également les parties prenantes non

actrices (Belmer, 2011). Nous reviendrons plus en détail sur les origines et la portée de ce concept dans le chapitre 3.

Les parties prenantes d'un projet urbain incluent donc les citoyens, les groupes d'intérêts, les institutions, les élus, les fonctionnaires, les promoteurs ou développeurs immobiliers, les professionnels de l'aménagements (urbanistes, architectes, paysagistes, bureaux d'études, gestionnaires de projets, médiateurs), les entreprises de construction, les futurs acquéreurs, les médias (Belmer, 2011; Tsiomis & Ziegler, 2007). Le Tableau I dresse une liste de parties prenantes possibles dans un projet urbain.

**Tableau I Les parties prenantes d'un projet urbain (exemples)**

Élus (Ville, arrondissement, État)
Fonctionnaires (Ville, arrondissement, État)
Équipe de gestion du projet
Développeurs, promoteurs, investisseurs
Entreprises de construction et sous-traitants
Experts (architectes, urbanistes, ingénieurs, paysagistes, médiateurs, etc.)
Citoyens, usagers
Communautés
Groupes d'intérêts (patrimoine, environnement, commerces, etc.)
Futurs occupants (acquéreurs de logements, entrepreneurs, etc.)
Banques
Media
Autres

### 1.3. Le porteur de projet et ses différentes figures

Ainsi que l'indique Boutinet (2009 : 181), « il n'y a pas de projet sans un auteur qui l'initie, individuel ou collectif ». Dans les projets d'aménagement urbain, on appellera cet auteur le « porteur du projet », ou, dans un vocabulaire un peu plus technique, le maître d'ouvrage du projet, c'est-à-dire l'entité qui commande, finance et réceptionne le projet (PMI, 2008). En France, l'article 2 de 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) définit ainsi le cas particulier des maîtres d'ouvrages publics :

*« Le maître de l'ouvrage est la personne morale, mentionnée à l'article premier, pour laquelle l'ouvrage est construit. [...] »*

*Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux. »*

Dans cette thèse nous ne nous limitons pas au seul cas des maîtres d'ouvrage publics. Le maître d'ouvrage peut être une municipalité, une société publique ou parapublique d'aménagement, du type des sociétés d'économie mixtes (SEM) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) en France, un promoteur ou un aménageur privé, voire une organisation de statut communautaire, issu de la société civile. Dans tous les cas, Boutinet (2009 : 181) ajoute que « cet auteur [celui qui initie le projet] est en situation de coopérer, composer, négocier avec un ensemble d'acteurs aux statuts toujours contrastés. »

Dans les projets d'aménagement urbain, cette coopération, cette composition et cette négociation avec d'autres acteurs aux statuts contrastés – ici qualifiés de parties prenantes – pourront revêtir différentes formes : information, consultation, médiation, partenariat, délégation de pouvoir (Arnstein, 1969; Lizarralde et al., 2015; Tsiomis & Ziegler, 2007).

Pour la suite de la thèse c'est la perspective de ce « porteur de projet », ou de ce « maître d'ouvrage » ou encore « aménageur » qui est privilégiée, autant de termes pour désigner cette même entité qui « porte » le projet. Dans le cadre d'un projet d'aménagement urbain le porteur de projet pourra être un urbaniste, terme plus restrictif qui renvoie à la profession de la personne en laquelle s'incarne souvent – mais pas toujours – le porteur de projet, de sorte que la thèse fera souvent référence à cette figure. Si on prête plutôt l'attention à la fonction qu'il occupe dans le projet qu'à sa profession, on pourra le qualifier de « responsable de projet », de « chef de projet », de « chargé de projet », voire encore, dans le contexte français, de « chargé d'opérations » (terme consacré dans beaucoup de SEM d'aménagement et de municipalités françaises).

L'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU) définit ainsi *l'urbanisme et l'urbaniste*, dans sa déontologie des urbanistes (OPQU, 2015 : 6) :



« L'urbanisme désigne aujourd'hui la discipline qui vise à l'organisation spatiale des activités humaines et mobilise différentes techniques et méthodes afin de concevoir, aménager et gérer les territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux. Son approche est pluridisciplinaire et intègre les différentes échelles temporelles d'évolution des espaces urbanisés, du court au long terme. Depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, il intègre les préoccupations du développement durable.

*L'urbaniste est le professionnel qui a en charge ces problématiques et met en œuvre ces techniques. »*

C'est la perspective de ce porteur de projet d'aménagement urbain et de ses différentes figures – dont principalement celle de l'urbaniste – qui est adoptée dans cet article. Comment interagit-il avec les autres parties prenantes ?

#### **1.4. Les modalités de la mobilisation : la participation et la collaboration**

Deux types de relations principales entre le porteur et les autres parties prenantes d'un projet d'aménagement d'intérêt public (tel un projet d'aménagement urbain) peuvent être distingués : la participation et la collaboration (Lizarralde et al., 2015). Ces thèmes et leurs dérivés – participation citoyenne, démocratie participative, *collaborative planning*, rationalité collaborative – abondent dans les théories du *planning*, de l'aménagement, de l'urbanisme et des études urbaines élaborées dans les quarante dernières années (Bacqué & Gauthier, 2011). Quelle distinction opérer entre les deux termes ?

Alors que la *participation* est un terme générique renvoyant à l'action de « prendre part à » (Dictionnaire Littré de la langue française, 2012a), la *collaboration* serait une forme spécifique de participation qui implique une « coopération », un « travail » avec d'autres personnes à une « entreprise », à un « projet » (Dictionnaire Littré de la langue française, 2012b). Autrement dit, alors que l'acte de collaborer impliquerait d'avoir un objectif spécifique (et supposerait un effort collectif en vue de l'accomplir), la participation n'exigerait pas d'avoir un tel but. Alors que la participation pourrait être considérée comme une fin en soi, la collaboration serait plutôt un moyen en vue d'une fin.

De fait, quand Sherry Arnstein (1969) élabore son « échelle de la participation citoyenne », elle considère l'*empowerment* des plus démunis, dans l'acte de participer, comme une *fin* en soi. En ce sens Bacqué et Gauthier (2011 : 41) affirment que le champ académique des études urbaines, né dès les années d'après-guerre, est marqué d'un certain militantisme et un engagement des chercheurs en vue de répondre « à la demande sociale en faveur d'une plus grande participation et d'une démocratisation de la gestion des villes. » Dans ces approches, la participation est bien une fin en soi. Il y a une dimension éthique à la participation, que la collaboration n'a pas de la même manière. Dans l'autre perspective, les thèses de Patsy Healey (2006) et de Judith Innes et David Booher (2010), en faveur du *collaborative planning*, défendent que la collaboration est le meilleur *moyen* en vue de trouver des solutions à la fragmentation des sociétés pour la première, à la complexité du monde pour les seconds. Pour Healey (1998), les approches collaboratives permettent notamment de bâtir ce qu'elle appelle de la capacité institutionnelle. Ici, la collaboration n'est pas une fin en soi, mais un instrument en vue d'une fin. Alors que la participation constituerait plus un enjeu éthique, la collaboration répondrait avant tout à un enjeu d'efficacité. La tension entre ces deux normes – efficacité et éthique – fait l'objet d'un exposé à part entière plus loin dans cette thèse (chapitre 6) et les enjeux éthiques de la participation et de la collaboration font l'objet d'un traitement spécifique dans la discussion (section 9.6).

Cette distinction entre la participation comme une fin et la collaboration comme un moyen ne doit pas laisser penser qu'il y aurait d'un côté des auteurs en faveur de la participation, de l'autre des auteurs en faveur de la collaboration. La frontière n'est pas étanche. De même il n'y pas d'un côté des dispositifs de participation, et de l'autre des dispositifs de collaboration qui diffèrent nécessairement. En réalité un même dispositif est souvent à la fois un dispositif de participation et un dispositif de collaboration. Ainsi le partenariat, qui correspond à l'un des échelons supérieurs de l'échelle de la participation citoyenne d'Arnstein (1969), peut être aussi considéré comme un dispositif de collaboration.

Cette distinction n'est pas en contradiction avec celle opérée par Lizarralde et al (2015). Pour eux, la collaboration renvoie aux relations entre des parties prenantes qui partagent un niveau similaire de responsabilité ou d'autorité dans le projet (de sorte que d'égal à égal ils peuvent collaborer en vue de parvenir à un résultat meilleur). Dans les projets d'aménagement urbain, ce type de relation se retrouve par exemple entre des acteurs liés par contrat, entre le maître

d'ouvrage et le maître d'œuvre, ou entre divers professionnels de l'aménagement. Alors que dans leur distinction, la participation renvoie plutôt aux relations entre parties prenantes qui ne partagent pas nécessairement la même autorité ou la même responsabilité, par exemple les relations des porteurs de projet avec les parties prenantes externes, tels que les riverains d'un projet, les usagers, les groupes de la société civile ou les groupes de pression (Lizarralde et al., 2015; Viel et al., 2012).

Dans la suite de l'exposé, la participation est définie, en s'appuyant sur une définition de Rui (2004 : 19) comme la « désignation générique de toute forme, instance ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs ». Elle peut se décliner en une multitude de dispositifs, évoqués précédemment (information, consultation, partenariat, etc.). Tandis que la *collaboration* désigne toute forme, ou procédure de travail collectif *en vue de* faire progresser le projet.

Selon la définition du projet donnée par Boutinet (2009), les trois principales modalités d'interactions entre un porteur de projets et les autres acteurs en présence seraient la coopération, la négociation et la « composition avec ». La coopération est ici un terme équivalent à celui de collaboration (dans la définition du terme « coopération », le dictionnaire Larousse en fait des synonymes). La négociation est *une forme de* collaboration entre deux parties prenantes, présentant des différends, en vue d'un accord. La « composition avec » renvoie en revanche à une idée non comprise de manière évidente dans les notions de participation et de collaboration. « Composer » avec les parties prenantes d'un projet intègre notamment les modalités de prise en compte des parties prenantes qui ne se traduisent pas nécessairement par une participation active de celles-ci. Cette idée est très importante dans le cadre de cette thèse puisqu'elle permet de faire une distinction entre, d'une part, une indifférence totale vis-à-vis (ou l'ignorance) d'une partie prenante (lorsqu'on ne « compose » même pas avec), et d'autre part, une réelle prise en compte de la partie prenante en faisant par exemple valoir ses attentes dans le projet (lorsqu'on « compose » avec elle). Pour la suite nous conviendrons que la possibilité qu'un porteur de projet puisse composer avec une partie prenante signifie bien qu'elle exerce une forme de participation (même passive) au projet.

Le prochain chapitre vise à restituer les principales conclusions d'une étude de cas exploratoire portant sur l'analyse des parties prenantes et des dispositifs de gouvernance et de participation au sein de deux projets urbains.

## Chapitre 2 - ÉTUDES DE CAS EXPLORATOIRES

Il peut paraître surprenant de faire figurer à ce stade de la thèse une première étude de cas, avant même d'avoir précisé la question de recherche, détaillé la stratégie de recherche et développé l'ensemble des revues de lecture. Mais l'intérêt, pour la thèse, de cette première étude de cas comparative tient justement à son caractère exploratoire – la situation concrète au sens de Chevrier (1992 : 75). Elle donne ainsi une première illustration des concepts vus au chapitre 1 dans des situations concrètes et elle permet surtout, dans ses conclusions, de faire ressortir l'enjeu de légitimité des parties prenantes, qui sera au cœur de la question de recherche de la thèse, de préciser le positionnement du chercheur pour la thèse, et d'esquisser enfin des pistes méthodologiques pour bâtir la stratégie de recherche, dont l'idée d'explorer d'autres champs théoriques que celui de l'urbanisme (la *stakeholder theory* notamment) pour analyser les projets urbains. Elle permet en outre d'éprouver des outils d'analyse d'un projet d'aménagement urbain en particulier le diagramme organisationnel des parties prenantes (ou « diagramme de la multi-organisation temporaire » du projet).

L'étude de cas exploratoire – ou plutôt les deux études de cas exploratoires – porte(nt) sur l'analyse comparative des processus de gouvernance et de participation de deux grands projets urbains : le projet du Quartier des Spectacles de Montréal et le projet de la Confluence à Lyon. Outre la nature de ces processus et des parties prenantes en présence, l'étude fait ressortir les influences respectives des diverses parties prenantes de ces projets.

Ces études de cas exploratoires ont fait l'objet d'une publication dans la revue *Cybergeo : European Journal of Geography* (Viel et al., 2012). L'article figure en annexe 4. Les principaux objectifs et les principales conclusions de ces études – nécessaires à la bonne compréhension de cette thèse – sont précisés ci-dessous mais le lecteur est invité à lire l'article s'il souhaite connaître les détails méthodologiques des études de cas, le détail de leurs résultats et les éléments de discussion dont elles ont fait l'objet. La méthodologie de ces études de cas exploratoires est aussi précisée au chapitre 4.

## 2.1. Objectifs des études de cas exploratoires

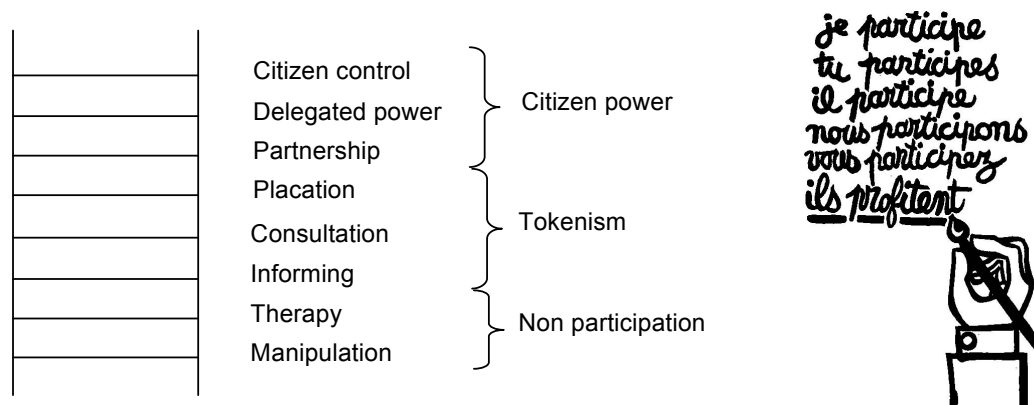
Cas particulier des « projets d'aménagement urbain » faisant l'objet de la présente thèse, les « grands projets urbains », objet des études de cas exploratoires, correspondent plus spécifiquement à « des opérations de régénération urbaine visant à requalifier des “morceaux” de ville situés souvent dans le centre des agglomérations, [...] et à doter la ville d'équipements de prestige lui permettant de se positionner favorablement dans la compétition interurbaine » (Pinson, 2006).

Au moment de la réalisation de ces études de cas exploratoires, les auteurs visaient à travers l'analyse de ces processus à : (1) tester l'affirmation selon laquelle les grands projets urbains sont décidés par des élites urbaines et ne sont pas décidés démocratiquement (2) évaluer deux modèles de la participation citoyenne proposés par Arnstein et UN-Habitat ; (3) comparer – partiellement – les modes de fabrication de la ville entre les contextes québécois et français.

Les élites urbaines sont définies comme l'ensemble des acteurs publics et privés “porteurs de ressources” pour le projet, à qui se sont ouverts les processus de décision autrefois portés par l'État et les collectivités, ce qui élimine les parties prenantes dont la seule ressource est le vote. Cette définition des élites urbaines ne renvoie donc pas tant au statut socioprofessionnel ou socio-économique de celles-ci, qu'aux ressources dont elles disposent pour soutenir l'action, telles que le nombre de soutiens et les votes dont elles disposent certes, mais aussi l'argent, la notoriété, les compétences professionnelles ou la créativité. Coexistent ainsi des élites culturelles, économiques, professionnelles, politiques, sociales. Pour Pinson, bien qu'il existe un phénomène de pluralisation – entre les élites urbaines – des systèmes de gouvernance urbaine, il affirme que ce phénomène ne s'accompagne pas, “*loin s'en faut, d'une démocratisation de la vie politique urbaine*” (Pinson, 2009 : 405).

Ce faisant, il n'évoque pas ou peu les dispositifs de participation publique mis en place dans ces projets urbains. Arnstein (1969) et UN-Habitat (2009) proposent deux modèles de la participation citoyenne en urbanisme. D'abord Arnstein, dans un contexte de remise en question des modes de production de la ville aux États-Unis, élabore une « échelle de participation citoyenne » (Figure 3), incluant huit échelons regroupés en trois catégories (Arnstein, 1969) :

- la non participation, qui regroupe la manipulation et la thérapie, où les citoyens sont représentés par des comités mis en place par les décideurs ;
- le *tokenism* (“la pure forme”), où l’on retrouve l’*information*, la *consultation* et la *placation* (“l’apaisement”). Dans le cas de la *consultation*, la population est sondée au sujet de son opinion, sans garantie de prise en compte de celle-ci, alors que dans la *placation*, une minorité de citoyens peut être présente dans certains organes de décision. Dans tous ces cas cependant, le contrôle de la décision n’est pas transféré au citoyen ;
- le *pouvoir citoyen*, qui comprend le *partenariat*, la *délégation de pouvoir* et le *contrôle citoyen*, ces trois échelons transférant un pouvoir de décision des institutions à des groupes de citoyens, dont Arnstein ne se prononce pas sur les modalités de leur désignation.



**Figure 3 L'échelle de la participation citoyenne d'Arnstein**  
(Arnstein, 1969, figures extraites de l'article)

Plus récemment, dans le rapport *Planning sustainable cities*, UN-Habitat (2009) propose une nouvelle typologie – et non une échelle – des formes de participation :

- la participation *nominale* (affichage, manipulation),
- la participation *consultative* (rassemblement d'information pour une décision éclairée),
- la participation *instrumentale* (participation des citoyens à la réalisation concrète d'un projet, la réalisation de travaux notamment),
- la participation *représentative* (implication citoyenne à travers le système politique démocratiquement élu, notamment les élus locaux),

- la participation *transformative* (partenariat entre acteurs institutionnels et groupes de citoyens, avec dévolution de pouvoirs et de ressources).

Il n'existe pas dans cette typologie d'équivalent aux échelons supérieurs de l'échelle d'Arnstein ("contrôle citoyen" et "délégation de pouvoir"). Apparaît en revanche le terme de *participation représentative*, dont on peut s'étonner, car selon plusieurs auteurs, dont Blondiaux, la *démocratie participative* présente précisément une alternative – ou un complément – à la *démocratie représentative* (Blondiaux, 2008). En intégrant la *participation représentative* (ou la *démocratie représentative*) aux formes de participation citoyenne, UN-Habitat dresse en fait une typologie des différentes formes d'*empowerment* des citoyens. Dans cette perspective, la participation – ou démocratie – représentative constitue une certaine forme d'*empowerment* des citoyens grâce au vote.

Les projets du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence permettent d'illustrer plusieurs des modalités de participation identifiées par Arnstein et UN-Habitat, d'identifier, à travers elles, l'influence des participants impliqués dans ces projets, et de tester la pertinence de ces modèles.

Enfin parmi les écrits sur la gouvernance et la participation en urbanisme, il existe peu d'études comparatives entre la France et l'Amérique du Nord montrant les liens entre les processus concrets de gouvernance des projets urbains (la structure organisationnelle, les outils de l'aménagement mobilisés et les méthodes de participation mises en œuvre) et l'influence des différentes parties prenantes sur ces projets.

## **2.2. Principaux résultats des études de cas exploratoires**

L'article indique dans sa conclusion que l'affirmation de Pinson (2009), selon laquelle les projets sont décidés par une pluralité « d'élites urbaines » – étant définies comme des acteurs porteurs de ressources pour le projet – se vérifie dans les projets de Lyon Confluence et du Quartier des spectacles. Les auteurs notent toutefois que cette pluralité est moins accentuée à Lyon où la puissance publique est dominante, notamment grâce aux outils de l'aménagement mobilisés.

L'article montre aussi que, bien que les dispositifs de participation publique mis en place à l'échelle locale n'aient pas pour effet de mettre les citoyens participants en position de décider, ils permettent toutefois de satisfaire à certains enjeux démocratiques. À Lyon, ces dispositifs ont favorisé l'*information* des citoyens, contribué à une certaine forme d'*apprentissage*, suscité l'*adhésion* des citoyens, voire *influencé* enfin certaines propositions des concepteurs et décisions des élus. À Montréal, le projet a été discuté dans différentes consultations publiques, qui ont aussi eu une *influence* sur certaines décisions relatives au projet (OCPM, 2010). À Montréal et Lyon divers dispositifs (*partnering*, ateliers professionnels et grand public...) ont même facilité la concertation des objectifs entre les décideurs et les représentants de la société civile.

Ce faisant l'article permet aussi une analyse critique des deux modèles de la participation citoyenne identifiés : l'échelle de la participation citoyenne d'Arnstein et la typologie de la participation citoyenne proposée par UN-Habitat. Critique par rapport à la première, il en souligne quelques limites :

- le caractère peu pertinent des échelons supérieurs de l'échelle (contrôle citoyen, délégation de pouvoir), aucun groupe de la société civile ne pouvant être représentatif de l'ensemble ;
- le caractère inapproprié du terme de *tokenism* ("de pure forme"), l'étude montrant que les échelons auxquels il réfère – l'information et la consultation – correspondent à des dispositifs concrets, dont les effets sur les projets, aussi faibles soient-ils, sont bien présents ;
- le caractère inapproprié d'une échelle verticale où chaque projet correspondrait à un échelon, alors qu'un même projet peut se situer à différents niveaux simultanément ou à différentes phases de son déroulement ;
- la non prise en compte de l'*empowerment* par la démocratie représentative, présent surtout à Lyon, aussi modeste soit-il.

La typologie d'UN-Habitat (2009) corrige ces défauts.



### 2.3. Enseignements des études de cas exploratoires

Les projets analysés dans les études de cas exploratoires ont donc fait l'objet d'une analyse détaillée de leurs processus et de l'influence de leurs parties prenantes. Tout en mettant en évidence la portée et les limites des processus de participation mis en œuvre dans ces projets, les études de cas ont tenté de faire ressortir les influences respectives des parties prenantes (groupes de la société civile, organismes publics, élus, professionnels, acteurs privés, élites urbaines).

Mais au-delà de ses résultats, l'article conclut que :

*« bien que cette typologie [celle d'UN-Habitat] permette de situer l'intervention des différents groupes de la société civile dans un projet, elle ne permet pas d'analyser de manière complexe, systémique, l'ensemble des parties prenantes d'un projet urbain, y compris les professionnels, les acteurs économiques et les collectivités publiques [...] au regard de leur légitimité à intervenir et de leur influence dans les projets. »*

*(Viel et al., 2012 : 19)*

A travers cette conclusion, les auteurs prennent conscience grâce aux études de cas exploratoires que l'analyse des parties prenantes d'un projet urbain ne peut se limiter à l'analyse de leurs seules « influences » respectives sur le projet, et en particulier de la différence d'influence entre les élites urbaines et les autres groupes de la société civile. La conclusion de l'article est sans surprise : elle montre que celles disposant de ressources – les élites urbaines – ont plus d'influence que celles qui n'en ont pas, sans pour autant que ces dernières, à travers les dispositifs de participation mis en place, fussent entièrement ignorées. Implicitement les auteurs conviennent que les modalités d'intervention des parties prenantes sur le projet ne peuvent s'analyser au regard de leur seule influence (le trait sans doute le plus observable), mais aussi au regard de leur légitimité, sans préciser au nom de quoi.

Toujours dans la conclusion les auteurs continuent :

*« Des modèles théoriques d'analyse des parties prenantes existent dans les champs disciplinaires de la gestion des organisations [...] mais il conviendrait de les adapter au domaine de l'urbanisme. Pour conclure, la mise en place de nouveaux cadres d'analyse des parties prenantes dans les projets d'urbanisme est nécessaire, **afin de mieux comprendre la légitimité** et l'influence de chacune sur les projets urbains, tout en facilitant des analyses comparatives potentiellement très instructives, et de mieux comprendre in fine la réalité socio-spatiale des projets qui se dessinent. »*

*(Viel et al., 2012 : 19)*

A travers l'analyse des parties prenantes et des processus de deux grands projets urbains, l'**étude de cas exploratoire** a donc bien constitué la « situation concrète » décrite par Chevrier, à partir de laquelle l'auteur de cette thèse a pu préciser sa stratégie de recherche, en :

- Identifiant le **concept de légitimité** comme le concept central de la recherche ;
- Décidant d'élargir son analyse aux **projets d'aménagement urbain** dans leur ensemble, plutôt que de se limiter à l'analyse des seuls « grands projets urbains », c'est-à-dire ceux visant un objectif de rayonnement ou de prestige. Restreindre l'analyse à ces seuls projets serait revenu à considérer que le rayonnement des villes est un objectif nécessaire ou intrinsèque de toute transformation volontaire de la ville (ce qui est loin d'être le cas), à assumer d'emblée une légitimité spécifique aux acteurs porteurs de l'objectif de rayonnement et par là-même un déficit de légitimité des parties prenantes qui n'en seraient pas porteuses ;
- Adoptant, plutôt que la **perspective** d'un simple observateur, celle d'un **porteur de projet d'aménagement urbain**. La difficulté de l'urbanisme résidant dans la manière d'effectuer des choix (Lacaze, 1997), le regard évolue légèrement dans la thèse par rapport aux études de cas exploratoires en passant de celui de simple observateur, à celui d'un observateur un peu plus empathique, ou pragmatique, s'interrogeant sur les motifs et les principes de l'action d'un porteur de projet ;
- Retenant l'intérêt du recours à l'empirisme sous forme **d'études de cas**, pour éprouver des hypothèses théoriques relatives au comportement des parties prenantes d'un projet d'aménagement urbain, tout en constatant toutefois que chaque cas réel ne présente qu'un panel réduit de situations. Ce constat contribuera à l'idée d'avoir recours au **cas virtuel** élaboré dans le chapitre 5, visant à regrouper un ensemble très large de situations (*réalistes*), qu'aucun cas *réel* ne permettrait d'observer. A ce titre les **outils méthodologiques** mobilisés dans les études de cas exploratoires – analyse du contexte et des enjeux, élaboration d'un diagramme organisationnel des parties prenantes et des liens entre elles – seront mobilisés dans l'élaboration du cas virtuel ;
- Identifiant la nécessité d'explorer des **champs théoriques autres que ceux de l'urbanisme** et des études urbaines pour trouver des réponses à l'exigence de creuser le concept

de légitimité d'une partie prenante : la théorie des *stakeholders* notamment. L'exploration de ce champ théorique mènera ensuite vers la sociologie pragmatique et les théories éthiques en philosophie, afin d'identifier les principes normatifs à la base de la légitimité des parties prenantes.

Avant de préciser la stratégie de recherche dans le chapitre 4, le chapitre 3 vise à explorer ce que disent les théories sur la Ville et la théorie des *stakeholders* de la légitimité des parties prenantes au sein d'un projet d'aménagement urbain.

# Chapitre 3 - ANALYSE DE LA LITTÉRATURE

## 3.1. De l'urbanisme rationnel au *collaborative planning*

Ce chapitre s'intéresse aux théories dont l'objet principal est la Ville, étudiée à travers les acteurs et les processus qui concourent à sa fabrication. Il s'agit principalement des théories de l'aménagement et de l'urbanisme (*planning* et *urban design* en anglais) et des études urbaines (*urban studies*). Alors que les premières réfèrent plutôt aux connaissances constituées autour de la profession de *planner*, dont le terme d'urbaniste en français demeure la meilleure traduction, les deuxièmes se sont développées après-guerre, surtout dans les pays anglo-saxons, pour analyser le développement urbain de manière générale, mais aussi les pratiques professionnelles (Bacqué & Gauthier, 2011). En les abordant, ce chapitre fait ressortir les parties prenantes visées par les dispositifs de participation et de collaboration et les fondements de leur intervention à ces processus, à mesure qu'ils apparaissent au fil des lectures. Ce travail d'identification permettra d'approcher au mieux les légitimités en présence dans les projets d'aménagement urbain.

### 3.1.1. Émergence des théories de la participation et de la collaboration

L'article de Sherry Arnstein « *A ladder of Citizen participation* », paru en 1969, a ouvert quarante années de réflexion sur la participation et la collaboration dans les champs théoriques de l'urbanisme et des études urbaines en Amérique du nord et en Europe (Bacqué & Gauthier, 2011). Le développement de ces théories, de même que l'émergence des projets urbains, se situe dans un contexte propice, dont il importe d'identifier au moins cinq processus interdépendants, associés à des cadres théoriques dont il faut dire un mot. Cette analyse permettra de faire ressortir simultanément les parties prenantes visées par les processus de participation et de collaboration et les fondements de leur intégration à ces processus, quand ils apparaissent.

Premièrement de nombreux **mouvements urbains**, analysés notamment par Manuel Castells (1983), voient le jour en Europe et en Amérique (du sud, centrale et du nord) dans les années

1970, porteurs de critiques sociale, artistique, politique et écologique, ayant pour effet l'apparition d'expériences novatrices comme celle des ateliers publics en France, associant habitants et professionnels à la définition de projets ou de contre-projets face à ceux de l'État (Bacqué & Gauthier, 2011). Ces lectures font émerger (Tableau II) de premiers publics « légitimes » susceptibles d'être visés par les dispositifs de participation.

**Tableau II                      Apports des textes sur les mouvements urbains**

<b>PP* et fondement de leur intervention</b>	<b>Auteurs</b>
<i>Empowerment</i> des groupes les plus démunis, des communautés, des groupes d'intérêts (patrimoine, environnement) face aux gouvernements	(Bacqué & Gauthier, 2011; Castells, 1983)

\*PP = parties prenantes

Deuxièmement le développement des **technologies de l'information et de la communication** (TIC) et le développement des **transports** (aériens, interurbains, urbains) apparaissent corrélés au phénomène de la **globalisation** (2001). Ces phénomènes participent (i) selon Ascher (2001a) : à l'autonomisation croissante des individus, une mobilité accrue des hommes, de l'information et des capitaux, et le développement de la concurrence entre les villes, ce qui a pour conséquence une croissance sans précédent de la complexité et des incertitudes liées à la production de la ville ; (ii) selon Castells (1993) : à l'apparition d'une *élite urbaine* cosmopolite déconnectée des populations locales, qui vivent une crise d'identité profonde. Ces deux chercheurs aboutissent à la même conclusion : pour Ascher (2001a : 25) la nécessité de placer l'information au cœur de l'action en développant un « nouvel urbanisme réflexif, concourant... et participatif » ; pour Castells (1993) la nécessité d'un dialogue entre les gouvernements locaux et leur population. La mention du phénomène de mondialisation et des exigences de participation s'accompagne d'une remarque sur un enjeu propre à la plupart des grands projets urbains : l'articulation qu'ils doivent opérer entre de multiples échelles, du local au global. Dans un contexte de compétition interurbaine, les projets urbains constituent souvent un argument de marketing urbain, voire le levier d'une stratégie métropolitaine de « glamour planning » (Douay & Duaso-Calès, 2008). Ils visent à attirer les investisseurs et ceux que Florida (2002) appelle les « classes créatives », censées dynamiser un territoire. Simultanément, ces projets s'insèrent dans des quartiers où les attentes de la population locale peuvent entrer en conflit avec ces objectifs

(Bourdin, 2006). Il y a là un objectif essentiel des démarches participatives, ayant trait à l'*empowerment* des populations locales face aux *élites urbaines* (Tableau III).

**Tableau III      Apports des textes sur le rapport TIC - globalisation - urbanisme**

<b>PP* et fondement de leur intervention</b>	<b>Auteurs</b>
Recherche de la confiance des citoyens, capital social	(Ascher, 2001a; Castells, 1993)
<i>Empowerment</i> des minorités face aux élites urbaines	(Castells, 1993; Florida, 2002)
Partage de l'information avec les usagers et citoyens, prise en compte des savoirs locaux (pour mieux répondre à la complexité et aux incertitudes)	(Ascher, 2001a; Castells, 1993)

\*PP = parties prenantes

Troisièmement le **développement durable**, qui serait devenu le nouveau paradigme de l'intervention urbaine (Jepson, 2001) est intimement lié aux thématiques de la participation et de la collaboration à au moins deux titres. Premièrement, les exigences du développement durable contribuent à augmenter les incertitudes et la complexité évoquée dans le paragraphe précédent. Par exemple, le développement durable commande d'abord là où c'est possible de reconstruire la ville sur elle-même plutôt que de l'étaler (Belmer, 2011; Wheeler, 1998) même si des mouvements se réclamant du développement durable opèrent aussi en secteur périurbain, comme les courants contemporains du *New Urbanism* et du *Smart Growth* (Calthorpe, 1993; Grant, 2009; Ouellet, 2006). Or les projets de *renouvellement urbain* sont plus complexes que des projets d'extension urbaine, car ils impliquent de multiples parties prenantes. Cela plaide en faveur de dispositifs de participation et de collaboration plus complexes (Viel et al., 2012). Deuxièmement, le concept de durabilité pourrait devenir un cadre pour la participation permettant d'adopter une perspective inclusive et globale, au-delà des intérêts particuliers (Berke, 2002). Cette thèse se retrouve chez Theys (2000 : 242), pour qui le développement durable agit comme un « principe normatif sans norme », c'est-à-dire un principe fédérateur mais dont le contenu serait à débattre au sein de débats publics (Emelianoff & Theys, 2001; Gariépy & Gauthier, 2009; M. Gauthier & Lepage, 2005; Theys, 2000). Le Tableau IV présente les enjeux de la participation et de la collaboration se dégageant de ces textes sur le développement durable.

**Tableau IV Apports des textes sur le développement urbain durable**

<b>PP* et fondement de leur intervention</b>	<b>Auteurs</b>
Utilisation du développement durable comme cadre du débat public entre tous (recherche d'un intérêt général négocié)	(Belmer, 2011; Berke, 2002; Emelianoff & Theys, 2001; Gariépy & Gauthier, 2009; Jepson, 2001)
Collaboration entre PP pour répondre à la complexité du développement durable (renouvellement urbain)	(Bourdin, 2006 ; S. Campbell, 1996; Emelianoff & Theys, 2001; Viel et al., 2012)

\*PP = parties prenantes

Quatrièmement le développement des approches participatives et collaboratives avec les citoyens serait lié à un affaiblissement, voire à une « **crise** » **de la démocratie représentative** (Bacqué et al., 2005a; Blondiaux, 2008; Blondiaux & Sintomer, 2009; Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). Cette crise s'illustrerait par une perte de confiance envers les institutions et leurs élus et se manifesterait notamment par l'abstention électorale (Innes & Booher, 2010; Rosanvallon, 2006). Ceci serait engendré, entre autres causes, par les pratiques courantes des gouvernements, telles que les postures partisans, et l'influence de certains intérêts particuliers. Healey (2006 : 222, notre traduction) indique : « les élus et les fonctionnaires sont soumis à toutes sortes d'influences dans tous les domaines de la gouvernance ». Ces premières considérations semblent mettre en lumière un enjeu de la participation et de la collaboration qui serait de pallier le manque de représentativité et de neutralité des institutions (Blondiaux, 2008 : 103-107 ; Wachter, 2002 : 197-199). Une critique d'une autre nature repose sur l'idée que les élus sont incapables de satisfaire à tous les intérêts de la société civile car ceux-ci sont trop divers (Healey, 2006). De même les fonctionnaires ne pourraient avoir une connaissance suffisamment approfondie des problèmes et des inquiétudes de la société civile, leur permettant de conseiller les décideurs politiques de manière suffisante (Healey, 2006). Pour Innes et Booher (2010), la confiance envers les institutions n'est plus une donnée de fait, mais doit se construire dans un contexte d'incertitude, de diversité et d'interdépendance, à travers de nouveaux espaces de gouvernance. Nous retrouvons ici la perspective d'un intérêt général qui serait à *négocier*, par opposition à une vision *substantialiste* de l'intérêt général, qui serait défini par la puissance publique (Padioleau, 2000). Les objectifs de la participation et de la collaboration invoqués par ces textes sont identifiés dans le Tableau V.

**Tableau V Apports des textes sur la crise de la démocratie représentative**

<b>PP* et fondement de leur intervention</b>	<b>Auteurs</b>
Assurer la neutralité du pouvoir politique et des institutions (pallier leur moindre représentativité et leur faible neutralité)	(Bacqué et al., 2005a; Blondiaux, 2008; Blondiaux & Sintomer, 2009; Healey, 2006; Innes & Booher, 2010; Rosanvallon, 2006)
Définition d'un intérêt général négocié (ici : pour répondre à la complexité)	(Healey, 2006; Innes & Booher, 2010; Padioleau, 2000)

\*PP = parties prenantes

Cinquièmement les enjeux de la participation et de la collaboration sont intimement liés à ceux de la **gouvernance urbaine**, analysés principalement par des chercheurs en sciences politiques (Le Galès, 1995; Pinson, 2006, 2009). Le terme de *gouvernance urbaine* traduit le fait que :

*« le gouvernement des villes implique de plus en plus différents types d'organisations : autorités locales mais aussi grandes entreprises privées, représentants de groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants de différents segments de l'État, consultants, organismes d'études, associations. »*

*(Le Galès, 1995 : 60)*

Pour Pinson (2009), les grands projets urbains s'inscrivent pleinement dans le registre de la gouvernance urbaine, car ils reflètent cette pluralisation des processus de décision dans un contexte d'affaiblissement des institutions de la démocratie représentative. Il défend la thèse selon laquelle cette gouvernance est investie par *“les élites urbaines – élus, fonctionnaires et techniciens, parfois représentants du monde économique – [qui] ont pris le relais des représentants de l'État comme acteurs nodaux des politiques publiques”* (2009 : 404). Il définit les élites urbaines comme l'ensemble des acteurs publics et privés “porteurs de ressources” (argent, notoriété, compétences professionnelles, créativité) pour le projet, à qui se sont ouverts les processus de décision autrefois portés par l'État et les collectivités. S'il reconnaît le phénomène de pluralisation – entre les *élites urbaines* – des systèmes de gouvernance urbaine en Europe, il affirme qu'il ne s'accompagne pas, *“loin s'en faut, d'une démocratisation de la vie politique urbaine”* (Pinson, 2009 : 405). Ce faisant, il n'évoque pas ou peu les dispositifs de participation publique mis en place dans certains projets urbains. Ces considérations constituent une forme de justification aux propos de Theys (2000 : 238) qui identifie les qualités d'une bonne gouvernance : l'ouverture de la démocratie au plus grand nombre, l'exigence éthique de transparence, le désir de bouleverser les conservatismes corporatistes ou notabiliaires. Le terme de gouvernance est



donc ambivalent. Quand il rend compte de la réalité, il désigne une forme de gouvernement dont l'un des « indéniables atouts [est] celui de l'efficacité » et dont le principal défaut serait le caractère peu démocratique, l'intérêt public étant « ramené à un intérêt catégoriel parmi d'autres dans le jeu de l'action négociée entre partenaires du public et du privé » (Chalas, 1998 : 205). Quand il rend compte d'un idéal de l'action publique, le terme de gouvernance urbaine désigne « un système de gouvernement local qui articule et associe des institutions politiques, des acteurs sociaux et organisations privées dans des processus d'élaboration des choix collectifs capables de susciter une adhésion active des citoyens, et donc de rendre plus efficace l'action publique » (Ascher, 2001a : 30). Le Tableau VI reprend les objectifs des approches de la gouvernance émanant de ces textes.

**Tableau VI                    Apports des textes sur la gouvernance urbaine**

<b>PP* et fondement de leur intervention</b>	<b>Auteurs</b>
Mobilisation des ressources (des acteurs économiques, des professionnels, des intellectuels, des créatifs, des notables)	(Chalas, 1998; Le Galès, 1995; Pinson, 2006, 2009)
Recherche de transparence (vis-à-vis des citoyens)	(Theys, 2000)
Ouverture démocratique (vis-à-vis des citoyens)	(Chalas, 1998; Pinson, 2009; Theys, 2000)

\*PP = parties prenantes

Ces phénomènes – les mouvements urbains, le développement des TIC et des transports corrélé à la globalisation, le développement durable, la crise de la démocratie représentative et la gouvernance urbaine – constituent le contexte dans lequel se développent les théories de la participation et de la collaboration dans les champs spécifiques l'urbanisme et des études urbaines, ce qui est l'objet de la prochaine section.

### **3.1.2. La mise en accusation de l'urbanisme rationnel**

Les approches de la participation et de la collaboration se construisent en opposition au **modèle de la planification rationnelle** développé après-guerre en Europe et en Amérique du nord (Bacqué & Gauthier, 2011 : 47). Les urbanistes de cette époque de la domination technique et

de l'*urban managerialism* (Healey, 1998 : 1533) se voient à l'avant-garde d'un effort de transformation des villes, visant à produire une qualité de vie raisonnable pour les citoyens des villes, après les horreurs de la guerre et de la crise économique qui l'a précédée (Healey, 2006 : 8). En Europe, la reconstruction – 500 000 logements ont été détruits en France par exemple – est impensable sans l'aide de l'État : c'est l'époque de la *tabula rasa* et de la naissance des grands ensembles (Belmer, 2011 : 12). En dix ans, de 1960 à 1970, la discipline de l'urbanisme aurait plus évolué que pendant les 100, voire les 1000 années qui ont précédé, passant d'une activité artisanale basée sur quelques principes rudimentaires, à une activité apparemment scientifique, suivant des modèles mathématiques et des processus linéaires (Bacqué & Gauthier, 2011; Hall, 2002). C'est une époque où la « raison impartiale » des urbanistes était utilisée comme « mesure des actions justes » (Healey, 2006 : 9; Young, 1990 : 100). Mais ce modèle ne permettrait pas de prendre en compte la complexité (Bacqué & Gauthier, 2011 : 47). Ce modèle est d'abord remis en cause lorsque surviennent les grands mouvements urbains (Castells, 1983; LeGates & Stout, 2007b). Jane Jacobs (1961 : 13, notre traduction) s'insurge alors contre la « pseudoscience de l'urbanisme » et son ignorance de la diversité des valeurs au sein de la population des villes ; Sherry Arnstein (1969) crée son échelle de la participation citoyenne (Figure 3), volontairement provocatrice, en faveur de l'*empowerment* des plus démunis ; Paul Davidoff (1965) crée le concept d'*advocacy planning*, selon lequel les divers groupes de parties prenantes d'un projet – communautés concurrentes, gouvernement, groupes écologistes par exemple – devraient missionner des « urbanistes avocats » (*advocacy planner*), pour défendre leurs visions du projet face à celles des autres.

### 3.1.3. Le développement des approches collaboratives

À la suite de Davidoff, de nombreuses théories de l'urbanisme se développent, en particulier dans la littérature anglo-saxonne, et se caractérisent pour la plupart par une « rupture paradigmatique » en faveur d'un « **tournant communicationnel** » (Bacqué & Gauthier, 2011 : 48). Partant de la théorie du philosophe Jürgen Habermas (1987) sur la rationalité communication-

nelle, ces théories postulent que les décisions émanant d'une **approche collaborative, ou délibérative**, seront plus rationnelles (Healey, 1998, 2006; Innes & Booher, 1999, 2010). Il est utile à ce stade de s'appuyer sur l'analyse de Bacqué et Gauthier (2011 : 48) :

*« Les approches collaboratives [...] mettent en avant le recours au dialogue pour **définir des valeurs communes** [et] se conçoivent avant tout comme un processus collectif d'**apprentissage** continu basé sur l'interaction entre les acteurs par le biais de structures de concertation, de partenariat public-privé et des systèmes de gouvernance territoriale. Elles mettent en avant l'idéal **d'un intérêt général négocié**, le succès de la planification consistant en l'atteinte d'un accord, d'une entente ou d'un **consensus**. »*

De nombreux auteurs insistent sur l'enjeu de la *mobilisation des savoirs locaux* – parfois qualifiés d'expertise d'usage – rendus d'autant plus forts aujourd'hui par un accès accru à l'information grâce au développement des TIC (Ascher, 2001a; Blondiaux, 2008; Healey, 1998; Innes & Booher, 2010; Söderström et al., 2000). Blondiaux rappelle aussi que la délibération serait une *source de légitimité*, « dans la mesure où elle favoriserait le *respect de tous les acteurs* et la prise en compte de leurs arguments » (Blondiaux & Sintomer, 2009 : 33). En récusant l'opposition entre démocratie participative et démocratie représentative, les tenants des approches délibératives entendent selon Blondiaux (2009 : 28) promouvoir une troisième voie face aux conceptions républicaines qui postulent le monopole des élus sur la définition de l'intérêt général (conception substantialiste) et face aux conceptions libérales qui construisent l'intérêt général par simple addition des intérêts particuliers (Blondiaux & Sintomer, 2009; Padioleau, 2000). Innes et Booher (2010 : 212) indiquent ainsi que les élus doivent continuer à être des leaders, mais n'être des décideurs « qu'en dernier ressort ». Le Tableau VII reprend les objectifs de la participation et de la collaboration se dégageant de l'approche du *collaborative planning*.

**Tableau VII Apports des théories du *collaborative planning***

<b>PP* et fondement de leur intervention</b>	<b>Auteurs</b>
<i>Empowerment</i> des citoyens en général (information, consultation, partenariat, délégation, transfert)	(Arnstein, 1969; Bacqué & Gauthier, 2011; Castells, 1983; Davidoff, 1965; LeGates & Stout, 2007a)
Définition négociée de l'intérêt général avec les parties prenantes y compris les citoyens (versus substantielle) ; pas de but prédéfini	(Bacqué & Gauthier, 2011; Forester, 1982, 1999; Innes & Booher, 2010)
Reconnaissance et respect du pluralisme des valeurs des différentes parties prenantes	(Blondiaux & Sintomer, 2009; Davidoff, 1965; Healey, 2006 ; Jacobs, 1961; Young, 1990)
Définition de valeurs communes entre les parties prenantes du projet	(Bacqué & Gauthier, 2011; Blondiaux & Sintomer, 2009; Forester, 1982, 1999)
Neutralité du porteur de projet vis-à-vis des autres parties prenantes	(Bacqué & Gauthier, 2011; Davidoff, 1965; Healey, 2006; Jacobs, 1961; Young, 1990 )
Apprentissage collectif continu entre toutes les parties prenantes, y compris les citoyens et usagers, mobilisation des savoirs locaux, développement du capital institutionnel, interconnexions entre les problèmes	(Ascher, 2001a; Bacqué & Gauthier, 2011; Forester, 1982, 1999; Healey, 1998; Innes & Booher, 2010; Söderström et al., 2000)
Légitimation du projet par la participation de toutes les parties prenantes	(Blondiaux & Sintomer, 2009; Healey, 1998)

\*PP = parties prenantes

### 3.1.4. Les limites des approches collaboratives

L'analyse ci-dessus montre que beaucoup de théories sur la Ville portent leur attention presque exclusivement sur les manières de faire participer ces parties prenantes spécifiques que sont les citoyens, les usagers, les groupes les plus démunis, etc. Constatant les asymétries de pouvoir à la défaveur de ces parties prenantes, par rapport à celles disposant du pouvoir économique, politique ou institutionnel, elles tentent d'identifier les dispositifs qui permettraient de gommer ces asymétries. Malgré le succès de la littérature sur le *collaborative planning* dans le monde académique, des chercheurs en signalent les **limites**. Ola Söderström (2000 : 7) remarque d'ailleurs que le tournant communicationnel a eu peu d'influence en France. Ces différentes limites nous permettent-elles de faire émerger de nouveaux enjeux ? Premièrement les approches collaboratives visent souvent une situation idéale dans laquelle toutes les parties participeraient également au discours sans asymétries de pouvoir et de ressources, ce qui ne reflète pas la réalité (Alexander, 2001; Bacqué & Gauthier, 2011; Blondiaux, 2008; Blondiaux & Sintomer, 2009; Gaxie, 2002). Les débats, dans les faits, sont souvent réservés à des acteurs déjà socialisés politiquement tels que des élus, des leaders d'opinion, des dirigeants de grandes associations et des représentants d'intérêts économiques (Blondiaux, 2008 : 78 ; Gaxie, 2002 : 35). En outre les

capacités inégales des parties prenantes (temps disponible, connaissance de ses droits, ressources), les effets de groupe, l'impossibilité logistique de mobiliser toutes les parties prenantes potentiellement impactées sont des facteurs importants à considérer (Innes & Booher, 2010; UN-Habitat, 2009). Deuxièmement ces approches ne répondent pas à la question des effets concrets de la délibération. Bacqué et Gauthier (2011) se demandent ainsi si la participation contribue à produire de meilleurs projets, plus adaptés à la demande sociale, favorisant l'émergence d'une ville plus juste, équitable et durable. Ici l'enjeu éthique sous-jacent a trait au résultat de la participation et non au processus en tant que tel. Troisièmement il existe des approches concurrentes de l'urbanisme susceptibles de remettre en question le recours intensif à la participation citoyenne. L'urbanisme descriptif de Bernardo Secchi par exemple, tout en attachant une attention toute particulière à la consultation de la population en début de projet, ne privilégie pas un recours poussé à la délibération ensuite. Son approche revendique notamment l'idée que l'urbaniste, tout en étant sensible aux attentes des citoyens, dispose d'une expertise spécifique qui lui confère un « rôle fort » dans le projet (Söderström et al., 2000). De manière similaire, les tenants du courant urbanistique « *Just city* » relativisent la portée substantielle du débat public en termes de justice sociale et de redistribution du pouvoir (Bacqué & Gauthier, 2011; Fainstein, 2000). Ainsi pour Fainstein (2000 : 460) : « *Communicative theorists are committed to equity and diversity, but there is little likelihood that such will be the outcome of stakeholder participation within relatively small municipalities* »

Enfin dans la plupart des pays européens ayant recours au projet urbain comme mode de fabrication de la ville, l'une des idées clés consiste à affirmer l'importance d'un portage politique ferme, d'une maîtrise d'ouvrage forte, et d'une maîtrise d'œuvre talentueuse (Masboungi, 2001). Certains chercheurs reconnaissent notamment que l'appréhension de l'espace est difficile dans le cadre d'un projet urbain (Masboungi, 2001), ce qui amène d'autres commentateurs à parler de « boîte noire de la conception » au sujet des projets urbains (Bacqué & Gauthier, 2011 : 53). Le Tableau VIII synthétise les principes et objectifs se dégageant des textes qui soulignent les limites du *collaborative planning* ou présentent des approches alternatives.

**Tableau VIII Apports des théories concurrentes au *collaborative planning***

<b>PP* et fondement de leur intervention</b>	<b>Auteurs</b>
Mise en place d'une maîtrise d'ouvrage forte, prise en compte des capacités réelles des PP (manque de temps + expertise, nécessité d'une expertise spécifique)	(Bacqué & Gauthier, 2011; Masboungi, 2001; UN-Habitat, 2009)
Mise en place d'un portage politique ferme : définition substantialiste de l'intérêt général (les participants ne sont pas toujours représentatifs)	(Bacqué & Gauthier, 2011; Blondiaux, 2008; Gaxie, 2002; Masboungi, 2001)

\*PP = parties prenantes

### 3.1.5. L'éthique de l'urbaniste selon les approches collaboratives

S'appuyant sur les travaux de John Forester<sup>1</sup> (1982, 1999) qui analyse **le rôle – et l'éthique – des urbanistes** du tournant communicationnel, Bacqué et Gautier (2011 : 48-49) soulignent le rôle de facilitation, de médiation et de négociation de l'urbaniste, qui doit à la fois apporter de l'information et proposer des solutions, tout en adoptant une attitude neutre, et en assumant des considérations éthiques d'équité. Dans un chapitre sur l'éthique du *deliberative practitioner*, terme générique pour désigner les urbanistes pratiquant les approches collaboratives, Forester (1999 : 233, notre traduction) indique que les « urbanistes [...] doivent non seulement improviser stratégiquement face à la complexité, mais ils doivent improviser *moralement* aussi ». Il ajoute que cette improvisation morale ne doit ni être opportuniste, caractérisée par un aveuglement délibéré vis-à-vis des revendications des parties prenantes, ni consister dans l'application d'une recette clé en main de la justice, quelle que soit la situation considérée. L'improvisation morale doit être « perceptive », « réceptive » et « dialogique » reconnaissant les revendications conflictuelles des parties prenantes, reconnaissant les revendications des générations présentes pas moins que les revendications anticipées des générations futures (Forester, 1999 : 237). Dans le domaine – connexe à l'urbanisme – de la construction, Moodley et al. (2008) indiquent que le respect, l'intégrité et l'empathie sont les éléments critiques de la conscience morale d'un *manager*.

---

<sup>1</sup> Forester a étudié notamment le travail des *equity planners*, qui appliquent les principes de l'*advocacy planning* de Davidoff. Il a notamment collaboré avec Norman Krumholtz, un disciple de Davidoff, qui, en tant que directeur de l'urbanisme de la ville de Cleveland a appliqué les préceptes de l'*equity planning* (LeGates & Stout, 2007a : 401).



Ce chapitre a montré que depuis les premiers textes parus sur la participation citoyenne en Amérique du Nord (Arnstein, 1969), la plupart des auteurs parviennent à un consensus sur la nécessité d'une meilleure prise en compte des parties prenantes – notamment les usagers et citoyens – dans les processus de production de la ville, autrefois entre les mains d'une élite technique ou politique aujourd'hui en perte de légitimité (Bacqué & Gauthier, 2011). Cette exigence émerge autant des théories anglo-saxonnes du *planning*, dont *l'advocacy planning* (Davidoff, 1965), le *deliberative planning* (Forester, 1999), ou plus récemment le *collaborative planning* (Healey, 2006; Innes & Booher, 2010), que de la sociologie urbaine (Ascher, 2001b; Bourdin, 2006), ainsi que des écrits sur la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995; Pinson, 2009), sur le projet urbain (Arab, 2004; Masboungi, 2001), sur la participation citoyenne (Bacqué et al., 2005c; UN-Habitat, 2009), et sur la démocratie délibérative (Blondiaux, 2008; Blondiaux & Sintomer, 2002). L'émergence de ce consensus a amené certains auteurs à parler d'un « tournant communicationnel » (Healey, 1992), c'est-à-dire une évolution des théories de l'urbanisme et des études urbaines vers l'analyse des processus de participation, de collaboration, de gouvernance de projet et de délibération. Pour Healey (Healey, 1998 : 1531, notre traduction), les approches collaboratives au sens large soulignent l'importance :

*« d'étendre l'implication de parties prenantes au-delà des élites traditionnelles du pouvoir, de reconnaître différentes formes de connaissances et de culture locales, et de tisser un réseau social d'une grande richesse comme une ressource de capital institutionnel à travers lequel de nouvelles initiatives peuvent être prises rapidement et légitimement ».*

En commun, ces travaux ont pour caractéristique de relever plus souvent des disciplines analytiques de la sociologie ou de la science politique, que d'une approche normative comme celle des philosophes. Il s'agit pourtant de travaux critiques – favorables ou défavorables aux processus qu'ils analysent – qui s'appuient inévitablement sur une base éthique permettant de fonder ces critiques. Alors que certaines théories préconisent un *empowerment* des groupes les plus démunis (Arnstein, 1969) ou des groupes communautaires (Bacqué & Fijalkov, 2008), d'autres – pas forcément opposées – revendiquent une maîtrise d'ouvrage forte et un portage politique ferme (Masboungi, 2001). Certaines théories soulignent le rôle essentiel de l'urbaniste, considéré soit plutôt comme un médiateur (Forester, 1999), soit plutôt comme un expert (Secchi rapporté par Söderström, 2000), tandis que d'autres soulignent – quitte à le déplorer – le caractère incontournable des élites urbaines du monde économique ou de la société civile (Pinson,



2009), et d'autres encore étudient les moyens de donner une voix à tous les citoyens (Blondiaux, 2008). Bien qu'elles puissent être parfois complémentaires, ces théories peuvent aussi diverger. Par exemple, alors que les tenants d'un portage politique ferme défendent le rôle central des élus, des théoriciens du *collaborative planning* considèrent au contraire que l'élu ne doit intervenir qu'en dernier recours après la délibération des autres parties prenantes (Innes & Booher, 2010).

Mais les principes normatifs qui fondent le degré de priorisation à accorder à telle ou telle partie prenante ou groupe de parties prenantes (et par voie de conséquence les types de dispositif de participation ou de collaboration à mettre en œuvre vis-à-vis de ces parties prenantes) sont souvent sous-jacents et peu analysés pour eux-mêmes, peu débattus. L'analyse suggère, sans jamais l'explicitier, que des enjeux éthiques majeurs sous-tendent ou devraient sous-tendre le processus d'identification des parties prenantes visés par des dispositifs de participation et de collaboration : la reconnaissance de l'autre à travers la reconnaissance de sa liberté, de ses valeurs, de son savoir (en lien avec les enjeux d'*empowerment*, d'*intérêt général négocié*, d'*apprentissage collectif* notamment), mais aussi l'impartialité requise (mais impossible) du porteur de projet (en lien avec les enjeux de *transparence* des processus, de *neutralité* du porteur de projet, la logique de la *délibération*).

Dans d'autres domaines, notamment celui de la géographie, des auteurs ont essayé d'établir des corrélations entre, d'une part, des principes normatifs, en l'occurrence des principes éthiques issus de conceptions de la justice et, d'autre part, des processus mis en œuvre par des êtres humains, en l'occurrence le discours des médias sur la périurbanisation ou sur les qualités d'un territoire par exemple (Billard & Brennetot, 2010; Brennetot, 2009, 2010).

Ce travail de corrélation, entre l'exercice de priorisation des parties prenantes par un porteur de projet dans un projet d'aménagement urbain en fonction de leur légitimité, et les principes normatifs (fussent-ils éthiques ou autres) qui la fondent, n'a pas été fait. Cela constitue la première lacune analytique que cette thèse visera à combler (partiellement).

## 3.2. La théorie des *stakeholders*

Dans un champ théorique tout autre que celui des études sur la fabrique de la ville, celui de la *stakeholder theory* ou « théorie des parties prenantes », des chercheurs se sont intéressés aux modalités de prise en compte des parties prenantes d'une organisation (ou d'un projet) par le manager de cette organisation (ou de ce projet). A travers leurs travaux, ils permettent de mieux comprendre les attributs des parties prenantes permettant ce travail de prise en compte. La théorie des parties prenantes est un corpus théorique méconnu des chercheurs sur la Ville, qu'il est maintenant proposé d'explorer.

### 3.2.1. Partie prenante : un concept ignoré de l'urbanisme

Le terme de partie prenante est encore flou et peu utilisé en français en urbanisme. En témoigne la consultation d'une des principales bases de données de revues scientifiques, cairn.info, contenant des articles en urbanisme, qui donne peu d'articles contenant à la fois le terme de « parties prenantes » et le terme de « projet urbain »<sup>2</sup>. A fortiori l'existence d'une « théorie des parties prenantes » semble totalement ignorée de la discipline de l'urbanisme<sup>3</sup>.

Le terme de « *stakeholder* », que traduit celui de « parties prenantes », est un néologisme créé dans les années 1960, dans « une volonté délibérée de jouer avec le terme de *stockholder* ou *shareholder* (désignant l'actionnaire) afin d'indiquer que d'autres parties ont des intérêts (*stake*) dans l'entreprise » (Mercier, 2006 : 159). Le corpus théorique des parties prenantes, en progres-

---

<sup>2</sup> Recherche effectuée le 22 août 2016 dans la base de données Cairn.info : 190 ouvrages ou articles contenant à la fois les termes « parties prenantes » et « projet urbain » dans le texte intégral (contre 825 contenant les termes « acteurs » et « projet urbain ») ; 1 ouvrage ou article contenant à la fois les termes « parties prenantes » et « projet urbain » dans le résumé (contre 25 contenant les termes « acteurs » et « projet urbain »).

<sup>3</sup> Recherche effectuée le 22 août 2016 dans la base de données Cairn.info : 19 ouvrages ou articles contenant à la fois les termes « théorie des parties prenantes » et « urbanisme » dans le texte intégral (sur des thèmes éloignés des projets urbains) et 2 ouvrages ou articles contenant à la fois les termes « théorie des parties prenantes » et « projet urbain » ; même la base de données Google Scholar, pourtant abondante habituellement, ne donne que 131 résultats contenant à la fois les termes « théorie des parties prenantes » et « urbanisme » et 9 résultats contenant à la fois les termes « théorie des parties prenantes » et « projet urbain ».

sion exponentielle depuis son apparition dans le milieu des années 1980, s'est avant tout développé dans la littérature anglo-saxonne, notamment en lien avec les théories sur la responsabilité sociale des entreprises (Littau et al., 2010; Mercier, 2006; Sobczak & Berthouin Antal, 2010).

Au-delà de l'utilité du terme de « parties prenantes » en tant qu'il couvre un champ plus large que celui d'acteur (voir section 1.2), la théorie des parties prenantes présente-t-elle un autre intérêt pour l'urbanisme ?

### **3.2.2. La pertinence de la théorie des parties prenantes en urbanisme**

La théorie des parties prenantes s'applique à l'origine au monde de l'entreprise. Donaldson et Preston (1995) identifient trois dimensions - descriptive, normative et instrumentale - de cette théorie. Dans sa dimension instrumentale, la théorie des parties prenantes donne notamment un cadre pour analyser la relation entre les modalités de gestion des parties prenantes et la performance de l'entreprise et suggère ainsi des stratégies d'identification et de gestion des parties prenantes (Donaldson & Preston, 1995 : 67). L'analyse est donc portée sur *l'efficacité* de l'entreprise avant tout. Dans sa dimension normative (éthique), la théorie des parties prenantes suggère que ces dernières ont des intérêts légitimes dans l'entreprise, chaque intérêt ayant une valeur intrinsèque et méritant de la considération (Donaldson & Preston, 1995 : 67). Mercier indique que « de façon générale, [la théorie des parties prenantes] recouvre un ensemble de propositions qui suggère que les dirigeants [d'entreprise] ont des obligations *éthiques* envers leurs *stakeholders*. » (Mercier, 2006 : 157). En d'autres termes, la théorie des *stakeholders* considère que le rôle d'une entreprise n'est pas la seule maximisation du profit au bénéfice de ses actionnaires, mais doit intégrer dans sa gouvernance les intérêts et les droits des non-actionnaires. La théorie des *stakeholders* ne signifie pas toutefois que toutes les parties prenantes devraient être également impliquées dans les processus et les décisions (Donaldson & Preston, 1995 : 67). Pour Jones et Wicks, en faveur d'une « théorie des parties prenantes convergente », la question fondamentale est de savoir « quels types de relations entre parties prenantes sont à la fois éthiques et réalisables » (Jones & Wicks, 1999 : 216, notre traduction). Ces propos confirment deux grandes catégories d'enjeux liés à la participation et la collaboration des parties prenantes

dans un projet, entrevues dans la définition de ces concepts (section 1.4. ) : des enjeux *éthiques* et des enjeux *d'efficacité*. Nous y reviendrons plus longuement au chapitre 6, dédié à l'étude de ces deux normes, puis dans le chapitre de discussion.

En se présentant avant tout comme une alternative aux théories sur l'actionnariat, la théorie des parties prenantes s'applique d'abord aux entreprises (Donaldson & Preston, 1995; Mercier, 2006) et paraît infondée pour l'analyse des projets urbains. Qu'un projet urbain soit public ou privé (comme dans le cas de grands projets immobiliers tels que le projet du District Griffin à Montréal), la municipalité a toujours un pouvoir décisif (ne serait-ce qu'en maîtrisant les autorisations d'urbanisme : permis de construire, permis d'aménager). Or elle ne représente pas les intérêts d'*actionnaires* : ceux-ci n'existent pas. Au contraire elle représente – en théorie – les intérêts des *citoyens* dans leur ensemble, au sein desquels se trouvent probablement ceux qui sont touchés par le projet. Contrairement à un patron d'entreprise – dont on ne peut pas dire qu'il représente ses employés et encore moins les parties prenantes externes à son entreprise – l'élu municipal représente quant à lui ses concitoyens (c'est la définition même d'une démocratie représentative). Dans la philosophie classique, les instances élues de la démocratie représentative tirent du vote la légitimité de déclarer l'intérêt général (Rousseau, 1992). Toutefois, le chapitre 3 a montré que dans un contexte de crise de la démocratie représentative et de complexité accrue des enjeux urbains, la plupart des approches contemporaines de l'urbanisme reconnaissent que les institutions publiques (municipalités, Etat) ne sont pas à même de définir seules l'intérêt général. Les modèles d'analyse des parties prenantes révèlent alors leur intérêt.

### **3.2.3. Les attributs des parties prenantes**

Comme indiqué précédemment, une partie prenante désigne tout groupe ou tout individu pouvant affecter le projet ou être affecté par celui-ci (Freeman, 1984). La première partie de cette définition suggère qu'un premier type de parties prenantes se caractérise par le *pouvoir*, les *ressources*, les *capacités* qu'elles ont d'affecter le projet, d'agir sur lui. Mais en adoptant cette définition large du concept de partie prenante, sont incluses non seulement les entités en capacité de participer activement au projet mais aussi – c'est la deuxième partie de la définition – celles qui pourraient en être affectées, c'est-à-dire souffrir ou bénéficier du processus de réalisation ou

de son résultat, sans avoir forcément le pouvoir ou la volonté d'agir sur lui (on pourrait dire qu'elles prennent part de manière passive au projet). Dire que des entités peuvent être affectées par un projet (en bénéficiant de ses bienfaits, ou en souffrant de ses méfaits) revient à dire qu'elles sont susceptibles d'avoir ou de développer des revendications vis-à-vis du projet. Ici la notion de revendication (en anglais *claim*) renvoie à toute attente qu'une partie prenante peut avoir à l'égard d'un projet urbain, que ces attentes soient *réelles* (explicites, exprimées, conscientes) ou *potentielles* (implicites, cachées, inconscientes). En ce sens toute partie prenante *pouvant* être affectée par le projet est porteuse d'une revendication potentielle (Mitchell et al., 1997 : 859).

Les parties prenantes sont donc, comme l'affirment Mitchell, Agle et Wood (1997 : 856), à la fois les individus ou les groupes qui disposent d'un *pouvoir* (ou capacité à agir) sur le projet, et ceux susceptibles d'avoir des *revendications* (ou attentes) vis-à-vis de celui-ci. En l'absence de l'un et l'autre de ces attributs, une entité n'est pas une partie prenante du projet. Ces deux attributs – capacité à agir et revendications – sont consubstantiels à la notion de partie prenante : est partie prenante toute entité qui dispose d'une capacité à agir sur le projet ou qui est susceptible d'avoir une revendication vis-à-vis du projet et, inversement, toute entité susceptible d'avoir une revendication, ou disposant d'une capacité à agir sur le projet, est partie prenante de celui-ci.

Dans un projet d'aménagement urbain porté par une municipalité (tel que le projet de Claytown analysé plus loin dans le cadre de cette recherche), les élus, les urbanistes municipaux, les professionnels de l'aménagement et de la construction impliqués dans le projet, les acteurs économiques associés au projet tels que des promoteurs immobiliers, sont des parties prenantes car ils ont un pouvoir d'agir sur le projet.

De même les habitants du quartier visé par le projet, *a fortiori* ceux visés par d'éventuelles démolitions (par exemples les habitants et commerçants de l'immeuble démoli dans le quartier de Claytown abordé plus loin), les associations locales, les entreprises du quartier ainsi que tout usager actuel – et futur – du quartier sont aussi des parties prenantes du projet car elles sont susceptibles d'avoir des attentes vis-à-vis du projet, car elles sont potentiellement affectées par les effets du projet.

Les attributs de capacités d'action et de revendications sont donc des attributs intrinsèques d'une partie prenante. D'autres auteurs mettent en avant un autre attribut des parties prenantes que ne semble pas couvrir ceux de pouvoir et de revendications : leur engagement vis-à-vis de l'organisation et l'engagement des organisations vis-à-vis d'elles (Girard & Sobczak, 2010; Greenwood, 2007). Cette approche théorique met en avant l'idée qu'aujourd'hui les organisations ne peuvent pas se contenter de prendre seulement en compte les aspirations des parties prenantes, ce qui relève du paternalisme, mais qu'elles doivent aussi prévoir des processus permettant de les associer aux décisions de l'organisation, cette association aux processus ayant une valeur en tant que telle (Greenwood, 2007).

L'engagement n'est pas toutefois une caractéristique intrinsèque des parties prenantes au même titre que les capacités d'action et les revendications. En effet il n'est pas concevable qu'une partie prenante dispose d'un engagement vis-à-vis du projet sans avoir de revendication ou de pouvoir vis-à-vis de celui-ci, puisque sans l'un ou l'autre de ces attributs, elle ne serait pas partie prenante (Freeman, 1984; Mitchell et al., 1997). Autrement dit, la possession de l'attribut d'engagement n'a pas de sens pris isolément et ne suffit pas à qualifier une entité de partie prenante. Il s'agit toutefois d'un attribut relatif aux attitudes des parties prenantes vis-à-vis de l'organisation, sur lequel nous reviendrons.

### **3.2.4. Pouvoir et revendications**

Que la référence au pouvoir, ou aux capacités d'agir, et aux revendications, ou aux attentes, soit explicite ou implicite, beaucoup des modèles caractérisant les parties prenantes, issus de la théorie du même nom, s'appuient au moins sur un de ces deux attributs, en essayant de les décliner et de dégager des stratégies d'action à destination des dirigeants d'entreprise ou des porteurs de projet (L. Bourne & Walker, 2006; A. B. Carroll & Buchholtz, 2008; Clarkson, 1995; Frooman, 1999; Mitchell et al., 1997; Newcombe, 2003; Olander, 2007; Preble, 2005; Rowley, 1997; Savage et al., 1991). Cette affirmation s'appuie sur l'analyse d'une quinzaine de modèles, donnant lieu à une fiche descriptive de chacun fournie en annexe 1. La plupart cherchent à décrire les parties prenantes, ou identifier les stratégies à mettre en place vis-à-vis d'elles, en fonction de

leur pouvoir (ou les attributs s'y rapportant : « influence », « capacités d'agir sur », « ressources », « atouts », « potentiel ») et de leurs revendications (ou les attributs s'y rapportant : « *expectations* », « *claims* », « intérêts », « attentes », « besoins », « urgence »). En voici quelques exemples :

Clarkson (1995) regroupe les parties prenantes en deux catégories en fonction de leur *pouvoir* sur l'organisation : les parties prenantes primaires sont celles sans la participation continue desquelles l'organisation ne peut survivre, alors que les parties prenantes secondaires désignent les « groupes qui influencent ou affectent, ou sont influencés ou affectés, par l'entreprise, mais qui [...] ne sont pas nécessaires à sa survie ». Adoptant la même terminologie, mais une définition plutôt basée sur les *intérêts*, Carroll et Buschholtz (2014) définissent les parties prenantes primaires comme celles qui ont un *intérêt direct* dans l'organisation et dans son succès, et sont de ce fait les plus influentes tandis que les parties prenantes secondaires n'auraient qu'un *intérêt indirect* (mais possiblement une *influence* considérable).

Dans le modèle de Newcombe (2003), les notions de *pouvoir* et *d'intérêt* sont explicitement retenues : en fonction du croisement du niveau de pouvoir (faible ou élevé) et du niveau d'intérêt (faible ou élevé) en découlent des stratégies de prise en compte de la partie prenante (effort minimal, garder informé, garder satisfait, joueur clé). La notion de prévisibilité y est un critère supplémentaire pour évaluer le niveau d'incertitude relatif à tout projet, tandis que le critère de légitimité est absent.

Implicitement, on peut considérer que Savage et al. (1991) font aussi référence au *pouvoir* et aux *intérêts*. Ils distinguent deux expressions du pouvoir des parties prenantes en fonction de leurs intérêts (la coopération ou la menace selon que les intérêts convergent ou divergent avec les objectifs du projet) et préconisent en fonction de ces caractéristiques des stratégies d'action vis-à-vis des parties prenantes : collaborer, se défendre, impliquer, surveiller.

Frooman (1999) et Pfeffer et Salancik (2003) ne font rien d'autre qu'explicitement la notion de *pouvoir* en identifiant son lien avec les ressources dont les parties prenantes disposent vis-à-vis de l'organisation. Dans leurs théories, le pouvoir provient de la dépendance d'un acteur sur l'autre, c'est-à-dire de la possession ou non de ressources dont l'autre a besoin. Les relations de

pouvoir étant régies par la possession de ressources, il en ressort que ce ne sont pas deux catégories d'analyse fondamentalement différentes. Pour eux les relations de pouvoirs entre parties prenantes (c'est-à-dire de ressources) déterminent les stratégies à mettre en œuvre vis-à-vis d'elles.

Le modèle de Rowley (1997), s'appuyant sur l'analyse par les réseaux sociaux, présente une approche originale du *pouvoir*, basée sur la centralité d'une organisation (proportionnelle à son pouvoir) et la densité du réseau de parties prenantes face à cette organisation (relative au nombre de liens avec d'autres organisations et aux longueurs de ces liens).

Les modèles de Preble (2005) et de Olander (2007) essaient d'intégrer les apports des précédents auteurs dans un modèle théorique (Preble) et dans un modèle plus pratique (Olander) de la gestion des parties prenantes.

Le modèle de Raynaud (2011) s'intègre aussi à cette famille de modèles. Il identifie les *atouts*, les *attentes* et les *actes* comme les attributs essentiels d'une partie prenante. La notion d'atouts est proche de celle des ressources évoquées par Frooman et donc de celle du pouvoir, tandis que celle d'attentes rejoint celle des revendications ou des intérêts, rencontrée dans les précédents modèles.

Enfin le « *stakeholder salience model* » (littéralement : modèle de la saillance des parties prenantes) de Mitchell, Agle et Wood (1997) et, s'appuyant sur lui, les modèles de Bourne et Walker (2006), Olander (2007) et Preble (2005) étudient quant à eux les parties prenantes à partir de leur *pouvoir*, de leur *légitimité*, et de leur « *urgence* », ce dernier concept faisant directement référence aux revendications des parties prenantes. Le *stakeholder salience model* présente un intérêt particulier car il fait intervenir plusieurs concepts essentiels au raisonnement de cette thèse : ceux de « pouvoir », « d'urgence » et de « légitimité ».

Avant de faire une analyse plus poussée de ce modèle dans la prochaine section, il convient d'évoquer deux modèles repérés portant sur l'analyse de l'*engagement* des parties prenantes vis-à-vis des organisations, et des organisations vis-à-vis des parties prenantes, confirmant ainsi l'émergence de cette notion dans la théorie des *stakeholders*.



Dans son modèle de l'engagement des parties prenantes (*model of stakeholder engagement*), Greenwood (2007) distingue l'engagement des parties prenantes (*stakeholder engagement*), désignant l'ensemble des processus de dialogue mise en place par l'organisation, et l'intégration des parties prenantes (*stakeholder agency*), qui désigne le nombre et l'importance des groupes de parties prenantes dont les intérêts ont été pris en compte par l'organisation. Selon le niveau d'engagement et le niveau d'intégration, elle identifie quatre attitudes des organisations : néo-classique, paternaliste, stratégique, responsable.

Dans leur cartographie des parties prenantes en fonction de leur engagement, Girard et Sobczak (2010) distinguent quant à eux le degré d'engagement organisationnel et le degré d'engagement sociétal des parties prenantes. En fonction de l'intensité de ces degrés d'engagement, ils distinguent quatre familles de parties prenantes : passives, alliées, engagées, militantes.

### **3.2.5. Le *stakeholder salience model***

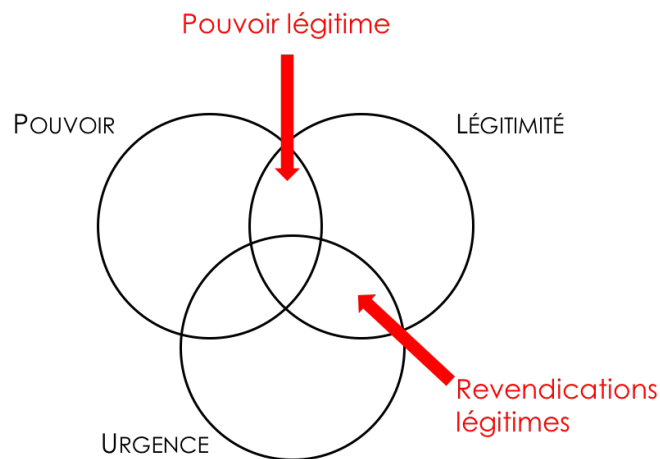
La *saillance* des parties prenantes est définie comme le « degré de priorité que les *managers* [d'une organisation, d'un projet] attribuent aux revendications concurrentes des parties prenantes » (Mitchell et al., 1997 : 854, notre traduction). C'est une notion extrêmement utile dans cette thèse puisqu'elle permet de reformuler la question faisant l'objet de la problématique, rappelée ici : « quel degré de priorité accorder aux revendications des diverses parties prenantes en présence [dans un projet d'aménagement urbain] ? » Dans la terminologie de Mitchell, Agle et Wood, la question revient à s'interroger sur ce qui fait la « saillance » d'une partie prenante.

Pour eux, la saillance d'une partie prenante dépend de trois caractéristiques essentielles : son pouvoir, son « urgence » et sa légitimité (Figure 5), où :

- La relation de pouvoir est définie par « la relation entre deux acteurs A et B dans laquelle l'acteur A peut obtenir de B, qu'il fasse quelque chose que B n'aurait pas fait sinon » ;
- La légitimité est une « une perception généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont désirables, ou appropriées dans un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyances » ;

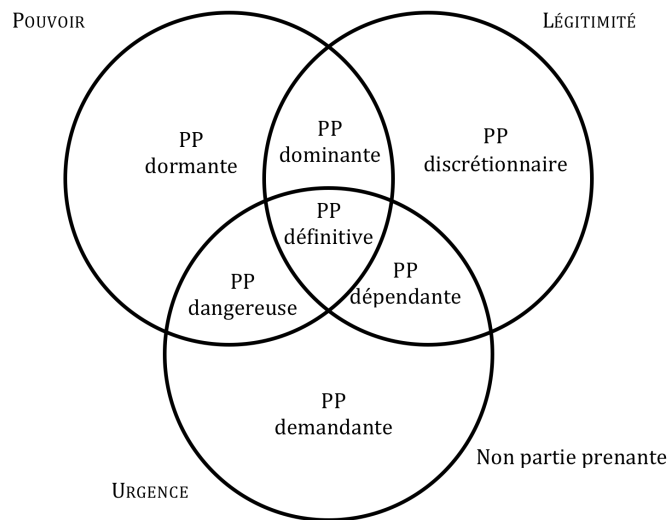
- L'*urgence* est définie comme « le degré au niveau duquel les revendications d'une partie prenante demandent une attention immédiate ».

La notion d'*urgence* renvoie explicitement aux *revendications* de ces parties prenantes, en offrant une distinction intéressante entre des revendications qui seraient légitimes (à l'intersection des cercles de la légitimité et de l'urgence) et d'autres revendications (relevant de l'urgence uniquement), qui seraient perçues comme importantes par la partie prenante mais qui ne seraient pas nécessairement légitimes. De même il y aurait des pouvoirs légitimes (à l'intersection entre les cercles du pouvoir et de la légitimité) et d'autres qui ne le seraient pas.



**Figure 5** Les attributs des parties prenantes selon le *stakeholder salience model* (Mitchell et al., 1997)

Pour les auteurs, « l'importance [*salience*] d'une partie prenante est positivement reliée au nombre cumulé d'attributs – le pouvoir, la légitimité, et l'urgence – perçus par les gestionnaires comme étant présents ». En fonction des attributs dont dispose une partie prenante – ce qui suppose d'avoir pu au préalable les évaluer ! – Mitchel, Agle et Wood proposent des stratégies d'intervention à mettre en œuvre, schématisées à la Figure 6.



**Figure 6** Les types de parties prenantes selon le *stakeholder salience model* (Mitchell et al., 1997)

Ces stratégies peuvent être détaillées comme suit :

- Les parties prenantes « dormantes » demandent une veille des responsables de l'organisation. Elles peuvent évoluer vers les cercles de la légitimité ou de l'urgence ;
- Les parties prenantes « discrétionnaires » n'ont ni pouvoir ni revendications, mais disposent d'une certaine légitimité : elles peuvent bénéficier de la philanthropie des autres (à leur discrétion) ;
- Les parties prenantes « demandantes » peuvent irriter mais le manager n'est tenu à aucune considération pour leurs revendications car elles sont illégitimes ;
- Les parties prenantes « dominantes » comptent beaucoup pour les managers, car elles disposent de pouvoir et de légitimité, c'est-à-dire d'autorité, vis-à-vis de l'organisation ou du projet ;
- Les parties prenantes « dangereuses » ont des revendications non légitimes et du pouvoir, et demandent de la vigilance, voire de la méfiance : elles peuvent être coercitives et parfois violentes ;
- Les parties prenantes « dépendantes » ont quant à elles des revendications légitimes mais en l'absence de pouvoir, elles dépendent de la bienveillance ou du volontarisme d'autres

- parties prenantes disposant de pouvoir, au niveau de l'organisation ou au niveau d'une autre autorité disposant des attributs de pouvoir et de légitimité ;
- Enfin les parties prenantes « définitives » ou « déterminantes » possèdent tous les attributs. Quand des parties prenantes dominantes (disposant de pouvoir et de légitimité) ont des revendications « urgentes », les managers de projet doivent accorder la priorité à ces revendications.

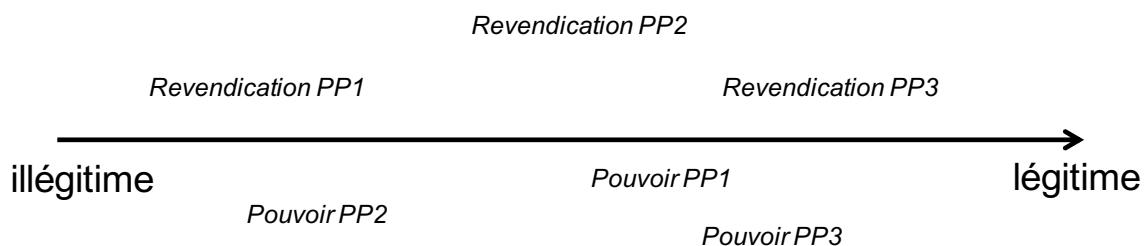
### 3.2.6. Synthèse et limites du stakeholder salience model

Ce modèle présente le grand intérêt, par rapport à la plupart des modèles évoqués précédemment, d'introduire un attribut essentiel des parties prenantes en sus de leur pouvoir et de leurs revendications : leur légitimité. Ce critère est pourtant déterminant dans les processus d'identification des parties prenantes et de détermination des modalités de leur intégration – ou non – au projet. Sans légitimité, les revendications d'une partie prenante ne justifient pas qu'il leur soit donné suite, bien au contraire. Sans légitimité, le pouvoir d'une partie prenante est une menace pour le projet, alors qu'il constitue un atout s'il est au contraire reconnu comme légitime.

Pour Mitchell, Agle et Wood, un pouvoir et une revendication, indépendamment de leur légitimité, confèrent certes une certaine « saillance » à la partie prenante qui en dispose, *a fortiori* si les deux attributs sont réunis chez la même partie prenante. Mais les modalités de prise en compte de cette partie prenante sont pourtant radicalement différentes, selon que le pouvoir et les revendications de celle-ci sont illégitimes (la partie prenante étant alors qualifiée de dangereuse et exige de la part du porteur de projet de la vigilance, voire de la méfiance) ou légitimes (la partie prenante étant alors qualifiée de définitive ou déterminante et exige de la part du porteur de projet une priorisation de ses revendications). Les modalités de prise en compte d'une partie prenante exigent donc d'évaluer au préalable la légitimité de son pouvoir et de ses revendications.

Les théoriciens des parties prenantes défendent souvent la thèse que chaque partie prenante est légitime du seul fait qu'elle possède une revendication vis-à-vis du projet (Donaldson & Preston, 1995). En faisant la distinction entre revendications légitimes et non légitimes, le *stakeholder*

*salience model* exprime en fait l'idée que toutes les revendications (et tous les pouvoirs) n'ont pas la *même légitimité*. Certaines revendications (respectivement certains pouvoirs) sont légitimes, d'autres ne le sont pas, mais bien souvent les revendications (resp. les pouvoirs) ont toutes (resp. tous) un *certain degré* de légitimité, plus ou moins important, sur une échelle allant de l'illégitime au légitime. Ainsi pour Mitchell et al. (1997 : 880, notre traduction) « il est clair que chaque attribut [dont la légitimité] opère sur un continuum ». Il ne s'agit pas d'une notion binaire du type « on l'a » ou « on ne l'a pas ». Ainsi des revendications et des formes de pouvoir, et à travers elles les parties prenantes qui en disposent, sont plus légitimes que d'autres, ainsi que l'illustre le schéma de la Figure 7.



**Figure 7 La légitimité « opère sur un continuum »**

Identifier le pouvoir et les revendications des parties prenantes est une tâche difficile au sein d'un projet d'aménagement urbain tant ces parties prenantes sont diverses. Mais même si l'on y parvient, le travail d'identification d'une partie prenante demeure incomplet. Les modalités d'intégration de cette partie prenante au projet ne se déterminent pas à partir de la seule identification de son pouvoir et de ses revendications. Plus difficile encore est d'évaluer la légitimité de ce pouvoir et de ces revendications. Comment évaluer cette légitimité ?

Si Mitchell et al. (1997 : 866) donnent des éléments de réponse à la question de savoir quelles parties prenantes prioriser (en résumé celles qui en plus de disposer de pouvoir ou de revendications disposent aussi de légitimité), ils donnent peu, voire aucun élément pour évaluer cette légitimité, au-delà de la définition suivante qu'ils empruntent à Suchman (1995) : la légitimité est la qualité d'une action perçue comme désirable, appropriée, dans un système socialement construit de normes, de valeurs. Mais les auteurs conviennent que leur définition de la légitimité

demeure imprécise et difficile à opérationnaliser. En outre cette définition se situe exclusivement du point de vue *sociologique* et n'envisage pas la *perspective éthique* que peut adopter le manager d'une organisation. Le porteur d'un projet d'aménagement urbain, par exemple, ne se réfère peut-être pas qu'aux normes de la société, mais aussi à son propre système de valeurs (une norme éthique), pour évaluer la légitimité des parties prenantes à être prises en compte dans le projet. Bien comprendre le concept de légitimité est d'autant plus essentiel dans le contexte des projets urbains (que n'abordent pas les théoriciens des organisations) que les parties prenantes sont nombreuses, diverses, et potentiellement en conflit, comme cela a été vu précédemment.

Les revues de lecture ci-dessus sur les théories de la Ville et la théorie des *stakeholders* ont fait ressortir deux lacunes analytiques :

- Dans les théories sur la ville, l'absence de corrélation entre la priorisation accordée à telle ou telle partie prenante d'un projet d'aménagement urbain, ou groupe de parties prenantes, et les principes normatifs (fussent-ils éthiques ou autres) qui la fondent. La théorie des parties prenantes, et plus particulièrement le « *stakeholder salience model* », montrent que cet exercice de priorisation consiste au préalable à évaluer la légitimité du pouvoir et des revendications de cette partie prenante ;
- Dans la théorie sur les *stakeholders*, l'absence de critères pour évaluer la légitimité des parties prenantes au regard de leur capacité à agir sur le projet et de leurs revendications vis-à-vis de celui-ci, *a fortiori* dans le contexte d'un projet d'aménagement urbain.

Ces deux lacunes analytiques convergent vers la nécessité de préciser le concept de *légitimité* d'une partie prenante aux regards des principes normatifs qui la fondent. Pour y répondre, il convient maintenant de préciser l'approche méthodologique employée.

# Chapitre 4 - METHODOLOGIE

## 4.1. Question de recherche et cadre conceptuel

Pour contribuer à combler les lacunes analytiques susmentionnées, cette thèse explore la question de recherche suivante : « dans la perspective d'un porteur de projet d'aménagement urbain, comment évaluer la légitimité des parties prenantes en présence ? ».

En fonction de ce qui a été vu précédemment, il y a donc : (1) d'un côté, des principes normatifs animant le porteur de projet dans les actions qu'il conduit, en particulier son action d'identification des légitimités en présence et de prise en compte des parties prenantes légitimes dans le projet (par la mise en place de dispositifs de participation, de collaboration, ou par la simple prise en compte de leurs revendications, ou l'absence de prise en compte de ces revendications, si elles sont illégitimes) (2) de l'autre, les parties prenantes caractérisées par leur pouvoir sur le projet et/ou leurs revendications vis-à-vis de celui-ci.

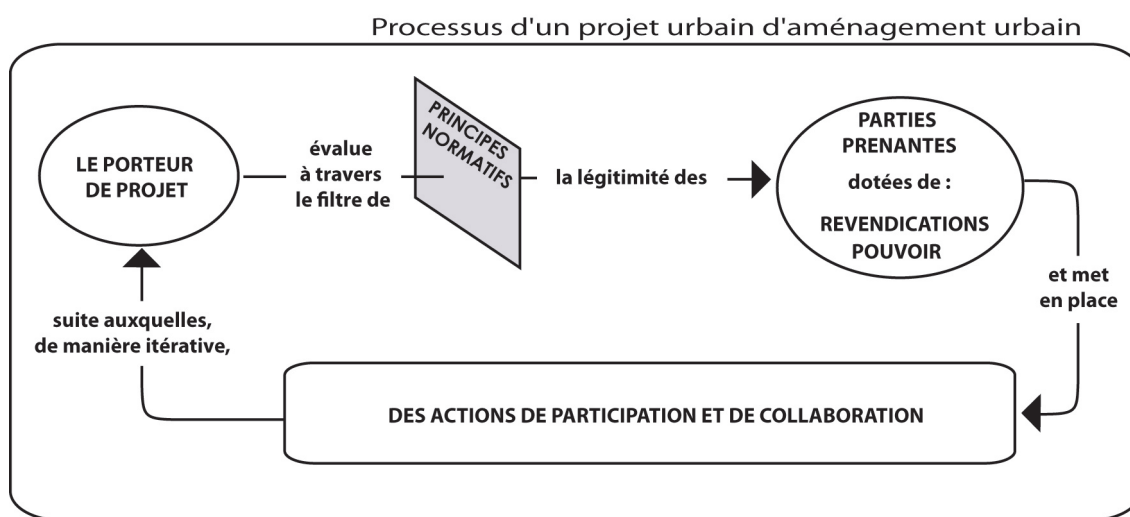
Il s'agit d'une question essentiellement éthique en tant qu'elle porte sur les règles et principes qui devraient gouverner la conduite du porteur de projet dans ses actions d'identification et de prise en compte des parties prenantes dans le projet. En effet, « l'éthique est [...] l'étude de ce qui est *right* [juste, bien] ou *wrong* dans les conduites humaines et des règles et principes qui devraient les gouverner » (Moodley et al., 2008 : 625, notre traduction).

Il est proposé de décortiquer la question de recherche principale en trois sous-questions :

- Quels sont les attributs des parties prenantes faisant l'objet d'une évaluation de leur légitimité par un porteur de projet d'aménagement urbain ?
- Quels sont les principes normatifs au fondement de l'évaluation de la légitimité des parties prenantes par un porteur de projet d'aménagement urbain ?
- Peut-on établir une typologie des légitimités à partir des capacités d'action (ou du pouvoir), des revendications (ou attentes) et de l'engagement des parties prenantes dans un projet d'aménagement urbain ?

Pour une illustration de ces concepts et de ces variables, le lecteur est invité à observer le cadre conceptuel présenté à la Figure 8. Il met en relation les concepts – de processus de projet d’aménagement urbain, de porteur de projet, de parties prenantes, de revendications, de pouvoir, de participation et de collaboration – dont les définitions ont été données plus haut.

Les actions de participation et de collaboration étant susceptibles d’amener le porteur de projet à modifier son regard sur les parties prenantes (nous y revenons dans la discussion en évoquant le caractère dynamique de la légitimité), le mécanisme d’évaluation de la légitimité des parties prenantes est présenté sous la forme d’une boucle itérative.



**Figure 8 Le cadre conceptuel de la recherche**

Au centre de ce schéma conceptuel figure celui de légitimité des parties prenantes. L’objectif de la recherche consiste à préciser cette notion de légitimité d’une partie prenante dans le contexte spécifique des projets urbains, à partir des principes normatifs qui la fondent, et d’identifier les propriétés de cette notion à travers la discussion.

Il faut noter qu’il ne s’agit pas ici de répondre à la question de savoir quels dispositifs de participation mettre en œuvre, en fonction des parties prenantes en présence, ni d’évaluer des dispositifs de participation connus, en fonction de leur capacité à faire valoir la voix de parties prenantes légitimes. Une telle analyse de dispositifs de participation, qui justifierait un programme d’études distinct, pourrait s’appuyer sur la typologie construite dans le cadre de la présente recherche, mais le préalable consiste bien à identifier ce qui fait la légitimité d’une partie prenante.



## 4.2. Posture du chercheur

Cette recherche privilégie, comme celle de Nadia Arab (2004 : 10) dans sa thèse de doctorat, « les approches qui caractérisent l'urbanisme par une volonté de transformation de l'espace urbain ». Elle ajoute, en citant Jean-Paul Lacaze (1997) que :

*« le problème de l'urbanisme [...] naît à partir du moment où quelqu'un estime nécessaire, à tort ou à raison, d'engager ou de provoquer une action pour transformer les modes d'utilisation de l'espace et aboutir à une situation jugée préférable [...] et que, dans cette action, la difficulté réside dans la **manière d'effectuer les choix** »*

*(Arab, 2004 : 10)*

L'analyse se situe dans la perspective de ces acteurs amenés à effectuer des choix en vue d'agir pour transformer les modes d'utilisation de l'espace, plus précisément dans celle du porteur d'un projet d'aménagement urbain.

Comme les sociologues de l'action, l'auteur de cette thèse reconnaît *l'intentionnalité de l'action* et rejette l'idée qu'elle puisse être réduite à un déterminisme simple : « l'homme garde toujours un minimum de liberté » (Crozier & Friedberg, 1977 : 36). Cependant, l'auteur n'adopte pas comme eux une perspective exclusivement *stratégique*, en tant qu'ils conçoivent les relations entre les agents d'une organisation uniquement en termes de pouvoir (Crozier & Friedberg, 1977 : 55). Il n'est pas fait abstraction de cette dimension, essentielle dans l'analyse des relations entre parties prenantes d'un projet urbain (comme en témoignent les études de cas exploratoires sur les projets de Montréal et de Lyon). Mais il est considéré (en espérant ne pas apparaître trop naïf aux yeux des lecteurs) que ces relations sont aussi influencées – parfois de manière inconsciente – par des valeurs, et une certaine conception de la justice, et que les actes des parties prenantes, et notamment du porteur d'un projet, ne répondent pas exclusivement à une logique de pouvoir ou d'efficacité. La dimension instrumentale des actions entreprises (des actions calculées en fonction d'un but) n'est pas négligée, mais l'auteur prend aussi acte de la dimension « éthique » des actions et des relations humaines. Contrairement aux approches qui, « dans une visée réaliste ou critique, font reposer toutes les relations sociales sur la domination », sont adoptées ici, comme chez Bostanski et Thévenot (1991 : 27), les approches « attachées à construire l'équilibre dans une cité », ce qui constitue précisément la visée des philosophies politiques, en particulier des théories de la justice.

L'auteur partage toutefois, avec les tenants de la sociologie de l'action, l'idée reprise à James March et Herbert Simon (1993), selon laquelle les acteurs agissent avec une *rationalité limitée*, c'est-à-dire avec une connaissance nécessairement limitée de leur environnement, des alternatives d'action possibles et de leurs conséquences. Ce caractère limité de la connaissance est d'autant plus accentué dans le contexte de l'urbanisme, caractérisé, comme cela a été vu au chapitre 3, par beaucoup d'incertitudes et de complexité (Ascher, 2001a). En corollaire, la connaissance par le porteur de projet de son environnement (notamment des parties prenantes qui l'entourent) évolue. Cette évolution entraîne de la part du porteur de projet un réajustement constant de son regard sur les parties prenantes, ce qui explique en partie la boucle itérative figurant dans le schéma conceptuel de la Figure 8.

En adoptant une perspective où la connaissance est construite par le chercheur, à partir de ses interactions permanentes avec les phénomènes qu'il perçoit et qu'il conçoit, lui-même influencé par ses propres expériences vécues, l'approche de cette thèse tend à s'inscrire dans le paradigme constructiviste (Creswell, 2003; Guba & Lincoln, 1994; Le Moigne, 1990). Il convient donc que le chercheur indique « d'où il parle », et précise explicitement les biais, valeurs et intérêts susceptibles d'influencer son analyse.

Dans le cas présent, l'auteur s'appuie sur son expérience de travail de huit ans comme urbaniste en charge de la conduite de projets d'aménagement urbain pour le compte de « Rennes Métropole » en France, d'abord en tant que « chargé d'études » de 2005 à 2009, puis en tant que « chargé d'opérations » de 2013 à 2016 au sein de la Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat.

Rennes Métropole est un établissement public de coopération intercommunale, regroupant la Ville de Rennes et 42 municipalités situées à sa périphérie, correspondant approximativement à l'aire urbaine de Rennes, soit un territoire de 426 000 habitants environ (chiffre 2013). Rennes Métropole emploie environ 1200 agents (au 1<sup>er</sup> janvier 2013) et exerce des compétences multiples, dont une compétence en urbanisme et en aménagement de l'espace.

A son premier poste (chargé d'études), l'auteur a conduit six études urbaines en amont de la mise en œuvre de projets d'aménagement urbain sur plusieurs sites du territoire de Rennes Métropole. A son deuxième poste (chargé d'opérations), il a conduit six projets d'aménagement

urbain à diverses phases de leur développement, dont les phases d'études préalables, d'études pré-opérationnelles, d'acquisitions foncières, de réalisation des travaux d'aménagement, de commercialisation du foncier à des opérateurs publics et privés (promoteurs, bailleurs sociaux), de remise des ouvrages publics construits dans le cadre du projet (voies, places, réseaux, espaces verts, équipements publics) aux services gestionnaires de la collectivité. Il a notamment participé à de multiples démarches de concertation à diverses phases de ces projets, dont la plupart ont été organisées par lui dans le cadre de ses missions. Dans chacun de ces projets il est au centre d'un ensemble de parties prenantes très diverses, au premier rang desquelles les élus municipaux et métropolitains, auxquels il doit soumettre les choix nécessaires à l'avancement des projets. Non seulement cette expérience est de nature à influencer (à la fois enrichir et orienter) la compréhension des phénomènes observés, mais elle en fournit même le matériau premier. De multiples situations présentées plus loin dans le cas virtuel qui sera étudié, sont inspirées de situations vécues, ou à tout le moins observées dans les projets suivis par l'auteur.

Si l'expérience vécue influence nécessairement le regard de l'auteur, tout effort est fait afin d'éviter les biais de subjectivité. L'élaboration d'un cas fictif, comme cela sera vu plus loin, permet à ce titre de distancier l'auteur de son expérience vécue, et d'éliminer toute forme d'intérêt personnel dans les situations décrites.

Ces considérations concernant la posture théorique du chercheur ne sont pas sans incidence sur le choix de la stratégie de recherche employée pour répondre à la question de recherche, qu'il convient maintenant de détailler.

### **4.3. Stratégie de recherche**

Pour Contandriopoulos (1990 : 33) :

*« Par stratégie de recherche, on entend l'intégration et l'articulation de l'ensemble des décisions à prendre pour appréhender de façon cohérente la réalité empirique afin de soumettre de façon rigoureuse [...] les questions de recherche à l'épreuve des faits. »*

Afin d'établir la stratégie de recherche, il convient donc d'abord de rappeler la *question de recherche* : « dans la perspective du porteur d'un projet d'aménagement urbain, comment évaluer la légitimité des parties prenantes en présence ? ».

Afin d'appréhender cette *réalité empirique* – le processus d'évaluation par un porteur de projet de la légitimité des parties prenantes du projet – la stratégie de recherche *intègre et articule* des volets théoriques et empiriques cohérents et complémentaires. Avant d'entrer dans la description détaillée des différentes étapes de la démarche méthodologique, il est précisé qu'il s'agit d'une stratégie à la fois inductive et déductive, dans laquelle une interprétation de la réalité est construite, à partir d'un raisonnement itératif entre la théorie et le terrain. Selon Creswell (2003 : 182-183) :

*« The qualitative researcher uses complex reasoning that is multifaceted, iterative, and simultaneous. Although the reasoning is largely inductive, both inductive and deductive processes are at work. The thinking process is also iterative, with a cycling back and forth from data collection and analysis to problem reformulation and back. »<sup>4</sup>.*

La stratégie méthodologique adoptée repose en effet sur un aller-retour entre la théorie et le terrain, partant de deux premières études de cas exploratoires : la « situation concrète » au sens de Chevrier (1992 : 75).

Ces **études de cas exploratoires**, résumées au chapitre 2 et restituées dans l'article fourni à l'annexe 4, portent sur l'identification des acteurs et des processus des projets urbains du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence : elles permettent de faire apparaître des enjeux de pouvoir et de légitimité associés aux relations entre les parties prenantes dans les projets urbains, dans les contextes européens et nord-américains (Viel et al., 2012). Comme il a été vu au chapitre 2, elles permettent d'orienter la stratégie de recherche à suivre en engageant l'auteur de la thèse à placer la *légitimité* des parties prenantes au cœur de la réflexion et en invitant à étudier le corpus de la *stakeholder theory*.

---

<sup>4</sup> Il a été préféré de maintenir cette citation en anglais car la traduction, ci-après, ne permet pas de rendre compte avec précision de son contenu : « le chercheur utilisant des méthodes de recherche qualitative a recours à un raisonnement qui comporte de multiples facettes, itératif, et simultané. Bien que son raisonnement soit principalement inductif, des processus inductifs et déductifs sont à l'œuvre. Le processus de réflexion est aussi itératif, avec des allers-retours de la collecte et l'analyse des données vers la reformulation du problème et inversement. »

Ces résultats sont corroborés par ceux de la section 3.1 portant sur une **revue de lecture des textes produits par les chercheurs en études urbaines et en urbanisme** : cette revue de lecture montre qu'il n'existe pas d'étude sur les principes qui fondent la légitimité des parties prenantes d'un projet d'aménagement urbain.

**L'analyse du corpus théorique de la théorie des *stakeholders*** à la section 3.2 permet alors de préciser le concept de « parties prenantes » au regard de leurs capacités à agir sur le projet, de leurs revendications vis-à-vis du projet, et de leur engagement vis-à-vis du projet, et de situer le concept de légitimité par rapport à ces attributs. Il en ressort toutefois la nécessité d'identifier les principes normatifs au fondement de la légitimité de ces capacités d'action, de ces revendications et de cet engagement.

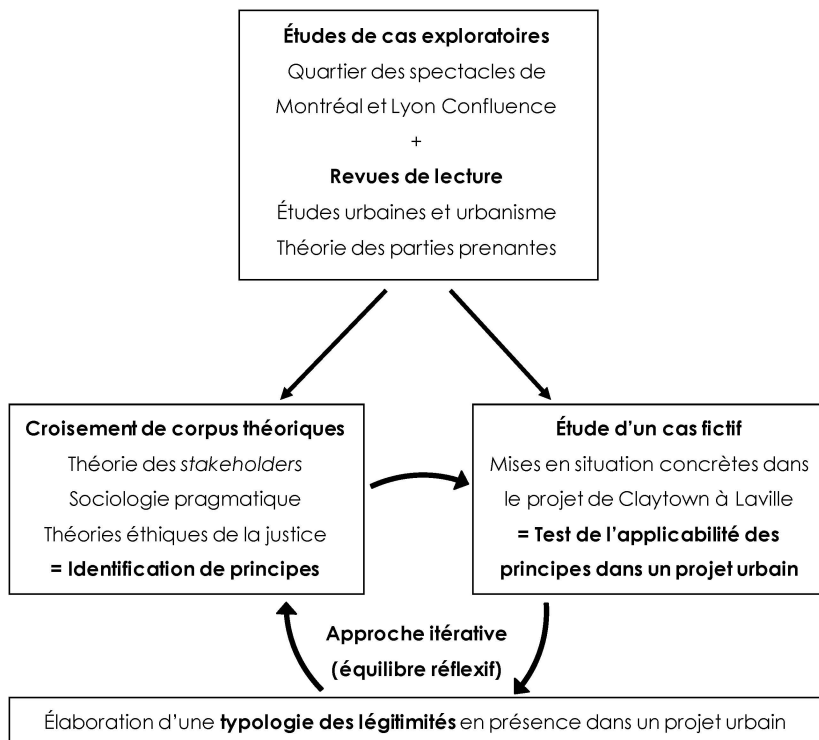
Pour ce faire, l'étude s'appuie sur le concept d'*éthique de responsabilité* de **Max Weber** pour préciser la relation entre les principes d'éthique et d'efficacité (chapitre 6).

Elle fait ensuite appel au modèle des *Cités* développé par la **sociologie pragmatique** de Boltanski et Thévenot pour identifier les formes de légitimité des parties prenantes relatifs à leurs *pouvoirs d'action* ou leur *capacité à agir* sur le projet et à leur engagement (chapitre 7).

Elle s'appuie enfin sur un certain nombre de **théories de la justice** et **d'approches à l'éthique** pour identifier les principes de la légitimité des parties prenantes relatifs à leurs revendications vis-à-vis du projet (chapitre 8).

Il ne s'agit pas pour autant d'une démarche exclusivement déductiviste qui viserait, à partir de ces théories, à « appliquer » ensuite les principes issus de la théorie dans la pratique. En effet, en s'inspirant de la méthode de l'équilibre réfléchi – ou équilibre réflexif – adoptée par Beauchamp et Childress dans le domaine de la bioéthique, le raisonnement recourt à des situations concrètes au sein d'une **étude d'un cas virtuel** (décrit au chapitre 5). Une trentaine de mises en situation issues de cette étude de cas sont invoquées, pour préciser la portée des principes, identifiés à partir de la théorie, dans le contexte spécifique de projets d'aménagement urbain. Ces situations interviennent au cours des chapitres 6 à 8, de manière à permettre les allers-retours nécessaires entre la théorie et l'étude de ce cas pratique.

Ce travail permet de manière itérative de construire progressivement une typologie des légitimités en présence dans un projet d'aménagement urbain. Le schéma de la Figure 9 illustre cette démarche itérative.



**Figure 9 La stratégie de recherche du projet**

Les sections suivantes visent à préciser la méthode adoptée pour chacune des étapes de la recherche mentionnées ci-dessus.

### 4.3.1. Les études de cas exploratoires

Comme cela a été indiqué au chapitre 2, l'étude de cas exploratoire visait à comprendre les processus de gouvernance et de participation mis en œuvre dans deux grands projets urbains, et la manière dont ils déterminent l'influence respective des diverses parties prenantes en présence. Elle ne répond donc pas directement à la question de recherche de la thèse – sur l'évaluation de la *légitimité* des parties prenantes – mais son intérêt pour la thèse réside dans son caractère

exploratoire – la « situation concrète » au sens de Chevrier (1992 : 75). Cette *situation concrète* a permis d’orienter la suite de la recherche vers l’étude de l’attribut spécifique de la *légitimité* des parties prenantes, considéré comme tout aussi décisif que celui de pouvoir.

Revenons à la méthode adoptée dans le cadre de cette recherche exploratoire.

Afin de justifier le choix du recours à *l’étude de cas* comme méthodologie pour comprendre comment des processus déterminent l’influence de parties prenantes, il paraît utile de mettre en perspective cette stratégie par rapport à d’autres. Cet exercice a moins pour objectif de justifier le rejet des autres que de mettre en évidence les objectifs stratégiques poursuivis à travers l’utilisation de l’étude de cas. Le Tableau IX, bâti à partir d’une analyse de plusieurs ouvrages méthodologiques, présente quelques-unes des principales stratégies de recherche rencontrées dans le domaine des sciences sociales, et les conditions menant à leur adoption.

**Tableau IX Situations conditionnant le choix de différentes méthodes de recherche**  
(adapté de : Contandriopoulos, 1990; Creswell, 2003; B. Gauthier & Beaud, 2009; Roy, 2009; Yin, 2009)

Stratégies de recherche	Forme de la question de recherche	Exige d’avoir le contrôle sur les variables étudiées ?	Concerne des phénomènes contemporains ?
Expérimentation provoquée	Comment, pourquoi ?	Oui	Oui
Expérimentation invoquée	Comment, pourquoi ?	Oui	Non
Enquête	Qui, quoi, où, combien ?	Non	Oui
Analyse d’archive	Qui, quoi, où, combien ?	Non	Oui / Non
Histoire	Comment, pourquoi ?	Non	Non
Ethnographie	Comment, pourquoi ?	Non	Oui
Récit narratif	Comment, pourquoi ?	Non	Oui / Non
Phénoménologie	Comment, pourquoi ?	Non	Oui / Non
Théorie ancrée	Comment, pourquoi ?	Non	Oui
Étude de cas	Comment, pourquoi ?	Non	Oui

Dans cette étude de cas exploratoire, l’objectif était de comprendre le *comment* d’un phénomène particulier, en l’occurrence de comprendre comment les processus mis en œuvre dans les projets urbains déterminent l’influence des parties prenantes en présence. Un tel type de questionnement exclut d’emblée des stratégies de recherche comme *l’enquête* ou *l’analyse d’archive* (Yin, 2009). Les variables étudiées sont (i) les processus mis en œuvre dans les projets urbains, (ii) l’influence des parties prenantes sur le projet. Le chercheur n’a aucune maîtrise sur ces variables. Par conséquent il ne peut pas non plus avoir recours à *l’expérimentation*, qui suppose un contrôle

sur les variables du phénomène étudié et de son environnement afin de neutraliser les effets de contingence (Contandriopoulos, 1990; Yin, 2009). Enfin les projets urbains sont des phénomènes contemporains. Il ne s'agit donc pas d'une recherche en *histoire* (Yin, 2009).

D'autres stratégies ont été considérées. L'*ethnographie* ne semblait pas réaliste, d'une part car les projets étudiés sont des systèmes d'acteurs relativement fermés (le chercheur peut difficilement être présent dans les situations d'interaction entre les acteurs du projet, ne faisant pas partie du projet lui-même) et d'autre part parce que leurs processus sont limités dans le temps alors que l'ethnographie suppose une immersion de longue durée (Creswell, 2003 : 14). Le *récit narratif* aurait pu être une méthode intéressante afin de comprendre à travers l'histoire racontée (*story*) par des acteurs les motifs de leurs actions (valeurs éthiques, objectifs stratégiques, etc.), mais moins à titre de stratégie de recherche qu'à titre d'outil de collecte et d'analyse de données à l'intérieur d'un cas d'étude (Creswell, 2003 : 15). L'approche *phénoménologique* aurait pu présenter un intérêt dans la mesure où elle vise à comprendre « l'essence » des expériences humaines à propos d'un phénomène décrit par les participants de la recherche (en l'occurrence des porteurs de projet interrogés) (Creswell, 2003 : 15). Si, au même titre que le récit narratif, elle aurait pu éventuellement être sollicitée comme un outil de collecte et une méthode d'analyse des données à l'intérieur d'un cas d'étude, il semblerait toutefois que cette méthode exige l'étude prolongée d'un petit nombre de sujets, ce qui n'est pas réaliste avec les acteurs des projets urbains. Enfin la stratégie de la *théorie ancrée* (*grounded theory*) qui vise à faire émerger une théorie générale d'un processus uniquement à partir de l'interaction avec les participants à la recherche a été écartée (Creswell, 2003 : 14).

Afin d'étudier les comportements d'un *phénomène complexe, contemporain* (les processus d'un projet urbain) dont on ne contrôle pas les variables, la stratégie de recherche la mieux appropriée est **l'étude de cas** (Contandriopoulos, 1990; Yin, 2009). Ainsi pour Contandriopoulos (Contandriopoulos, 1990 : 37) :

« La recherche synthétique de cas ou étude de cas est une stratégie dans laquelle le chercheur décide de travailler sur une unité d'analyse (ou sur un très petit nombre d'entre elles). L'observation se fait à l'intérieur du cas. La puissance explicative de cette stratégie repose sur la cohérence de la structure des relations entre les composantes du cas, ainsi que sur la cohérence des variations de ces relations dans le temps. La puissance explicative découle donc de la profondeur de l'analyse du cas et non du nombre des unités d'analyse étudiées »



**L'unité d'analyse** est l'une des composantes critiques d'une étude de cas : il s'agit de déterminer quelle est la nature du *cas* (Yin, 2009). Dans l'étude de cas exploratoire, l'unité d'analyse n'est ni le porteur de projet, ni le projet urbain dans toutes ses composantes (dessin / dessein / processus / modèle d'action). Il s'agit plus spécifiquement du projet urbain comme *processus*, voire plus spécifiquement, au sein de ces processus, les processus stratégiques, tactiques et participatifs mis en œuvre.

**La validité interne** de l'étude de cas repose sur la complexité, la cohérence et la pertinence du modèle théorique auquel elle aboutit, soumis à l'épreuve des études de cas. Contandriopoulos (1990 : 42) indique ainsi, concernant la validité interne d'une étude de cas, que « c'est le degré de conformité entre ce système de propositions ou de relations théoriques et la réalité empirique de cet ensemble de relations qui permet de poser un jugement relativement solide sur la valeur explicative du modèle ». A la mesure des informations auxquelles il fut possible d'avoir accès, une attention particulière a donc été portée à la précision des données restituées et aux extrapolations théoriques qui s'en sont suivies.

**La validité externe** d'une étude de cas, comme de toute méthode de recherche, repose sur son potentiel de généralisation. Il s'agit donc d'évaluer dans quelle mesure les résultats de la recherche ont été influencés par les contextes particuliers dans lesquels on les a obtenus (Contandriopoulos, 1990). Il faut souligner que l'examen de la validité externe d'une étude de cas n'a lieu d'être que si l'on présume que sa validité interne est bonne. Dans le cadre d'une étude de cas, il est possible d'avoir recours à deux types de *devis* : une étude de cas simple ou une étude de cas multiples. Afin de renforcer la validité externe de l'étude de cas, l'auteur a eu recours à « une étude de cas multiples [en l'occurrence deux études de cas] avec niveaux d'analyse imbriqués » (Contandriopoulos, 1990; Yin, 2009). L'étude de cas multiples permet de tester la répliquabilité du modèle théorique dans des milieux différents (dans cette étude, une ville française et une ville nord-américaine) et de renforcer ainsi la robustesse de l'étude, c'est-à-dire son potentiel de généralisation. En vue de renforcer la validité externe de la recherche, le choix et la présentation des cas a aussi cherché à satisfaire au *principe de similitude*, se rapportant à la capacité de généraliser des résultats à un univers empirique similaire, et au *principe d'explication*, selon lequel l'explication claire et précise de la manière dont les résultats ont été obtenus

permet de généraliser plus facilement les résultats à d'autres contextes (Contandriopoulos, 1990).

Le **choix des cas** s'est porté sur les projets urbains du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence en France. Selon Vigour (2005 : 157), « le choix des cas se fait souvent de manière intuitive et pragmatique tout en restant pertinent, notamment au regard de la problématique de recherche ». Il était logique de retenir les cas du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence, dont l'accès aux informations était facilité par la connaissance de certains acteurs centraux du projet. Les cas diffèrent quant à leur contexte culturel, à leurs objectifs, les contextes socio-spatiaux dans lesquels ils s'insèrent, les processus et les acteurs impliqués. Ces différences ne remettent pas en cause le choix de les étudier, car l'objectif n'est pas de les comparer mais de faire émerger un modèle théorique applicable à tout type de projet urbain. Certes ces deux projets ne sont pas représentatifs de l'ensemble des projets urbains européens et nord-américains, ni même des projets lyonnais et montréalais. En particulier le Quartier des spectacles n'est pas représentatif de l'ensemble des projets montréalais. Au contraire, son intérêt réside dans son caractère de cas limite (Yin, 2009) : c'est l'un des seuls projets urbains montréalais dont la ville est le maître d'ouvrage principal et la gestion de ses parties prenantes fait l'objet de dispositifs atypiques qu'il est intéressant d'étudier. Dans ce cas l'objectif est plutôt de « maximiser les chances de diversité, de travailler sur des situations contrastées, voire de trouver un cas qui échappe à la pensée conventionnelle et risque de bouleverser les visions dominantes » (Arab, 2004 : 115). L'analyse de deux cas très différents, par leur nature et le contexte dans lequel ils s'inscrivent, permet en outre de souligner l'essence du phénomène observé (Vigour, 2005), ici les processus à l'œuvre dans ces projets urbains.

Les études de cas exploratoires se sont appuyées sur l'analyse qualitative des **données** suivantes, détaillées dans l'article en annexe :

- Sept *entrevues semi-dirigées* à Montréal et sept à Lyon, dont le guide d'entretien, assez succinct, visait principalement à prendre connaissance du rôle de l'acteur et de sa vision du projet (contexte, objectifs, processus, acteurs) :
  - o À Montréal : trois gestionnaires de projets de la Ville et de la société Quartier International de Montréal, un représentant des résidents, deux du Partenariat du Quartier des Spectacles, et le président d'une séance de consultation publique ;

- À Lyon : le vice-président de la Communauté urbaine en charge de la concertation, trois représentants de la société gestionnaire de projet, notamment en charge de la concertation, un promoteur immobilier, un consultant en urbanisme commercial ;
- Les rapports de consultation de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) et de l'Arrondissement de Ville-Marie à Montréal et le bilan synthétique de la concertation à Lyon ;
- Les représentations graphiques des projets (plans, perspectives) ;
- Les documents publics sur les projets ;
- Des revues de presse ;
- Les observations et les visites de terrain ;
- La participation à une audience de consultation publique dans chaque projet
- Les sites internet de Quartier International de Montréal, la Ville de Montréal, la SPLA Confluence, de La Confluence, [laconfluenceonendiscute.fr](http://laconfluenceonendiscute.fr) à Lyon.

**L'analyse de la documentation** écrite sur les projets de cette étude exploratoire a d'abord permis de bâtir une première ébauche des diagrammes de la multi-organisation temporaire (MOT) de chaque projet. La MOT fait référence à l'ensemble des individus et des organisations – les parties prenantes – qui interviennent dans le projet, et à leurs liens temporaires pendant la durée du projet (Cherns & Bryant, 1984). Puis, les entrevues ont permis de **triangler** l'information collectée et synthétisée dans l'analyse documentaire (Creswell, 2003), de réviser les diagrammes de la MOT et de caractériser les mécanismes d'interaction entre parties prenantes aux niveaux stratégique, tactique et participatif (les outils de décision, d'aménagement et de participation). Enfin des généralisations analytiques ont été proposées, en confrontant les théories de Gilles Pinson sur les "*élites urbaines*" (2009), et les modèles de Sherry Arnstein (1969) et d'UN-Habitat (2009) sur la participation publique, aux résultats empiriques des études de cas (Viel et al., 2012 : 8).

Le Tableau X présente les principaux **avantages et les principales limites des outils de collecte** de données auxquels l'étude a eu recours.

**Tableau X                    Avantages et limites des outils mobilisés**  
(adapté de : Creswell, 2003; Loiseau, 2011; Yin, 2009)

Outils	Avantages	Limites
<b>Observation documentaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sources discrètes (réactivité nulle),</li> <li>- Accessibles à tout moment (flexibilité),</li> <li>- Données réfléchies, exactes (validité, fidélité),</li> <li>- Contraintes éthiques nulles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Information difficile ou interdite d'accès,</li> <li>- Biais de sélection possible,</li> <li>- Triangulation parfois souhaitable avec les entrevues semi-dirigées.</li> </ul>
<b>Entrevues semi-dirigées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pénétrant, accès direct à l'expérience des individus, information riche,</li> <li>- Ciblé,</li> <li>- Assez flexible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Information indirecte (filtrée par les interviewés), triangulation souhaitable,</li> <li>- Biais dû à la formulation des questions et à la présence du chercheur,</li> <li>- Contraintes éthiques potentielles.</li> </ul>
<b>Observation directe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observation directe de la réalité,</li> <li>- Compréhension des comportements et motivations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réflexivité due à la présence du chercheur,</li> <li>- Consommateur de temps,</li> <li>- Potentiellement coûteux.</li> </ul>

Les **contraintes éthiques** n'étaient pas nulles, car l'étude s'appuyait sur des entrevues avec des êtres humains et concernait des projets en cours. Le chercheur avait donc l'obligation de respecter les droits et les valeurs des personnes interviewées (Creswell, 2003). Parmi les mesures prises, un certificat éthique a été fait approuver par l'Université : chaque entrevue fut précédée de la signature d'un formulaire de consentement par la personne interviewée (en substance ce formulaire garantissait la confidentialité des informations fournies et l'anonymat) ; les enregistrements sont conservés en lieu sûr et accessibles sur demande par les participants.

#### 4.3.2. Revue de lecture sur les études urbaines et l'urbanisme

La revue de lecture en études urbaines et en urbanisme s'appuie sur le recours aux bases de données accessibles en ligne et régulièrement consultées par l'auteur de la thèse, notamment les bases de données Cairn.info et Google Scholar. Les recherches combinant les termes de « légitimité », « parties prenantes », « acteurs » et « projet urbain » donnent peu de résultats pertinents pour notre recherche. De sorte que la revue de littérature a porté plus généralement sur les processus de participation et de collaboration analysés par les écrits sur les études urbaines et le *planning*, à partir de mots clés tels que « participation », « collaboration », « projet urbain », « urbanisme », « *planning* », « parties prenantes », « *stakeholders* », « acteur ». Notre objectif consistait à repérer l'évolution des théories sur la participation et la collaboration afin de mieux

connaître les parties prenantes visées par ces dispositifs et les justifications de leurs interventions. Beaucoup des textes analysés ont été repérés de proche en proche à partir de textes déjà lus et y faisant référence jusqu'à s'apercevoir que les textes déjà connus réapparaissaient systématiquement. Le schéma de la Figure 4 (p.35) propose une synthèse des textes analysés.

#### 4.3.3. Revue de lecture sur la théorie des *stakeholders*

Parmi les corpus théoriques invoqués dans cette recherche figure celui des parties prenantes ou *stakeholder theory*, appartenant au champ disciplinaire des sciences du management organisationnel et de l'éthique des affaires. Ce corpus propose notamment des modèles d'identification des parties prenantes et analyse des stratégies d'action pour un porteur de projet, en fonction de la nature des parties prenantes qu'il a en face de lui. S'en inspirer permet donc une approche nouvelle des projets urbains à partir de leurs parties prenantes et du porteur de projet. Pour constituer le corpus d'articles sur ce concept de *parties prenantes*, une revue de lecture a été réalisée à partir des articles contenant les termes de *stakeholder* et de *legitimacy* dans le journal *Academy of Management Review*<sup>5</sup> et des textes de référence d'auteurs régulièrement cités par ces articles. Par effet boule de neige, il a été ensuite possible d'identifier un certain nombre de modèles dans d'autres journaux scientifiques. Ont été finalement identifiés une quinzaine de modèles, qui ont été analysés systématiquement en fonction d'une même grille comprenant trois sections : description du modèle, utilité en urbanisme, limites (L. Bourne & Walker, 2006; A. B. Carroll & Buchholtz, 2008; Clarkson, 1995; Frooman, 1999; Mitchell et al., 1997; Newcombe, 2003; Olander, 2007; Preble, 2005; Rowley, 1997; Savage et al., 1991). Un résultat synthétique de cette analyse figure au chapitre 3.2. de ce travail et à l'Annexe 1.

Cette revue de lecture a permis d'orienter la suite de la recherche vers l'analyse de la légitimité des attributs des parties prenantes : leur *pouvoir* ou *leur capacité à agir* sur le projet, leurs *revendications* ou *attentes vis-à-vis* de celui-ci et leur *engagement*.

---

<sup>5</sup> D'après le *Journal citation reports*, le facteur d'impact du journal *Academy of Management Review* le situait au premier rang des journaux les plus influents dans le monde dans le domaine du management en 2009. A titre d'illustration, six des huit premiers articles identifiés par la base de données *Google Scholar* en entrant le terme de *stakeholder* sont issus de ce journal (recherche effectuée le 9 mai 2012).

#### 4.3.4. Légitimation des actions dans le modèle des cités (1<sup>er</sup> cadre conceptuel)

Pour préciser la légitimité des parties prenantes en ce qu'elle a trait à leurs *actions potentielles*, leur *pouvoir d'action* ou leurs *capacités à agir* sur le projet, la recherche ne peut se contenter d'études de cas et des résultats d'entrevues semi-dirigées réalisées dans ce cadre. Les études de cas sont appropriées pour identifier le contexte d'élaboration des projets urbains, la nature de leurs processus, de leurs acteurs, des relations entre eux. Mais elles ne suffisent pas pour saisir pleinement les principes normatifs qui sous-tendent les actions des parties prenantes et la légitimité de celles-ci. Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991) l'ont mis en évidence dans leur ouvrage *De la justification* où ils élaborent le modèle des *Cités*. Dans leur travail, ces sociologues cherchaient notamment à mettre en évidence les arguments avancés par les personnes pour justifier leurs actions, et notamment ce qu'ils appellent les « principes de grandeur ». Ces « principes de grandeur » sont, pourrait-on dire, les valeurs auxquelles des personnes en conflit se réfèrent – généralement de manière inconsciente – pour justifier leurs actes lors des disputes qu'elles ont entre elles pour justifier leurs actions. En observant des situations concrètes de disputes, ces sociologues se sont attachés à identifier une liste de principes de légitimation en vertu desquels les individus justifient *de facto* leurs actions en société.

Pourtant, Boltanski et Thévenot (1991 : 26) précisent que « les disputes [observées par les sociologues] n'amènent pas [...] un exposé systématique qui permettrait de remonter aux principes de grandeur qui fondent l'évaluation [la justification par les personnes de leurs actions] ». De même une étude de cas d'un projet urbain ne permettrait pas non plus de produire un exposé systématique qui permettrait de remonter aux principes normatifs qui fondent les actions des parties prenantes. Boltanski et Thévenot (1991 : 26) poursuivent :

*« C'est précisément à de telles exigences de systématisation et de remontée aux principes que doivent satisfaire les philosophies politiques qui sont sommées, pour convaincre, de faire la démonstration du caractère bien fondé des définitions du bien commun, associées à ces grandeurs. La confrontation d'un ensemble de constructions de la philosophie politique peut par-là constituer un moyen de mettre en perspective différents principes pour établir un modèle de la façon dont ils peuvent soutenir des prétentions à la justice. »*

Leur approche les a donc conduits à analyser six ouvrages de philosophie politique, à partir desquels ils ont défini des « cités », chacune correspondant à un « principe supérieur » de légitimation des actions humaines, et à un « état de grand » qui n'est autre que la manifestation du pouvoir légitime au sein de cette cité. Ils sont rapportés dans le Tableau XI.

**Tableau XI Les « cités » et les philosophes associés (1<sup>er</sup> cadre conceptuel)**  
(adapté de Boltanski & Chiapello, 1999; Boltanski & Thévenot, 1991)

Cités	Principe supérieur	Etats de grand (pouvoir légitime)	Ouvrage de philosophie associé	Auteurs
<i>La Cité domestique</i>	Hierarchie, tradition	La supériorité hiérarchique	<i>Politique</i>	Bossuet
<i>La Cité du renom</i>	La réalité de l'opinion	La célébrité	<i>Léviathan</i>	Hobbes
<i>La Cité civique</i>	La prééminence des collectifs	La représentativité, la légalité	<i>Du Contrat social</i>	Rousseau
<i>La Cité marchande</i>	La concurrence	Le désirable	<i>La Richesse des Nations</i>	Adam Smith
<i>La Cité de l'inspiration</i>	L'inspiration	L'indicible, le merveilleux	<i>La Cité de Dieu</i>	Saint Augustin
<i>La Cité industrielle</i>	L'efficacité	La performance, l'expertise	<i>Système industriel</i>	Saint-Simon

Dans un ouvrage postérieur, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Luc Boltanski et Ève Chiapello (1999) introduisent une septième Cité, la *Cité du projet*, nécessaire pour modéliser les grandeurs d'un monde en réseau, caractéristique de ce qu'ils nomment le *troisième esprit du capitalisme* (celui en cours de formation). A la différence du travail mené dans le premier ouvrage, les auteurs ne s'appuient pas ici sur un « texte majeur de philosophie politique mais sur un corpus de textes de management des années 90, dont la qualité d'être destinés aux cadres en fait un réceptacle particulièrement évident du nouvel esprit du capitalisme » (Boltanski & Chiapello, 1999 : 66). Dans cette cité, les *projets* et la *prolifération des liens* sont le *principe supérieur commun* et les termes *engagé*, *engageant* et *mobile* définissent *l'état de grand*.

Pour préciser le concept de légitimité en ce qu'il a trait au *pouvoir d'agir* des parties prenantes, la recherche aurait pu s'appuyer sur la typologie des formes de pouvoir légitime, probablement la plus connue, détaillée par Max Weber dans *Économie et Société* (1971). Weber distingue trois sources distinctes de légitimité du pouvoir : la légitimité à caractère *rationnel-légal*, la légitimité à caractère *traditionnel*, et la légitimité de type *charismatique*. Cette typologie n'est toutefois pas retenue dans le cadre de la présente recherche, car, pensée avant tout pour caractériser la

légitimité du pouvoir politique, elle s'adapte mal à l'intervention des parties prenantes dans un projet urbain. Cette recherche lui préfère la typologie des *Cités*, développée par Boltanski et Thévenot puis Boltanski et Chiapello car elle s'intéresse plus généralement à la légitimation des actions de toute personne et pas seulement de celles disposant d'un pouvoir politique (Boltanski & Chiapello, 1999; Boltanski & Thévenot, 1991; Dodier, 1991; Ségas, 2004). C'est à notre connaissance la seule typologie de ce type. On retrouvera toutefois en filigrane les formes de légitimité de Weber. Il y sera fait référence au cours du chapitre 7.

Dans le cadre de la présente thèse l'objectif n'est pas de reprendre la lecture des ouvrages de philosophie à partir desquels Boltanski et Thévenot ont bâti leur typologie, mais de repartir de la liste des *principes supérieurs* et de *états de grands* qu'ils font ressortir comme une grille d'analyse de la légitimité des *actions*, ou des *capacités* qui les conduisent à ces actions. On retrouve ici les *capacités d'action* ou *pouvoirs d'action*, objet de notre attention au sujet des parties prenantes des projets d'aménagement urbain.

Au chapitre 7, chaque *état de grand* issu du modèle des *Cités* (y compris celui de la *citée du projet*) sera donc confronté à des situations concrètes issues du terrain, afin d'en évaluer la pertinence dans notre recherche.

#### **4.3.5. Légitimité des revendications dans les théories de l'éthique (2<sup>ème</sup> cadre conceptuel)**

L'autre intérêt de l'approche des *cités* réside dans la méthode employée par ses auteurs. Ils s'appuient sur les ouvrages de philosophie politique (sauf pour la *citée du projet*) pour en extraire des principes au fondement de la légitimité des *actions* et des *capacités d'action* des personnes en société (le premier attribut des parties prenantes d'un projet). Cette approche est reprise dans le cadre de la présente stratégie de recherche afin d'identifier dans des théories de l'éthique en philosophie les principes au fondement de la légitimité des *revendications* des parties prenantes (leur second attribut).

Au chapitre 8, nous verrons que la prise en compte des revendications des parties prenantes est une question éthique avant tout, et que la question principale en éthique est souvent celle de la



justice. La justice peut être définie comme un *équilibre adéquat* entre des *revendications concurrentes* (Rawls, 1987 : 31, 36). La juste prise en compte des revendications des parties prenantes dans un projet d'aménagement urbain dépendrait donc de la définition de cet *équilibre adéquat*. Dit autrement, cela signifie que la légitimité des revendications d'une partie prenante peut être caractérisée en fonction de sa prétention à la justice au nom de cet *équilibre adéquat*. Or les définitions de la justice, c'est-à-dire de cet *équilibre adéquat*, sont nombreuses et pas toujours consensuelles dans l'histoire de la philosophie morale.

De manière analogue à celle de Boltanski et Thévenot, la méthode adoptée consiste à identifier, à travers l'étude des théories de la justice, les principes au fondement de ces théories et donc indirectement au fondement de la légitimité des *revendications concurrentes*. Les *principes et valeurs éthiques*, relevés dans les théories de la justice occidentales, étudiées dans le cadre de ce volet de la recherche, seront aux *revendications* des parties prenantes ce que les *principes supérieurs* et les *états de grand*, relevés par Boltanski et Thévenot dans les ouvrages de philosophie politique dans le volet précédent, sont aux *capacités d'action* des parties prenantes : de premiers critères de leur légitimité.

D'une certaine manière, la *cité civique*, qui fait appel au principe supérieur de la *pr eminence des collectifs* ou de la *volonté générale*, fait déjà place aux *revendications* des parties prenantes en valorisant les personnes *représentatives* de collectifs, dont elles portent la *volonté générale* (nous y reviendrons au chapitre 9). Toutefois le principe de *volonté générale* mis en évidence par Boltanski et Thévenot dans cette *cité* est peut-être un principe trop vaste pour synthétiser l'ensemble des revendications légitimes de parties prenantes au sein d'un projet d'aménagement urbain<sup>6</sup>. Premièrement c'est une notion qu'il conviendrait de préciser, et deuxièmement elle omet peut-être un certain nombre de revendications qui ne relèvent pas nécessairement de la volonté générale, sans être pour autant dénuées de légitimité. Cela signifie qu'il faut réaliser un découpage plus fin pour repérer les valeurs éthiques au fondement de la légitimité des revendications des parties prenantes.

---

<sup>6</sup> Nous verrons qu'il s'agit toutefois d'un premier type de revendication légitime – parmi d'autres – sur lequel nous reviendrons à partir des philosophies du contrat (section 8.3.2).

L'ambition de cette recherche n'est pas toutefois d'aborder les théories de la justice avec autant de profondeur que celle consacrée par Boltanski et Thévenot aux philosophies politiques à la base du modèle des *cités*. Leur approche des textes fut approfondie car ils en ont extrait à chaque fois une véritable *grammaire* de la  *cité*  correspondante, articulée autour d'un ensemble d'attributs, comprenant notamment : le *principe supérieur commun*, l'*état de grand*, l'*état de petit*, un *répertoire des sujets*, le *répertoire des objets et des dispositifs*, le type de *relations naturelles entre les êtres*, la *figure harmonieuse de l'ordre naturel*, l'*épreuve modèle*, etc. Dans le cadre de la présente recherche, l'objectif n'est pas de constituer de nouvelles *cités* ; il s'agit essentiellement d'identifier les valeurs éthiques principales de chaque conception de la justice.

Comme chez Boltanski et Thévenot (1991 : 27), il ne s'agit pas d'étudier des ouvrages de philosophie pour eux-mêmes. Les lectures sont toujours faites dans la perspective qui est la nôtre : identifier les principes au fondement de l'évaluation de la légitimité des parties prenantes par un porteur de projet d'aménagement urbain et identifier des types de légitimités en présence.

Comme chez Boltanski et Thévenot (1991 : 34), ont été choisies des approches philosophiques occidentales dont « les expressions du bien commun sur lesquelles elles reposent sont présentes aujourd'hui, dans notre société », autrement dit des philosophies de la justice ayant toute leur pertinence dans la société contemporaine. Toutefois ce critère limitatif est à peu près le seul retenu. Il convient en effet de se donner une vision d'ensemble des théories existantes.

La recherche s'appuie aussi sur le travail de chercheurs ayant procédé de manière similaire, notamment Arnaud Brennetot (2009, 2010). En bâtissant une nouvelle approche de la géographie, qu'il nomme la géoéthique, il a fait émerger un certain nombre de *qualités éthiques* (ce que nous avons appelés jusqu'ici *valeurs éthiques* ou *principes*) à partir de quelques conceptions de la justice dominantes : la propriété (qui ressort selon lui de la conception libertarienne de la justice), l'équité (conception rawlsienne de la justice), la tolérance (conception multi-culturelle de la justice) et l'harmonie (conception marxienne de la justice) (Brennetot, 2010). A nos yeux, la liste de ces valeurs éthiques n'est pas exhaustive et dépend de l'objet analysé (dans son cas : le débat public territorial à travers la presse magazine d'opinion en France).

Disposant de la base constituée par la grille de classification de Brennetot, mais conscient de la nécessité de s'appropriier les théories éthiques de la justice pour mieux les maîtriser, l'auteur de

cette thèse a commencé par suivre le cours, dont les douze épisodes sont librement accessibles sur internet, délivré par le professeur de philosophie Michael Sandel à l'Université de Harvard, intitulé *Justice : What's the right thing to do?* (Sandel, 2012). Dans ce cours, Sandel parcourt avec un regard critique l'ensemble des théories de la justice ayant dominé la pensée philosophique depuis Aristote jusqu'aux philosophes contemporains. L'ouvrage correspondant au contenu du cours, du même nom, constitue une base à laquelle on se réfère également (Sandel, 2010).

Dans un souci de triangulation, la recherche s'est aussi appuyée sur les recensions des théories de la justice réalisées par le philosophe Will Kymlicka (1999) dans l'ouvrage *Les théories de la justice : une introduction*, et par l'économiste Christian Arnsperger et le philosophe et sociologue Philippe Van Parijs (2003) dans leur livre *Éthique économique et sociale*. Cette triple approche permet d'aborder les diverses théories de la justice dans une perspective globale et relativement exhaustive, focalisant certes sur les principales philosophies occidentales contemporaines, mais sans prendre parti pour une conception éthique de la justice en particulier.

En combinant les systèmes de classification de Brennetot, le cours de Michael Sandel, et les ouvrages d'analyse de Kymlicka et Arnsperger et Van Parijs, sept théories ont été identifiées, répertoriées dans le Tableau XII, auxquelles nous avons volontairement ajouté la conception de la justice de l'économiste et philosophe Amartya Sen (2010). Celle-ci est théorisée dans *L'Idée de Justice*, parue à la même période que l'article de Brennetot et le cours de Michael Sandel et donc naturellement non prise en compte dans leurs travaux. Cette théorie s'appuie sur la théorie du choix social qui a valu à Sen le prix Nobel d'économie en 1998, et introduit la notion de *capabilités*, qui revêt une pertinence particulière dans le contexte spécifique de la participation citoyenne dans des projets urbains.

Notre réflexion s'appuie ensuite sur la lecture de ces théories, en particulier *La théorie de la Justice* de Rawls (1987). Cet ouvrage a particulièrement retenu l'attention de l'auteur dans la mesure où, outre l'intérêt de sa conception spécifique de la justice (la justice comme équité), Rawls propose d'une part une introduction utile au concept de justice et situe d'autre part les différentes théories de la justice en présence les unes par rapport aux autres.

Les principales théories identifiées chez les philosophes précités ont été retenues, de sorte que la présente liste tend à l'exhaustivité. Elle n'y parvient pas totalement mais nous faisons le postulat que les autres théories ont soit une portée réduite (telles le perfectionnisme et l'intuitionnisme, sur lequel nous reviendrons toutefois), soit elles sont moins pertinentes dans la société contemporaine qu'elles ont pu l'être par le passé (le marxisme), soit elles se retrouvent à l'intérieur des théories déjà listées (certaines théories féministes par exemple) (Brennetot, 2010; Kymlicka, 1999; Rawls, 1987; Sandel, 2010).

En revanche, les théories de la justice précitées ne comprennent pas de théories sur l'éthique de la nature (nous verrons quand même qu'elles ne sont pas indifférentes au développement durable, notamment la théorie de Sen). Pourtant dans un projet urbain, les attentes environnementales sont fortes et nous avons besoin de repères théoriques en philosophie pour les comprendre. Ces attentes trouvent leur légitimité ailleurs que dans les théories de la justice. De sorte qu'il nous faut aussi retenir des éthiques de la protection de l'environnement, si l'on veut tendre vers l'exhaustivité. Pour cela nous ferons référence aux textes fondateurs de la discipline par Henry David Thoreau (1854), Aldo Leopold (1949), puis John Baird Callicott (1989). Nous nous appuyerons plus particulièrement sur la théorie du Contrat Naturel de Michel Serres paru en 1990. Ce texte présente le double intérêt d'être paru juste après l'émergence du concept de développement durable et d'être conçu comme une éthique de la justice vis-à-vis de la Nature.

De même que les principes supérieurs issus du modèle des *Cités*, chaque principe éthique relevé dans les théories de la justice de ce tableau est confronté, au chapitre 8, à des situations concrètes issues du terrain, afin d'en évaluer la pertinence dans l'analyse de la légitimité des parties prenantes d'un projet d'aménagement urbain.

Cette confrontation permanente entre les principes issus de la théorie et la réalité de situations concrètes, au sein de projets d'aménagement urbain, s'inspire de la méthode de l'équilibre réflexif.

**Tableau XII Les théories de la justice retenues pour la recherche (2<sup>ème</sup> cadre conceptuel)**

<b>Théorie</b>	<b>Ouvrage de philosophie associé</b>	<b>Première parution</b>	<b>Auteurs</b>
<i>L'utilitarisme</i>	<i>Introduction to the Principles of Moral and Legislation</i>	(1780)	J. Bentham
	<i>Utilitarianism</i>	(1863)	J-S. Mill
<i>Les théories contractualistes des Lumières</i>	<i>Du contrat social</i>	(1762)	J-J. Rousseau
	<i>Métaphysique des mœurs</i>	(1795)	E. Kant
<i>La Justice comme équité</i>	<i>A Theory of Justice</i>	(1971)	J. Rawls
<i>L'approche par les capacités</i>	<i>The Idea of Justice</i>	(2009)	A. Sen
<i>Le libertarianisme (ou libertarisme)</i>	<i>Anarchy, state, and utopia</i>	(1974)	R. Nozick
<i>Le communautarisme / le multiculturalisme</i>	<i>After virtue</i>	(1984)	A. MacIntyre
	<i>Spheres of justice</i>	(1983)	M. Walzer
	<i>Justice: What's the right thing to do?</i>	(2010)	M. Sandel
<i>L'éthique du care</i>	<i>In a Different Voice : Psychological theory and Women's Development</i>	(1982)	C. Gilligan
<i>L'éthique environnementale</i>	<i>Walden : Or, Life in the Woods</i>	(1854)	H.D. Thoreau
	<i>A sand county almanac</i>	(1949)	A. Leopold
	<i>In defense of the land ethic</i>	(1989)	J.B. Callicott
	<i>Le contrat naturel</i>	(1990)	M. Serres

#### **4.3.6. La méthode de l'équilibre réflexif**

En l'absence d'une discipline établie de l'éthique de l'aménagement, la stratégie de recherche s'appuie alors sur les apports d'une discipline où des questionnements éthiques se posent depuis l'antiquité – la médecine – et au sujet duquel une véritable discipline éthique s'est développée depuis les années 1970 : la bioéthique.

Pour Beauchamp et Childress (2009), auteurs de *Principles of biomedical ethics*, l'un des ouvrages les plus influents dans le domaine de la bioéthique au cours des quatre dernières décennies, un large consensus existe autour de l'idée que l'on peut faire de la recherche en éthique, même si peu de consensus existe autour des méthodes à utiliser pour y parvenir.

Dans la perspective d'une relation médecin / patient, leur démarche consiste dans un premier temps à identifier des principes fondamentaux de l'action d'un médecin (*initial norms* ou *foundations*), puis à analyser, ajuster et spécifier, au regard de ces principes fondamentaux, ce qu'ils

appellent des « jugements considérés » (*considered judgments*), à partir de situations concrètes, terme qu'ils reprennent en réalité à Rawls.

Ils identifient quatre principes fondamentaux à la base des décisions éthiques que doivent prendre les médecins (ou autres personnels médicaux), dans leur relation à un patient : le respect de l'autonomie, la non-malfaisance, la bienfaisance et la justice. La référence systématique à ces quatre principes explique le terme de principisme (« *principlism* ») souvent utilisé pour qualifier cette approche – dominante – de la bioéthique.

Quant aux « jugements considérés », il s'agit de « convictions morales dans lesquelles nous avons une grande confiance » (Beauchamp & Childress, 2009 : 382). L'injustice de la discrimination raciale, de l'intolérance religieuse ou de la répression politique sont des exemples de « *considered judgments* ». Dans le domaine de la santé, les auteurs analysent des jugements considérés tels que « tu ne dois pas mentir à un patient » ou « il faut placer l'intérêt du patient d'abord ».

Dans le domaine de l'aménagement des villes, il ne serait pas difficile de repérer, notamment à partir de la revue de lecture du chapitre 3, quelques exemples de *jugements considérés* :

- « Un projet d'aménagement doit être réalisé en tenant compte de ses impacts sur l'environnement, en particulier sur les populations présentes sur le territoire du projet (riverains, usagers, propriétaires fonciers...) ». Ce jugement émane notamment de textes comme celui de Jane Jacobs par exemple ;
- « Un projet urbain ne doit pas être réalisé au détriment d'une minorité déjà défavorisée de la population » ; voire « les projets d'aménagement urbain doivent être réalisés au bénéfice des minorités défavorisées de la population ». Ce jugement émane notamment de textes comme celui de Sherry Arnstein ;
- Ou : « les projets d'aménagement urbain visent à satisfaire l'intérêt général et non les attentes particulières de leurs parties prenantes ». Ce jugement émane notamment de textes comme ceux de Masboungi ou de Padioleau ;

Quand Beauchamp et Childress identifient des incompatibilités entre plusieurs de ces « jugements considérés » (*contingent conflict*) en s'appuyant sur des situations concrètes, leur méthode consiste alors à modifier l'un ou l'autre, en les ajustant et en les spécifiant, en vue d'atteindre

un « équilibre », une « cohérence » au regard des principes éthiques plus généraux de respect de l'autonomie, de bienfaisance, de non malfaisance et de justice.

Cette approche est qualifiée de méthode de « l'équilibre réfléchi » ou « équilibre réflexif » (*reflective equilibrium*), empruntée au philosophe John Rawls, le premier à l'avoir théorisée.

*« Le rôle de l'équilibre réflexif est de faire correspondre, d'élaguer et d'ajuster des jugements considérés et leurs spécifications afin de les rendre cohérents avec les principes de nos engagements moraux les plus généraux [les principes normatifs initiaux ] »*

*(Beauchamp & Childress, 2009 : 382)*

L'objectif principal de la présente recherche n'est pas de spécifier, à destination des porteurs de projet d'aménagement urbain, des règles de conduite précises comme le font Beauchamp et Childress à destination des professionnels de santé. Ce travail justifierait un programme de recherche distinct en soi. Nous y revenons toutefois dans la discussion (section 0).

La stratégie de la présente recherche n'a donc pas recours à la méthode de l'équilibre réflexif *stricto sensu*, en tant que méthode permettant de préciser des règles de conduite précises en face de situations types. La méthode utilisée dans la présente recherche *s'inspire et s'apparente* toutefois à la méthode de l'équilibre réflexif en confrontant systématiquement les principes très généraux issus de la théorie à la réalité de situations concrètes, afin d'évaluer la pertinence de ces principes, et de les ajuster le cas échéant au cadre spécifique des projets d'aménagement urbain.

A ce titre, la stratégie de la présente recherche s'inscrit dans la même perspective que celle de l'équilibre réflexif, ainsi définie par Beauchamp et Childress (2009 : 384) :

*« Dans la perspective de l'équilibre réflexif, la réflexion morale est analogue au processus de l'évaluation d'hypothèses scientifiques. La science n'est ni strictement inductiviste (n'impliquant que de l'observation et de l'expérimentation), ni strictement déductiviste (s'appuyant sur les mathématiques et des principes théoriques a priori). Pour atteindre le point de vue le plus cohérent, les scientifiques procèdent constamment à des ajustements entre d'un côté des théories larges et abstraites, de l'autre des hypothèses spécifiques, et des expériences concrètes. La justification en éthique n'est pas plus déductiviste (en donnant aux normes générales un statut prééminent) qu'inductiviste (en donnant à l'expérience et à l'analogie un statut prééminent). »*

Une autre caractéristique de la stratégie de la présente recherche est reprise à Beauchamp et Childress, comme au modèle des Cités de Boltanski et Thévenot : le recours à des situations

concrètes mettant en évidence des *tensions* ou des *conflits* entre des parties prenantes ou du moins entre plusieurs revendications. C'est en effet à travers l'observation de telles situations conflictuelles que, non seulement les principes au fondement des actions ressortent le plus clairement (à travers les discours des parties prenantes notamment), mais qu'un travail d'ajustement des principes (et des *jugements considérés*), les uns par rapport aux autres, peut s'engager (Beauchamp & Childress, 2009; Boltanski & Thévenot, 1991).

#### **4.3.7. Confronter les principes théoriques à un cas virtuel**

L'approche théorique (à partir du modèle des *Cités* puis des théories éthiques de la justice) permet de donner de premiers éléments de réponse à la question de recherche, en faisant ressortir quelques grands principes généraux permettant d'évaluer la légitimité de parties prenantes. Conformément à la méthode de l'équilibre réfléchi, ceux-ci doivent toutefois être confrontés à des expériences concrètes, elles-mêmes susceptibles d'imposer des ajustements, « en vue d'atteindre le point de vue le plus cohérent ».

Ce deuxième volet empirique de la recherche (après les études de cas exploratoires) consiste en l'analyse de mises en situation concrètes à l'intérieur d'un projet d'aménagement urbain virtuel, créé pour cette recherche et décrit au chapitre 5. Le cas virtuel est inspiré (1) d'une part, de l'expérience professionnelle de l'auteur ; et (2) d'autre part, des observations menées dans des études de cas réels – de projets d'aménagement urbain en France et au Canada - réalisées dans le cadre des activités de recherche de l'auteur.

Ce projet d'aménagement urbain virtuel intègre tous les éléments caractéristiques d'un cas réel, à savoir un contexte et des enjeux, un projet (des processus), et des parties prenantes (dont le porteur de projet). On retrouve ici les catégories d'analyse issues des études de cas exploratoires. Le contexte et les enjeux du projet virtuel, ainsi que les grandes orientations de celui-ci, s'inspirent principalement d'un projet urbain dont l'auteur de la thèse a conduit les études, dans le cadre de son expérience professionnelle : le projet de requalification urbaine du quartier de Cleunay à Rennes. Il aurait pu s'agir de tout autre projet, en France ou ailleurs, mais celui-ci présentait l'intérêt de faire intervenir une diversité de parties prenantes et d'enjeux, et constituait ainsi une bonne base de réflexion. Ce projet, dont les premières études ont été réalisées en 2009



et dont la réalisation se déroule jusqu'en 2020, porte notamment sur l'insertion d'une nouvelle station de métro en cœur de quartier, et la mutation du quartier inhérente à cet événement, comprenant notamment la résorption de l'obsolescence du parc de logements sociaux en cœur de quartier, la redynamisation des commerces, la création d'espaces publics de qualité dans le quartier. Ces caractéristiques constituent le noyau du cas virtuel de Claytown, créé pour cette thèse et décliné au chapitre 5. A celles-ci s'ajoutent des caractéristiques empruntées à d'autres projets suivis par l'auteur dans le cadre de son activité professionnelle, en particulier :

- Le projet de rénovation urbaine « Normandie Saumurois » à Villejean à Rennes ;
- Le projet de zone d'activités du Chêne Morand à Cesson-Sévigné (Rennes Métropole) ;
- Le projet de requalification du Centre ancien de la Ville de Rennes ;
- Le projet de renouvellement urbain du quartier des Papeteries à Rennes ;
- Le projet de reconversion du site du Centre hospitalier de l'Hôtel Dieu à Rennes ;

De même, le système de parties prenantes des Figures 13 et 14 est largement inspiré des organisations réelles des projets urbains suivis par l'auteur dans son activité professionnelle ou observés dans des études de cas.

La résonance du projet de Claytown avec ces projets urbains déjà réalisés (ou en cours de réalisation) est détaillée dans l'annexe 2. Elle contient la liste exhaustive des projets auxquels l'auteur a participé (dans le cadre de son expérience professionnelle) et de ceux qu'il a observés (dans les études de cas), qui ont inspiré les mises en situation proposées dans le cadre de la présente recherche. Elle rappelle la genèse du projet virtuel de Claytown à partir du cas réel de Cleunay, et propose un descriptif succinct des autres projets réels utilisés et de leurs caractéristiques reprises au sein du projet virtuel de Claytown.

A chaque mise en situation dans le projet virtuel de Claytown correspondent une ou plusieurs situations observées dans ces projets. La correspondance entre les situations fictives du cas virtuel et les situations similaires rencontrées dans des projets urbains réels figure dans l'annexe 3.

Dans les chapitres 6 à 8, chaque situation concrète analysée figure dans un encadré (ou une « boîte ») et se voit attribuer un numéro et un titre, de manière à ce que le lecteur puisse plus

facilement s'y reporter. Au sein de ces encadrés, les mots figurant en *italique* sont repris directement aux corpus théoriques à partir desquels sont extraits les principes confrontés à l'observation empirique.

La plupart des situations analysées mettent délibérément en jeu des tensions entre les parties prenantes en présence qui révèlent en réalité des tensions entre les principes concurrents qui s'affrontent et les diverses légitimités en présence. Par exemple dans la mise en situation visant à évaluer le principe de *care*, on invoquera le principe d'équité, déjà vu auparavant, afin de le « mettre en tension » avec le principe de *care*. Le principe invoqué pour la mise en tension, quand il y en a, est systématiquement mentionné entre parenthèse dans le titre de chaque situation. Pour la situation évoquée ci-dessus, le titre est donc : « sur le *care* (versus l'équité) ».

L'analyse de ces tensions permet, selon la méthode de Boltanski et Thévenot, de faire ressortir les principes de légitimité en présence (chez Boltanski et Thévenot : les *principes de grandeur*), et, selon la méthode de l'équilibre réflexif de Beauchamp et Childress, de mettre en balance des légitimités concurrentes (chez Beauchamp et Childress : des *jugements considérés*), afin de les ajuster et de les préciser. Si le cas virtuel constitué pour cette recherche n'est pas – comme aucune étude de cas – représentatif de l'ensemble des projets d'aménagement urbain, il contient cependant un ensemble de caractéristiques fréquemment rencontrées, qui le classerait plutôt dans la catégorie des « cas typiques », ou « représentatifs », par opposition aux « cas critiques » ou « cas limites » de Yin (Yin, 2009 : 52). Il contient notamment, à l'image de nombreux projets urbains :

- Un entrelacs d'enjeux très divers et très imbriqués : de mobilité (rôle du métro, place des cheminements piétons et de l'usage de la voiture), de mixité sociale (diversification d'un parc de logements initialement très « spécialisé »), d'habitabilité du quartier (état sanitaire et de confort des logements), de mixité fonctionnelle (mixité commerces, logements, équipements publics), environnementaux (le projet répond à un fort enjeu environnemental de réduction de l'usage de la voiture et de l'étalement urbain), économiques (accès à l'emploi des habitants du quartier), patrimoniaux (préservation d'un bâtiment d'architecture patrimoniale) ;

- Un système relativement complexe de parties prenantes, dont un porteur de projet, des élus, des professionnels de l'aménagement et de la construction, des usagers, des groupes de la société civile, des acteurs économiques.

Grâce à son ancrage dans des projets réels et grâce à la diversité des enjeux soulevés et des parties prenantes rencontrées (le tout dans un projet pourtant relativement simple par son échelle pour permettre une bonne compréhension), le cas virtuel ainsi constitué entend trouver des correspondances dans de multiples projets susceptibles d'être rencontrés dans la réalité. Ceci étant dit, ce travail n'a évidemment pas la prétention de présenter un échantillon de l'ensemble des projets d'aménagement urbain et encore moins des situations pouvant être rencontrées, quels que soient la nature du projet et le contexte culturel dans lequel ils prennent place. Il est de la responsabilité du lecteur d'évaluer en fonction de son propre contexte la pertinence de leur application dans le cas spécifique qui le concerne.

Ici le porteur de projet est une municipalité. Il s'agit d'une situation qui se rencontre plus couramment en France qu'en Amérique du Nord. Toutefois, le raisonnement aurait été similaire dans le cas d'un portage par une société parapublique, de type société d'économie mixte (SEM) ou Société Publique Locale (SPL) en France, ou dans le cas d'un projet porté par une société parapublique telle que le Quartier international de Montréal (QIM) au Canada. En outre dans le cas où les projets d'aménagement urbain ne sont portés ni par des municipalités ni par des sociétés publiques ou parapubliques (mais par des promoteurs privés ou des groupes communautaires par exemple), le rôle des pouvoirs publics demeure généralement déterminant, à travers le pouvoir de décision qu'ils ont dans chaque pays d'Europe ou d'Amérique du Nord sur les demandes d'autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) nécessaires à la mise en œuvre de tels projets. Au contraire dans une société où la transformation des villes est beaucoup plus indépendante des pouvoirs publics (où la ville se développe de manière plus informelle par exemple), les résultats de ce travail auront sans doute moins d'écho. Il convient de préciser que les résultats de cette thèse s'inscrivent dans des systèmes de valeurs plutôt « occidentaux » et risquent de trouver moins de résonance dans des contextes culturels très différents.

En conclusion, le recours à des mises en situation construites au sein d'un projet unique virtuel plutôt qu'à l'analyse de projets réels multiples permet :

(1) D'atteindre une grande cohérence interne et de garantir ainsi la bonne *validité interne* du cas, en fournissant une définition suffisamment riche et précise du contexte et des enjeux, des étapes du projet et du système de parties prenantes, le tout en s'inspirant de situations réelles au sein de projets réels connus de l'auteur ;

(2) De proposer un ensemble riche et divers d'enjeux et de situations que ne pourrait fournir l'observation d'un cas réel unique. Sous cet angle, l'étude de cas ainsi constituée – en s'inspirant de situations réelles – bénéficie d'un potentiel de généralisation renforcé, de même qu'une étude de cas multiple (dont elle n'est pas éloignée du fait du recours à des situations empruntées à des cas multiples) dispose d'un potentiel de généralisation supérieur à celui d'une étude de cas simple. Ce potentiel de généralisation garantit la bonne *validité externe* de l'étude de cas proposée ;

(3) De s'affranchir délibérément de la contrainte de resituer pour chaque situation réelle le contexte, les enjeux et le jeu des acteurs au sein du projet dans lequel elle a été repérée, ce qui aurait eu pour risque de rendre le propos confus – et indigeste – du fait de la multiplicité des cas ;

(4) En corollaire du (3), de décrire des situations claires et ne souffrant pas d'ambiguïté en isolant les variables importantes (un ou deux types de revendications pour chaque situation) et de laisser de côté le « bruit » propre aux situations réelles (l'existence possible de multiples revendications superposées). L'objectif est de placer le lecteur dans des situations vraisemblables, quitte à forcer le trait par rapport à des situations réelles parfois plus complexes ;

(5) De distancier l'auteur de son expérience vécue, et d'éviter ainsi tout risque de biais lié à la permanence d'un intérêt personnel dans les situations décrites ;

(6) De limiter les enjeux de confidentialité en ne faisant pas référence explicitement à telle ou telle partie prenante d'un projet d'aménagement urbain réel.

Afin de permettre un aller-retour nécessaire entre la théorie et l'observation empirique (dans la perspective de l'équilibre réflexif), les mises en situation interviennent au cours des chapitres 6 à 8, à mesure que les principes éthiques issus de la théorie apparaissent, afin de les tester et de

les réajuster si nécessaire, sans attendre le chapitre de discussion (chapitre 9). Ce dernier permettra toutefois de revenir par une approche plus transversale sur les principes normatifs et les types de légitimités identifiés au cours des précédents chapitres, en les ajustant de nouveau, en identifiant des propriétés supplémentaires de la légitimité des parties prenantes et en proposant une synthèse des résultats avant la conclusion.

# Chapitre 5 - LA REQUALIFICATION D'UN QUARTIER ENCLAVE (CAS VIRTUEL)

Au sein des services municipaux de Laville, une ville de 500 000 habitants, le service en charge de la conduite des projets urbains est désigné, par le Maire et l'élue municipal en charge de l'urbanisme, pour lancer des études relatives à la requalification de Claytown, un quartier en voie de paupérisation. Au sein de ce service, un urbaniste est désigné « responsable du projet de renouvellement urbain de Claytown ».

## 5.1. Le contexte et les enjeux

Claytown est un quartier périphérique qui souffre d'une situation d'enclavement dû à l'éloignement géographique du centre-ville et des secteurs d'emploi, renforcée par la présence d'une voie ferrée à l'est du quartier constituant une barrière physique et psychologique, et à une mauvaise desserte par les transports en commun (Figure 10). Ses habitants ont des revenus très modestes qui ne leur permettent pas d'avoir une voiture et les rendent captifs des transports en commun.

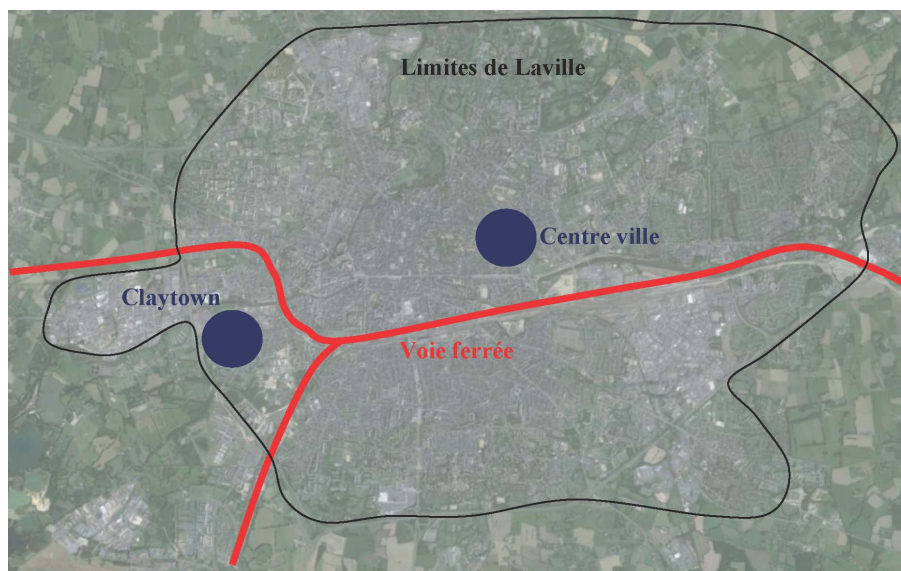


Figure 10 Plan de situation du quartier de Claytown au sein de Laville

Le quartier est essentiellement composé d'immeubles de grands ensembles des années 1950 en voie d'obsolescence. Les indicateurs socio-économiques du quartier (faiblesse du revenu moyen des ménages, taux de chômage élevé, augmentation du nombre d'incivilités) et urbains (dégradation des parties communes de certains immeubles, espaces publics peu nombreux et de mauvaise qualité, commerces peu attractifs) sont préoccupants.

La grande majorité des immeubles sont propriétés d'organismes d'habitations à loyers modérés, dont l'office public de l'habitat (OPH) de Laville. Même s'ils ont fait l'objet d'une maintenance de qualité depuis leur construction dans les années 1950 et 1960, la plupart des immeubles sont inadaptés aux standards contemporains d'habitabilité (logements exigus, mal éclairés, non accessibles aux personnes à mobilité réduite, peu performants d'un point de vue énergétique). De nombreux locataires sont pourtant attachés à leurs logements, qu'ils occupent parfois depuis plusieurs dizaines d'années.

La mairie de quartier et les six principaux commerces du quartier – un restaurant, un café, une boulangerie, une épicerie, une pharmacie et un coiffeur – se situent au cœur du quartier. La mairie et quatre de ces commerces se situent au rez-de-chaussée d'un immeuble comportant en outre 30 logements sociaux dans les étages. Trois des quatre commerces et les trente logements sont propriétés de l'OPH de Laville. Seul le pharmacien est propriétaire de son local commercial, ainsi que la municipalité, qui est propriétaire du local de la mairie de quartier. L'immeuble est dans un état de relative obsolescence et ne répond plus aux normes d'habitabilité et sanitaires contemporaines (couloirs étroits, salles de bains petites et sans lumière, absence de balcons, revêtements de sol vétustes). Les commerces sont très peu attractifs car le bâtiment est inadapté (cellules commerciales exigües, non accessibles aux personnes à mobilité réduite). Ils sont adressés sur une rue empruntée majoritairement par des voitures et peu favorable aux piétons, sans trottoir. A l'échelle du quartier il n'existe aucune place de quartier, et, de manière générale, très peu de lieux de rencontre sur l'espace public.

Ce quartier bénéficie toutefois d'un tissu associatif local particulièrement développé, grâce à la présence de plusieurs équipements (bibliothèque, salle de quartier, bâtiment des associations) et d'acteurs locaux très investis. Le quartier comporte en outre deux écoles, un équipement sportif et des terrains de sport. Les associations sont locataires de l'immeuble Wellington, un bel immeuble à caractère patrimonial (le seul du quartier), propriété de la municipalité, situé au cœur

du quartier, face à l'immeuble comportant les commerces, visible depuis les deux voies principales du quartier. L'immeuble Wellington est un des rares éléments architecturaux valorisant pour le quartier, facteur de son identité, mais il est très dégradé et sa réhabilitation représenterait un coût prohibitif pour la municipalité, si elle la réalisait par ses propres moyens.

Si les associations et les équipements publics présents contribuent à limiter les phénomènes de relégation, un consensus (partagé par la municipalité, les acteurs locaux et les résidents du quartier), existe autour de la nécessité d'intervenir de manière importante sur le quartier, notamment afin de contribuer à son désenclavement.

La Figure 11 présente la situation existante avant le projet.



**Figure 11 Cœur du quartier de Claytown – Etat de l'existant**



## 5.2. Le projet

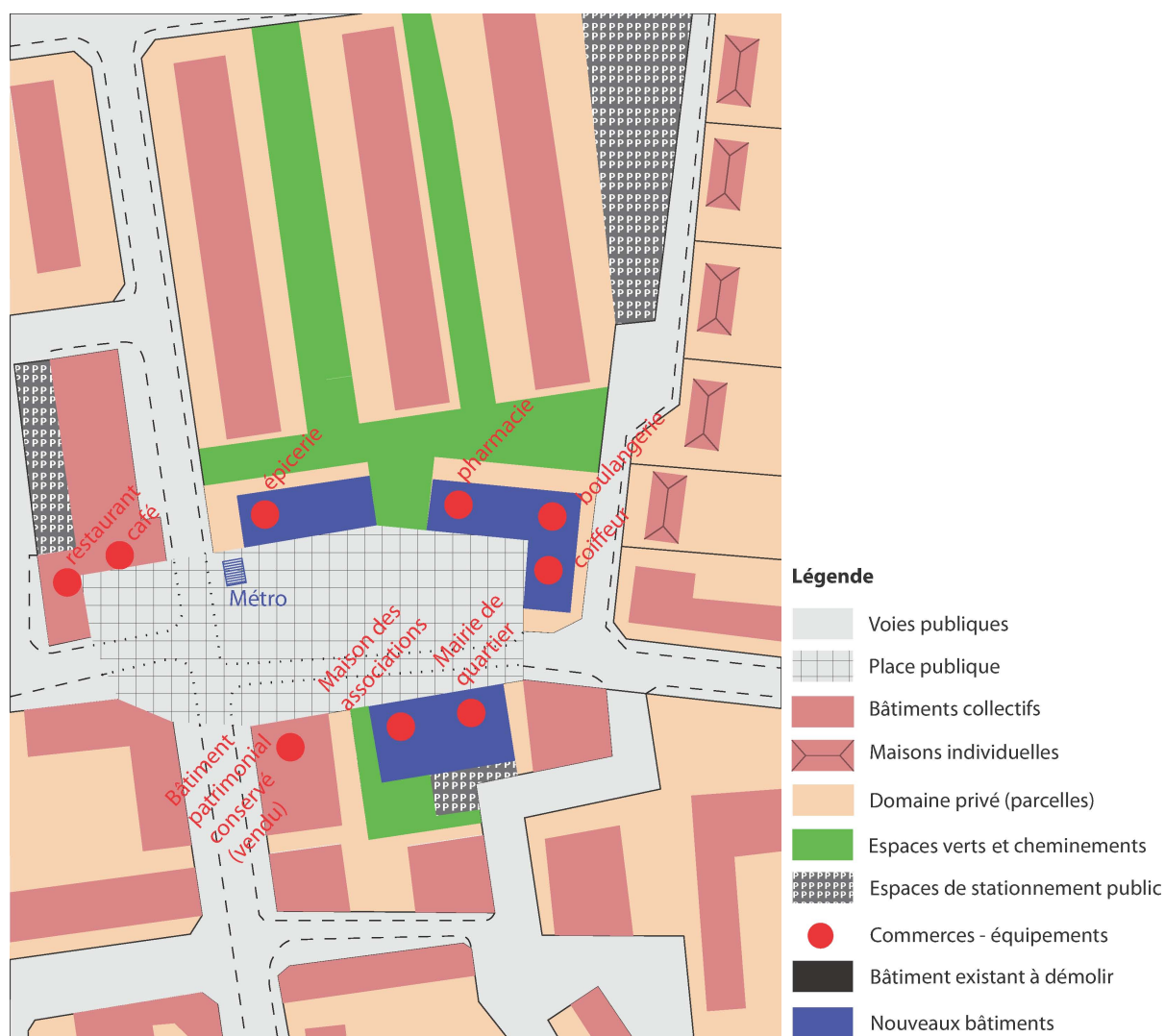
Une nouvelle ligne de métro dans la Ville permettra de desservir le quartier d'ici cinq ans, positionnant Claytown à 15 minutes du centre-ville et de plusieurs zones d'emploi. Le projet d'aménagement urbain consiste à préciser l'emplacement de la future station de métro, et définir un projet de requalification plus global du cœur de quartier, intégrant une réflexion sur les usages, le devenir du parc immobilier et la requalification des espaces publics.

Après un an d'études et de concertation, la réflexion aboutit aux intentions suivantes, traduites dans le projet de la Figure 12 :

- (1) l'acquisition par la municipalité, auprès du bailleur social (OPH) et du pharmacien, de l'ensemble de l'immeuble de cœur de quartier jugé obsolète, puis la démolition par la municipalité de cet immeuble, y compris de la mairie de quartier ;
- (2) l'implantation de la station de métro souterraine sur un terrain situé à cheval entre la rue existante et le terrain de l'immeuble démoli ;
- (3) la création d'une place publique au-dessus de cette station de métro ;
- (4) la vente par la municipalité de deux terrains à l'emplacement d'une partie du terrain de l'immeuble démoli, pour qu'y soient construits deux nouveaux bâtiments en bordure de la nouvelle place publique :
  - a. un des terrains est revendu à l'OPH pour qu'il y réalise un nouveau bâtiment moderne abritant une vingtaine de logements sociaux et un commerce,
  - b. l'autre terrain est vendu à un promoteur privé, la société Bâtir en ville, pour qu'il y réalise un bâtiment contenant une vingtaine de logements privés et trois commerces,Dans le cadre de ces cessions, la municipalité pourra imposer à l'OPH et au promoteur privé un certain nombre de prescriptions programmatiques (sur le nombre et la nature des logements, des commerces) et architecturales (sur la disposition des bâtiments par rapport à la place, sur la forme et l'agencement des bâtiments). Ces deux nouveaux bâtiments intégreront prioritairement les commerces évincés de l'immeuble démoli et des solutions de relogement seront aussi proposées aux résidents de l'immeuble démoli ;
- (5) la cession par la municipalité du bâtiment Wellington à un promoteur privé, la société Ter'Pat. Incapable de financer elle-même la réhabilitation de ce bâtiment, la municipalité a

en effet trouvé un promoteur disposé à rénover ce bâtiment en conservant sa valeur patrimoniale, à condition qu'il puisse le transformer en bureaux et réaliser une extension du bâtiment en hauteur pour garantir la faisabilité financière de son projet ;

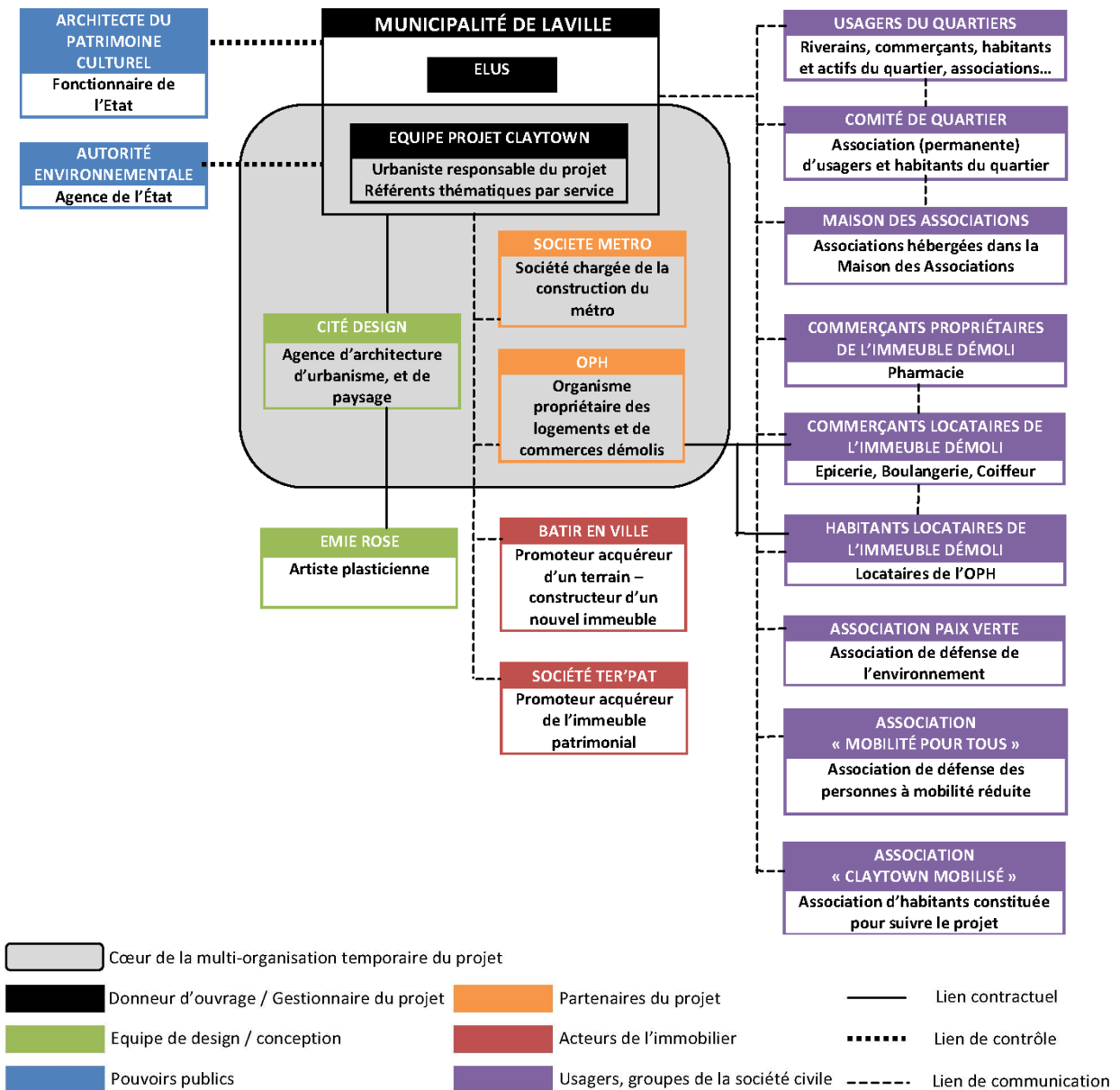
- (6) la construction par la municipalité, grâce aux recettes générées par la vente du bâtiment Wellington, d'un autre bâtiment en bordure de la place, sur un terrain délaissé qu'elle a acquis, hébergeant la nouvelle mairie de quartier et les associations anciennement locataires du bâtiment patrimonial.



**Figure 12** Cœur de quartier de Claytown – projet

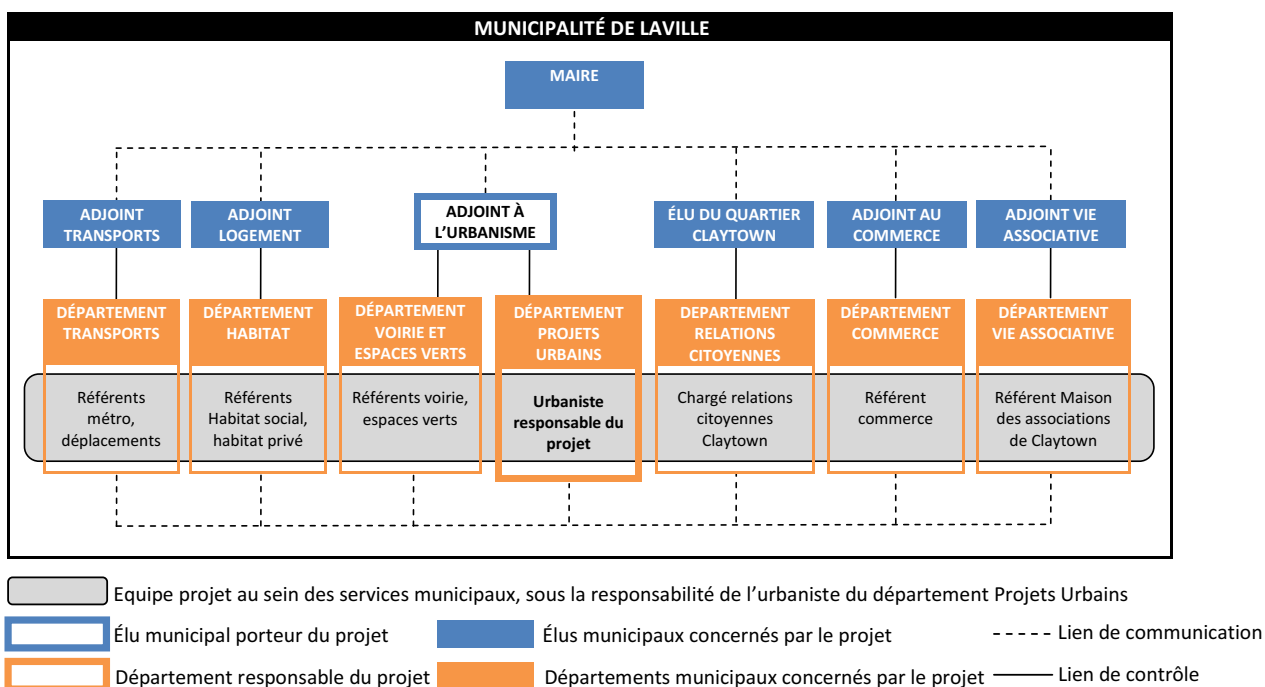
### 5.3. Les parties prenantes

Nous considérons, à la suite de Cherns et Bryant (1984), qu'un projet urbain est porté par une « multi-organisation temporaire » (MOT), laquelle désigne l'ensemble des individus et des organisations concernées par le projet (les parties prenantes du projet), et leurs liens temporaires pendant la durée du projet. De manière simplifiée, la MOT du projet de Claytown se présente selon le schéma de la Figure 13.



**Figure 13** Diagramme organisationnel du projet de Claytown

La **municipalité** est porteuse (maître d’ouvrage) du projet. L’adjoint au Maire à l’urbanisme est l’ élu référent pour le projet. Au sein du département en charge de la conduite des projets urbains, le responsable de projet désigné pilote une équipe composée de représentants des divers départements concernés au sein de la municipalité (Figure 14) : départements de l’habitat, de la voirie et des espaces verts, des transports, du commerce, de la vie associative. En particulier, un représentant du service chargé des relations citoyennes avec le quartier de Claytown est membre de l’équipe : il connaît bien les acteurs associatifs locaux et de nombreux résidents du quartier.



**Figure 14 Représentation simplifiée de l’équipe projet au sein de la municipalité**

L’agence **Cité Design**, une agence spécialisée en architecture, urbanisme et paysage, est missionnée par le département Projets Urbains de Laville, pour assister la municipalité dans la conception du projet urbain. Lauréate d’une consultation publique d’architectes-urbanistes organisée par l’urbaniste responsable du projet, elle est liée à la municipalité par un contrat de prestation de service. Elle voit dans ce projet l’opportunité de faire valoir son expertise acquise dans des projets de renouvellement urbain similaires sur d’autres territoires, et d’enrichir son portfolio par une première intervention sur le territoire de Laville, ce qui pourrait lui ouvrir de nouveaux contrats dans la région par la suite.

Propriétaire de tous les logements et de trois des quatre locaux commerciaux, l'**OPH de Laville** est un partenaire incontournable du projet pour la municipalité. Les capitaux de cet organisme public sont en partie propriété de la municipalité, et le président de son conseil d'administration n'est autre que l'élu adjoint à l'Habitat du conseil municipal de Laville. Considérant la vétusté de son immeuble actuel (amorti depuis de nombreuses années), l'OPH est favorable à sa démolition puis à la reconstruction d'un bâtiment neuf. Disposant d'un patrimoine immobilier très important sur le territoire municipal, l'OPH, en lien avec le Département de l'Habitat de Laville, est en capacité d'assurer le relogement provisoire ou définitif des locataires de l'immeuble devant être démoli.

La **société Métro**, organisme public détenu par la ville de Laville et les autres communes de l'agglomération, est en charge de la réalisation de la nouvelle ligne de métro. Elle est elle-même demandeuse d'un projet afin de positionner précisément la nouvelle station de métro, dont les enjeux sont à la fois techniques (la station doit prendre place sous un espace suffisamment dégagé d'où la nécessité de démolir un immeuble) et urbains (la nouvelle station doit être visible et accessible pour les habitants et usagers du quartier).

Les acteurs mentionnés ci-dessus se rencontrent régulièrement au sein d'un comité de suivi animé par le responsable de projet de la municipalité. Ce comité de suivi constitue le cœur de la MOT du projet d'aménagement urbain de Claytown.

Parmi les autres parties prenantes figurent certains **pouvoirs publics**. En particulier l'**Architecte du patrimoine culturel**, en charge de la protection des bâtiments patrimoniaux sur le territoire de Laville est garant, au nom de l'État, de la protection du patrimoine bâti sur ce territoire<sup>7</sup>. L'**Autorité environnementale**, quant à elle, est un service de l'État que le maître d'ou-

---

<sup>7</sup> En France il s'agit par exemple des Architectes des Bâtiments de France (ABF). Chaque département français dispose ainsi d'un ou plusieurs ABF, fonctionnaires du Ministère français de la Culture. Les prérogatives de ce fonctionnaire d'État incluent la faculté de s'opposer à la délivrance de certaines autorisations d'urbanisme par les municipalités s'ils estiment qu'elles portent une atteinte lourde au patrimoine, sous réserve que les éléments dudit patrimoine à protéger soient recensés au sein d'inventaires préalablement constitués. En France ces inventaires sont généralement portés aux plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes.

vrage d'un projet d'aménagement ou de construction susceptible d'avoir un impact sur l'environnement doit obligatoirement solliciter pour qu'elle fournisse un avis sur le projet. Cet avis engage le maître d'ouvrage à indiquer comment il le prend en compte dans son projet.

Deux promoteurs privés sont aussi parties prenantes du projet.

Le premier, la **société « Ter'Pat »** (pour « Tertiaire patrimonial »), est une société spécialisée dans la promotion immobilière de programmes de bureaux dans des immeubles patrimoniaux qu'elle réhabilite. La société Ter'Pat s'est positionnée auprès de la collectivité pour racheter le bâtiment Wellington, en vue d'y construire un programme de bureaux. Elle envisage de conserver le bâtiment existant, à condition de pouvoir construire deux étages supplémentaires, et ainsi gagner les mètres carrés nécessaires à la rentabilité de l'opération.

Le deuxième promoteur, la **société « Bâtir en ville »**, s'est porté candidat, dans le cadre d'une consultation de promoteurs organisée par le responsable municipal du projet, pour racheter le terrain précédemment acquis par la municipalité, pour y construire un immeuble de logements incluant des cellules commerciales. La municipalité de Laville a la volonté d'introduire une certaine « mixité par le haut » en proposant une offre nouvelle de logements à destination de ménages ayant la capacité d'acquérir leur logement et de devenir des « propriétaires occupants ». Parmi plusieurs candidatures, la municipalité de Laville a retenu Bâtir en ville, car la société affiche une solide expérience en promotion immobilière dans tout type de contextes urbains, et revendique une vocation particulière à produire des logements à destination d'une clientèle de propriétaires occupants, et non à destination de propriétaires bailleurs (investisseurs). Bâtir en ville cible une offre de logements accessibles à des publics « primo-accédants », en construisant une proportion importante de logements à des prix abordables.

**Emie Rose** est une artiste plasticienne, dont le travail porte principalement sur l'art en ville. La majeure partie de son activité consiste à répondre à des commandes publiques et privées. Dans le cadre du projet de Claytown, elle est associée, via un contrat de sous-traitance, à la société Cité Design, mandataire principal du marché de conception urbaine confié par la municipalité de Laville.

Les « usagers et groupes de la société civile » sont un ensemble assez large d'entités (individuelles ou collectives) potentiellement affectées par le projet, et susceptibles d'avoir des revendications vis-à-vis de celui-ci. Parmi elles, figure l'ensemble des **usagers du quartier** : habitants du quartier, commerçants impactés ou non par la démolition, les employés des quelques entreprises du quartier, les associations du quartier (dont certaines hébergées par la Maison des Associations mais pas toutes), l'école et les usagers des installations sportives du quartier. Ce sont des usagers potentiels du métro à terme et des aménagements réalisés *in fine* dans le cadre du projet, comme la nouvelle place publique (qui pourrait héberger des bancs, des jeux pour enfants, un marché alimentaire). Ils subiront les nuisances générées par les chantiers, les difficultés temporaires de stationnement, la disparition provisoire de certains commerces, etc.

Le **comité de quartier** est une association à laquelle adhère librement tout habitant ou usager du quartier (l'équivalent des « tables rondes d'arrondissement » à Montréal). Elle a pour vocation principale de créer du lien social entre les habitants et usagers du quartier, en organisant des événements ponctuels (braderie, fête de quartier) et des activités plus permanentes (cours de soutien scolaires aux enfants du quartier, etc.). Le comité de quartier se fait le porte-parole des habitants dans les interventions de la municipalité au sein du quartier. Le président du comité de quartier, lui-même habitant du quartier, a été élu à cette fonction par les membres du comité.

Parmi ces parties prenantes certaines sont plus directement impactées.

Ainsi les **habitants des logements de l'immeuble démoli**, bien qu'ils n'en soient pas propriétaires, devront être relogés. Selon leur niveau d'ancienneté dans l'immeuble, leur attachement au quartier, les investissements financiers et affectifs fournis pour aménager leur logement, les locataires concernés auront sans doute des appréciations différentes du projet. Certains souffriront du sentiment d'être dépossédés d'un bien qu'ils ont investi affectivement, d'autres montreront une réelle inquiétude face à une perte de repères s'ils doivent quitter le quartier, voire présenteront de véritables risques de traumatisme (en particulier chez des personnes âgées), d'autres encore se réjouiront de l'opportunité d'être relogés dans des logements plus confortables et mieux adaptés aux conditions d'habitabilité contemporaine.

Au rez-de-chaussée, le **pharmacien**, commerçant propriétaire de son local, est quant à lui très défavorable au projet. Il s'estime dépossédé d'un bien qu'il a acquis et transformé en une affaire

à la fois florissante et utile au quartier, que le projet de démolition va directement menacer. Une procédure d'expropriation pourrait devoir être mise en œuvre par la municipalité pour acquérir son local. Les autres **commerçants, locataires de l'OPH**, se montrent plus favorables au projet, à condition d'être prioritaires dans l'attribution des nouveaux locaux commerciaux créés, même s'ils s'inquiètent fortement de l'évolution de leur chiffre d'affaires pendant la période de transition, en particulier pendant le chantier, et de l'évolution des loyers qui leur seront imposés à terme, probablement plus élevés que dans le bâtiment actuel. Parmi les **associations hébergées dans la Maison des Associations**, certaines redoutent le changement d'adresse et regrettent à l'avance l'abandon du bâtiment patrimonial dont le charme favorisait la fréquentation ; d'autres y voient l'opportunité d'emménager dans des espaces plus confortables et mieux adaptés. Plusieurs associations craignent qu'en cas de réhabilitation, les loyers qu'elles sont appelées à verser augmentent au-delà de leur capacité de financement et qu'elles risquent par conséquent de disparaître ou d'avoir à se délocaliser.

L'**association Paix verte** est une association de défense de l'environnement particulièrement impliquée dans la promotion des modes de déplacements alternatifs à la voiture à l'échelle de la municipalité. Elle soutient le projet de réalisation d'une ligne de métro, tout en étant particulièrement vigilante sur les modalités de sa réalisation. L'**association Mobilité pour tous** est une association présente sur tout le territoire de Laville et de l'agglomération. C'est une association qui acte pour la défense des droits des personnes à mobilité réduite. Elle promeut l'accessibilité universelle dans les équipements publics, les espaces publics, ainsi que tout bâtiment de logements ou d'activité. Enfin l'**association Claytown mobilisé** s'est constituée à partir de quelques membres actifs du comité de quartier et de quelques locataires et commerçants, afin de suivre plus particulièrement le projet de renouvellement urbain porté par la Municipalité. Il est constitué de personnes très engagées.



# Chapitre 6 - SUR LES PRINCIPES D'ETHIQUE ET D'EFFICACITE (RESULTAT PRELIMINAIRE)

## 6.1. Normes d'éthique et d'efficacité

Le recours à l'étymologie permet d'engager la réflexion sur la notion de légitimité, qui renvoie à la racine latine *lex, legis* : la loi (Dictionnaire Littré de la langue française, 2016). Ce qui est légitime, de même que ce qui est légal, est ce qui est conforme à une loi. Mais de quelle « loi » s'agit-il ? La plupart du temps les mots « légitime » et « légal » ne sont pas interchangeables. « Légitime » renvoie souvent à une loi d'un autre ordre que celui de la loi juridique (Duran, 1990). La notion de légitimité est présente dans plusieurs champs disciplinaires, dont le droit, la sociologie et la philosophie, et plusieurs définitions du terme coexistent : conformité aux lois, à l'équité, à la justice, aux lois naturelles, au bon sens, à la raison (Dictionnaire de l'Encyclopaedia Universalis, 2016a). Dans tous les usages du terme, on retrouve toutefois l'idée de la conformité, sinon à une « loi » à proprement parler, du moins à une norme qui « justifie » l'objet qualifié de légitime.

Dans une perspective sociologique du concept de légitimité, un observateur peut recenser objectivement diverses normes socialement construites permettant de qualifier des parties prenantes de légitimes (Suchman, 1995). Par exemple le pouvoir d'un élu est légitime car la norme sociale selon laquelle l'élection confère de l'autorité résulte d'un certain consensus dans nos sociétés.

Dans une perspective philosophique du concept de légitimité, il s'agit plutôt d'identifier les normes de raison permettant de qualifier un objet de légitime (Duran, 1990). Le pouvoir d'un élu municipal, par exemple, peut paraître légitime non seulement parce qu'il exprime un consensus social (perspective sociologique de la légitimité), mais aussi parce que la légitimité de l'élu s'impose à un individu – l'urbaniste municipal en charge de la conduite du projet urbain de Claytown par exemple – comme la conclusion d'un *raisonnement* (perspective philosophique).

Dire de la légitimité qu'elle est conformité par rapport soit à une norme de raison soit à une norme sociale ne signifie pas que la norme sociale est irrationnelle. Au contraire la norme sociale peut émerger d'un *raisonnement* collectif. C'est ce qui amène Suchman (1995) à décrire la légitimité comme une qualité *possédée objectivement* (un sociologue peut observer la présence de telle norme sociale) mais *déterminée subjectivement* (le sujet raisonnant étant alors un groupe social).

Donaldson et Preston (1995) démontrent que dans la prise en charge des parties prenantes, un porteur de projet pourra mettre en œuvre deux types de raisonnements, qu'ils appellent l' « approche instrumentale » et l' « approche normative ». Ces approches se fondent sur la distinction kantienne entre impératifs hypothétiques et impératifs catégoriques.

La première approche tient un raisonnement qui fait appel à un impératif hypothétique : « si tu veux ceci (réussir le projet proposé), alors fais cela (sois attentif à telle ou telle partie prenante) ». L'impératif hypothétique relève ainsi d'une norme d'efficacité (de performance, d'efficience) car il est subordonné à une fin. En ce sens il est « instrumental ». La deuxième approche tient un raisonnement où l'impératif n'est pas subordonné à une fin et s'impose par sa seule autorité, il est « catégorique » et se base souvent sur un principe éthique.

A l'image des suivantes, la première mise en situation (Situation 1) met en évidence la tension entre deux principes dont on souhaite vérifier s'ils sont bien au fondement de la légitimité de certaines parties prenantes.

### **Situation 1 - Sur l'imbrication des normes éthiques et d'efficacité**

Dans le projet de Claytown, considérons la situation suivante :

L'urbaniste municipal considère que la démolition de l'immeuble est la meilleure solution pour requalifier le cœur du quartier, car elle permet de dégager un espace pour insérer la station de métro et pour réaliser une place publique dans le cœur du quartier.

Cette solution n'est pourtant pas privilégiée dans un premier temps par les élus municipaux, au motif que l'éviction des occupants des logements de l'immeuble existant serait plus préjudi-

ciable au bien commun selon eux, que la renonciation à la réalisation d'une nouvelle place publique de cœur de quartier (la station de métro pouvant toujours être implantée à l'écart du cœur de quartier).

L'urbaniste municipal se trouve face à une injonction contradictoire entre ses propres convictions et celles de ses élus. Sans hésiter il choisit pourtant de suivre la décision des élus.

*Analyse* : Dans cette situation l'urbaniste municipal a pu se plier à la décision des élus municipaux, à l'issue d'un raisonnement non seulement à partir d'une norme d'efficacité (schématiquement : « si je veux que le projet aboutisse, je dois respecter la décision de ceux qui ont le pouvoir de décider »), mais aussi à partir d'une norme éthique (« quelle que soit mon appréciation personnelle de la solution retenue par les élus, je la respecte car les élus sont plus légitimes – en tant que représentants des citoyens – pour décider »).

*Ce qu'il faut retenir* : On confirme ainsi que la légitimité d'une partie prenante peut résulter d'un raisonnement s'appuyant sur une **norme d'efficacité** et/ou sur une **norme éthique**. Ces normes sont-elles toujours compatibles ? Les attentes ou les actions d'une partie prenante ne peuvent-elles pas apparaître légitimes au nom de l'efficacité du projet mais perdre de leur légitimité au nom de l'éthique ? Une norme est-elle supérieure à l'autre ?

## **6.2. Compatibilité des normes éthiques et d'efficacité dans l'éthique de responsabilité**

On peut être tenté de penser que les normes d'efficacité et d'éthique s'opposent parfois. La Situation 2 illustre cet enjeu.

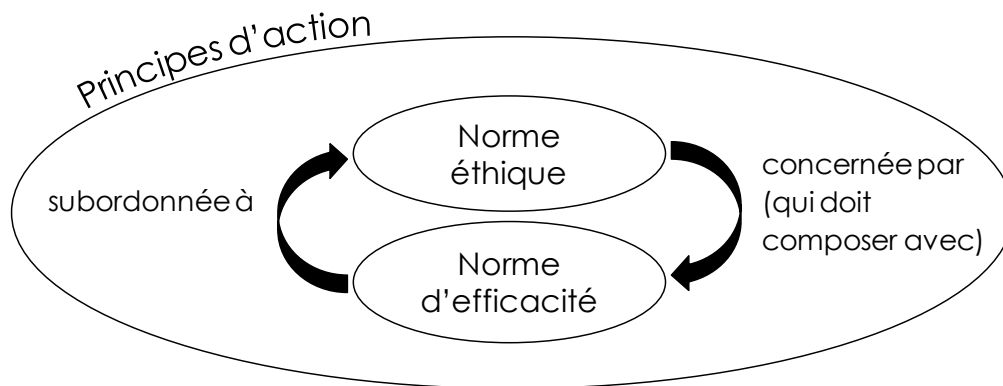
### **Situation 2 - Sur l'opposition apparente entre normes éthiques et d'efficacité**

Supposons que la démolition de l'immeuble soit décidée de manière concertée entre la municipalité et l'OPH propriétaire de l'immeuble, mais à l'encontre de la position majoritaire des occupants locataires, défavorables à la démolition. En décidant de la démolition contre l'avis des occupants, on pourrait considérer que les populations – modestes – de cet immeuble ont été

négligées (on n'a pas suivi leur avis), au bénéfice d'un principe d'efficacité ignorant l'éthique : la nécessité de démolir l'immeuble en vue de libérer l'espace pour la nouvelle station de métro.

*Analyse* : Les normes éthiques et instrumentales s'opposent-elles pour autant ? On pourrait poursuivre l'exemple en précisant que le choix de démolir l'immeuble, même au détriment du principe d'*empowerment* des locataires de l'immeuble, a été décidé au bénéfice d'une finalité permettant de satisfaire des principes éthiques supérieurs : la création d'un espace public à l'échelle du quartier et l'arrivée du métro, permettant à terme de désenclaver le quartier et de sortir de l'isolement un nombre beaucoup plus important de résidents modestes. En précisant que, même si tout est mis en œuvre pour informer les occupants de l'immeuble, les impliquer dans le processus décisionnel, et convenir en concertation avec eux des solutions de relogement qui leur seront les plus favorables, la décision ultime demeure du ressort de la municipalité, car il en va d'un intérêt général qui dépasse les intérêts particuliers des locataires occupants. En assumant qu'au détriment du droit de certains habitants à demeurer dans un espace qu'ils ont occupé depuis des dizaines d'années (attachement, repères), le droit des résidents du quartier à sortir de l'isolement soit privilégié.

Ces considérations tendent à montrer que les normes instrumentales et éthiques ne s'opposent pas forcément mais qu'elles sont au contraire bien souvent imbriquées. Max Weber rend compte de l'importance de ces deux types de normes et de leur imbrication à travers le concept d'éthique de responsabilité (Weber, 1963 : 202-223). Dans la perspective de l'éthique de responsabilité de Weber, l'action d'un individu est subordonnée à l'éthique tout en composant avec les contraintes d'efficacité. L'éthique de responsabilité (contrairement à ce que Weber nomme l'éthique de conviction) pourrait tolérer de transiger sur la pureté absolue de la vertu éthique au bénéfice de l'efficacité entendue comme un résultat qui permette de satisfaire à des principes éthiques supérieurs. Si la conception wébérienne de l'éthique de responsabilité présente l'intérêt de faire leurs places respectives aux principes de l'éthique et de l'efficacité, il n'en demeure pas moins que l'éthique reste la norme ultime à laquelle doit être subordonnée l'action. (Figure 15).



**Figure 15** Rapport entre normes éthiques et d'efficacité selon l'éthique de responsabilité

Alors que l'éthique de conviction apparaît indifférente à l'efficacité (c'est-à-dire au résultat obtenu), et ne s'intéresse qu'au processus de l'action dans sa pureté absolue, quels que soient les résultats de l'action, l'éthique de responsabilité serait prête à transiger sur la pureté absolue du principe éthique, au bénéfice de l'efficacité entendue comme la faculté d'atteindre un résultat concret, qui soit tel que d'autres principes éthiques supérieurs soient satisfaits. La Situation 3 illustre la tension entre éthique de conviction et éthique de responsabilité.

**Situation 3 - Sur l'éthique de responsabilité (versus l'éthique de conviction)**

Au sein de l'immeuble de logements destiné à la démolition, trois des quatre commerçants (ceux qui sont locataires de l'OPH), sont favorables à la démolition, et le quatrième commerçant, le pharmacien (propriétaire de son local), est opposé à la démolition. Il refuse toute proposition de rachat à l'amiable de son local et toute proposition de relocalisation, de sorte que seule l'expropriation du commerce par la municipalité pourra mener à la démolition de l'immeuble, et à la réalisation du projet. Poursuivre le projet aura pour effet d'atteindre au droit de propriété du pharmacien, protégé par la loi (et identifié dans la suite de la recherche comme une forme de légitimité).

*Analyse* : En portant atteinte à la propriété du pharmacien, les partisans de l'expropriation ne sont pas forcément dépourvus de principes éthiques. Il est concevable qu'ils fassent primer un principe de justice (permettre un accès équitable des habitants des différents quartiers de la ville

au centre-ville et aux zones d'emploi via les transports publics), sur un autre principe jugé inférieur en la circonstance : la propriété d'un seul individu. Sous réserve bien sûr de respecter les règles de juste réparation qu'impose la loi en matière d'expropriation. L'éthique de responsabilité de Weber légitime cette décision, comme elle pourrait d'ailleurs légitimer une décision inverse considérant que le principe de respect du droit de propriété prime sur le principe d'équité en la circonstance.

Au contraire l'éthique de conviction ne tolérerait pas de transiger sur l'un des deux principes, de sorte qu'aucune solution (la réalisation ou l'absence de réalisation du projet) ne serait satisfaisante du point de vue de celle-ci. En quelque sorte l'éthique de conviction mène dans une impasse, dont permet de s'extraire l'éthique de responsabilité.

*Ce qu'il faut retenir* : Pour la suite de la recherche, nous retenons que l'évaluation de la légitimité d'une partie prenante par un porteur de projet repose sur un raisonnement à partir d'une **norme d'efficacité** et d'une **norme éthique**, idéalement **compatibles dans le cadre d'une éthique de responsabilité**.

Nous pourrions nous arrêter à ce premier résultat en indiquant que :

- (1) les principes d'évaluation de la légitimité d'une partie prenante sont l'efficacité et l'éthique, le premier étant subordonné au deuxième si on s'inscrit dans la perspective de l'éthique de responsabilité de Weber,
- (2) le raisonnement de chaque porteur de projet lui est propre, et donc la légitimité d'une partie prenante est une notion subjective, qui peut être perçue de manière variable par divers porteurs de projet,

et clore ainsi l'exposé. Mais l'objectif est maintenant de découvrir s'il est possible de préciser ces principes et d'établir une typologie des légitimités des parties prenantes relative à leurs capacités d'action (ou pouvoir) et à leurs revendications (ou attentes).

# Chapitre 7 - LEGITIMITE DES PARTIES PRENANTES RELATIVE A LEURS CAPACITES D'ACTION (RESULTAT 1)

## 7.1. Légitimité des actions (1<sup>er</sup> cadre conceptuel ancré dans la sociologie pragmatique)

Comme indiqué dans le chapitre méthodologique, et synthétisé dans le Tableau XIII, Boltanski et Thévenot (1991) et Boltanski et Chiapello (1999) identifient sept *Cités*, auxquelles correspondent sept *principes supérieurs* et sept *états de grand*, en vertu desquels les hommes justifient leurs actions en société.

**Tableau XIII** *Principes supérieurs et états de grand du modèle des cités*  
(adapté de Boltanski & Chiapello, 1999; Boltanski & Thévenot, 1991)

Cités	Principe supérieur	Etats de grand (pouvoir légitime)
<i>La Cité domestique</i>	Hierarchie, tradition	La supériorité hiérarchique
<i>La Cité du renom</i>	La réalité de l'opinion	La célébrité
<i>La Cité civique</i>	La prééminence des collectifs	La représentativité, la légalité
<i>La Cité marchande</i>	La concurrence	La possession d'objets désirables
<i>La Cité de l'inspiration</i>	L'inspiration	L'indicible, l'éthéré
<i>La Cité industrielle</i>	L'efficacité	La performance, l'expertise
<i>La Cité du projet</i>	Les projets, la prolifération des liens	L'engagé, l'engageant

Ces *cités* correspondent à autant de modèles de justice, entre lesquels évoluent les êtres humains pour justifier ou dénoncer des actions et des comportements. A chaque modèle de justice correspond un *monde commun*, constitué d'une grammaire propre employée par les individus pour dialoguer et se comprendre au sein de ce monde. En fonction de l'époque et du contexte, un monde l'emporte souvent sur les autres et chaque *monde commun* constitue ni plus ni moins ce

que Suchman (1995) et Mitchell, Agle et Wood (1997) qualifient de systèmes socialement construits de normes, dans la définition qu'ils donnent de la légitimité : « la légitimité est la qualité de ce qui est désirable, approprié, dans un système socialement construit de normes ». La typologie des *états de grand* identifiés par Boltanski, Thévenot et Chiapello correspond justement à ces qualités au sein de chaque monde, de chaque système. Dans la *Cité domestique*, est légitime celui qui respecte les traditions et la hiérarchie, *a fortiori* le supérieur hiérarchique lui-même ; celui qui possède des biens désirables et rares (matériels ou financiers) est légitime dans la *Cité marchande* ; la personne célèbre dans la *Cité du renom* ; l'artiste dans la *Cité inspirée* ; l'élu du peuple, le juge, le législateur, celui qui respecte les lois dans la *Cité civique* ; le professionnel ou l'expert dans la *Cité industrielle* ; le chef de projet fédérateur dans la *Cité du projet*.

Il convient maintenant de confronter ce premier cadre conceptuel à l'analyse de situations concrètes au sein d'un projet urbain. L'objectif est de parvenir à une caractérisation des différents types de légitimité des parties prenantes, relatifs à leurs capacités d'actions (ou leur pouvoir d'action) sur le projet.

## **7.2. Confrontation du premier cadre conceptuel à l'observation empirique**

Cette section vise à préciser les différents types de légitimités identifiés à partir du modèle des *cités* (les *états de grand*) et à illustrer la manifestation de ces types de légitimité à travers des mises en situation dans le projet de Claytown. Nous commençons par les plus évidentes. Les mots figurant en *italique* dans cette section proviennent directement de l'ouvrage de Boltanski et Thévenot (1991).

Bien que la représentativité et les capacités légales se trouvent au sein d'une seule et même *Cité* – la *Cité civique* – elles correspondent à deux notions différentes et couvrent une telle diversité d'acteurs dans les projets urbains que nous avons fait le choix de les traiter séparément.



### 7.2.1. La représentativité (*cité civique*)

*Présentation* : La représentativité est la qualité d'une personne ou d'un collectif représentant un ensemble plus grand d'individus. Le *principe supérieur* associé dans la *cité civique* est d'ailleurs le principe de *pr eminence des collectifs*. La représentativité est donc la qualité d'une personne bénéficiant d'une certaine forme de reconnaissance sociale, qui se distingue de la célébrité ou du renom – d'autres formes de reconnaissance sociale – en ce qu'elle fait plutôt référence à la légitimité qu'un individu ou un groupe tire de considérations objectives, factuelles, comme le fait d'avoir été * lu*. L'* lection*  tant entendue comme un processus *légal, réglementaire*, s'appuyant sur le *droit* (Boltanski et Thévenot, 1991). Un élu sans célébrité ou sans charisme n'en reste pas moins un individu disposant de l'atout de la *représentativité*. Nous entendons ici la représentativité comme une qualité factuelle et non perçue. Parmi les sujets du monde civique identifiés par Boltanski et Thévenot figurent notamment les *collectivités publiques*, les *partis politiques*, les *fédérations*, les *comités*, les * lus*, les *représentants*, les *délégués*, les *adhérents* (Boltanski & Thévenot, 1991 : 233). Dans un projet urbain, les élus d'une municipalité, d'une province ou d'une région, ainsi que les représentants de divers groupes de la société civile, disposent de cette qualité.

#### **Situation 4 - Sur la représentativité (versus le portage d'un intérêt particulier)**

Dans le cadre d'une réunion publique dans le quartier de Claytown, la municipalité présente le projet de transformation du cœur de quartier avant son approbation définitive dans les instances municipales. Parmi les points abordés, figure le projet de vendre à un investisseur privé le bâtiment Wellington. Cette vente permettrait à la municipalité de ne pas avoir à supporter le c t de réhabilitation de l'immeuble et de bénéficier d'une recette financière importante pour conforter la faisabilité financière du reste du projet. Les associations seraient relocalisées dans le futur immeuble à construire, tout aussi adapté et confortable, pour un loyer équivalent. Après la vente, la municipalité ne pourrait toutefois plus garantir l'accessibilité au public de l'immeuble. Un bruit court que l'acquéreur potentiel aurait l'intention de faire construire plusieurs étages supplémentaires de bureaux, en extension du bâtiment. Des habitants du quartier et une association de défense du patrimoine s'inquiètent de cette situation.

Au cours de la réunion publique un participant interpelle l'adjoint au Maire à l'urbanisme. Il lui demande, en invoquant son devoir d'agir au nom de *l'intérêt général* en tant que *représentant* élu des citoyens de Laville, de renoncer à cette vente, afin de préserver le caractère patrimonial et ouvert au public de cet édifice, au détriment de l'intérêt particulier d'un investisseur privé. Il se trouve que l'intervenant n'est autre que le président du comité de quartier, lui-même *élu* à cette fonction par les membres du comité de quartier.

*Analyse* : Dans cette mise en situation, c'est bien la légitimité des élus comme *représentants* des citoyens, garants de *l'intérêt général*, qui est invoquée par l'intervenant. De surcroît la légitimité même de cet intervenant est elle aussi liée à son caractère *représentatif*, puisqu'il est lui-même *élu* d'un groupe de la société civile *représentant* les habitants et usagers du quartier. L'un comme l'autre sont d'autant plus légitimes s'ils expriment *fidèlement* les attentes de leurs administrés (pour les *élus*) ou de leurs *adhérents* (pour le président de l'association du comité de quartier), en bref, s'ils sont non seulement des *représentants* par leur statut (*élus*) mais aussi des *représentants* effectivement *représentatifs* des parties prenantes qu'ils sont censés représenter.

*Les critiques* : Si, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, la représentativité des élus et de la puissance publique se trouve de plus en plus remise en cause dans un contexte de crise de la démocratie représentative (Innes & Booher, 2010; Rosanvallon, 2006), il n'est pourtant pas rare dans les projets d'aménagement urbain que des voix s'élèvent pour enjoindre aux représentants élus de garantir le respect de la volonté générale (face à des intérêts privés par exemple). Schématiquement dans la première approche la légitimité des élus est remise en cause car ils ne seraient plus représentatifs de leurs électeurs, dans la seconde leur représentativité est invoquée pour appuyer au contraire leur légitimité à intervenir. Bien que les deux approches semblent s'opposer, elles se rejoignent toutefois sur l'idée que la représentativité est bien un facteur essentiel de la légitimité d'un acteur d'un projet urbain, élu ou représentant d'un groupe de la société civile.

De même, les critiques vues au chapitre 3 sur le caractère souvent non représentatif de certains participants aux processus de participation citoyenne (acteurs déjà socialisés politiquement tels que des élus, des leaders d'opinion, des dirigeants de grandes associations et des représentants d'intérêts économiques) ne font que souligner le fait que l'atout de la représentativité constitue

un facteur de légitimité essentiel des parties prenantes d'un projet urbain (ou par son absence, un facteur d'illégitimité). Ces critiques pointent notamment le déficit de légitimité de collectifs autoproclamés pour la défense d'intérêts spécifiques comme l'environnement, le patrimoine, le commerce, ou le cadre de vie de résidents riverains.

*Ce qu'il faut retenir* : **La représentativité**, que ce soit celle d'un élu ou du président d'un groupe de la société civile, est bien une forme de légitimité, généralement invoquée au nom du principe de **volonté générale** ou **d'intérêt général**, dans des projets d'aménagement urbain.

### 7.2.2. Les capacités légales (*cité civique*)

*Présentation* : Bien que le critère de *légalité* (ou de capacité *légale*) émerge, comme celui de *représentativité*, de la *Cité civique*, nous proposons d'en faire une catégorie à part, car il permet de désigner un ensemble d'acteurs, ne disposant pas forcément de l'atout de la *représentativité*, mais de capacités *légales* leur conférant une légitimité dans le projet. Il en est ainsi des parties prenantes disposant de *titres légaux* ou de *droits*, des parties prenantes protégées par des *règles juridiques* (Boltanski & Thévenot, 1991 : 231-241). Bien que la *représentativité* soit un critère distinct de celui des capacités *légales*, il n'en demeure pas moins que les *élus* disposent généralement en même temps des deux atouts. *L'élection* garantit la *représentativité* de ces acteurs, en même temps qu'elle leur permet d'acquérir un titre – de maire ou de conseiller municipal par exemple – leur conférant une capacité *légale* à intervenir dans le projet. Cette légitimité est proche de la légitimité à caractère rationnel-légal de Weber, qui a pour fondement la légalité des règles établies de manière rationnelle et qui concerne les êtres dont le pouvoir émane de la *loi* (Duran, 1990).

#### **Situation 5 - Sur les capacités légales : droit de propriété versus droit d'expropriation**

Reprenons la situation 3. Le pharmacien, propriétaire de son local, met en avant son *droit* de propriété, protégé par la *loi*, pour s'opposer à la vente de son bien. Parallèlement, la municipalité sollicite, auprès des instances compétentes de *l'Etat*, une déclaration d'utilité *publique* (DUP) pour le projet de Claytown. Cette procédure est encadrée par la *loi*. Elle intègre notamment la

constitution d'un dossier comprenant une description fine du projet, de ses impacts sur l'environnement, son coût, et les incidences foncières qu'il comporte. Ces incidences foncières comprennent l'acquisition par la municipalité de l'immeuble visé par la démolition. La déclaration d'utilité *publique* s'obtient après la mise à l'enquête *publique* de ce dossier pendant un mois, le rapport d'un commissaire enquêteur faisant état des remarques du *public* et de ses recommandations, et la prise d'un arrêté de déclaration d'utilité *publique* du projet par le représentant de *l'Etat* sur le territoire concerné, en tenant compte de ces recommandations. La municipalité de Laville obtient cet arrêté pour le projet de Claytown, qui lui confère le *droit* d'acquérir, si besoin par voie d'expropriation, les biens qui se situent au sein de ce périmètre d'utilité *publique*.

*Analyse* : Dans cette situation, le *titre* de propriété du commerçant menacé d'expropriation lui confère une légitimité dans le projet. Il lui garantit notamment que son bien ne peut lui être retiré de manière arbitraire, sans une procédure de vente à l'amiable encadrée par la *loi*, chez un notaire, si le commerçant est favorable à la vente, ou en cas de désaccord et dans le cas le plus extrême, sans une procédure d'expropriation, elle-même très encadrée par la *loi*, à l'issue de laquelle seul un juge de l'expropriation peut décider du montant de l'indemnisation pour le préjudice subi.

Également, le *droit* d'expropriation de la municipalité (encadré par la *loi*), ainsi que le *droit* de tout citoyen, à contester lors d'une enquête publique toute procédure de déclaration d'utilité publique, constituent des *capacités légales* conférant de la légitimité aux parties prenantes qui en disposent.

#### **Situation 6 - Sur les capacités légales : liens contractuels**

Le contrat qui lie la municipalité de Laville à la société Cité Design, conceptrice du projet urbain de Claytown, confère à cette dernière partie prenante la capacité *légale* de faire à la municipalité des propositions relatives à la conception des futurs espaces publics du quartier, d'en encadrer la réalisation, et surtout d'être rémunérée pour cette prestation. De même les contrats entre la municipalité et les professionnels de la construction, ainsi qu'avec les acteurs immobiliers (la société Ter'Pat et Bâtir en ville) dans le cadre du contrat de vente des terrains à ces acteurs, sont

aussi sources de légitimité pour les parties *titulaires* de ces contrats. Le contrat de vente du terrain entre la municipalité de Laville et la société Bâtir en ville stipulera, par exemple, un certain nombre d'exigences de la municipalité (exigences programmatiques sur le nombre et les types de logements à créer, prescriptions architecturales, urbanistiques, paysagères et environnementales, prix, etc.). En cas de non-respect de ces exigences, la loi donne à la municipalité et à la société Bâtir en ville la légitimité de contester en *justice* le non-respect des clauses de ce contrat.

*Analyse* : De même que les titres et les droits, les liens contractuels confèrent des capacités *légales* aux parties prenantes liées par de tels contrats. En France le Code civil stipule que les liens contractuels ont force de *loi*. Ils constituent une autre forme de capacités *légales* conférant aux parties une certaine légitimité dans le projet. En cas de non-respect du contrat par l'une des parties, l'autre aura la possibilité de contester devant les *tribunaux* le non-respect de ce contrat.

*Ce qu'il faut retenir* : Les **capacités légales** sont une source de légitimité de multiples parties prenantes des projets urbains. Les **liens contractuels** ne concernent qu'un nombre restreint d'entre elles (les professionnels de la construction et de l'immobilier, le porteur de projet), de même que les **titres** (les propriétaires de biens immobiliers dans le périmètre du projet, les élus officiellement proclamés de la collectivité ou de groupes de la société civile, etc.). En revanche toute partie prenante dispose dans une certaine mesure de capacités légales, à travers les **droits** dont elles disposent, protégés par la *loi* (*droit* d'intervenir dans le cadre des enquêtes *publiques* relatives aux projets, *droit* au logement, *droit* de propriété, etc.).

### 7.2.3. La célébrité (*cité du renom ou de l'opinion*)

*Présentation* : Le *renom* ou la *célébrité* est la qualité de ceux qui disposent d'une bonne *opinion* largement reconnue (Dictionnaire de l'Encyclopaedia Universalis, 2016b). Les êtres de ce monde sont grands en ce que leur *opinion* prévaut, qu'ils sont *visibles* et *se distinguent*. Souvent, la *célébrité* est la qualité des *leaders d'opinion* et des *vedettes* (Boltanski & Thévenot, 1991 : 224). Elle a une parenté avec la légitimité de type charismatique identifiée dans la typologie des légitimités de Weber (1971). Le charisme peut être défini comme la qualité d'un individu *perçu*

comme ayant des qualités exceptionnelles et dans la croyance partagée dans la nécessité de se soumettre à l'ordre créé par lui (Duran, 1990). Quant à elle, la *célébrité* désigne une qualité qui peut être parfois confondue avec la représentativité, les deux relevant d'une forme de reconnaissance sociale. Les modalités de cette reconnaissance sociale sont toutefois différentes, l'une étant basée sur la *représentation* d'un groupe plus large à partir de processus rationnels ou factuels (l'élection, l'échantillonnage), l'autre sur *l'opinion* – rationnelle ou non – d'un *public* large, sur la *réputation*, sans considération du caractère représentatif ou non de la partie prenante, mais plutôt en considération de ses qualités telles que *perçues* par le public. Les qualités de représentativité et de célébrité peuvent se retrouver chez un même individu, par exemple un élu charismatique, ce qui peut prêter à confusion.

#### **Situation 7 - Sur le renom (versus la représentativité)**

Replaçons-nous dans la réunion publique organisée par la municipalité sur le projet de Claytown évoquée précédemment. Est abordée la question de la démolition de l'immeuble. A contre-courant des protestations émises par plusieurs représentants des habitants et des locataires du quartier, et plusieurs associations locales de riverains, contre le projet de démolition, le *leader* charismatique de l'équipement culturel du quartier, une *personnalité connue* dans le quartier, intervient. Avec éloquence il s'étonne de la désapprobation générale vis-à-vis du projet, en défendant l'idée que l'immeuble actuel est laid, dégradé, et que c'est une chance pour le quartier et les habitants actuels de se voir proposer un cœur de quartier requalifié avec des solutions de logement, certes plus onéreuses, mais aussi plus confortables. Murmures dans la salle, puis silence, les protestations s'interrompent. On se rallie à cette position portée par une *personnalité* qu'on admire ou que l'on sait admirée par d'autres, et cette position *persuade* finalement les participants. Les mêmes arguments entendus dans la bouche des élus et des services municipaux n'avaient pas eu la même force de *persuasion*.

*Analyse* : L'acteur culturel tire bien ici une certaine légitimité de sa *célébrité*, de la *reconnaissance* sociale dont il fait l'objet. Cet atout confère bien à celui qui le détient une certaine légitimité à « être pris en compte » par un porteur de projet, ne serait-ce que parce qu'il a une *influence* importante sur les usagers du quartier. Même si cela ne signifie pas pour autant que les attentes

exprimées par cet acteur sont légitimes. Ici cet atout l'emporte sur celui de la représentativité. L'élu de quartier et l'élu municipal, censé représenter les habitants, de même que le président du comité de quartier, n'ont pas reçu la même attention de la part du public, que la personnalité du directeur de l'équipement culturel.

Il existe ici un parallèle avec des situations observées dans les études de cas exploratoires. Le recours à des architectes de renom pour assurer le rayonnement des grands projets urbains et des villes dans lesquelles ils se réalisent, à l'instar de Bilbao en Espagne avec la construction du musée Guggenheim par Frank Gehry (pour parler de l'exemple le plus connu), a été présent aussi à Lyon, où on a fait appel aux « architectes star » François Grether puis Herzog et De Meuron pour le projet de la Confluence (Viel et al., 2012). Ces stratégies s'observent essentiellement dans les projets qualifiés de « grands projets urbains », qui visent à « attirer » de l'extérieur des entreprises ou activités à haute valeur ajoutée, ancrées dans l'économie financière ou l'économie de la connaissance. Cette force d'attraction bénéficie non seulement au territoire strict du projet, mais à celui de l'ensemble de l'aire urbaine dans laquelle ils prennent place, dont ils contribuent à renforcer *l'image de marque* (objets types de la *citité du renom*). Certains spécialistes vont jusqu'à qualifier cet urbanisme porté par des *vedettes* (autre figure type de la *citité de l'opinion*) de l'architecture de « *glamour planning* » (Douay & Duaso-Calès, 2008). Dans le cas du Quartier des Spectacles de Montréal, les porteurs du projet (la société QIM) ont fait intervenir des personnalités du monde culturel montréalais (les grands festivaliers notamment), dont la *célébrité*, combinée parfois à leur représentativité ou à leurs ressources matérielles et financières, ont assuré une certaine influence dans les *médias* (l'objet par excellence de la *citité du renom*). Plusieurs personnalités de la société civile, dont les leaders de l'industrie culturelle montréalaise, ont ainsi été associées en amont au sein de dispositifs de consultation, afin de participer à la définition des objectifs du projet (Viel et al., 2012).

*Ce qu'il faut retenir* : Aux yeux d'un porteur de projet, la mise en situation ci-dessus et les exemples du recours aux architectes vedettes à Lyon et de l'intervention des leaders de l'industrie culturelle montréalaise dans le Quartier des Spectacles, montrent que la **célébrité ou le renom** peuvent constituer un facteur de légitimité des parties prenantes qui disposent de cet atout, en tant qu'elle peuvent faciliter l'adhésion au projet (ou au contraire son rejet si la partie prenante s'oppose), ou contribuer au rayonnement du territoire. La mise en situation ne démontre

aucunement en revanche que les *revendications* exprimées par un acteur disposant de l'atout de *célébrité* sont légitimes.

#### 7.2.4. La possession d'objets désirables ( *cité marchande*)

*Présentation* : La *possession d'objets désirables* est le type de légitimité de ceux qui, dans le vocabulaire de Boltanski et Thévenot, disposent de *biens rares, désirables* dans un monde réglé par un *marché concurrentiel*. La cohérence de ce monde est garantie par le respect du principe de *concurrence*, grâce auquel les biens sont vendus dans un monde idéal à un *prix* correspondant à leur *véritable valeur*. L'argent y est la mesure de tout (Boltanski & Thévenot, 1991).

Les projets d'aménagement urbains sont certes des actions essentiellement portées par des acteurs publics et ne sont pas en première apparence des *biens marchands*, que des acteurs économiques de la  *cité marchande* pourraient convoiter. Ainsi les espaces publics d'une ville (dont ceux du quartier de Claytown) sont même par nature inaliénables<sup>8</sup>, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent en aucun cas être acquis par des entités privées. Ils sont en ce sens hors du monde marchand, où « les actions sont mues par les désirs des individus, qui les poussent à *posséder* [...] des *biens rares* dont la propriété est *aliénable* » (Boltanski & Thévenot, 1991 : 244). Mais, bien qu'ils soient en partie hors de la sphère *marchande* en ce qui concerne la propriété de leurs espaces publics, les projets d'aménagement urbain relèvent de cette sphère *marchande* à d'autres égards. Ainsi ils intègrent généralement des processus *d'acquisition* et de *vente* de terrains et de bâtiments sur un *marché* privé : celui de l'immobilier. Les terrains que des promoteurs et investisseurs privés pourront acquérir en vue de construire des bâtiments, des maisons, des bureaux sont à ce titre des *biens aliénables* (contrairement à des espaces publics, ils peuvent être vendus, acquis, voire expropriés) *et rares* (en témoigne le *prix* de l'immobilier dans les villes), qui s'échangent sur le *marché concurrentiel* privé de l'immobilier.

---

<sup>8</sup> Article L3111-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques en France : « Les biens des personnes publiques [...], qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles »

Article 916 du Code civil du Québec « nul ne peut s'approprier [...] les biens de l'État [...]. Nul ne peut non plus s'approprier les biens des personnes morales de droit public qui sont affectés à l'utilité publique »



### Situation 8 - Sur la possession d'objets désirables

Dans le projet de Claytown, la municipalité envisage la cession du bâtiment Wellington, afin de permettre sa réhabilitation et de percevoir une recette liée à la *vente*, qui lui permettra de financer des équipements publics du projet. Elle se prépare à la mise sur le *marché* de ce bâtiment à travers une consultation ouverte de promoteurs immobiliers (à la manière d'un appel d'offres pour une prestation de service). Le bâtiment Wellington, bien que partiellement dégradé, constitue un *bien rare* dans le quartier et dans la ville. Il s'agit d'un *objet grand*, au sens de la  *cité marchande* puisqu'il s'agit, en reprenant la terminologie de Bolstanski et Thévenot (1991 : 245), d'un *bien vendable ayant une position de force sur un marché*. Les développeurs immobiliers candidats à l'acquisition du bâtiment patrimonial, motivés par le *désir* de ce *bien rare*, mettent en avant des moyens financiers pour *conclure un marché* avec la municipalité, en vue d'*acheter* le bien à un *prix* qui aura été éventuellement  *négocié*.

*Analyse* : Dans cette situation, on pourrait dire que la municipalité elle-même dispose d'une légitimité dans le *monde marchand* puisqu'elle est détentrice d'un bien rare mis sur le marché. La motivation de la municipalité n'est pourtant pas de *rivaliser* avec d'autres acteurs sur un *marché concurrentiel*. Si elle met en avant le caractère patrimonial du bien dans le cadre de la vente, sa motivation n'est pas d'en tirer le meilleur *profit* ou la meilleure *rentabilité*. Les objectifs qu'elle poursuit sont, d'une part, de garantir la réhabilitation de ce bâtiment patrimonial afin qu'il soit sauvé de la dégradation, et d'autre part, de collecter des recettes financières nécessaires à la réalisation des espaces publics et des équipements du projet d'aménagement urbain qu'elle porte.

Les projets urbains ont besoin d'argent pour financer l'aménagement de leurs espaces publics (rues, places, espaces verts) et leurs équipements (écoles, crèches, équipements culturels). Dans les projets d'aménagement urbain réalisés sous les procédures évoquées au chapitre 1 (ZAC, PPU, PAE, PUP), cet argent ne provient pas exclusivement de l'impôt ou des taxes. Dans le cadre des opérations d'aménagement telles que les zones d'aménagement concerté (ZAC) en France, la vente par un aménageur de terrains ou d'immeubles, à des acteurs privés ou publics,

est même la principale source de revenus pour la réalisation des espaces publics et des équipements publics nécessaires à l'opération. Aussi les acteurs privés susceptibles d'investir dans l'acquisition et la construction de bâtiments dans le périmètre du projet (promoteurs et investisseurs immobiliers, entreprises ou particuliers, ainsi que les banques qui les soutiennent), contribuent au projet par leurs ressources financières investies dans le projet (en vue d'une *rentabilité* financière). A ce titre ils bénéficient bien d'une certaine légitimité vis-à-vis du projet, ancrée dans la *cité marchande*.

A la lumière de ce qui précède, il ressort que, vis-à-vis des projets d'aménagement urbain, les *grands du monde marchand* (acteurs économiques, investisseurs, entreprises) ne tirent leur légitimité pas tant de leur caractère *compétitif* dans un environnement *concurrentiel* que des ressources financières et matérielles qu'ils sont susceptibles de mobiliser pour le projet.

De même, les éventuels mécènes – plus couramment rencontrés dans le contexte nord-américain que dans le contexte européen – tirent aussi leur légitimité de leurs ressources financières, en subventionnant par exemple une œuvre d'art placée sur l'espace public dans le cadre du projet, ou en contribuant au financement d'un équipement public, sans être à proprement parler des êtres caractéristiques de la *cité marchande*.

*A fortiori* les organismes publics qui portent les projets d'aménagement – l'Etat ou les municipalités – sont souvent les principaux détenteurs des ressources matérielles (du foncier par exemple) et financières nécessaires à leur réalisation, de sorte qu'ils disposent d'une légitimité au titre de ces ressources (c'est-à-dire de la possession de *biens désirables* pour le projet), alors même que ce ne sont pas des figures caractéristiques de la *cité marchande*.

Peuvent aussi être incluses dans la catégorie des parties prenantes légitimes au titre de leurs ressources matérielles et financières : les entreprises à haute valeur ajoutée, typiquement des entreprises de l'industrie créative, de l'industrie financière ou de l'industrie de la connaissance, que les villes cherchent à attirer sur un territoire dans le cadre de leurs *grands projets urbains* (avec enjeu de rayonnement). Leur légitimité tient en effet aux richesses qu'elles sont susceptibles de générer pour le territoire. Dans ce cas, ce ne sont pas seulement des ressources matérielles et financières nécessaires pour la réalisation même du projet urbain qui sont en jeu (des villes seraient même prêtes à faire des sacrifices pour attirer parfois ce type d'entreprises), mais

des ressources matérielles et financières (ou plus simplement des ressources économiques) pour l'ensemble du territoire de l'agglomération, voire de la région.

*Ce qu'il faut retenir* : Les **ressources matérielles et financières**, susceptibles d'être affectées par une partie prenante à un projet, confèrent une légitimité à la partie prenante qui en dispose, sans que ces ressources soient nécessairement investies dans la seule perspective marchande.

### **7.2.5. L'expertise, les compétences (*cité industrielle*)**

*Présentation* : Dans le monde de la *Cité industrielle* décrit par Boltanski et Thévenot, sont légitimes les êtres *efficaces* et *performants*, disposant de la *capacité à répondre utilement au besoin*. Boltanski et Thévenot (1991 : 255) identifient les *professionnels*, les *experts*, les *spécialistes*, les *responsables*, les *opérateurs*, ceux qui disposent d'une *qualification professionnelle liée à leur capacité et à leur activité*. Même si Boltanski et Thévenot n'ont pas recours à ces termes, nous proposons ici d'inclure dans ce type de légitimité les savoirs et des savoir-faire utiles au projet (Boltanski et Thévenot parlent des *méthodes*). Dans le cadre d'un projet urbain, on retrouve naturellement les parties prenantes dont c'est le métier que de s'impliquer dans ce type de projets : les urbanistes, les architectes, les entreprises de construction, tout professionnel susceptible de disposer d'une compétence pour intervenir dans le projet.

#### **Situation 9 - Sur l'expertise et les compétences des professionnels**

Dans le projet de Claytown, le moment est venu de désigner un prestataire pour la conception des espaces publics du quartier. Le responsable de projet de la municipalité a recours à une procédure de consultation publique (appel d'offres) assurant la mise en concurrence de différents *professionnels* afin de retenir le plus *performant*. Dans le cadre de cette consultation, il exige des candidats qu'ils fassent preuve de certaines *qualifications* (en urbanisme, paysagisme, ingénierie), qu'ils exposent leurs références sur des projets similaires, qu'ils remettent une note présentant leur approche *méthodologique* du projet. Il ne va pas jusqu'à réclamer une première esquisse du projet (ce qu'il exige parfois dans le cadre des concours d'architecture par exemple). Il exige enfin que les candidats présentent un devis pour leur *travail*.

*Analyse* : Sauf à choisir un candidat qui ne disposerait d'aucune des *compétences* précitées et proposerait de réaliser la prestation pour le prix le plus bas – hypothèse irréaliste voire illégale – ce mode de consultation traduit l'évidente légitimité accordée à la qualité des *professionnels* (architectes urbanistes, paysagistes, ingénieurs), que la municipalité de Laville souhaite faire intervenir sur le projet.

La Situation 10 introduit maintenant une forme d'expertise distincte de celle des professionnels de l'aménagement : *l'expertise d'usage* des usagers du territoire du projet.

#### **Situation 10 - Sur l'expertise d'usage (versus la manipulation)**

La municipalité de Laville décide de consulter les habitants du quartier et les associations locales en amont du projet, afin d'entendre leur avis sur les dysfonctionnements du quartier et de connaître leurs attentes vis-à-vis du projet. Dans l'esprit de l'urbaniste municipal et des élus municipaux ayant validé le recours à cette consultation, il ne s'agit pas d'une manipulation de l'opinion publique en vue d'acheter la paix sociale, elle vise au contraire à familiariser le nouvel architecte urbaniste, présent lors de cette consultation, avec le contexte du quartier, afin qu'il en appréhende au mieux les enjeux auprès des habitants.

*Analyse* : Dans un contexte de remise en cause de l'urbanisme rationnel, de complexité accrue de la ville, de développement des technologies de l'information et de la communication (renforçant l'information, l'expertise et les capacités d'expression de la société civile), la légitimité des experts traditionnels (ingénieurs, architectes, urbanistes, etc.) est malmenée (Ascher, 2001b; Innes & Booher, 2010; Söderström, 2000). On lui oppose parfois l'expertise des usagers du territoire - ou « expertise d'usage » (Söderström, 2000) et l'expertise de la société civile (notamment celle des organismes qui militent pour des causes particulières comme la préservation du patrimoine ou de l'environnement). Face à eux, sans forcément contester la légitimité accrue de l'expertise d'usage, qui exige de plus en plus des dispositifs de participation citoyenne, cer-

tains spécialistes s'élèvent toutefois contre l'idée que l'expert traditionnel ne serait plus légitime. L'architecte Bernardo Secchi, tel que le rapporte Söderström (2000), défend ainsi le « rôle fort » que doit avoir l'architecte urbaniste.

Dans la situation ci-dessus, la consultation entreprise par la municipalité, aussi modeste soit-elle, est bien une forme de reconnaissance de la légitimité des usagers en tant que connaisseurs du quartier, disposant d'une *expertise d'usage*. Cette légitimité peut être reconnue à différents degrés, selon qu'on se contente de consulter les usagers, ou qu'on leur donne la possibilité – plus rare – de co-construire tout ou partie du projet. Maintenant, la Situation 11 met en scène un scénario de co-conception d'un aménagement d'espace public avec des usagers du territoire, afin de tester la portée de l'expertise d'usage.

#### **Situation 11 - Sur l'expertise d'usage (versus le renforcement de l'autonomie)**

Dans le projet de Claytown, la municipalité fait valoir un degré plus important de la légitimité des usagers, en proposant, pour l'aménagement de la nouvelle place centrale en cœur de quartier (Figure 12), qu'elle soit co-conçue avec les habitants du quartier. Pour ce faire, la municipalité met à disposition le paysagiste de la société Cité Design, et les moyens financiers nécessaires pour la réalisation de la place ensuite. La décision ultime est du ressort des élus mais les habitants sont invités à contribuer à la définition du projet à travers des ateliers.

Ces ateliers associent des représentants de la municipalité dont l'urbaniste municipal, le paysagiste de la société Cité Design, les habitants actuels des bâtiments existants situés dans les rues immédiatement adjacentes à la place, et les habitants des deux nouveaux bâtiments de logements construits dans le cadre du projet, ainsi que les associations amenées à emménager dans le nouveau local associatif de cœur de quartier. En attendant la construction des bâtiments et l'arrivée des nouveaux habitants, la place est aménagée par la municipalité de manière provisoire, avec une voirie provisoire pour assurer les flux automobiles, et des plots de béton amovibles pour délimiter des espaces fonctionnels en attendant l'aménagement définitif.

Une fois les bâtiments construits et les nouveaux habitants arrivés, 3 ateliers sont organisés par le porteur de projet (l'urbaniste municipal) :

- un premier atelier incluant une visite sur site avec les participants, puis un temps de présentation en salle de la démarche par l'urbaniste municipal, avec un rappel de quelques invariants du

projet et les marges de discussion, la présentation d'une première approche des enjeux par le paysagiste, et un dernier temps de travail collectif autour de 4 mini-tables rondes de 6 usagers autour de thématiques pré-définies : la place du végétal sur la place / la cohabitation des flux / les usages.

- un second atelier incluant la présentation par le paysagiste de deux scénarios d'aménagement de la place, la récolte de l'avis des participants sur les scénarios proposés et les évolutions à leur apporter.

- un dernier atelier incluant la restitution du scénario retenu, après validation des élus municipaux tenant compte de l'avis des participants émis lors du précédent atelier. Le scénario retenu correspond strictement à celui qui avait été privilégié à la majorité par les participants.

A la fin du dernier atelier, les participants sont interrogés sur leur degré de satisfaction par rapport au processus. Certains mettent en avant des qualités intrinsèques du projet retenu. Le paysagiste reconnaît l'apport au projet qu'a constitué la consultation préalable des usagers notamment dans le cadre du premier atelier et de la visite sur site. D'autres mettent en avant leur satisfaction d'avoir été associé au processus de définition du projet et que le projet retenu corresponde à leur choix.

*Analyse* : Dans le cas de la co-conception décrite dans cette dernière mise en situation, le processus a fait valoir divers types de légitimités. Certes l'*expertise* d'usage a été mise en valeur (les usagers du quartier sont les mieux placés pour savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans le quartier), mais une autre forme de revendication légitime a été satisfaite, relative au renforcement de l'autonomie des participants (ou de leurs *capabilités*). Nous reviendrons sur ces notions dans le chapitre 8, en montrant que ce type de dispositif (co-conception) vise autant, sinon plus, à valoriser la légitimité des parties prenantes au titre de leurs revendications de capacités, que de faire valoir l'atout d'expertise d'usage (toutefois bien présent).

*Ce qu'il faut retenir* : **L'expertise** et les **compétences** sont donc bien un type de légitimité dont disposent certaines parties prenantes d'un projet urbain, de manière évidente chez les **professionnels de l'aménagement**, mais aussi chez d'autres parties prenantes comme certains groupes de la société civile ou les usagers d'un quartier, en tant qu'**experts d'usage**.

### 7.2.6. La hiérarchie / la tradition (*cité domestique*)

*Présentation* : La hiérarchie désigne une relation de *subordination*, de *dépendance*, d'un individu par rapport à un autre, qui peut être lu « soit comme une chaîne des générations, soit comme une chaîne hiérarchique » (Boltanski & Thévenot, 1991 : 207). Est légitime une action conforme à la volonté de celui qui vient *en premier* dans cette chaîne : le *supérieur hiérarchique*, le *garant des traditions*, *l'ancien*. Cette légitimité est proche de la légitimité à caractère *traditionnel* de la typologie des pouvoirs légitimes de Weber, qui repose sur la croyance dans le caractère sacré des coutumes et dans la légitimité des gouvernants qu'elles engendrent (Duran, 1990). Dans les projets urbains, la présence de ce type de légitimité est moins évidente que celle des précédents types. Existe-t-il des parties prenantes dont la légitimité repose sur le *respect des traditions*, d'une *hiérarchie*, sans qu'il s'agisse en réalité d'un des autres types de légitimité déjà repérés ? La Situation 12 tente d'illustrer la légitimité spécifique qu'une partie prenante tirerait au titre de sa supériorité hiérarchique.

#### **Situation 12 - Sur le respect de la hiérarchie (versus les capacités légales et l'expertise)**

Le responsable de projet (l'urbaniste municipal) et son *supérieur hiérarchique*, le directeur du département des projets urbains, débattent entre eux de la pertinence de prévoir dans le projet une phase d'études en vue de simuler les nuisances acoustiques générées par le projet à terme pour les riverains les plus proches. En faveur de la réalisation de cette étude, le responsable de projet indique qu'elle permettrait de définir une localisation préférentielle pour l'implantation de la station de métro et de ses sorties et pour le positionnement des futurs immeubles, et de rassurer les riverains, vis-à-vis des craintes exprimées lors d'une réunion publique au démarrage du projet, vis-à-vis de cette problématique. En défaveur de cette étude, le directeur met en avant le fait que le temps de réalisation de cette étude aura pour conséquence de retarder de manière importante le projet, alors que la problématique des nuisances sonores est minime et ne justifie pas un tel traitement. Le responsable de projet se demande s'il doit suivre l'avis de son *supérieur hiérarchique*. Même s'il décidait *in fine* de réaliser l'étude, il est très probable qu'il aurait des scrupules à prendre une décision contraire à l'avis de son supérieur.

*Analyse* : Dans cette mise en situation, sur quoi la légitimité du directeur repose-t-elle ? Elle est certes liée à son statut de *supérieur hiérarchique*, mais cette légitimité est-elle de nature fondamentalement différente des formes de légitimité identifiées précédemment ?

Une partie de sa légitimité repose de manière évidente sur le rapport de *subordination*, qui oblige l'employé vis-à-vis de son supérieur. Ce lien est présent dans l'organigramme des services municipaux et il figure probablement dans le contrat de travail de l'employé ; en bref il est figé dans les *règles* de fonctionnement de l'organisation municipale, dans le *titre* du directeur, qui lui confère un *droit* de contrôle : cette forme de légitimité est alors par nature une capacité légale. En d'autres termes, le supérieur hiérarchique dispose d'une légitimité en tant qu'il dispose d'un *titre* – de directeur par exemple – au nom duquel un agent placé sous sa responsabilité doit – réglementairement – lui obéir. Considérant cette légitimité, le responsable de projet ne peut pas ignorer l'avis de son supérieur, soit parce que celui-ci risque de lui refuser purement et simplement l'attribution de crédits supplémentaires pour l'étude par exemple, soit *a minima* car il sait qu'il devra lui rendre des comptes par la suite.

Le responsable de projet peut aussi considérer que l'avis du supérieur hiérarchique est légitime car il repose sur une plus grande expérience ou une vision plus globale des enjeux que la sienne. Si le directeur a été nommé à ce poste, c'est d'ailleurs probablement parce qu'il dispose de compétences pour accompagner ses subordonnés dans la conduite de leurs projets. Dans ce cas la légitimité du supérieur n'est pas différente par sa nature de l'expertise, ou des compétences.

Outre la figure du *supérieur hiérarchique*, Boltanski et Thévenot identifient la figure de *l'ancien* ou du *père* comme les êtres supérieurs de la *Cité domestique* au nom du principe supérieur *d'engendrement depuis la tradition* (Boltanski & Thévenot, 1991).

### **Situation 13 - Sur le respect des traditions (versus l'expertise)**

Reprenons la mise en situation ci-dessus en remplaçant le supérieur hiérarchique par un collaborateur très expérimenté, le doyen des urbanistes municipaux, le seul qui dispose d'une trentaine d'années d'ancienneté dans la municipalité, connu comme le « vieux de la vieille », le



« mentor » des plus jeunes, celui à qui on s'adresse pour demander conseil. Dans la *Cité domestique* celui-ci dispose d'une forte légitimité. Il est fort probable que le responsable de projet municipal suive son conseil, que celui-ci soit de réaliser ou non l'étude acoustique.

*Analyse* : Là encore, la frontière entre l'ancienneté et l'expertise – comme type de légitimité – est subtile, voire inexistante. Si cet ancien, malgré sa grande expérience, n'a aucune expertise en matière d'études acoustiques, il n'y a pas de raison *a priori* que le responsable de projet accorde une légitimité particulière à son avis.

*Ce qu'il faut retenir* : En résumé s'il existe bien des parties prenantes dont la légitimité repose sur leur situation hiérarchique, c'est en réalité bien souvent une légitimité à partir de leur position hiérarchique comme manifestation d'une capacité légale ou d'une expertise (types de légitimité déjà repérés précédemment). De même un *ancien* ou un *garant de la tradition* ne dispose pas d'une légitimité en tant qu'ancien, mais en tant que détenteur d'un savoir ou d'une expertise, grâce à son expérience sur le sujet. Cette absence de légitimité liée à la supériorité hiérarchique est d'autant plus vraie dans le contexte de *projets* d'aménagement, qui contrairement à des organisations pyramidales, sont organisés sous formes de MOT, c'est-à-dire des organisations entre des parties prenantes multiples entretenant divers types de liens entre elles (communication, contractuels, contrôle), mais rarement des liens hiérarchiques. Ainsi les retours d'expérience, les études de cas, les mises en situation à l'appui du volet empirique de cette recherche, ne permettent pas de montrer que la **supériorité hiérarchique** a sa place dans la typologie en cours de construction.

### 7.2.7. L'inspiration, la créativité ( *cité de l'inspiration*)

*Présentation* : *L'inspiration* et la *créativité* sont des qualités, à distinguer de l'expertise, qui désignent la capacité d'un individu à imaginer et produire des idées originales provoquées par son *inspiration* sans « penser sans cesse à être utile, efficace, logique, rationnel » (Boltanski & Thévenot, 1991 : 202). Les êtres grands de la cité de l'inspiration « savent accueillir ce qui est mystérieux, imaginatif, original, indicible, innommable, éthéré ou invisible et sont à l'aise dans

les situations informelles. La passion qui les anime leur procure indissociablement le désir de créer, ainsi que le doute [...], l'amour pour l'objet poursuivi et la souffrance » (Boltanski & Thévenot, 1991 : 201). La Situation 14 concerne la figure de l'artiste, parfois sollicité dans les projets urbains, ainsi que celle des concepteurs des aménagements urbains, en tant qu'ils sont sollicités non seulement pour leur expertise, mais aussi pour leur créativité.

#### **Situation 14 - Sur la créativité (versus l'expertise)**

Parmi les critiques les plus souvent entendues par la municipalité concernant le manque de qualité du quartier de Claytown, l'une des plus récurrentes porte sur le caractère « monolithique », « répétitif » de l'architecture des immeubles qui s'y trouvent, ainsi que sur le manque de qualité des espaces publics, jugés « tristes », car fonctionnels mais dépourvu de verdure, ainsi que de mobilier urbain. L'un des enjeux essentiels du projet consiste donc à transformer cette perception du quartier grâce à la production de quelques nouveaux espaces publics et d'un nouveau bâtiment conçus de manière innovante. En sus de leur expertise garantissant des aménagements fonctionnels et fiables, il est demandé aux concepteurs de faire preuve d'une *grande imagination*, de toucher *l'imaginaire* et *l'inconscient* des habitants à travers des *créations singulières*. La société Cité Design s'est associée, en sous-traitance, avec une *artiste* plasticienne, Emie Rose, avec qui elle a l'habitude de collaborer. Grâce au jeu *aléatoire* des volumes et des couleurs du nouveau bâtiment, à *l'originalité* des essences végétales retenues, aux variations en apparence *irrationnelle* de forme et de couleurs dans le traitement des revêtements de sol de la place, grâce à *l'idée géniale* de peindre un trompe l'œil sur le pignon aveugle d'un bâtiment existant, l'urbaniste de la société Cité Design, associé avec l'*artiste plasticienne*, Emie Rose, contribuent à introduire de la *poésie* et du *rêve* dans cet espace jusqu'ici perçu comme trop minéral et fonctionnel.

*Analyse* : Cette situation montre que la créativité, au-delà de l'expertise, constitue une source de légitimité de la société de conception Cité Design et de l'artiste associée. Cette qualité est recherchée chez certaines parties prenantes des projets urbains, comme les concepteurs d'espaces publics et de bâtiments, à qui elles confèrent, en plus de leur expertise, un surcroît de légitimité. Parfois les projets urbains prévoient la mise en place d'œuvres d'art pour valoriser un quartier, un lieu. Les *artistes créateurs* de ces œuvres disposent – par définition – de ce type

de légitimité. Combinée à l'expertise, *l'inspiration* et la *créativité* sont des qualités propices à l'innovation.

On voit aussi un parallèle avec des situations observées dans les études de cas de cette recherche. Dans le cadre de l'étude de cas du Quartier des spectacles de Montréal, c'est en vertu de ce critère que des observateurs ont critiqué la mobilisation de certaines parties prenantes dans le projet. Ainsi, des voix se sont élevées dans les médias contre le dispositif de partenariat public privé utilisé pour la construction du nouveau bâtiment de l'Orchestre Symphonique de Montréal, au cœur du Quartier des Spectacles, au motif qu'il ne favorisait pas la créativité architecturale, pourtant très attendue pour un tel équipement. Invoquant le manque *d'esthétisme* ou *d'étincelle* du bâtiment, ces critiques estiment que les objectifs des parties prenantes mobilisées, tournées avant tout vers le profit économique, sont incompatibles avec les objectifs de créativité architecturale (Jakab, 2009, Rochon, 2009). Que ces critiques soient justifiées ou non, cet exemple montre que la créativité constitue bien un critère de la légitimité invoqué dans les projets d'aménagement urbain.

*Ce qu'il faut retenir* : Bien qu'elle soit souvent indissociable de l'expertise, la **créativité** constitue bien une forme de légitimité distincte particulièrement attendue dans un projet urbain, notamment chez les concepteurs du projet.

### **7.2.8. L'engagé, l'engageant ( *cité du projet*)**

*Présentation* : L'engagement peut désigner deux choses : la qualité de celui qui s'engage dans le projet, et celle de celui qui parvient à engager les autres. Cette dernière forme de justification, absente dans l'ouvrage de Boltanski et Thévenot en 1991, appartient à la *Cité du Projet*, décrite en 1999 par Boltanski et Chiapello. Les auteurs y défendent l'idée que l'idéologie du *projet* est l'idéologie dominante du *nouvel esprit du capitalisme* (Bacqué & Gauthier, 2011; Boltanski & Chiapello, 1999). Selon eux, *l'engagement* d'une partie prenante et la capacité à *engager* d'autres parties prenantes caractérisent les êtres de ce monde, dont la figure type est le *chef de projet* ou le *médiateur* (Boltanski & Chiapello, 1999; Ségas, 2004). « Est grand dans cette cité celui qui s'implique dans des projets avec enthousiasme [...]. Le grand est tolérant [...] ouvert (aux différences) et curieux. [...] Il possède du charisme » (Ségas, 2004 : 242-243). « Ce n'est

pas un chef (hiérarchique) mais un intégrateur, un facilitateur, donneur de souffle, fédérateur d'énergie, impulseur de vie, de sens et d'autonomie » (Boltanski & Chiapello, 1999 : 172). Dans la *Cité du projet*, on mesure la légitimité d'un acteur à sa capacité à faire aboutir ses projets et en lancer de nouveaux (c'est l'épreuve modèle de cette cité pour reprendre la terminologie de Boltanski, Thévenot et Chiapello). On retrouve ici aussi la légitimité de type charismatique de Weber, qui trouve sa source dans les qualités exceptionnelles d'un être en vertu desquelles d'autres s'engagent à ses côtés (Duran, 1990; Weber, 1963).

Dans les projets urbains, cette capacité serait donc la qualité par excellence conférant de la légitimité au porteur de projet, dont nous avons largement adopté la posture dans cette thèse. Mais l'engagement, comme nous l'avons vu à l'issue de la revue de lecture du chapitre 3, peut désigner aussi l'attitude – plutôt que la capacité – d'un citoyen ou d'un groupe (organisé ou non) engagé dans le projet. On peut qualifier l'engagement de soutenu ou non et de favorable ou non au projet (Girard & Sobczak, 2010; Savage et al., 1991). Qu'il soit favorable ou non au projet, le porteur d'un projet ne pourra pas composer de la même manière avec une partie prenante engagée et une partie prenante indifférente, de même qu'avec une partie prenante favorable et une partie prenante défavorable. La Situation 15 permet de mettre en évidence l'engagement, sous ces deux dimensions (en tant qu'attitude, et en tant que capacité à engager).

**Situation 15 - Sur l'engagement et sur la capacité à engager (versus la représentativité)**

Malgré ses difficultés, le quartier de Claytown est caractérisé par le fort investissement associatif de ses habitants. Dans le cadre du projet, quelques associations du quartier sont très présentes dans les discussions, à la fois comme porteuses de revendications des usagers du quartier, et comme force de proposition. Cette implication se traduit par la mise en place de l'association « Claytown mobilisé », laquelle adresse des courriers à la collectivité pour manifester ses revendications, et fait signer une pétition par tous les riverains du projet afin d'explicitier et de soutenir un certain nombre de revendications. Les habitants impliqués participent aux ateliers mis en place par la municipalité, en partie à leur demande, pour la conception de la place centrale du quartier (voir Situation 11). Or, les membres de l'association n'ont pas été désignés ou élus par les habitants du quartier, de sorte de l'atout de *représentativité* n'est pas avéré pour ces

acteurs (le fait de recourir à une pétition signée des habitants du quartier a d'ailleurs pour objectif de compenser ce déficit en *représentativité*). En revanche, force est de constater qu'à travers leur *implication* et leurs *actions*, ils suscitent du respect et une certaine estime de la part des autres parties prenantes. Ils emportent l'adhésion de parties prenantes de plus en plus nombreuses. En témoigne la mobilisation croissante des habitants du quartier dans les réunions publiques, *l'engagement* de 24 usagers du quartier à participer aux ateliers, et leur assiduité à ces ateliers, pourtant consommateurs de temps et d'énergie (3 ateliers participatifs d'une demi-journée).

Dans des projets que l'urbaniste municipal conduit dans d'autres quartiers de Laville, la participation des habitants aux réunions publiques et aux ateliers pourtant proposés par la municipalité est beaucoup plus faible, et semble témoigner d'une certaine indifférence parfois. Ce constat conduit nécessairement le porteur de projet à prévoir des dispositifs de participation et de collaboration adaptés aux différents contextes. Le format de l'atelier n'est par exemple pertinent que s'il existe des parties prenantes mobilisées, disposées à consacrer le temps et l'énergie nécessaire à leur bon déroulement.

*Analyse* : Cette situation montre que, au-delà de leur légitimité en tant qu'elles sont *représentatives* des forces vives du quartier, les parties prenantes *engagées* gagnent en légitimité du fait de leur implication. Leur engagement se traduit par leur engagement personnel et leur capacité à engager d'autres parties prenantes. En ce qui concerne la légitimité du responsable de projet municipal, elle est de manière plus évidente encore corrélée à sa capacité à fédérer les acteurs concourant à l'aboutissement du projet, dont les parties prenantes de la société civile (les habitants et les associations du quartier), les professionnels missionnés pour le projet, l'élu municipal à l'urbanisme, les services de la municipalité en charge de l'habitat et du commerce (notamment), certains acteurs externes comme l'OPH, les promoteurs immobiliers susceptibles d'acquérir du terrain pour construire des bâtiments, etc. Sans une mobilisation adéquate de ces parties prenantes, le projet prendra du retard ou n'aboutira pas.

Nous constatons un parallèle avec des situations observées dans les études de cas de cette recherche. En général, la capacité à engager d'autres acteurs est un atout fondamental des porteurs de projet dans les projets urbains (Lizarralde et al., 2015; Lizarralde et al., 2012; Viel et al.,

2012). Ainsi, la capacité qu'a eue la société QIM à mobiliser les parties prenantes en amont du projet du Quartier des Spectacles de Montréal, notamment à travers la mise en œuvre de dispositifs de *visionning* et de *partnering*, a contribué fortement à l'appropriation du projet par ces parties prenantes. Par ailleurs, le recours grandissant à des organismes de concertation, comme l'OCPM, ou de médiation, comme les sociétés Convercité et Acertys Relations Citoyennes à Montréal, dans des projets comme le Quartier des Spectacles (Viel et al., 2010), ou le projet Benny Farm à Montréal (Gillis et al., 2010), traduit la légitimité grandissante accordée à ces organismes, ainsi qu'aux participants qu'ils mobilisent (citoyens, représentants de la société civile) au titre de leur engagement.

*Ce qu'il faut retenir* : **L'engagement** d'une partie prenante dans le projet et la **capacité d'une partie prenante à engager les autres** parties prenantes sont bien des sources de légitimité. Il convient toutefois de distinguer la première, qui relève d'une attitude, et la seconde, qui relève d'une capacité d'action, au même titre que les formes de légitimité identifiées précédemment.

### **7.3. Synthèse : typologie des capacités d'action légitime**

La confrontation des *états de grands* du modèle des *cités* a permis d'illustrer les légitimités en présence dans les projets d'aménagement urbain, relatives aux capacités à agir des parties prenantes et à leur engagement. Si certaines de ces légitimités sont incontestablement en présence (la représentativité, les capacités légales, la célébrité, les capacités matérielles et financières, l'expertise, la créativité, l'engagement), l'analyse ne permet pas de retenir le respect de la hiérarchie comme une forme de légitimité car elle relève souvent dans une MOT d'autres formes de légitimité : l'expertise, les capacités légales, la représentativité. Le Tableau XIV fait la synthèse des formes de légitimité repérées, illustrées par des exemples extraits des mises en situation.

Une typologie exhaustive des légitimités des parties prenantes en présence dans un projet urbain ne peut toutefois pas se limiter à la typologie ci-dessous. En étant dédiée à la justification des actions (potentielles) des parties prenantes, cette première typologie fait surtout référence au

premier attribut des parties prenantes, leur capacité d'action, ainsi qu'à leur engagement, mais laisse en partie de côté l'autre attribut des parties prenantes : leurs revendications.

**Tableau XIV**      **Légitimités relatives aux capacités d'agir des PP et à leur engagement**

<b>Type de capacités d'action légitimes</b>	<b>Quelques manifestations de ces légitimités dans le projet de Claytown (+ quelques études de cas auxquelles nous avons fait référence)</b>
La représentativité	<p>La représentativité de l' élu municipal de Laville, adjoint au Maire à l'urbanisme</p> <p>La représentativité du président d'un groupe de la société civile (président d'un comité de quartier)</p>
<p>Les capacités légales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les droits</li> <li>- Les titres</li> <li>- Les liens contractuels</li> </ul>	<p>Le droit d'expropriation de la municipalité, le droit de contester un projet lors d'une enquête publique</p> <p>Le titre de propriété du commerçant (pharmacien)</p> <p>Le lien contractuel qui lie la municipalité et ses prestataires entre eux</p>
La célébrité	La célébrité du leader charismatique de l'équipement culturel du quartier, une personnalité reconnue
Les ressources matérielles et financières	<p>L'investissement privé du promoteur Ter'Pat pour le bâtiment patrimonial, et du promoteur privé Bâtir en ville pour le nouvel immeuble de logements</p> <p>L'investissement matériel (mise à disposition de foncier) et financier de la municipalité dans la réalisation des espaces publics du projet</p> <p>Le soutien financier des organismes financiers (banques, mécènes) à la municipalité, des investisseurs privés (développeurs immobiliers, investisseurs particuliers)</p> <p>Les richesses susceptibles d'être générées par l'accueil d'activité à haute valeur ajoutée sur un territoire</p>
L'expertise, les compétences (savoirs et savoir-faire)	<p>La compétence professionnelle de l'urbaniste, de l'architecte, des bureaux d'études et de tous les professionnels intervenant dans le projet</p> <p>L'expertise d'usage des habitants et des associations du quartier</p>
La créativité, l'inspiration	La créativité des architectes, du paysagiste, de l'artiste impliqués dans le projet
L'engagement (capacité à engager les autres)	<p>La capacité du responsable de projet municipal à engager les autres parties prenantes dans le projet</p> <p>La capacité de certains organismes de concertation et de médiation à engager les participants à ces processus (OCPM à Montréal)</p>
L'engagement (volonté de s'engager soi-même)	<p>L'engagement de l' élu, de l'urbaniste municipal et des professionnels dans le projet</p> <p>L'engagement de certains habitants et d'associations du quartier</p>

# Chapitre 8 - LEGITIMITE DES PARTIES PRENANTES

## RELATIVE A LEURS REVENDICATIONS (RESULTAT 2)

Là où la sociologie et la théorie des *stakeholders* donnent peu de repères pour évaluer la légitimité des revendications (attentes) des parties prenantes, la philosophie peut être utile. Selon Donaldson et Preston (1995 : 72, notre traduction) :

*« La littérature sur les parties prenantes, incluant les contributions de ses partisans et de ses observateurs les plus critiques, est clairement normative, et pourtant les principes normatifs fondamentaux impliqués sont souvent peu examinés ».*

Repartant de la définition selon laquelle la légitimité est *in fine* la conformité par rapport à une norme éthique, il s'ensuit que les principales théories de l'éthique devraient permettre de préciser ces principes normatifs, susceptibles d'orienter l'évaluation par un porteur de projet de la légitimité des parties prenantes, en particulier de leurs revendications.

Il faut remarquer que la prise en compte des attentes n'est pas totalement absente de la typologie des *Cités*, même si cette typologie s'intéresse avant tout à la justification des actions. Par exemple dans la *Cité civique*, les actions des personnes sont justifiées si elles relèvent de la volonté générale, censée s'exprimer principalement à travers des parties prenantes dotées de l'atout de « représentativité » ou de « capacités légales ». Or la volonté générale est bien l'expression, non pas certes de revendications singulières, mais bien d'attentes au bénéfice de la société prise dans son ensemble. De même, les parties prenantes dotées de la qualité « d'engagement » - dans la *Cité du projet* - sont parfois engagées pour des causes, qui constituent autant d'attentes. Ces attentes bénéficient dès lors d'une forme de légitimation dans le projet, à travers l'engagement des parties prenantes qui les revendiquent.

Mais nous verrons que la définition de la justice – comme un *équilibre adéquat entre des revendications concurrentes* – ne fait généralement pas référence à ces filtres de la représentativité et de l'engagement et invite à considérer tout type d'attentes, pas seulement celles qui sont effectivement revendiquées haut et fort par des groupes disposant de ces atouts. Une partie prenante qui serait potentiellement impactée par le projet, même sans disposer d'aucun pouvoir d'agir



sur celui-ci, même sans être représentée (ou même si elle est sous représentée par rapport à d'autres groupes plus influents), n'en demeurerait pas moins une partie prenante légitime.

## 8.1. L'étendue du concept de « revendication »

*Présentation.* Le terme de « revendication » (en anglais : *expectation, claim*) est compris ici comme toute attente, consciente ou non, exprimée ou non, qu'une partie prenante est susceptible d'avoir vis-à-vis du projet. Il peut s'agir d'une attente vis-à-vis d'une opportunité ou d'une menace, d'un bénéfice ou d'un dommage potentiel, d'un impact positif ou négatif. La Situation 16 permet d'envisager l'étendue de cette notion.

### Situation 16 - Sur l'étendue du concept de revendication

L'association Mobilité pour tous, implantée sur Laville, est une association pour la défense des personnes à mobilité réduite (de défense de l'accessibilité universelle). Informée du projet avant sa réalisation concrète, elle n'avait pas eu dans un premier temps de revendication exprimée vis-à-vis du projet. Elle avait pourtant l'attente que tout nouvel espace public soit conçu dans le respect des objectifs de mobilité des personnes qu'elle défend. Cette attente aurait pu s'exprimer au moment de la livraison des espaces, une fois les travaux déjà réalisés, si elle avait été avertie d'une non-conformité de ceux-ci aux règles d'accessibilité prévues par la loi. En l'absence de telles non-conformités, elle ne s'est jamais exprimée.

*Analyse.* Dans cette situation, même sans revendication exprimée, cette association – ainsi d'ailleurs que tout usager à mobilité réduite du quartier - est toutefois dès l'origine du projet une partie prenante car elle est *susceptible* d'en subir les dommages ou d'en tirer un bénéfice, d'en subir les impacts positifs (la mise aux normes de mobilité des espaces publics du quartier) ou négatifs (l'absence de prise en compte de ces normes).

En outre les revendications peuvent être très *variables*. Considérons une liste non exhaustive d'attentes qui pourraient se rencontrer dans le cadre du projet de Claytown :

- Des attentes de la municipalité et des organismes publics, voire des citoyens à l'échelle de l'aire urbaine, que tout projet urbain contribue à la nécessaire production de logements pour faire face à la croissance démographique de la ville (1), qu'il favorise l'accueil de nouvelles entreprises pour créer des emplois (2), tout en réduisant l'étalement urbain dommageable à l'environnement (3).
- Des attentes générales ou particulières sur la préservation ou l'amélioration du cadre de vie du quartier par ses occupants actuels ou futurs, connues d'avance ou exprimées dans le cadre de dispositifs de consultation (réunions publiques, site internet, etc.) (4).
- Des attentes des résidents d'un quartier défavorisé relatives à l'amélioration de leur mobilité (le droit de se déplacer librement), demandant une meilleure desserte du quartier par les transports en commun (5).
- Des craintes d'habitants actuels que le projet dégrade leur cadre de vie, en introduisant de nouvelles nuisances (les revendications de type NIMBY<sup>9</sup>) : une densité nouvelle de bâtiments, une population nouvelle, une augmentation du trafic, la disparition d'espaces verts (6).
- L'opposition au projet d'un propriétaire menacé d'expropriation ou de militants opposés à toute forme de coercition de la part de la puissance publique (7).
- La crainte d'un traumatisme psychologique associé à la transformation d'un quartier, voire à l'obligation de quitter son logement (8).
- Des revendications relatives à la préservation de l'environnement portées par une association de défense de l'environnement ou par un service public en charge de la protection de l'environnement (9).
- Des revendications relatives à la préservation du patrimoine portées par une association de défense du patrimoine ou par un architecte de l'Etat en charge de la préservation du patrimoine<sup>10</sup> (10).

---

<sup>9</sup> NIMBY : Not In My Backyard – Littéralement : « pas dans mon jardin »

<sup>10</sup> En France : les Architectes des Bâtiments de France et les Architectes des Monuments Historiques

- Des attentes relatives à une plus grande implication des usagers ou de certains groupes minoritaires dans le processus de production de la ville, par des processus d'information et de consultation plus poussés (mais sans aller jusqu'à un partage de la décision) (11).
- Des attentes relatives à une plus grande implication des usagers ou de certains groupes minoritaires dans le processus de production de la ville, en incluant des processus de co-construction et de co-décision (12).
- Des attentes de citoyens vis-à-vis de leurs élus, exigeant d'eux qu'ils assument leur responsabilité en ne favorisant pas les intérêts particuliers d'un groupe spécifique, mais en opérant des choix en vue d'un intérêt général ou d'un bien commun à assurer (13).
- Des revendications de citoyens opposés aux subventions municipales apportées aux projets d'aménagement urbain, jugeant qu'il s'agit d'investissement à perte de l'argent public, constituant une spoliation des contribuables (14).
- La crainte de parties prenantes que des leaders d'opinion ou des acteurs économiques, non représentatifs, prennent le pas sur d'autres parties prenantes moins outillées pour faire valoir leur point de vue (15).
- Les attentes très variables et plus difficiles à déceler d'usagers, souvent majoritaires, ne se mobilisant d'aucune manière dans l'élaboration du projet, qu'ils lui soient favorables ou défavorables : par manque de temps (16), par manque d'intérêt (17), par manque de confiance dans l'utilité des processus censés l'impliquer (18), par un manque ressenti de compétence pour intervenir dans le processus d'élaboration du projet (19), par volonté assumée de faire confiance aux élus et aux professionnels qui pilotent le projet (20) ou au contraire par absence d'espoir de faire entendre une voix opposée au projet (21).
- La revendication d'un acteur économique cherchant une rémunération proportionnelle au travail réalisé et au risque porté par lui dans le projet (22).
- La revendication de professionnels (architectes, urbanistes, entreprises) candidats à l'obtention de contrats dans le cadre du projet, et demandant que les choix se fassent de manière transparente et sur la base de critères objectifs de compétences et de prix (23).

En vertu de quels principes normatifs ces attentes disposent-elles – ou non – de légitimité et est-il possible d'élaborer une typologie des attentes à partir de principes qui la fondent ?

## 8.2. Introduction aux théories de l'éthique retenues (2<sup>ème</sup> cadre conceptuel)

Cette section s'intéresse au rapport entre un porteur de projet et les parties prenantes de ce projet, les droits qu'ont ces dernières vis-à-vis du premier et les devoirs du premier vis-à-vis des dernières. Il ne s'agit donc pas d'étudier les devoirs du porteur de projet vis-à-vis de lui-même (éthique individuelle) ou vis-à-vis de la profession (déontologie professionnelle). Il s'agit d'étudier les devoirs du porteur de projet envers d'autres parties prenantes, ce qui nous amène sur le terrain de la justice. Il s'agit aussi d'étudier les devoirs du porteur de projet vis-à-vis de la nature (au sens de l'environnement naturel), les revendications de ce dernier ordre étant aussi présentes dans les projets urbains.

### 8.2.1. Le rapport entre éthique et justice

« L'éthique est en philosophie l'étude de ce qui est *right* [juste, bien] ou *wrong* dans les conduites humaines et des règles et principes qui devraient les gouverner<sup>11</sup> » (Moodley et al., 2008 : 625, notre traduction). Dans le domaine de la vie en société, selon Rawls (1987 : 50), « les deux concepts principaux de l'éthique sont ceux du juste et du bien ». La justice est le champ de l'éthique appliqué aux relations entre les hommes. Pour lui, la question de la justice est même prioritaire par rapport à celle du bien. Avant de se demander ce qui fait un bon projet urbain, il serait donc plus approprié de s'interroger sur son caractère *juste*. Cette relation forte entre éthique et justice est illustrée par le titre de l'ouvrage du philosophe Michael Sandel (2010), intitulé *Justice : What's the right thing to do ?* qui marque bien, parmi les « choses à faire », c'est-à-dire au sein de l'éthique, la place éminente de la justice. Elle est confirmée par l'approche de Paul Ricoeur (2012 : 3, 6), auteur de l'article *Ethique* de l'Encyclopaedia Universalis : après avoir relié la notion d'éthique à celle de liberté en considérant que « Toute l'éthique naît donc de [...] faire advenir la liberté de l'autre comme semblable à la mienne », il indique plus

---

<sup>11</sup> « *Ethics is the philosophical study of what is right or wrong in human conduct and what rules or principles should govern it* »

loin que « La justice correspond à ceci : que ta liberté vaille autant que la mienne ». Il y aurait donc une forme d'équivalence entre éthique et justice.

Rawls (1987 : 71) pose que « chaque personne au-delà d'un certain âge [...] développe un sens de la justice dans des circonstances sociales normales ». D'Aristote à Rawls, la justice a toujours été un thème central de la philosophie (Sandel, 2010). Bien que différents courants (dont l'utilitarisme, le libertarianisme, la justice comme équité) proposent différentes *conceptions* de la justice, tous s'accorderaient toutefois selon Rawls sur une définition générale du *concept* de justice qui pourrait être défini comme « un **équilibre adéquat entre des revendications concurrentes** » (Rawls, 1987 : 31, 36). En adoptant cette définition, un projet urbain, un dispositif de participation ou de collaboration *justes* seraient donc ceux qui assurent un *équilibre adéquat* entre des *revendications concurrentes*. La notion de revendications (*claims*) concurrentes ne doit pas être entendue comme une compétition ouverte qu'il y aurait entre des intérêts personnels et divergents revendiqués haut et fort par des parties prenantes en conflit. Dans l'approche de Rawls, cette notion fait plutôt référence aux attentes légitimes des hommes à l'égard des avantages de la vie sociale (Rawls, 1987 : 31, 32). Le porteur d'un projet d'aménagement urbain est-il susceptible d'influencer un équilibre entre des revendications concurrentes qu'auraient les parties prenantes ? Si oui, c'est qu'il y a bien un enjeu éthique de justice dans la conduite d'un projet.

Il est opportun à ce stade de faire un rappel sur le modèle de la saillance décrit plus tôt (section 3.2). La *saillance* des parties prenantes est définie par les auteurs du modèle comme le « degré de priorité que les porteurs de projet attribuent aux revendications concurrentes des parties prenantes » (Mitchell et al., 1997 : 854, notre traduction). Le modèle de Mitchell et al. (1997) suggère donc que le porteur d'un projet a bien une influence sur cet équilibre en priorisant les revendications. Il y aurait donc bien un enjeu éthique (de justice) associé à la participation et à la collaboration des parties prenantes au sein des projets d'aménagement urbain. Si par ailleurs les tenants de l'urbanisme délibératif (évoqués à la section 3.1) défendent le principe selon lequel le *planner* se doit d'être impartial, cela ne signifie pas que son attitude est dénuée d'éthique : c'est au contraire reconnaître qu'il y a un enjeu éthique dans son intervention (l'exigence éthique d'impartialité est celle rendue possible derrière le *voile d'ignorance* requis par Rawls dans la Justice comme équité).

Bien que la conception rawlsienne de la justice ne soit pas partagée par tous, la place centrale du concept de justice en éthique ne fait pas débat (sauf dans l'éthique du *care*, sur laquelle nous reviendrons plus loin). De même ce n'est pas la définition de la justice comme « équilibre adéquat entre des revendications concurrentes » qui fait souvent l'objet de débat entre les philosophes, mais plutôt la définition de cet équilibre, et de la nature des revendications légitimes selon les diverses conceptions de la justice.

Cette définition de la justice peut laisser penser, puisqu'elle considère l'ensemble des revendications concurrentes, que toute revendication dispose d'une certaine légitimité. En effet, au sein de la littérature sur les *stakeholders*, beaucoup d'auteurs tendent à considérer qu'une partie prenante est légitime du seul fait qu'elle est potentiellement affectée par un projet (Donaldson & Preston, 1995 : 67; Girard & Sobczak, 2010). Toute partie prenante susceptible d'avoir une revendication vis-à-vis du projet disposerait *de facto* d'une certaine légitimité. Mais nous avons vu que les attentes n'ont pas toutes la même légitimité (la légitimité opère sur un *continuum*) et que la légitimité n'est pas une notion binaire du type « on l'a » ou « on ne l'a pas ». Par exemple, dans le quartier de Claytown, dont nous avons vu qu'il était plutôt bien pourvu en équipements sportifs, mais dénué de tout espace public de rencontre, la revendication d'un groupe de résidents (ou d'élus) en faveur d'une nouvelle place en cœur du quartier peut paraître *intuitivement* plus légitime que la revendication en faveur d'un nouveau terrain de sport, quand bien même cette dernière revendication ne serait pas complètement dénuée de légitimité.

Notons que le dernier exemple traduit le fait que l'intuition suffit souvent à résoudre des problèmes de justice. Effectivement il ne s'agit pas, dans cette thèse, de disqualifier les jugements à partir de l'intuition. Comme le notent Beauchamp et Childress (2009 : 397), dans le domaine de la bioéthique, « nous [dans le cas qui les intéresse : les professionnels de santé] avons souvent raison de faire confiance à nos réactions immédiates [...] nous avons aussi raison de faire confiance à la morale commune plutôt qu'aux normes trouvées dans des théories générales ». Ainsi le recours à l'intuition est bienfondé en l'absence de situations conflictuelles. Le recours que Beauchamp et Childress font aux théories de la justice dans leur ouvrage sur la bioéthique vient d'ailleurs conforter – et non révéler – des principes qu'ils ont déjà identifiés dans la morale commune. Mais le recours à l'éthique s'impose pour éclairer les situations moralement conflictuelles. Ils rejoignent sur ce point Rawls, pour qui « c'est précisément à l'occasion de ces conflits

que nous cherchons une orientation auprès de la philosophie politique », là où l'intuition n'apporte plus de réponse (Kymlicka, 1999 : 63).

Pour Kymlicka (1999 : 301), « Les revendications de justice sont déterminées par les attentes légitimes des individus, et non par leurs attentes effectives ». Le corollaire de cette affirmation est le suivant : les attentes légitimes des individus sont celles qui peuvent être justifiées du point de vue de la justice. Ce chapitre est justement consacré à préciser ces attentes légitimes à partir des théories de la justice.

### 8.2.2. Les théories éthiques du 2<sup>ème</sup> cadre conceptuel

D'emblée, nous postulons, à la suite de Beauchamp et Childress, qu'il est impossible de donner une règle unique et absolue de hiérarchisation des principes de justice entre eux. L'éthique et la justice sont parmi les sujets faisant débat au sein de la philosophie depuis l'antiquité jusqu'à nos jours, et sur lesquels il n'existe pas une théorie dominante unique qui ferait consensus aujourd'hui. En effet, il existe un certain nombre d'approches concurrentes. Selon la conception éthique dont un individu est porteur – l'utilitarisme, le libertarisme, une conception communautarienne ou la conception rawlsienne de la justice, l'éthique du *care*, etc. – l'équilibre adéquat entre des revendications concurrentes ne sera pas le même. Sen (2010 : 41) va jusqu'à dire : « peut-être n'existe-t-il pas, en fait, de dispositif social parfaitement juste et identifiable susceptible de faire émerger un consensus impartial ».

L'objectif ici est donc d'identifier, sans les hiérarchiser, les grands principes éthiques (occidentaux) constituant les principaux filtres au travers desquels évaluer la légitimité des attentes au sein d'un projet urbain, et de constituer ainsi une typologie des revendications légitimes à partir de ces principes. Une liste des principales théories de la justice qui ont marqué l'histoire de la philosophie en occident, et qui demeurent pertinentes aujourd'hui, a pu être élaborée. A chaque théorie, nous avons fait correspondre les grands principes éthiques qui la caractérisent, analogues aux *principes supérieurs communs* des *cités* de Boltanski et Thévenot, et équivalents aux *principes normatifs fondamentaux* mentionnés par Donaldson et Preston (1995) (voir Tableau XV).

**Tableau XV Principes éthiques issus des théories de la justice (2ème cadre conceptuel)**

<b>Théorie</b>	<b>Principes éthiques associés</b>	<b>Ouvrage de philosophie associé</b>	<b>Auteurs</b>
<i>L'utilitarisme</i>	La maximisation de l'utilité globale	<i>Introduction to the Principles of Moral and Legislation</i>	J. Bentham
		<i>Utilitarianism</i>	J-S. Mill
<i>Les théories contractualistes des Lumières</i>	L'intérêt général La liberté	<i>Du contrat social</i>	J-J. Rousseau
		<i>Métaphysique des mœurs</i>	E. Kant
<i>La Justice comme équité</i>	Les libertés L'équité	<i>A Theory of Justice</i>	J. Rawls
<i>Le libertarianisme (ou libertarisme)</i>	La liberté Le droit de propriété	<i>Anarchy, state, and utopia</i>	R. Nozick
<i>L'approche par les capacités</i>	La liberté L'équité	<i>The Idea of Justice</i>	A. Sen
<i>Le communautarisme / le multiculturalisme</i>	La solidarité La tolérance	<i>After virtue</i>	A. MacIntyre
		<i>Spheres of justice</i>	M. Walzer
		<i>Justice: What's the right thing to do?</i>	M. Sandel
<i>L'éthique du care</i>	La sollicitude ( <i>care</i> )	<i>In a Different Voice : Psychological theory and Women's Development</i>	C. Gilligan
<i>L'éthique environnementale</i>	La responsabilité environnementale	<i>Walden : Or, Life in the Woods</i>	H.D. Thoreau
		<i>A sand county almanac</i>	A. Leopold
		<i>In defense of the land ethic</i>	J.B. Callicott
		<i>Le contrat naturel</i>	M. Serres

L'ensemble de ces théories appartient au champ de l'éthique normative (par opposition à la méta-éthique, aux éthiques descriptives, aux éthiques appliquées), c'est-à-dire la branche de l'éthique s'intéressant aux règles morales qui doivent commander les actions. Au sein de l'éthique normative, ces théories appartiennent principalement à l'éthique sociale (par contraste avec l'éthique professionnelle et l'éthique individuelle) et aux éthiques de la nature.

Parmi ces théories éthiques, figure une approche conséquentialiste, c'est-à-dire une approche qui prescrit des comportements en fonction des conséquences et des buts recherchés : l'utilitarisme (largement développé par Jeremy Bentham et John Stuart Mill). A l'opposé de celles-ci figurent des éthiques déontologiques, c'est-à-dire des théories portant sur les devoirs moraux des personnes. C'est le cas de l'éthique d'Emmanuel Kant. L'objet de cette théorie n'est pas spécifiquement le thème de la justice, mais il est une source d'inspiration pour des philosophes libéraux de la justice par la suite, incluant Rawls. Ce corpus intègre aussi des théories éthiques



de la justice qui se réclament d'une approche déontologique et procédurale de la justice (Boyer, 1993): la théorie libertarienne de Robert Nozick et la théorie de la justice comme équité de Rawls. Notons que si Rawls revendique son approche procédurale de la justice (considérant que la méthode et les principes d'action sont aussi importants que le résultat final), sa théorie a aussi été qualifiée de substantielle (considérant plutôt les résultats de l'action) par Jürgen Habermas, lui-même défendant une éthique radicalement procédurale basée sur le débat rationnel. Rawls lui répond :

*« ces deux types de justice exemplifient certaines valeurs, respectivement celles de la procédure et celle du résultat ; et les deux types de valeurs vont ensemble, dans le sens où la justice d'une procédure dépend toujours (sauf dans le cas particulier de l'intervention du hasard) soit de la justice de son résultat probable, soit de la justice substantielle ».*

*(Habermas et al., 1997)*

Les approches de Rousseau, Kant et Rawls sont qualifiées par Amartya Sen d' « institutionnalisme transcendantal » car elles s'intéressent à des institutions et des règles parfaites (Sen, 2010). Au contraire, Sen revendique plutôt une approche comparative, héritée de philosophes comme Smith, Bentham, Marx ou Mill, qui se préoccupe des *réalisations sociales* concrètes, c'est-à-dire qu'elles s'intéressent à des situations d'injustices particulières et non à l'établissement d'institutions justes pour la société dans son ensemble. Dans cette approche, il essaie de faire coexister déontologisme et conséquentialisme : « une définition complète des réalisations doit faire place aux processus précis par lesquels apparaissent les états de choses finaux » (Sen, 2010 : 48). Figurent aussi des éthiques de la vertu, en particulier l'éthique communautarienne d'Alasdair MacIntyre, et l'éthique du *care* de Carol Gilligan. Contrairement aux précédentes, les éthiques de la vertu s'intéressent moins aux principes susceptibles de guider l'action, qu'au caractère moral des personnes. Les éthiques de la vertu puisent leur origine dans l'antiquité : « *Aristotle (384-322 BC) does not think justice can be neutral [...]. He believes that debates about justice are, unavoidably, debates about honor, virtue, and the nature of the good life* » (Sandel, 2010 : 187). Bréhier (1991 : 214) indique que selon Aristote, « [la] fonction propre et distinctive [de l'homme] est l'activité conforme à la raison [et] la vertu humaine consiste [...] dans la perfection ou l'excellence de cette activité ». Bien qu'elles ne mettent pas la même emphase sur la raison, les éthiques de la vertu contemporaines s'inscrivent dans la continuité aristotélicienne, en ce qu'elles conçoivent l'éthique à partir du caractère des personnes, et non

à partir de principes, que certaines d'entre elles qualifient de trop abstraits (Gilligan & Laugier, 2008). Figurent enfin des éthiques environnementales, parmi lesquelles certaines – dont celles de Callicott (1989) et Serres (1990) – pourraient être qualifiées de plutôt déontologiques (la protection de la nature y est une fin en soi), d'autres de plutôt conséquentialistes (la protection de la nature n'a de sens qu'en rapport avec ce qu'elle apporte à l'homme).

Même si l'exercice consiste ici à faire ressortir, pour chaque théorie, un ou deux principes particuliers qui la caractérisent, par contraste avec ceux d'une autre théorie, il convient de préciser que la plupart des théories analysées dans ce chapitre ne rejettent pas les principes des autres. Comme le notent Beauchamp et Childress lorsqu'ils analysent les grandes approches de l'éthique, la plupart d'entre elles partagent les mêmes principes et valeurs, dont le respect de l'autonomie notamment, ce qui les amène à parler d'une certaine « convergence des théories » (Beauchamp & Childress, 2009). Dans leur approche ils vont jusqu'à mettre au second plan ces théories au bénéfice d'une « théorie de la morale commune comme moralité universelle », définie comme l'ensemble des principes partagés par les personnes morales, applicable à toutes les personnes en tous lieux (Beauchamp & Childress, 2009 : 3). Ils tirent de cette *morale commune* les quatre grands principes au fondement de leur travail : le respect de l'autonomie, la non-malfaisance, la bienfaisance et la justice. Pourtant ils n'expliquent pas vraiment d'où ils tirent ces principes – sinon de leur présence répétée au sein de diverses théories de l'éthique de la médecine – ni pourquoi ils retiennent ces principes plutôt que d'autres. C'est le travail d'analyse des situations concrètes à partir de cette grille de principes postulés au départ qui viendra les conforter à mesure que leur réflexion se développe. Dans le domaine de l'aménagement, nous ne disposons pas d'emblée de principes d'une morale commune qui auraient été explicités dans une théorie de l'éthique de l'aménagement. Certes certains principes sous-jacents soutiennent les théories de la participation évoquées au chapitre 3 (l'équité, le respect de l'autonomie par exemple), mais la seule lecture de ces théories ne suffit pas pour saisir la nature précise et la diversité de ces principes d'action.

Beauchamp et Childress précisent, dans leur domaine, que leur postulat de départ est qu'il n'existe aucun principe ou valeur morale, qui n'ait été pris en compte dans les quatre ensembles de principes qu'ils développent (Beauchamp & Childress, 2009 : 387). Ils parviennent à ce postulat car la médecine a fait l'objet d'une véritable discipline éthique depuis l'antiquité et qu'ils

peuvent s'appuyer sur l'histoire de ces développements. Mais en aménagement peut-on développer avec autant d'assurance une liste exhaustive des principes éthiques de la morale commune à la base de la conduite des projets urbains ? A priori non. Il nous faut pourtant partir d'une liste que l'on présume exhaustive. C'est pourquoi il est nécessaire de s'appuyer sur une analyse préalable des grandes théories dans une approche globale, afin d'en extraire une typologie des grands principes éthiques à la base des actions humaines. Ceux-ci seront alors testés dans des situations réelles au sein de projets urbains, afin de tester leur pertinence pour l'évaluation de la légitimité des parties prenantes dans les projets urbains.

Alors que le travail de Beauchamp et Childress consiste, dans le domaine de la bioéthique, à partir de normes générales de la morale commune connues, à évaluer et critiquer des points de vue moraux particuliers dans des situations concrètes, le travail de la présente recherche consiste plutôt à *identifier* quel pourrait être l'ensemble de normes générales communes pertinentes dans le domaine de l'aménagement urbain. Ainsi si l'on constate sans surprise que le principe de *non-malfaisance* occupe une place déterminante dans le domaine de la médecine, on conviendra qu'en aménagement sa place est sans doute moins centrale puisque en général les projets urbains ne mettent pas en jeu l'intégrité physique ou la vie de personnes. Ceci étant dit, l'universalité du principe de non-malfaisance n'est pas remise en cause, ni même le risque inhérent à tout projet urbain de générer des nuisances (sonores, visuelles, olfactives, de confort, de circulation) pour certaines parties prenantes du projet. Le principe de non-malfaisance n'a simplement pas la même prépondérance dans le domaine de l'aménagement que dans celui de la médecine. Il convient maintenant de confronter les principes issus des théories de la justice à l'analyse empirique.

### **8.3. Confrontation du 2<sup>ème</sup> cadre conceptuel à l'observation empirique**

Cette section vise à préciser la définition des principes éthiques issus de la théorie et à tester la pertinence de ces principes au sein des projets urbains, à travers des mises en situation concrètes. De même que dans les chapitres qui précèdent, les mises en situation exposées dans ce chapitre sont de deux natures. Certaines sont de simples illustrations concrètes d'attentes relevant des

principes éthiques considérés, couramment rencontrés dans les projets urbains que nous avons suivis, et reproduites dans le projet de Claytown. Les autres, plus nombreuses, sont des mises en situation concrètes illustratives de tensions entre des revendications légitimes contradictoires. Les attentes légitimes des parties prenantes d'un projet urbain sont susceptibles d'entrer en contradiction, quand les actions qu'elles requièrent sont incompatibles. A travers ces contradictions entre revendications légitimes, les principes éthiques identifiés dans le Tableau XV sont eux-mêmes en tension entre eux, sans que les théories de la justice donnent une règle consensuelle, qui permettrait de résoudre sans équivoque ces contradictions de manière impartiale et définitive. L'objectif n'est donc pas de trancher en faveur de l'une ou l'autre des options considérées. Il s'agit avant tout de faire ressortir les différents types de légitimité en présence.

### **8.3.1. L'utilitarisme et la maximisation de l'utilité globale**

*Présentation* : Que l'on adopte la conception originelle de l'utilitarisme de Jeremy Bentham (1780) ou celle, plus « humanisée » de John Stuart Mill (1901), dans cette approche le principe reste le même : est juste une action qui vise à la maximisation de ce qu'ils appellent l'utilité globale (le bien-être, les satisfactions, le plaisir, le bonheur) dans la société (Sandel, 2010 : 31-57). Cette conception conséquentialiste se caractérise par sa propension à affecter une valeur à toutes choses en société (les plaisirs, le bien-être, les libertés, la richesse, la santé) à partir d'une unité de mesure commune (souvent dans une relation coûts - bénéfices). Toute attente serait donc mesurable par rapport à une autre, quelle que soit sa nature, et l'objet de la justice serait de maximiser la somme globale de ces valeurs (l'utilité globale). Ce bénéfice global est à distinguer du bien-être individuel : en effet les utilitaristes acceptent parfois de transiger avec le bien-être d'un individu en particulier si l'action qui y conduit a pour effet d'augmenter la somme de bien-être pour l'ensemble de la société.

Le principe d'utilité joue un rôle essentiel dans la formulation des politiques publiques (Beauchamp & Childress, 2009 : 343). Il présente au moins deux caractéristiques qui justifient de le prendre en considération pour l'évaluation de la légitimité des revendications en présence dans un projet d'aménagement urbain. La première caractéristique est l'exigence qu'il porte d'une *évaluation objective* des attentes multiples de toutes les parties prenantes en présence, et

d'un *choix impartial* en vue de maximiser les satisfactions possibles de ces attentes. Dans cette théorie toutes les parties prenantes peuvent exprimer leurs attentes et espérer les voir satisfaites. La deuxième caractéristique du principe d'utilité réside dans le fait que l'approche conséquentialiste de l'utilitarisme est aussi une théorie basée sur le bénéfice du plus grand nombre, considérant le bien-être de la société dans son ensemble, ce pourquoi nous pourrions la qualifier de théorie de la bienfaisance, comme le suggèrent Beauchamp et Childress (2009 : 343). Pour ces auteurs, la morale en médecine impose au professionnel de santé (un médecin par exemple), parmi d'autres obligations dont le respect de l'autonomie du patient, celle de contribuer au bien-être de ses patients. Ce principe peut aller jusqu'à justifier qu'un médecin, en des circonstances particulières, prenne une décision qu'il juge « au bénéfice » de son patient, alors même que le patient y est opposé. On pense au cas extrême d'une personne souffrant de dépression, dont les parents demanderaient de l'interner provisoirement contre son gré, afin de prévenir le risque bien réel qu'elle ne se suicide, pendant le temps de sa guérison. Dans ce conflit entre les revendications portées par le patient d'une part, et par sa famille d'autre part, il semble légitime que le psychiatre se range au côté des parents, s'il considère cette décision au bénéfice du patient. Dans une telle circonstance le patient est en réalité inapte à décider du meilleur pour lui-même (du fait d'une maladie psychologique en la circonstance, mais on peut aussi inclure parmi les patients inaptes à décider pour eux-mêmes les enfants, les déficients mentaux), de sorte qu'une décision prise pour son bénéfice peut aller jusqu'à autoriser d'aller à l'encontre de son plein gré. La Situation 17 met en avant la tension entre deux revendications contradictoires au sein du projet de Claytown (l'une ayant trait à la santé, l'autre à l'emploi dans le quartier), en vue de situer le rôle du principe d'utilité en de pareilles circonstances.

**Situation 17 - Sur la maximisation de l'utilité (versus les droits à la santé et au travail)**

Le projet de Claytown a une influence sur le confort et la qualité de vie des habitants, en intervenant par exemple sur les espaces verts, les plantations d'arbre, le mobilier urbain (bancs, luminaires, ...), l'offre de commerces de proximité... Il touche aussi à leur liberté de se déplacer, à travers le projet de métro. Il touche à l'équilibre économique du quartier, d'une part en favorisant le maintien ou l'implantation de pourvoyeurs d'emplois (entreprises, associations) sur le

quartier, d'autre part à travers les recrutements qui interviendront lors des chantiers de construction. Il touche indirectement à la santé des parties prenantes en favorisant les déplacements piétons, en concevant des espaces publics et des bâtiments accessibles aux personnes à mobilité réduite, en réduisant la place de la voiture et donc la pollution inhérente dans le cœur du quartier, etc. Le projet peut aussi contribuer au maintien ou à la disparition des associations du quartier actuellement hébergées par la municipalité dans le bâtiment Wellington. Ces associations contribuent à l'insertion professionnelle de publics en difficulté, nombreux sur le quartier. Il peut aussi contribuer au renforcement de l'offre de soins de santé sur le quartier s'il prévoit l'installation d'un cabinet de soins médicaux, palliant ainsi un déficit identifié sur le quartier par l'observatoire municipal de la santé. Un nouveau cabinet médical est d'ailleurs demandé de longue date par le comité de quartier.

Comme souvent dans une intervention complexe, l'ensemble des attentes ne peut pas être satisfait. L'installation de professionnels de santé exige de la municipalité qu'elle mette gratuitement à disposition (au moins pendant les premières années) un local d'environ 300 m<sup>2</sup>. De même, le maintien des associations sur le quartier, amenées à quitter leur bâtiment actuel en raison de sa dégradation, exige que la municipalité demeure en capacité de leur mettre gratuitement un local de la même surface (300 m<sup>2</sup>) à disposition. La construction et la mise à disposition gratuite d'un local constituent donc une condition *sine qua non* pour attirer des professionnels de santé sur le quartier mais aussi pour maintenir les associations sur le quartier. La municipalité dispose des ressources financières nécessaires pour la construction d'un seul local de cette surface. En outre les surfaces constructibles générées par le projet urbain ne permettent pas de dégager un potentiel constructible de 600 m<sup>2</sup> dans le périmètre du projet, étant donné les autres contraintes du projet (reconstituer l'offre de logements et l'offre commerciale, etc.).

Les revendications relatives au maintien des associations touchent donc à l'équilibre social du quartier, à l'emploi. Celles relatives à la création d'un cabinet de santé, touchent plutôt à l'offre de santé à disposition des habitants. Les deux attentes sont donc de nature très différente, et la municipalité devra pourtant arbitrer entre elles. L'arbitrage est délicat.

*Analyse* : Dans une telle situation, le principe *d'utilité* fait preuve de réalisme en rendant compte de cette exigence souvent rencontrée de devoir comparer et arbitrer entre des attentes de nature

différentes et en revendiquant que ces attentes puissent être comparées au regard d'un critère objectif commun permettant l'impartialité (en l'occurrence ici : l'utilité globale). Cette exigence d'impartialité est particulièrement appropriée dans le cadre d'un projet urbain, dont les attentes sont multiples, allant de l'économie à la santé, en passant par la mobilité, le cadre de vie, la sécurité. Face à la multiplicité de ces attentes parfois contradictoires, que le porteur d'un projet ne pourra pas toutes satisfaire, une approche rationnelle consiste à maximiser la somme de satisfaction de ces attentes, pour autant que cette maximisation ne mène pas à des situations d'injustices. Nous verrons toutefois plus loin que l'impartialité n'est pas la caractéristique spécifique de l'utilitarisme : cette exigence est tout aussi présente dans les théories sur l'équité et les approches libérales.

La mise en situation confirme aussi la pertinence de la théorie utilitariste en tant qu'elle légitime les décisions prises au nom d'un bien général (du quartier, de la ville). La municipalité, incarnée par l'élu municipal assisté du responsable de projet, doit arbitrer entre les attentes concurrentes des associations (demandeuses d'un local) et des habitants du quartier (demandeurs d'un nouveau cabinet médical), attentes non conciliables compte tenu des contraintes spatiales et financières du projet. Pour ce faire elle devra faire preuve d'une certaine forme de bienfaisance (elle n'aura pas d'autre choix), en retenant la solution la meilleure pour le bénéfice de tous, quitte à transiger sur le principe d'autonomie des parties prenantes à décider pour elles.

*Les critiques de l'utilitarisme* : Bien qu'il fasse preuve d'un certain réalisme en reconnaissant la nécessité d'arbitrer entre des revendications de différentes natures, le principe d'utilité manque simultanément de réalisme en prétendant pouvoir réduire à une unité de mesure objective et comparable des attentes aussi différentes que l'accès à la santé et l'utilité sociale d'une association d'aide à l'insertion professionnelle. L'exercice est même impossible. C'est une critique formulée par plusieurs philosophes, incluant Michael Walzer, pour qui des biens sociaux aussi différents que la santé, l'emploi, mais aussi les marchandises, le temps libre ou le pouvoir politique constituent autant de « sphères distributives » dont les principes de répartition diffèrent. Pour lui, les principes de justice sont pluralistes et l'on doit répartir les biens sociaux différents à partir de procédures différentes (Walzer, 1997 : 26-27). L'utilitarisme au contraire met sur un même plan l'ensemble des attentes susceptibles d'être satisfaites en société, regroupées indifféremment sous les vocables imprécis de plaisir, utilité, satisfaction, bonheur.

L'utilitarisme a aussi été largement critiqué pour sa prétention à considérer que toute chose dans la vie est mesurable en termes de coûts. En poussant le raisonnement, la vie aurait un prix, de même que la maladie, la liberté, etc. Il existe de nombreux exemples embarrassants de raisonnements utilitaristes poussés à l'extrême, dans l'histoire économique, dont celui du producteur de cigarettes Philip Morris. Sandel (2010 : 42) rapporte que le cigarettier a commandé en 2000 un rapport visant à démontrer au gouvernement tchèque, grâce à une analyse coût-bénéfice, l'effet positif d'une réduction de la taxation sur les cigarettes, en tenant compte du nombre de morts prématurées générées par cette réduction de taxes, et ainsi de l'allègement induit des coûts de santé pour le gouvernement tchèque. Bien que le raisonnement utilitariste trouve une légitimité dans l'évaluation impartiale d'attentes de différentes natures, cet exemple montre qu'il trouve sa limite dans certaines situations manifestes d'injustice.

Le conséquentialisme a été aussi largement critiqué, car il porterait atteinte aux droits individuels. Il présuppose en effet une vision partagée de ce qu'est le bonheur à atteindre, ce qui, selon certains, ne traduit pas la réalité (Sandel, 2010 : 138) et conduit ainsi à permettre à certains d'imposer leurs valeurs sur d'autres, portant atteinte au droit de chacun à poursuivre ses propres fins. L'utilitarisme est ainsi contraire à l'idée kantienne selon laquelle chacun peut – et doit – agir de manière autonome, à condition de ne pas violer la liberté des autres d'en faire de même (Sandel, 2010 : 139). Dans la conception utilitariste, contrairement aux conceptions libérales décrites plus loin, le respect de la liberté de l'autre n'est pas une fin en soi. Cette conception s'accommoderait d'actions ayant pour effet de priver d'autres êtres humains de leur liberté de décider, à condition de considérer que l'action privative de liberté est de nature à maximiser l'utilité globale pour la société.

Ainsi bien qu'elle domine toujours beaucoup de nos comportements, la conception utilitariste de la justice accorde peu de place au principe d'autodétermination. Elle ne fait pas cas non plus du principe d'équité que l'on trouvera plus loin chez Rawls, ni de l'importance particulière attribuée au concept de propriété chez les libertariens. Dans une telle conception, peu importe le processus du projet et les modalités de répartition des bénéfices et des impacts du projet urbain entre les diverses parties prenantes, dès lors que le résultat final mène à la maximisation de l'utilité globale. L'exemple de la personne dépressive, internée de force, illustre ce conflit entre les principes éthiques de bienfaisance et de respect de l'autonomie. Sans aller jusqu'à cet



exemple extrême, la bienfaisance – en tant que principe conséquentialiste – est-elle dénuée d'intérêt, comme principe éthique susceptible de guider un porteur de projets urbains dans l'analyse de revendications concurrentes ? Comme le note Amartya Sen, « le raisonnement conséquentialiste peut être utilisé de manière fructueuse même si le conséquentialisme en tant que tel n'est pas acceptable. Ignorer les conséquences, c'est laisser la réflexion éthique inachevée » (Sen, 1993 : 71).

*Ce qu'il faut retenir* : Aussi décrié soit-il par de nombreux philosophes de la justice, l'utilitarisme trouve une certaine pertinence dans l'évaluation par un porteur de projet urbain de la légitimité des autres parties prenantes, et cela pour deux raisons : Premièrement il préconise d'évaluer de manière impartiale des attentes diverses et concurrentes (impartialité). Deuxièmement il rend compte de l'exigence de trancher souvent entre des attentes pourtant de différentes natures. Cette approche fait ressortir le principe **d'utilité (globale)**, comme un principe de maximisation de la revendication légitime de **bien-être global** (des satisfactions, du plaisir, du bonheur) des parties prenantes.

### **8.3.2. Rousseau et les philosophes du contrat : l'intérêt général et la liberté**

*Présentation* : Boltanski et Thévenot (1991) se sont eux aussi appuyés sur la conception de la justice de Rousseau (1992) décrite dans le Contrat social, à laquelle ils font correspondre la  *cité civique*. Dans cette conception de la justice, le  *principe supérieur* est celui de la  *prééminence des collectifs* ou de la  *volonté générale*. En effet chez les philosophes contractualistes (de Rousseau, Kant, Rawls, et autres), la justice prend racine dans un contrat imaginaire entre les individus d'une société, en vertu duquel ils décideraient ensemble, selon la volonté générale, de règles universelles permettant de tendre vers l'intérêt général. Cet intérêt général décidé selon la volonté générale du peuple, ou des citoyens, dépasserait les intérêts particuliers (Rousseau, 1992). Pour Kant comme pour les autres théoriciens du contrat, les règles du contrat social entre les hommes ont pour objet d'harmoniser chaque liberté individuelle avec celles des autres (Sandel, 2010 : 120). La  *volonté générale* (versus l'intérêt particulier) et la  *liberté* (ou l'autonomie) sont donc des valeurs essentielles chez les philosophes du contrat social.

La *liberté* (ou *l'autonomie*) pour Kant est la capacité de l'homme à agir de manière autonome, à partir d'une loi qu'il se donne en ayant recours à sa raison (Sandel, 2010 : 120). Pour Kant, cette loi raisonnable relève d'un impératif catégorique, c'est-à-dire une règle qui s'impose de manière inconditionnelle. Il formule son impératif catégorique de deux façons : (1) dans sa dimension d'universalité : « Agis comme si la maxime de ton action devait être érigée par ta volonté en loi universelle de la nature » (Kant, 1975 : 137) ; (2) Dans sa dimension de respect de la dignité humaine : « Agis de telle sorte que tu traites l'humanité aussi bien dans ta personne que dans la personne de tout autre toujours en même temps comme une fin, et jamais simplement comme un moyen ». (Kant, 1975 : 150). Cet impératif est catégorique car il s'impose de manière inconditionnelle. La loi de l'impératif catégorique se situe dans le champ moral. Au contraire, une action qui suivrait un impératif hypothétique, c'est-à-dire subordonné à une fin, n'aurait aucune composante morale selon Kant. L'impératif catégorique s'impose à la volonté, entendue comme la faculté de choisir conformément à sa raison, chez un être autonome. Autrement dit, tout être autonome (agissant selon sa raison) aboutirait à la même volonté, universelle. Nous ne sommes pas loin de la volonté générale de Rousseau.

La *volonté générale*, en tant qu'elle produit des règles universelles partagées par tous et qu'elle respecte les libertés individuelles, serait donc l'expression de la liberté bien comprise de tous les individus d'une société. Rousseau définit ainsi la volonté générale, qu'il oppose aux intérêts particuliers (Rousseau, 1992 : 133-134) :

*« tant que plusieurs hommes réunis se considèrent comme un seul corps, ils n'ont qu'une seule volonté, qui se rapporte à la commune conservation, et au bien-être général. [...] Mais quand le nœud social commence à se relâcher et l'Etat à s'affaiblir, quand les intérêts particuliers commencent à se faire sentir et les petites sociétés à influencer sur la grande, l'intérêt commun s'altère et trouve des opposants, l'unanimité ne règne plus dans les voix, la volonté générale n'est plus la volonté de tous »*

Padioleau (2000 : 47-51) distingue deux conceptions de l'intérêt général (ou intérêt commun) : (i) une conception « substantialiste », caractéristique de l'État jacobin français, dans laquelle « l'intérêt général s'impose au nom d'une communauté d'intérêts » et s'exprime presque toujours, jusqu'à une période récente, par l'État [par les autorités publiques] ; (ii) une conception procédurale, caractéristique des pays anglo-saxons, dans laquelle « l'intérêt général [ou le bien

commun] n'est pas donné mais à faire ». La première approche semble faire écho à Rousseau (1992 : 133) qui écrit :

*« Tant que plusieurs hommes réunis se considèrent comme un seul corps [...] alors tous les ressorts de l'Etat sont vigoureux et simples, ses maximes sont claires et lumineuses, il n'a point d'intérêts embrouillés, contradictoires, le bien commun se montre partout avec évidence, et ne demande que du bon sens pour être aperçu. »*

Dans cette approche, la détermination de l'intérêt général ne serait donc pas une affaire compliquée, tant qu'on y met du bon sens et qu'il y a un consensus entre les participants au contrat. A la limite, nul besoin de trop consulter les parties prenantes potentiellement impactées par le projet ; cela n'aurait pour effet que de permettre à des intérêts particuliers de « se faire sentir » et risquerait de mettre en péril l'intérêt général.

Au contraire, une approche procédurale de l'intérêt général considère que celui-ci n'existe pas de manière évidente et stable mais qu'il faut le construire, et que c'est à travers la délibération entre parties prenantes qu'il peut émerger. Dans cette conception, les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de déterminer seuls (dans une approche « *top-down* ») l'intérêt général, indépendamment des autres parties prenantes du projet : le monde est trop complexe, trop divers. Dans cette conception, il est essentiel de faire délibérer les parties prenantes du projet afin de faire émerger (dans une approche « *bottom-up* »), à l'aune d'un débat rationnel, ce qui constitue le plus sûrement le bien commun. Les approches participatives et collaboratives de l'urbanisme évoquées dans la revue de lecture du chapitre 3 sont souvent empreintes de cet idéal délibératif. La Situation 18 met en évidence la tension entre une approche substantialiste et une approche procédurale de l'intérêt général.

#### **Situation 18 – Sur les conceptions substantialiste et procédurale de l'intérêt général**

Au sein du projet de Claytown, une réunion de consultation publique est organisée en début de projet par la municipalité, afin de présenter la démarche aux résidents et usagers du quartier, et d'entendre leurs attentes sur le quartier, en vue d'alimenter le diagnostic de la municipalité et de définir les objectifs du projet. Les attentes suivantes sont exprimées en cours de réunion :

- Des craintes relatives à la disparition de certains commerces à proximité de leur habitation ;

- Des attentes des usagers et résidents actuels sur la préservation ou l'amélioration du cadre de vie du quartier : par exemple la création de nouveaux espaces verts, la requalification d'espaces dégradés et peu sécuritaires ;
- Des attentes relatives à la mise en valeur du bâtiment Wellington dont le caractère patrimonial constitue un facteur d'identité du quartier ;
- Des craintes que le projet génère des nuisances (acoustiques, visuelles) auprès de leur habitation, à cause du chantier dans un premier temps, puis à cause des nouvelles constructions sur le long terme.

L'urbaniste municipal note qu'au cours de cette première réunion, comme au cours des réunions publiques qui suivront, ce sont souvent les parties prenantes dont les intérêts particuliers sont les plus directement touchés par le projet qui se déplacent et s'expriment. Aucun participant ne s'est par exemple manifesté pour défendre l'enjeu de produire de nouveaux logements à l'échelle de la ville pour accueillir de nouvelles populations, l'enjeu de réduire l'usage de la voiture (et la pollution associée) en créant le métro et en réduisant le nombre de places de stationnement automobile dans le quartier, l'enjeu de limiter l'étalement urbain en favorisant la densification. De manière générale l'urbaniste municipal constate que les parties prenantes porteuses de ces enjeux sont rarement celles qui s'expriment en réunion publique.

Plusieurs fois au cours de la réunion, certains participants font toutefois valoir aux élus leur devoir de protéger l'intérêt général, face aux intérêts particuliers d'acteurs économiques notamment. L'intervention du président du comité de quartier est un exemple, lorsqu'il rappelle à l'élu municipal son rôle de garant de l'intérêt général face à l'intérêt particulier de la société Ter'Pat, candidate au rachat de l'immeuble patrimonial pour le réhabiliter.

*Analyse* : Même si elles concernent des collectifs de parties prenantes (les riverains de telle rue, les usagers de tels espaces, les habitants de tel immeuble, voire les habitants et usagers du quartier dans son ensemble) les attentes exprimées n'en demeurent pas moins des attentes particulières et ne relèvent pas nécessairement toutes de l'intérêt général. Par exemple les attentes relatives à la mise en valeur du bâtiment patrimonial éludent l'enjeu du coût exorbitant d'une telle réhabilitation pour la municipalité, dont cette dernière juge qu'il est pourtant à prendre en compte dans la détermination de l'intérêt général.

Dans cette situation, le constat selon lequel les attentes qui s'expriment sont des attentes particulières (même si elles concernent des collectifs de parties prenantes) plaiderait *a priori* pour une approche substantialiste de l'intérêt général, considérant qu'il est bien du ressort des élus, *in fine*, de prononcer l'intérêt général. Cette affirmation est corroborée par les interventions ponctuelles de citoyens vigilants, exigeant des élus qu'ils assument leur responsabilité en ne favorisant pas les intérêts particuliers d'un groupe spécifique de la société civile, mais en opérant des choix en vue d'un intérêt général ou d'un bien commun à assurer, et qu'il en va du respect des citoyens dans leur ensemble que de tenir cet engagement. Toutefois cette l'approche substantialiste présuppose que les hommes dans le quotidien sont capables de construire ou découvrir l'intérêt général, ce que nient des philosophes comme Rawls ou Habermas. Pour Rawls, il faudrait que les gens parviennent à se placer derrière un « voile d'ignorance », faisant abstraction de leurs conditions matérielles et sociales, ce qui n'est pas facile.

Est-ce que les attentes particulières (individuelles ou collectives) exprimées par les participants à la réunion publique sont illégitimes ? Elles contribuent pourtant à la détermination de l'intérêt général, en faisant par exemple prendre conscience à la municipalité d'un enjeu d'insécurité qu'elle aurait sous-estimé, d'un attachement des habitants à un espace public ou à un bâtiment... Ignorer ces attentes constituerait une forme de négligence vis-à-vis des résidents, une négation de leur capacité d'autodétermination, tout aussi contraire à l'intérêt général que si l'on avait considéré comme seules légitimes les attentes des participants à la réunion publique s'étant exprimés, au détriment de ceux restés silencieux et au détriment des absents. Schématiquement dans le premier cas on néglige la liberté des participants qui se sont exprimés, tandis que dans le deuxième on néglige la liberté des parties prenantes absentes à la réunion publique (dont les autres citoyens de la ville) ou silencieuses pendant celle-ci.

Un *juste* milieu entre une approche substantialiste poussée à l'extrême, qui donnerait les pleins pouvoirs à l'autorité publique, et une approche procédurale poussée à l'extrême, qui déléguerait l'ensemble des décisions à des personnes ou des groupes particuliers de la société civile, pourrait être recherché. Sans nous aventurer dans la détermination d'un *juste* milieu, nous suggérons qu'à partir de la mise en situation ci-dessus il ressort :

- de l'approche substantialiste, le principe que la décision finale doit relever d'une entité censé représenter la volonté générale (en la personne de l'élu) car les revendications (individuelles

ou collectives) exprimées par des participants non-élus demeurent des revendications particulières ;

- de l'approche procédurale, le principe que l'échange et le débat contribuent à la détermination de cet intérêt général.

Les deux approches (substantialiste et procédurale) se rejoignent, d'une part, sur l'idée qu'il faille poursuivre un intérêt général qui dépasse les intérêts particuliers et, d'autre part, sur l'idée que l'intérêt général impose une action publique volontariste, qu'elle soit substantialiste ou procédurale. En tant qu'intervention, de portage souvent public, ayant pour effet de transformer un morceau de ville au bénéfice de la société dans son ensemble, le projet urbain peut être qualifié d'archétype d'une action publique visant à promouvoir l'intérêt général, même s'il est pourtant en prise avec de multiples intérêts particuliers.

Suivant une telle conception de la justice, qui a largement influencé l'organisation socio-économique des pays occidentaux, il n'est pas surprenant que les pouvoirs publics, garants supposés de la volonté générale, disposent dans les pays d'Europe et d'Amérique du nord de prérogatives en matière d'aménagement des villes : généralement au niveau des municipalités, avec un contrôle plus ou moins important des échelons gouvernementaux supérieurs, selon que le pays est plus ou moins centralisé. Les villes ont par exemple la faculté en France et au Québec d'établir des plans d'urbanisme aux niveaux municipal ou d'arrondissement selon les contextes (plans locaux d'urbanisme en France, plans d'urbanisme et plans de zonage au Québec) et de mobiliser des outils tels que les zones d'aménagement concerté (ZAC) en France ou les programmes particuliers d'urbanisme (PPU) au Québec, ainsi que les outils juridiques et fonciers associés (voir section 1.1).

*Les critiques des philosophes du contrat* : Sans remettre en question le bienfondé de l'intérêt général, cette section a montré que la façon de le mettre en œuvre faisait débat, entre une approche substantialiste de celui-ci, ou une approche procédurale, basée sur la communication rationnelle entre les individus (Padioleau, 2000). Les philosophes du contrat du siècle des Lumières ont largement inspiré des philosophes contemporains de la justice, au premier rang desquels John Rawls, qui s'en présente lui-même comme un héritier. *Sa théorie de la justice comme*

*équité* est une théorie du contrat, dont le mérite est selon lui de transmettre l'idée que les principes de la justice peuvent être conçus comme des principes que des personnes rationnelles choisiraient universellement derrière ce qu'il appelle un voile d'ignorance (Rawls, 1987).

Cette approche est toutefois contredite par d'autres approches comme celle de Michael Walzer, parfois qualifiée de communautariennes, pour qui « le problème véritable est celui du particularisme de l'histoire, de la culture et de l'appartenance à une communauté », de sorte que la question que se posent des individus ordinaires « n'est pas : que choisiraient des individus rationnels dans telle ou telle condition propre à garantir l'universalité de leur choix ? mais : que choisiraient des individus comme nous, dans la situation qui est la nôtre, partageant une culture et déterminés à continuer à la partager ? » (Walzer, 1997 : 26).

*Ce qu'il faut retenir* : Quelle que soit la conception retenue (substantialiste ou procédurale), il n'en demeure pas moins que **l'intérêt général** constitue bien un filtre pertinent au travers duquel évaluer la légitimité des attentes des parties prenantes d'un projet urbain, en tant qu'il est l'expression de la **volonté générale** (ou de la **prééminence des collectifs** pour reprendre le terme utilisé dans le modèle des *cités*), définie comme une volonté universelle transcendant les intérêts particuliers. Nous reviendrons dans la discussion sur les raisons qui nous ont poussés à toutefois ne pas retenir cette forme de revendications comme l'un des types de revendication légitime au sein de la typologie en cours de construction. Enfin, il faut noter qu'à travers l'intérêt général, c'est fondamentalement le principe de **respect de la liberté** de l'autre qui est mis en avant par les philosophes du contrat, comme principe au travers duquel évaluer la légitimité des attentes. Nous reviendrons plus loin sur les principes d'autonomie et de liberté, dans la discussion autour des théories libérales de Rawls, Nozick et surtout Sen, de sorte que nous ne l'approfondissons pas ici.

### **8.3.3. La conception rawlsienne de la justice : le respect des libertés et l'équité**

*Présentation* : A partir de la théorie éthique de Kant, le principe de respect de l'autonomie individuelle (de la liberté individuelle) est déjà ressorti comme un filtre de la légitimité des parties

prenantes d'un projet urbain, mais nous n'avons pas confronté ce principe à une mise en situation concrète dans le projet de Claytown (nous avons préféré nous concentrer sur le principe de la volonté générale). Le principe de liberté ressort en fait de plusieurs des théories à l'étude : les théories libérales de Rawls et de Sen et la théorie libertarienne de Nozick. Nous testerons ce principe à travers ses déclinaisons possibles (respect des libertés de base, respect du droit de propriété, renforcement des capacités), dans des mises en situations concrètes, à mesure que nous parcourons ces théories. Dans sa conception de la justice, Rawls s'attache à définir des principes en vue d'une juste répartition des biens premiers sociaux. Les biens premiers sociaux (les droits, les libertés, les possibilités offertes aux individus, les richesses, les revenus) et les biens premiers naturels (la santé, la vigueur, l'intelligence, l'imagination) sont les deux formes de biens premiers, qu'il définit comme les biens « que tout homme rationnel est supposé désirer » (Rawls, 1987 : 93) (voir Tableau XVI).

**Tableau XVI Les biens premiers selon Rawls**  
(adapté de Rawls (1987), Arnsperger (2003))

Les biens premiers naturels	Les biens premiers sociaux
Les talents	Les libertés fondamentales
- L'intelligence	- Les libertés politiques (droit de vote et d'éligibilité)
- La vigueur	- Liberté d'expression et de réunion
- L'imagination	- Liberté de conscience et de pensée
La santé	- Liberté de détenir de la propriété personnelle
	- Protection contre l'arrestation et l'emprisonnement arbitraires
	Avantages socio-économiques
	- Revenus et richesses
	- Pouvoirs et prérogatives
	- Bases sociales du respect de soi
	- Loisir
	Chances d'accès aux positions sociales

Dans la conception libérale – égalitariste de Rawls (où les deux principes fondamentaux sont ceux de liberté et d'égalité), la justice (ou la « justice comme équité »), doit satisfaire deux principes, dont le premier est prioritaire sur le second (Rawls, 1987 : 91-96). Le 1<sup>er</sup> principe porte sur la première catégorie de biens premiers sociaux compris dans le tableau (les libertés



fondamentales, ou libertés de base) et le 2<sup>ème</sup> principe porte sur les deux autres catégories de biens premiers sociaux (les chances d'accès aux positions sociales et les avantages socio-économiques).

D'abord, (1) le *principe de la plus grande liberté égale pour tous* stipule (Rawls, 1987 : 91) :

*« chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous qui soit compatible avec le même système pour les autres ».*

On retrouve ici le principe de l'autonomie (liberté) central chez Kant et les philosophes du contrat, pour qui l'objet du contrat social est d'harmoniser les libertés individuelles avec celles des autres. Ensuite, (2) le *principe de différence* stipule que (Rawls, 1987 : 115) :

*« les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de façon à ce que, à la fois, (a) [l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elles soient à l'avantage de chacun et qu'] elles apportent aux plus désavantagés les meilleures perspectives et (b) elles soient attachées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, conformément à la juste (fair) égalité des chances. »*

La définition de Rawls (1987 : 93) des biens premiers n'est pas sans rappeler la définition de Mitchell, Agle et Wood (1997 : 869) de la légitimité (« une perception généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont désirables ou appropriées dans un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyances »). Conformément à la distinction faite au chapitre 6 entre l'approche sociologique et l'approche philosophique de la notion de légitimité, la formule de Rawls « que tout homme rationnel est supposé désirer » est en philosophie proche de ce que la définition de Mitchell, Agle et Wood est en sociologie : la définition même de la légitimité. Pour les sociologues il s'agit de la conformité à une norme sociale et pour les philosophes la conformité à une norme de raison. Les biens premiers ne sont donc rien d'autre que les revendications *légitimes* selon Rawls. Les revendications légitimes des parties prenantes des projets urbains ne seraient-elles donc pas à rechercher parmi les biens premiers sociaux de Rawls ?

Il faudrait pour ce faire repérer des biens premiers que les projets urbains sont susceptibles d'affecter. Les autres biens premiers étant « hors sujet » dans la recherche qui nous occupe. Analysons d'abord la première catégorie de biens sociaux premiers, concernés par le premier principe de Rawls. Les « libertés fondamentales » (ou « libertés de base ») sont avant tout garanties au niveau des institutions et des lois. Aussi un projet d'aménagement urbain est sans influence sur

les libertés politiques, la liberté de conscience et de pensée, la protection contre l'arrestation et l'emprisonnement arbitraire. Mais un projet d'aménagement urbain n'est pourtant pas sans incidence sur toutes les libertés de base, notamment la liberté d'expression et le droit de propriété. La Situation 19 confirme que la conduite des projets d'aménagement urbain peut impacter la liberté d'expression.

### **Situation 19 - Sur le respect des libertés de base (la liberté d'expression)**

La municipalité de Laville dispose sur son site internet d'une rubrique permettant d'une part de diffuser des informations sur ses projets, et d'autre part aux internautes de faire part publiquement de leurs commentaires et de poser des questions. Des revendications vis-à-vis du projet de Claytown sont publiées, qui critiquent les orientations retenues dans le projet. En critiquant les choix de la municipalité, certaines revendications risquent d'entraîner d'autres réactions hostiles au projet et de le menacer. Rien n'empêcherait légalement la municipalité de retirer ces commentaires. Les commentaires ne portent pas atteinte à des personnes en particulier.

Le service de la communication de la municipalité fait face à un dilemme : maintenir ou supprimer ces commentaires. Dans une approche stratégique, en vue de garantir l'adhésion des habitants au projet, l'urbaniste municipal est tenté de demander la suppression de ces commentaires. Un chargé de la communication au sein de la municipalité refuse cette suppression, au motif qu'il s'agirait d'une forme de négation de la liberté d'expression, pourtant mise en avant par la municipalité à travers cet outil.

*Analyse* : Dans une conception rawlsienne de la justice, chaque personne devant avoir droit au système le plus étendu de libertés de base, rien d'un point de vue éthique ne justifierait de supprimer les commentaires hostiles au projet, tant que ceux-ci ne portent pas atteinte à la liberté d'autres personnes. En revendiquant le système le plus étendu de libertés, l'application du principe de liberté de Rawls est même de nature à justifier la mise en place de tout dispositif permettant de contribuer à la liberté des personnes à exprimer leur avis sur le projet : réunions publiques, ateliers, etc. Le principe de liberté constitue aussi un filtre intéressant pour évaluer la légitimité ou l'illégitimité de certaines revendications au sein des projets urbains. S'il est trouvé

qu'un groupe de la société civile a recours à des techniques d'intimidation ou de tromperie pour rallier à sa cause d'autres parties prenantes (afin de signer une pétition hostile au projet par exemple), l'atteinte portée à l'intégrité des personnes trompées constituerait une entorse au principe de liberté, et disqualifierait les moyens de revendications portés par ce groupe d'un point de vue éthique.

Sur le droit de propriété, Rawls (1987 : 93), contrairement aux libertariens, considère que le « droit de posséder certaines formes de propriété » n'est pas une liberté de base et n'est donc pas protégé par la priorité du premier principe. Il indique pourtant que le droit de propriété personnelle est une liberté de base. Un éclairage s'impose. Parmi les formes de propriété ne constituant pas un droit, Rawls fait notamment référence aux « moyens de production ». Ce propos s'inscrit dans un débat sur les systèmes économiques des sociétés. Pour lui, il ne doit pas y avoir une protection absolue de la propriété de moyens de production (des entreprises notamment) au nom du premier principe de la justice. Rawls, à travers ce propos, anticipe sur un argument qu'il défendra plus loin : sa théorie de la justice ne prédétermine pas le système économique à mettre en place (Rawls, 1987 : 307). Or Rawls considère que toute personne dispose d'un droit à détenir certaines formes de propriétés (autres que les moyens de production) « nécessaire à l'indépendance et à l'honnêteté des citoyens » (Rawls, 1987 : 14). En conséquence, un projet d'aménagement urbain, en tant qu'il peut affecter la propriété (immobilière en l'occurrence) de personnes, touche aussi à une liberté fondamentale. Pour être légitime, les interventions d'un projet susceptibles d'affecter la propriété d'une partie prenante ne devront pas être prises à la légère.

En l'absence de détails supplémentaires sur le droit de propriété mis en avant par Rawls, nous ferons le postulat qu'ils ne sont pas différents par nature des arguments mis en avant par les libertariens, même si la référence rawlsienne à ce principe est moins centrale que chez les libertariens. Pour une confrontation de ce principe à l'observation empirique, nous renvoyons le lecteur à l'analyse qui en est faite à partir de la théorie libertarienne (section 8.3.5).

Analysons maintenant la deuxième catégorie de biens sociaux premiers de Rawls (les avantages socio-économiques), concernés par la première partie du deuxième principe (principe de différence). Il est indiscutable qu'un projet d'aménagement urbain consiste bien à répartir au sein de

la société des *avantages socio-économiques* : des possibilités de se déplacer, de se loger, d'accéder à une offre de soins de santé performante, de bénéficier d'un cadre de vie confortable, d'accéder à de nouvelles activités, de nouvelles zones d'emploi ou de loisirs. Dans une conception de la justice comme équité, le deuxième principe prévoit que des inégalités de répartition entre ces biens puissent être justifiées, si elles bénéficient à tous tout en ouvrant aux plus défavorisés les meilleures perspectives.

### **Situation 20 - Sur l'équité et le principe de différence (versus l'utilitarisme)**

Le principe d'équité est sans doute celui qui apparaît de la manière la plus évidente dans la justification du projet de Claytown. La décision de faire passer le métro par le quartier de Claytown est une décision motivée par le principe d'équité. Le quartier de Claytown étant un quartier particulièrement défavorisé au regard des possibilités offertes aux habitants de se déplacer vers le centre-ville, de la faiblesse du niveau des revenus des habitants par rapport aux autres quartiers, de l'insécurité menaçant la liberté des personnes, de la pauvreté des espaces publics en comparaison de la richesse des espaces publics de certains autres quartiers de la ville, c'est dans un objectif de redistribution des richesses - à l'avantage de ce public défavorisé - qu'il a été décidé d'intervenir.

A l'intérieur du projet, le principe d'équité constitue aussi un filtre utile pour évaluer la légitimité d'attentes concurrentes. Considérons la situation suivante : dans le cadre du projet de construction du nouveau bâtiment des associations, en remplacement du bâtiment Wellington vendu à un investisseur, la municipalité dispose de deux locaux supplémentaires à destination de nouvelles associations A et B : un local de 150 m<sup>2</sup> et un local de 300 m<sup>2</sup>. La municipalité lance un appel à candidature auprès d'associations susceptibles d'être intéressées par une implantation dans le quartier. Deux associations sont candidates à l'implantation.

Imaginons – très schématiquement – que pour fonctionner l'association A recrute du personnel en grande difficulté sociale, tandis que l'association B fonctionne avec du personnel étudiant, considéré comme moins défavorisé. L'association A souhaiterait intégrer le local de 300 m<sup>2</sup>, qui lui permettrait de recruter 6 employés en grande difficulté sociale à temps plein. L'association B émet elle aussi une préférence pour le grand local, qui lui permettrait de recruter une trentaine

d'étudiants à temps partiel. Au total le nombre de recrutements représenteraient dans le second cas 10 « équivalents » d'employés à temps plein.

La municipalité a le choix entre deux scénarios :

Scénario 1 : attribuer le local de 300 m<sup>2</sup> à l'association A, permettant le recrutement de 6 personnes en grande difficulté sociale à temps plein et attribuer le local de 150 m<sup>2</sup> à l'association B, lui permettant de ne recruter qu'une quinzaine d'étudiants à temps partiel, représentant environ 5 équivalents temps-plein. Ce scénario aboutit à la création de 11 « équivalents temps-plein ».

Scénario 2 : attribuer le local de 300 m<sup>2</sup> à l'association B, permettant le recrutement de 30 étudiants à temps partiel, représentant 10 équivalents temps plein, et attribuer le local de 150 m<sup>2</sup> à l'association A, ne lui permettant de ne recruter que 3 personnes en grande difficulté sociale à temps plein. Ce scénario aboutit à la création de 13 équivalents temps plein.

*Analyse* : Toutes choses égales par ailleurs (supposons notamment que l'utilité sociale des activités produites par les deux associations soit équivalente), la conception rawlsienne de la justice comme équité commanderait de retenir le scénario 1 qui, bien qu'il produise au global moins d'emplois, est quand même favorable à tous (il produit des emplois étudiants et des emplois pour des personnes en grande difficulté), tout en offrant aux plus défavorisés (les publics en grande difficulté sociale) les meilleures perspectives.

Notons que les conclusions d'un raisonnement utilitariste ne seraient probablement pas les mêmes. Considérant la maximisation de l'utilité sociale, sans considération particulière pour les publics défavorisés, l'utilitarisme approuverait probablement le scénario 2, pourvoyeur d'un nombre d'emplois plus important, globalement.

Analysons enfin la troisième catégorie de biens sociaux premiers de Rawls (les chances d'accéder aux positions sociales), concernée par la deuxième partie du principe de différence.

Les *chances d'accès aux positions sociales* concernent les possibilités offertes à l'individu d'accéder, à *talents* équivalents, à des *positions sociales* (Rawls, 1987). Pour Rawls, les *positions sociales* doivent être ouvertes à tous selon une juste *égalité des chances*. L'ouverture des *positions sociales* est un champ sur lequel les projets d'aménagement urbain ont peu d'influence.

Sauf à considérer les opportunités d'emplois sur les chantiers de construction à l'intérieur du projet. Ainsi par exemple, des clauses d'insertion sociale peuvent être exigées de la part des municipalités aux entreprises de construction qu'elles retiennent pour l'aménagement des espaces publics, afin de permettre à des publics, souffrant d'un déficit en opportunité d'accès à l'emploi (jeunes des quartiers défavorisés par exemple), des ouvertures nouvelles.

Les projets urbains ont aussi une influence sur les *chances* d'accès d'une autre manière. Parmi ces chances d'accès on pense plus spontanément aux conditions de revenus ou d'éducation, mais les capacités (ou incapacités) de se déplacer, de se loger, d'accéder à une offre de soins de santé efficace, de bénéficier d'un cadre de vie confortable, contribuent aussi à renforcer les chances d'accès à diverses positions sociales. A travers sa réalisation, un projet urbain a sans doute peu d'effet sur les premières possibilités (revenus, éducation), encore qu'il puisse contribuer à la réalisation d'écoles, mais il a un rôle incontestable sur les suivantes (possibilités de se déplacer, de se loger, d'accéder à une offre de soins).

#### **Situation 21 - Sur le principe de différence (versus l'environnement et l'autonomie)**

Au moment de lancer la consultation pour désigner une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine (une équipe de conception composée de compétences en urbanisme, en paysagisme et en ingénierie), l'urbaniste municipal s'interroge sur le contenu à donner au paragraphe le plus important du cahier des charges de la consultation : la définition des objectifs poursuivis par la municipalité. En tant que maître d'ouvrage de l'étude et du projet d'aménagement urbain, les principales responsabilités qui lui incombent, sont en effet la définition du programme (les objectifs, le nombre de logements à créer, les règles de mixité, etc.), et de l'enveloppe financière attribuée au projet. Pour préciser ces objectifs il organise des rencontres avec les principaux acteurs du quartier, notamment avec le chargé des relations citoyennes avec le quartier de Claytown, avec l' élu de quartier, avec les départements thématiques de la municipalité susceptibles de connaître des enjeux propres au quartier relatifs à leurs domaines de compétence (habitat, voirie et espaces verts, transports, commerce, vie associative). Ces échanges lui permettent d'objectiver les handicaps du quartier par rapport aux autres quartiers de la ville : des espaces publics dégradés, un

trafic automobile envahissant, un parc de logements obsolète, une situation d'enclavement caractérisée par des temps de déplacements élevés pour accéder au centre-ville et aux zones d'emploi, la fragilité des commerces, etc.

Les objectifs du projet seront bien de remédier à ces déséquilibres (1) en améliorant la mobilité des habitants du quartier (en positionnant de manière optimale la nouvelle station de métro notamment, en développant les cheminements piétons vers le cœur de quartier, en développant le réseau de pistes cyclables et le mobilier urbain en faveur des vélos) ; (2) en améliorant les conditions d'habitabilité des logements du quartier (en précisant la connaissance et le niveau de dégradation de chaque immeuble de logements, et en formulant des préconisations quant à leur traitement (démolition, réhabilitation), et au phasage de ces interventions) ; (3) en introduisant de la mixité sociale par la diversification du parc de logements (en prévoyant la construction de logements en accession à la propriété dans un quartier largement dominé par le logement locatif social) ; (4) en développant des espaces publics de proximité plus qualitatifs (une place plus importante à la nature, une place de cœur de quartier, des rues requalifiées) ; (5) en redynamisant l'offre commerciale de proximité.

A côté de ces objectifs l'urbaniste municipal introduit deux objectifs supplémentaires : (6) un objectif d'innovation en matière de desserte énergétique des bâtiments et de traitement alternatif des eaux pluviales, axé autour de la réduction de l'empreinte écologique du quartier ; (7) un objectif d'implication des habitants dans les choix qui seront effectués. Il demande en particulier aux candidats de mettre en avant leurs références en conduite d'ateliers participatifs.

*Analyse* : Parmi ces objectifs, les cinq premiers relèvent très clairement d'un objectif général de rééquilibrage des *possibilités offertes* aux habitants de ce quartier par rapport aux autres quartiers de la ville, et à l'intérieur du quartier aux habitants dont les logements sont particulièrement dégradés, ainsi qu'aux habitants qui n'ont pas les moyens de s'acheter une voiture, par rapport à des habitants moins désavantagés. Ce faisant ils contribuent au principe d'égalité des chances.

Manifestement les deux autres objectifs relèvent d'autres principes. Ils constituent aussi des revendications légitimes, car ils sont pleinement légitimés par le principe de préservation de l'environnement naturel (voir section 8.3.8) et ceux de respect de l'autonomie et de renforcement des capacités (voir section 8.3.4).

*Les critiques de la théorie rawlsienne de la justice comme équité* : L'équité est certainement l'un des principes majeurs au cœur de la plupart des théories de la participation en urbanisme. Ainsi en revendiquant l'*empowerment* des groupes les plus *démunis* (*the have-nots*), la théorie de la participation citoyenne d'Arnstein, notamment, est manifestement emprunte de cet idéal (Arnstein, 1969).

Bien que la théorie de Rawls ait eu une influence considérable, au point d'être « considérée dans le monde anglo-saxon comme le texte contemporain le plus important de la philosophie morale et politique » (Rawls, 1987 : dernière de couverture), elle a fait l'objet de nombreuses critiques depuis sa parution. La critique communautarienne de Walzer à l'attention des philosophies du contrat (rencontrée dans la section précédente 8.3.2), relative à l'impossibilité d'un intérêt général universel, vaut aussi pour la théorie de la justice comme équité de Rawls, puisque celle-ci présuppose aussi l'existence d'un système de justice qui serait *universellement* admis, derrière un voile d'ignorance (système que les deux principes de justice de Rawls tentent d'approcher). Walzer reproche à la théorie rawlsienne, non seulement l'universalité des principes, mais aussi la prétention à croire que l'ensemble des biens sociaux (excepté les libertés fondamentales) puissent être répartis en fonction d'un principe unique (le principe de différence), puisqu'ils appartiennent selon lui à différentes « sphères de justice ». Ainsi la critique faite à l'utilitarisme – qui tend à considérer que l'ensemble des biens puissent être mesurés sur une échelle unique – s'applique aussi à la théorie de la justice comme équité.

La théorie rawlsienne de la justice, de même que l'ensemble des théories de la justice mettant en avant la condition incontournable de l'impartialité (dont l'utilitarisme, l'approche par les capacités de Sen, et même la théorie de l'égalité complexe de Walzer), a par ailleurs été largement critiquée par la théorie du *care* de Carol Gilligan, chez qui l'impartialité n'est pas une qualité, mais un détachement « moralement problématique, car il nourrit la cécité morale ou l'indifférence » (Laugier & Paperman, 2008). Nous y reviendrons plus loin.

Non sans similitude avec la critique de l'impartialité faite par la théorie du *care*, Sandel reproche à la théorie rawlsienne, qui met à la base de tout les principes de liberté et d'impartialité, son incapacité à reconnaître certaines obligations morales, telles que la solidarité et la loyauté, le devoir de mémoire (de l'histoire), les convictions religieuses et, de manière générale, l'ensemble



des revendications morales provenant des communautés et des traditions qui façonnent notre identité (Sandel, 2010).

La théorie de la justice comme équité, où le principe d'égalité occupe une place importante, a été aussi critiquée par les libertariens. Ils considèrent tout principe de répartition (que le principe soit d'égalité strict ou d'équité) comme un objectif impossible et contraire à la liberté des individus. En effet, partant d'une situation d'égalité ou d'équité parfaite, dès qu'un individu entreprendrait une action (la production d'une richesse nouvelle par exemple), elle aurait pour effet de modifier la répartition équitable et nécessiterait une action coercitive de rétablissement de cet équilibre, contraire au principe de liberté (et de droit de propriété) (Nozick, 1988).

*Ce qu'il faut retenir* : Malgré les critiques dont elle a fait l'objet, la théorie de la justice comme équité demeure un repère majeur pour les porteurs de projet d'aménagement urbain. Il ressort de son analyse, et des mises en situation correspondantes, que les revendications de **liberté** constituent un type d'attentes légitimes, trouvant des applications concrètes dans le contexte des projets d'aménagement urbain, au moins en ce qu'elles ont trait à la **liberté d'expression**. Au titre des revendications de liberté (ou d'autonomie), nous verrons plus loin que le droit de propriété et le renforcement des capacités constituent deux autres formes de revendications émanant du principe de liberté, que les projets urbains sont susceptibles d'affecter, et constituent ainsi des types de revendications légitimes. De même le principe **d'équité** (en fait le principe de différence contenu dans le principe d'équité) constitue bien un filtre pertinent à travers lequel évaluer la légitimité des revendications des parties prenantes d'un projet urbain, relatives à la répartition des **biens sociaux premiers**, incluant les **avantages socio-économiques** et les **chances d'accès aux positions sociales** produits par le projet (dont la liberté de se déplacer, de travailler, d'accéder à une offre de santé performante, etc.).

#### **8.3.4. Amartya Sen : l'approche par les capacités**

*Présentation* : Amartya Sen raffine les concepts de liberté et de biens premiers avancés par Rawls en introduisant la notion de « capacité », définie comme la « possibilité réelle » qu'un individu a de choisir le type de vie ou l'action à laquelle il donne de la valeur (Sen, 2010). Pour Sen la liberté est aussi le principe fondamental à la base de son idée de justice, entendu comme

un principe à deux dimensions : une dimension de possibilité (d'un résultat final) et une dimension procédurale. Dans la première dimension, une personne a la possibilité d'accomplir ce qu'elle valorise (rester chez elle un dimanche par exemple), quelle que soit la façon dont cela se produit. Dans la deuxième dimension (procédurale), la même personne non seulement a la possibilité d'accomplir ce qu'elle valorise, mais en plus, elle le décide d'elle-même parmi d'autres possibilités (elle choisit de rester chez elle alors qu'elle aurait pu sortir), et non sous la contrainte (si par exemple des voyous postés devant son logement l'agressaient de toute façon agressée en cas de sortie). Sen (2010) note ainsi que « la liberté de déterminer la nature de son existence est une composante précieuse de la vie ».

L'apport significatif de la notion de capabilité par rapport à la notion de biens premiers chez Rawls réside ainsi dans l'idée que la justice ne consiste pas seulement à répondre aux besoins des hommes, mais elle doit aussi prendre en compte leurs valeurs. Pour Sen (2010 : 305), « Certes les gens ont des besoins, mais ils ont aussi des valeurs ; en particulier ils chérissent leur aptitude à raisonner, évaluer, choisir, participer et agir. Les limiter à leurs besoins nous donnerait une vision assez appauvrie de l'humanité ». Au-delà des libertés de base auxquelles Rawls attribuent un statut particulier, et des biens premiers sociaux concernés par le principe de différence, Sen met donc en avant la liberté procédurale comme un avantage comparatif des individus, que toute théorie de la justice devrait prendre en compte. On remarque ici la différence et la complémentarité entre, d'une part, les libertés formelles (liberté d'expression, de pensée, etc.) prises en compte par Rawls, et d'autre part, l'autonomie individuelle chère à Kant (mais qui ne figure pas dans les principes de justice de Rawls comme un avantage global sujet à répartition).

Inversement, des personnes pourraient avoir la capacité ou le potentiel de décider librement (en termes de processus) entre plusieurs projets de vie ou plusieurs actions, mais sans disposer des moyens concrets (possibilités) de les réaliser. Ces capacités seraient alors de pures potentialités, mais resteraient inopérantes, faute de disposer des conditions favorables à leur réalisation : ce ne sont pas des « capabilités ». Une capabilité est une capacité à laquelle on a donné la « possibilité réelle » (la liberté) de s'effectuer, c'est-à-dire « l'aptitude réelle des gens à choisir entre différents types de vie qui sont à leur portée » (Sen, 2010 : 290). Les projets d'aménagement urbains sont-ils susceptibles de contribuer au renforcement des capabilités de leurs parties prenantes ?

### **Situation 22 - Sur le renforcement des capacités (dimension de possibilité)**

La population des immeubles du parc HLM de Claytown, présente pour certains depuis plusieurs dizaines d'années, est vieillissante, et vit dans des bâtiments particulièrement mal adaptés aux personnes âgées. Ces bâtiments ont été construits dans les années 1960, époque à laquelle les règles d'accessibilité (universelle) contemporaines n'existaient pas. Nulle obligation à l'époque de réaliser des ascenseurs dans des immeubles de 5 étages, nulle prescription relative à la mise en place de rampes respectant des pentes inférieures à 4 % dans les parties communes, nulle incitation à la réalisation de pièces suffisamment spacieuses pour permettre la circulation de fauteuils roulants. Les immeubles de cette époque (1) comportent systématiquement en leur rez-de-chaussée quelques marches rendant l'accès au hall d'entrée pénible pour une personne à mobilité réduite, voire impossible pour un fauteuil roulant, (2) ne comportent pas tous des ascenseurs, enfin (3) contiennent des logements exigus, inadaptés pour une personne à mobilité réduite. Or les personnes âgées habitant ces immeubles sont souvent très attachées à leur quartier, mais leur habitation devient invivable pour les raisons évoquées ci-dessus. Certaines sont disposées à rejoindre une maison de retraite, mais la plupart souhaite au contraire conserver leur indépendance. Elles ont bien la capacité de vivre de manière autonome (elles ne sont pas physiquement dépendantes), en ont même le souhait et feraient le choix de ne pas aller en maison de retraite si elles disposaient d'une solution alternative. Mais cette capacité n'a pas la possibilité réelle de s'effectuer.

Le projet urbain prévoit la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures visant à corriger cette situation concrète d'injustice. Puisque les bâtiments incriminés, de par leur configuration, ne peuvent pas faire l'objet d'une réhabilitation permettant de les rendre conformes aux contraintes d'accessibilité, les personnes âgées de ces immeubles sont prioritaires pour accéder aux nouveaux logements des deux bâtiments (équipés d'ascenseurs et conformes aux règles d'accessibilité contemporaines) construits autour de la place dans le cadre du projet. De plus, la municipalité impose aux constructeurs un concept d'immeuble favorable à l'habitat intergénérationnel, prévoyant par exemple une proportion importante de logements adaptés aux personnes âgées (disposant de bacs de douche extra-plats, de barres d'appui dans les salles de bains, de volets

roulants électriques dans toutes les pièces, etc.), un local de convivialité dans les immeubles, des jardins partagés à proximité de l'immeuble.

*Analyse* : Cet exemple illustre bien la notion de capacité en tant que possibilité. Les capacités des personnes âgées à vivre de manière autonome sont de pures potentialités avant le projet urbain, mais pas des aptitudes réelles, puisque la possibilité de se réaliser n'existe pas (avant le projet) : ce ne sont pas des capacités. Les rendre prioritaires à l'accès aux nouveaux immeubles, équipés d'ascenseurs, contribue donc à renforcer leurs capacités, en leur donnant la possibilité d'entrer et sortir plus facilement de leur logement et de leur immeuble. L'ensemble des mesures prises dans le cadre du concept d'habitat intergénérationnel, en renforçant les possibilités réelles de vivre de manière autonome à l'intérieur des logements, viennent encore renforcer les capacités des personnes âgées qui vont habiter ces logements.

Dans le contexte des projets urbains, le renforcement des capacités peut être mis en œuvre à deux niveaux : dans une approche substantialiste au niveau des aménagements prévus dans le projet, selon qu'ils permettront ou non de renforcer *à terme* (quand le projet sera fini) les capacités des parties prenantes (Situation 22), et dans une approche procédurale, *au niveau des processus* de production du projet (Situation 23).

### **Situation 23 - Sur le renforcement des capacités (dimension procédurale)**

Reprenons l'exemple précédent. Si les personnes âgées sont souvent surreprésentées dans les réunions publiques portant sur la présentation de projets urbains par la municipalité, notamment parce qu'elles disposent de plus de temps que les autres catégories de population, elles sont en revanche sous-représentées chez les professionnels et les acteurs économiques concourant à la production du projet (puisqu'elles sont retraitées !). Considérant le fait que les immeubles qu'elles habitent ne sont pas adaptés aux personnes âgées et qu'il n'existe aucune offre alternative de logements accessibles sur le quartier, et le fait que ces habitants ne sont pas représentés parmi les acteurs du projet, quelques personnes âgées du quartier demandent à pouvoir contribuer au projet en dehors des simples réunions publiques d'information. A leur initiative, soutenue par la municipalité, un groupe de réflexion est constitué, composé de personnes âgées du

quartier, de représentants de la municipalité (services, élus), de la société Cité Design, et de l'OPH. Le groupe de réflexion travaille à la définition du concept de programme intergénérationnel en intégrant directement les avis des personnes âgées représentées. Celles-ci participent notamment au prototypage du mobilier urbain de la nouvelle place publique. Elles sont invitées à tester par exemple le confort de nouveaux bancs, en fonction de contraintes qu'elles sont les mieux placées pour connaître. Elles proposent aussi que le projet intègre quelques « jardins partagés » à proximité des immeubles reconstruits (dans le cœur d'îlot situé à l'arrière), à destination des personnes âgées et des familles du quartier, dans un objectif de favoriser les rencontres intergénérationnelles.

*Analyse* : En répondant à la demande de participation des personnes âgées par la mise en place d'un groupe de travail, la municipalité contribue dans la Situation 23 à renforcer la capacité de ces parties prenantes à décider par elles-mêmes d'actions auxquelles elles accordent de la valeur, et ainsi au renforcement de leurs capacités, mais d'une autre manière que dans la situation précédente (Situation 22). La Situation 23 donne corps à l'importance de la liberté dans sa dimension procédurale.

Les notions *d'empowerment* (chapitre 3) et de renforcement des capacités, se rejoignent ici. En renforçant les capacités d'un groupe de la société civile – les populations âgées – traditionnellement éloigné du processus de décision, le projet urbain contribue à *l'empowerment* de ces groupes. Autrement dit, les revendications en faveur de *l'empowerment* des groupes minoritaires les plus démunis dans les processus de production de la ville, en associant ces groupes à la définition du projet et à la prise de décision, trouvent une légitimité à travers la notion de capacités. Le même raisonnement peut être appliqué à des groupes minoritaires, ethniques ou religieux. Les revendications pour une participation active des parties prenantes aux processus de production de la ville sont d'autant plus légitimées par l'approche de Sen qu'il revendique l'importance du débat public pour élaborer des solutions face aux injustices. Il dit (Sen, 2010 : 123) :

*« Non seulement le dialogue et la communication ont leur place dans la théorie de la justice (nombreuses sont les raisons de douter de la possibilité d'une « justice sans discussion »), mais la nature, la vigueur et la portée des théories proposées dépendent aussi des apports du débat. »*

L'approche de Sen plaide ainsi implicitement pour la mise en œuvre de démarches de participation favorisant le débat, et fait ainsi écho à la conception procédurale de l'intérêt général évoquée précédemment.

*Critiques de l'approche par les capacités* : Premièrement, la critique de l'éthique du *care* relative à l'impartialité (vue pour Rawls) vaut aussi pour Sen, bien que celui-ci ne revendique pas (ni Rawls d'ailleurs) d'ignorer les circonstances particulières de chaque individu (ses sentiments notamment) dans l'évaluation de ses attentes. Deuxièmement, la critique relative à la croyance en une universalité des principes, formulée par Walzer, ne peut toutefois pas s'adresser à Sen, dont l'approche par les capacités stipule clairement qu'elle ne vise pas à décrire des principes de répartition, mais « uniquement » à préciser la nature des avantages globaux soumis à une telle répartition. Ainsi Sen précise que la théorie du choix social, à la base de l'approche par les capacités, « reconnaît la pluralité incontournable de principes concurrents » (Sen, 2010 : 143). L'approche par les capacités s'avère toutefois contradictoire avec la théorie de Walzer, pour qui non seulement il existe une pluralité de principes possibles (ce que ne conteste pas Sen), mais aussi une pluralité de biens sociaux appartenant à des sphères autonomes. Une notion unique, comme celle de capacité, ne saurait tenir compte de cette pluralité.

Troisièmement, Sen reproche à Rawls son manque de pragmatisme du fait qu'il concentre son attention sur les institutions justes et ne tient pas compte des problèmes de justice ou d'injustice dans la vie que les gens peuvent mener. Mais ne pourrait-on pas faire à Sen le reproche qu'il fait à Rawls ? N'est-ce pas l'approche de Sen qui manque elle-même de pragmatisme en ne formulant pas de principes de répartition concrets ? Contrairement à Rawls qui propose, à travers les deux principes de justice comme équité, un mécanisme de répartition des biens premiers (les attentes légitimes selon Rawls), Sen, en revanche, ne s'intéresse pas au mécanisme de répartition ou d'agrégation des capacités (les attentes légitimes selon Sen). Tout au plus il partage l'importance accordée par Rawls au principe d'équité (Sen, 2010 : 84) :

*Qu'est-ce que l'équité ? Cette idée fondatrice peut revêtir diverses formes, mais en son cœur on trouvera nécessairement une exigence : évitons d'être partiaux dans nos évaluations, tenons compte des intérêts et préoccupations des autres ; et, notamment, ne nous laissons pas influencer par nos propres intérêts ni par nos priorités, excentricités et préjugés personnels. On peut à gros traits, concevoir l'équité comme un impératif d'impartialité.*

Mais pour Sen, concevoir à partir d'un raisonnement hypothétique des institutions idéalement justes ne suffit pas à éclairer les hommes sur la manière de procéder face aux injustices. Au contraire, dans son approche, il met en avant sa théorie du choix social qui consiste, devant une situation concrète d'injustice, à évaluer différents scénarios d'action pour y remédier et à choisir celui qui, jamais parfait, s'avérera toutefois le plus à même de renforcer les *capabilités* des individus souffrant d'injustice.

Si Sen ne se risque pas sur le terrain de la description d'un mécanisme idéal de répartition des capacités, préférant privilégier une approche à partir des situations concrètes d'injustice, il n'est toutefois pas impossible de concevoir une nouvelle formulation du principe d'équité à partir de la notion de capacités. En considérant les capacités comme les seules attentes légitimes à considérer (sans la distinction rawlsienne entre les libertés fondamentales, les chances d'accès aux positions sociales et les avantages socio-économiques), une action juste (équitable) pourrait être définie comme une action qui renforce les capacités de tous, en ouvrant aux plus défavorisés (en capacités) les meilleures perspectives (de renforcement de leurs capacités). De sorte qu'il faut distinguer, d'un côté des revendications légitimes (les revendications de capacités) et de l'autre des principes permettant d'évaluer cette légitimité (la liberté essentiellement, et l'équité).

*Ce qu'il faut retenir* : L'approche par les capacités est donc extrêmement féconde dans la présente étude appliquée aux projets urbains, car elle intègre en elle deux composantes tout aussi précieuses (légitimes) de la liberté des parties prenantes (que n'intègre pas la notion de biens premiers chez Rawls) : la dimension de possibilité et la dimension procédurale de la liberté. Les projets urbains, à travers les résultats qu'ils visent, d'une part, et leurs processus d'élaboration, d'autre part, impactent directement ces deux dimensions de la liberté. Dans la perspective d'un porteur de projet d'aménagement urbain, parmi les types de revendications légitimes des parties prenantes figureront donc les **capabilités** (plutôt que les biens premiers) et parmi les principes susceptibles de guider l'action d'un porteur de projet dans l'évaluation de cette légitimité figureront la **liberté** (dans ses dimensions de processus et de possibilité) et **l'équité**.

De manière analogue à la reformulation que nous proposons ci-dessus du principe d'équité, la notion de capacités permet à Sen de reformuler la définition du développement durable proposée par Bruntland, en substituant à la notion de « besoins » celle de « capacités » (plus

englobante et plus féconde), et à celle de développement, celle de liberté (plus fondamentale en tant que finalité selon lui). Sen (2010 : 307), pour qui la préservation des ressources n'est pas une fin en soi, définit ainsi la « liberté durable » comme « le maintien, et si possible l'extension, des libertés et capacités concrètes dont jouissent les gens aujourd'hui 'sans compromettre la capacité des générations futures' d'avoir une liberté semblable, ou supérieure ». Cette approche sera très utile lorsque nous dirons un mot de la responsabilité environnementale des projets d'aménagement urbain (voir section 8.3.8).

### **8.3.5. Nozick et les libertariens : le respect de la liberté, le droit de propriété**

*Présentation* : Dans les théories libertariennes, le « point de départ est la dignité fondamentale de chaque individu humain, qui ne peut être bafouée au nom d'aucun impératif collectif » (Arnsperger & Van Parijs, 2003 : 29). Deux valeurs imbriquées sous-tendent la pensée de Robert Nozick et des libertariens comme Friedrich von Hayek, Milton Friedman et David Friedman : la liberté et la propriété de soi (self-ownership). Au contraire, l'égalité n'est pas une valeur essentielle chez les libertariens, pour qui « tout modèle de distribution ayant une composante égalitaire peut être bouleversé par l'action volontaire de quelques individus » (Nozick, 1988 : 205). En matière d'égalité, seule compte l'égalité des droits. Ainsi les libertariens n'accordent pas une place particulière aux attentes des plus désavantagés.

Une conception libertarienne de la justice acquiescerait donc au principe de liberté. Nous ne nous attarderons pas sur ce principe puisqu'il a déjà été identifié chez les auteurs précédemment évoqués, et déjà retenu dans le cadre de la typologie des principes éthiques en cours d'identification et puisque ce principe n'est pas fondamentalement différent par nature chez les libertariens et chez Rawls. En revanche, il faut nous pencher sur le droit de propriété personnelle, qui découle selon les libertariens du principe de liberté. Même s'il n'a pas la même portée chez Rawls que chez les libertariens, l'étude de la justice comme équité de Rawls a permis de montrer que le droit de propriété personnelle figurait aussi parmi les libertés de base de Rawls. La lecture de Rawls ne nous a pas permis, toutefois, de préciser la notion de droit de propriété et nous avons convenu d'en dire plus au moment d'étudier la théorie libertarienne.



Au nom de la liberté, le droit fondamental de chaque individu est pour les libertariens « le droit de chaque personne à la pleine propriété d'elle-même, des choses qu'elle a créées et de celles dont elle est devenue, par appropriation originelle, par achat ou par don, le légitime propriétaire » (Arnsperger & Van Parijs, 2003). Dès lors qu'elle y est *habilitée*, une personne possédant une propriété a un droit inviolable sur celle-ci. Selon la théorie de l'habilitation de Nozick (1988 : 189) :

*« Premièrement, une personne qui acquiert une possession en accord avec le principe de justice concernant l'acquisition est habilitée à cette possession. Deuxièmement, une personne qui acquiert une possession en accord avec le principe de justice gouvernant les transferts, de la part de quelqu'un d'autre habilité à cette possession, est habilitée à cette possession. Troisièmement, nul n'est habilité à une possession si ce n'est par application (répétée) des deux premières propositions. »*

Et Nozick (1988 : 194) ajoute :

*« Contrastant avec les principes de justice ou de résultat en tant que fin [tels les principes égalitaristes et utilitaristes], les principes historiques de justice prétendent que les circonstances passées ou les actions des gens peuvent créer des habilitations différentielles ou des défections différentielles envers les choses. »*

Ainsi les personnes peuvent posséder légitimement des biens et cette légitimité provient de la seule manière dont elles les ont acquis et dont ceux auprès de qui ils les ont acquis, les avaient acquis eux-mêmes auparavant. Que des personnes possèdent plus et d'autres moins, et quelle que soit l'état de la répartition des biens dans une société (égale ou non, équitable ou non), c'est la seule chose qui compte pour qualifier une société de juste.

Puisque les personnes disposent d'un droit inviolable sur la propriété personnelle et sur les propriétés acquises légitimement au nom des principes ci-dessus, les libertariens s'opposent donc à toute forme de travail forcé, assimilé à de l'esclavage (Sandel, 2010 : 58-74). Ils condamnent toute forme de taxation, assimilée à du travail forcé. Nozick (1988 : 53) ajoute qu'un gouvernement se doit d'être « scrupuleusement neutre face à ses citoyens ». Au nom des valeurs de liberté et de respect du droit de propriété personnelle, Nozick (1988 : 9) défend la thèse suivante :

*« un État minimal, qui se limite à des fonctions étroites de protection contre la force, le vol, la fraude, à l'application des contrats, et ainsi de suite, est justifié ; tout État un tant soit peu plus étendu enfreindra les droits des personnes libres de refuser d'accomplir certaines choses, et il n'est donc pas justifié ; enfin, l'État minimal est aussi vivifiant que juste »*

Dans la fabrique des villes, la notion de propriété est centrale puisqu'un projet urbain suppose des processus d'acquisition et de vente de foncier « non aménagé » puis de foncier « aménagé » (quand les travaux de viabilisation sont réalisés), de droits à construire, puis de surfaces construites, de logements, de cellules commerciales ou tertiaire : en bref de *propriétés* foncières et immobilières. Parmi ces modalités d'acquisition figure parfois le cas ultime de « l'expropriation pour cause d'utilité publique ». La Situation 24 y est consacrée.

#### **Situation 24 - Sur le respect de la propriété personnelle (le cas de l'expropriation)**

Dans le projet de Claytown, la municipalité, confortée par les échanges intervenus avec l'OPH, propriétaire de l'immeuble visé par le projet de démolition, et par les retours de quelques locataires habitants et des locataires commerçants, envisage sa démolition. L'OPH, propriétaire de la majeure partie de l'immeuble (sauf la cellule commerciale du pharmacien et le local de la mairie annexe), et les locataires (habitants et commerçants) semblent globalement favorables au projet de démolition. En revanche le pharmacien, propriétaire de son local commercial au rez-de-chaussée de l'immeuble, est quant à lui très défavorable au projet.

La municipalité entame une négociation foncière avec lui afin de lui exposer l'utilité publique du projet pour le quartier et les pistes de relocalisation de son commerce dans le projet une fois réalisé, afin de savoir s'il serait toutefois vendeur, et si le prix qu'elle est en mesure de proposer pourrait lui convenir. La discussion tourne court : le pharmacien s'estime dépossédé d'un bien acquis et transformé en une affaire à la fois florissante et utile au quartier, que le projet de démolition menace directement. Il ne sera pas vendeur à l'amiable, quel que soit le prix proposé. Une procédure d'expropriation pourrait devoir être mise en œuvre pour acquérir son local.

*Analyse* : L'opposition au projet du pharmacien menacé d'expropriation trouve pleinement sa légitimité dans une conception libertarienne de la justice, et plus particulièrement à travers le principe de respect de la propriété personnelle. La vente forcée du commerce, acquis par le commerçant grâce à ses *talents* et aux *revenus de son travail*, constitue une forme de violation de ce principe. Pour les libertariens, cette violation ne peut être justifiée que par les prérogatives de l'Etat minimal décrit par Nozick. Or ici l'expropriation ne se justifie pas par la nécessité de

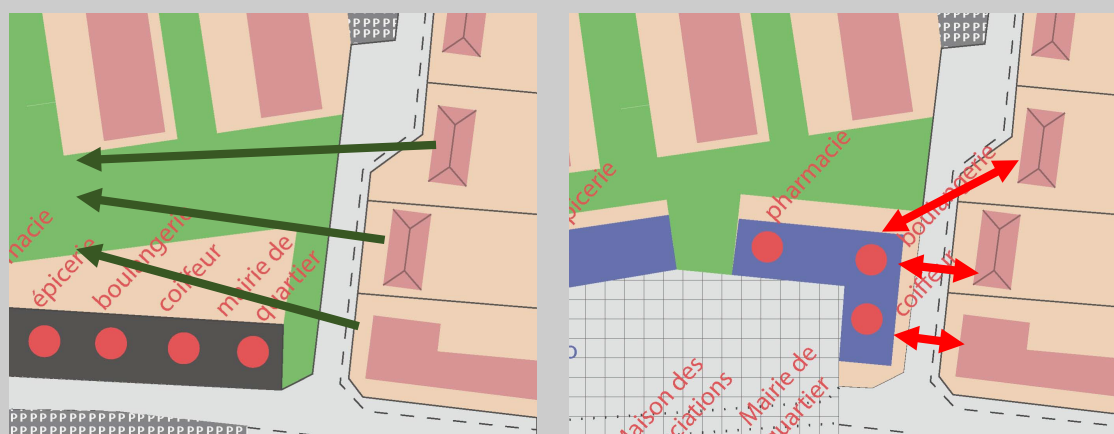
protéger les gens contre la force ou la fraude : elle apparaîtrait donc injustifiée. Dans un projet urbain, toute atteinte forcée à la propriété de biens immobiliers privés, le cas le plus caractérisé étant l'expropriation, irait à l'encontre du droit de propriété à la base de cette conception de la justice, en tant que violation du droit fondamental de tout individu, à disposer librement des biens qu'il possède après les avoir acquis de manière juste (sans fraude, sans coercition).

Autre type de revendication : les revendications de type NIMBY (pour « *not in my backyard* », ou « pas dans ma cour ») sont celles de parties prenantes opposées à un projet d'aménagement ou de construction, prévu à proximité de leur habitation et susceptible d'affecter leurs conditions de vie (vue, espaces verts, valeur foncière, etc.). Le terme est souvent utilisé de façon péjorative pour souligner l'égoïsme de parties prenantes porteuses de revendications d'intérêt personnel, au détriment d'un intérêt général qui les dépasserait (Campanella, 2011; H. Campbell, 2006; Donzelot & Epstein, 2006; Fainstein, 2000; Garde, 2004; Mancebo, 2007; Viel, 2014). Au-delà du bien immobilier dont ils sont juridiquement propriétaires, il est courant que des habitants s'approprient en effet, ou considèrent comme acquis, certains éléments de leur environnement : un paysage de qualité, un environnement calme, un espace public dont ils sont les seuls à avoir l'usage. La qualité de cet environnement se traduit souvent dans la valeur immobilière de leur propriété. A condition de considérer la propriété immobilière comme un tout comprenant aussi un cadre de vie, les revendications de type NIMBY ne trouvent-elles pas une forme de légitimation dans le principe de droit à la propriété personnelle ?

### **Situation 25 - Sur le respect de la propriété personnelle et le phénomène NIMBY**

Considérons la revendication des propriétaires de trois maisons du quartier, situées à proximité mais en retrait de l'immeuble à démolir, à une distance suffisante pour qu'elles soient protégées de toute ombre portée de l'immeuble et de tout vis-à-vis notoire. Avant le projet, ces maisons donnent sur un petit espace vert situé entre les maisons et le bâtiment à démolir. La nuisance visuelle, générée par l'immeuble, est réduite compte tenu de la distance suffisante et de la faible hauteur de l'immeuble (4 étages) et de la présence d'arbres entre l'immeuble et les maisons dans

l'espace vert. En outre le petit espace vert intermédiaire est approprié par les habitants des maisons, en ce qu'ils y assurent une partie des plantations et leur entretien de leur propre initiative, sans que cela gêne la collectivité, qui promeut d'ailleurs ce genre d'initiative.



Avant

Après

← Vue dégagée

↔ Plus grande covisibilité (nuisance visuelle essentiellement)

Le projet prévoit, en remplacement de l'immeuble démoli, deux immeubles de plus grande hauteur (5 étages), dont l'un empiètera sur l'espace vert le séparant des maisons et nécessitera de le supprimer. Le projet des deux nouveaux immeubles est conforme au règlement d'urbanisme de la municipalité, en respectant notamment les contraintes de distance minimale imposée vis-à-vis des parcelles voisines occupées par les maisons. Le projet a en outre été conçu de manière à limiter l'impact visuel de ces immeubles sur les maisons, en maintenant par exemple une distance suffisante pour permettre à chaque maison de bénéficier d'un ensoleillement naturel à toutes périodes de l'année, toutefois réduit par rapport à la situation antérieure le soir. Les maisons conserveront leur jardin privatif compris sur leurs parcelles, et demeureront des biens attractifs en cœur de quartier, mais leurs propriétaires craignent qu'elles perdent une partie de leur valeur immobilière, en plus de souffrir d'une nuisance visuelle qu'ils ne subissaient pas auparavant. Ils sont révoltés par le projet.

Il est vrai qu'à l'époque de l'acquisition des maisons, le projet de requalification du cœur de quartier de Claytown n'était pas connu, et personne ne présageait même qu'il puisse voir le jour.

Les propriétaires ont donc acheté un bien disposant d'un cadre de vie particulièrement qualitatif, disposant d'un jardin en ville (maintenu dans le projet), et bénéficiant d'un ensoleillement maximal depuis l'ouest (sans vis-à-vis), de la présence de l'espace vert entre elles et l'immeuble et de la proximité des commerces du cœur de quartier. Cette composante « cadre de vie » justifiait d'ailleurs le prix relativement élevé des maisons.

*Analyse* : Si les maisons acquises par leurs propriétaires l'ont été conformément à la théorie de l'habilitation de Nozick, ils possèdent un droit sur elles et, pourrait-on dire, sur ce qui en fait la valeur, dont le cadre de vie fait partie. Cela se traduit souvent concrètement dans la valeur immobilière du bien. Un logement disposant d'un cadre de vie de qualité (bien orienté, sans vis-à-vis, au bord de l'eau, au calme, etc.) aura une valeur immobilière supérieure à un logement identique (par sa surface, son architecture) mais situé dans un environnement de moindre qualité (moins bien orienté, face à un immeuble de taille plus importante, soumis à des nuisances sonores, etc.). A condition d'adopter une définition large de la notion de propriété, intégrant dans le cas présent l'ensemble des qualités inhérentes à une propriété foncière, dont la qualité de son environnement, les revendications de type NIMBY ne sont pas complètement dénuées de toute légitimité au nom du droit de propriété, même si le projet n'affecte pas leur propriété au sens juridique du terme. Dans le projet de Claytown, il conviendrait toutefois de vérifier si la construction d'un nouveau métro et la création d'une place publique ne sont pas autant d'atouts de nature à compenser la relative dégradation de l'environnement immédiat des maisons. De sorte d'ailleurs que la valeur immobilière des maisons ne s'en trouverait peut-être pas diminuée.

Bien que le principe de propriété légitime, dans une certaine mesure, les craintes couramment rencontrées de riverains vis-à-vis des incidences d'un projet sur leur cadre de vie, dont les revendications de type NIMBY, cet exemple permet toutefois de percevoir les limites de la légitimité de ce type de revendications, même à partir du principe de propriété personnelle. Elles trouvent une certaine forme de légitimité sur la base d'une interprétation un peu extrême du principe (en adoptant une définition de la propriété dépassant la stricte propriété légale d'un bien), et risquent de se trouver complètement dénuées de légitimité, lorsque ce principe de propriété sera mis en balance avec les principes de maximisation de l'utilité globale (dans un raisonnement utilitariste qui ne verra pas d'inconvénient à la réduction d'un avantage s'il permet

une maximisation de la somme globale des avantages), et surtout d'équité (dans un raisonnement rawlsien qui mettra en balance les avantages acquis par les plus démunis).

Ne découle-t-il pas aussi des principes libertariens que certaines formes de subvention publique à la réalisation d'un projet urbain constituent une violation du principe de respect de la propriété personnelle ?

### **Situation 26 - Sur le respect de la propriété personnelle et les subventions publiques**

Les dépenses effectuées par la municipalité pour réaliser le projet (l'acquisition de terrain auprès de certains propriétaires privés, les frais d'études, le coût des travaux pour la réalisation des espaces publics et pour le nouveau bâtiment des associations, etc.) ne sont pas compensées par les recettes attendues (la vente de charges foncières aux constructeurs des nouveaux bâtiments, les taxes attendues lors des permis de construire). Il en découle que la municipalité est amenée à verser une participation financière d'équilibre au projet, afin de couvrir ce déficit.

Le leader du parti de l'opposition au conseil municipal, issu d'un mouvement politique attaché aux idées libertariennes, s'insurge contre les subventions municipales qu'il juge démesurées pour ce projet, et exige que les ambitions du projet soient revues à la baisse. Il rappelle l'origine de ces subventions – l'impôt et les taxes – et suggère que l'argent dépensé pour ce projet spolie les contribuables.

*Analyse* : Dans cette situation le regard hostile du leader d'opposition est légitimé par des arguments libertariens, en tant que l'argent public provient de la taxation, donc d'une forme de violation de la propriété personnelle, dès lors que le projet ne vise pas la protection des individus.

Enfin, analysons un dernier type de revendications : la propriété personnelle inclut aussi le droit d'un individu à posséder les fruits de son travail et les produits de son talent. Dans le cadre des projets d'aménagement urbain, le maître d'ouvrage public est souvent amené à conclure des marchés publics de prestation intellectuelle avec des prestataires, dans lesquels il est convenu de leur rémunération.

### **Situation 27 - Sur le droit de propriété : propriété du travail et propriété intellectuelle**

L'urbaniste municipal gère le contrat de la municipalité avec l'équipe de conception urbaine Cité Design. Ce contrat est conclu sur la base d'une durée de 6 ans, éventuellement prorogeable. Au moment de sa signature initiale, le contrat est signé sur la base du prix proposé par Cité Design lors de la consultation par appel d'offres. Ce prix se décompose par missions prévues au contrat, avec un forfait par mission : un forfait pour les études préalables, un forfait pour les études pré-opérationnelles, un forfait pour les études de maîtrise d'œuvre des espaces publics, un forfait pour le suivi du chantier et un forfait pour le suivi des permis de construire déposés par des promoteurs privés dans le cadre du projet d'aménagement urbain. Ces coûts sont estimés sur la base du temps que l'équipe prévoit de consacrer à chaque mission et de la taille et de la nature de l'équipe qu'elle s'engage à y affecter.

Deux ans après la signature du contrat, les études préalables et les études pré-opérationnelles sont achevées. En ce qui concerne le devenir du bâtiment Wellington, la société Cité Design a testé plusieurs faisabilités opérationnelles avant que la municipalité vende le bâtiment à un acteur immobilier, dont (1) l'hypothèse de réhabilitation à l'identique du bâtiment ; (2) sa démolition puis reconstruction d'un bâtiment neuf ; et (3) la solution intermédiaire d'une conservation de la façade et d'une démolition-reconstruction du reste du bâtiment. La municipalité a retenu à l'issue des études pré-opérationnelles le scénario 3, jugeant dans un premier temps qu'il s'agissait du meilleur compromis entre respect du patrimoine et faisabilité économique. Elle a même vendu le bâtiment à la société Ter'Pat dans cette perspective.

Suite à la consultation de l'Architecte du patrimoine culturel, défavorable à ce scénario, la municipalité demande à Cité Design de réfléchir à un nouveau scénario. L'agence propose une solution innovante, consistant à permettre une extension en hauteur du bâtiment tout en réhabilitant et en conservant la partie historique du bâtiment sur laquelle s'appuie l'extension.

Le contrat initial entre la municipalité de Laville et la société Cité Design prévoit que le prestataire étudie dans le cadre de la mission « étude pré-opérationnelle », calculée sur une base forfaitaire (c'est-à-dire non variable), l'ensemble des scénarios nécessaires à la prise de décision. Cette décision finale n'a pas encore eu lieu, donc la municipalité est en droit d'exiger contractuellement (l'un des sous-types de capacité légale) que Cité Design produise cette faisabilité

sans modification du coût de l'étude. La société met en avant le fait que ce travail dépasse amplement ce qu'elle avait provisionné dans la somme initiale, et que, « tout travail méritant salaire », elle sollicite un avenant au contrat initial pour augmenter la rémunération correspondant à cette mission dans le marché. La municipalité se trouve devant le choix suivant : refuser l'avenant en exigeant l'application du contrat initial ou accepter l'avenant.

En outre le contrat prévoit que la propriété de l'ensemble des documents produits dans le cadre des études revienne à la collectivité. La collectivité est ainsi libre de reproduire et diffuser les éléments produits dans le cadre de l'étude selon sa volonté. Les lois sur la propriété intellectuelle stipulent toutefois que l'auteur d'un concept dispose d'un certain nombre de droits sur cette production intellectuelle, dont a minima celui d'être cité à chaque fois qu'une image du concept qu'il a développé est diffusée.

*Analyse* : Dans le cadre de la négociation relative à l'avenant, le prestataire est susceptible de mettre en avant des arguments parfaitement légitimés par la conception libertarienne de la justice : la propriété des produits de son travail. Ce principe inclut le droit fondamental de décider des modalités de transfert de ces produits vers d'autres personnes de manière volontaire (non coercitive). D'après ce principe, et sous réserve que le travail réalisé excède bien ce qui avait été convenu au contrat initial, il paraît légitime que le prestataire exige la signature d'un avenant permettant une rémunération supplémentaire, au titre du droit de propriété.

De même le droit de propriété intellectuelle, protégé par la loi, trouve une légitimité dans le principe de la propriété personnelle. En tant qu'il s'agit d'un droit acquis sur l'utilisation des produits de ses talents, ce droit est absolu et doit être protégé.

Contrairement aux trois mises en situation précédentes, cette quatrième mise en situation semble moins sujette à polémique. Il est même peu probable qu'une autre théorie de la justice contredise la légitimité du droit à la rémunération des produits de son travail et du droit de propriété intellectuelle, qui sont deux expressions du droit de propriété personnelle. Soit dit au passage, le droit de jouir des fruits de son travail est un droit qu'aurait tout aussi bien défendu le marxisme, une théorie éthique de la justice radicalement opposée à la théorie libertarienne. Cela ne fait que



renforcer l'idée que le droit de propriété personnelle constitue bien un type de revendication légitime (à différents niveaux) de certaines parties prenantes dans les projets urbains.

*Critique de la théorie libertarienne* : Au contraire des libertariens, Rawls (1987 : 93) considère que le « droit de posséder certaines formes de propriété » ne relève pas forcément des libertés de base (même si le droit de propriété personnelle est bien une liberté de base chez lui), et n'est donc pas nécessairement concerné par le principe prioritaire de la justice : le principe de liberté. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un principe important dans cette conception de la justice, en tant qu'il s'agit d'un droit a minima concerné par le deuxième principe de la théorie rawlsienne, le principe de différence. Cela n'est pas pour dire que le principe de Rawls tolérerait que le pharmacien soit perdant dans le projet sans compensation. Dans sa théorie, une action juste suppose en effet de vérifier le deuxième principe : le principe de différence. Selon ce principe une action juste doit être à l'avantage de tous, en particulier des plus défavorisés. Dit autrement, si elle doit privilégier les plus défavorisés, une action juste doit toutefois être à l'avantage de tous. Partant de ce postulat on pourrait considérer que l'expropriation est justifiée si les effets négatifs du projet sur le pharmacien sont compensés par des avantages positifs au moins égaux ou supérieurs (indemnités d'expropriation). Cet argument (résolument utilitariste) vaut sous réserve de considérer que la propriété du pharmacien est traduisible en un prix ; même si l'argument est discutable, on pourrait imaginer une autre forme de compensation (la fourniture d'un local équivalent, la garantie d'un emplacement stratégique ailleurs dans le quartier, etc.) conforme au deuxième principe de Rawls. Les libertariens ne partageraient pas toutefois cet argument, en considérant que le projet porte atteinte de manière inéluctablement injuste au droit de propriété du pharmacien.

Si les théories libertarienne et marxiste se rejoignent sur l'argument de la propriété du travail (chacun plaide pour que les produits du travail reviennent à ceux qui les ont produits), les deux théories se différencient toutefois de manière radicale sur la place du principe d'égalité. Alors que la théorie marxiste accorde au principe d'égalité un statut prédominant, celle-ci n'est pas essentielle chez les libertariens. « Les libertariens récusent [...] l'idée que la justice implique une égalité plus substantielle que l'égalité des droits » (Arnsperger & Van Parijs, 2003 : 41). De sorte que cette théorie est tout-à-fait compatible avec des inégalités de revenus et de richesse colossales.

Mais comme l'indique Arnsperger (2003 : 41), la critique la plus « insidieuse » du libéralisme est celle portant sur le principe même qu'elle promeut et qui fait son attrait : le principe de liberté. La parabole ci-dessous, reprise à Arnsperger, vise à démontrer que la liberté promue par les libéraux est une liberté purement formelle en l'absence des moyens indispensables à l'exercice effectif de cette liberté, et que le droit de propriété protégé par les libéraux n'a pas de portée réelle tant qu'il est considéré comme un principe fondamental et inviolable.

*« Quelle liberté ? La parabole de l'île*

*Sans qu'aucun des autres principes libéraux n'ait fait l'objet d'une violation quelconque, une île est devenue la propriété exclusive d'un seul de ses habitants. Chacun des autres habitants est le plein propriétaire de lui-même et aura peut-être, dans les variantes « de gauche », reçu un petit paiement, correspondant à sa part de la valeur marchande de la terre (à l'état brut). Il est néanmoins parfaitement possible que chacun d'entre eux n'ait pas d'autre option que de peiner seize heures par jour pour le propriétaire de l'île en échange de la maigre pitance qu'il daigne lui concéder. Si, en outre, celui-ci se pique de ne permettre aux agriculteurs de travailler sur ses terres que s'ils portent un chapeau rouge, sifflotent La Marseillaise ou s'abstiennent de prononcer le mot « liberté », la parfaite conformité aux principes libéraux ne s'en trouve aucunement altérée. Bien entendu, rien ne l'autorise à forcer les agriculteurs à travailler, ni du reste à les retenir dans l'île. Mais s'ils n'ont ni le moyen de trouver sur l'île une autre source de subsistance, ni celui de construire le bateau qui leur permettrait de s'en échapper, ce n'est pas son affaire, ni celle des libéraux : l'île n'en demeure pas moins, à leurs yeux, un paradigme de société libre ! »*

*(Arnsperger & Van Parijs, 2003 : 42)*

Nous avons vu que la force de l'approche par les capacités de Sen permet de dépasser cette limite de la théorie libérale, en reconnaissant les deux dimensions de la liberté, comme « possibilité » (nécessitant des moyens) et comme « processus » (la liberté formelle des libéraux), à travers la notion de capacité.

*Ce qu'il faut retenir* : Selon la conception de la justice dont on est porteur, la propriété de biens peut être considérée comme un droit fondamental (chez les libéraux) ou comme un droit secondaire (chez Rawls), ou comme une composante du renforcement des capacités d'un individu (chez Sen). Il n'en est pas moins présent dans ces trois conceptions de la justice et dans les trois cas, le principe éthique fondamental qui justifie l'instauration de ce droit de propriété, est le principe de **liberté**. La **propriété** constitue manifestement un type de revendication légitime dans le cadre des projets d'aménagement urbain, ce que confirment les situations vues dans cette

section, en particulier les situations 24 et 27. Pour la typologie en cours de construction, nous ne le distinguons pas toutefois comme une forme de revendication légitime en soi, fondamentalement distincte de celle de capabilité exprimée plus haut. Le droit de propriété en est simplement une composante.

### **8.3.6. MacIntyre et les communautariens : la préservation des liens communautaires**

*Présentation* : Au contraire des conceptions qualifiées de libérales (Kant, Rawls, Sen) ou libertariennes (Nozick), les conceptions généralement qualifiées de communautariennes, dont celles d'Alasdair MacIntyre et de Michael Sandel, ou de multiculturalistes, comme celle de Michael Walzer, postulent que les hommes ne sont pas si moralement libres que ne veulent le penser les premiers. En effet, ancrées dans leur histoire, les actions d'un être humain n'ont de sens qu'à travers un récit (*narrative*) de son existence. MacIntyre (1997 : 210) dit ainsi :

*« Une thèse centrale commence à se dégager : dans ses actions et dans ses pratiques, ainsi que dans ses fictions, l'homme est par essence un animal conteur d'histoires. [...] Mais la question principale ne porte pas sur la paternité des récits ; je ne peux répondre à la question 'Que dois-je faire ?' que si je peux répondre à la question précédente, 'De quelle histoire ou histoires fais-je partie ?' »*

Sans avoir été amenés à y consentir (le consentement étant l'une des expressions possibles de la liberté d'un individu selon les philosophes libéraux depuis Kant), l'homme est, selon ces conceptions communautariennes, lié par des obligations morales envers sa ou ses communautés (MacIntyre, 1997; Sandel, 2010). Ainsi pour MacIntyre (1997 : 201) :

*« I inherit from the past of my family, my city, my tribe, my nation, a variety of debts, inheritances, rightful expectations and obligations. These constitute the given of my life, my moral starting point. »*

Les communautés auxquelles peuvent appartenir les parties prenantes d'un projet urbain sont multiples : le cercle familial, le voisinage, les personnes du même âge, du même sexe, de la même culture religieuse ou ethnique, de la même profession, constituent autant de communautés. Les définitions géographiques telles la nation, la région, la ville, le quartier constituent aussi des communautés.

Dans la conception communautarienne, la notion d'intérêt général, défini comme l'expression d'une volonté générale qui serait partagée par tous les hommes rationnels, a peu de sens. Les communautariens lui préféreront la notion de « bien commun », « enraciné » dans une culture donnée, au sein duquel priment les valeurs de la communauté (Sandel, 2010). Dans une conception libérale, qui ne reconnaît pas l'importance des attachements communautaires, du moins en tant qu'attachements qui nous *lieraient* moralement, rien ne permet de justifier certaines obligations morales et politiques pourtant largement reconnues, comme la solidarité et la loyauté, la foi religieuse, la mémoire de l'histoire (Sandel, 2010 : 220). La solidarité est à comprendre comme une obligation morale envers ceux avec qui nous partageons une histoire (Sandel, 2010 : 225). Puisque nos degrés d'attachement aux diverses communautés auxquelles nous appartenons ne sont pas les mêmes, il ne s'agit pas d'une obligation que nous aurions avec tous les hommes au même degré.

La citoyenneté requiert selon Sandel une solidarité entre les membres d'une société. A ce titre, Sandel développe même un argument non sans rapport avec l'objet de cette thèse (les projets d'aménagement urbain), en faveur duquel la société américaine devrait réaliser des investissements massifs dans la réalisation d'équipements et d'espaces publics – qu'il oppose aux *gated communities* – afin de renforcer une citoyenneté démocratique partagée. Sandel (2010 : 267) dit ainsi à propos de la politique américaine :

*« An earlier generation made a massive investment in the federal highway program, which gave Americans unprecedented individual mobility and freedom, but also contributed to the reliance on the private automobile, suburban sprawl, environmental degradation, and living patterns corrosive to community. This generation could commit itself to an equally consequential investment in an infrastructure for civic renewal : public schools to which rich and poor alike would want to send their children ; Public transportation systems reliable enough to attract upscale commuters ; and public health clinics, playgrounds, parks, recreation centers, libraries, and museums that would, ideally at least, draw people out of their gated communities and into the common spaces of a shared democratic citizenship. »*

Si l'exigence de solidarité domine chez Sandel, l'exigence de tolérance devrait être toute aussi forte. Alors que la première concerne l'action d'un individu situé *au sein* de la communauté, vis-à-vis des autres membres de la communauté, celui de tolérance concerne l'action d'un individu situé *hors* de la communauté, vis-à-vis des membres de cette communauté. Si les principes

de solidarité et de tolérance diffèrent en ce qu'ils s'appliquent à l'action d'individus situés différemment (dans et hors de la communauté), ils commandent en revanche une attitude similaire de respect, voire de renforcement vis-à-vis des attachements communautaires (valeurs, traditions) au sein de cette communauté.

Dans les termes de MacIntyre (1997 : 216-217), ces exigences éthiques de solidarité et de tolérance sont proches d'une *vertu* importante qu'il décrit ainsi : « le sens des traditions auxquelles on appartient ou auxquelles on fait face ». Il précise la portée de cette vertu : « ces vertus [...] permettent à leur possesseur de rechercher à la fois leur propre bien et celui de la tradition dont ils sont porteurs ».

La conception multi-culturaliste de la justice défendue par Walzer (1997), qualifiée par l'auteur de théorie de « l'égalité complexe » postule quant à elle que « la justice repose sur la reconnaissance des identités culturelles et sur leur protection contre la domination » (Brennetot, 2010 : 77). Ces identités culturelles étant liées à autant de « sphères distributives » (celles du bien-être, de l'éducation, de l'argent et des marchandises, des liens de parenté et de l'amour, etc.) (Walzer, 1997). La tolérance y serait donc une valeur forte, définie comme « l'adéquation des différences culturelles et l'absence de hiérarchie entre elles ». Dans cette thèse, on voit bien apparaître à travers le principe de tolérance une exigence de neutralité.

Cette exigence de neutralité n'est pas sans contradiction avec la thèse de Sandel selon qui la recherche de neutralité de la part des gouvernements est soit impossible à atteindre, soit peu souhaitable car toute politique engage des valeurs (Sandel, 2010 : 243). C'est que la position adoptée par Sandel est celle d'un décideur situé dans la communauté (se devant à ce titre de promouvoir les valeurs de cette communauté) tandis que l'approche de Walzer est au contraire celle d'un décideur situé hors des communautés, se devant à ce titre de respecter de manière neutre les valeurs de ces communautés diverses. Pour Sandel au contraire, le décideur, situé dans la communauté, ne peut (et ne doit) pas être impartial.

Face au respect de la liberté et du droit de propriété, dont nous avons vu qu'ils étaient des principes permettant de légitimer certaines revendications des parties prenantes des projets urbains, que valent les revendications de liens communautaires ? La Situation 28 porte sur l'attachement d'une communauté à son histoire et à son patrimoine.

### **Situation 28 – Sur la solidarité communautaire (versus la liberté et le droit de propriété)**

Considérons le projet de vente du bâtiment Wellington à un investisseur privé. Le bâtiment est le dernier vestige d'une minoterie – qui produisait la farine de toute la ville encore un siècle plus tôt. L'immeuble est un des rares facteurs valorisant de l'identité du quartier, mais il est très dégradé et sa réhabilitation représente un coût prohibitif pour la municipalité. Pour pouvoir réaliser le projet, la municipalité prévoit vendre le bâtiment à un investisseur privé.

Dans un premier temps, les candidats qui se présentent n'envisagent pas d'autre solution que de raser le bâtiment pour en construire un autre. L'un d'entre eux, la société Ter-Pat, se dit ouvert à la conservation de la façade, mais propose de déconstruire complètement le reste du bâtiment et de reconstruire un bâtiment neuf à l'arrière, de sorte que la façade ne constituerait plus qu'un décor. En l'absence d'alternative, la municipalité finit par vendre le bien à la société Ter'Pat.

L'Architecte du patrimoine culturel, représentant de l'Etat en matière de préservation du patrimoine, n'est pas favorable au projet : il considère que la conservation de la seule façade constituerait une atteinte grave à la valeur patrimoniale du bâtiment, et par là une atteinte à la mémoire collective locale. Juridiquement son avis ne s'impose pas toutefois au propriétaire, car le bâtiment fait l'objet d'une identification au patrimoine bâti d'intérêt local (soumis à un simple avis de l'Architecte du patrimoine culturel) et non d'un classement au titre des monuments historiques (qui rendrait obligatoire l'acceptation du projet par l'Architecte du patrimoine culturel).

Le porteur de projet de la municipalité se trouve dans une situation inconfortable. D'un côté les arguments de l'Architecte du patrimoine culturel sont fondés. De l'autre, il sait que la société Ter'Pat, désormais propriétaire du bâtiment, dispose de la faculté à développer un projet, y compris à l'encontre de l'avis de l'Architecte du patrimoine culturel. Au nom de son droit de propriété, elle en a même une certaine légitimité d'un point de vue moral. Une discussion s'engage entre la municipalité et Ter'Pat, en lien avec l'Architecte du patrimoine culturel, pour trouver une solution. L'échange permet d'aboutir à la solution suivante : réhabiliter et conserver le bâtiment existant en conservant l'essentiel de la qualité architecturale et patrimoniale du lieu (les principes constructifs sont respectés, les façades et la cage d'escalier sont réhabilitées en conservant les matériaux d'origine), et surélever le bâtiment de deux étages, en retrait de l'alignement sur rue, dans une structure légère largement vitrée, contemporaine.

La société Ter'Pat est d'accord avec cette solution, car le surcoût lié à la réhabilitation est amorti par les recettes liées à la surface supplémentaire dont elle bénéficie dans l'extension. L'Architecte du patrimoine culturel donne un avis favorable au projet, au motif qu'il préserve la qualité patrimoniale de l'édifice et met en valeur sans la dénaturer la partie réhabilitée du bâtiment grâce à l'extension réalisée en hauteur.

*Analyse* : Dans cette situation<sup>12</sup>, le recours à l'Architecte du patrimoine culturel relève déjà d'arguments communautariens. Dans la situation ici décrite, son intervention vise en effet à préserver et mettre en valeur les éléments d'un récit (*narrative*) partagé par une communauté, en l'occurrence l'histoire ouvrière du quartier de Claytown, l'histoire des meuniers de Laville, etc. En imposant l'avis ou l'accord d'un Architecte du patrimoine culturel pour toute intervention sur un bâtiment reconnu comme ayant une valeur patrimoniale, l'État vise à promouvoir le respect de la culture et de l'histoire d'un territoire (ici le passé industriel du lieu), ainsi que les valeurs communes d'une région. A travers cette intervention, c'est la préservation de liens communautaire larges qui est promue : les liens au sein d'une ville ou d'un pays.

Maintenant, face aux principes d'efficacité et d'équité, dont nous avons vu qu'ils étaient des principes au fondement de la légitimité de parties prenantes dans des projets urbains, que dire des arguments communautariens ?

### **Situation 29 – Sur la solidarité au sein d'une communauté (versus l'équité et l'efficacité)**

Dans la situation décrite précédemment, considérons maintenant l'attente d'un groupe d'habitants du quartier, soutenus par l' élu du quartier membre du conseil municipal, revendiquant la réhabilitation du bâtiment par la municipalité et le maintien du bâtiment dans le patrimoine municipal, au motif que sa valeur patrimoniale dépasserait la seule préservation architecturale du

---

<sup>12</sup> (comme dans le cas général de l'intervention d'un architecte des bâtiments de France ou d'un architecte des monuments historiques en France)

bâtiment (qui serait assurée en cas de revente à un investisseur privé), mais intégrerait aussi une exigence pour la municipalité de le conserver dans le patrimoine public. Pour eux tout doit être mis en œuvre pour réhabiliter le bâtiment et l'ouvrir aux habitants du quartier. Ce bâtiment fait partie du bien commun des habitants du quartier ; il doit être ainsi préservé et son accès doit être permis à tous.

Procéder à cette réhabilitation coûteuse nécessiterait notamment, pour en amortir le coût, d'augmenter considérablement les loyers demandés aux associations qui occupent le bâtiment actuel. Certaines seraient très certainement contraintes de disparaître ou de se relocaliser en périphérie lointaine, faute de ressources financières et de disponibilité d'autres locaux abordables dans le cœur de quartier. Qu'à cela ne tienne, les partisans de la réhabilitation par la municipalité suggèrent que le bâtiment soit affecté à d'autres usages, par exemple à la nouvelle mairie de quartier. Inutile dans ce cas de bâtir un nouveau bâtiment à destination des associations et de la mairie annexe.

En débattant du projet avec le Maire et l'élus à l'urbanisme, l'élus du quartier légitime cet investissement de la collectivité sur la base d'un récit collectif et historique ancré dans des principes communautariens : la volonté de préservation et d'appropriation par les résidents de l'histoire de leur quartier, de sa culture, de son patrimoine. Le Maire et l'adjoint à l'urbanisme conviennent que la réhabilitation du bâtiment et sa conservation dans le patrimoine municipal constitueraient une solution souhaitable pour tous, mais rétorquent que le projet proposé représenterait un coût très important pour la municipalité au détriment d'autres quartiers et qu'il aurait pour effet de déloger des associations pourtant très impliquées dans le quartier, notamment au bénéfice des plus démunis, ce qui serait injuste.

*Analyse* : Les arguments portés par l'élus de quartier, lui-même habitant du quartier, en faveur de la réhabilitation du bâtiment par la municipalité, relèvent d'arguments communautariens. L'élus de quartier se montre *solidaire* des membres de la communauté du quartier à laquelle il appartient (en plus de les représenter). En convenant que la réhabilitation serait souhaitable, le Maire et l'adjoint à l'urbanisme font preuve de tolérance (selon qu'ils se trouvent à l'extérieur de la communauté) voire de solidarité (s'ils se trouvent à l'intérieur) vis-à-vis des revendications (communautariennes) en faveur de la conservation du bâtiment dans le patrimoine municipal.



Dans leur argumentation ils mettent toutefois en avant les principes d'efficacité (la revente est un moyen pour financer le reste du projet) et surtout d'équité (en réhabilitant le bâtiment, l'investissement municipal se ferait au détriment d'investissements dans d'autres quartiers, et l'augmentation des loyers serait de nature à déplacer des associations qui œuvrent à la réduction des inégalités dans le quartier).

Même si la décision finale, dans le cas présent, consiste à vendre le bâtiment, le recours à l'intervention de l'Architecte du patrimoine culturel, et le débat entre l' élu de quartier et le Maire, révèlent la légitimité des arguments d'origine communautarienne.

Les conceptions communautariennes de la justice ne sont pas sans incidence, d'une part, sur la nature des dispositifs de participation à mettre en place dans un projet d'aménagement urbain (pour entendre et prendre en compte les revendications d'attachements communautaires diverses) et, d'autre part, sur la nature des projets réalisés. Ainsi les objectifs souvent mis en avant dans les projets urbains contemporains, aussi divers que le renforcement du lien social, le développement de la participation communautaire, la préservation d'éléments d'un patrimoine local, et le respect de l'identité des lieux, sont autant d'objectifs grandement légitimés par une conception communautarienne de la justice.

*Critiques des théories communautariennes* : Une critique libérale des éthiques communautarienne consiste à dire que les communautariens présentent les libéraux en ayant recours à des oppositions non justifiées. La première oppose la priorité des droits et de la justice à la priorité du bien commun de la communauté. La seconde stipule que dans lors des processus de décision, on doit soit protéger l'autonomie, soit la décision communautaire (Beauchamp & Childress, 2009 : 360). Alors qu'en réalité selon les libéraux, l'héritage social est parfaitement assumé. Les individus et les groupes interprètent, modifient et remplacent parfois certaines traditions. Pour Beauchamp et Childress, cette approche libérale est entièrement compatible avec les intérêts des communautés. Ils citent le libéral Joel Feinberg (Beauchamp & Childress, 2009 : 361) :

*« it is impossible to think of human beings except as part of ongoing communities, defined by reciprocal bonds of obligation, common traditions, and institutions... the ideal [in liberal accounts] of the autonomous person is that of an authentic individual whose self-determination is as complete as is consistent with the requirement that he is, of course, a member of a community »*

Tout en reconnaissant la valeur de la vie en communauté, Beauchamp et Childress affirment toutefois que les communautés ne doivent pas déterminer à la place de l'individu ses objectifs ou altérer ses droits. L'une des raisons principales pour laquelle les théories politiques et morales libérales donnent aux droits une certaine prééminence est qu'ils doivent justement servir de boucliers contre l'intrusion et le contrôle communautaire sur l'individu (Beauchamp & Childress, 2009 : 361). Beauchamp et Childress reconnaissent finalement que les théories communautariennes ont permis aux libéraux, sans renoncer à leurs valeurs libérales, de redécouvrir l'importance des communautés, et de souligner, à juste titre, la nécessité de considérer les associations de voisinage, de créer du lien commun, de promouvoir les systèmes collectifs de santé publique, et de développer des objectifs nationaux (Beauchamp & Childress, 2009 : 361).

Une autre critique des thèses communautariennes porte sur les impasses auxquelles sont susceptibles de mener ces théories dans leur application concrète. Ainsi, si l'on privilégie l'appartenance à des communautés larges (la ville, la nation, l'humanité), les porteurs de projet se montreront sans doute prudents quant à l'étendue des pouvoirs conférés à des communautés plus petites (des associations de voisinage, des associations de riverains, les membres d'une communauté religieuse ou ethnique donnée au sein d'un territoire en comprenant d'autres) dont les intérêts communautaires particuliers risquent de porter atteinte aux intérêts communautaires plus larges. Si l'on considère, au contraire, que l'appartenance à des communautés plus larges présente moins d'enjeux dans un territoire spécifique (la prise en compte de ces communautés plus larges étant assurée au niveau des institutions et des lois), et que l'on privilégie le sentiment d'appartenance à des communautés plus petites (par exemple un quartier), ou l'appartenance à des communautés ethniques ou religieuses minoritaires, des porteurs de projet pourront être favorables à la mise en place de dispositifs accrus de « participation communautaire », allant jusqu'à des dispositifs de co-construction, voire de partage de la décision, afin de tenir compte au mieux des attentes propres à ces communautés. Il existe néanmoins un risque d'accorder une légitimité disproportionnée à certaines communautés.

Prenons l'exemple des *gated communities*<sup>13</sup>. Elles sont, dans une certaine mesure, légitimées par une conception communautarienne de la justice. Au nom de leur appartenance commune à un quartier entièrement privé, composé d'un certain nombre de demeures généralement identiques, et entouré d'un mur sécurisé, les occupants d'une *gated community* appartiennent à une forme de communauté partageant souvent des valeurs, dont celle de vouloir se sentir en sécurité, et souvent celle de partager des équipements communs adaptés au profil de ménages de la communauté (personnes retraitées ou jeunes familles par exemple). L'appartenance à une communauté de ce type permet à ses membres de définir en commun un certain nombre de règles qui s'imposent à la communauté, à travers les associations de propriétaires : règles de voisinage, règles d'urbanisme propres au quartier, etc. La légitimité accordée de fait à ces communautés dans la production urbaine – en témoigne leur essor au cours des deux dernières décennies<sup>14</sup> – a toutefois souvent pour effet d'isoler les occupants de ces quartiers des autres habitants de la ville, et de rejeter en quelque sorte l'histoire qu'ils partagent avec eux. Certaines *gated communities* nord-américaines se sont même totalement autonomisées, au point de se séparer en droit des municipalités auxquelles elles appartenaient, en intégrant par elles-mêmes leurs écoles, leurs équipements de proximité, leurs commerces... Il serait donc erroné de dire qu'une approche communautarienne légitimerait inconditionnellement les *gated communities*. Bien au contraire, nous avons vu dans l'approche de Sandel qu'il rejette les *gated communities* au nom de la citoyenneté démocratique partagée qu'il promeut. C'est qu'il se place résolument dans le cadre d'une communauté large à laquelle il appartient : en l'occurrence la nation américaine.

Cet exemple renforce encore l'idée évoquée ci-dessus selon laquelle les approches communautariennes peuvent mener à des conclusions très différentes, voire franchement divergentes, lors de leur mise en application dans les projets d'aménagement urbain. Ce constat est lié à la réalité suivante : notre appartenance simultanée à de multiples communautés. L'approche de Walzer, invoquant des sphères de justice « relativement autonomes » les unes par rapport aux autres,

---

<sup>13</sup> résidence fermée ou quartier fermé ou *gated community* : copropriété se présentant « sous la forme d'un regroupement de demeures, entouré par un mur ou un grillage et disposant d'équipements de protection — vidéosurveillance, gardiennage — qui l'isolent du tissu urbain ou rural environnant » (Wikipedia, article « Résidence fermée »)

<sup>14</sup> y compris au Canada et en France

essaie de donner corps à cette diversité et ces injonctions contradictoires à travers la notion d'égalité complexe.

*Ce qu'il faut retenir* : Même si les conceptions communautariennes n'aboutissent pas toutes aux mêmes conclusions (notamment en termes de neutralité des gouvernements), elles légitiment toutes certaines attentes en tant qu'elles sont ancrées dans une culture donnée : nous appellerons ces revendications légitimes celles « **d'attachements communautaires** » (les *valeurs d'une communauté*, les *identités culturelles*, les *liens*). En corollaire, les principes de **solidarité** au sein des communautés (pour une personne située à l'intérieur de la communauté) et de **tolérance** vis-à-vis des communautés (pour une personne située à l'extérieur) sont des principes forts de l'action au cœur de ces conceptions. Dans la perspective du porteur d'un projet d'aménagement urbain, et sur la base de ce qui précède, nous retiendrons donc qu'il existe deux types de revendications légitimes d'attachements communautaires. D'une part celles qui relèvent de communautés auxquelles le porteur de projet n'appartient pas personnellement, et parmi elles :

- Les **attachements de certaines communautés larges** (ethnies, religions)
- Les **attachements de certaines communautés réduites** (quartier, voisinage, famille)

La légitimité de ces revendications relève plutôt du principe de tolérance. D'autre part les revendications de d'attachements communautaires relevant de communautés auquel le porteur du projet appartient lui-même, et parmi elles :

- Les **attachements de certaines communautés larges** (nation, région, ville)

La légitimité de ces revendications relève plutôt du principe de solidarité.

### **8.3.7. Gilligan et les féministes : l'éthique du *care***

*Présentation* : Pour Carol Gilligan, philosophe et psychologue américaine féministe connue pour ses travaux sur l'éthique du *care* (ou « éthique de la sollicitude »), l'éthique de la justice et l'éthique du *care* sont « fondamentalement incompatibles » (Kymlicka, 1999 : 284). La première, historiquement caractérisée par la rationalité morale des hommes, diffère de la seconde, plutôt caractéristique de la sensibilité morale des femmes (moins reconnue dans la littérature

occidentale). L'éthique du *care* suggère que le recours à des principes abstraits de justice (souvent issus d'un raisonnement) est généralement inopérant, et que c'est au contraire en s'imprégnant d'une situation (et non en prenant de la distance par rapport à elle dans un objectif de neutralité) qu'on découvre la solution aux besoins en jeu (Kymlicka, 1999 : 290). Là où les principes extraits des théories éthiques de la justice, recensés précédemment, pèchent par leur impartialité en focalisant leur attention sur les droits et les obligations des êtres, l'éthique du *care* reconnaît la légitimité d'attentes qui, difficiles à justifier du point de vue de la raison, ne s'en ressentent pas moins comme parfaitement légitimes du point de vue des sentiments, d'une approche empathique, d'un sentiment de responsabilité vis-à-vis d'autrui (Gilligan & Laugier, 2008). Pour Gilligan (Gilligan & Laugier, 2008 : 40) :

*« Le problème moral est davantage provoqué par un conflit de responsabilités que par des droits incompatibles, et demande pour être résolu un mode de pensée plus contextuel et narratif que formel et abstrait. Cette conception de la morale se définit par une préoccupation [care] fondamentale du bien-être d'autrui et centre le développement moral sur la compréhension des responsabilités et des rapports humains ; alors que la morale conçue comme justice rattache le développement moral à la compréhension des droits et des règles. »*

L'éthique du *care* met ainsi en avant les « responsabilités » que des individus (non engagés par la loi ou le droit mais par les sentiments et les attachements) auraient vis-à-vis d'autres individus, notamment vis-à-vis des souffrances qu'ils subissent ou qu'ils sont susceptibles de subir. Dans ces théories « la souffrance subjective est une source d'obligation morale » pour les autres individus (Kymlicka, 1999 : 302). Cette obligation morale est beaucoup moins présente dans la plupart des théories occidentales de la justice pour lesquelles les émotions subjectives n'auraient aucune portée morale, car cela reviendrait à considérer que les personnes ne sont pas responsables d'elles-mêmes (portant ainsi atteinte à leur autonomie) (Kymlicka, 1999 : 306). En ce sens on pourrait se demander, avec Kymlicka (1999 : 307), si « l'éthique du *care* s'applique à nos relations avec les personnes dépendantes, tandis que l'éthique de la justice ne s'appliquerait qu'à nos relations avec des adultes autonomes ». Ainsi, Kymlicka (1999 : 309) reconnaît l'apport des théories de la justice, mais en pointe les limites :

*Les théoriciens de la justice ont construit des édifices impressionnants en raffinant les conceptions traditionnelles de l'équité et de la responsabilité. Mais, en perpétuant l'habitude séculaire de négliger les problèmes fondamentaux que soulève la prise en charge*

*des enfants et des personnes dépendantes, ces prouesses intellectuelles traduisent la dangereuse fragilité des prémisses sur lesquelles elles reposent.*

On reproche donc aux autres théories occidentales de la justice de ne pas accorder une importance suffisante à la dimension affective des rapports humains et à surestimer la capacité des individus à maîtriser leurs préférences, en privilégiant une approche neutre entre les citoyens. Au contraire, pour Tronto, « le principe du *care* est simplement : la personne est vulnérable » (Laugier & Paperman, 2008 : XXXV). Pour Beauchamp et Childress (2009), le *care* est une vertu ou un ensemble de vertus qui valorise des traits de caractère propres aux relations personnelles intimes, telles que la sympathie, la compassion, la fidélité et l'amour. La vertu de *care* requiert un ensemble de qualités morales, notamment l'empathie, la compréhension des circonstances de l'autre, de ses besoins et de ses sentiments (Beauchamp & Childress, 2009 : 36). Dans le domaine de la bioéthique, Beauchamp et Childress indique que le *care* est la vertu directrice fondamentale (*fundamental orienting virtue*) dont le développement est fortement imbriqué avec un certain nombre de « vertus focales » des professionnels de santé : la compassion (une attitude de regard attentif au bien-être d'autrui incluant une réponse émotionnelle de sympathie, de tendresse, et d'inconfort vis-à-vis de la souffrance de l'autre), le discernement (afin de comprendre les circonstances de l'autre telles que son attachement à être réconforté plutôt qu'à la préservation de son intimité, ou l'inverse), la loyauté ou la vertu d'être digne de confiance (*trustworthiness*), l'intégrité (la fidélité à nos convictions morales), et la faculté d'agir consciencieusement (*conscientiousness*). Y a-t-il de la place pour la compassion, ou le *care* dans l'attitude d'un porteur de projet ? La Situation 30 tente d'identifier des revendications qui seraient légitimées par ce principe.

### **Situation 30 – Sur le *care* (versus l'équité et les principes communautariens)**

Considérons le projet de démolition de l'immeuble du cœur de quartier de Claytown, justifié du point de vue de l'obsolescence du bâtiment, et rendu nécessaire en cas de réalisation de la station de métro, faute de place ailleurs dans le quartier. Le bailleur social, propriétaire de l'ensemble des logements, doit proposer, en partenariat avec la municipalité porteuse du projet, des solutions de relogement aux locataires qui les occupent. Une première option consiste à reloger provisoirement les habitants pendant la durée des travaux (5 ans) dans d'autres immeubles de la

ville, propriétés du bailleur social, dont certains seulement se trouvent dans le même quartier, puis à reloger l'ensemble des habitants dans le futur immeuble ensuite. Cette solution permet aux habitants attachés à leur quartier d'y demeurer ou de pouvoir y revenir, et trouve une certaine légitimité au regard des principes communautariens.

Une deuxième option consiste à proposer définitivement aux locataires un autre logement dans un autre quartier de la ville, immédiatement disponible. Le choix pourrait être laissé aux habitants, d'une option par rapport à l'autre en fonction de leur préférence, ce qui est de nature à satisfaire au principe de renforcement de leurs capacités. Dans une approche impartiale et rationnelle de ce sujet potentiellement sensible, on pourrait imaginer que le relogement des habitants soit géré par des échanges formels de courriers, basés sur des questionnaires impartiaux, permettant d'identifier la situation économique de chacun et ses préférences en matière de relocalisation, et que l'attribution des logements soit effectuée en fonction de règles équitables tenant compte de ces critères.

Si l'accompagnement se limite à ces deux options, le membre de l'équipe projet de Claytown issu du département de l'habitat au sein de la municipalité de Laville craint que le processus de relogement mène à des situations de traumatisme chez certains locataires fragiles. Si certains des locataires sont peut-être volontaires et favorables au projet (qui leur permettra d'habiter dans de meilleures conditions), d'autres, dont certaines personnes âgées par exemple, sont susceptibles de vivre cet événement comme un véritable déchirement, un traumatisme psychologique, une perte de repères. Afin de mieux appréhender les situations les plus fragiles, et d'accompagner ces personnes, il est envisagé de s'appuyer sur un accompagnement individuel à partir de rencontres systématiques. Le membre de l'équipe projet issu du département de l'Habitat, assure l'accompagnement des locataires de l'immeuble dans le processus de relogement.

Ainsi une personne âgée seule habitant l'immeuble depuis sa construction 60 ans auparavant, vivra probablement plus difficilement le relogement qu'un jeune étudiant emménagé récemment. Ses craintes vis-à-vis du déménagement, de l'éloignement possible de ses enfants s'ils habitent le quartier, sont autant d'attentes légitimes que seule une attention particulière (une attitude de *care* ou de sollicitude) permet de déceler.

*Analyse* : On pourrait arguer que l'accompagnement des locataires par la municipalité et le bailleur, à travers une attitude de *care*, est requise pour identifier les attentes légitimes, mais qu'elle ne remplace pas les principes ni ne constitue en tant que telle un nouveau principe. Par exemple, l'attention particulière de la personne désignée pour accompagner le relogement permettra de déceler qu'une personne âgée a des craintes par rapport au projet car il est susceptible de l'éloigner de sa famille (argument communautarien) et de lui faire perdre injustement un certain confort par rapport à sa situation actuelle, à la « démunir » de certains acquis dont elle bénéficie aujourd'hui (argument d'équité ou argument d'utilité). La sollicitude serait *a minima* une attitude permettant d'identifier des attentes légitimes au nom de principes de justice. Cet exemple justifie déjà de retenir le *care* comme une vertu permettant de reconnaître la légitimité de certaines attentes sensibles. Jusqu'ici le *care* n'est pas incompatible avec les principes de justice. Cependant la Situation 31 illustre une attente susceptible d'être satisfaite par une éthique du *care*, mais *a priori* incompatible avec une éthique de la justice basé sur le respect de l'autonomie.

### **Situation 31 – Sur le *care* (versus respect de l'autonomie)**

Considérons maintenant l'éviction du boulanger, de l'épicier, et du coiffeur de l'immeuble démolé. Les trois sont titulaires d'un bail à terme défini, ce qui permet au bailleur propriétaire de l'immeuble de ne pas reconduire les baux, et d'évincer les commerçants « à l'amiable » moyennant des indemnités d'éviction. Une entente est conclue avec le boulanger et l'épicier pour qu'ils soient relogés dans des locaux provisoires pendant la durée du chantier, et qu'ils soient prioritaires lors de l'attribution ensuite des nouvelles cellules commerciales des nouveaux immeubles, adressées sur la nouvelle place, à proximité immédiate de la station de métro. La perspective d'intégrer le nouveau bâtiment après travaux les convainc d'adhérer au projet et d'accepter cette relocalisation transitoire, qui constitue une période d'investissement en vue d'une situation meilleure ensuite.

En revanche, les échanges entre la municipalité et le coiffeur montrent qu'il doit partir à la retraite six mois après la date prévue de la démolition du bâtiment. Il souhaite naturellement poursuivre son activité jusqu'à l'âge officiel de la retraite en vue de pouvoir prétendre à une pension complète pendant sa retraite. L'hypothèse d'une relocalisation provisoire pourrait lui



être économiquement favorable car le local provisoire serait mis à disposition du coiffeur gratuitement par la municipalité, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite. En outre, la relocalisation provisoire devrait lui permettre de vendre aisément son fonds de commerce, au moment de prendre sa retraite, à un jeune coiffeur intéressé à terme par une relocalisation dans les nouveaux bâtiments. Un autre scénario pourrait consister à décaler de quelques mois le démarrage du chantier de démolition et à l'organiser de manière à maintenir le coiffeur dans son local jusqu'au départ en retraite, au risque de retarder la livraison de la place publique.

Le porteur de projet et l' élu municipal du quartier rencontrent le coiffeur pour discuter de la solution la plus favorable pour lui, compatible avec les objectifs de la collectivité. A travers cet accompagnement, ils constatent que le coiffeur, d'un naturel anxieux, est en proie à une très vive inquiétude vis-à-vis du projet de relocalisation. Au cours de la discussion, le fonctionnaire municipal et l' élu ressentent un certain degré de découragement chez le coiffeur. Son inquiétude paraît si paralysante qu'il semble ne pas parvenir à exprimer une préférence pour un scénario ou pour un autre. Il s'en remet d'ailleurs à la décision de la municipalité. L' élu de quartier éprouve une réelle compassion vis-à-vis de ce travailleur proche de la retraite, bouleversé par le projet et la perte de repères qu'il engendre. Il rassure le coiffeur en lui garantissant une prise en compte de cette inquiétude légitime. Il lui assure qu'il s'occupera personnellement de trouver une solution qui le satisfasse, en se donnant le temps nécessaire. Le coiffeur sait, de réputation, que l' élu du quartier est reconnu pour la sincérité de son engagement auprès des personnes du quartier en difficulté. C'est un homme qu'on dit intègre, fidèle à ses convictions, qui a la confiance d'une grande partie des habitants du quartier. La position de l' élu tend à le rassurer, même s'il ignore lui-même quelle solution lui serait la plus favorable.

Considérant la proximité de la date de départ en retraite du coiffeur, et le risque bien réel que ce dernier se décourage s'il est contraint de déménager avant cette date, l' élu municipal convainc son confrère élu à l'urbanisme de décaler le démarrage du chantier de démolition de quelques mois, et d'organiser le démarrage du chantier de manière à permettre au coiffeur de poursuivre son activité dans les mêmes conditions (dans son local actuel) jusqu'à son départ à la retraite, mettant par ailleurs en avant le fait que ce décalage n'aurait pas d'incidence significative sur le calendrier de la construction du métro. Consciencieusement il revient vers le coiffeur le lendemain pour lui faire part de cette proposition. Le coiffeur est touché par cette attention portée à

sa situation, donne son accord à cette proposition et remercie l' élu d' avoir « pris les devants » face à son angoisse et ses doutes, tout en sachant trouver la solution la plus favorable.

*Analyse* : De cette situation il faut retenir que les principes de justice (d' équité, de respect de l' autonomie ou de renforcement des capacités, de solidarité communautaire, de maximisation de l' utilité globale, d' intérêt général, de respect de la propriété de soi) ne suffisent pas toujours pour évaluer pleinement la légitimité des attentes de certaines parties prenantes, comme ici celle du coiffeur. Cette évaluation repose aussi sur une prise en compte de l' individu « porteur d' une histoire, d' une identité, et de dispositions affectives et émotionnelles spécifiques » (Kymlicka, 1999 : 294). Cette évaluation met ici en jeu la responsabilité directe des porteurs de projet – professionnels ou élus – envers des parties prenantes susceptibles de souffrir des effets du projet, en particulier des personnes qui, sans aller jusqu' à les qualifier de dépendantes, ne se trouvent pas dans les conditions d' un choix rationnel. On retrouve ici le principe de bienfaisance, défini par Beauchamp et Childress (2009 : 13) comme un ensemble de normes se rapportant au soulagement, à la diminution ou à la prévention des préjudices et à la procuration de bénéfices pour autrui. Ce principe a déjà été repéré plus tôt dans l' analyse du courant utilitariste, mais il est ici appliqué à autrui, un autre être humain en particulier, et non à la société dans son ensemble comme dans la théorie utilitariste.

Dans cette dernière situation, l' éthique du *care* ne se limite pas à une attitude permettant d' identifier des attentes afin de les traiter ensuite à partir de principes éthiques de justice tels que l' équité ou le renforcement des capacités ; elle permet aussi d' identifier des besoins ou des attentes légitimes – de nature plutôt sensibles – parfois difficile à justifier ou expliquer d' un point de vue rationnel à partir des principes éthiques de justice, et de trouver des solutions répondant aux besoins en jeu, dans le cadre d' une attitude bienveillante, de manière plus certaines qu' en cherchant à s' extraire de la situation particulière en ayant recours à des principes de justice trop abstraits. Compassion, empathie, bienveillance, sollicitude, attention, en un mot le *care*, associé aux vertus de sincérité, d' intégrité, de loyauté, sont ici des vertus importantes. S' il s' agit d' une éthique de la vertu (qui s' intéresse plus au caractère moral des personnes qu' aux principes susceptibles de guider l' action), il semble pourtant bien ici que l' éthique du *care* soit très liée au *principe* de bienfaisance.

*Critiques de l'éthique du care* : Certaines critiques émises par la théorie éthique du *care* à l'intention des philosophes de la justice ont été rejetées, dont celle selon laquelle leurs théories ne feraient pas la place nécessaire aux situations particulières, comme si le recours à des principes supposait de s'abstraire de la spécificité des situations et du bien-être d'autrui. Or certaines de ces théories morales n'excluent pas, voire requièrent, une sensibilité particulière aux situations contextuelles (Kymlicka, 1999 : 290). A ce titre Okin, rapporté par Kymlicka (1999 : 295), commente ainsi la position originelle à la base de la théorie de Rawls :

*« la position originelle exige qu'en tant que sujets moraux nous considérions comme d'égale importance aux nôtres les identités, les aspirations et les attachements de tous les autres individus, aussi différents qu'ils soient de nous-mêmes. Si nous, qui savons qui nous sommes, devons raisonner comme si nous étions dans la position originelle, nous devons développer de considérables capacités d'empathie et de communication avec les autres pour établir la nature de ces différences. Mais cela ne suffit pas pour alimenter notre sens de la justice. Sachant qui nous sommes, et quels sont nos intérêts et nos conceptions spécifiques, il nous faut également être capables de manifester un haut degré de bienveillance ; notre sollicitude [care] doit s'adresser à tout un chacun tout autant qu'à nous-mêmes »*

Ainsi, il poursuit (Kymlicka, 1999 : 295) :

*« La théorie rawlsienne de la justice dépend elle-même fondamentalement de la capacité des sujets moraux de se sentir concernés par autrui et de lui manifester leur sollicitude, en particulier quand autrui est extrêmement différent d'eux. »*

Kymlicka (1999 : 295) ajoute :

*« Les partisans de l'éthique de la sollicitude [care] disent souvent que la résolution des conflits 'devrait passer par le mode de raisonnement inductif et contextuel qui caractérise notre capacité de nous mettre à la place d'autrui'. Mais c'est là précisément ce que la position originelle exige de nous »*

Il n'y aurait pas de contradiction entre une éthique du *care* mettant l'accent sur les sentiments et la sensibilité aux situations et l'éthique de la justice comme équité, même si l'accent est mis sur les principes et le raisonnement rationnel. De même pour Sen (2010 : 22), « il n'existe [...] aucun conflit irrémédiable entre la raison et le sentiment ; de très bons arguments incitent à laisser un espace aux émotions ». Si la prise en compte des situations particulières n'est pas un critère de distinction forte entre les théories éthiques de la justice et l'éthique du *care*, il est indéniable toutefois que la *place* des sentiments est plus importante dans l'éthique du *care*, que

dans la plupart des théories étudiées auparavant, où les principes d'impartialité et de neutralité prédominent pour qualifier une action juste. Ainsi même quand il décrit le bonheur, Rawls (1987 : 592), fait peu de place aux sentiments :

*« Quelqu'un est [...] heureux quand il réalise avec succès son projet rationnel de vie et qu'il est confiant à juste titre dans les résultats de ses efforts. On peut dire qu'il s'approche du bonheur absolu dans la mesure où les conditions sont suprêmement favorables et où sa vie est complète. »*

Enfin une autre critique porte sur les limites d'une théorie éthique axée sur la sollicitude :

*« nos ressources en matière de sollicitude sont limitées [...] nous ne pouvons manifester la même sollicitude à tout un chacun, ni accomplir tout ce que la sollicitude nous suggérerait de faire. Nous avons besoin de directives morales pour hiérarchiser nos priorités. »* (Kymlicka, 1999 : 290)

Cette thèse résonne tout particulièrement dans le contexte des projets d'aménagement urbain, où les parties prenantes potentiellement affectées sont souvent nombreuses et diverses. Agir avec *care* dans la conduite des projets urbains requiert des processus adaptés. Outre le fait d'être une faculté morale que tous n'avons sans doute pas au même degré, le *care* demande du temps et des moyens. Le temps de rencontrer les parties prenantes potentiellement impactées, le temps de discuter avec elles, le temps de les comprendre, le temps et les moyens de prendre des dispositions pour tenir compte de leurs attentes particulières et néanmoins légitimes. Or les injonctions, souvent tout aussi fortes, de délivrer les projets à l'intérieur d'échéances maîtrisées, dans des budgets contraints, peuvent apparaître souvent contradictoires avec les exigences du *care*. Pourtant, ce sont des exigences légitimées par des principes d'efficacité, dont nous avons vu qu'ils n'étaient pas dénués de légitimité, quand ils sont subordonnés à des objectifs éthiques (l'exigence d'un résultat qui permettra une répartition des avantages sociaux plus équitable par exemple). Cette critique conforte la position selon laquelle le porteur de projet a aussi besoin de principes pour hiérarchiser les niveaux de prise en compte de chaque partie prenante, compte-tenu de l'impossibilité dans laquelle il se trouve d'accorder le même niveau d'attention à toutes les parties prenantes en présence.

*Ce qu'il faut retenir* : Ces critiques ne disqualifient pas toutefois la pertinence de l'éthique du *care* dans l'analyse des projets urbains. Au contraire, la conduite d'un projet urbain peut parfois se traduire par des situations moralement complexes, requérant une attention particulière vis-à-

vis de certaines parties prenantes, situations qui paraissent difficiles à traiter par le seul recours aux principes moraux de justice évoqués précédemment. Le *care* légitime notamment les attentes de parties prenantes particulièrement touchées par les projets, qu'elles soient confrontées à des situations portant atteinte à leur autonomie (l'expropriation, l'éviction de leur logement ou de leur commerce, le relogement), ou de manière générale toute situation susceptible d'avoir un impact sur leur état psychologique et de les fragiliser. Le *care* légitime aussi l'attention pouvant être portée à des personnes dépendantes ou dans l'impossibilité d'effectuer des choix rationnels, par exemple les enfants, les personnes souffrant de certains handicaps mentaux, ou tout simplement des personnes naturellement sensibles ou rendues particulièrement vulnérables.

Dans le cadre des projets urbains, le *care* constitue bien une vertu (à défaut d'un principe ?) permettant d'orienter l'évaluation de la légitimité de certaines parties prenantes au sein de projets d'aménagement urbain, en particulier quand il s'agit de personnes dépendantes particulièrement affectées par le projet. A ce titre la vertu de *care* est fortement imbriquée avec le principe de **bienfaisance**, et le **bien-être d'autrui** constitue la revendication légitimée par cette vertu et ce principe.

### 8.3.8. Leopold et les éthiciens de l'environnement : le respect de l'environnement

*Présentation* : *Walden ou la vie dans les bois* (*Walden ; Or, Life in the woods*) de Henry David Thoreau, publié pour la première fois en 1864, et *Almanach d'un comté des sables* (*A Sand County Almanac*) d'Aldo Leopold, publié en 1949, constituent des textes fondateurs de la pensée écologiste. Dans le premier, Thoreau (2013) développe une éthique qui revendique le retour à la nature comme source d'inspiration morale. Dans le second, Leopold développe une éthique de la protection de l'environnement, à travers sa thèse : « *A thing is right when it tends to preserve the integrity, stability, and beauty of the biotic community. It is wrong when it tends otherwise.* »<sup>15</sup> (Leopold, 1970 : 262). Bien qu'il ne s'agisse pas en tant que telle d'une théorie éthique

---

<sup>15</sup> « Une chose est juste lorsqu'elle tend à préserver l'intégrité, la stabilité et la beauté de la communauté biotique. Elle est injuste lorsqu'elle tend à l'inverse »

de la justice appartenant au corpus habituel des philosophies politiques (ce pourquoi l'ouvrage de Leopold n'apparaît pas dans les théories de la justice recensées par les auteurs sur lesquels nous nous appuyons), il ne s'agit pas ici d'une éthique de la justice des hommes entre eux, mais d'une éthique de la justice entre les hommes et la nature (au moins en apparence).

C'est toutefois dans les années 1960 que se développèrent les premiers mouvements réclamant la prise en compte de la préoccupation environnementale, une dimension jusque-là négligée dans l'acte de faire la ville (Brown, 2006). Les éthiques environnementales prennent de l'ampleur vers la fin des années 1980. Elles se déclinent en plusieurs courants, qui se caractérisent tous par une remise en question de l'anthropocentrisme, dont deux des plus importants sont (1) l'éthique animale de Peter Singer (1995), caractérisée par un antispécisme qui rejette l'idée que les intérêts humains devraient avoir plus d'importance que ceux des animaux (nous n'en dirons pas plus sur cette éthique sans rapport direct avec les projets urbains), et (2) l'écologie profonde (*deep ecology*) fondée par Arne Naess (1973). L'éthique de la terre (*land ethics*) de John Baird Callicott (Callicott, 1989; Callicott & Lanaspéze, 2010) appartient à ce deuxième courant. Ce dernier, considéré comme le père de l'éthique environnementale aux Etats-Unis, prend comme postulat la thèse d'Aldo Leopold. Il défend l'idée que l'homme appartient à une communauté biotique, un « tout » dont la valeur est en elle-même considérable d'un point de vue moral, de sorte qu'il est de notre devoir de la respecter et d'en assurer la pérennité.

Bien que Michel Serres n'utilise à aucun moment le terme d'écologie dans son livre intitulé *Le Contrat Naturel*, la thèse qu'il y défend relève de l'écologie profonde (Serres, 1990). Son ouvrage paraît une année où ce thème de l'écologie commence à prendre une importance inédite, trois ans après le rapport Brundtland *Our Common Future* de 1987, un an après la parution de *in defense of the land ethic* de Callicott, deux ans avant le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, auquel Serres a participé. Dans une approche de philosophie du contrat, Michel Serres s'interroge sur le rapport des hommes à la Nature. Il propose la mise en place d'un contrat naturel entre les hommes et la nature, dont la nécessité est à la fois occultée et rendue urgente par les modes de vie et les activités de l'humanité contemporaine, potentiellement destructrices de notre planète. Pour Michel Serres, le contrat social à la base des sociétés humaines ne suffit plus. Selon lui les hommes doivent nouer un lien nouveau avec tous les êtres vivants et les objets inertes, c'est-à-dire la Nature, qui doit être désormais considérée comme un sujet de droit. Il

appelle ce lien nouveau le Contrat Naturel : « au contrat exclusivement social ajouter la passation d'un contrat naturel de symbiose et de réciprocité » (Serres, 1990 : 67). Dans un tel contrat l'homme n'est plus un parasite mais devient le « symbiote » de la Nature :

*« Le symbiote admet le droit de l'hôte [la Terre], alors que le parasite – notre statut actuel – condamne à mort celui qu'il pille et qu'il habite sans prendre conscience qu'à terme il se condamne lui-même à disparaître ».*

Les projets urbains ont de toute évidence un impact sur l'environnement. En témoigne le recours de plus en plus courant aux études d'impact environnemental (*environmental impact assessment*) rendues obligatoires dans la plupart des pays européens. Les revendications en faveur de la préservation de l'environnement sont-elles, au même titre que les revendications sociales, un type de revendications légitimes des parties prenantes des projets d'aménagement urbain ?

### **Situation 32 – Sur la préservation de l'environnement (versus l'équité)**

Le tracé du métro impose de faire un choix entre une implantation du métro au cœur du quartier défavorisé de Claytown, ou au cœur du quartier voisin, plus aisé et plus peuplé, lui aussi situé dans le faisceau identifié pour le passage de la ligne de métro. Pour des raisons de faisabilité technique et économique, le métro ne pourra pas desservir les deux quartiers. Il est connu que l'impact du nouveau métro sera très positif d'un point de vue environnemental, car on estime qu'il permettra de réduire les déplacements automobiles des résidents des quartiers desservis d'environ 30 %, et par voie de conséquence de réduire d'autant la pollution générée par ces déplacements automobiles disparus. Une association de défense de l'environnement, l'association Paix verte, plaide pour positionner la station non pas dans le quartier de Claytown, mais plutôt dans le quartier voisin, plus aisé et plus peuplé, considérant le fait que l'impact environnemental, en termes de réduction du trafic automobile, sera sensiblement plus favorable dans cette seconde hypothèse. De surcroît à Claytown, l'enjeu de la réduction du trafic automobile n'est pas aussi fort puisque les gens possèdent moins de voitures par ménage (car ils ont moins de moyens financiers pour s'en procurer).

La société Métro, et plus particulièrement les élus siégeant à son conseil d'administration, doivent faire un choix. Ils savent que le choix devra être argumenté dans le cadre de l'étude d'impact environnemental requise avant la validation du projet. Ils savent aussi que cette étude devra

être adressée à l'Autorité en charge de la protection de l'environnement, qui émettra un avis sur cette étude d'impact (avec un risque plus important qu'il soit défavorable si le choix de Claytown est retenu). Ensuite le projet, accompagné de son étude d'impact et de l'avis de l'Autorité environnementale, sera soumis à une enquête publique au cours de laquelle les citoyens pourront faire part de leurs commentaires, et dont la société Métro devra tenir compte (la loi l'impose). Il faut donc que l'argumentaire en faveur d'une localisation dans un quartier ou dans l'autre soit convaincant. Certains élus siégeant au conseil d'administration – notamment quelques élus écologistes et les élus des communes voisines – sont favorables au positionnement dans le quartier voisin de celui de Claytown : ils mettent essentiellement en avant des arguments environnementaux. D'autres élus – notamment des élus de Laville – plaident pour un positionnement de la station dans le quartier de Claytown, et mettent en avant des arguments d'équité (en résumé : les populations modestes du quartier ont plus besoin d'un moyen de transport public efficace que les habitants plus aisés du quartier voisin). Chaque camp sait que si le choix est contesté par l'Autorité environnementale de l'État puis à l'enquête publique, le projet devra être revu et le projet sera considérablement retardé.

Les élus votent : la station de métro sera positionnée dans le quartier de Claytown.

*Analyse* : Considérant la menace environnementale constitué par une augmentation du trafic automobile, le principe de la préservation de l'environnement peut apparaître prépondérant à certains – dont l'association Paix verte et certains élus – par rapport aux autres principes évoqués, dont celui d'équité. Face à eux, d'autres élus et d'autres parties prenantes du projet pourront trouver plus légitimes de desservir prioritairement le quartier de Claytown, pour des motifs d'équité sociale. Quel que soit le choix retenu, l'existence même d'un débat montre que les attentes relevant de la protection de l'environnement jouissent d'une forte légitimité. Quelles sont cependant les motivations profondes des parties prenantes mettant en avant des arguments environnementaux ? Leurs revendications – légitimes dans les deux cas – portent-elle plutôt sur une préservation de la nature comme fin en soi, ou comme un moyen en vue d'autre chose ?

*Critique de l'éthique environnementale* : Le philosophe Luc Ferry a reproché à Michel Serres et aux théoriciens de l'écologie profonde d'être antihumanistes, en voulant personnifier la nature et lui conférer des droits, au même titre que les hommes, et la considérer comme une fin en soi



(Ferry, 1995). Mais Serres rejette cette accusation. Le terme de « contrat » induit en erreur. En réalité ce contrat proposé par Serres n'est pas vraiment un contrat entre l'Homme et la Nature mais plutôt un contrat entre les hommes qui décident en commun de protéger la Terre, leur habitat. La qualification par Serres de la nature comme le sujet d'un contrat serait donc une fiction. Effectivement tout se passe comme si on signait un contrat avec la nature. Les catastrophes naturelles, c'est comme si la Nature revendiquait ses droits. Mais c'est un sujet de droit fictif. Il n'empêche que Serres semble bien considérer la préservation de la Nature comme une fin en soi. Au contraire, Luc Ferry promeut un mouvement environnementaliste, de nature démocratique, visant la protection des intérêts bien compris de l'homme à travers la protection de la nature. Dans le cadre de ce mouvement, la nature n'a pas de valeur morale en soi mais elle doit être protégée car son saccage est dangereux pour l'homme (Ferry, 1995).

*Ce qu'il faut retenir* : Quelle que soit l'approche des éthiques de l'environnement, anthropocentrique ou non, il ressort que la préservation de la Nature est bien un type de revendication légitime dans les projets d'aménagement urbain. Nous approfondirons dans la discussion (section 9.2.5) la place de la préservation de l'environnement parmi les revendications légitimes des parties prenantes d'un projet d'aménagement urbain, notamment à partir du concept de développement durable. Cette discussion permettra de creuser la question de savoir si la préservation de l'environnement est une fin en soi ou un moyen en vue d'autre chose. A ce stade nous retenons provisoirement la **responsabilité environnementale** comme un principe d'action important, et la **préservation de l'environnement** comme la revendication légitime associée à ce principe.

## 8.4. Synthèse : typologie des attentes légitimes

La confrontation des principes éthiques issus des théories éthiques a permis de préciser les légitimités en présence dans les projets d'aménagement urbain, relatives aux attentes des parties prenantes. Le Tableau XVII fait la synthèse des formes de légitimité repérées, illustrées par les exemples extraits des mises en situation.

**Tableau XVII Légitimités relatives aux attentes des parties prenantes**

Principes éthiques	Attentes légitimes	Quelques manifestations de ces légitimités dans le projet de Claytown (plus quelques études de cas auxquelles nous avons fait référence)
L'utilitarisme (utilité globale)	Bien-être global	Les revendications pour l'amélioration du cadre de vie, le renforcement des équipements de santé du quartier, le maintien des emplois, l'amélioration des transports. L'ensemble des avantages socio-économiques aboutissant à une somme maximale de satisfactions.
La volonté générale	Intérêt général	Les attentes de production de nouveaux logements à l'échelle de la ville pour accueillir de nouvelles populations, de limitation de l'étalement urbain...
	Libertés de base	Les attentes des citoyens de Laville et du quartier de pouvoir s'exprimer librement sur le projet à travers des médias favorisant la liberté d'expression : site internet, réunions publiques, ateliers citoyens... (liberté d'expression)
	Autonomie	L'attente de la municipalité que ses prestataires soient en capacité d'impliquer les habitants dans les choix qui seront effectués, notamment à travers la conduite d'ateliers participatifs
Le respect de la liberté	Capabilités	Les capabilités renforcées des personnes âgées lorsqu'elles disposeront d'un logement équipé favorisant leur autonomie (liberté comme possibilité)
		Les capabilités renforcées des personnes âgées lorsqu'elles participent aux choix d'un mobilier urbain adapté, à la définition des espaces publics (liberté comme processus)
	Propriété	La propriété d'un bien immobilier (celle du pharmacien menacé d'expropriation) La propriété intellectuelle des concepts d'aménagement développés par Cité Design La propriété de son travail (exigeant une juste rémunération) pour les professionnels
L'équité	Avantages socio-économiques	La revendication des associations d'obtenir un local associatif en fonction de leurs utilités sociales respectives (au bénéfice de celle qui apporte le plus aux plus défavorisés) La revendication que le métro desserve Claytown, car il s'agit d'un quartier « défavorisé »
	Chances d'accès aux positions sociales	Les revendications pour l'amélioration la mobilité des habitants du quartier, leur permettant d'accéder plus facilement aux zones d'emploi, au centre-ville Les revendications pour le développement d'espaces publics de proximité plus qualitatifs pour contrer le phénomène de stigmatisation négative de ce quartier
La solidarité (et tolérance)	Attache-ments communautaires	La revendication de l'Architecte du patrimoine culturel et des habitants du quartier en faveur de la préservation du bâtiment patrimonial La revendication de citoyens opposés à une <i>gated community</i> , car elle menace les valeurs de solidarité entre citoyens d'une même municipalité (attachements de communautés larges)
Le <i>care</i> (bienfaisance pour autrui)	Bien-être d'autrui	L'attention portée au risque de traumatisme pour des personnes fragiles (personnes âgées) L'attention portée à l'inquiétude de parties prenantes particulièrement impactées par un projet urbain, comme le coiffeur de Claytown, proche de son départ à la retraite
La responsabilité environnementale	Préservation de l'environnement	L'attente de la municipalité d'innovation en matière de desserte énergétique des bâtiments L'attente que le projet de métro et le développement de cheminements piétons contribuent à réduire la part des déplacements en voiture dans la Ville et la pollution associée

# Chapitre 9 - DISCUSSION

## 9.1. Les capacités d'action légitimes des parties prenantes

Le chapitre 7 a permis de faire ressortir un certain nombre de principes de légitimation des parties prenantes des projets d'aménagement urbain, au regard de leurs capacités à agir sur le projet, et les manifestations correspondantes de ces légitimités : la représentativité, les capacités légales, le renom, les ressources matérielles et financières, les compétences et l'expertise, la créativité et l'inspiration. Mais ce chapitre n'a pas permis pour l'instant de préciser la nature des normes qui sous-tendent ces capacités d'action légitimes, dans la perspective d'un porteur de projet. Ces légitimités relèvent-elles de normes éthiques ou d'efficacité ?

Nous défendons la thèse que ces légitimités relèvent essentiellement du principe d'efficacité. En effet, ne pas tenir compte des parties prenantes qui disposent de ces atouts pourrait entraver la bonne réalisation du projet, ainsi que les mises en situation du chapitre 7 le démontrent. Ne pas tenir compte des élus ou des représentants de collectifs d'habitants ou de locataires, disposant de l'atout de représentativité, pourrait avoir des conséquences désastreuses sur la bonne réalisation du projet, car ceux-ci pourraient user de cet atout pour faire obstacle au projet en mobilisant les membres qu'ils représentent. De même un projet ne peut aboutir sans acteurs disposant de ressources pour le financer, sans professionnels en capacité de concevoir de nouveaux espaces et les construire, etc. La prise en compte des parties prenantes disposant de ces atouts répond donc à une approche instrumentale et à un impératif hypothétique : « en tant que porteur du projet, si je veux que le projet aboutisse, je dois tenir compte de ces parties prenantes ». Mais les parties prenantes disposant de ces atouts ne sont-elles légitimes qu'au titre de l'efficacité du projet ?

Nous allons voir que les atouts de représentativité et de capacités légales sont aussi légitimés par une norme éthique. Ainsi la mise en situation relative à l'atout de représentativité (Situation 4), issu de la  *cité civique* , a montré que la personne disposant de cet atout était légitime au nom de la volonté générale, un principe éthique par ailleurs rencontré dans les théories de la justice,

plus précisément dans les théories du contrat. Dans la perspective d'un porteur de projet, nous avons vu dans la Situation 1 que la prise en compte de ces parties prenantes pouvait s'imposer au terme d'un raisonnement éthique du type : « quelle que soit mon appréciation personnelle de la solution retenue par les élus, je la respecte car les élus sont légitimes – en tant que représentants des citoyens – pour décider ». Ainsi, pour peu que l'élu ne trahisse pas les citoyens qu'il est censé représenter, il présente une certaine légitimité d'un point de vue éthique. Mais en vertu de quelle valeur éthique, de quel principe parmi ceux que nous avons identifiés dans cette étude ? Nous défendons la thèse qu'il s'agit du principe de respect de la liberté. Cette affirmation peut être éclairée par la notion de contrôle direct et de contrôle indirect proposée par Sen. Le *contrôle direct* est la capacité qu'une personne a, « par ses actes propres, [de] faire aboutir ses choix au résultat escompté » (Sen, 2010 : 362). Un acte réalisé par contrôle direct est donc l'expression la plus évidente de l'exercice de sa liberté par une partie prenante d'un projet (via la participation directe à un dispositif de co-construction par exemple). Mais Sen met en avant l'idée qu'une personne peut exercer ses libertés en société par d'autres processus que le contrôle direct : le « pouvoir indirect ». Il dit : « Parmi les libertés que nous exerçons en société, beaucoup passent par un autre processus que le contrôle direct » (Sen, 2010 : 363). Bien que Sen n'y fasse pas référence explicitement, ce raisonnement semble parfaitement transposable à la liberté qu'exercent des citoyens via les décisions que prennent leurs élus – ou tout être représentatif.

Un argument identique peut être utilisé pour confirmer la légitimité des parties prenantes disposant de capacités légales, d'un point de vue éthique. La loi et les règles qui en découlent étant l'expression de la volonté générale (en théorie du moins), principe supérieur commun de la *citè civique*, il en découle là aussi que les parties prenantes disposant de cet atout disposent incontestablement d'une légitimité ancrée dans une norme éthique. La norme éthique sous-jacente est là aussi le respect de la liberté, de la même façon que pour l'atout de représentativité. Les lois, en tant qu'elles sont élaborées par des êtres représentatifs, découlent aussi de l'exercice, dans le cadre d'un contrôle indirect, de la liberté des citoyens du territoire auquel s'appliquent lesdites lois (dont les parties prenantes du projet urbain).

La représentativité de certains élus, et *a fortiori* de représentants de groupes plus locaux, peut parfois être contestée, mais une partie prenante dont la qualité de représentativité est avérée ne

peut en revanche être dénuée de légitimité d'un point de vue éthique. Nous faisons le postulat qu'il n'est pas possible de trouver un contre-exemple à cette affirmation.

Au contraire des atouts de représentativité et de capacités légales, qui confèrent *de facto* une légitimité fondée sur l'éthique aux parties prenantes qui en disposent, au nom du respect de la liberté des citoyens, peut-on en dire autant des autres formes de légitimité relatives aux capacités d'action des parties prenantes ? Autrement dit, les capacités d'action légitimes, autres que la représentativité et les capacités légales, confèrent-elles *automatiquement* aux parties prenantes qui en disposent une légitimité d'un point de vue éthique (comme le fait l'atout de représentativité) ?

Cela ne paraît pas aussi évident. Pour démontrer que ce n'est pas le cas, il suffirait d'identifier un contre-exemple à chaque atout repéré.

#### **9.1.1. L'efficacité comme fondement de la légitimité des ressources matérielles et financières**

En ce qui concerne l'atout des ressources matérielles et financières, il n'est pas difficile de démontrer que certains acteurs disposant de cet atout n'ont aucune légitimité dans le projet d'un point de vue strictement éthique. Dans le projet de Claytown, la société Ter'Pat vise à financer un projet rentable pour elle. Si elle avait à choisir entre le projet de Claytown et un projet concurrent présentant une meilleure rentabilité, son choix se tournerait fort probablement vers le projet le plus rentable, indépendamment des objectifs poursuivis par chaque projet, aussi nobles soient-ils d'un point de vue éthique. Le recours à cette société n'en est pas moins légitime, mais nullement dans un registre éthique. L'entreprise ne serait d'ailleurs ni à blâmer ni à louer pour son intervention, à laquelle le recours ne se situe tout simplement pas sur un registre éthique ou moral. Cette société présente en revanche une forte légitimité pour le projet en vertu d'une norme instrumentale, d'efficacité. C'est l'une des seules entreprises du territoire disposant de la capacité à financer et réhabiliter des bâtiments tertiaires à forte valeur patrimoniale sans recourir à une procédure de démolition – reconstruction. Au titre de ce savoir-faire et de la capacité financière à réaliser le projet, elle bénéficie d'une certaine légitimité au regard d'un porteur de projet, ancrée dans une norme d'efficacité du projet. Sans elle le projet ne pourrait pas aboutir.

Cet exemple suffit à démontrer que l'atout de ressources matérielles et financières n'est pas un atout qui tire la source de sa légitimité dans l'éthique.

### 9.1.2. L'efficacité comme fondement de la légitimité des professionnels et des experts

Un contre-exemple analogue à celui utilisé pour les ressources matérielles et financières peut être proposé pour démontrer que les atouts de la compétence, de l'expertise et de la créativité ne sont pas plus des atouts qui tirent leur légitimité dans l'éthique.

Supposons qu'en tant qu'individu, le directeur de la société Cité Design, recrutée pour concevoir le projet de requalification de Claytown, a des motivations éthiques l'incitant à intervenir sur ce quartier. À titre personnel il peut favoriser en effet des projets permettant de répondre à des inégalités spatiales et des projets portés par des municipalités qui favorisent des procédures participatives permettant d'associer les habitants à la co-construction des projets. Considérant l'importance des enjeux de résorption des inégalités dans ce quartier, la municipalité peut aussi faire intervenir des considérations éthiques lors du choix du concepteur du projet, en étant sensible aux convictions des candidats, avec qui elle s'apprête à signer un contrat pour une dizaine d'années au moins. Toutefois, bien que le choix du concepteur puisse être influencé par des considérations éthiques, ce n'est pas la *compétence* ni la *créativité* de la société Cité Design qui confère en soi une légitimité à cette partie prenante d'un point de vue éthique. Ce peut être en revanche le fait que le chef d'entreprise soit porteur de revendication légitime du point de vue éthique, mais dès lors, nous ne sommes plus dans le champ des compétences ou de la créativité. Dans la perspective du porteur de projet, la *compétence* et la *créativité* de la société est requise pour traduire spatialement des objectifs qui émanent des élus municipaux et des revendications légitimes des parties prenantes du projet, et non du concepteur du projet. Il s'agit d'un savoir-faire, dont la légitimité ne repose pas sur une norme éthique, mais une norme d'efficacité. Cette capacité d'action n'est ni morale ni immorale, elle ne relève tout simplement pas de la moralité. Cet argument est d'autant plus vrai pour les autres professionnels intervenant dans le projet, tels que les entreprises de construction. Elles sont recrutées pour leur compétence à intervenir, ce qui ne répond *en soi* à aucune considération éthique.

### 9.1.3. L'efficacité comme fondement de la légitimité des êtres célèbres

De manière analogue aux ressources matérielles et financières et aux capacités d'expertise, de compétence, et de créativité, est-il possible d'identifier un contre-exemple à la dimension éthique de l'atout du *renom*, qui permettrait de conclure que cet atout ne confère pas de légitimité à la partie prenante qui en dispose en vertu de normes éthiques ?

Reprenons l'exemple de la Situation 7, évoquant une personnalité du quartier (le directeur de l'équipement culturel), intervenue dans une réunion publique pour vanter les mérites du projet. Dans la perspective de l'urbaniste municipal porteur du projet, cette personnalité dispose d'une forte légitimité par son renom, dans la mesure où son intervention est de nature à faire basculer l'opinion d'un ensemble conséquent de parties prenantes, en faveur ou en défaveur du projet. Il se trouve que le porteur de projet lui reconnaît aussi, dans le cas présent, une légitimité au titre des revendications qu'il met en avant, car celles-ci lui apparaissent légitimes.

Mais le seul critère de sa *célébrité* ne lui confère en revanche aucune légitimité d'un point de vue strictement éthique. Imaginons en effet que ce même directeur d'équipement culturel prenne parti pour la démolition de plusieurs immeubles du quartier, considérant qu'ils génèrent des difficultés de voisinage avec son équipement. La réputation dont il jouit lui aurait sans doute permis d'emporter l'adhésion d'autres parties prenantes, dont il aurait fallu *tenir compte* pour la poursuite du projet (d'où sa légitimité en vertu d'une norme instrumentale d'efficacité), sans pour autant avoir la moindre légitimité d'un point de vue éthique, puisqu'il se serait agi de satisfaire à un intérêt particulier, au détriment de l'intérêt plus général des habitants du quartier.

Il découle de ce qui précède que la représentativité et les capacités légales constituent bien un facteur de légitimité ancré dans une norme *éthique* (et d'efficacité), tandis que la reconnaissance sociale par le renom ou la célébrité, les ressources matérielles et financières, les compétences et la créativité, ne confèrent de légitimité à leur détenteur qu'au titre de leurs *effets* potentiels sur le projet et non en vertu de fondements éthiques.

Dans la typologie de Boltanski et Thévenot les seuls modes de justification à partir d'un enjeu éthique de justice figureraient dans la cité civique. Cette affirmation semble confirmée par la

définition de *l'épreuve modèle* de la cité civique donnée par Boltanski et Thévenot : la manifestation pour une cause juste (Boltanski & Thévenot, 1991 : 239). Il en découle que, pour l'objet qui nous concerne, le modèle de Boltanski et Thévenot englobe les justifications du ressort de la justice principalement à l'intérieur d'une de ses cités. Ce constat rejoint celui de la conclusion du chapitre 7, sur l'analyse du modèle des cités, dans lequel nous indiquions que cette typologie laissait hors de son champ diverses conceptions éthiques de la justice.

## **9.2. Les revendications légitimes des parties prenantes**

Les mises en situation du chapitre 8 ont permis d'identifier un certain nombre de revendications légitimes, et d'identifier en vertu de quels principes éthiques elles disposent de cette légitimité. Pour parfaire l'exercice, il convient maintenant de mesurer l'importance relative de chaque principe éthique et de chaque type de revendication légitime, afin de parvenir à un cadre conceptuel le plus synthétique et le plus opérationnel possible.

### **9.2.1. Le choix de retenir ou non l'intérêt général parmi les types de revendications légitimes**

Les résultats de la mise en confrontation des théories du contrat à l'observation empirique ont montré que l'intérêt général constituait bien un filtre pertinent au regard duquel évaluer la légitimité d'une attente dans un projet urbain. Deux arguments poussent toutefois à ne pas maintenir *l'intérêt général* parmi les types de légitimité relatifs aux revendications des parties prenantes.

Un premier argument consiste à dire que le principe de poursuite de l'intérêt général n'est pas différent du principe de respect de l'autonomie (de la liberté), dont il n'est en fait qu'une expression (poursuite de l'intérêt général = respect de la liberté). Nous avons en effet observé que chez Rousseau et Kant, le contrat social à travers lequel les hommes décident collectivement de l'intérêt général, a pour objet d'harmoniser chaque liberté individuelle avec celles des autres. Le contrat social serait donc une convention entre les hommes permettant de garantir leur liberté, et l'intérêt général l'expression de la volonté générale, c'est-à-dire des décisions prises par des



personnes libres (autonomes) collectivement. Évaluer la légitimité d'une revendication sous le filtre de l'intérêt général reviendrait donc à évaluer cette légitimité sous le filtre du respect de la liberté (principe figurant déjà dans la typologie en cours de construction).

Un deuxième argument consiste à dire qu'il y a une équivalence stricte entre les termes d'intérêt général et d'attentes légitimes (intérêt général = attentes légitimes), et que par conséquent l'intérêt général ne constitue pas un type parmi d'autres d'attentes légitimes, qu'il en est simplement l'expression. Ainsi Mitchell, Agle et Wood (1997 : 869, notre traduction) n'approchent-ils pas la définition de l'intérêt général, lorsqu'ils définissent la légitimité comme « une perception généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont désirables, ou appropriées dans un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyances » ? S'il y a équivalence entre les termes, il faudrait nous concentrer plutôt sur la recherche d'un faisceau d'indices permettant de conduire à l'identification de l'intérêt général, autrement dit une typologie des attentes légitimes, d'un niveau inférieur à celle d'intérêt général qui les englobe toutes.

Sur la base de ces arguments, dire que les attentes relevant de l'intérêt général sont un type parmi d'autres au sein d'une typologie plus large d'attentes légitimes a-t-il toujours du sens ? Malgré ces arguments, nous pourrions suggérer que oui.

Dans le premier argument (intérêt général = liberté), considérer que l'intérêt général n'est que l'expression de la liberté de chaque individu présuppose que la liberté (autonomie) est le principe éthique à la base de tous les autres. C'est la vision kantienne. Dans une autre approche (communautarienne ou utilitariste) cette place centrale accordée à l'autonomie n'est pas si importante, ce qui n'empêche pas ces théories de concevoir un bien commun. À défaut d'un *intérêt général* au sens de Rousseau, il y aurait donc bien certaines expressions du *bien commun* qui ne se résument pas au principe de liberté. Prise dans le sens de *bien commun*, la notion d'intérêt général ne peut donc se résumer uniquement au principe de liberté. Mais cet argument ne suffit pas à justifier de retenir l'intérêt général en plus de celui de respect de la liberté : les expressions du bien commun qu'il recouvre (dans une vision élargie de l'intérêt général à la notion plus large de bien commun) sont déjà présentes dans les principes identifiés par ailleurs dans la typologie des légitimités en cours de construction.

Face au deuxième argument (intérêt général = attentes légitimes), il convient de remarquer que le concept d'intérêt général fait apparaître une dimension spécifique de la légitimité d'une attente, qui n'apparaît pas de manière aussi évidente dans les autres principes de légitimité à l'étude (utilité, liberté, équité, solidarité et tolérance, *care*, préservation de l'environnement naturel). Cette dimension est celle de la *prééminence des collectifs*, comme le posent si bien Boltanski et Thévenot, qui nous permet de dire qu'une attente particulière ne peut être satisfaite au détriment d'une attente partagée par tous (et de ce fait, souffre d'un déficit de légitimité par rapport à une attente de ce type). Cette manifestation claire de la prééminence des collectifs dans le terme même d'intérêt « général » ne suffit pas cependant à justifier d'en faire une catégorie à part. Ainsi même si elle n'y apparaît pas de manière aussi explicite, plusieurs principes portent en eux cette dimension de prééminence du collectif (de généralité). Ainsi le principe de l'utilitarisme, porte bien sur une maximisation « globale » ou « générale » du bien-être. Celui de préservation de l'environnement a du sens à l'échelle globale de la planète et de l'humanité. Celui d'équité suppose aussi que les attentes particulières n'ont de légitimité, qu'en rapport avec un système global de justice distributive, réglé par les deux principes de Rawls. Celui de solidarité s'entend au sein d'un collectif d'êtres humains partageant les mêmes valeurs et la même culture. Celui de tolérance n'a de sens que dans la perspective de faire cohabiter au sein d'un collectif plus grand des sphères de légitimités différentes. Seul le principe libertarien semble complètement étranger à la notion d'intérêt général, car en plaçant l'individu au cœur de sa conception de la justice, il tend à ne reconnaître aucune valeur du collectif, encore qu'il n'exclue pas la formation d'un État, pour l'exercice des seules fonctions régaliennes visant à préserver les libertés individuelles.

Chaque principe est donc bien à l'appui d'une théorie du bien commun (à défaut d'une théorie de l'intérêt général). Considérant ces arguments, nous choisissons finalement de ne pas retenir l'intérêt général comme un type parmi d'autres de revendication légitime.

### **9.2.2. L'étendue du concept de capacités**

Dans son approche par les capacités, Sen consacre son travail à estimer « l'avantage global d'un individu » dans une société, ce qui l'amène à développer la notion de « capacité » (Sen,

2010 : 284). Sen s'attache ainsi à définir ce qu'il appelle la « base informationnelle du choix » dans une théorie de la justice, c'est-à-dire les aspects du monde sur lesquels se concentrer pour juger une société et mesurer la justice et l'injustice (Sen, 2010 : 283). Contrairement à Rawls, Sen ne s'intéresse pas à décrire ensuite un mécanisme de distribution ou de répartition des capacités, à la manière des deux principes de justice de Rawls vis-à-vis des « libertés » et des « biens premiers ». Autrement dit, en adaptant ceci dans le vocabulaire de la présente thèse, Sen s'attache à préciser finement ce que sont les *revendications légitimes* en présence (les *avantages globaux des individus* pour Sen, en l'occurrence pour lui : les *capabilités*), et non les *principes éthiques* supposés devoir guider l'action des *porteurs de projet* face à ces *revendications* (les *décideurs* en capacité d'influer sur la répartition des *avantages globaux* pour Sen). Si les principes de justice ne sont pas l'objet de son travail, il reconnaît toutefois, comme Rawls, « la priorité fondatrice de l'équité dans l'élaboration d'une théorie de la justice » (Sen, 2010 : 93) et « la liberté de déterminer la nature de son existence » comme une « composante précieuse de la vie » (Sen, 2010 : 279). Aussi les principes retenus dans la typologie en cours de construction face à la revendication de capacité sont donc bien, comme pour Sen (et pour Rawls), ceux d'équité et de respect de l'autonomie.

En développant la notion de capacité, nous avons vu que Sen cherche à dépasser la notion de « biens premiers » chez Rawls. En la dépassant, il intègre toutefois – et c'est l'une de ses forces – tout ce que contiennent déjà les biens premiers de Rawls : les libertés (fondamentales et les autres), les droits, les possibilités offertes à l'individu, les revenus et la richesse, les bases du respect de soi-même. Notons qu'il intègre à ce titre aussi le droit de propriété personnelle, célébré par les libertariens, mais déjà présent parmi les biens premiers de Rawls. Les capacités intègrent tous ces éléments en tant qu'ils représentent des moyens ou des possibilités à disposition des individus. Mais alors que les *biens premiers* de Rawls sont « des moyens d'ordre général pour atteindre toute une série de fins (toute ressource qui peut contribuer à l'obtention de ce qu'on veut, si variés ces souhaits soient-ils) » (Sen, 2010 : 90), les capacités intègrent en plus les « variations d'aptitude à convertir les biens premiers en vie satisfaisante » (Sen, 2010 : 97). Sen (2010 : 287) indique aussi :

*« L'approche par les capacités se préoccupe tout spécialement de corriger cette concentration sur les moyens et elle insiste sur la possibilité de réaliser effectivement les fins et sur la liberté concrète d'atteindre ces fins raisonnées. »*

En disant cela, Sen incorpore aussi dans sa notion de capabilité celle de l'autonomie individuelle chère à Kant : en renforçant les capacités des individus, on renforce leur liberté concrète d'atteindre les fins de leur raison, autrement dit leur autonomie.

En synthèse, nous retiendrons que le renforcement (équitable) des capacités constitue l'un des types de revendications légitimes pertinents pour notre recherche, les **capabilités** pouvant être détaillées en termes **d'autonomie individuelle**, de **libertés fondamentales** (liberté d'expression) et de **droits** (dont le droit de **propriété personnelle**), de **chances d'accès aux positions sociales** et **d'avantages socio-économiques**.

### **9.2.3. La place du *care* dans la conduite des projets d'aménagement urbain**

Nous avons vu que la vertu de *care* était essentielle pour tenir compte des attentes des personnes particulièrement affectées par le projet et des parties prenantes dépendantes notamment.

En réalité dans un projet urbain, la plupart des groupes de la société civile et des usagers actuels ou futurs du quartier, où prend place le projet, sont en grande partie dépendantes des décisions des porteurs de projet. Les municipalités sont légalement en droit de porter des projets sans qu'il existe des règles sur les modalités de prise en compte des sensibilités particulières des parties prenantes. Pour cette raison (quand il n'existe pas de contraintes légales imposant la prise en compte des sensibilités particulières de chaque individu, notamment de ceux qui sont le plus impactés par le projet), la vertu de *care* est d'autant plus fondamentale.

Outre le bienfondé moral du *care* et du sentiment de responsabilité vis-à-vis des parties prenantes affectées par un projet, en particulier des personnes dépendantes (non seulement les enfants et les personnes souffrant de handicap, mais en fait l'ensemble des usagers actuels ou futurs du quartier), ne pas tenir compte du *care* dans les phases amont des projets ne risque-t-il pas d'avoir des conséquences négatives en termes d'efficacité du projet ? Si nous faisons le postulat que l'aboutissement d'un projet est fortement corrélé à son acceptabilité sociale, il découle qu'une attention toute particulière à la perception et aux sentiments qu'ont les parties prenantes potentiellement affectées vis-à-vis au projet est décisive. Or il y a de bons arguments pour faire ce postulat.

Dans le cas d'un projet qui impacterait particulièrement certaines parties prenantes (les locataires de l'immeuble démolit du quartier de Claytown par exemple), il est décisif de rencontrer lesdites parties prenantes impactées très en amont du projet. Le format de ces rencontres est tout aussi décisif. De manière à ce que les parties prenantes puissent s'exprimer librement et sereinement, des formats de rencontres en petit format, ou des visites de site, peuvent être privilégiées. Une rencontre en petit format est la garantie que la partie prenante extérieure puisse exprimer le plus sereinement possible ses craintes, appréhensions, désirs ou souffrances. Ces rencontres sont l'occasion de mieux s'approprier les attentes des parties prenantes, telles qu'elles sont ressenties, et surtout de rassurer : en indiquant si ces attentes ont déjà été prises en compte ou si elles le seront dans le cadre du projet. Les visites de terrain, quand bien même elles se déroulent en groupe, permettent aussi ces échanges car les gens se déplacent et le porteur de projet peut, au gré des déplacements, entreprendre un échange direct avec certaines parties prenantes, et inversement. Ne pas passer par ces étapes de rencontre attentive avec les parties prenantes potentiellement les plus affectées par le projet, fait peser un risque sur celui-ci : il est fort possible que des personnes anxieuses, pas rassurées, ayant le sentiment de ne pas avoir été entendues, feront obstacle au projet. Cette opposition pourra se manifester par des recours contentieux par exemple, de nature à ralentir ou bloquer les projets.

Une attitude attentive (*care*) aux parties prenantes potentiellement les plus impactées d'un projet, est non seulement une vertu morale, c'est aussi une source de légitimité et d'efficacité pour le projet. Les attentes que le *care* permet de satisfaire – le **bien-être d'autrui** (notamment des personnes vulnérables, fragiles ou particulièrement impactées par le projet) constituent bien des revendications légitimes à retenir au sein de la typologie des légitimités en cours d'élaboration.

#### **9.2.4. La place de la bienfaisance et du bien-être dans les revendications légitimes**

Nous avons extrait le principe de bienfaisance, à la fois de l'utilitarisme (en parlant de « bienfaisance globale ») et de l'éthique du *care* (en parlant alors de « bienfaisance pour autrui »). La bienfaisance est un principe éthique qui vise avant tout l'augmentation du bien-être (Beauchamp & Childress, 2009 : 343), et s'intéresse donc principalement aux conséquences de l'action. Elle

se distingue ainsi du principe de respect de la liberté, qui insiste plutôt sur l'importance des *processus* (autonomes) de décisions et des *moyens* pour exercer cette liberté (les avantages socio-économiques, les chances d'accès aux positions sociales, etc.). Elle se distingue aussi fondamentalement des principes communautariens, qui insistent quant à eux sur le contexte culturel de la prise de décision (les valeurs, les traditions) et les obligations morales qu'il génère. En considérant les principes de bienfaisance globale et de bienfaisance pour autrui comme des principes portant sur les relations entre hommes, ils se distinguent aussi des principes de préservation de l'environnement, dans l'hypothèse où ceux-ci portent au contraire sur les relations de l'homme avec la nature (certaines de ces théories portent certes sur le bien-être, mais sur le bien-être animal).

Si le principe de bienfaisance émerge des théories utilitaristes et des théories de l'éthique du *care*, il convient toutefois de bien distinguer les deux. Pour les premières, le principe de bienfaisance globale (comme maximisation de l'utilité globale) impose la plus grande impartialité et une approche à partir du collectif (l'important est la somme globale des satisfactions, notwithstanding les effets sur les situations particulières). Pour l'éthique du *care*, le collectif n'est pas le sujet ; au contraire le *care* met l'emphase sur les relations interpersonnelles intimes, sur autrui comme individu, et rejette toute forme d'impartialité dans la relation interpersonnelle qui doit s'établir. Les deux principes de bienfaisance (globale et pour autrui) conservent pourtant toute leur légitimité. Le premier en tant qu'il retient le bien-être global comme une revendication légitime. Le second en tant qu'il retient le bien-être particulier d'autrui, en particulier celui des parties prenantes les plus vulnérables, comme une revendication légitime. Afin de bien les distinguer nous retiendrons plutôt les termes d'utilité et de *care* pour désigner les principes d'action, et conserverons ceux de **bien-être global** et de **bien-être d'autrui** pour désigner les revendications légitimes associées.

#### **9.2.5. La place de l'environnement dans les revendications légitimes**

Les réflexions de Callicott et Serres sont contemporaines de l'apparition du concept de développement durable (*sustainable development*), dont elles ont contribué à l'émergence et au développement. La définition la plus couramment admise de la notion de développement durable est donnée par le rapport de la Commission Mondiale sur le Développement et l'Environnement de 1987, aussi intitulé *Our Common Future*, qui met l'accent sur l'enjeu environnemental de la préservation des ressources naturelles : « Le développement durable est le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins » (WCED & Brundtland, 1987 : 54). Si plusieurs auteurs montrent que le développement durable, traduction imparfaite du terme anglais *sustainable development*, prend ses racines dans une époque plus ancienne (Brown, 2006), tous s'entendent pour dire que ce rapport de la commission présidée par la première ministre de Norvège, Gro Brundtland, révèle au tournant du 21<sup>ème</sup> siècle l'importance de cette notion dans tous les domaines de l'activité humaine, notamment l'urbanisme (Brown, 2006; S. Campbell, 1996; Jepson, 2001; Wheeler, 1998). Le développement « soutenable » ou « durable » est depuis devenu un concept fédérateur, voire « hégémonique » dans le domaine de la planification urbaine dans le monde (S. Campbell, 1996). En témoigne le titre du « rapport global sur les établissements humains » d'UN-Habitat, intitulé *Planning Sustainable Cities* (UN-Habitat, 2009).

A travers la définition du développement durable, on peut se demander si le respect dû à la nature est une fin en soi (et constituerait donc un principe éthique en soi) ou plutôt un moyen incontournable pour assurer le respect de la vie des êtres humains. Le fait que la préservation des ressources naturelles soit nécessaire *en vue de* préserver les besoins des générations futures montre bien que le développement durable relève plutôt d'un intérêt bien compris de l'être humain. En filigrane, c'est plutôt une question d'équité entre les générations actuelles et les générations futures qui est mise en avant par cette définition. De même, quand Sen (2010 : 307) reformule la définition du développement durable en ses propres termes, la préservation des ressources naturelles n'est pas une fin en soi : « le maintien, et si possible l'extension, des libertés et capacités concrètes dont jouissent les gens aujourd'hui 'sans compromettre la capacité des générations futures' d'avoir une liberté semblable, ou supérieure ». Pour lui la préservation de la Nature (ou plutôt des ressources) vaut avant tout en tant qu'elle permet de renforcer les

capabilités des générations futures. Si la préservation de l'environnement est bien essentielle, c'est en tant que moyen au service d'une fin humaine.

Même en considérant que la préservation de l'environnement est une question d'équité vis-à-vis de *générations futures*, il est difficile de mettre sur un même plan les arguments de préservation de l'environnement et d'équité, au sens que nous avons sous-entendu à cette dernière jusqu'ici, c'est-à-dire l'équité entre les parties prenantes *actuelles* d'un projet d'aménagement urbain. La préservation de l'environnement, à rapprocher du paradigme de développement durable (ou plutôt soutenable), constitue bien une revendication légitime au sein des projets d'aménagement urbain, en tant qu'elle intègre cette *dimension temporelle* du respect de la vie humaine (équité entre les générations), que ne comprend de manière certaine aucun autre principe éthique traité auparavant dans cette recherche.

Si l'on adopte l'hypothèse – des tenants de la *deep ecology* – que la préservation de l'environnement constitue une fin en soi, alors la préservation de l'environnement constitue bien un principe éthique pertinent au filtre duquel évaluer la légitimité des attentes des parties prenantes d'un projet d'aménagement urbain. S'il s'agit d'un moyen au service du respect de la vie des hommes, il en découle que le principe éthique fondamental est à chercher plutôt du côté des principes déjà abordés précédemment : le respect de l'autonomie, l'équité. Mais même dans cette deuxième hypothèse, et *a fortiori* dans la première, la **préservation de l'environnement** constitue bien une revendication légitime. Nous choisissons donc de la maintenir dans la typologie des revendications légitimes en cours de construction.

#### 9.2.6. La place des droits

« Le respect des droits constitue une des revendications les plus fréquentes dans nos sociétés » (Duhamel et al., 2001 : 69). Au point qu'un « discours des droits » s'est développé en philosophie, puis dans le discours politique, depuis le siècle des Lumières et surtout au vingtième siècle. « Les droits sont au cœur de notre conception de la justice » selon Duhamel et Mouelhi (2001 : 72). Droits légaux, droits moraux, droits de la personne, droit-libertés, droits sociaux et économiques : en ne recourant pas systématiquement au vocabulaire des « droits », notre recherche aurait-elle omis certaines revendications pourtant légitimes ?



Les droits ont cette caractéristique, de même que les revendications légitimes définies précédemment, d'être reconnus par une loi : une loi « légale » ou une loi d'un autre ordre (morale). Les philosophes distinguent ainsi le droit légal du *droit moral* ou *droit de la personne* (Duhamel et al., 2001). Cette nuance a déjà été exprimée dans la définition de la légitimité au début du chapitre 6. Au sein des droits de la personne figurent en particulier les « droits-libertés », pouvant être définis comme les droits des personnes à faire quelque chose des capacités qu'elles possèdent, sans que l'Etat intervienne, et les droits sociaux et économiques, pouvant être définis comme les droits des individus à disposer des conditions de bien-être nécessaires pour agir, comme l'éducation, les soins de santé, les allocations de subsistance.

Dans le premier sens, les droits des parties prenantes, entendus comme leurs droits légaux, sont bien présents dans cette recherche dans la rubrique des « capacités légales », qui comprend les titres, les *droits*, les contrats. La recherche ne fait donc pas l'impasse sur ces droits (en tant que droits reconnus par la loi « légale »), qui contribuent à la légitimité d'une partie prenante. La Situation 5 met en avant ce type de droits, en mettant en jeu le droit de propriété du pharmacien dans le projet de Claytown, et le droit de toute partie prenante à contester un projet à l'occasion des enquêtes publiques.

Dans le deuxième sens, les droits moraux (droits-libertés, droits sociaux et économiques) des parties prenantes apparaissent dans les revendications légitimes mises en avant : le respect de la liberté et de l'autonomie individuelle chez les philosophes libéraux ; le droit de propriété chez les libertariens, les droits sociaux et économiques qu'il convient de répartir selon une règle d'équité chez Rawls, ou selon la règle de maximisation des bénéfices chez les utilitaristes.

En résumé, les droits en tant que tels ne constituent pas un type parmi d'autres de légitimité (sauf les droits légaux mais ceux-ci n'ont pas été oubliés) : ils font partie de la définition même de la légitimité. La légitimité d'une partie prenante peut en effet être définie comme le « **droit (pas seulement « légal ») qu'elle a d'être prise en compte en vertu d'une norme** ». En ce sens la recherche est même entièrement consacrée aux droits des parties prenantes.

Il nous faut aussi dire un mot du « droit à la ville ». Pour Harvey (2008 : 272) :

*“The right to the city is far more than the individual liberty to access urban resources: it is a right to change ourselves by changing the city. It is, moreover, a common rather than*

*an individual right since this transformation inevitably depends upon the exercise of a collective power to reshape the processes of urbanization”*

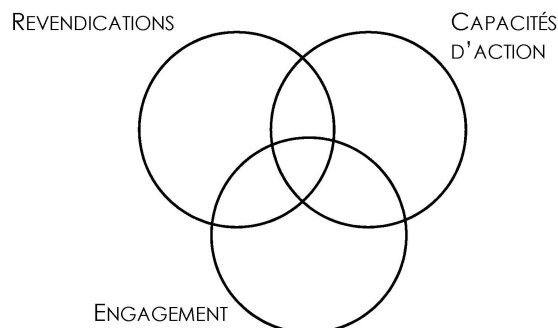
Dans cette approche, le droit à la ville n'est pas seulement un droit social ou économique mais apparaît plutôt comme un droit-liberté : le droit de se changer soi-même. Il s'agit d'un droit à l'autonomie collective puisqu'il s'agit, chez Harvey, d'un droit collectif plutôt que d'un droit individuel. Cette définition du droit à la ville rejoint donc dans la typologie en cours d'élaboration les revendications légitimes de renforcement des capacités (collectives dans ce cas). Le droit à la ville relève donc en ce sens à la fois du principe d'équité en tant que principe de distribution des biens sociaux et économiques générés par les projets urbains (accès au métro, à un logement, à des équipements) et du principe de respect de l'autonomie / de la liberté déjà identifiés par cette recherche.

### **9.3. L'engagement comme troisième attribut des parties prenantes**

Nous avons vu, à partir de la *Cité du projet* (section 7.2.8), que l'engagement des parties prenantes, non seulement comme capacité à engager les autres, mais aussi en tant qu'attitude vis-à-vis du projet, était à prendre en compte par un porteur de projet. Lorsqu'une partie prenante se montre favorable ou non au projet, qu'elle s'implique plus ou moins pour faire valoir son avis et participer à des actions, elle démontre une *attitude d'engagement* plus ou moins forte, plus ou moins favorable, vis-à-vis du projet, qui constitue bien un attribut des parties prenantes à prendre en compte dans l'évaluation de leur légitimité. Il peut paraître contradictoire de faire apparaître un nouvel attribut d'une partie prenante en plus de ceux de revendications et de pouvoir. Nous avons vu qu'une partie prenante ne disposant d'aucune revendication ni d'aucune capacité à agir sur le projet n'est en fait pas une partie prenante. Une partie prenante engagée mais sans revendication ni aucune capacité à agir sur le projet n'existe pas.

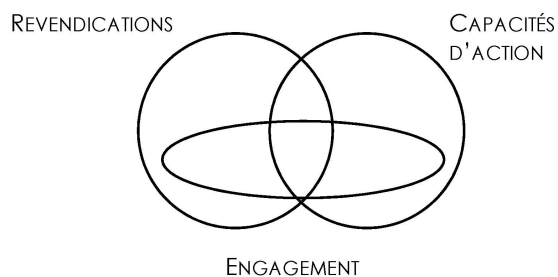
Pourtant, les conclusions résultant de la Situation 15 à partir de la *Cité du projet* tendent à montrer que deux parties prenantes, à revendications équivalentes ou capacités équivalentes, n'ont pas la même légitimité selon leur niveau d'implication, leur engagement dans le projet. L'engagement n'est pas de la même nature que les revendications et les capacités d'action, de sorte que

la typologie des légitimités, en cours de construction, doit faire sa place à l'engagement comme troisième forme de légitimité des parties prenantes.



**Figure 16 Représentation des attributs d'une partie prenante (version provisoire)**

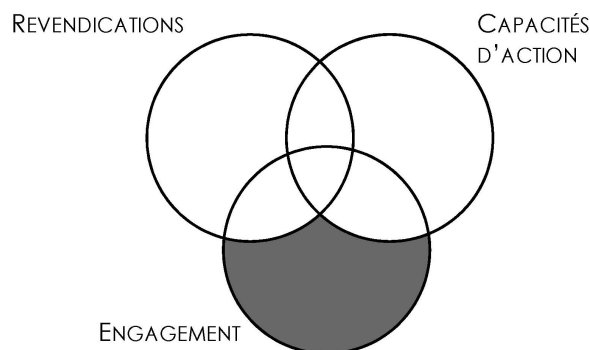
La nature de l'engagement est plutôt à classer dans le registre des « attitudes » vis-à-vis du projet. Dans les faits, aucune partie prenante ne pourra se situer dans le cercle de l'engagement, sans disposer par ailleurs de revendications et de capacités d'action sur le projet. En effet, sans revendication et sans capacité d'action elle ne serait tout simplement pas partie prenante du projet. Il eût donc été plus rigoureux de représenter les trois attributs selon le schéma de la Figure 17.



**Figure 17 Représentation des attributs d'une partie prenante (version intermédiaire)**

Toutefois le schéma de la Figure 17 est difficile à lire, de sorte que nous lui préférons le schéma de la Figure 18, dans lequel la partie grisée ne comprend aucune partie prenante. Cette zone du schéma ne peut en effet intégrer qu'une partie prenante théorique, qui disposerait d'un engagement dans le projet sans disposer de revendication ni de capacité d'action sur celui-ci. Il

s'agirait d'une partie prenante engagée dans le seul but de s'engager. Ce type de partie prenante est improbable car la volonté de s'engager constituerait déjà une forme de revendication et placerait cette partie prenante à l'intersection des cercles de l'engagement et des revendications.



**Figure 18 Représentation des attributs d'une partie prenante (version finale)**

L'**engagement** *en soi* n'est pas générateur de légitimité d'un point de vue éthique. Ce n'est que lorsqu'il accompagne des revendications légitimes (respectivement illégitimes), qu'il confère un **surcroît** (respectivement un déficit) de **légitimité** aux parties prenantes qui en sont porteuses.

## **9.4. Deux propriétés de la légitimité d'une partie prenante**

### **9.4.1. La légitimité : une notion subjective**

Notre analyse théorique et empirique montre que l'évaluation de la légitimité est essentiellement subjective. En effet elle dépend, premièrement, de la *perception* qu'un acteur – le porteur de projet par exemple – a des capacités des parties prenantes. Adoptant la thèse de March et Simon (1993) selon laquelle les acteurs agissent avec une rationalité limitée, c'est-à-dire avec une connaissance nécessairement limitée de leur environnement, des alternatives d'action possibles et de leurs conséquences, l'évaluation de la légitimité des parties prenantes par un porteur de projet sera nécessairement limitée à sa propre connaissance des parties prenantes. Deuxièmement, l'évaluation de la légitimité d'une partie prenante dépend aussi du *jugement* qu'opère le porteur

de projet en fonction d'une conception de la justice dont il est porteur, ainsi que d'une disposition morale particulière plus ou moins forte (Kymlicka, 1999 : 286). Par conséquent l'évaluation de la légitimité d'une partie prenante sera différente, selon que le sujet évaluant aura une plus ou moins bonne connaissance de la partie prenante (ses atouts, ses attentes, son engagement, etc.), et selon la(les) conception(s) de la justice qui est(sont) la(les) sienne(s).

#### **9.4.2. La légitimité : une notion dynamique**

Nos études empiriques confirment que la légitimité d'une partie prenante est aussi une notion dynamique. Elle peut évoluer au cours du projet, en fonction de l'évolution des capacités d'action et des attentes des parties prenantes, qui acquièrent ou perdent, aux yeux du porteur de projet, de la légitimité à mesure que le projet avance. Par exemple, dans le projet du Quartier des Spectacles de Montréal, l'organisme à but non lucratif du « Partenariat du Quartier des spectacles » a acquis aux yeux de la plupart des parties prenantes, interrogées dans nos études de cas exploratoires, une légitimité plus forte en cours de projet, en obtenant le mandat par la municipalité d'assurer la gestion de la programmation des espaces publics du quartier (une nouvelle capacité légale), et en organisant de nombreux événements culturels lui permettant de s'imposer comme le leader reconnu de l'animation du quartier (de la célébrité, de l'expertise).

### **9.5. Les principes à la base des légitimités des parties prenantes**

#### **9.5.1. Typologie des principes au fondement de la légitimité**

Il y a une corrélation entre le droit que les parties prenantes ont d'être prises en compte dans un projet (autrement dit leur légitimité) et le devoir pour un porteur de projet de les prendre en compte (qui relève de l'éthique de son action). En identifiant les principes éthiques à la base de la légitimité des parties prenantes en présence, la recherche met en fait en évidence des principes de l'action d'un porteur de projet (au moins son action de prendre en compte ou non les parties prenantes en présence). Il n'appartient pas à la thèse de statuer sur le bienfondé de tel ou tel

principe et sur le caractère prioritaire ou non d'un tel sur tel autre. Nous proposons toutefois une typologie des principes éthiques à la base de la légitimité des parties prenantes, et donc de manière corollaire de l'action d'évaluation par un porteur de projet urbain de ces légitimités. Nous commençons par les principes associés aux revendications légitimes.

Au même titre que les revendications relevant du *bien-être global* (ou du bonheur), entendu comme un état final résultant de l'action (selon une éthique conséquentialiste comme l'utilitarisme), font l'objet d'un type de légitimité, le principe **d'utilité** (ou de *bienfaisance globale*) est ici, comme dans la bioéthique de Beauchamp et Childress, un des principes permettant d'évaluer la légitimité d'une partie prenante. Dans cette perspective le porteur de projet considère qu'il est idéaliste de penser pouvoir solliciter l'avis des parties prenantes que son projet impacte à tout moment dans le processus du projet. Les travaux de March et Simon (1958) indiquent de surcroît qu'il est impossible pour le porteur de projet d'avoir toute l'information nécessaire pour considérer la totalité des variables et des impacts de toutes les alternatives de projets possibles (et leurs itérations dynamiques). Il appartient donc aux porteurs de projet – c'est en particulier le rôle des élus municipaux – de faire des arbitrages globalement au bénéfice des parties prenantes en présence (ce que traduit le principe d'utilité), avec une information toujours limitée et donc, incomplète.

Au même titre que les revendications relevant du renforcement des capacités sont des revendications légitimes, le **respect de la liberté** constitue un principe éthique de l'évaluation de la légitimité d'une partie prenante. Nombre de théories sur la participation citoyenne, notamment les théories sur l'*empowerment* des minorités sont en réalité des théories qui mettent en avant le principe éthique de respect, voire de renforcement de l'autonomie des personnes.

Au même titre que les revendications relevant d'une répartition équitable des biens premiers et des capacités sont légitimes, **l'équité** est un des principes éthiques au regard duquel évaluer la légitimité d'une partie prenante. Ce principe apparaissait déjà de manière explicite dans un certain nombre de textes sur la participation citoyenne analysés dans le chapitre 3 (Bacqué & Gauthier, 2011; Fainstein, 2000). C'est aussi un principe présent dans le principe de *justice* dans la bioéthique de Beauchamp et Childress.

Si les revendications relevant de la préservation de l'environnement naturel sont légitimes, nous avons vu que le principe éthique guidant cet objectif peut être le principe de préservation l'environnement naturel *en soi* (pour les auteurs de la *deep ecology*, la nature a une valeur morale) ou plutôt un principe de justice humaine (la nature étant *in fine* une ressource pour l'homme, qu'il convient de préserver, mais pas une fin en soi). Mais même dans cette deuxième hypothèse, le principe de préservation de la nature pointe une ressource très particulière : un bien (l'environnement naturel) qui ne relève d'aucun bien premier social ni d'aucun bien premier naturel au sens proposé par Rawls, un bien universel qui ne paraît pas « répartissable » au nom d'une quelconque théorie éthique de la justice. Ne pas le retenir comme un principe distinct des précédents aurait pour effet de marginaliser ce bien que ne traite explicitement aucune théorie de la justice. La **responsabilité environnementale** constitue donc bien un principe éthique en soi de l'évaluation de la légitimité d'une partie prenante.

Au même titre que les revendications d'attachements communautaires ont émergé dans la typologie des revendications légitimes, la **solidarité** – qui reconnaît les obligations morales que se doivent des individus au sein d'une même communauté – et la **tolérance** – qui reconnaît les différences de valeurs entre différents individus et différentes communautés – sont des principes éthiques (parmi d'autres) qui permettent d'évaluer la légitimité d'une partie prenante. Etant donné la diversité des parties prenantes ou groupes de parties prenantes, qui ne partagent pas toutes les mêmes attentes et les mêmes valeurs, et de la multitude et de la complexité des revendications en présence, le bienfondé de ce principe peut apparaître évident dans le domaine de l'aménagement des villes. Il n'est pas sans lien de parenté avec le principe de respect de l'autonomie, lequel inclut le respect des valeurs de l'autre. Il en diffère pourtant car il intègre aussi le respect des valeurs qui lient, contre toute forme illusoire d'autonomie individuelle, des êtres d'une même communauté (telle qu'une famille, une communauté ethnique ou religieuse, les citoyens d'une même ville ou d'un même pays) autour de valeurs partagées. Malgré son caractère *a priori* incontestable, ce principe est sans doute celui le plus susceptible d'entrer en tension avec d'autres principes identifiés au cours de la recherche. Ainsi, en vertu du principe de l'intérêt général, les attentes particulières d'individus ou de groupes ne devraient pas primer sur un intérêt qui aurait une valeur universelle, dépassant les intérêts particuliers. Or l'idée même d'une diversité des valeurs, en fonction des origines des parties prenantes, de leur histoire, de leurs

circonstances de vie, et d'un principe qui viserait à respecter cette diversité, va d'une certaine manière à l'encontre d'un principe universalisant d'intérêt général, selon lequel il existerait des valeurs universelles, partagées par tous.

Enfin, au même titre que les attentes relevant du *bien-être d'autrui*, en particulier des personnes les plus vulnérables, sont légitimes, le *care* (ou sollicitude), constitue un principe de l'évaluation qu'un porteur de projet peut faire de la légitimité d'une partie prenante. Le *care* est proche de la notion de bienfaisance, entendue comme un ensemble de normes ayant trait à la maximisation des bénéfices d'autrui, par rapport aux risques et aux coûts qu'une action fait peser sur lui (Beauchamp & Childress, 2009 : 13).

Qu'en est-il maintenant des types de légitimité caractérisant les parties prenantes disposant d'une capacité à agir sur le projet ? Permettent-ils d'extraire des principes éthiques applicables aux porteurs de projet dans leur évaluation de la légitimité des parties prenantes ?

Si les parties prenantes disposant de représentativité et de capacités légales, de ressources matérielles et financières, de compétences professionnelle et d'expertise, de créativité et de capacité à engager, disposent d'une certaine légitimité, le porteur de projet devra leur prêter une attention particulière. Mais le principe d'action qui guide dans ce cas le porteur de projet est moins un principe éthique, puisqu'il ne s'agit pas principalement d'assurer un équilibre adéquat entre des *revendications* concurrentes, qu'un principe d'efficacité du projet, comme nous l'avons vu plus tôt (section 9.1). Faire intervenir des parties prenantes disposant de ressources matérielles et financières pour le projet (le promoteur immobilier privé dans le projet de Claytown), des architectes compétents, des élus représentatifs, des leaders d'opinion d'un quartier, relève de la *nécessité* pour faire aboutir le projet, car ce sont eux qui disposent des ressources légitimes dont il a besoin. Nous avons vu dans le chapitre 6 à quel point les principes d'efficacité et d'éthique étaient imbriqués. Faire valoir les parties prenantes disposant des ressources légitimes répond à un principe d'efficacité, qui peut être lui-même être subordonné à un principe éthique supérieur selon l'éthique de responsabilité de Weber. La mobilisation des parties prenantes disposant de ressources légitimes pour le projet, *afin que* celui-ci voie le jour et permette ainsi de répondre à des impératifs éthiques d'équité, de renforcement de l'autonomie des habi-



tants du quartier, d'amélioration de la qualité environnementale des espaces, illustre cette subordination du principe d'efficacité au principe d'éthique et confirme la place importante du principe d'efficacité dans l'évaluation de la légitimité d'une partie prenante.

La plupart des théories éthiques mobilisées dans le cadre de cette recherche ne rejettent pas les principes des autres. Comme le notent Beauchamp et Childress lorsqu'ils analysent les grandes théories éthiques, la plupart d'entre elles partagent les mêmes principes et valeurs, dont le respect de l'autonomie, par exemple (Beauchamp & Childress, 2009 : 362). Également, les principes de solidarité, de préservation de l'environnement, d'attention à porter aux personnes vulnérables, sont présents dans la plupart de ces théories, mais articulés de manière différente. Pourtant ces principes sont parfois contradictoires entre eux, comme l'illustrent les mises en situation de l'étude de cas à l'appui de cette recherche. En fait ces tensions difficilement solubles ne font que renforcer l'idée selon laquelle nous devons nous limiter, dans le cadre de cette recherche, à proposer une typologie de principes (figurant dans la colonne de droite du Tableau XVIII), et non chercher à trancher entre les principes pour n'en retenir que l'un d'entre eux ou une combinaison de plusieurs. Ce n'est pas l'objet de cette recherche.

### 9.5.2. Comparaison avec les principes de la bioéthique

Le Tableau XVIII reprend d'un côté, les principes éthiques des professionnels de santé identifiés par Beauchamp et Childress en bioéthique, et de l'autre la typologie des principes permettant l'évaluation de la légitimité des parties prenantes par les professionnels de la conduite des projets d'aménagement urbain, tels qu'ils ont émergé de la présente recherche.

**Tableau XVIII**                      **Principes de la bioéthique / principes issus de cette recherche**

<b>Professionnels de santé</b>	<b>Professionnels de l'aménagement des villes</b>
Respect de l'autonomie	Utilité globale
Bienfaisance	Respect de la liberté
Non malfaisance	Équité
Justice (équité)	Solidarité / tolérance
	<i>Care</i>
	Préservation de l'environnement

Par analogie avec la théorie de Beauchamp et Childress, nous pourrions tester l'hypothèse selon laquelle les six principes ayant émergé de la présente recherche – l'utilité globale, le respect de la liberté, l'équité, la solidarité (et la tolérance), le *care*, la préservation de l'environnement – sont à la conduite des projets urbains, ce que les quatre principes d'autonomie, de justice, de non-malfaisance et de bienfaisance sont à la médecine. L'objectif de la présente recherche n'est pas de faire la démonstration ou la preuve irréfutable de cette hypothèse puisqu'elle ne porte pas sur l'éthique de la conduite des projets urbains au sens large, et ne s'inscrit pas, contrairement à la recherche de Beauchamp et Childress, dans un registre normatif ou prescriptif. Examiner quelques instants cette hypothèse doit permettre, toutefois, de conforter (ou non) la pertinence de cette typologie en tant qu'outil pour évaluer la légitimité des parties prenantes en présence.

Deux principes sont communs aux deux domaines professionnels (respect de l'autonomie, équité), quatre apparaissent spécifiques à la conduite des projets urbains (utilité globale, solidarité / tolérance, *care*, préservation de l'environnement) et deux apparaissent spécifiques à la bioéthique (bienfaisance, non-malfaisance). On a vu toutefois que les principes d'utilité globale et de *care* étaient des principes de bienfaisance (l'un de bienfaisance globale, l'autre de bienfaisance pour autrui), de sorte que seule la non-malfaisance n'a pas été véritablement abordée jusqu'ici dans l'étude.

Il n'est pas surprenant de retrouver le respect de l'autonomie dans les deux champs disciplinaires tant ce principe est essentiel dans les théories éthiques. Il n'a toutefois pas la même portée dans les deux cas. En bioéthique c'est plutôt l'autonomie comme liberté de faire des choix autonomes pour sa santé qui est mise en avant. En aménagement on retrouve aussi cette notion d'autonomie comme liberté de décider pour soi-même (sous-jacente dans les notions de renforcement des capacités, *d'empowerment*), mais en plus la liberté comme possibilité, ainsi que les libertés fondamentales dont la liberté d'expression et le droit de propriété. Ces trois dernières dimensions sont moins pertinentes dans le domaine de la bioéthique.

De même le principe d'équité, en tant que principe distributif, est d'autant plus présent dans les théories sur l'aménagement (activité qui consiste essentiellement à répartir des avantages socio-

économiques), qu'en médecine (où les professionnels de santé sont parfois amenés à renoncer à certains traitements, au motif de la rareté des traitements et de l'impératif d'une juste répartition entre les personnes qui en ont besoin).

Le principe de bienfaisance apparaît nécessaire en médecine face aux patients n'étant pas capables de prendre une décision éclairée (enfants, déficients mentaux ou personnes trop affectées par une situation). Il apparaît tout aussi nécessaire en aménagement pour d'autres raisons : la nécessité de trancher entre des revendications contradictoires, en retenant la solution paraissant la plus bénéfique pour tous, parfois au détriment de la volonté de certains, ou plus souvent, la nécessité de prendre des décisions du fait de l'impossibilité à recueillir l'avis des parties prenantes directement impactées (par exemple quand elles ne souhaitent pas s'impliquer, ou quand elles ne disposent pas du temps nécessaire, voire quand elles ne sont pas encore connues au moment de la réalisation du projet). Nous avons vu que le principe d'utilité (globale) rendait compte de ces exigences, en formulant une piste de sortie pragmatique : la meilleure solution est globalement celle qui apporte le plus à la société prise dans son ensemble. Nous avons vu à ce sujet que le principe de *contrôle indirect* permettait, dans la mesure où les êtres prenant les décisions au bénéfice des autres sont bien *représentatifs*, de considérer qu'une action bienfaisante n'était pas forcément incompatible avec le principe d'autonomie. Par ailleurs, le principe de bienfaisance vis-à-vis d'autrui, en particulier des personnes vulnérables – plus proche de la définition que Beauchamp et Childress donnent à ce concept – est aussi présent dans notre typologie, à travers le principe de *care*.

Abordons maintenant les principes apparaissant dans le domaine de la conduite des projets urbains, mais pas dans le domaine de la santé. Le principe de solidarité commande aux porteurs de projet de porter les valeurs propres à un quartier, une ville, voire une nation. Le principe de tolérance est particulièrement présent dans le champ de l'aménagement, où les aménageurs doivent composer avec différentes communautés (voisinage, quartiers, associations de tous ordres). On pourrait peut-être considérer que ces principes n'apparaissent pas en médecine, car les médecins ne sont pas concernés par cette problématique de la même façon, en tant que la santé n'est pas un sujet essentiellement soumis à des perspectives communautaires tellement différentes en fonction des communautés. Il s'agit d'un débat que nous n'abordons pas ici.

Également le principe de préservation de l'environnement apparaît naturellement beaucoup plus lié à la pratique de l'aménagement urbain, en tant qu'elle a pour effet de transformer l'environnement (par définition), qu'à celle de la médecine. En tant qu'intervention affectant l'espace, par définition, les actions *d'aménagement* ont inéluctablement un impact sur l'environnement, d'autant plus important que l'organisation des déplacements urbains, la construction et la réhabilitation de bâtiments, la production d'énergies renouvelables – trois enjeux majeurs de la lutte contre les changements climatiques à l'échelle de la planète – sont des composantes essentielles d'un projet d'aménagement urbain. Il n'est donc pas surprenant de voir ici apparaître ce principe éthique dans le domaine de la conduite des projets urbains, qui ne se justifiait pas dans le domaine de la médecine, moins impactant sur l'environnement.

Reste le principe de *care*. S'il est une discipline où la notion de *care* a toute son importance, c'est bien la médecine. Pourtant, Beauchamp et Childress ne retiennent pas le *care* comme l'un des quatre principes éthiques essentiels de l'action des personnels médicaux. Ils n'en font pas abstraction : au contraire, ils y accordent une place toute particulière dans leur théorie. Mais ils considèrent, à juste titre, qu'il s'agit avant tout d'une vertu et non d'un principe d'action. Nous faisons pourtant le postulat que dans la conduite des projets urbains, la conscience des exigences du *care* (schématiquement : faire attention au bien-être d'autrui en tant qu'il est une personne vulnérable) est de nature à influencer la manière d'évaluer la légitimité des parties prenantes en présence, et peut donc être qualifié, à ce titre, de *principe* d'action, malgré tout le mal que Gilligan pense de la notion de « principe » (au bénéfice du *care*). Nous reconnaissons toutefois qu'il s'agit d'un principe d'une autre nature (une vertu) que les autres principes retenus (déontologiques, conséquentialistes).

La non-malfaisance est l'un des quatre principes retenus par Beauchamp et Childress en bioéthique. Nous pourrions expliquer le fait de ne pas l'avoir observé au sein des principes éthiques gouvernant la conduite des projets urbains au motif que les projets urbains ne sont pas susceptibles, sauf circonstances exceptionnelles, d'affecter l'intégrité physique des personnes. Que, contrairement au domaine de la bioéthique, où il apparaît pertinent de faire ressortir un principe en soi de non-malfaisance, justifié dans le domaine médical où les interventions des médecins touchent à l'intégrité physique de leurs patients, cela n'est pas justifié dans le domaine de l'aménagement des villes. Pourtant les nuisances générées par un projet d'aménagement urbain ne

sont pas toujours nulles. Elles peuvent être de tous ordres : nuisances sonores, visuelles, augmentation du trafic automobile, nuisances de chantier, etc. A ce titre, la mort de 29 habitants de la commune de la Faute sur Mer en France lors de la tempête Xhyntia de février 2010, dans une partie de la ville construite en zone inondable, constitue un exemple extrême. Mais sans aller jusqu'à ce niveau d'impact, existe-t-il un principe permettant d'établir la légitimité d'une partie prenante susceptible de subir les impacts négatifs d'un projet ? Il n'est pas nécessaire pour cela d'invoquer le principe de non-malfaisance, en tant que principe qui serait distinct de ceux déjà identifiés dans le cadre de la recherche. Le principe de non-malfaisance est en partie présent dans celui de respect des libertés fondamentales, dont la préservation de l'intégrité des personnes fait partie. Nous avons vu, en outre, que le principe du respect du droit de propriété permettait – à la limite – de tenir compte des impacts négatifs sur le cadre de vie de riverains. Enfin surtout, le « principe » de *care*, en tant qu'il porte sur une attention particulière aux souffrances d'autrui, et qu'il vise à préserver son bien-être, semble porter en lui le principe de non-malfaisance.

L'analyse de l'analogie entre les principes éthiques issus de cette recherche pour la conduite des projets urbains et ceux de la bioéthique de Beauchamp et Childress pour la médecine ne constitue pas un argumentaire suffisant pour prétendre que cette typologie vaut un corpus de principes normatifs à destination des professionnels de l'aménagement. Elle montre toutefois la pertinence de cette typologie comme outil de lecture pour évaluer la légitimité des parties prenantes par des porteurs de projet.

## **9.6. Les enjeux éthiques de la participation et de la collaboration**

En identifiant des principes à la base des actions d'évaluation de la légitimité des parties prenantes en présence, cette recherche permet de mieux comprendre les enjeux éthiques des processus de participation et de collaboration dans les projets urbains, processus qui font suite à l'évaluation des légitimités en présence par le porteur de projet (voir pour rappel le cadre conceptuel de la Figure 8).

Dans la *Déontologie des urbanistes*, produite par l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes, figure un article sur les exigences de l'urbaniste en matière de participation et de concertation (OPQU, 2015 : 23-24) :

*« Au-delà des procédures légales, notamment de concertation et d'enquête publique, l'urbaniste informe la personne qui le missionne, [...] de la nécessité de faire participer les parties prenantes ainsi que les habitants, les personnes, les populations et les acteurs du territoire, à l'élaboration des projets d'urbanisme ainsi qu'à l'ensemble des actions qu'il mène.*

*Dans ce contexte, et pour rendre cette participation effective, l'urbaniste se rend disponible tant en cas d'obligation légale qu'en cas de nécessité.*

*L'urbaniste rend compte de ses consultations à la personne qui le missionne et l'incite, dans le cadre de son devoir de conseil, à la [les] prendre en compte. »*

L'existence même d'une déontologie et d'un paragraphe consacré à la participation et à la concertation – aussi sommaires soient-ils – confirme la place importante de l'éthique dans la conduite des actions de mise en place de dispositifs de participation et de collaboration.

Nous avons vu, au stade de la définition des concepts (section 1.4), que la participation et la collaboration sont les deux types de relations principales du porteur de projet avec les autres parties prenantes. Nous avons montré que la première correspond plutôt à une fin en soi (il est bien de participer en soi) tandis que la seconde est plutôt un moyen en vue d'une fin (il est nécessaire de collaborer en vue de...). Ainsi les enjeux de la participation et de la collaboration relèveraient donc à la fois de l'*éthique* (et renverraient plutôt au champ lexical de la participation) et de l'*efficacité* (évoquant plus le champ lexical de la collaboration). Nous allons voir que cette affirmation est éclairée par les résultats de la recherche.

### **9.6.1. La dimension éthique « en soi » de la participation**

Si la participation (des parties prenantes) peut être considérée comme une fin en soi, c'est que le *processus* de participation a peut-être une valeur en lui-même. Cette idée peut être éclairée par une analogie avec la valeur de liberté (dont elle est, au demeurant, une expression), telle qu'elle est décrite par Sen. Il considère que la liberté est précieuse à deux titres. Elle a de la valeur, d'une part, en raison de la possibilité qu'elle nous offre de réaliser ce que nous voulons

valoriser ; d'autre part, en raison du processus de choix lui-même qu'elle suppose (Sen, 2010 : 281). Pour prendre un exemple dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme, la liberté d'un acquéreur est plus faible s'il obtient la maison de ses rêves car c'est la seule option qui s'offre à lui que s'il a pu la choisir parmi plusieurs maisons. Ce qui importe dans la liberté, c'est non seulement sa dimension de possibilité, c'est aussi sa dimension procédurale. Par analogie, la participation, en tant que processus, aurait de la valeur en elle-même, quels que soient les résultats auxquels elle aboutit. C'est la thèse d'un certain nombre d'auteurs sur la participation citoyenne, selon qui, à la suite d'Arnstein, la participation a notamment pour objectif l'*empowerment* des citoyens (Arnstein, 1969; Bacqué & Gauthier, 2011; UN-Habitat, 2009). Ils trouveraient un appui chez Sen (2010) pour qui le processus de choix est aussi important que son résultat. En ce sens, la participation est une incarnation de ce qui apparaît à tout homme doué de sens moral comme une valeur éthique : le souci et la reconnaissance de la liberté de l'autre (l'un des principes éthiques retenus dans l'étude).

Outre le renforcement des capacités que permettent les processus de participation, d'autres revendications légitimes parmi celles identifiées dans le cadre de cette recherche peuvent être satisfaites. Le fait de donner la parole à des groupes, habituellement sous-représentés dans les instances municipales (minorités ethniques, personnes disposant d'un bagage éducationnel moins important que celui des décideurs municipaux et de leurs agents municipaux, enfants, personnes âgées) peut être considéré comme un gage *d'équité*, en ce qu'il permet de faire valoir les attentes des plus défavorisés. Les rencontres avec les usagers d'un quartier, au lancement d'un projet, font valoir les valeurs et la culture locales en vue de les prendre en compte dans le projet (sous réserve qu'ils ne soient pas incompatibles avec des valeurs d'une communauté plus large telle que la ville ou la nation), et de satisfaire ainsi aux principes communautariens de *solidarité* et de *tolérance*. De même le principe de *care* pousse aussi à la rencontre d'autrui à travers des dispositifs de participation, notamment des dispositifs spécifiques avec les parties prenantes les plus vulnérables du projet.

Ces exemples confirment la dimension éthique de la participation *en soi*.

### 9.6.2. La participation comme moyen en vue d'une fin justifiable en éthique

Mais les enjeux éthiques touchent la participation et la collaboration de plusieurs manières. La participation et la collaboration peuvent aussi être perçues comme des *moyens* pour aboutir à la définition d'un résultat plus conforme au bien commun. C'est que le *résultat final* de la participation et de la collaboration répond lui aussi à un enjeu éthique (l'équilibre plus ou moins adéquat entre les revendications rivales). Par exemple si les processus de consultation, en amont d'un projet, font ressortir, par la voix des participants, des problèmes d'insalubrité dans certains immeubles du quartier qui n'avaient pas été identifiés auparavant, ils peuvent permettre que le projet intègre dans ses résultats des dispositifs de résorption de l'insalubrité. Les *processus* de participation et de collaboration répondent à des enjeux éthiques, en tant qu'ils constituent un moyen de parvenir à ce résultat justifiable en éthique (étant entendu qu'il est un devoir, d'un point de vue éthique, de résorber les situations d'insalubrité). Il est important à ce stade de noter que les *résultats* de la participation ne constituent pas un enjeu *éthique en soi* de la participation et de la collaboration (ils constitueraient plutôt un enjeu d'*efficacité* de la participation et de la collaboration). Ils constituent toutefois un enjeu éthique *lié* à la participation et à la collaboration, car ce peut être aussi un impératif *éthique* pour le porteur de projet d'être *efficace*.

### 9.6.3. Les limites de la participation du point de vue éthique

Il peut exister des *processus* de participation favorable au respect de la liberté, mais qui aboutissent à des résultats injustes. Par exemple, dans le projet de Claytown, le fait d'impliquer les personnes âgées du quartier dans le processus de prototypage du mobilier urbain (des bancs, des tables...), justifiable du point de vue de *l'empowerment* et du renforcement des capacités de ces personnes, aurait un effet négatif en terme d'*équité* si, à l'extrême, il conduisait à ne plus prévoir de jeux pour enfants par exemple, ou d'autres mobiliers urbains pour d'autres catégories de population (modules de *fitness* pour jeunes adultes par exemple).

Réciproquement, l'absence de participation peut parfois aboutir à un résultat plus juste qu'en présence de participation. Par exemple, si les personnes intervenant dans les dispositifs participatifs mis en place sur un projet, sont souvent, comme nous l'avons évoqué (section 7.2.1), des



acteurs déjà socialisés politiquement, tels que des leaders d'opinion, des dirigeants de grandes associations et des représentants d'intérêts économiques, ils ne sont pas forcément représentatifs de l'ensemble des parties prenantes et leurs revendications ne sont pas forcément les plus légitimes. Cette remarque nous amène à préciser que si la participation, en tant que processus, est une valeur *en soi*, elle n'est pas pour autant une valeur *absolue*.

## **9.7. Implications théoriques et pratiques, portée et limites de la recherche**

### **9.7.1. Portée et limites de la méthodologie**

La généralisation des résultats de cette étude à d'autres contextes, d'autres projets urbains comporte des limites. Tout d'abord nous nous sommes limités à identifier dans notre base empirique qu'un cas unique, non représentatif de tous les projets urbains et de tous les contextes, pour plusieurs raisons : 1) il s'appuie sur un type d'organisation particulière (un projet porté par une municipalité, en présence d'acteurs spécifiques) qui n'est pas systématiquement reproductible ; 2) il prend place dans un contexte spécifique (un quartier en situation de déclin, principalement composé de logements sociaux, etc.) loin d'être la situation rencontrée dans tout projet d'aménagement ; 3) il s'inspire principalement de situations observées en France et de quelques situations observées au Québec, qui peuvent largement différer des pratiques d'autres pays. Le travail n'a donc pas la prétention d'une portée universelle au-delà de toutes frontières, et il s'avérerait utile d'analyser des projets portés par d'autres formes d'organisations, menés dans d'autres contextes, d'autres pays pour en évaluer la pertinence. En somme, le cas étudié ne constitue en aucun cas un *échantillon* représentatif de tous les projets urbains de par le monde. Ce n'est d'ailleurs pas l'objectif d'une étude de cas – contrairement à la méthode de l'enquête – que de fonctionner avec des échantillons.

Toutefois à partir du cas étudié, il y a de fortes raisons d'espérer que les résultats puissent trouver un écho dans de nombreux autres projets pour au moins deux raisons. La première est que le cas étudié a volontairement cherché à combiner – dans un périmètre de projet pourtant réduit – un ensemble de situations rencontrées dans de nombreux projets urbains et une diversité d'enjeux

– de mobilité, de mixité sociale et fonctionnelle, environnementaux, économiques, de participation – à la base de nombreux projets urbains. La seconde est que le cas fictif a permis d’illustrer la plupart des principes normatifs identifiés dans la théorie, qu’il s’agisse des principes normatifs de la sociologie pragmatique ou de ceux issus des théories éthiques de la justice. Or ces principes issus de la théorie ont bien, quant à eux, une portée, sinon universelle, du moins une portée importante dans de nombreux pays. De surcroît, l’approche utilisée – faisant appel à des ouvrages de recensions des théories de la justice ayant une certaine prétention à l’exhaustivité – garantit un certain niveau d’exhaustivité des principes normatifs analysés. Il est donc fort probable que la typologie formulée ci-dessus constitue une grille de lecture utile à de nombreux projets urbains.

### **9.7.2. Portée pratique : un outil de lecture de la légitimité des parties prenantes**

Les résultats de cette recherche constituent avant tout un outil de lecture pour évaluer la légitimité des parties prenantes, à la fois pour un porteur de projet dans sa gestion des parties prenantes, pour un autre acteur d’un projet, ou pour un observateur extérieur (chercheur). A cet effet, les schémas et tableaux du chapitre de conclusion ci-après présentent les résultats sous une forme la plus synthétique possible. Cet outil est à la fois une grille de lecture des revendications légitimes des parties prenantes, de leurs capacités à agir sur le projet, ainsi que des principes (éthiques et d’efficacité) sous-jacents à ces légitimités. Même si le projet étudié n’est pas représentatif de l’ensemble des projets urbains, l’outil qu’il a permis de développer devrait pouvoir s’appliquer dans de nombreux projets urbains, dans d’autres contextes.

En identifiant, à l’aide de l’outil de lecture produit par la présente recherche, l’ensemble des légitimités en présence, aussi diverses soient-elles, un porteur de projet pourrait contribuer à favoriser entre ses parties prenantes une compréhension mutuelle, une association constructive, permettant d’aboutir à des projets mieux appropriés et plus qualitatifs, voire de sortir de certaines situations de blocage. En faisant apparaître les diverses légitimités en présence dans des situations tendues, la recherche espère contribuer à la meilleure prise en compte de celles-ci et à l’apaisement des tensions – et donc à améliorer le travail des praticiens.

### **9.7.3. Portée pratique (et limite de cette portée) : des repères éthiques pour un porteur de projet**

Bien que la recherche ne s'inscrive pas dans le registre de l'éthique normative, elle fournit toutefois quelques repères éthiques aux professionnels de l'aménagement, susceptibles de les aider à préciser la légitimité des parties prenantes auxquelles ils font face. Mais en se limitant à l'identification de principes normatifs et de légitimités en présence et potentiellement conflictuels, l'étude ne donne pas au porteur de projet – l'acteur dont la posture est pourtant celle adoptée – de méthodes concrètes d'actions une fois les parties prenantes légitimes identifiées. Ainsi l'étude n'évalue ni ne préconise aucun dispositif de participation plus qu'un autre, et ne fait pas non plus de préconisations en matière de conception urbaine en fonction des légitimités en présence. Elle n'en a effectivement pas la prétention et c'est sans doute une des limites principales de cette recherche.

Mais en contribuant à l'identification des principes normatifs permettant l'évaluation de la légitimité des parties prenantes dans les projets urbains, et à l'identification des légitimités associées, la recherche permet surtout de « reformuler » le débat concernant les tensions entre parties prenantes au sein d'un projet urbain, en identifiant les fondements éthiques qui les sous-tendent. Cette reformulation permet de dépassionner le débat – certains diront de le relativiser – en montrant que derrière des revendications en apparence partisans, subjectives, arbitraires, ou injustes de diverses parties prenantes en présence, se joue en réalité parfois un débat plus fondamental entre des principes éthiques concurrents, entre lesquels une position tranchée en faveur de l'un ou de l'autre n'existe généralement pas. Bien souvent les positions tranchées (d'un élu considérant qu'une association de riverains ne poursuit que ses intérêts particuliers ; d'un riverain impacté par un projet critiquant le plein pouvoir des technocrates / les politiques corrompus / le simulacre de démocratie / etc.) sont à nuancer considérablement, peut-être par les parties prenantes elles-mêmes, et de surcroît par le porteur de projet ou un observateur extérieur (un chercheur par exemple). En procédant à l'identification d'une typologie des légitimités, l'auteur assume la coexistence de divers principes éthiques à la source de diverses légitimités.

La conscience de cette coexistence n'est pas sans perturber l'auteur lui-même notamment dans sa pratique professionnelle. Il peut être inconfortable de naviguer entre diverses injonctions légitimes et pourtant contradictoires. Pour autant l'étude ne dit à aucun moment que toutes les

revendications ont la même valeur. Aussi ne faut-il pas faire d'angélisme et considérer que toutes les revendications ont la même légitimité. Ni nier les rapports de force entre parties prenantes en présence, parfois à l'avantage de celles porteuses des revendications pas forcément les plus légitimes. En mettant en évidence la coexistence de divers types de légitimités, les résultats de cette recherche contribuent à mieux comprendre les légitimités relatives des parties prenantes les unes par rapport aux autres.

En résumé, de même que Beauchamp et Childress (2009), dans le champ de la bioéthique, mettent en avant les principes de respect de l'autonomie, de bienfaisance, de non-malfaisance et de justice sociale, comme les principes éthiques dont des professionnels de santé se doivent de tenir compte lors des décisions qu'ils doivent prendre, un porteur de projet d'aménagement enrichira sa compréhension des légitimités, et donc sa prise en compte des parties prenantes en présence, s'il considère les principes suivants : le respect de la liberté, l'équité, l'utilité globale, le *care*, la solidarité, la tolérance, et la responsabilité environnementale.

#### **9.7.4. Un outil à destination de qui : le professionnel, l' élu, le chercheur ?**

Après avoir lu l'avant-propos, le lecteur n'aura aucun doute sur le fait que cette thèse est pensée avant tout dans la perspective d'un professionnel de l'aménagement : un urbaniste, un aménageur, un gestionnaire de projet d'aménagement urbain. Pourtant, plusieurs situations rencontrées dans cette étude mettent tout autant l'accent sur l'évaluation de la légitimité des parties prenantes par un élu. Cette recherche aurait-elle débordé sur un sujet qui n'est plus le sien ? Au contraire a-t-elle une portée qui dépasse la seule perspective du professionnel de l'aménagement ?

Ainsi la Situation 20, portant sur le choix de la *municipalité* concernant l'affectation des locaux associatifs, ne nous dit pas si l'on pense plus spécifiquement aux élus ou aux professionnels assurant la conduite du projet. Il peut tout aussi bien s'agir de l'un ou de l'autre. Dans la Situation 29, portant sur la position de la municipalité face au choix de maintien ou non du bâtiment patrimonial dans le domaine municipal, ce sont même très clairement des élus qui sont mis en avant pour représenter la municipalité. Nous pourrions avoir le même type de regard sur les

autres mises en situation de cette thèse, et confirmer que l'entité mise en avant n'est pas toujours le professionnel, mais parfois aussi l' élu.

Pour comprendre il faut se référer à la définition que nous avons donnée du *porteur de projet* en nous appuyant sur Boutinet (section 1.3) : il s'agit de l'auteur qui initie le projet, individuel ou collectif. Bien souvent dans les mises en situation de la présente recherche, c'est en réalité la municipalité qui est mise en avant. Celle-ci peut être représentée par des élus (qui sont les décideurs *in fine*), ou par la personne en charge de la conduite du projet au sein des services municipaux. Mais les deux sont amenés à évaluer la légitimité des parties prenantes vis-à-vis du projet. Il n'y a pas que le décideur final (l' élu) qui soit amené à faire cet exercice. Selon les contextes, l' élu peut parfois n'intervenir que de manière ponctuelle sur les projets, pour en *valider* les principales étapes, présenter les principaux résultats en public, etc. Mais les *décisions* sont préparées par des professionnels au sein des services de la municipalité. Ce sont eux qui soumettent des scénarios de décisions à leurs élus. Ce sont en outre ces professionnels qui sont quotidiennement au contact des parties prenantes, internes et externes, des projets urbains qu'ils pilotent. De sorte qu'ils sont, plus encore que leurs élus, amenés à faire cette évaluation pour la préparation des décisions, quand bien même ils ne sont pas les décideurs. La recherche n'a donc pas débordé par erreur sur un sujet qui n'est plus le sien. Son principal sujet demeure bien le professionnel de l'aménagement.

Mais la typologie des légitimités et des principes associés a une portée qui dépasse ce seul professionnel de l'aménagement. Elle concerne tout autant des élus, et plus globalement, l'ensemble des acteurs du projet (ou ses observateurs) amenés à interagir avec les autres parties prenantes du projet. Ainsi les organismes de concertation publique (comme l'OCPM à Montréal), les promoteurs immobiliers, les architectes, voire toute partie prenante du projet, peuvent être amenés à évaluer la légitimité des parties prenantes en présence vis-à-vis du projet. Le cadre conceptuel développé dans le cadre de cette recherche peut intéresser tout autant ces parties prenantes ou leurs observateurs (des chercheurs s'intéressant au jeu des acteurs d'un projet urbain par exemple) que les porteurs de projet (professionnels ou élus) auxquels on pense plus naturellement.

### 9.7.5. Portée et limite des implications théoriques

Au plan théorique, le défi principal de cette recherche a consisté à croiser des concepts divers, en croisant les corpus de disciplines qui n'ont pas l'habitude de se rencontrer : l'urbanisme, la théorie des *stakeholders* (emprunté aux domaines du management organisationnel et de l'éthique des affaires), la sociologie pragmatique de Boltanski et Thévenot, la bioéthique, et surtout les théories éthiques en philosophie, en particulier les théories éthiques de la justice. En (1) précisant certaines notions dans le contexte spécifique des projets urbains, dont celles de partie prenante, légitimité, éthique, capacité d'action, revendication, engagement, et en établissant des relations théoriques entre elles, et en (2) établissant ainsi des ponts entre les champs théoriques listés ci-dessus, cette recherche contribue à ouvrir la voie à des développements plus importants des croisements entre ces corpus. C'est sans doute le premier apport théorique de la recherche.

Le deuxième apport théorique, plus spécifique, porte sur l'évaluation des légitimités des parties prenantes au sein des projets urbains, sous le prisme de l'éthique. Il peut mener vers plusieurs développements théoriques.

Un premier type de développement théorique pourrait se constituer autour de l'observation et de la compréhension des projets à partir des légitimités de leurs parties prenantes. Il serait par exemple intéressant d'analyser la relation entre le niveau d'influence, ou le niveau d'implication, des acteurs à l'intérieur de certains projets urbains, avec leurs légitimités respectives identifiées grâce aux résultats de cette recherche, synthétisés dans les schémas du chapitre de conclusion. Un autre type d'analyse pourrait consister à étudier les réussites et les échecs des projets urbains (leurs résultats concrets) au regard de leur faculté à mobiliser les capacités légitimes des parties prenantes et à répondre à leurs attentes légitimes.

Un deuxième type de développement théorique pourrait s'organiser autour de l'éthique de la conduite des projets urbains. Pour Beauchamp et Childress, la réflexion sur l'éthique dans une discipline (chez eux la bioéthique, chez nous l'éthique de la conduite des projets urbains) doit commencer à partir de la recension des *jugements considérés* propres à cette discipline, et de quelques principes éthiques fondamentaux pour la discipline (en bioéthique : l'autonomie, la bienfaisance, la non-malfaisance et la justice). La réflexion doit ensuite se poursuivre, par la

mise en balance et la spécification de ces jugements considérés au regard de ces principes plus généraux, en partant si possible de l'analyse de situations concrètes. Si les jugements considérés qui en résultent présentent encore des incohérences quand ils sont confrontés à des situations concrètes, il faut revenir en arrière vers les principes plus généraux et, de manière itérative, réajuster les jugements considérés jusqu'à parvenir à un équilibre réflexif. On n'atteint jamais un équilibre complètement stable. La recherche de l'équilibre réflexif est une quête permanente qui impose le réajustement continu de nos convictions morales.

A la suite de cette recherche, un travail de recension des principaux *jugements considérés* affectant la conduite des projets urbains pourrait être entrepris, de même que Beauchamp et Childress ont cherché à recenser en bioéthique les principaux jugements considérés de leur discipline. En croisant les revendications de la liste énoncée à la section 8.1, qui mentionne un large éventail de revendications susceptibles d'être rencontrées dans les projets d'aménagement urbain, un travail pourrait par exemple être entrepris, visant à transformer ces propositions sous forme de jugements considérés. Nous pourrions identifier par exemple des jugements considérés du type :

- Les projets d'aménagement urbain ne doivent pas sacrifier la volonté générale à la satisfaction d'un ou plusieurs intérêts particuliers ;
- La densification d'un quartier au nom de la lutte contre l'étalement urbain n'est justifiée que si elle ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la qualité de vie des occupants actuels ;
- Un espace public co-construit par ses usagers a plus de valeur qu'un espace identique réalisé sans concertation ;
- Le recours à l'expropriation ne se justifie que si le système de libertés qui en résulte est plus étendu pour chaque citoyen ; etc.

De manière analogue à la bioéthique de Beauchamp et Childress, une éthique de la conduite des projets urbains pourrait être alors élaborée afin de préciser quelques règles de conduite. Ces jugements considérés pourraient être mis en tension dans des situations concrètes particulières mettant en avant des dilemmes moraux. A la manière de Beauchamp et Childress en bioéthique, la démarche pourrait consister alors à ajuster, préciser, élaguer les jugements considérés initiaux, en les confrontant entre eux à la lumière des principes mis en évidence par la présente recherche :

le respect de la liberté, l'équité, la solidarité, la tolérance, l'utilité, le *care*, la responsabilité environnementale, et l'efficacité.

La présente recherche espère ainsi fournir un cadre conceptuel utile aux chercheurs et décideurs pour porter un jugement, notamment en termes éthiques, sur les décisions relatives à la prise en compte des parties prenantes dans la conduite des projets urbains, et contribuer au développement d'une éthique de la conduite des projets urbains.



## CONCLUSION

Les projets d'aménagement urbain consistent à répartir au sein de la société des possibilités de se déplacer, de se loger, d'accéder à une offre de soins de santé performante, de bénéficier d'un cadre de vie confortable, d'accéder à de nouvelles activités, de nouvelles zones d'emploi ou de loisirs, etc. Dans une terminologie éthique, ils consistent ainsi à répartir des libertés, des avantages socio-économiques, des opportunités d'accès à des positions sociales, des droits, des capacités, du bien-être : à ce titre, ils méritent d'être étudiés sous le prisme de l'éthique.

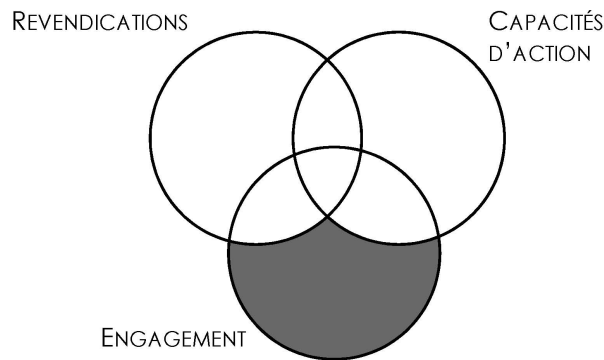
Dans la perspective d'un porteur de projet, adoptée au cours de cette thèse, nous avons vu que celui-ci était amené à s'interroger sur la manière d'intégrer les autres parties prenantes au projet (par la simple prise en compte de leurs revendications, voire par la mise en place de processus de participation et de collaboration). Nous avons vu que cette interrogation revenait à se questionner sur ce qui fait la légitimité des parties prenantes du projet.

Pour préciser le concept de légitimité d'une partie prenante, la recherche s'est d'abord appuyée sur une étude de cas exploratoire portant sur le Quartier des Spectacles de Montréal et le projet de la Confluence à Lyon. Elle a ensuite croisé les principes issus de plusieurs corpus théoriques : la théorie des *stakeholders* issue des théories du management organisationnel et de l'éthique des affaires, le modèle des *cités* ancré dans la sociologie pragmatique, et les théories éthiques de la justice en philosophie. Elle a confronté les principes issus de ces théories avec des mises en situation concrètes au sein d'un projet urbain virtuel, créé pour les besoins de cette recherche. Ces mises en situation sont inspirées de situations réelles observées par l'auteur dans son expérience professionnelle ou dans des études de cas réalisées dans le cadre de la recherche. Elles mettent en avant des tensions entre diverses légitimités concurrentes, ce qui a permis de mettre en perspective ces légitimités entre elles. S'inspirant de la méthode de l'équilibre réflexif, cette confrontation et cet ajustement permanent par un aller-retour entre la théorie et le terrain a permis d'ajuster et de préciser ces légitimités.

L'étude permet de répondre de la manière suivante aux trois sous-questions de recherche.

*Quels sont les attributs des parties prenantes faisant l'objet d'une évaluation de leur légitimité par un porteur de projet d'aménagement urbain ?*

Dans la perspective d'un porteur de projet d'aménagement urbain, la légitimité d'une partie prenante s'évalue principalement au regard de ses **revendications**, de ses **capacités à agir** sur le projet. Elle dépend aussi de son **engagement** vis-à-vis du projet, où l'engagement est susceptible d'apporter un surcroît (ou un déficit) de légitimité.



**Figure 19** Les attributs d'une partie prenante objet d'une évaluation de leur légitimité

*Quels sont les principes normatifs au fondement de l'évaluation de la légitimité des parties prenantes par un porteur de projet d'aménagement urbain ?*

L'évaluation de la légitimité d'une partie prenante par un porteur de projet repose sur un raisonnement à partir d'une norme éthique et d'une norme d'efficacité, idéalement compatibles dans le cadre d'une éthique de responsabilité.

Nous avons vu que la prise en compte des **capacités d'action** des parties prenantes relevait du **principe d'efficacité**, alors que la prise en compte des **revendications** des parties prenantes relève de **principes éthiques**.

A la lumière de cette recherche, il ressort que les principes éthiques suivants peuvent être mobilisés par un porteur de projet dans l'évaluation qu'il fait de la légitimité des parties prenantes en présence :

- Le respect de la liberté,

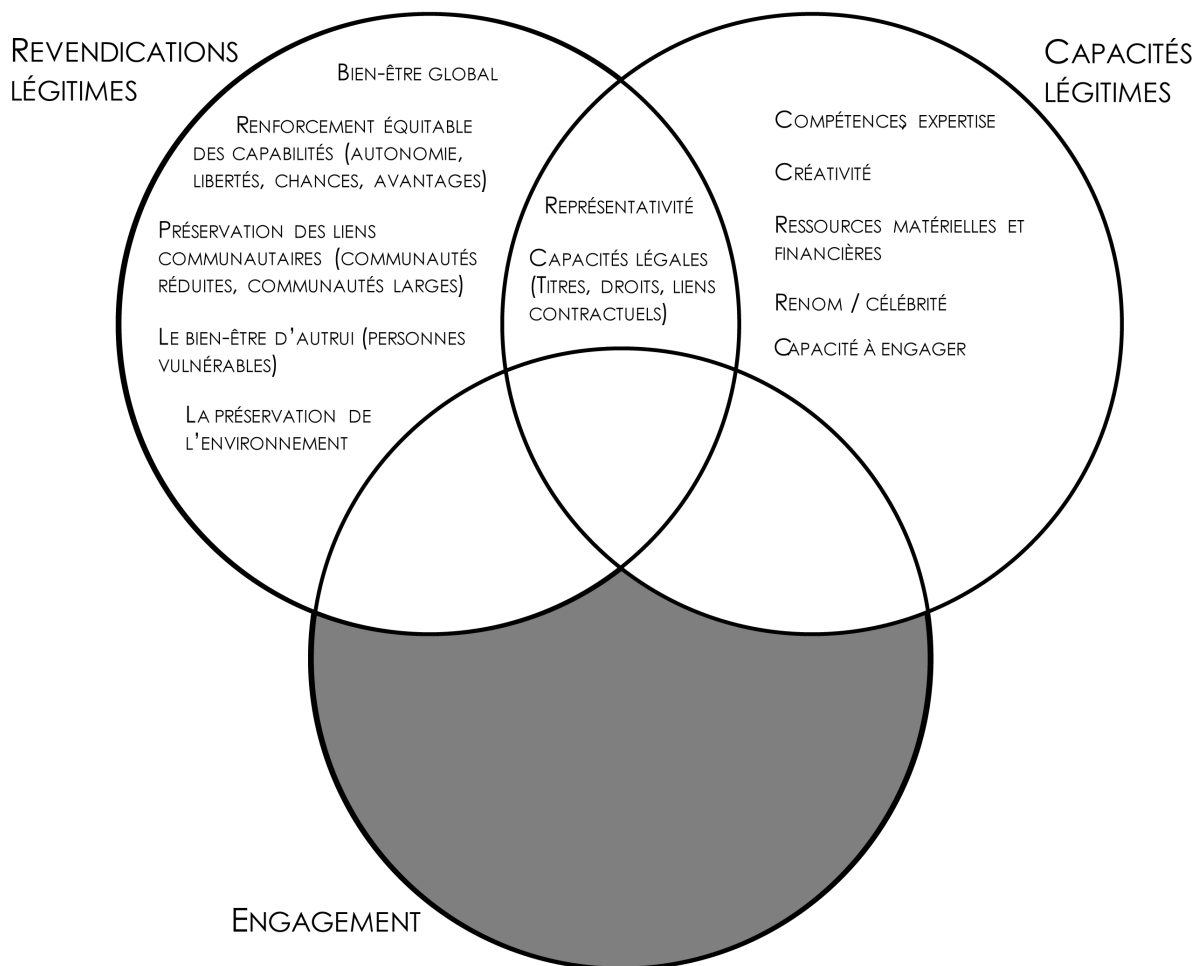
- L'équité,
- L'utilité globale,
- La solidarité (et la tolérance),
- Le *care*,
- La responsabilité environnementale.

*Peut-on établir une typologie des légitimités à partir des capacités d'action (ou du pouvoir), des revendications (ou attentes) et de l'engagement des parties prenantes dans un projet d'aménagement urbain ?*

Le Tableau XIX et la Figure 20 présentent une typologie des légitimités pouvant se manifester dans les projets d'aménagement urbain.

**Tableau XIX Typologie des légitimités des parties prenantes dans les projets urbains**  
(dans la perspective d'un porteur de projet)

Attributs des parties prenantes	Légitimité correspondantes
Capacité d'action (pouvoir)	Capacités d'action légitimes : <ul style="list-style-type: none"> <li>- la représentativité et les capacités légales (droits, titres, liens contractuels)</li> <li>- le renom, la célébrité</li> <li>- les ressources matérielles et financières</li> <li>- l'expertise et les compétences (les savoirs et les savoirs faire)</li> <li>- la créativité</li> <li>- la capacité à engager les autres (charisme)</li> </ul>
Revendications / Attentes	Revendications légitimes : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le bien-être global</li> <li>- le renforcement (équitable) des capacités :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- autonomie individuelle</li> <li>- libertés fondamentales (dont : liberté d'expression), droits (dont : droit de propriété)</li> </ul> </li> <li>- chances d'accès aux positions sociales</li> <li>- avantages socio-économiques</li> <li>- la préservation des liens communautaires (valeurs, traditions) :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- liens d'une communauté large (nation, région, commune, religion, ethnie)</li> <li>- liens d'une communauté réduite (quartier, voisinage, famille)</li> </ul> </li> <li>- le bien-être d'autrui, en particulier des plus vulnérables (l'attachement, les sentiments)</li> <li>- la préservation de l'environnement.</li> </ul>
Engagement	Engagement légitime : <ul style="list-style-type: none"> <li>- engagement personnel en faveur du projet</li> </ul>



**Figure 20 Les formes de légitimité en présence dans les projets urbains (dans la perspective d'un porteur de projet)**

La représentation en trois cercles sécants signifie que des parties prenantes légitimes peuvent disposer d'un, de deux, ou des trois types de légitimité, selon qu'elles se situent dans une partie de cercle non située à l'intersection avec un autre cercle, dans une partie de cercle située à l'intersection avec un autre cercle, ou au croisement des trois cercles. En dehors des trois cercles, ne se situe aucune partie prenante légitime. Ce diagramme des trois cercles sécants peut constituer un outil utile pour identifier et catégoriser les parties prenantes en fonction de leur légitimité à intervenir dans le projet. La correspondance entre les principes d'action et les types de légitimité apparaissent dans le Tableau XX.

**Tableau XX Principes d'action et légitimité des parties prenantes**

<b>Principes éthiques de l'action (du porteur de projet)</b>	<b>Formes de légitimité correspondantes (des autres parties prenantes)</b>
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Représentativité et capacités légales (droits, titres, liens contractuels)</li> <li>- Renom, célébrité</li> <li>- Ressources matérielles et financières</li> <li>- Savoirs et savoirs faire (expertise, compétences)</li> <li>- Créativité</li> <li>- Capacité à engager les autres (charisme)</li> </ul>
Utilité globale (bienfaisance globale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revendications de bien-être global (satisfactions globales)</li> </ul>
Respect de la liberté	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revendications de renforcement équitable des capacités : <ul style="list-style-type: none"> <li>- autonomie individuelle</li> </ul> </li> </ul>
Équité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- libertés fondamentales (liberté d'expression), droits (droit de propriété)</li> <li>- chances d'accès aux positions sociales</li> <li>- avantages socio-économiques</li> </ul>
Solidarité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revendications de liens communautaires (communs au porteur de projet) <ul style="list-style-type: none"> <li>- liens de certaines communautés larges (nation, région, commune)</li> </ul> </li> </ul>
Tolérance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revendications de liens communautaires (différents du porteur de projet) <ul style="list-style-type: none"> <li>- liens de certaines communautés larges (ethnies, religions)</li> <li>- liens des communautés réduites (quartier, voisinage, famille)</li> </ul> </li> </ul>
Care (bienfaisance pour autrui)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revendication de bien-être d'autrui</li> </ul>
Responsabilité environnementale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revendications pour la préservation de l'environnement</li> </ul>

La recherche a par ailleurs montré que la légitimité était une notion subjective (perçue différemment selon les sujets) et dynamique (elle évolue dans le temps et dans l'espace).

Cette recherche vise à contribuer à l'avancement des connaissances et de la pratique en aménagement, (1) en précisant certaines notions dans le contexte spécifique des projets urbains (partie prenante, légitimité, éthique) et en établissant des relations théoriques entre elles, (2) en établissant ainsi des ponts entre le champ théorique de l'urbanisme et ceux du management organisationnel (la théorie des *stakeholders*), de la sociologie pragmatique, et de la philosophie (les théories de la justice), (3) en offrant un outil pour identifier les diverses légitimités en présence dans les projets d'aménagement urbain, (4) en contribuant ainsi dans la pratique à la meilleure prise

en compte de ces légitimités, et par voie de conséquence à l'apaisement des tensions entre légitimités concurrentes (5) en contribuant à jeter les bases d'une éthique de la conduite des projets urbains.

Alors que les théories de l'aménagement et de l'urbanisme – dont l'objet principal est pourtant l'analyse critique de la production des villes – se sont peu intéressées aux principes normatifs à la base de ces actions de production, cette recherche fournit un cadre conceptuel utile aux chercheurs, aux professionnels, et aux décideurs, pour porter un jugement, notamment en termes éthiques, sur les décisions relatives à la prise en compte des parties prenantes dans la conduite des projets urbains.

## BIBLIOGRAPHIE

- Ajuntament de Barcelona. (2011). 22@Barcelona. Objectives. Accessible à l'adresse <http://www.22barcelona.com/content/blogcategory/33/403/lang,en/>
- Alexander, E. R. (2001). The Planner-Prince: Interdependence, Rationalities and Post-communicative Practice. *Planning Theory & Practice*, 2(3), 311-324.  
doi:10.1080/14649350120096848
- Alvergne, C., & Coffey, W. J. (2000). Similitudes et différences des formes urbaines en Europe et en Amérique du Nord. *Cahiers de géographie du Québec*, 44(123), 437-451.
- 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 de Doctorat), Paristech - ENPC, Paris.
- Arnsperger, C., & Van Parijs, P. (2003). *Ethique économique et sociale*. Paris: Editions La Découverte.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Arrondissement de Ville Marie. (2007). *Programme particulier d'urbanisme : Quartier des spectacles*. Montréal: Arrondissement de Ville Marie.
- Ascher, F. (2001a). La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain. Dans A. Masboungi (Ed.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent* (pp. 21-32). Paris: La Documentation Française.
- Ascher, F. (2001b). *Les nouveaux principes de l'urbanisme, La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Bacqué, M.-H., & Fijalkov, Y. (2008). Transformation de deux anciens quartiers populaires à Paris et à Boston. Dans M. Gauthier, M. Gariépy, & M.-O. Trépanier (Eds.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable* (pp. 267-286). Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Bacqué, M.-H., & Gauthier, M. (2011). Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A ladder of citizen participation" de S. R. Arnstein. *Participations*, 1(1), 36-66.
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005a). Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux. Dans M.-H. Bacqué, H. Rey, & Y. Sintomer (Eds.), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative* (pp. 293-307). Paris: Découverte.
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005b). Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? Dans M.-H. Bacqué, H. Rey, & Y. Sintomer

- (Eds.), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative* (pp. 9-46). Paris: Découverte.
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (Eds.). (2005c). *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*. Paris: La Découverte.
- Beauchamp, T. L., & Childress, J. F. (2009). *Principles of biomedical ethics* (6th ed.): Oxford University Press, USA.
- Belmer, J. (2011). *Pour un urbanisme de projet, de l'aménagement au renouvellement urbain*. Paris: Ellipses.
- Bentham, J. (1780). *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*.
- Berke, P. R. (2002). Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twenty-First Century. *Journal of Planning Literature*, 17(1), 21-36. doi:10.1177/088122017001002
- Billard, G., & Brennetot, A. (2010). Le périurbain a-t-il mauvaise presse? Analyse géoéthique du discours médiatique à propos de l'espace périurbain en France. *Articulo-Journal of Urban Research*(5).
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris: Seuil.
- Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.
- Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2009). L'impératif délibératif. *Rue Descartes*, 63(1), 28-38. doi:10.3917/rdes.063.0028
- Boltanski, L., & Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Bourdin, A. (2006). Usages du droit et production de la confiance dans les grands projets urbains français. Dans A. Bourdin, M.-P. Lefeuvre, & P. Melé (Eds.), *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance* (pp. 316). Paris: Descartes & Cie.
- Bourne, L. (2005). *Project relationship management and the Stakeholder Circle*. (PHD), RMIT University, Melbourne, Australia.
- Bourne, L. (2009). Stakeholder Relationship Management. *Great Britain, Gower*.
- Bourne, L., & Walker, D. (2006). Using a visualising tool to study stakeholder influence : two Australian examples. *Project Management Journal*, 37(1), 5-21.
- Boutinet, J.-P. (1993). *Anthropologie du projet* (3ème édition ed.). Paris: Presses universitaires de France.
- Boutinet, J.-P. (2009). Projet. *L'ABC de la VAE*, 181-182. doi:10.3917/eres.bouti.2009.01.0181
- Boyer, A. (1993). Robert Nozick. Dans D. Huisman (Ed.), *Dictionnaire des Philosophes*. Paris: PUF.
- Bréhier, É. (1991). *Histoire de la philosophie. Tome I*. Paris: Presses Universitaires de France.



- Brennetot, A. (2009). *Géoéthique du territoire. Le débat public territorial à travers la presse magazine d'opinion en France*. (Doctorat en géographie), Université de Rouen, Rouen.
- Brennetot, A. (2010). Pour une géoéthique. *L'Espace géographique*, 39(1), 75-88.
- Brown, D. (2006). Back to basics: The influence of sustainable development on urban planning with special reference to Montreal. *Canadian Journal of Urban Research*, 15(1), 99.
- Callicott, J. B. (1989). *In defense of the land ethic: Essays in environmental philosophy*: Suny Press.
- Callicott, J. B., & Lanaspese, B. (2010). *Éthique de la terre*: Wildproject.
- Calthorpe, P. (1993). *The next American metropolis: ecology, community, and the American dream*: Princeton Architectural Pr.
- Campanella, T. J. (2011). Jane Jacobs and the death and life of American planning. *The design observer group*.
- Campbell, H. (2006). Just Planning: The Art of Situated Ethical Judgment. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 92-106. doi:10.1177/0739456x06288090
- Campbell, S. (1996). Green cities, growing cities, just cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 296-312.
- Carroll, A., & Buchholtz, A. (2014). Business and society: Ethics, sustainability, and stakeholder management.
- Carroll, A. B., & Buchholtz, A. K. (2008). *Business and society: Ethics and stakeholder management*: South-Western Pub.
- Castells, M. (1983). *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Castells, M. (1993). European Cities, the Informational Society, and the Global Economy. *Journal of Economics and Social Geography*, 84(4), 247-257. doi:10.1111/j.1467-9663.1993.tb01767.x
- Chalas, Y. (1998). L'urbanisme comme pensée pratique : pensée faible et débat public. *Les annales de la recherche urbaine*(80-81), 205-214.
- Cherns, A., & Bryant, D. (1984). Studying the client's role in construction management. *Construction Management and Economics*, 2(2), 177-184.
- Chevrier, J. (1992). La spécification de la problématique. Dans B. Gauthier (Ed.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Clarkson, M. B. E. (1995). A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance. *The academy of management review*, 20(1), 92-117.
- Contandriopoulos, A. (1990). *Savoir préparer une recherche: la définir, la structurer, la financer*: Montreal, Presses de l'Université de Montreal.

- Courcier, S. (2005). Vers une définition du projet urbain, la planification du reamenagement du Vieux-Port de Montreal. *Canadian Journal of Urban Research*, 14(1), 57.
- Creswell, J. W. (2003). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (2nd ed.). Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331-338.
- Deming, M. K. (1989). Louis XVI en l'Île. Contribution à l'étude des places royales parisiennes à la fin de l'Ancien Régime. *Revue de l'Art*, 83(1), 86-92.
- Dictionnaire de l'Encyclopaedia Universalis. (2016a). légitime. Accessible à l'adresse <http://www.universalis.fr/dictionnaire>
- Dictionnaire de l'Encyclopaedia Universalis. (2016b). renom. Accessible à l'adresse <http://www.universalis.fr/dictionnaire>
- Dictionnaire Littré de la langue française. (2012a). Participer. Accessible à l'adresse <http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/participer/>
- Dictionnaire Littré de la langue française. (2012b). Collaborer. Accessible à l'adresse <http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/participer/>
- Dictionnaire Littré de la langue française. (2016). Légitime. Accessible à l'adresse <http://www.littre.org/definition/l%C3%A9gitime>
- Dodier, N. (1991). Agir dans plusieurs mondes. *Critique*, 47(529-530), 427-458.
- Doloi, H., Haynes, T., & Zhenzhong, M. (2011). *Assessing social impact in public infrastructure projects using social network analysis*. Article présenté à la conférence Name|, Conference Location|. Type Accessible à dresse URL
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *The academy of management review*, 20(1), 65-91.
- Donzelot, J., & Epstein, R. (2006). Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine. *Esprit*, 326, 5-34.
- Douay, N., & Duaso-Calès, I. (2008). Le *glamour planning*, ou les villes à l'ère de la compétition. Dans N. Buchoud (Ed.), *Ville stratégique : changer l'urbanisme pour répondre aux défis urbains mondiaux = Strategic city : planners for the twenty-first century* (pp. 146-153). Paris: CERTU.
- Duhamel, A., Mouelhi, N., & Malinowski-Charles, S. (2001). *Éthique: histoire, politique, application*: G. Morin.
- Duran, P. (1990). Légitimité. Dans A. Jacob (Ed.), *Encyclopédie philosophique universelle* (Vol. 1, pp. 1459-1461): Presses Universitaires de France.
- Emelianoff, C., & Theys, J. (2001). Les contradictions de la ville durable. *Le DÉbat*, 113(172), 122-135.

- Fainstein, S. S. (2000). New directions in planning theory. *Urban affairs review*, 35(4), 451-478.
- Ferry, L. (1995). *Nouvel Ordre Écologique*: University of Chicago Press.
- Florida, R. L. (2002). *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Civitas Books.
- Forester, J. (1982). Planning in the Face of Power. *Journal of the American Planning Association*, 48(1), 67-80. doi:10.1080/01944368208976167
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*: The MIT Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach* Boston, MA: Pitman.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder influence strategies. *The academy of management review*, 24(2), 191-205.
- Garde, A. M. (2004). New Urbanism as Sustainable Growth?: A Supply Side Story and Its Implications for Public Policy. *Journal of Planning Education and Research*, 24(2), 154-170. doi:10.1177/0739456x04266606
- Gariépy, M., & Gauthier, M. (2009). Le débat public en urbanisme à Montréal : un instrument de développement urbain durable ? *Canadian Journal of Urban Research*, 18(1), 48.
- Gauthier, B., & Beaud, J.-P. (2009). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (5e éd. ed.). Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Gauthier, M., & Lepage, L. (2005). La mise en oeuvre de la ville viable: une problématique d'action publique. Dans N. Mathieu & Y. Guermond (Eds.), *La Ville durable, du politique au scientifique* (pp. 101-117). Paris: Cemagref/Cirad/Ifremer/Inra.
- Gaxie, D. (2002). L'aménagement face au débat public. Dans S. Wachter, L. Davezies, P. Duran, C. Emelianoff, D. Gaxie, V. Renard, & J. Theys (Eds.), *L'aménagement en 50 tendances* (pp. 217). La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube/Datar.
- Gilligan, C., & Laugier, S. (2008). *Une voix différente: pour une éthique du "care" [1982]*: Flammarion Paris.
- Gillis, B., Saliba, N., & Pouzet, S. (2010). *Benny Farm*. Accessible à l'adresse: <http://www.repertoiregrif.umontreal.ca/FICHE.php?ID=42>. Montréal.
- Girard, C., & Sobczak, A. (2010). Pour une cartographie des parties prenantes fondée sur leur engagement: une application aux sociétaires d'une banque mutualiste française. *Management & Avenir*(3), 157-174.
- Grant, J. L. (2009). Theory and Practice in Planning the Suburbs: Challenges to Implementing New Urbanism, Smart Growth, and Sustainability Principles 1. *Planning Theory & Practice*, 10(1), 11-33.

- Greenwood, M. (2007). Stakeholder Engagement: Beyond the Myth of Corporate Responsibility. *Journal of Business Ethics*, 74(4), 315-327. doi:10.1007/s10551-007-9509-y
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. Dans N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 105-117).
- Habermas, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel, tome 1 : Rationnalité de l'action et rationalisation de la société* (J.-M. Ferry, Trans.): Fayard.
- Habermas, J., Rawls, J., Rochlitz, R., & Audard, C. (1997). *Débat sur la justice politique*: Ed. du Cerf.
- Hall, P. G. (2002). *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Harvey, D. (2008). The right to the city *The City Reader* (6th ed., pp. 270-278).
- Healey, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), 143.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and planning. C, Government*, 30, 1531.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies* (2 ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Huck, W. (2013). *Etude comparée des évolutions du Droit de l'urbanisme en matière d'étalement urbain en France et au Québec. Perspective en matière foncière et dans les transports en commun*. INSA de Strasbourg.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems - A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412 - 423.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*: Routledge.
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Random House.
- Jepson, E. J. (2001). Sustainability and planning: diverse concepts and close associations. *Journal of Planning Literature*, 15(4), [499]-510.
- Johnson, G., & Scholes, K. (1993). *Exploring corporate strategy*: Prentice Hall.
- Jones, T. M., & Wicks, A. C. (1999). Convergent stakeholder theory. *The academy of management review*, 24(2), 206-221.
- Kant, E. (1975). *Fondements de la métaphysique des mœurs [1785]* (V. Delbos, Trans.). Paris: Delagrave.
- Kymlicka, W. (1999). *Les théories de la justice : une introduction [1990]* (M. Saint-Upéry, Trans.). Paris: La découverte.
- Lacaze, J.-P. (1997). *Les méthodes de l'urbanisme* (3 ed.). Paris: Presses Universitaires de France.

- Laugier, S., & Paperman, P. (2008). La voix différente et les éthiques du care. C. Gilligan, *Une voie différente. Pour une éthique du care*, trad. Annick Kwiątek, revue par Vanessa Nurock, (Champ-Flammarion), 8-35.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 57-95.
- Le Moigne, J.-L. (1990). *La modélisation des systèmes complexes* (Vol. 2). Paris: Dunod.
- LeGates, R. T., & Stout, F. (2007a). Advocacy and Pluralism in Planning. Paul Davidoff. Editor's introduction. Dans R. T. LeGates & F. Stout (Eds.), *The City Reader* (fourth edition ed., pp. 400-401). New York: Routledge.
- LeGates, R. T., & Stout, F. (2007b). *The city reader* (fourth edition ed.). New York: Routledge.
- Leopold, A. (1970). *A sand county almanac: With essays on conservation from Round River [1949]*: Random House Publishing Group.
- Littau, P., Jujagiri, N., & Adlbrecht, G. (2010). 25 years of stakeholder theory in project management literature (1984-2009). *Project Management Journal*, 41(4), 17-29.
- Lizarralde, G., Bourgault, M., Drouin, N., & Viel, L. (2015). Stakeholder Integration Champions and Innovation in the Built Environment *Construction Innovation* (pp. 47-63): John Wiley & Sons, Ltd.
- Lizarralde, G., Viel, L., Bourgault, M., & Drouin, N. (2012, 18-20 juin). *Who collaborates and innovates in architecture and urban design projects?* Article présenté à la Conférence 18th ICE International Conference on Engineering, Technology and Innovation, Munich.
- Loiseau, H. (2011). La carte mentale comme instrument de collecte de l'information. Dans S. Breux, M. Reuchamps, & H. Loiseau (Eds.), *Carte mentale et science politique. Regards et perspectives critiques sur l'emploi d'un outil prometteur*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Lyon Confluence. (2010). Lyon Confluence, Projet urbain majeur. Accessible à l'adresse <http://www.lyon-confluence.fr/>
- MacIntyre, A. C. (1997). *Après la vertu: étude de théorie morale [1984]* (L. Bury, Trans.). Paris: Presses universitaires de France.
- Mancebo, F. (2007). Le développement durable. *Cybergeo : European Journal of Geography*.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1993). *Organizations [1958]*. New York: Wiley.
- Masbouni, A. (Ed.) (2001). *Fabriquer la ville : outils et méthodes : les aménageurs proposent*. Paris: La Documentation Française.
- Mendelow, A. (1991). Stakeholder Mapping.
- Mercier, S. (2006). 9. La théorie des parties prenantes: une synthèse de la littérature. Dans M. Bonnafous-Boucher & Y. Pesqueux (Eds.), *Décider avec les parties prenantes* (pp. 157-172). Paris: La Découverte.
- Merlin, P., & Choay, F. (2005). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris: Presses universitaires de France.

- Mill, J. S. (1901). *Utilitarianism*: Longmans, Green and Company.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- Moodley, K., Smith, N., & Preece, C. N. (2008). Stakeholder matrix for ethical relationships in the construction industry. *Construction Management and Economics*, 26(6), 625-632.
- Naess, A. (1973). The shallow and the deep, long-range ecology movement. A summary. *Inquiry*, 16(1-4), 95-100. doi:10.1080/00201747308601682
- Newcombe, R. (2003). From client to project stakeholders: a stakeholder mapping approach. *Construction Management and Economics*, 21(8), 841-848.
- Nozick, R. (1988). *Anarchie, État et utopie* [1974]. Paris, puf.
- NYCEDC. (2012). East River Waterfront Esplanade. Accessible à l'adresse <http://www.nycedc.com/project/east-river-waterfront-esplanade>
- OCPM. (2010). *S'approprier la Ville : Bilan 2006-2009 des activités de l'OCPM et exemples d'ailleurs en consultation publique* (Office de consultation publique de Montréal Ed.). Montréal.
- Olander, S. (2007). Stakeholder impact analysis in construction project management. *Construction Management and Economics*, 25(3), 277-287.
- Olander, S., & Landin, A. (2005). Evaluation of stakeholder influence in the implementation of construction projects. *International Journal of Project Management*, 23(4), 321-328.
- OPQU. (2015). *Déontologie des Urbanistes*.
- Ouellet, M. (2006). Le smart growth et le nouvel urbanisme. *Cahiers de géographie du Québec*, 50(140), 175-193.
- Padioleau, J.-G. (2000). Intérêt général. Dans S. Wachter, A. Bourdin, J.-G. Padioleau, J.-M. Offner, J. Theys, & F. Scherrer (Eds.), *Repenser le territoire: un dictionnaire critique* (pp. 47-51). La Tour d'Aigues: DATAR-Editions de l'Aube.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- 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*, 56(4), 619-651. doi:10.3917/rfsp.564.0619
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- PMI. (2008). *Guide du corpus des connaissances en management de projet : guide PMBOK*. Newtown Square, Pa.: Project Management Institute.
- Preble, J. F. (2005). Toward a comprehensive model of stakeholder management. *Business and Society Review*, 110(4), 407-431.
- Rawls, J. (1987). *Théorie de la justice [1971]* (C. Audard, Trans.). Paris: Editions du Seuil.

- Raynaud, M. (2011). *Gestion des parties prenantes. Partie 1. (cours AME6916)*. Montréal: Université de Montréal.
- Ricoeur, P. (2012). Éthique. Accessible à l'adresse <http://www.universalis.fr/encyclopedie/ethique/>
- Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie*. Paris: Seuil.
- Rousseau, J.-J. (1992). *Du contrat social [1762]*. Paris: Flammarion.
- Rowley, T. J. (1997). Moving beyond dyadic ties: A network theory of stakeholder influences. *The academy of management review*, 22(4), 887-910.
- Roy, S. N. (2009). L'étude de cas. Dans B. Gauthier (Ed.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (5e éd. ed., pp. xii, 767). Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Rui, S., & Lapeyronnie, D. (2004). *La démocratie en débat: les citoyens face à l'action publique*. Paris: A. Colin.
- Sandel, M. J. (2010). *Justice: What's the right thing to do?* New York, NY: Farrar Straus & Giroux.
- Sandel, M. J. (2012). Justice: what's the right thing to do ? Accessible à l'adresse <http://www.justiceharvard.org/>
- Sassen, S. (2001). The impact of the new technologies and globalization on cities. Dans A. Graafland & D. Hauptmann (Eds.), *Cities in transition*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5(2), 61-75.
- Ségas, S. (2004). *La grammaire du territoire: action publique de développement et lutte politique dans les «pays»*. Bordeaux IV, IEP, CERVL – Pouvoir, Action publique, Territoire, Bordeaux.
- Sen, A. (1993). *Ethique et économie: et autres essais*. Paris: PUF.
- Sen, A. (2010). *L'idée de justice [2009]*. Paris: Flammarion.
- Serres, M. (1990). *Le contrat naturel*. Paris: Flammarion.
- Singer, P. (1995). *Animal liberation*: Random House.
- Sobczak, A., & Berthouin Antal, A. (2010). Nouvelles perspectives sur l'engagement des parties prenantes: enjeux, acteurs, recherches. *Management & Avenir*(3), 116-126.
- Söderström, O. (2000). Introduction. Traduire l'usage. Dans O. Söderström, E. Lanza, R. Lawrence, & G. Barbey (Eds.), *L'usage du projet: pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*: Editions Payot Lausanne, [Lausanne, Switzerland].
- Söderström, O., Lanza, E., Lawrence, R., & Barbey, G. (2000). *L'usage du projet: pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*. Lausanne, Suisse: Editions Payot
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

- Theys, J. (2000). Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments. Dans S. Wachter, A. Bourdin, J.-G. Padioleau, J.-M. Offner, J. Theys, & F. Scherrer (Eds.), *Repenser le territoire : Un dictionnaire critique* (pp. 225-284). La Tour-d'Aigues (Vaucluse): Ed. de l'Aube.
- Thoreau, H. D. (2013). *Walden ou la vie dans les bois*: République des Lettres.
- Tsiomis, Y., & Ziegler, V. (2007). *Anatomie de projets urbains : Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*. Paris: Editions de la Villette.
- UN-Habitat. (2009). *Planning sustainable cities : global report on human settlements 2009*. Accessible à l'adresse: <http://www.unhabitat.org/grhs/2009>. London: Earthcan.
- Viel, L. (2014). Légitimité des parties prenantes et projet urbain juste. Dans A. Da Cunha & S. Guinand (Eds.), *Qualité urbaine, justice spatiale et projet* (pp. 143-156). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Viel, L., Gérardin, T., & Lafontaine, S. (2010). *Le Quartier des Spectacles - Secteur Place des Arts. Etude de cas*. Accessible à l'adresse: <http://www.repertoiregrif.umontreal.ca/FICHE.php?ID=35>. Montréal.
- Viel, L., Lizarralde, G., Maherzi, F. A., & Thomas Maret, I. (2012). L'influence des parties prenantes dans les grands projets urbains. Les cas du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence. *Cybergeo : European Journal of Geography*. Accessible à l'adresse <http://cybergeo.revues.org/25310> doi:10.4000/cybergeo.25310
- Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*. Paris: La Découverte.
- Wachter, S. (2002). Argumenter, délibérer et débattre : les nouveaux mots d'ordre de l'aménagement. Dans S. Wachter, L. Davezies, P. Duran, C. Emelianoff, D. Gaxie, V. Renard, & J. Theys (Eds.), *L'aménagement en 50 tendances* (pp. 217). La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube/Datar.
- Walzer, M. (1997). *Sphères de justice : une défense du pluralisme et de l'égalité [1983]* (P. Engel, Trans.): Éditions du Seuil.
- WCED, & Brundtland, G. H. (1987). *Our common future*: Oxford University Press Oxford.
- Weber, M. (1963). *Le savant et le politique* (J. Freund, Trans.). Paris: Éditions 10/18.
- Weber, M. (1971). *Économie et société [1921]* (Vol. 1). Paris: Plon.
- Wheeler, S. (1998). Planning sustainable and livable cities. *The City Reader*. London: Routledge, 434-445.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research : design and methods* (4th ed.). Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*: Princeton University Press.



# TABLE DES MATIERES DETAILLEE

<b>RESUME</b> .....	<b>I</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>III</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>V</b>
<b>LISTE DES FIGURES</b> .....	<b>VIII</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>IX</b>
<b>LISTE DES SITUATIONS</b> .....	<b>X</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS</b> .....	<b>XII</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>XIV</b>
<b>AVANT-PROPOS : LES MOTIVATIONS DE CETTE RECHERCHE</b> .....	<b>XVI</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 - PRINCIPAUX CONCEPTS</b> .....	<b>4</b>
1.1. Le projet urbain .....	4
1.2. Les parties prenantes des projets urbains .....	10
1.3. Le porteur de projet et ses différentes figures .....	11
1.4. Les modalités de la mobilisation : la participation et la collaboration .....	13
<b>CHAPITRE 2 - ÉTUDES DE CAS EXPLORATOIRES</b> .....	<b>16</b>
2.1. Objectifs des études de cas exploratoires .....	17
2.2. Principaux résultats des études de cas exploratoires .....	19
2.3. Enseignements des études de cas exploratoires.....	21
<b>CHAPITRE 3 - ANALYSE DE LA LITTERATURE</b> .....	<b>24</b>
3.1. De l'urbanisme rationnel au <i>collaborative planning</i> .....	24
3.1.1. Émergence des théories de la participation et de la collaboration.....	24
3.1.2. La mise en accusation de l'urbanisme rationnel.....	29
3.1.3. Le développement des approches collaboratives.....	30
3.1.4. Les limites des approches collaboratives.....	32

3.1.5. L'éthique de l'urbaniste selon les approches collaboratives .....	34
3.1.6. Synthèse et lacune analytique .....	35
3.2. La théorie des <i>stakeholders</i> .....	38
3.2.1. Partie prenante : un concept ignoré de l'urbanisme.....	38
3.2.2. La pertinence de la théorie des parties prenantes en urbanisme .....	39
3.2.3. Les attributs des parties prenantes .....	40
3.2.4. Pouvoir et revendications.....	42
3.2.5. Le <i>stakeholder salience model</i> .....	45
3.2.6. Synthèse et limites du stakeholder salience model.....	48
<b>CHAPITRE 4 - METHODOLOGIE.....</b>	<b>51</b>
4.1. Question de recherche et cadre conceptuel.....	51
4.2. Posture du chercheur .....	53
4.3. Stratégie de recherche.....	55
4.3.1. Les études de cas exploratoires.....	58
4.3.2. Revue de lecture sur les études urbaines et l'urbanisme .....	64
4.3.3. Revue de lecture sur la théorie des <i>stakeholders</i> .....	65
4.3.4. Légitimation des actions dans le modèle des <i>cités</i> (1 <sup>er</sup> cadre conceptuel).....	66
4.3.5. Légitimité des revendications dans les théories de l'éthique (2 <sup>ème</sup> cadre conceptuel).....	68
4.3.6. La méthode de l'équilibre réflexif.....	73
4.3.7. Confronter les principes théoriques à un cas virtuel.....	76
<b>CHAPITRE 5 - LA REQUALIFICATION D'UN QUARTIER ENCLAVE (CAS VIRTUEL) .....</b>	<b>82</b>
5.1. Le contexte et les enjeux .....	82
5.2. Le projet.....	85
5.3. Les parties prenantes .....	87
<b>CHAPITRE 6 - SUR LES PRINCIPES D'ETHIQUE ET D'EFFICACITE (RESULTAT PRELIMINAIRE) 93</b>	
6.1. Normes d'éthique et d'efficacité .....	93
6.2. Compatibilité des normes éthiques et d'efficacité dans l'éthique de responsabilité ..	95
<b>CHAPITRE 7 - LEGITIMITE DES PARTIES PRENANTES RELATIVE A LEURS CAPACITES D'ACTION (RESULTAT 1).....</b>	<b>99</b>
7.1. Légitimité des actions (1 <sup>er</sup> cadre conceptuel ancré dans la sociologie pragmatique). 99	
7.2. Confrontation du premier cadre conceptuel à l'observation empirique .....	100
7.2.1. La représentativité ( <i>cité civique</i> ).....	101
7.2.2. Les capacités légales ( <i>cité civique</i> ).....	103

7.2.3. La célébrité ( <i>citée du renom</i> ou de <i>l'opinion</i> ) .....	105
7.2.4. La possession d'objets désirables ( <i>citée marchande</i> ).....	108
7.2.5. L'expertise, les compétences ( <i>citée industrielle</i> ) .....	111
7.2.6. La hiérarchie / la tradition ( <i>citée domestique</i> ).....	115
7.2.7. L'inspiration, la créativité ( <i>citée de l'inspiration</i> ).....	117
7.2.8. L'engagé, l'engageant ( <i>citée du projet</i> ).....	119
7.3. Synthèse : typologie des capacités d'action légitime .....	122
<b>CHAPITRE 8 - LEGITIMITE DES PARTIES PRENANTES RELATIVE A LEURS REVENDICATIONS</b>	
<b>(RESULTAT 2).....</b>	<b>124</b>
8.1. L'étendue du concept de « revendication » .....	125
8.2. Introduction aux théories de l'éthique retenues (2 <sup>ème</sup> cadre conceptuel).....	128
8.2.1. Le rapport entre éthique et justice.....	128
8.2.2. Les théories éthiques du 2 <sup>ème</sup> cadre conceptuel .....	131
8.3. Confrontation du 2 <sup>ème</sup> cadre conceptuel à l'observation empirique .....	135
8.3.1. L'utilitarisme et la maximisation de l'utilité globale.....	136
8.3.2. Rousseau et les philosophes du contrat : l'intérêt général et la liberté .....	141
8.3.3. La conception rawlsienne de la justice : le respect des libertés et l'équité.....	147
8.3.4. Amartya Sen : l'approche par les capacités.....	157
8.3.5. Nozick et les libertariens : le respect de la liberté, le droit de propriété.....	164
8.3.6. MacIntyre et les communautariens : la préservation des liens communautaires .....	175
8.3.7. Gilligan et les féministes : l'éthique du <i>care</i> .....	184
8.3.8. Leopold et les éthiciens de l'environnement : le respect de l'environnement.....	193
8.4. Synthèse : typologie des attentes légitimes .....	197
<b>CHAPITRE 9 - DISCUSSION.....</b>	<b>199</b>
9.1. Les capacités d'action légitimes des parties prenantes.....	199
9.1.1. L'efficacité comme fondement de la légitimité des ressources matérielles et financières .....	201
9.1.2. L'efficacité comme fondement de la légitimité des professionnels et des experts.....	202
9.1.3. L'efficacité comme fondement de la légitimité des êtres célèbres .....	203
9.2. Les revendications légitimes des parties prenantes .....	204
9.2.1. Le choix de retenir ou non l'intérêt général parmi les types de revendications légitimes.....	204
9.2.2. L'étendue du concept de capacités .....	206
9.2.3. La place du <i>care</i> dans la conduite des projets d'aménagement urbain.....	208
9.2.4. La place de la bienfaisance et du bien-être dans les revendications légitimes .....	209
9.2.5. La place de l'environnement dans les revendications légitimes .....	210
9.2.6. La place des droits .....	212

9.3.	L'engagement comme troisième attribut des parties prenantes.....	214
9.4.	Deux propriétés de la légitimité d'une partie prenante.....	216
9.4.1.	La légitimité : une notion subjective.....	216
9.4.2.	La légitimité : une notion dynamique.....	217
9.5.	Les principes à la base des légitimités des parties prenantes .....	217
9.5.1.	Typologie des principes au fondement de la légitimité .....	217
9.5.2.	Comparaison avec les principes de la bioéthique .....	221
9.6.	Les enjeux éthiques de la participation et de la collaboration.....	225
9.6.1.	La dimension éthique « en soi » de la participation .....	226
9.6.2.	La participation comme moyen en vue d'une fin justifiable en éthique.....	228
9.6.3.	Les limites de la participation du point de vue éthique .....	228
9.7.	Implications théoriques et pratiques, portée et limites de la recherche .....	229
9.7.1.	Portée et limites de la méthodologie.....	229
9.7.2.	Portée pratique : un outil de lecture de la légitimité des parties prenantes.....	230
9.7.3.	Portée pratique (et limite de cette portée) : des repères éthiques pour un porteur de projet.....	231
9.7.4.	Un outil à destination de qui : le professionnel, l'élú, le chercheur ?.....	232
9.7.5.	Portée et limite des implications théoriques .....	234
<b>CONCLUSION .....</b>		<b>237</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>		<b>243</b>
<b>TABLE DES MATIERES DETAILLEE .....</b>		<b>I</b>
<b>ANNEXES.....</b>		<b>V</b>
	Annexe 1 : Modèles d'identification des parties prenantes ( <i>stakeholders</i> ) .....	vi
	Annexe 2 : Présentation succincte des projets réels ayant inspiré les mises en situation.....	xiii
	Annexe 3 : Tableau de correspondance entre les situations décrites dans le projet de Claytown et les projets urbains réels desquels elles sont inspirées .....	xix
	Annexe 4 : Article portant sur les études de cas exploratoires .....	xxii
	Annexe 5 : Copie du chapitre de livre relatif aux résultats préliminaires de la recherche .....	xxiii

# ANNEXES

# Annexe 1 : Modèles d'identification des parties prenantes (*stakeholders*)

Auteur / Modèle					
<p><b>(Clarkson, 1995, p.106-107)</b></p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Primaires</td> <td>Secondaires</td> </tr> <tr> <td> </td> <td> </td> </tr> </table> <p>Parties prenantes primaires = « groupe sans la participation continue duquel l'entreprise ne peut survivre » Ex : investisseurs, actionnaires, employés, clients, fournisseurs, institutions publiques.</p> <p>Parties prenantes secondaires = groupes qui influencent ou affectent, ou sont influencés ou affectés, par l'entreprise, mais qui [...] ne sont pas nécessaires à sa survie. » Ex : médias</p>		Primaires	Secondaires		
Primaires	Secondaires				
<p><b>(A. B. Carroll &amp; Buchholtz, 2008, p.86)</b></p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Primaires</td> <td>Secondaires</td> </tr> <tr> <td> </td> <td> </td> </tr> </table> <p>Primaires = qui ont un intérêt direct dans l'organisation et dans son succès Ex : investisseurs, actionnaires, employés, managers, clients communautés locales, fournisseurs, partenaires professionnels</p> <p>Secondaires = qui n'ont qu'un intérêt indirect dans l'organisation (mais qui peuvent avoir une influence considérable sur elle) Ex : gouvernements, institutions publiques, groupes de pression sociale, médias, universitaires, compétiteurs</p> <p>Rq : des parties prenantes peuvent très vite changer de catégorie (ex des medias qui passent de secondaires à primaires)</p>		Primaires	Secondaires		
Primaires	Secondaires				
<p><b>(Mitchell et al., 1997)</b> <i>The stakeholder salience model</i></p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> </div> <div style="width: 45%;"> <p>Pouvoir = « relation entre deux acteurs A et B dans laquelle l'acteur A peut obtenir d'un acteur B, qu'il fasse quelque chose que B n'aurait pas fait sinon ». Bases : coercitif, matériel, normatif (symbole)</p> <p>Légitimité = « une perception généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont désirables, ou appropriées dans un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyances. » Bases : individuelle, organisationnelle, sociétale</p> <p>Urgence = « le degré au niveau duquel des parties prenantes revendiquent une attention immédiate. » Bases : sensibilité au temps, importance de la revendication pour la PP « L'importance [<i>salience</i>] d'une PP est positivement reliée au nombre cumulé d'attributs – le pouvoir, la légitimité, et l'urgence – perçus par les gestionnaires comme étant présents »</p> </div> </div> <p>PP dormantes : demandent une veille des gestionnaires (évolution possible vers légitimité ou urgence) PP discrétionnaires : peuvent bénéficier de la philanthropie des autres (à leur discrétion) PP demandantes : peuvent irriter mais a priori peu de considération pour leurs demandes car illégitimes PP dominantes : comptent beaucoup pour les gestionnaires, car en plus d'être légitimes, ont le pouvoir PP dangereuses : ont des revendications non légitimes et du pouvoir, sont coercitifs et parfois violents PP dépendantes : ont des revendications légitimes mais aucun pouvoir PP définitives / déterminantes : possèdent tous les attributs. Sont priorisés par les gestionnaires.</p>					

(Savage et al., 1991)

		STAKEHOLDER'S POTENTIAL FOR THREAT TO ORGANIZATION	
		High	Low
STAKEHOLDER'S POTENTIAL FOR COOPERATION WITH ORGANIZATION	High	Mixed-blessing Strategy = collaborate	Supportive Strategy = involve
	Low	Non supportive Strategy = defend	Marginal Strategy = monitor

? →  
 ↓

Le texte, difficilement traduisible en français, a été volontairement maintenu en anglais.

(Newcombe, 2003) s'appuyant sur (Johnson & Scholes, 1993; Mendelow, 1991)

Le modèle propose une analyse des parties prenantes à partir d'une matrice pouvoir / prévisibilité et d'une matrice pouvoir / intérêt.

		PREVISIBILITE	
		Élevée	Faible
POUVOIR	Faible	Peu de problème	Imprévisible mais gérable
	Élevé	Puissant mais prévisible	Dangers et opportunités

		NIVEAU D'INTERET	
		Faible	Élevé
POUVOIR	Faible	Effort minimal	Garder informé
	Élevé	Garder satisfait	Joueurs clés

(Lynda Bourne, 2005; L. Bourne, 2009; L. Bourne & Walker, 2006)

Le *Vested interest-impact index*

Pour l'analyse de chaque PP, les auteurs proposent un indicateur, le *vested impact-interest index* (ViII) qui s'apparente à une mesure de risque, qui combinerait la probabilité de réalisation et le niveau d'impact d'un risque sur un projet s'il se réalisait. Ici le « risque » (la notion ne doit pas être perçue comme connotée négativement – on pourrait aussi bien dire « les chances que se réalise... », en fait elle est de portée neutre) concerne l'intervention d'une PP dans le projet. Ce « risque » est évalué de la manière suivante :  $ViII = \sqrt{(v \cdot i / 25)}$ , Où :

v = le niveau d'intérêt investi dans le projet par la PP, c'est-à-dire la probabilité d'impact en langage de gestion des risques (*vested interest level*). C'est la probabilité que la PP se manifeste. Il s'agit d'une mesure de l'urgence au sens de Mitchell (1997).

i = le niveau d'influence de l'impact sur le projet, c'est-à-dire le niveau d'impact en langage de gestion des risques (*influence impact level*). C'est en quelque sorte le niveau d'impact de la PP si elle se manifeste (en bien ou en mal pour le projet).

v et i sont évalués sur une échelle de 1 à 5 où

1 = très faible ; 2 = faible ; 3 = neutre ; 4 = élevé ; 5 = très élevé

Exemple : si une PP (un riverain) a un intérêt très fort (favorable ou défavorable) pour un projet (la construction d'un immeuble), son niveau d'intérêt pour le projet est : v = 5

Par contre sa situation de riverain isolé lui donne très peu de pouvoir d'intervention sur le projet. Même si elle se manifeste, son niveau d'influence est donc : i = 1

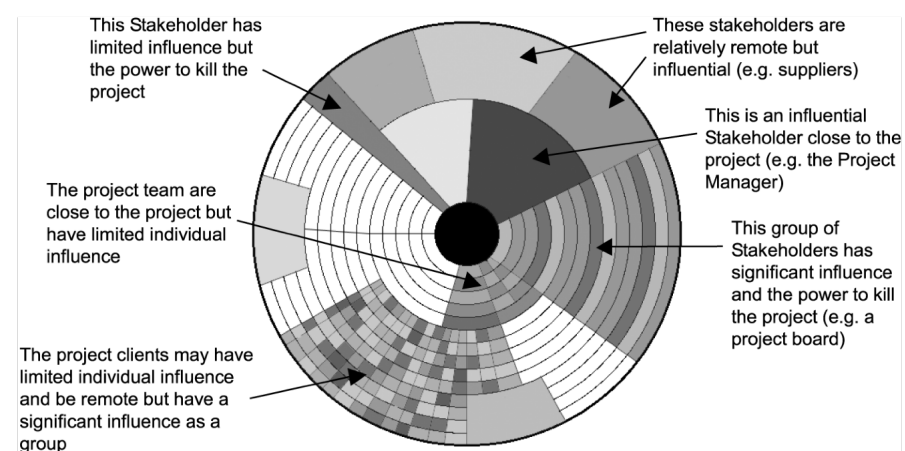
Son ViII est donc :  $ViII = 0.20$  (faible)

L'indice ne traduit donc pas la position (favorable ou défavorable) de la PP pour le projet. L'indice sera combiné avec la position (favorable ou défavorable) de la partie prenante et les catégories (urgence, légitimité, pouvoir) de Mitchell par Olander (2007).

Son modèle est présenté plus loin dans ce tableau.

(Lynda Bourne, 2005; L. Bourne, 2009; L. Bourne & Walker, 2006)

Le *stakeholder circle*



La méthode du *stakeholder circle* est une méthode de gestion des parties prenantes en 3 étapes :

1. identification des parties prenantes
2. priorisation des parties prenantes, en fonction de leur pouvoir / proximité / urgence
3. définition d'une stratégie de relations avec les parties prenantes

Pouvoir = capacité d'un acteur à influencer le projet

Proximité = le niveau de proximité par rapport au projet (indicateur moins important que les deux autres)

Urgence = comme dans la définition de Mitchell = degré auquel les acteurs demandent une attention immédiate (= importance du projet telle que perçue par la PP)

Pouvoir = se mesure par la longueur radiale

Proximité = se mesure par la distance au centre

Urgence / importance = se mesure par la longueur de l'arc

Chacun de ces indicateurs est évalué sur une échelle de 1 à 4 (ou 5) dans le cadre de focus groups avec les acteurs principaux de la gestion du projet.



**(Frooman, 1999)**

		<b>LA PP DEPEND-ELLE DE L'ORGANISATION ?</b>	
		Non	Oui
<b>L'ORGANISATION DEPEND-ELLE DE LA PP ?</b>	Non	Retrait / indirect  (faible interdépendance)	Usage / indirect  (pouvoir de l'organisation)
	Oui	Retrait / direct  (pouvoir de la PP)	Usage / direct  (forte interdépendance)

**Typologie des stratégies d'influence des parties prenantes**

Retrait direct = une partie prenante retire une ressource dont elle a le contrôle direct et dont l'organisation a besoin

Usage direct = une partie prenante permet l'utilisation d'une ressource dont elle a le contrôle direct, dont l'organisation a besoin, mais avec des conditions

Retrait indirect = une partie prenante n'a pas le contrôle direct de la ressource mais essaie de convaincre l'allié disposant de la ressource

Utilisation indirecte = une partie prenante tente de convaincre son allié disposant d'une ressource d'autoriser la firme à utiliser la ressource, mais avec des conditions.

Thèse : la relation de dépendance d'une PP par rapport à l'autre en fonction des ressources définit la stratégie d'influence adoptée par les PP

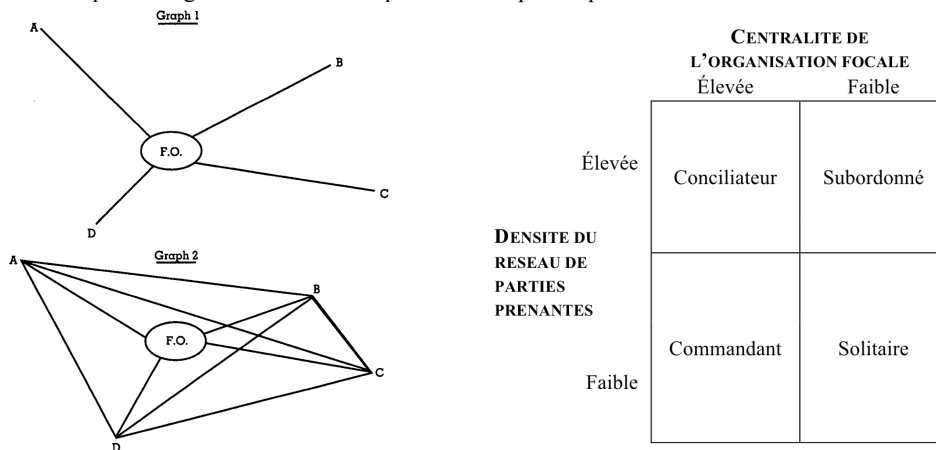
Dans la théorie sur la dépendance aux ressources, le pouvoir provient de la dépendance d'un acteur sur l'autre, c'est-à-dire de la possession ou non de ressources dont l'autre a besoin. En fait les relations de pouvoir sont régies par les ressources.

S'appuyant sur (Pfeffer & Salancik, 2003), Frooman indique qu'une organisation répond à celles de son environnement en fonction des ressources qu'elle a pour elles. L'une des conclusions émergeant de cette analyse, c'est que le pouvoir est directement relié aux ressources. Ce ne sont donc pas deux catégories d'analyse fondamentalement différentes.

**(Rowley, 1997)**

La théorie des réseaux sociaux au service de la théorie des parties prenantes.

A gauche, Structures de réseaux : modèles de relations ; à droite, une classification structurale des influences des parties prenantes : réponses organisationnelles aux pressions des parties prenantes



La centralité peut être de 3 natures différentes :

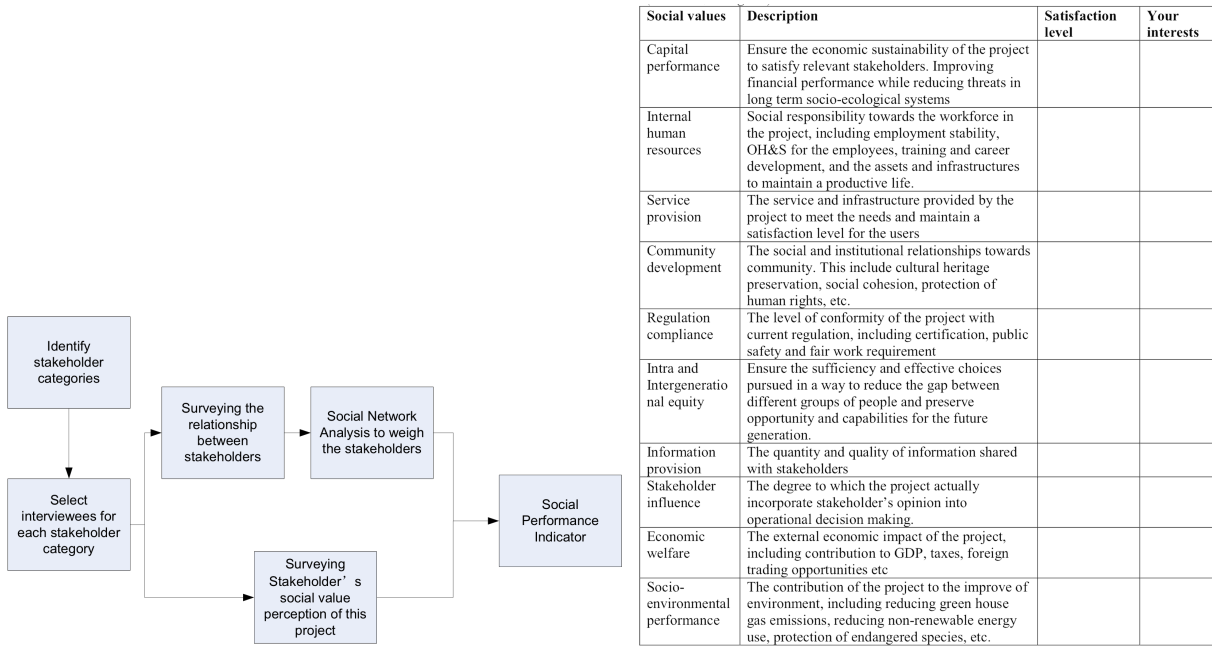
- Centralité de degré (*Degree centrality*) = le nombre de liens qu'un acteur a avec les autres acteurs : permet un meilleur accès à l'information, aux ressources, etc.
- Centralité de proximité (*Closeness centrality*) = somme des longueurs des chemins critiques d'un acteur vers tous les autres acteurs (mesure ainsi le niveau de dépendance / indépendance des acteurs les uns par rapport aux autres).
- Centralité de positionnement intermédiaire (*Betweenness centrality*) = fréquence avec laquelle un acteur tombe sur le chemin entre toutes les paires d'acteurs (capacité d'un acteur à contrôler les autres acteurs).

Thèse : le réseau des parties prenantes est une source de pouvoir à la fois pour les parties prenantes et pour l'organisation focale. La densité du réseau influence les capacités des parties prenantes à contraindre l'organisation centrale, et la centralité de l'organisation centrale influence sa capacité à résister aux pressions des parties prenantes (et à influencer leurs attentes).

**(Doloi et al., 2011)**

*The social performance index*

Cet indicateur mesure la performance sociale d'un projet, en s'appuyant d'une part sur une analyse par les réseaux sociaux et d'autre part sur des questionnaires de satisfaction adressés aux PP.



Étapes :

1. Identification des PP et sélection des PP à rencontrer : entrevues intensives avec l'équipe de gestion du projet

2a. Relations entre PP : valeur de 0 (pas de relation) à 5 (forte), à partir d'entrevues avec l'équipe

*“the strength of a tie is a combination of the amount of time, the emotional intensity, and intimacy, and the reciprocal services which characterize the tie.”*

*« Strong ties between actors indicate that they have more influence on one another, shares similar views, communicate more effectively and be more likely to trust each other »*

2b. Analyse par réseaux sociaux. Degré de centralité Cd d'une PP (voir définition de Rowley, 1997) :

$$Cd(Ni) = \frac{\sum \text{intensités avec chaque autre PP}}{\text{nombre d'autres PP}}$$

Selon les auteurs le degré de centralité d'une PP mesure son « importance », « son influence » dans le projet, est proportionnel à son pouvoir et ses intérêts dans le projet

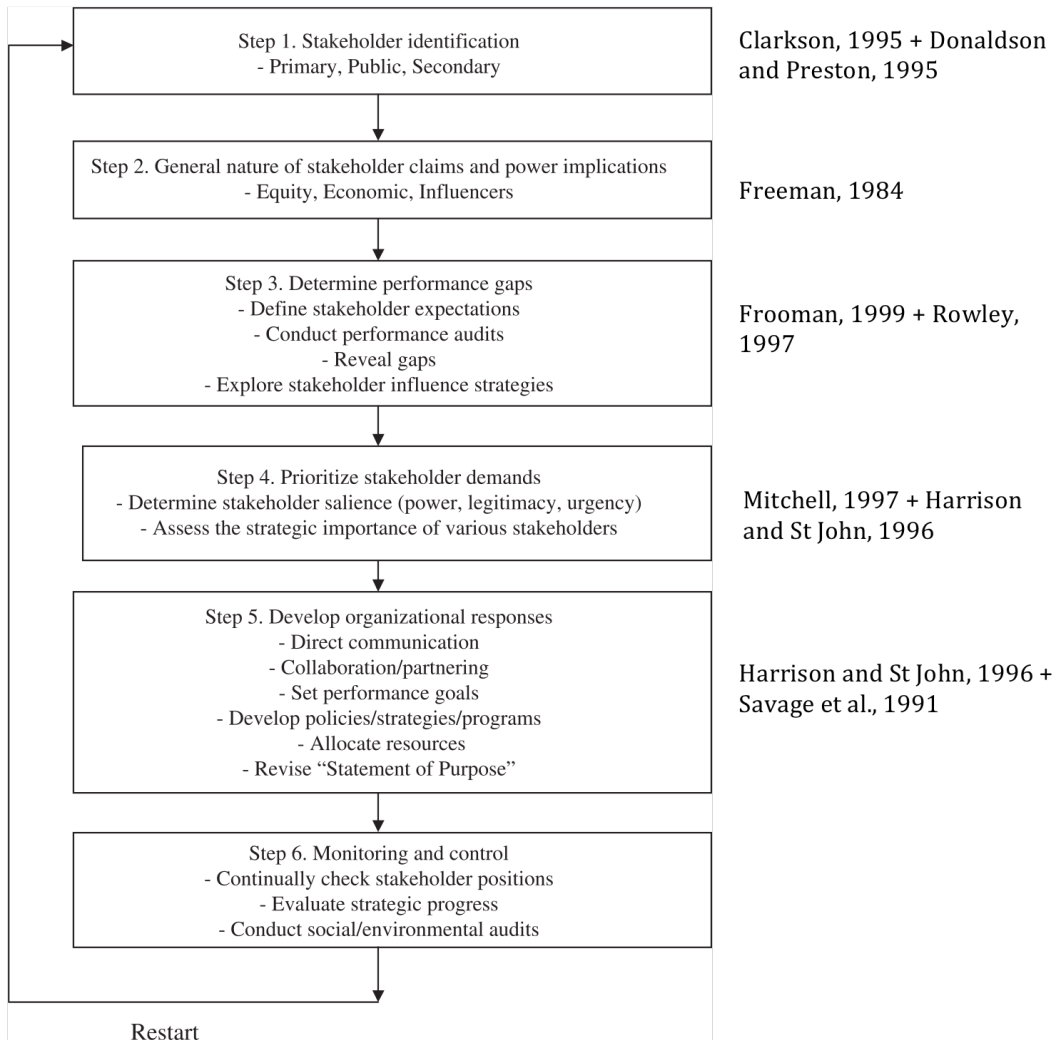
3a. Questionnaires de satisfaction pour mesurer la *social value Si* de chaque PP :  $Si = \frac{\sum LiIi}{\sum Ii}$  où  $Li$  = niveau de satisfaction de la PP pour le critère  $i$  (de 0 à 5) ;  $Ii$  = niveau d'intérêt (urgence) pour le critère  $i$  (de 0 à 5)

4. Social performance index :  $SPI = \frac{\sum(Cd(Ni)*Si)}{\sum Cd(Ni)}$ .

Cet indicateur mesure donc la satisfaction de chaque PP, pondérée en fonction de son importance dans le projet

**(Preble, 2005)**

En s'appuyant sur la plupart des auteurs précédemment cités (listés à droite), l'auteur propose un modèle complet de gestion des parties prenantes.



**(Olander, 2007; Olander & Landin, 2005)**

*The project stakeholder value*

En s'appuyant sur Bourne (2005) et Mitchell (1997), Olander définit un indicateur SII de la valeur d'une PP.

$$SII = ViII * A * Pos$$

Où :

- ViII = vested impact interest index élaboré par Bourne (2005).  $ViII = \sqrt{(v*i/25)}$

- A est la somme des niveaux de pondération («p» et/ou «l» et/ou «u») de chaque attribut possédé par la PP

Où p = pondération attribuée au pouvoir ; l = pondération de la légitimité ; u = pondération de l'urgence

Où p, l et u sont constants pour un projet donné et  $p+l+u = 1$

- Pos définit le positionnement de la PP : opposition active (-1), opposition passive (-0.5), non engagée (0), soutien passif (+0.5), soutien actif (+1)

Ensuite l'indicateur de *project stakeholder value*  $SII_{proj}$  ou indicateur de qualité/valeur des PP d'un projet :

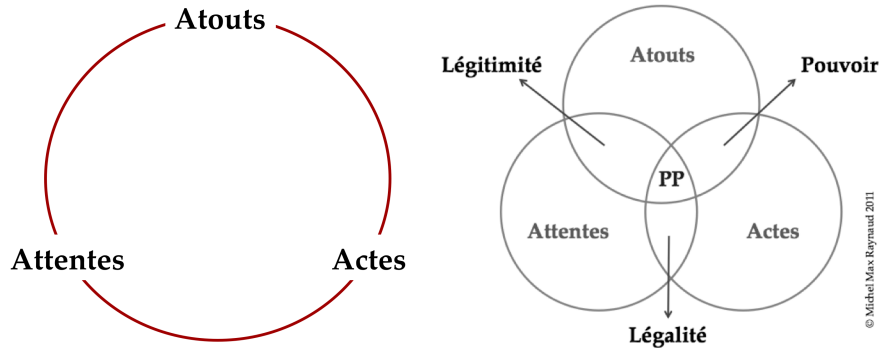
$$SII_{proj} = \sum SII_k$$

Correspondant à la somme des valeurs  $SII_k$  de chaque PP.

Cet indicateur renseigne sur la faisabilité / les chances de réussir d'un projet par rapport à ces parties prenantes. En cela c'est le modèle le plus abouti à ce jour.

**(Raynaud, 2011)**

A gauche, le principe des 3A (pour l'identification des PP) ; à droite un modèle en cours de construction

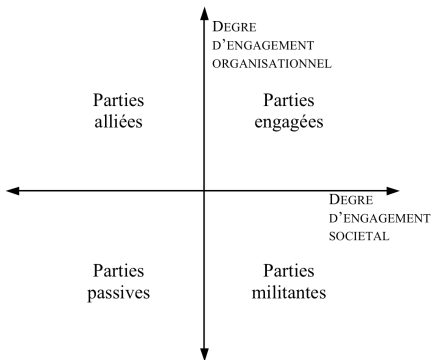


Thèse 1 : toute partie prenante se définit par 3 attributs : ses atouts, ses attentes et ses actes

Thèse 2 : à l'interface entre attentes et actes se situe la légalité ; entre atouts et attentes la légitimité ; entre atouts et actes le pouvoir.

**(Girard & Sobczak, 2010)**

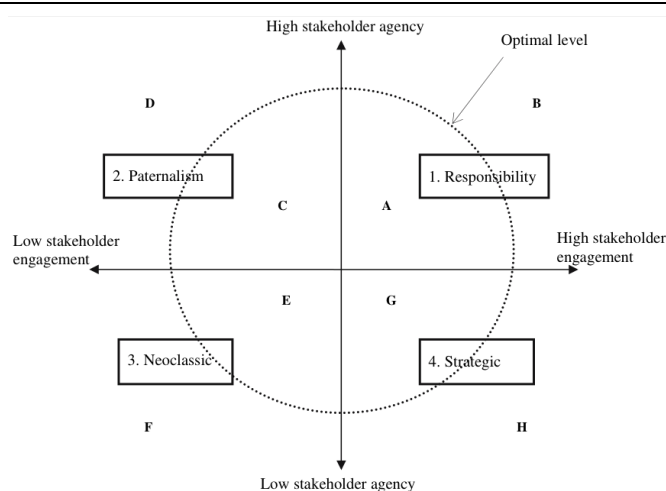
Cartographie des parties engagées



Engagement organisationnel = engagement à l'égard de l'entreprise (ou dans un projet, l'engagement à l'égard du projet par une responsabilité, tel le gestionnaire de projet, un membre de l'équipe, etc.)  
 Peut être affectif, normatif, de continuité (ou calculé, c'est-à-dire lié à un besoin)  
 Engagement sociétal = engagement à l'égard des valeurs et principes de la responsabilité globale

**(Greenwood, 2007)**

Un modèle de l'engagement des parties prenantes et du traitement moral des parties prenantes



L'engagement des parties prenantes (*stakeholder engagement*) désigne l'ensemble des processus de consultation et de communication, de dialogue et d'échange mis en place avec les parties prenantes par l'organisation. Un engagement élevé (*high engagement*) correspond à de nombreuses activités et / ou des activités de grande qualité.

L'intégration des parties prenantes (*stakeholder agency*) désigne le nombre et l'importance des groupes de parties prenantes dont les intérêts sont pris en compte par l'organisation.

Thèse : l'implication des parties prenantes en tant que telle n'est pas une garantie de la responsabilité sociale de l'entreprise ou de l'organisation. En effet beaucoup d'organisations s'engagent dans une gestion des parties prenantes dans le seul objectif de parvenir à leurs objectifs corporatifs, sans aucun sens d'une obligation morale.

## **Annexe 2 : Présentation succincte des projets réels ayant inspiré les mises en situation**

La plupart des mises en situation proposées sont inspirées de quatre projets conduits par l'auteur dans le cadre de son expérience professionnelle. Les correspondances entre les situations rencontrées à Claytown et les situations réelles sont fournies dans l'annexe 3.

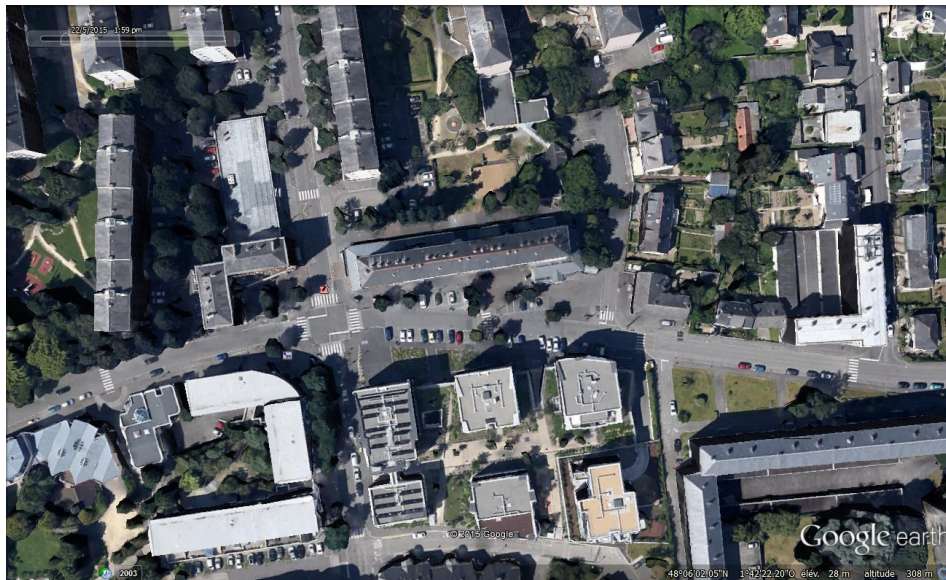
**Le projet de requalification urbaine du quartier de Cleunay (2009-2020)**, un quartier dit « sensible » ou « prioritaire » de la Ville de Rennes, porte sur l'insertion d'une nouvelle station de métro en cœur de quartier, et la mutation du quartier inhérente à cet événement, comprenant notamment la résorption de l'obsolescence du parc de logements sociaux en cœur de quartier, la redynamisation des commerces, la création d'espaces publics de qualité dans le quartier. L'étude réalisée en 2009 a déjà conduit à la démolition d'un immeuble de logements et de plusieurs commerces en cœur de quartier (en 2013), la construction d'une nouvelle station de métro (2014-2019) et verra la réalisation d'une nouvelle place et de nouveaux immeubles au pourtour de celle-ci (à partir de 2019).

La photo aérienne d'origine, utilisée pour réaliser la Figure 10 représentant la localisation du quartier virtuel de Claytown au sein de la ville virtuelle de Laville, est en fait à l'origine celle de la Ville de Rennes (Figure 21) et la localisation de Claytown dans Laville correspond à celle de Cleunay dans Rennes. Le positionnement du centre-ville a en revanche été modifié par rapport à la réalité rennaise, afin d'accentuer l'effet d'éloignement du quartier et d'intégrer un enjeu fréquemment rencontré dans divers projets de rénovation urbaine de quartiers dits « sensibles » (bien que moins prononcé dans le cas réel de Cleunay). Les plans des Figures 11 et 12 ont été dessinés par l'auteur sur le logiciel Adobe Illustrator, en s'appuyant sur une photo aérienne du quartier (Figure 22), une orthophotographie du quartier (Figure 23) et un fonds de plan cadastral. Le plan de l'état existant a toutefois été modifié pour inclure des composantes qu'on ne retrouvait pas à Cleunay, nécessaires à la création de situations plus diverses et plus riches (ajouts d'un bâtiment patrimonial et de parkings par exemple) et pour simplifier la lecture du plan (simplification du réseau de voies, de l'orientation du bâti). Les limites parcellaires ont été supprimées afin de ne conserver que les espaces de domanialités publique et privée. Ces adaptations

sont aussi inspirées d'autres projets suivis par l'auteur (par exemple le bâtiment patrimonial est inspiré d'un immeuble rencontré dans le projet du Centre ancien de Rennes, la présence d'une surface de stationnement mutable est inspirée du projet Normandie Saumurois, etc.).



**Figure 21** Photo aérienne de la ville de Rennes (utilisée pour la Figure 10)  
(source : Google Maps)



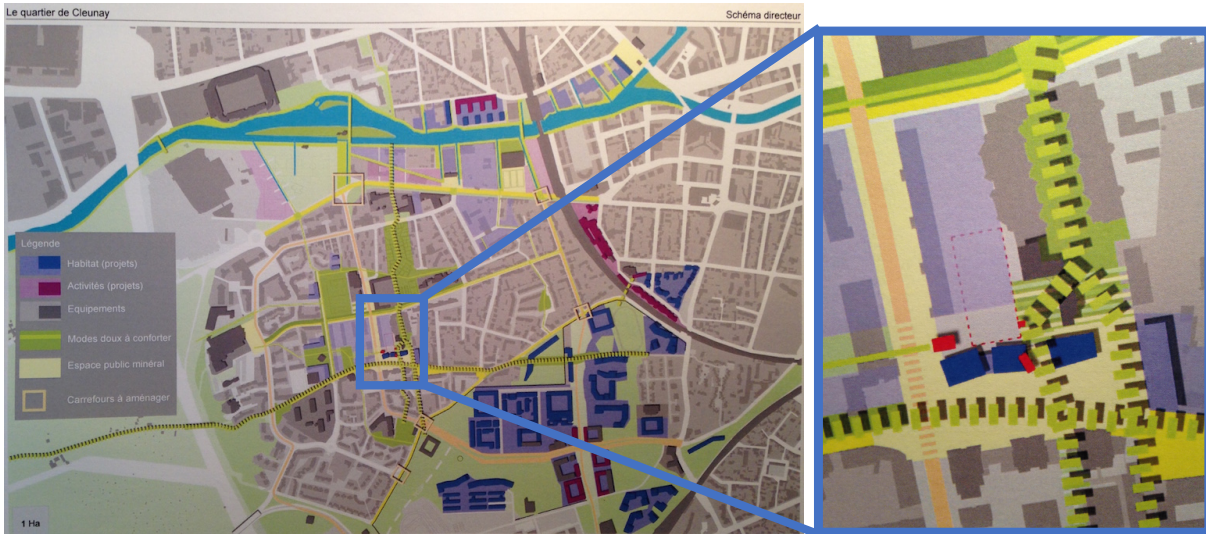
**Figure 22** Photo aérienne de Cleunay à Rennes (base des Figures 11 et 12)  
(source : Google Earth)



**Figure 23 Orthophotographie de Cleunay à Rennes (base des Figures 11 et 12)**  
(source : Réseau Carto de Rennes Métropole)

Le projet de Claytown s’inspire en partie du projet de requalification de Cleunay issu des études de 2009 (Figure 24). Ce projet portait sur une échelle plus large (le quartier) que le projet de Claytown (portant sur le cœur de quartier). Bien qu’il soit largement inspiré du projet de Cleunay (démolition d’un immeuble de logement social existant, construction d’un nouvel immeuble et d’une station de métro, création d’une nouvelle place publique), le projet de Claytown a, de même que l’état existant, aussi été modifié par rapport à celui de Cleunay (orientation des bâtiments neufs à réaliser, destination des espaces verts et des espaces publics, positionnement des maisons situées à proximité du projet).

Un grand nombre des parties prenantes du projet virtuel de Claytown sont inspirées des parties prenantes du projet réel de Cleunay : la municipalité (élus et professionnels), la société en charge de la réalisation du métro (Société Métro dans le projet de Claytown, SEMTCAR dans le projet de Cleunay), l’OPH (OPH de Laville à Claytown, Neotoa à Cleunay), l’agence d’architecture et d’urbanisme (Cité Design à Claytown, Pattou Tandem à Cleunay), les usagers du quartier, le comité de quartier, le leader du pôle culturel du quartier (le directeur de l’équipement culturel Antipode à Cleunay), les commerçants, les habitants de l’immeuble démoli.



**Figure 24** Montage réalisé à partir des plans du projet de Cleunay de 2009  
 (à gauche : le projet d'ensemble ; à droite : zoom sur le cœur de quartier)  
 (source : Pattou Tandem, Ville de Rennes, Laurent Viel)

**Le projet de rénovation urbaine « Normandie Saumurois » à Rennes (2011 – 2021)**, opération de renouvellement urbain mixte dans un quartier dit « sensible » de la ville (le quartier de Villejean), comprend notamment la démolition d'une tour de 300 logements étudiants et de 2 barres d'immeubles, la réalisation d'une résidence de 150 logements étudiants, d'un pôle de santé, d'un pôle associatif, de 4 immeubles de logements, de quelques locaux activités, d'espaces publics structurants et d'espaces publics de proximité en cœur d'îlots. La présence d'une maison des associations dans le projet de Claytown est inspirée de ce projet, de même qu'un certain nombre des parties prenantes du projet virtuel trouvent leur correspondance dans le projet de Normandie Saumurois : la municipalité (élus et professionnels), l'agence d'architecture et d'urbanisme (Atelier du Canal dans le projet Normandie Saumurois), les organismes de logement social (Archipel Habitat dans le projet Normandie Saumurois), des promoteurs immobiliers privés, les acteurs associatifs, les acteurs mobilisés par la cause artistique.

**Le projet de zone d'activités du Chêne Morand sur la commune de Cesson-Sévigné (2013 – 2025)**, sur le territoire de Rennes Métropole, est une opération d'extension urbaine de 23 hectares autour d'un hameau d'habitations existant et préservé, répondant à un objectif de développement économique de la métropole rennaise, portant sur la réalisation de 15 hectares d'activités



industrielles et artisanales, d'un parc paysager de 4 hectares autour du hameau et des infrastructures routières et de réseaux nécessaires à la viabilisation des terrains. Parmi les parties prenantes du projet de Claytown trouvant une correspondance dans ce projet réel, on peut mentionner l'agence d'architecture et d'urbanisme (Agence Lebunetel et Agence Univers dans le projet du Chêne Morand), l'association « Claytown Mobilisé » (Association du Chêne Morand), l'artiste, l'autorité environnementale.

**Le projet de requalification du Centre ancien de la Ville de Rennes (2011 – 2023)** porte sur la réhabilitation de 150 immeubles (le plus souvent à pans de bois), soit environ 1500 logements dans le centre ancien de Rennes, afin de répondre à des enjeux de préservation du patrimoine, de lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne, de sécurisation des immeubles contre le risque incendie, de maintien des propriétaires occupants dans le centre-ville. Parmi les parties prenantes du projet de Claytown trouvant leur correspondance dans ce projet réel, figurent notamment la municipalité (élus et professionnels), l'Architecte du patrimoine culturel (l'Architecte des Bâtiments de France dans le projet du Centre ancien), la société acquérant des immeubles à caractère patrimonial pour les réhabiliter (Ter'Pat à Claytown, société Bâti Armor et société Histoire et Patrimoine à Rennes), les associations de défense du patrimoine, les usagers du quartier (habitants et actifs), les commerçants.

Quelques mises en situation s'inspirent aussi d'autres projets conduits par l'auteur de la thèse dans le cadre de son expérience professionnelle :

- Le projet de requalification de la zone industrielle de Lorient à Rennes (requalification des voies) ;
- Le projet de requalification urbaine de l'entrée de ville de la rue de Châteaugiron à Rennes (mutation de grandes emprises en friche, programmation logements / commerces) ;
- Le projet de requalification urbaine de l'entrée de ville Vilaine-Amont à Rennes (étude programmatique comprenant la mutation d'un hôpital, d'une congrégation religieuse et d'un centre de secours, et la réalisation de logements, d'équipements, d'espaces publics) ;

- Le projet de renouvellement urbain de la Zone d'aménagement concerté des Papeteries à Rennes (environ 200 logements et 5000 m<sup>2</sup> de bureaux sur le site d'une ancienne usine de papeterie) ;
- Le projet de reconversion du site du Centre hospitalier universitaire de l'Hôtel Dieu dans le centre-ville de Rennes (projet de réhabilitation d'un bâtiment patrimonial de 12 000 m<sup>2</sup>, mise en valeur du site et construction de 18 000 m<sup>2</sup> d'immeubles neufs – environ 300 logements)

Certaines situations proposées sont inspirées des études de cas menées par l'auteur dans le cadre de sa recherche :

- Le projet du Quartier des Spectacles de Montréal
- Le projet de Lyon Confluence en France

Enfin quelques situations sont inspirées des études de cas publiées par le groupe de recherche IF de l'Université de Montréal. Ces études de cas ont été réalisées par des étudiants candidats à la maîtrise en aménagement, ou au doctorat en aménagement, de la Faculté de l'Aménagement de l'Université de Montréal. Elles portent sur l'étude de projets d'aménagement divers au Canada. Ces études de cas ont suivi un processus de publication rigoureux, organisé par le groupe de recherche IF. Ce processus inclut une évaluation des articles par des évaluateurs externes avant une éventuelle publication en ligne dans le « répertoire IF ». L'auteur de la thèse fut l'éditeur principal du répertoire IF de 2010 à 2014, en charge de la gestion du processus d'évaluation et de publication. Parmi les études de cas qui ont inspirées les situations proposées figurent notamment :

- Le projet Benny Farm
- Le projet du Quartier des Spectacles de Montréal

## Annexe 3 : Tableau de correspondance entre les situations décrites dans le projet de Claytown et les projets urbains réels desquels elles sont inspirées

Situation	Intitulé	Description sommaire	Projet réel dans lequel une situation similaire a été rencontrée	Provenance
1	Sur l'imbrication des normes éthiques et d'efficacité	Décision d'un élu en contradiction avec les convictions d'un fonctionnaire	Chêne Morand Centre ancien de Rennes	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
2	Sur l'opposition apparente entre normes éthiques et d'efficacité	Démolition d'un immeuble contre l'avis des occupants	Cleunay	Exp. professionnelle
3	Sur l'éthique de responsabilité (versus l'éthique de conviction)	Expropriation	Centre ancien Rennes Cleunay Chêne Morand	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
4	Sur la représentativité (versus le portage d'un intérêt particulier)	Préservation d'un bâtiment patrimonial	Centre ancien de Rennes Quartier des spectacles de Montréal	Exp. professionnelle Étude de cas
5	Sur les capacités légales (droit de propriété versus droit de l'expropriation)	Titre de propriété Droit d'exproprier Droit de contester un projet lors d'une enquête publique	Cleunay Chêne Morand Normandie Saumurois Centre ancien de Rennes	Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle
6	Sur les capacités légales (liens contractuels)	Contrats entre une municipalité et un professionnel / un promoteur immobilier	Cleunay Rue de Chateaugiron Vilaine-Amont Chêne Morand Normandie Saumurois	Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle
7	Sur le renom (versus la représentativité)	Intervention d'une personnalité en réunion publique	Cleunay	Exp. professionnelle
8	Sur la possession d'objets désirables	Vente d'un bien patrimonial	Centre ancien de Rennes Hôtel Dieu à Rennes	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
9	Sur l'expertise et les compétences des professionnels	Recrutement d'une équipe de conception	Cleunay Rue de Chateaugiron Vilaine-Amont Chêne Morand Normandie Saumurois	Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle
10	Sur l'expertise d'usage (versus l'achat de la paix sociale)	Organisation d'un atelier de consultation préalable au projet	Cleunay, Chêne Morand, Normandie Saumurois	Exp. professionnelle
11	Sur l'expertise d'usage (versus le renforcement de l'autonomie)	Organisation d'ateliers de co-construction	Cleunay Chêne Morand Normandie Saumurois Benny Farm	Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle Étude de cas

12	Sur le respect de la hiérarchie (versus les capacités légales et l'expertise)	Consultation d'un supérieur hiérarchique	Rue de Chateaugiron Cleunay Normandie Saumurois	Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle
13	Sur le respect des traditions (versus l'expertise)	Consultation d'un « ancien »	Cleunay Normandie Saumurois	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
14	Sur la créativité (versus l'expertise)	Sollicitation de qualités d'artiste chez les concepteurs du projet	Normandie Saurois Vilaine Amont	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
15	Sur l'engagement et sur la capacité à engager	Mobilisation d'un collectif d'habitants et participation à des ateliers participatifs	Cleunay Chêne Morand Normandie Saumurois Benny Farm Quartier des spectacles	Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle Étude de cas Étude de cas
16	Sur l'étendue du concept de revendication	Les revendications non exprimées d'un groupe de défense des personnes à mobilité réduite	Papeteries de Bretagne Normandie Saumurois	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
17	Sur la maximisation de l'utilité globale (versus le respect de l'autonomie, le droit à la santé, et le droit de travailler)	La mise en place de locaux à destination de professionnels de santé et de locaux associatifs dans un projet urbain	Normandie Saumurois Cleunay	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
18	Sur l'intérêt général et ses deux conceptions (substantielle / procédurale)	Les interventions en faveur d'attentes particulières dans une réunion publique / l'absence d'intervention sur les arguments d'intérêt général	Cleunay Chêne Morand Normandie Saumurois Quartier des spectacles	Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle Étude de cas
19	Sur le respect des libertés de base (la liberté d'expression)	La politique de communication sur internet d'une municipalité	Centre ancien Chêne Morand Normandie Saumurois	Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle
20	Sur l'équité et le principe de différence (versus l'utilitarisme)	La construction de locaux pour des associations	Normandie Saumurois Cleunay	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
21	Sur le principe de différence (versus le respect de l'autonomie et le respect de l'environnement)	Les objectifs d'un cahier des charges de consultation d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine	Rue de Chateaugiron Vilaine Amont Chêne Morand Requalification ZI Lorient	Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle Exp. professionnelle
22	Sur le renforcement des capacités (dimension de possibilité)	Création d'un environnement adapté aux personnes âgées	Normandie Saumurois Cleunay	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
23	Sur le renforcement des capacités (dimension procédurale versus dimension de possibilité)	Implication de personnes âgées dans la conception d'un programme intergénérationnel	Normandie Saumurois Chêne Morand	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
24	Sur le respect de la propriété personnelle (le cas de l'expropriation)	Situation d'expropriation	Chêne Morand Centre ancien	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
25	Sur le respect de la propriété personnelle (le phénomène NIMBY)	Transformation et risque de dégradation du cadre de vie de riverains d'un projet urbain	Chêne Morand Normandie Saumurois	Exp. professionnelle Exp. professionnelle

26	Sur le respect de la propriété personnelle (les subventions publiques)	Les participations d'équilibre des collectivités dans les projets d'aménagement urbain	Normandie Saumurois Chêne Morand	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
27	Sur le droit de propriété (la propriété de son travail et la propriété intellectuelle)	La négociation d'un avenant (financier) avec un prestataire (prestations intellectuelles)	Normandie Saumurois Chêne Morand	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
28	Sur la solidarité communautaire (versus la liberté et le droit de propriété)	La réhabilitation d'un bâtiment patrimonial	Centre ancien Quartier des Spectacles	Exp. professionnelle Étude de cas
29	Sur la solidarité au sein d'une communauté (versus l'équité et l'efficacité)	La réhabilitation d'un bâtiment patrimonial	Centre ancien Quartier des Spectacles	Exp. professionnelle Étude de cas
30	Sur le <i>care</i> (versus l'équité et les principes communautaires)	Relogement des habitants d'un immeuble démoli	Cleunay Normandie Saumurois	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
31	Sur le <i>care</i> (versus respect de l'autonomie)	Relogement temporaire d'un commerçant	Cleunay Rue de Chateaugiron	Exp. professionnelle Exp. professionnelle
32	Sur la préservation de l'environnement (versus l'équité)	Positionnement d'une station de métro	Cleunay	Exp. professionnelle

## **Annexe 4 : Article portant sur les études de cas exploratoires**

Viel, L., Lizarralde, G., Maherzi, F. A., & Thomas Maret, I. (2012). *L'influence des parties prenantes dans les grands projets urbains. Les cas du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence*. Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne], document 604, mis en ligne le 26 avril 2012, consulté le 30 décembre 2016, URL : <http://cybergeo.revues.org/25310> ; DOI : 10.4000/cybergeo.25310.

(Reproduit avec l'autorisation de l'éditeur)

# Cybergeo : European Journal of Geography

Aménagement, Urbanisme

2012

604

## L'influence des parties prenantes dans les grands projets urbains

Les cas du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence

*The influence of stakeholders in large urban projects. The cases of the Quartier des spectacles de Montréal and Lyon Confluence*

LAURENT VIEL, GONZALO LIZARRALDE, FELLA AMINA MAHERZI ET ISABELLE THOMAS-MARET

---

### Résumés

Plusieurs villes réalisent actuellement de grands projets urbains favorisant leur rayonnement international et leur positionnement dans un contexte de compétition interurbaine. Ces projets complexes font appel à une multitude de parties prenantes, c'est-à-dire de groupes ou d'individus pouvant affecter ou être affectés par le projet : décideurs publics, acteurs économiques, société civile, professionnels de l'aménagement, etc. L'analyse comparative de la structure organisationnelle (l'ensemble des parties prenantes et les relations entre elles) et des mécanismes de gestion (outils stratégiques, outils tactiques de l'aménagement, outils de participation citoyenne) de deux grands projets urbains – le Quartier des spectacles de Montréal (Canada) et Lyon Confluence à Lyon (France) – montre comment cette structure et ces mécanismes déterminent l'influence des différentes parties prenantes sur le projet. Malgré le fait que la participation ait favorisé l'information du public, l'adhésion citoyenne, et le processus décisionnel, l'étude montre que dans les deux cas les décisions stratégiques ont été prises par des « élites urbaines » (Pinson, 2009). Bien que ces « élites urbaines » soient plurielles, la puissance publique domine le projet urbain à Lyon, tandis qu'il est dirigé par des élites urbaines publiques et privées à Montréal. L'étude permet également de souligner les avantages et les inconvénients des modèles de participation proposés par S. Arnstein (1969) et UN-Habitat (2009).

Numerous cities are pursuing large urban projects in order to consolidate both their

international reputation and their position in an increasing context of competition between cities. These complex projects involve a multitude of stakeholders; that is, groups or individuals that can affect or be affected by the objectives of the project, including public officers, investors, the civil society, professionals, etc. The comparative analysis of the organizational structure (the set of stakeholders and the relationships between them) and management mechanisms (strategic tools, tactical urban planning methods, tools for citizen participation) in two large urban projects – the Quartier des spectacles in Montreal (Canada) and Lyon Confluence (France) – shows how this structure and these mechanisms determine the level of influence of the different stakeholders on the project. Despite the fact that participation has contributed to informing citizens, building trust, and making decision, the study shows that in both cases, strategic decisions were taken by « urban elites » (Pinson, 2009). Although these « urban elites » are composed by a multiplicity of actors, public authorities in Lyon largely dominate the urban project, whereas in Montreal the project is dominated by both public and private urban elites. Finally, the study highlights the advantages and disadvantages of participation models proposed by S. Arnstein (1969) and UN-Habitat (2009).

## ***Entrées d'index***

**Mots-clés** : France, gouvernance, Canada, participation publique, processus, acteurs, Urbanisme, grand projet urbain, parties prenantes, Amérique du Nord, gestion de projet

**Keywords** : France, governance, Canada, process, stakeholders, Urban planning, large urban project, North America, Citizen participation, project management

## ***Texte intégral***

# Introduction

- 1 Les grands projets urbains sont « *des opérations de régénération urbaine visant à requalifier des « morceaux » de ville situés souvent dans le centre des agglomérations, [...] et à doter la ville d'équipements de prestige lui permettant de se positionner favorablement dans la compétition interurbaine* » (Pinson, 2006, p. 620). On peut mentionner les exemples suivants : Lyon Confluence et l'Île de Nantes en France, Porto Marghera à Venise et Torino Internazionale en Italie, le Quartier International et le Quartier des Spectacles de Montréal en Amérique du Nord. Dans le contexte européen ces projets possèdent, selon G. Pinson, des structures de gouvernance pluralistes, composées « d'élites urbaines » ayant un pouvoir décisionnel important sur les projets, de nature à entraîner un phénomène de « polarisation sociospatiale », au détriment des « *groupes sociaux les plus fragiles* » (Pinson, 2009, p. 406). Cette affirmation se vérifie-t-elle dans le projet de Lyon Confluence en France ? Est-elle vérifiable à Montréal, hors du contexte européen étudié par G. Pinson ? De quelle façon les processus de gouvernance mis en œuvre dans les projets d'urbanisme au Canada et en France déterminent-ils l'influence respective des parties prenantes dans ces projets ? Cet article présente les résultats d'une étude visant à répondre à ces questions.
- 2 Dans l'introduction, nous présentons le cadre théorique articulé autour des notions de complexité, de gouvernance et de participation. Dans une deuxième partie, nous aborderons la démarche méthodologique utilisée dans les études de cas. L'analyse des processus de gouvernance sera présentée ensuite, avant de répondre à la question de recherche.



## Complexité des grands projets urbains

- 3 Les grands projets urbains s'inscrivent parfois dans le paradigme de la « ville créative », d'après lequel les villes cherchent à « rayonner » pour attirer des « classes créatives » (ingénieurs, designers, chercheurs, etc.) afin de dynamiser leur économie (Florida, 2002). Selon cette perspective, les acteurs de la ville voient dans les grands projets urbains un vecteur de rayonnement, à partir d'un aménagement emblématique, porteur d'une identité valorisante pour le territoire. À titre d'exemple, les projets du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence visent à promouvoir l'image d'une métropole culturelle pour Montréal (Arrondissement de Ville Marie, 2007) et celle d'une métropole internationale au cadre de vie de qualité pour Lyon (Grand Lyon, 2011). Mais ces grands projets urbains sont aussi des projets de « *renouvellement urbain* » (Bourdin *et al.*, 2006, p. 98). Cela suppose que des interventions complexes transformant les valeurs économiques et symboliques des lieux soient mises en œuvre alors que ces mêmes lieux sont déjà habités ou pratiqués par des usagers susceptibles d'en revendiquer une forme d'appartenance. Cet argument révèle le risque de conflit entre des enjeux de proximité (portés par les usagers ou les habitants actuels) et l'objectif de rayonnement de la métropole. Elle suggère aussi le risque de gentrification, défini par J. Donzelot comme le « *processus [qui] génère un produit [un morceau de ville] qui a un prix, financier [immobilier, foncier, coût de la vie], propre à attirer ceux qui ont les moyens de se l'offrir et à faire disparaître de sa scène, discrètement, ceux qui ne le peuvent pas* » (Donzelot, 2009, p. 70). À l'instar des dilemmes « rayonnement versus gentrification » et « métropole versus proximité », d'autres couples dichotomiques caractérisant la complexité des grands projets urbains pourraient être identifiés, dont « les logiques de court terme versus les logiques de long terme » ou « la préservation de l'environnement naturel versus le développement économique ». Cette complexité est au cœur d'un autre paradigme, celui du développement durable, en vertu duquel il convient d'intégrer les dimensions écologiques, économiques et sociales du développement, à prendre en compte le court et le moyen termes et l'articulation entre les échelles spatiales (Campbell, 1996).
- 4 Selon F. Ascher la ville fonctionne « *sur la base de logiques et de rationalités multiples éventuellement contradictoires* » (Ascher, 1995, p. 211). Cela se traduit dans la « montée des incertitudes » caractéristique de notre époque à l'heure de la globalisation. Pour y remédier, il propose l'émergence d'un « *nouvel urbanisme réflexif et concourant... et participatif* » (Ascher, 2001b, p. 25). L'urbanisme réflexif est celui qui place l'information et la connaissance au centre de l'action tandis que l'urbanisme concourant résulte de « *l'intervention d'une multiplicité d'acteurs aux logiques différentes, et de la combinaison de leurs logiques* » (Ascher, 2001a, p. 96). Cette approche rejoint la thèse couramment admise selon laquelle la gouvernance des projets d'urbanisme est de plus en plus pluraliste (Pinson, 2009) et doit faire appel à la participation active des citoyens (UN-Habitat, 2009).

## Gouvernance

- 5 Une « *partie prenante* » est définie par R. Freeman comme « *tout individu ou groupe qui peut affecter ou être affecté par l'accomplissement des objectifs d'une organisation* »<sup>1</sup> (Freeman, 1984, p. 25). Ici l'organisation est le projet urbain. À la différence du terme d'acteur, la notion de partie prenante inclut donc à la fois des groupes et des individus actifs dans les processus (décideurs, professionnels de l'aménagement, certains groupes de la société civile, acteurs économiques), mais aussi

tout groupe ou individu potentiellement affecté par les objectifs du projet sans en être acteur. Ainsi, l'usager d'un territoire soumis à un projet – un touriste, un passant régulier, un automobiliste, un commerçant, voire un riverain – est de fait une partie prenante du projet sans en être forcément un acteur (à moins d'être directement impliqué ou représenté par un groupe d'intérêts dans le projet). Les notions de parties prenantes et d'acteurs tendent à se confondre lorsqu'on introduit la notion « d'acteurs passifs ». Cependant, dans la notion « d'acteur passif », il y a l'idée d'un effet sur le projet malgré l'absence d'action. Dans cet article, nous nous intéressons à l'ensemble des parties prenantes des projets, terme que nous privilégions ici.

- 6 Dans le milieu urbain, la gouvernance désigne souvent « *un système de gouvernement local qui articule et associe des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées dans des processus d'élaboration des choix collectifs [...]* » (Ascher, 2001b, p. 30). Dans le cas particulier des grands projets urbains en Europe, G. Pinson défend la thèse selon laquelle cette gouvernance est investie par « *les élites urbaines – élus, fonctionnaires et techniciens, parfois représentants du monde économique – [qui] ont pris le relais des représentants de l'État comme acteurs nodaux des politiques publiques* » (Pinson, 2009, p. 404). Il définit les élites urbaines comme l'ensemble des acteurs publics et privés « porteurs de ressources » pour le projet, à qui se sont ouverts les processus de décision autrefois portés par l'État et les collectivités, ce qui élimine les parties prenantes dont la seule ressource est le vote. Cette définition des élites urbaines ne renvoie donc pas tant au statut socio-professionnel ou socio-économique de celles-ci qu'aux ressources dont elles disposent pour soutenir l'action, telles que le nombre de soutiens et les votes dont elles disposent certes, mais aussi l'argent, la notoriété, les compétences professionnelles ou la créativité. Coexistent ainsi des élites culturelles, économiques, professionnelles, politiques, sociales. Si G. Pinson reconnaît le phénomène de pluralisation – entre les élites urbaines – des systèmes de gouvernance urbaine en Europe, il affirme que ce phénomène ne s'accompagne pas, « *loin s'en faut, d'une démocratisation de la vie politique urbaine* » (Pinson, 2009, p. 405). Ce faisant, il n'évoque pas ou peu les dispositifs de participation publique mis en place dans certains projets urbains. Pourtant ceux-ci ont, selon plusieurs auteurs (Arnstein, 1969 ; OCPM, 2010 ; UN-Habitat, 2009), pour objectif d'assurer la démocratisation des projets.

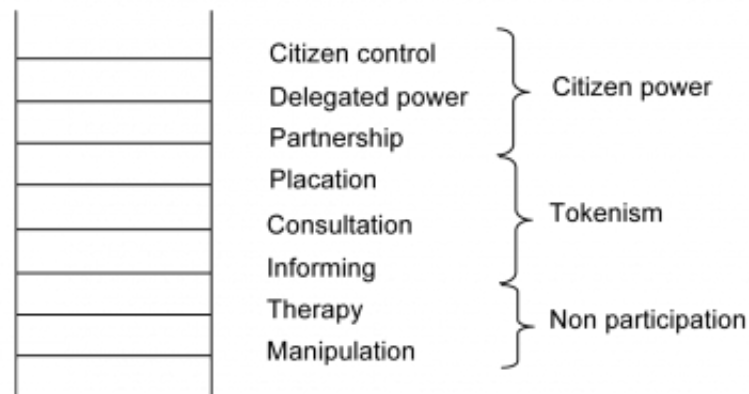
## Participation et « empowerment »

- 7 Depuis la fin des années 1960 et la remise en cause de l'urbanisme fonctionnel, se sont développées des approches préconisant une meilleure prise en compte de la participation publique dans l'acte de produire la ville (Arnstein, 1969 ; Ascher, 2001b ; UN-Habitat, 2009 ; Gauthier *et al.*, 2008). Toutefois, la participation est un terme parapluie pour une multitude d'approches, allant de l'information à la délégation du pouvoir de décision, en passant par la consultation, voire par la démocratie représentative (UN-Habitat, 2009).
- 8 S. Arnstein (1969) et UN-Habitat (2009) proposent deux modèles de la participation citoyenne en urbanisme. D'abord S. Arnstein, dans un contexte de remise en question des modes de production de la ville aux États-Unis, élabore une « échelle de participation citoyenne » (voir Figure 1), incluant huit échelons regroupés en trois catégories (Arnstein, 1969) :

- la *non participation*, qui regroupe la *manipulation* et la *thérapie*, où les citoyens sont représentés par des comités mis en place par les décideurs ;

- le *tokenism* (« la pure forme »), où l'on retrouve l'*information*, la *consultation* et la *placation* (« l'apaisement »). Dans le cas de la *consultation*, la population est sondée au sujet de son opinion, sans garantie de prise en compte de celle-ci, alors que dans la *placation*, une minorité de citoyens peut être présente dans certains organes de décision. Dans tous ces cas cependant, le contrôle de la décision n'est pas transféré au citoyen ;
- le *pouvoir citoyen*, qui comprend le *partenariat*, la *délégation de pouvoir* et le *contrôle citoyen*, ces trois échelons transférant un pouvoir de décision des institutions à des groupes de citoyens, dont S. Arnstein ne dit pas comment ils sont désignés.

Figure 1. L'échelle de la participation citoyenne de S. Arnstein (1969)



9 Plus récemment, dans le rapport *Planning sustainable cities*, UN-Habitat propose une nouvelle typologie – et non une échelle – des formes de participation (UN-Habitat, 2009) :

- la participation *nominale* (affichage, manipulation),
- la participation *consultative* (rassemblement d'information pour une décision éclairée),
- la participation *instrumentale* (participation des citoyens à la réalisation concrète d'un projet, la réalisation de travaux notamment),
- la participation *représentative* (implication citoyenne à travers le système politique démocratiquement élu, notamment les élus locaux),
- la participation *transformative* (partenariat entre acteurs institutionnels et groupes de citoyens, avec dévolution de pouvoirs et de ressources).

10 Il n'existe pas dans cette typologie d'équivalent aux échelons supérieurs de l'échelle d'Arnstein (« contrôle citoyen » et « délégation de pouvoir »). Apparaît en revanche le terme de *participation représentative*, dont on peut s'étonner, car selon plusieurs auteurs, dont L. Blondiaux, la *démocratie participative* présente précisément une alternative – ou un complément – à la *démocratie représentative* (Blondiaux, 2008). En intégrant la *participation représentative* (ou la *démocratie représentative*) aux formes de participation citoyenne, UN-Habitat dresse en fait une typologie des différentes formes d'*empowerment* des citoyens. Dans cette perspective, la participation – ou démocratie – représentative constitue une certaine forme d'*empowerment* des citoyens grâce au vote. Cet article n'a pas pour objet de débattre de la pertinence de l'utilisation du terme de *participation* pour désigner l'ensemble des formes

d'*empowerment*, y compris la démocratie représentative. Dans la suite de cette étude, le terme de *participation* désigne l'ensemble des dispositifs relevant de la *démocratie participative* au sens utilisé par L. Blondiaux.

- 11 Parmi les écrits sur la gouvernance et la participation en urbanisme, il existe peu d'études comparatives entre la France et l'Amérique du Nord montrant les liens entre les processus concrets de gouvernance des projets urbains (la structure organisationnelle, les outils de l'aménagement mobilisés et les méthodes de participation mises en œuvre) et l'influence des différentes parties prenantes sur ces projets (Bacqué, Fijalkov, 2008 ; Gauthier *et al.*, 2008 ; UN-Habitat, 2009). Les projets du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence permettront d'illustrer plusieurs des modalités de participation identifiées par Arnstein et UN-Habitat et de tester la pertinence de ces modèles.

## Méthodologie : deux projets urbains analysés au regard de leur gouvernance

- 12 Afin de combler une partie de la lacune identifiée ci-dessus, nous proposons la question de recherche suivante : comment les processus stratégiques, tactiques et participatifs mis en œuvre dans les grands projets urbains au Canada et en France déterminent-ils l'influence respective des différentes parties prenantes dans ces projets ?
- 13 La méthodologie de l'étude de cas est une méthode de recherche qualitative (Creswell, 2003) adaptée pour comprendre le « comment » du déroulement d'un phénomène – tel les processus de mise en œuvre d'un grand projet urbain – dans son contexte naturel (Yin, 1994). L'analyse de deux cas (*cross-case analysis*) permet de faire ressortir des traits communs et divergents et de souligner l'essence du phénomène (Vigour, 2005). Deux grands projets urbains récents ont été choisis : le Quartier des spectacles de Montréal au Canada et Lyon Confluence en France. Ces projets répondent aux trois critères issus de la définition de G. Pinson (2006), donnée en introduction : ce sont bien des opérations de régénération urbaine, car elles prévoient la transformation des espaces publics, du bâti et des usages ; ils sont situés au cœur des agglomérations montréalaise et lyonnaise ; ils visent notamment à doter la ville d'équipements de prestige – tels la salle de l'Orchestre symphonique de Montréal et le musée de la Confluence à Lyon entre autres – dans un objectif de rayonnement métropolitain (Lyon Confluence, 2003 ; Arrondissement de Ville Marie, 2007).
- 14 Les deux cas sont évidemment très différents quant à leur contexte, leurs objectifs, et leurs processus de conception et de réalisation. Tout en étant conscients de ces différences, nous étudions la relation entre les processus de gouvernance des projets (notre variable indépendante de recherche) et l'influence des parties prenantes sur le projet (notre variable dépendante) (Creswell, 2003 ; Van der Maren, 1996). En s'inspirant des théories sur la gestion de projets (PMI Standards Committee, 2008), nous regroupons les processus en deux ensembles : ceux du niveau stratégique (portant sur les grandes orientations du projet et les objectifs de positionnement dans l'environnement) et ceux du niveau tactique (portant sur les activités pendant la durée du projet). Pour les besoins de l'étude, nous constituons une troisième catégorie d'analyse intégrant les processus participatifs (voir Tableau 1). Ceux-ci peuvent être mobilisés au niveau stratégique et/ou au niveau tactique. Afin d'analyser les approches stratégiques, tactiques et participatives, nous identifions la structure organisationnelle des parties

prenantes et les mécanismes à travers lesquels elles interagissent.

**Tableau 1. Matrice des catégories d'analyse (Auteur : L. Viel)**

	Quartier des Spectacles Montréal	Lyon Confluence Lyon
Approche stratégique		
Approche tactique		
Approche participative		

15 L'étude de cas s'appuie sur l'analyse qualitative de l'information suivante :

- Sept entrevues semi-dirigées à Montréal et sept à Lyon :
  - À Montréal : trois gestionnaires de projets de la Ville et de la société Quartier International de Montréal, un représentant des résidents, deux du Partenariat du Quartier des Spectacles, et le président d'une séance de consultation publique ;
  - À Lyon : le vice-président de la Communauté urbaine en charge de la concertation, trois représentants de la société gestionnaire de projet, notamment en charge de la concertation, un promoteur immobilier, un consultant en urbanisme commercial ;
- Les rapports de consultation de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) et de l'Arrondissement de Ville-Marie à Montréal et le bilan synthétique de la concertation à Lyon<sup>2</sup> ;
- Les représentations graphiques des projets (plans, perspectives)<sup>3</sup> ;
- Les documents publics sur les projets<sup>4</sup> ;
- Des revues de presse<sup>5</sup> ;
- Les observations et les visites de terrain<sup>6</sup> ;
- La participation à une audience de consultation publique dans chaque projet<sup>7</sup>
- Les sites internet de Quartier International de Montréal<sup>8</sup>, la Ville de Montréal<sup>9</sup>, la SPLA Confluence<sup>10</sup>, de La Confluence<sup>11</sup>, laconfluenceonendiscute.fr à Lyon<sup>12</sup>.

16 Suite à l'analyse de la documentation sur les projets, une première ébauche des diagrammes de la multi-organisation temporaire (MOT) de chaque projet a été bâtie. La MOT fait référence à l'ensemble des individus et des organisations qui interviennent dans le projet, et à leurs liens temporaires pendant la durée du projet (Cherns, Bryant, 1984). Puis, les entrevues ont permis de trianguler l'information collectée et synthétisée dans l'analyse documentaire (Creswell, 2003), de réviser les diagrammes de la MOT et de caractériser les mécanismes d'interaction entre parties prenantes aux niveaux stratégique, tactique et participatif (les outils de décision, d'aménagement et de participation). Enfin nous proposons des généralisations analytiques de notre approche théorique, en confrontant les théories de G. Pinson sur les « *élites urbaines* » (2009), et les modèles de S. Arnstein (1969) et d'UN-Habitat (2009) sur la participation publique, aux résultats empiriques des études de cas.

## Résultats : les diagrammes organisationnels de chaque projet

17 Montréal. Le Quartier des Spectacles est l'un des plus importants projets urbains de la Ville de Montréal à l'heure actuelle. À travers un aménagement d'espaces publics de grande qualité, la Ville de Montréal entend provoquer la mutation d'un secteur partiellement délaissé du centre ville (une trentaine d'hectares dans un premier temps sur plus de 90 au total), renforcer la vocation culturelle du quartier dans la ville et l'image de Montréal comme métropole créative et culturelle dans le monde (Arrondissement de Ville Marie, 2007). Elle souhaite ainsi s'appuyer sur le passé festif du quartier (ancien Red Light), sur de nombreuses salles de spectacles existantes (28 000 sièges dans le Quartier des spectacles actuels) et la popularité de ses festivals d'été. L'idée d'un Quartier des spectacles émane en 2001 du président de l'ADISQ, l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo. Son idée, retenue en 2001 par l'équipe municipale nouvellement élue, fut promue lors du sommet de Montréal organisé en 2002, à l'issue duquel la Ville a décidé de confier l'élaboration d'une vision stratégique pour le quartier à un nouvel organisme, le Partenariat du Quartier des spectacles (Partenariat du QDS), créé en 2003. La concrétisation d'une première période d'incubation se manifeste en 2004 par une première vision puis en 2007 dans l'élaboration du programme particulier d'urbanisme (PPU), le document de planification détaillée pour la première phase du projet : le « Quartier des spectacles - secteur place des Arts » (voir Figure 2).

18 Lyon. Le projet Confluence est l'un des grands projets urbains de Lyon. La Communauté urbaine du Grand Lyon prévoit l'évolution d'un secteur situé dans le prolongement du centre ville sur une presqu'île aboutissant à la confluence entre deux grands fleuves, le Rhône et la Saône. Le projet vise la requalification à terme d'un territoire de 150 hectares environ, dans des objectifs de mixités sociale et fonctionnelle, de développement durable. La première phase du projet porte sur un périmètre de 41 hectares. Celle-ci est en cours de réalisation et doit s'achever vers 2015. Les études de la deuxième phase sont achevées et d'autres sont en cours concernant l'évolution d'un troisième secteur<sup>13</sup> (voir Figure 2).

19 Dans le cas lyonnais, le projet relève initialement de l'initiative publique de la communauté urbaine. C'est le maire Raymond Barre qui annonce en 1995 son intention d'intervenir sur le quartier de la Confluence. Il s'agissait alors d'un ancien quartier industriel isolé et caractérisé par des activités illicites diverses, dont la prostitution et la toxicomanie. La communauté urbaine du Grand Lyon, autorité compétente en urbanisme, se situe donc dès l'origine comme le porteur du projet. Elle est à l'origine de la création en 1999 de la Société d'économie mixte (SEM) Lyon Confluence, devenue Société publique locale d'aménagement (SPLA) en 2008.

20 Le tableau 2 synthétise les principales caractéristiques des projets.

**Figure 2. Vues en perspective des projets : à gauche le Quartier des Spectacles de Montréal**



À droite la phase 2 de Lyon Confluence (Photo : L. Viel)

(Crédit : Daoust Lestage)

**Tableau 2. Caractéristiques des projets de Lyon Confluence et du Quartier des Spectacles de Montréal.**

	Quartier des Spectacles (Place des Arts) Montréal	La Confluence (phases 1 et 2) Lyon
Population	- Ville de Montréal : 1,6 millions d'habitants - Aire urbaine : 3,6 millions d'habitants	- Ville de Lyon : 450 000 habitants - Aire urbaine : 1,75 millions d'habitants
Localisation	- Dans le centre ville existant	- Extension du centre ville - Le bout d'une presqu'île (Confluence)
Contexte	- Quartier des festivals et des spectacles - Plusieurs espaces délaissés - Lieu historique du Red Light montréalais - Lieu symbole du Montréal créatif (lieux de spectacles) et tolérant (mixité, prostitution),	- Ancien quartier industriel (activité fluviale) et résidentiel (logements sociaux) - Infrastructures : autoroute, voie ferrée - Quartier dégradé, lieu historique de la prostitution et de la toxicomanie
Surface	31 hectares dans le secteur prioritaire (sur un peu plus de 90 hectares au total)	41 hectares (phase 1), 35 ha (phase 2) sur 150 ha au total, dont 70 mutables
Constructibilité	250 000 m <sup>2</sup>	400 000 m <sup>2</sup> (ph. 1), 400 000 m <sup>2</sup> (ph. 2)
Programme	- Espaces publics - Activités culturelles - Commerces - Logements (étudiants + standing) - Bureaux	- Espaces publics - Equipements (culture, éducation...) - Commerces - Logements mixtes - Bureaux, activités tertiaires
Investissements espérés	- Environ 150 M\$ d'investissement public - 900 à 1 900 M\$ d'investissements public et privé confondus	- Environ 250 M\$ d'investissement public (phase 1) - 1 165 M\$ d'investissements public et privé confondus (phase 1) - chiffres non disponibles pour la phase 2
Grandes orientations	- Mixité fonctionnelle (culture, commerces, résidentiel) - Préservation et renforcement des activités culturelles métropolitaines (festivals, grandes salles) et de proximité - Un design urbain de grande qualité pour des adresses de prestige	- Mixité fonctionnelle (activités, commerces, résidentiel, institutionnel) - Mixité sociale - Quelques équipements de prestige (musée des Confluences) - L'application des concepts de développement durable

Objectif de rayonnement métropolitain	- Rayonnement à travers la culture, les festivals et un design urbain de grande qualité	- Rayonnement à travers une architecture prestigieuse, un cadre de vie de qualité et la promotion du développement durable
---------------------------------------	---	--

---

(Auteur : L. Viel - Sources : Lyon Confluence, 2010 ; Arrondissement de Ville-Marie, 2007)

21 Dans les deux projets, nous avons recensé l'ensemble des parties prenantes, quel que soit leur niveau d'implication, en six catégories :

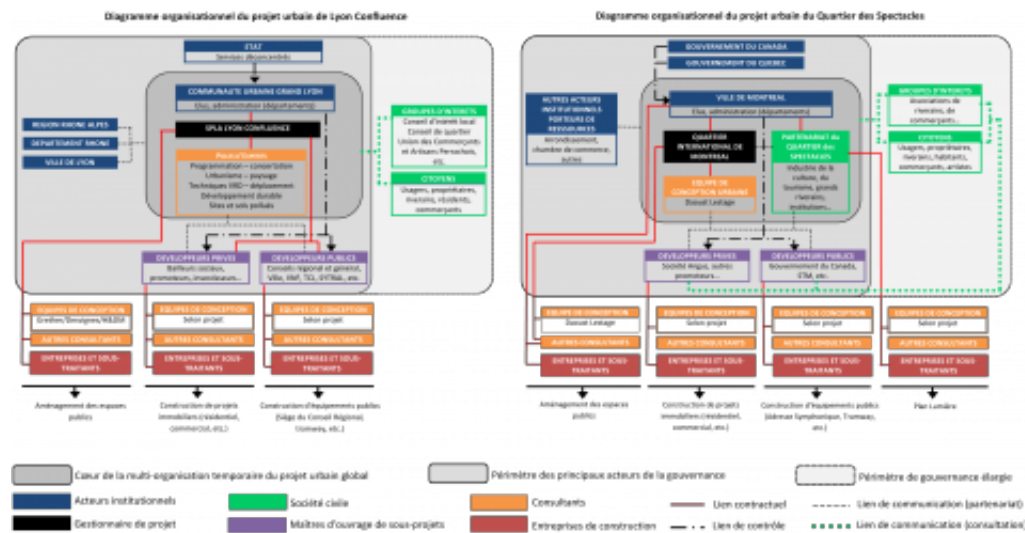
1. Les acteurs institutionnels regroupent à la fois les collectivités porteuses des projets – la Communauté urbaine de Lyon et la Ville de Montréal – et les autres pouvoirs publics, dont le rôle est principalement financier ou de contrôle. La communauté urbaine de Lyon et la Ville de Montréal sont les autorités compétentes en urbanisme sur les territoires des projets.
2. Les sociétés de gestion de projets d'aménagement : la société à but non lucratif Quartier International de Montréal (QIM) et la Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) Confluence. Le QIM fut créé par la Ville de Montréal en 1999, initialement pour la réalisation du projet du Quartier International de Montréal. Il assure aujourd'hui la gestion du projet d'aménagement des espaces publics du Quartier des Spectacles pour le compte de la Ville de Montréal. À Lyon, la SPLA a remplacé la Société d'économie mixte (SEM) Lyon Confluence en 2008. Alors que la SEM était constituée de capitaux mixtes privés – publics, la SPLA est composée intégralement de capitaux publics, principalement de la Communauté urbaine de Lyon.
3. Les développeurs de chaque sous-projet. Il peut s'agir de maîtres d'ouvrage privés (un promoteur construisant un immeuble résidentiel ou commercial pour un investisseur) ou publics (le Conseil régional du Rhône construisant son nouveau siège ou le Gouvernement du Canada construisant la nouvelle salle de l'Orchestre symphonique de Montréal sous forme de partenariat public-privé).
4. Les experts, incluant les professionnels de design. À Lyon, la première phase du projet est conçue par l'équipe composée de François Grether (urbaniste) et Michel Desvigne (paysagiste). La seconde phase fait appel à cinq « pôles d'experts » (« programmation-concertation », « urbanisme et paysage », « technique VRD-déplacements-énergie », « développement durable », « sites et sols pollués »). À Montréal, l'équipe de conception Daoust-Lestage est missionnée sur le Quartier des spectacles.
5. Les responsables de la construction (entreprises et sous-traitants).
6. La société civile. Elle est regroupée en deux ensembles d'acteurs : les groupes d'intérêts et les citoyens. Il s'agit de l'ensemble des parties prenantes susceptibles d'être intégrées dans le cadre des processus participatifs. La catégorie qualifiée de « groupes d'intérêts » comprend les groupes émanant de la société civile tels que des associations de riverains, de commerçants, des groupes communautaires, ainsi que des organes consultatifs plus officiels tels que les conseils de quartiers à Lyon. Les citoyens comprennent l'ensemble des citoyens et usagers considérés individuellement. Le Partenariat du Quartier des spectacles (QDS) entre dans la catégorie des groupes d'intérêts émanant de la société civile. On retrouve dans son conseil d'administration de nombreux acteurs de la « ville créative » évoquée en introduction, dont la majorité est porteuse d'un enjeu de rayonnement culturel de Montréal (organisateur de grands festivals, propriétaires de salles de



spectacle, industries culturelles, responsables du tourisme). Les professionnels qu'il emploie ne sont pas des gestionnaires de projets d'aménagement mais principalement des professionnels du secteur de la culture.

- 22 Les diagrammes de la MOT (voir Figure 3) présentent les parties prenantes (regroupées par code couleur en fonction des six catégories ci-dessus) ainsi que les liens de contrôle, les liens contractuels et les principaux liens de communication entre elles.

**Figure 3. Diagrammes de la multi-organisation temporaire (MOT) des projets de Lyon Confluence et du QDS de Montréal**



(Auteur : L. Viel)<sup>14</sup>

## Discussion

### L'approche stratégique : le poids des « élites urbaines »

- 23 Lyon. À Lyon, la communauté urbaine et la SPLA Confluence occupent le cœur de la gouvernance du projet en assurant le leadership d'un groupe restreint de parties prenantes, regroupées dans le cadre des comités de pilotage du projet, composés des collectivités, des pouvoirs publics d'échelons supérieurs (État, région, département), de professionnels de l'aménagement (architectes urbanistes, consultants divers). Les acteurs économiques (investisseurs et promoteurs dans les domaines résidentiel ou commercial) influent aussi sur le projet dans le cadre de processus de négociation avec la SPLA. Pour G. Pinson (2009), les acteurs précédemment cités – élus territoriaux, investisseurs publics et privés, professionnels de l'aménagement – appartiennent aux *élites urbaines*, car ils sont porteurs de ressources dont le projet a besoin pour se réaliser (capacités à mobiliser des financements pour les acteurs économiques, compétences professionnelles pour les architectes et consultants divers). Le recours à des professionnels de renommée internationale, comme François Grether, Michel Desvigne et Herzog & de Meuron, participe à l'objectif de rayonnement et renforce l'argument selon lequel les professionnels sollicités appartiennent aux élites urbaines.

- 24 Montréal. Comme à Lyon, la Ville de Montréal est le principal porteur du projet du

Quartier des Spectacles, qu'elle qualifie de « projet stratégique prioritaire » (Arrondissement de Ville Marie, 2007). C'est un cas atypique à Montréal car la plupart des grands projets urbains, généralement qualifiés de « grands projets immobiliers », sont sous maîtrise d'ouvrage privée, la Ville intervenant comme autorité de contrôle validant les projets au regard des orientations de son plan d'urbanisme. À la différence du cas lyonnais, le projet montréalais a intégré un groupe de la société civile – le Partenariat du Quartier des spectacles – au cœur de sa gouvernance. En effet, outre sa mission initiale d'élaboration d'une vision pour le Quartier des spectacles, le Partenariat du QDS a aussi été mandaté par la Ville pour assurer la promotion du QDS, réaliser un plan Lumière pour valoriser l'image nocturne du quartier, et enfin assurer à terme la gestion des installations du quartier, dont la programmation culturelle et la gestion technique des installations – publiques – reliées aux places de festival (éclairage, fontaines, etc.). Ces mandats expliquent le lien contractuel entre la ville de Montréal et le Partenariat du QDS dans le diagramme organisationnel (voir Figure 3), ainsi que le positionnement du Partenariat du QDS au cœur de la MOT.

25 De manière analogue à la façon dont la Communauté urbaine de Lyon a mandaté la SPLA, la Ville de Montréal a missionné la société QIM pour la gestion d'une partie du projet. Comme la SPLA, elle est composée de gestionnaires de projets, spécialistes de l'aménagement urbain. La société QIM fut missionnée en 2007 pour l'élaboration du programme particulier d'urbanisme (PPU), document de référence pour l'aménagement du quartier. La société QIM a fait appel à une firme locale d'architectes, la firme Daoust-Lestage, qui s'était illustrée dans le projet du Quartier international de Montréal. Avant que Daoust-Lestage n'entre en action, la société QIM a eu recours à un outil emprunté au monde de l'entreprise, le *partnering* (originellement conçu pour prévenir les conflits entre organisations), qui fut une étape déterminante dans la définition du projet du QDS<sup>15</sup>. Le *partnering* a consisté à réunir pendant deux jours, en avril 2007, sur l'invitation de la société QIM, une trentaine de parties prenantes du projet – principaux représentants de la société civile dont le Partenariat du Quartier des spectacles, des institutions, de la culture, professionnels de l'aménagement, universitaires – afin qu'elles déterminent, ensemble, de manière consensuelle, la vision du projet et les grands objectifs de celui-ci (Ross, 2009). Cette vision et ces objectifs furent déterminants car ils servirent de fondement au PPU élaboré pendant les mois suivants par l'équipe de conception. Le *partnering* est un outil efficace pour la réduction de conflits mais il peut être considéré comme un outil ambivalent pour la participation des parties prenantes : censé rassembler un échantillon représentatif de l'ensemble des parties prenantes d'un milieu, il suppose aussi de sélectionner des parties prenantes très influentes dans leurs milieux respectifs. Un gestionnaire de projet montréalais ayant eu recours à ce dispositif à plusieurs reprises a commenté, lors d'une entrevue, à propos des parties prenantes sélectionnées pour un dispositif de *visioning – partnering* similaire à celui du QDS réalisé dans le cadre d'un autre projet montréalais récent :

*« C'était tous des décideurs de Montréal. 45 personnes, à l'hôtel Intercontinental, 2 jours. [...] Je veux dire, c'est tous des gens qui gagnent entre 150 000 et 350 000 dollars par année. Consacrer deux jours alors qu'ils ont bien peu de temps libre. Ils sont tous venus pour le projet [...] car ils sentaient qu'ils pouvaient s'appropriier le projet et faire la différence ».*

26 En résumé. L'association – sélective – des parties prenantes mentionnées ci-dessus montre que les décisions stratégiques du projet du QDS s'appuient autant, sinon plus qu'à Lyon, sur un partenariat avec le secteur privé et un nombre limité de groupes de la société civile porteurs de ressources. L'affirmation de G. Pinson selon laquelle en Europe les projets urbains sont le produit d'un partenariat entre des « élites urbaines » semble

aussi se vérifier dans le contexte nord-américain de Montréal.

## L'approche tactique : le poids dominant de la puissance publique à Lyon

27 Comparativement au cas montréalais, à Lyon le poids relatif de la puissance publique par rapport aux acteurs privés est accentué par les outils d'aménagement mis en œuvre. Dans les deux projets, la majeure partie des espaces publics est réalisée directement par la puissance publique, *via* une société dédiée<sup>16</sup> (la SPLA à Lyon et QIM à Montréal), ce qui confère un pouvoir important à la collectivité en ce domaine. Mais il en est tout autrement quant à l'évolution du cadre bâti. Certes, dans les deux projets, la réalisation de projets immobiliers relève souvent de promoteurs privés – projets résidentiels ou commerciaux – et parfois de développeurs publics, notamment pour les nouveaux équipements publics. Mais la relation de ces développeurs publics et privés avec la collectivité publique – la Communauté urbaine à Lyon et la Ville à Montréal – diffère entre les deux projets.

28 Lyon. Dans le cas de Lyon Confluence, premièrement la collectivité publique, *via* la SPLA, son « bras armé », se rend propriétaire – le cas échéant par voie d'expropriation – de l'ensemble des terrains sur lesquels porte le projet. C'est l'un des principaux intérêts de la *zone d'aménagement concerté* (ZAC), procédure d'urbanisme mise en place par la collectivité sur le territoire de la Confluence. La communauté urbaine et la SPLA peuvent alors modifier le découpage parcellaire des terrains, en fonction du plan de la ZAC élaboré par l'urbaniste. Deuxièmement, une fois le nouveau découpage réalisé, et les terrains viabilisés grâce à la réalisation des travaux de voirie et de réseaux, les terrains sont vendus sous forme de *charges foncières* aux futurs développeurs de projets immobiliers. Ces derniers sont retenus dans le cadre de jurys de sélection organisés par la SPLA, lors desquels ils présentent leur équipe (y compris un architecte) et leur projet. Dans le cadre de ce concours, la SPLA soumet les équipes candidates à un « cahier des charges de cession de terrains » (CCCT), constitué de trois volets : architectural, urbanistique et de haute qualité environnementale. À travers les concours et les cahiers des charges de cession de terrain, la SPLA et l'urbaniste de la ZAC cadrent donc, de manière très précise, à la fois la programmation urbaine et la forme urbaine et architecturale des projets. Enfin, troisièmement, la SPLA s'assure, grâce à la vente des charges foncières aux promoteurs privés, de l'équilibre global du bilan financier de l'opération d'aménagement, la vente des charges foncières servant à financer les travaux d'aménagement de l'espace public.

29 S'il existe bien un partenariat entre les secteurs public et privé, la collectivité publique, *via* la SPLA, a donc un pouvoir dominant à Lyon. L'analyse d'autres cas en France – l'Île de Nantes, Euralille, Paris Rive Gauche, la ZAC de la Courrouze à Rennes – montrerait que ce constat est généralisable à la plupart des grands projets urbains français. À titre de démonstration, il suffirait de lister les Sociétés d'économie mixte et les Sociétés publiques locales d'aménagement françaises et de recenser le nombre de projets urbains – quelle que soit leur taille – faisant appel à la procédure de ZAC. Par exemple, en 2010, une quinzaine de projets d'urbanisme sont réalisés sous forme de ZAC dans la seule ville de Rennes (Ville de Rennes, 2010). Il n'existe pas d'organisme ni de procédure équivalents à ce jour à Montréal.

30 Montréal. À la différence de Lyon, dans le cas général des grands projets urbains montréalais, la Ville n'acquiert pas de nouveaux espaces. Ce sont les promoteurs privés qui se rendent directement propriétaires des terrains, les redécoupent, et les bâtissent

puis vendent les nouvelles surfaces construites (parfois au sein de processus peu participatifs). Leur projet est généralement conçu en lien avec la ville dans le cadre d'ententes de développement (qui déterminent notamment qui finance et qui réalise les travaux de voirie, de réseaux et d'espaces publics). Il arrive que ces projets s'inscrivent dans des programmes particuliers d'urbanisme. Les PPU, réalisés par les municipalités, peuvent comprendre des prescriptions détaillées sur l'affectation du sol, le tracé des voies et des réseaux, la nature et l'emplacement des équipements, les règles de construction. En secteur de centre ville, ils peuvent permettre l'expropriation d'immeubles. Dans le cas du Quartier des spectacles, la Ville s'est ainsi rendue propriétaire de quelques emprises stratégiques. Le caractère anecdotique de cette pratique dans le projet du QDS – et son caractère encore plus exceptionnel dans le contexte montréalais – soulignent le contraste avec la tradition française d'intervention publique sur le domaine privé. Afin de provoquer la mutation des emprises privées dans le sens des objectifs du projet (rayonnement), la Ville de Montréal, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral ont investi d'autant plus sur l'aménagement des espaces publics, en confiant à la société QIM et à la firme Daoust-Lestage le soin de produire un design urbain de qualité. Cette dimension propre au Quartier des spectacles de Montréal a d'ailleurs valu au projet plusieurs récompenses, dont un Prix d'excellence en architecture, dans la catégorie « design urbain », délivré par l'Ordre des architectes du Québec en 2011.

- 31 En résumé. La marge de manœuvre des développeurs publics ou privés face à la ville est plus grande à Montréal qu'à Lyon. En ce sens, les outils d'aménagement utilisés dans la mise en œuvre tactique des projets (procédure de ZAC, procédure d'expropriation, cahiers des charges de cession de terrains, jurys de concours) sont aussi des outils de gouvernance et donnent une place plus forte à la collectivité dans le cas lyonnais. Bien que les cas étudiés confirment la thèse de G. Pinson selon laquelle les grands projets urbains se caractérisent par une gouvernance faisant appel à une pluralité « d'élites urbaines », elle est à nuancer à Lyon, où la puissance publique domine les autres acteurs. Comme nous l'avons vu, G. Pinson ajoute que cette gouvernance est de nature à exclure les groupes dont la seule ressource est le vote. Il omet toutefois de mentionner (à dessein ?) les dispositifs de la démocratie participative. Quand ils existent, permettent-ils de faire entendre la voix de ces groupes ?

## **L'approche participative (et les résistances aux projets) : des outils différents, une portée comparable**

- 32 Lyon. Lyon Confluence est souvent considéré comme exemplaire du point de vue de la participation publique (OCPM, 2010). L'ensemble des actions relevant de la *concertation* (terme utilisé dans un sens générique comme toutes les formes de participation publique) fait directement partie des missions de la SPLA, ce qui témoigne à nouveau du rôle central de la puissance publique dans le projet. Selon les acteurs interviewés, les dispositifs mis en place – des réunions publiques, des expositions, des visites de terrain, trois sites internet, des ateliers de concertation, un centre d'information, un dossier de concertation, des visites de chantier et des interviews auprès des citoyens – ont surtout permis d'entendre les craintes des usagers du quartier et de l'agglomération. Ces craintes ont porté notamment sur le choix du mode de transport en commun (tramway ou métro), la place de la voiture dans le quartier, le risque d'embourgeoisement du quartier, le déficit en équipements publics, le coût et la

durée du projet, l'architecture du musée de La Confluence, la pertinence et l'architecture du pôle de loisirs. Dans la seconde phase du projet, la communauté urbaine de Lyon et la SPLA ont renforcé des dispositifs appelés « ateliers professionnels » et « ateliers grand public » avant le démarrage des études. Coordonné par la SPLA, le « pôle d'experts en programmation – concertation », en charge de ces ateliers, est donc intervenu avant le travail du pôle « urbanisme et paysage » constitué de l'équipe de conception. Ces dispositifs ont permis d'associer les professionnels et le grand public à la détermination des enjeux du projet. Selon un professionnel interviewé, la consultation a donc eu une influence plus importante qu'en première phase.

33 Ainsi les dispositifs de participation ont permis l'expression des craintes et des résistances citoyennes vis-à-vis du projet. À travers eux, la nature de la participation citoyenne oscille entre l'information et la consultation de l'échelle d'Arnstein tout au long du projet.

34 Montréal. Les dispositifs de participation mis en œuvre à Montréal pour le projet du QDS – outre le *visioning* et le *partnering* – incluent les outils classiques utilisés dans d'autres projets montréalais. L'originalité montréalaise repose sur la sollicitation de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) dans la plupart des grands projets urbains. Créé en 2003 à l'initiative de la nouvelle équipe municipale, l'OCPM réalise des consultations publiques sur les politiques municipales et tout projet d'urbanisme entraînant une révision du plan d'urbanisme. Sa mission inclut l'information des participants sur la nature des projets, la récolte des opinions des participants, puis l'émission de recommandations à destination des porteurs de projets, basées sur les interventions du public. Les audiences de l'OCPM sont animées par des commissaires indépendants et peuvent se réunir de deux à cinq fois environ par projet. Dans le cas du Quartier des Spectacles, il n'y eut aucune consultation de l'OCPM dédiée au projet urbain dans son ensemble. Toutefois diverses consultations de l'OCPM concernant certains aspects du projet, menées entre 2003 et 2010, ont associé le grand public, incluant : la révision du plan d'urbanisme (2004), la politique de développement culturel (2005), et plusieurs projets immobiliers, dont les immeubles *Bleury – Mayor* (2006), le *Quadrilatère Saint-Laurent* (2009) et le *2-22 Sainte-Catherine* (2009). Alors que les deux premières furent réalisées à l'initiative de la Ville, les trois suivantes le furent à l'initiative des développeurs privés des immeubles. Ceci confirme à nouveau le rôle important du secteur privé dans le cas montréalais. À ces consultations, il convient d'ajouter la consultation réglementaire sur le PPU en 2008, organisée par l'arrondissement de Ville-Marie, sans intervention de l'OCPM.

35 Nos recherches documentaires ainsi que nos entrevues avec les principaux acteurs du projet montrent que ces consultations ont permis d'informer la société civile, de faire ressortir certains enjeux du projet : des enjeux de proximité liés aux usages existants, l'importance insoupçonnée de certains espaces publics et l'attachement au « patrimoine immatériel » du lieu (OCPM, 2009). Au-delà de cet objectif de partage de connaissance et d'identification des enjeux, l'OCPM considère que les consultations sur les projets d'immeubles du *2-22 Sainte-Catherine* et du *Quadrilatère Saint-Laurent* ont amené à revoir « substantiellement » les projets, bien que la décision finale reste du ressort du porteur de projet en lien avec la Ville de Montréal (OCPM, 2010). Ainsi, ces deux dispositifs de consultation ont permis l'expression formelle des résistances citoyennes face à ces deux projets. Dans le premier cas, les critiques portèrent principalement sur la qualité architecturale du bâtiment, qui fut modifiée à l'issue de la consultation. Le principal, sinon le seul, mouvement de résistance identifié dans le Quartier des spectacles a porté sur le projet de transformation du *Quadrilatère Saint Laurent* par la Société de développement Angus (SDA), promoteur du projet. À l'intersection entre les deux rues principales du centre ville de Montréal, au cœur de l'ancien Red Light, le

projet prévoyait la construction d'un immeuble de 15 étages, dont un rez-de-chaussée commercial et des étages de bureaux. Il impliquait l'expropriation du dernier symbole physique du patrimoine intangible (de burlesque, de fête, de tolérance) de ce quartier de Montréal : le Café Cléopâtre, un bar de danseuses et lieu de production de spectacles burlesques. La mobilisation contre cette expropriation et contre le projet s'est développée puis exprimée dans le cadre des dispositifs de consultation tenus par l'OCPM en 2009. Affaibli par la résistance du milieu (à travers les dispositifs de consultation et des mouvements parallèles telles que des pétitions et la contestation de l'expropriation par le propriétaire du Café Cléopâtre), la SDA a fini par renoncer à l'expropriation du Café et au projet initial.

36 En résumé. Si les dispositifs de participation utilisés diffèrent, ils oscillent dans les deux projets entre l'information et la consultation de l'échelle d'Arnstein. Bien que modeste, l'influence de ces dispositifs de consultation sur les projets est bien réelle, selon les parties prenantes rencontrées. Des dispositifs *ad hoc* ont parfois permis de *consulter* en amont des projets – les ateliers grands publics à Lyon et des événements comme le « Saint-Laurent'dez-vous » à Montréal – tandis que des dispositifs plus formels comme l'OCPM permettent de consulter avant la validation finale des projets. L'une des principales critiques recueillies à l'égard des consultations de l'OCPM porte sur le fait qu'elles interviennent en aval de la conception du projet, juste avant sa validation. À ce stade les projets sont déjà en partie figés. Dans le cas du QDS, si l'on considère le *partnering* et la place du Partenariat du QDS dans le projet, on peut arguer qu'il s'agit d'un projet de l'échelon « partenarial » au sens de l'échelle d'Arnstein. Mais même s'il existe une volonté de réunir un maximum d'intérêts, il n'en demeure pas moins que les parties prenantes impliquées dans le *partnering* et le Partenariat du QDS ne représentent que la somme de certains intérêts particuliers de la société civile (notamment la société « culturelle » et « économique ») et non tous les intérêts particuliers à proportions égales ni un intérêt commun ou général. Il faut noter ici que le Conseil d'administration du Partenariat du QDS (Partenariat du Quartier des spectacles, 2010) inclut une représentation plutôt faible des résidents (un membre sur dix-sept).

37 La question de la représentativité concerne aussi les dispositifs de consultation ouverts au grand public. Bien que les consultations soient ouvertes à tous, l'intervention orale ou le dépôt d'un mémoire ne sont pas chose facile pour tous. Ainsi par exemple, la liste des participants s'étant exprimés à l'oral ou à l'écrit dans les consultations de l'OCPM tend à démontrer que les participants sont majoritairement soit des parties prenantes directement impactées par les projets, soit des experts à l'aise avec les problématiques abordées (architectes, urbanistes, universitaires). S'ils ont permis l'expression de parties prenantes peu représentées dans le cadre de la gouvernance officielle des projets, ces dispositifs permettent-ils l'expression de l'ensemble des parties prenantes concernées par les projets ? Dans le contexte français, cette inquiétude est renforcée par l'affirmation de L. Blondiaux qui, dans un texte intitulé *La participation contre la démocratie ?*, évoque le caractère peu représentatif des personnes présentes dans les dispositifs de participation, généralement des « *acteurs déjà socialisés politiquement* [dont le profil est] *homologue à ceux que les canaux de participation traditionnels (partis, réunions politiques, élections...) intéressent déjà* » (Blondiaux, 2008, p. 78).

## Synthèse de la discussion

38 Le Tableau 3 présente la synthèse des résultats discutés précédemment. Il faut rappeler que le Quartier des spectacles est un projet atypique à Montréal du point de vue

de sa gouvernance. À des fins de comparaison, une colonne a été ajoutée pour intégrer le cas général d'un projet urbain classique à Montréal. Le contenu de cette colonne provient du recoupement des informations de l'étude de cas du Quartier des Spectacles, d'une entrevue avec un gestionnaire de projets de la ville de Montréal, et de la révision de la littérature (Ducas, 2010).

**Tableau 3. Qui encadre quoi ? Les responsables des différentes missions des projets (Auteur : L. Viel)**

Missions	Lyon Confluence (ZAC)	Quartier des spectacles (PPU)	Grand projet urbain classique à Montréal
Initiative du projet	Communauté urb. de Lyon	ADISQ / Ville de Mtl / QIM	Promoteur privé
Définition des grandes orientations du projet urbain	SPLA Confluence	PQDS (1 <sup>ère</sup> vision) / QIM (2 <sup>ème</sup> vision)	Promoteur privé en lien avec la Ville (négociation)
Maîtrise du foncier	Futurs terrains privés : SPLA puis vente aux promoteurs privés (ZAC) Espaces publics : SPLA puis rétrocession ville (ZAC)	Futurs terrains privés : promoteurs privés, parfois la ville, puis vente au privé (expropriation rendue parfois possible par le PPU) Espaces publics : ville	Futurs terrains privés : Promoteur privé Espaces publics : ville directement ou promoteur privé puis rétrocession ville (selon entente)
Aménagement des espaces publics	SPLA	Ville + QIM	Promoteur privé ou Ville
Construction des îlots à bâtir	Équipes de promoteurs et architectes choisis et très encadrés par la SPLA	Promoteurs privés (ayant parfois acheté leur terrain à la Ville)	Promoteur privé
Concertation sur le projet urbain d'ensemble	SPLA	PQDS ( <i>visioning</i> ) + QIM ( <i>partnering</i> ) + Arrondissement Ville-Marie (PPU)	OCPM
Concertation sur projets immobiliers	SPLA	OCPM	

## Limites de l'étude

39 Avant de conclure, il convient de mentionner certaines limites de l'étude : d'abord, les projets étudiés sont différents en particulier quant à l'importance (plus grande à Montréal) du patrimoine matériel et immatériel existant et des usages actuels du territoire avant les projets, quant à leurs stades d'avancement (le projet est plus avancé à

Lyon), à leur nature et à leurs objectifs. Compte tenu de ces facteurs de contingence, les structures et les mécanismes de gouvernance observés sont donc naturellement différents, indépendamment des cultures d'aménagement propres aux deux pays. Nos généralisations analytiques des résultats des études de cas concernant la gouvernance des projets au Canada et en France doivent donc prendre en compte ces facteurs de contingence (parmi d'autres). Concernant le choix des études de cas, celle du Quartier des spectacles de Montréal est très instructive mais il pourrait être intéressant de conforter les résultats de cette étude par l'analyse d'un grand projet urbain montréalais plus classique. C'est pourquoi nous avons ajouté une colonne dans le tableau 3.

## Conclusion

40 L'étude a proposé la question de recherche suivante : comment les processus stratégiques, tactiques et participatifs mis en œuvre dans les grands projets urbains au Canada et en France déterminent-ils l'influence respective des différentes parties prenantes dans ces projets ?

41 L'affirmation de G. Pinson (2009), selon laquelle les projets sont décidés par une pluralité « d'élites urbaines » – étant définies comme des acteurs porteurs de ressources pour le projet – se vérifie dans les projets de Lyon Confluence et du Quartier des spectacles. Toutefois cette pluralité est moins accentuée à Lyon où la puissance publique, *via* la SPLA, est dominante, notamment grâce aux outils de l'aménagement mobilisés. Bien que les dispositifs de participation publique mis en place à l'échelle locale n'aient pas pour effet de mettre les citoyens participants en position de décider, ils permettent en revanche de satisfaire à certains enjeux démocratiques. À Lyon, ces dispositifs ont favorisé l'*information* des citoyens, contribué à une certaine forme d'*apprentissage*, suscité l'*adhésion* des citoyens, voire *influencé* enfin certaines propositions des concepteurs et décisions des élus. À Montréal, le projet a été discuté dans différentes consultations publiques, qui ont aussi eu une *influence* sur certaines décisions relatives au projet (OCPM, 2010). De plus, le *partnering* à Montréal et les ateliers professionnels et grand public à Lyon ont facilité la concertation des objectifs entre les décideurs et les représentants de la société civile. Le tableau 4 présente la synthèse de l'analyse.

**Tableau 4. Effets des processus de gouvernance au niveau des approches stratégique, tactique et participative sur l'influence respective des différentes parties prenantes**

	Quartier des Spectacles Montréal	Lyon Confluence Lyon
Approche stratégique	Des projets partenariaux s'appuyant sur des élites urbaines	
Approche tactique	Poids dominant de la Ville mais poids important du secteur privé et d'un groupe émanant de la société civile (PQDS)	Poids dominant de la Communauté urbaine de Lyon
Approche participative	Information, consultation Ponctuellement : partenariat avec certains groupes de la société civile	

(Auteur : L. Viel)

42 Au vu de la nature et de l'influence des parties prenantes impliquées dans les projets,



mises en évidence par cette étude, on dispose d'indices pour mieux comprendre la réalité socio-spatiale des quartiers qui se dessinent – c'est-à-dire du projet urbain, entendu comme le « produit », issu du projet urbain, entendu comme le « processus ». À Montréal par exemple, le rôle plutôt dominant des parties prenantes porteuses d'enjeux de revitalisation et de rayonnement (la ville, les acteurs de l'industrie culturelle, les grands festivaliers) a été mis en évidence (ainsi que l'importance accordée à un design urbain de qualité). Ce résultat suggère que le projet pourrait entraîner une valorisation immobilière de nature à engendrer une gentrification (assumée) du centre ville. Ainsi, l'analyse des processus d'élaboration d'un projet urbain, en permettant de mieux comprendre les influences respectives de ses différentes parties prenantes, aide *in fine* à mieux comprendre sa capacité à faire face à des enjeux tels que la gentrification ou l'intégration des principes du développement durable évoqués en introduction.

- Cette étude révèle en outre plusieurs limites de l'échelle d'Arnstein si elle est appliquée à la gestion d'ensemble des projets urbains :
- le caractère peu pertinent des échelons supérieurs de l'échelle (contrôle citoyen, délégation de pouvoir), aucun groupe de la société civile ne pouvant être représentatif de l'ensemble ; en revanche on observe que certains aspects d'un grand projet urbain (la programmation culturelle des espaces publics du QDS à Montréal) sont parfois délégués à des groupes de la société civile (le partenariat du quartier des spectacles par exemple),
- le caractère inapproprié du terme de *tokenism* (« de pure forme »), l'étude montrant que les échelons auxquels il réfère – l'information et la consultation – correspondent à des dispositifs concrets, dont les effets sur les projets, aussi faibles soient-ils, sont bien présents,
- le caractère inapproprié d'une échelle verticale où chaque projet correspondrait à un échelon, alors qu'un même projet peut se situer à différents niveaux simultanément ou à différentes phases de son déroulement,
- la non prise en compte de l'*empowerment* par la démocratie représentative, présent surtout à Lyon, aussi modeste soit-il.

43 La typologie d'UN-Habitat (2009) corrige ces défauts. Mais bien que cette typologie permette de situer l'intervention des différents groupes de la société civile dans un projet, elle ne permet pas d'analyser de manière complexe, systémique, l'ensemble des parties prenantes d'un projet urbain, y compris les professionnels, les acteurs économiques et les collectivités publiques, largement analysés dans cet article, au regard de leur légitimité à intervenir et de leur influence dans les projets. Des modèles théoriques d'analyse des parties prenantes existent dans les champs disciplinaires de la gestion des organisations (Bourne, Walker, 2006 ; Clarkson, 1995 ; Girard, Sobczak, 2010 ; Mitchell *et al.*, 1997 ; Newcombe, 2003 ; Preble, 2005 ; Savage *et al.*, 1991) mais il conviendrait de les adapter au domaine de l'urbanisme. Pour conclure, la mise en place de nouveaux cadres d'analyse des parties prenantes dans les projets d'urbanisme est nécessaire, afin de mieux comprendre la légitimité et l'influence de chacune sur les projets urbains, tout en facilitant des analyses comparatives potentiellement très instructives, et de mieux comprendre *in fine* la réalité socio-spatiale des projets qui se dessinent.

## **Bibliographie**

Arnstein S., 1969, « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, No.4, 216-224.

Arrondissement de Ville Marie, 2007, *Programme particulier d'urbanisme : Quartier des spectacles*, Montréal, Arrondissement de Ville Marie.

Ascher F., 1995, *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.

Ascher F., 2001a, *Les nouveaux principes de l'urbanisme, La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Ascher F., 2001b, « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in : Masbouni, A. (ed.) *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La Documentation Française, 21-32.

Bacqué M.-H., Fijalkov Y., 2008, « Transformation de deux anciens quartiers populaires à Paris et à Boston », in : Gauthier, M., Gariépy, M., Trépanier, M.-O. (eds.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 267-286.

Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil.

Bourdin A., Lefevre M.-P., Melé P., 2006, *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie.

Bourne L., Walker D., 2006, « Using a visualising tool to study stakeholder influence: two Australian examples », *Project Management Journal*, vol. 37, No.1, 5-21.

Campbell S., 1996, « Green cities, growing cities, just cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development », *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, No.3, 296-312.

Cherns A., Bryant D., 1984, « Studying the client's role in construction management », *Construction Management and Economics*, vol. 2, No.2, 177-184.

Clarkson M. B. E., 1995, « A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance », *The academy of management review*, vol. 20, No.1, 92-117.

Creswell J. W., 2003, *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications.

Donzelot J., Epstein R., Simoes J.-M., 2009, *La ville à trois vitesses et autres essais*, Paris, Éditions de la Villette.

Ducas S., 2010, « La gestion des grands projets urbains à Montréal », *Urbanité*, vol. , No.Hiver 2010, 17-19.

Florida R. L., 2002, *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York, Basic Civitas Books.

Freeman R., 1984, *Strategic Management: A Stakeholder Approach* Boston, MA, Pitman.

Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M.-O., 2008, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Girard C., Sobczak A., 2010, « Pour une cartographie des parties prenantes fondée sur leur engagement : une application aux sociétaires d'une banque mutualiste française », *Management & Avenir*, vol. , No.3, 157-174.

Grand Lyon, 2011, *Lyon Confluence : l'extension d'un centre ville durable (plaquette promotionnelle)*, Lyon.

Lyon Confluence, 2003, *Lyon Confluence : Lyon déploie son centre entre Rhône et Loire (plaquette promotionnelle)*, Lyon, Grand Lyon.

Lyon Confluence, 2010, « Lyon Confluence, Projet urbain majeur », <http://www.lyon-confluence.fr> [consulté le 5 mars 2012].

Maherzi F. A., 2010, *Le projet Lyon Confluence*, Mémoire de master, Montréal, Université de Montréal.

Mitchell R., Agle B., Wood D., 1997, « Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts », *Academy of Management Review*, vol. 22, No.4, 853-886.

Newcombe R., 2003, « From client to project stakeholders: a stakeholder mapping approach », *Construction Management and Economics*, vol. 21, No.8, 841-848.

OCPM, 2009, *Quadrilatère Saint Laurent. Rapport de consultation publique.*, Montréal, Office De Consultation Publique De Montréal.

OCPM, 2010, *S'approprier la Ville : Bilan 2006-2009 des activités de l'OCPM et exemples*

*d'ailleurs en consultation publique*, Montréal, Office De Consultation Publique De Montréal.

Partenariat du Quartier des spectacles, 2010, « Quartier des spectacles - Conseil d'administration », <http://www.quartierdesspectacles.com/fr/partenariat/structure/?c=2> [consulté le 20 juin 2010].

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*, vol. 56, No.4, 619-651.

Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

PMI Standards Committee, 2008, *Guide du corpus des connaissances en management de projet : guide PMBOK*, Newtown Square, Pa., Project Management Institute.

Preble J. F., 2005, « Toward a comprehensive model of stakeholder management », *Business and Society Review*, vol. 110, No.4, 407-431.

Ross D., 2009, « The use of partnering as a conflict prevention method in large-scale urban projects in Canada », *International Journal of Managing Projects in Business*, vol. 2, No.3, 401-418.

Savage G. T., Nix T. W., Whitehead C. J., Blair J. D., 1991, « Strategies for assessing and managing organizational stakeholders », *Academy of Management Executive*, vol. 5, No.2, 61-75.

UN-Habitat, 2009, *Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009*, London, Earthcan.

Van der Maren J.-M., 1996, *Méthodes de recherche pour l'éducation*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Vigour C., 2005, *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte.

Ville de Rennes, 2010, « Les grands projets d'urbanisme », <http://www.rennes.fr/accueil/action-municipale/urbanisme-logement/les-grands-projets-durbanisme.html> [consulté le 21 janvier 2010].

Yin R. K., 1994, *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks, CA, Sage.

## Notes

1 Traduction de l'auteur

2 À Montréal : les rapports de consultation de l'OCPM menées entre 2003 et 2010 – sur la révision du plan d'urbanisme (2004), la politique de développement culturel (2005), et des sous-projets, dont les immeubles Bleury–Mayor (2006), le 2-22 Sainte-Catherine (2009), le Quadrilatère Saint-Laurent (2009) ainsi que le rapport de consultation sur le Programme particulier d'urbanisme (PPU) réalisé par l'Arrondissement Ville-Marie (2008). À Lyon : le document de synthèse de la concertation (2002)

3 À Montréal : disponibles dans le rapport d'avant-projet (2009) et le PPU (2007). À Lyon : sur le site internet de la Confluence

4 À Montréal : le PPU (2007), le rapport d'avant-projet (2009). À Lyon : les plaquettes, notes, rapports d'activité disponibles sur le site internet <http://www.lyon-confluence.fr>

5 À Montréal et Lyon : sur les mouvements de contestation autour des projets (135 articles sur Lyon, 250 sur Montréal)

6 À Montréal : plusieurs visites spontanées du quartier et du chantier en 2009 et 2010, et une visite commentée de l'histoire du Quartier organisée par les « Amis du boulevard Saint Laurent » le 8 mai 2010. À Lyon, plusieurs visites spontanées du quartier.

7 À Montréal : événement Saint Laurent'dez-vous les 7 et 8 mai 2010. À Lyon, un atelier de concertation publique portant sur la proposition du projet de la deuxième phase le 13 janvier 2010.

8 <http://www.qimtl.qc.ca>

9 <http://ville.montreal.qc.ca>

10 <http://www.lyon-confluence.fr>

11 <http://www.laconfluence.fr>

12 <http://www.laconfluenceonendiscute.fr>

13 le secteur Perrache - Sainte Blandine (correspondant au tissu urbain déjà existant)

14 Quand il existe plusieurs types de liens entre deux parties prenantes, c'est le lien dominant qui figure. Par exemple, à chaque fois qu'il existe un lien contractuel entre deux parties prenantes, il existe aussi un lien de communication, non figuré.

15 Avant le *partnering* de 2007, un dispositif de *visioning*, avait été réalisé en 2004 (pilote par le Partenariat du Quartier des Spectacles). Similaire au *partnering* dans la forme et les acteurs impliqués, le *visioning* a eu pour effet de produire une première vision de l'évolution du territoire, précisée par la suite dans le cadre du *partnering* (plus précis, notamment concernant le partage des responsabilités).

16 Bien que la société QIM soit détenue principalement par des actionnaires privés (la Caisse des dépôts notamment), contrairement à la SPLA (entièrement publique), il s'agit d'un Organisme à but non lucratif très encadré par la ville de Montréal (soumis aux règles de passation des marchés publics, devant obtenir la plupart des décisions de la Ville de Montréal, etc.)

## Table des illustrations



Titre **Figure 1. L'échelle de la participation citoyenne de S. Arnstein (1969)**

URL <http://cybergeog.revues.org/docannexe/image/25310/img-1.png>

Fichier image/png, 40k



Titre **Figure 2. Vues en perspective des projets : à gauche le Quartier des Spectacles de Montréal**

Légende À droite la phase 2 de Lyon Confluence (Photo : L. Viel)

Crédits (Crédit : Daoust Lestage)

URL <http://cybergeog.revues.org/docannexe/image/25310/img-2.png>

Fichier image/png, 2,0M



Titre **Figure 3. Diagrammes de la multi-organisation temporaire (MOT) des projets de Lyon Confluence et du QDS de Montréal**

Crédits (Auteur : L. Viel)<sup>14</sup>

URL <http://cybergeog.revues.org/docannexe/image/25310/img-3.png>

Fichier image/png, 384k

## Pour citer cet article

### Référence électronique

Laurent Viel, Gonzalo Lizarralde, Fella Amina Maherzi et Isabelle Thomas-Maret, « L'influence des parties prenantes dans les grands projets urbains », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, article 604, mis en ligne le 26 avril 2012, consulté le 05 juillet 2012. URL : <http://cybergeog.revues.org/25310> ; DOI : 10.4000/cybergeog.25310

## ***Auteurs***

### **Laurent Viel**

Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, Groupe de recherche IF, grif  
Étudiant en doctorat d'aménagement  
laurent.viel@umontreal.ca

### **Gonzalo Lizarralde**

Université de Montréal, Faculté de l'Aménagement, École d'architecture, Groupe de  
recherche IF, grif  
Professeur adjoint, Directeur du grif  
gonzalo.lizarralde@umontreal.ca

### **Fella Amina Maherzi**

Université de Montréal, Faculté de l'Aménagement  
Étudiante en maîtrise d'aménagement  
fa.maherzi@umontreal.ca

### **Isabelle Thomas-Maret**

Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, Institut d'urbanisme, Observatoire SITQ  
Professeure agrégée  
isabelle.thomas.maret@umontreal.ca

## ***Droits d'auteur***

© CNRS-UMR Géographie-cités 8504

## **Annexe 5 : Copie du chapitre de livre relatif aux résultats préliminaires de la recherche**

Viel, L. (2014). *Légitimité des parties prenantes et projet urbain juste*. Dans A. Da Cunha & S. Guinand (Eds.), *Qualité urbaine, justice spatiale et projet* (pp. 143-156). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

(Reproduit avec l'autorisation de l'éditeur)

## **Légitimité des parties prenantes et projet urbain juste**

Laurent Viel

Cet article propose de mettre en relation deux notions centrales pour l'urbanisme : celle de projet urbain – perçue comme la « prémisses d'un nouveau paradigme » de l'action urbaine – et celle de justice – perçue comme un impératif de l'intervention urbaine. Qu'est-ce qu'un projet urbain juste ? Cette question est abordée sous l'angle des parties prenantes d'un projet urbain.

### **Projet urbain et parties prenantes**

Un projet urbain, tels le projet du Quartier des spectacles de Montréal au Québec ou le projet de Lyon Confluence en France, désigne une intervention d'ensemble sur un espace urbain, bâti et non bâti, d'une certaine ampleur, nécessitant une conception et une gestion d'ensemble (Merlin, Choay 2005). Le projet urbain désigne les processus de cette intervention, depuis

la planification stratégique jusqu'à la réalisation. La notion de *projet urbain* désigne aussi, dans l'emploi actuel du terme, ce que N. Arab (2004 : 15) qualifie de « nouveau modèle d'action [...] fondé sur l'idée de coproduction de la ville ». Le projet urbain se caractérise ainsi par la multitude et la diversité de ses *parties prenantes*<sup>1</sup>, définies comme tout groupe ou tout individu pouvant affecter le projet ou être affecté par celui-ci (Freeman 2010). Les parties prenantes (PP) incluent donc des citoyens, des groupes d'intérêts, des élus, des fonctionnaires, des promoteurs, des experts, voire des médias.

### *Les mobilisateurs de parties prenantes*

Parmi les PP d'un projet urbain, certaines – dont les sociétés de gestion de projets, les municipalités, les organismes de consultation publique, certains groupes communautaires – jouent un rôle essentiel dans la prise en compte des autres PP. Cette prise en compte peut revêtir différentes formes : simple identification, information, consultation, médiation, négociation, collaboration, partenariat, délégation de pouvoir (Arnstein 1969 ; Healey 2006). Pour les besoins de l'article, le terme de « mobilisateur de parties prenantes » est créé : il désigne ici tout acteur disposant d'une capacité à prendre en compte, c'est-à-dire entendre, voire solliciter selon l'une ou l'autre des formes évoquées ci-dessus, d'autres PP. Il peut s'agir d'individus (un professionnel de l'urbanisme par exemple) ou d'organisations (une municipalité). C'est la perspective de ces mobilisateurs de PP dans les projets urbains qui est adoptée dans cet article.

### *Projet urbain juste et légitimité des parties prenantes*

Selon la définition donnée ci-dessus, un projet urbain est un ensemble de processus, donc un ensemble d'actions humaines. A ce titre, la conduite

<sup>1</sup> Le terme de partie prenante (*stakeholder*) est emprunté au corpus de la théorie des parties prenantes, qui s'est développé depuis les années 1980 au sein du champ théorique plus large des sciences des organisations.



d'un projet urbain ne peut faire l'économie d'une question éthique essentielle, qui s'applique à elle comme à la conduite de toute action en société : qu'est-ce qu'un projet urbain juste ? En s'inspirant de la manière dont le philosophe John Rawls (1987) définit le concept général de justice, le projet urbain juste peut être défini comme celui qui assure un «équilibre adéquat entre des revendications concurrentes». La question exige donc de s'intéresser aux entités susceptibles d'avoir des revendications par rapport au projet : les parties prenantes. Elle concerne tout particulièrement les mobilisateurs de PP qui sont en position de mettre en place des dispositifs pour faire intervenir ces PP et d'arbitrer parfois entre leurs revendications. Bien sûr les mobilisateurs ne sont (heureusement) pas omnipotents et sont soumis à une quantité de facteurs de contingence qui vont encadrer leurs actions : des contraintes de faisabilité économique, légale ou technique de la mobilisation, des contraintes liées aux limites de leurs compétences, de leur pouvoir et de leur légitimité, etc. Par exemple une société d'économie mixte en charge du pilotage d'un projet urbain ne pourra décider de l'organisation d'une consultation publique sans se plier à des contraintes légales, sans respecter les décisions des élus au service desquelles elle agit, eux-mêmes redevables vis-à-vis des citoyens, eux-mêmes amenés à considérer les contraintes de faisabilité mises en avant par la municipalité, et ainsi de suite. Par définition, les mobilisateurs ont toutefois une certaine capacité à faire intervenir, ou non, d'autres PP dans le projet. Dans leur perspective, la question devient : quelles sont (à hauteur de mes compétences, dans le respect des contraintes qui s'imposent à moi), les PP que je dois prendre en compte et comment les prendre en compte, de manière à contribuer à assurer un «équilibre adéquat» entre leurs «revendications concurrentes»? Comme toute question éthique, celle-ci comporte une dimension normative, car elle s'intéresse aux devoirs que des acteurs – les mobilisateurs de PP – ont en vertu du principe de justice. De façon corollaire, cela signifie que certaines PP d'un projet urbain peuvent se prévaloir d'un droit à être entendues, voire sollicitées, en vertu du principe de justice : à ce titre elles sont légitimes.

Parmi les auteurs majeurs du corpus de la théorie des PP, Mitchell, Agle et Wood ont déjà identifié la légitimité comme un attribut essentiel d'une PP, au même titre que le pouvoir. Reprenant Suchmann, ils définissent la légitimité comme «la qualité d'une action perçue comme désirable, appropriée, dans un système socialement construit de normes, de valeurs» (Mitchell, Agle, Wood 1997). Les auteurs conviennent toutefois que cette

définition demeure imprécise et difficile à opérationnaliser : elle ne nous donne pas de critères précis de la légitimité d'une PP, a fortiori dans le cadre spécifique des projets urbains.

### *Méthode*

Afin de combler cette lacune, l'article explore la question de recherche suivante : qu'est-ce qui fonde la légitimité des PP à être prises en compte dans un projet urbain ? Pour répondre à cette question, la méthode comporte un volet théorique consistant à croiser plusieurs corpus théoriques portant sur les concepts centraux de notre question de recherche. Afin de préciser le concept de parties prenantes, une revue de la littérature scientifique a été réalisée à partir des articles contenant les termes de *stakeholder* et *legitimacy* dans le journal *Academy of Management Review*, et des textes de référence d'auteurs régulièrement cités par ces articles (Donaldson, Preston 1995). Sur les concepts plus universels de légitimité et de justice, la recherche s'appuie sur des articles encyclopédiques (Duran 1990), sur des ouvrages de synthèse sur les théories de la justice en philosophie (Kymlicka 1999), puis sur les auteurs majeurs auxquels se réfèrent ces articles et ces ouvrages, notamment Max Weber (1963) pour le concept de légitimité et John Rawls (1987) pour celui de justice, à partir desquels l'étude fait ressortir certains critères de la légitimité d'une PP. La réponse à la question émerge de manière inductive en confrontant ces critères et ces indicateurs extraits de la théorie aux observations empiriques menées dans divers projets urbains, issus de l'expérience professionnelle de l'auteur et de deux études de cas approfondies portant sur le projet de Lyon Confluence en France et celui du Quartier des spectacles de Montréal. Ces deux projets urbains se prêtent bien à l'analyse, car ils font appel à une multitude et une diversité de PP. Ils ont fait l'objet d'une analyse détaillée de leurs processus et de l'influence de leurs PP (Viel, Gonzalo, Maherzi, Thomas 2012). Ces études de cas reposent sur l'analyse de sources primaires (rapports de projets, rapports de consultations publiques, sites internet officiels, documents d'urbanisme, plans), et sur une quinzaine d'entretiens semi-directifs avec les principaux mobilisateurs de PP de ces projets.

## Résultats : pouvoir légitime et revendications légitimes des parties prenantes

### *Ethique et efficacité : les fondements de la légitimité*

Par définition, ce qui est légitime est ce qui est conforme, sinon à une «loi» à proprement parler, du moins à une norme, à une référence. Cette norme peut être déterminée socialement (Schuman). Par exemple le pouvoir d'un élu est légitime car la norme sociale selon laquelle l'élection confère de l'autorité résulte d'un consensus dans une société démocratique. Cette norme peut aussi être déterminée par le recours à la raison (Duran 1990). Par exemple le pouvoir d'un élu peut paraître légitime à tel individu non seulement parce qu'il exprime un consensus social, mais aussi parce qu'il s'impose à cet individu comme la conclusion d'un raisonnement qui vise à satisfaire une norme éthique ou une norme d'efficacité. En tant que mobilisateur de PP, je peux trouver juste de tenir compte des revendications de ceux qui représentent les citoyens par l'élection en vertu d'un raisonnement s'appuyant sur une norme éthique ; je peux aussi trouver nécessaire de tenir compte des revendications des élus en vertu d'un raisonnement s'appuyant sur une norme de faisabilité ou d'efficacité du projet. Max Weber rend compte de l'importance de ces deux types de normes – l'éthique et l'efficacité – à travers le concept d'«éthique de la responsabilité» (1963). Dans cette perspective, l'action d'un mobilisateur de PP doit, pour être juste, être subordonnée à des normes éthiques tout en composant avec des normes d'efficacité. De manière plus opérationnelle, est-il possible d'identifier des critères de légitimité des PP, en fonction de normes éthiques et de normes d'efficacité ?

### *Revendications et pouvoir : les attributs des PP et de leur légitimité*

Une PP désigne tout groupe ou tout individu pouvant affecter le projet ou être affecté par celui-ci. La première partie de cette définition suggère que certaines PP se caractérisent par leur pouvoir vis-à-vis du projet. La deuxième partie de la définition suggère que d'autres PP se caractérisent par les revendications qu'elles sont susceptibles d'avoir vis-à-vis du projet. Le terme de revendication (*claim*) tel qu'il est utilisé par Rawls doit être compris comme toute attente, consciente ou non, exprimée ou non, qu'une

PP est susceptible d'avoir. Ainsi dans le cadre des projets urbains, des PP peuvent avoir des *claims*, sans les revendiquer ouvertement, voire sans en être conscientes<sup>2</sup>. Ces deux attributs – pouvoir et revendications – sont consubstantiels à la notion de PP. En témoigne la récurrence de leur emploi dans la plupart des articles analysés issus de la théorie des PP. Or, agir en fonction d'une norme d'efficacité demande d'abord de tenir compte des PP disposant d'un pouvoir d'affecter le projet (puisque ce sont elles qui ont les ressources pour le façonner – ou le détruire). Et agir en fonction d'une norme éthique demande de tenir compte des PP ayant des revendications vis-à-vis du projet (puisque le principe éthique de justice commande la recherche d'un équilibre adéquat entre des revendications concurrentes). Il ressort que le pouvoir et les revendications des PP sont non seulement les deux attributs constitutifs d'une PP mais aussi des attributs de leur légitimité à être prises en compte dans le projet, en fonction des normes d'efficacité et d'éthique. Peut-on faire émerger des critères plus précis de légitimité dans le cadre spécifique des projets urbains ?

*Nature du pouvoir et engagement :  
les critères de légitimité du pouvoir*

Il pourrait être utile à ce stade de s'inspirer – librement – de la typologie des formes de pouvoir légitime établie par Max Weber. Bien qu'elle s'applique au pouvoir politique, il est possible d'en extraire par analogie des réponses sur le pouvoir des PP d'un projet urbain. Weber distingue trois sources distinctes de légitimité du pouvoir : la légitimité à caractère « rationnel-légal » (est légitime le pouvoir qui s'appuie sur le droit juridique), la légitimité à caractère « traditionnel » (est légitime le pouvoir qui s'appuie sur le caractère sacré des coutumes, par exemple un gouvernant désigné par elles), et la légitimité de type « charismatique » (est légitime le pouvoir

<sup>2</sup> Par exemple avant d'être informée de la réalisation du projet du Quartier des spectacles de Montréal, une association de défense de l'accessibilité universelle, la Société Logique, n'avait pas de revendication exprimée vis-à-vis de l'aménagement des espaces publics. Elle n'avait pas même conscience des enjeux liés à la réalisation de ce projet. Elle avait pourtant inconsciemment l'attente que tout nouvel espace public soit conçu dans le respect des objectifs d'accessibilité des personnes à mobilité réduite. Cette attente s'est finalement exprimée quand elle a eu connaissance du projet. Même sans revendication exprimée, il n'en demeure pas moins que ce groupe était dès l'origine une PP, car il était susceptible d'avoir une revendication vis-à-vis de celui-ci.

d'un individu perçu comme ayant des qualités exceptionnelles) (Duran 1990). A partir de la typologie wébérienne, de l'article de Mitchell, Agle et Wood et des études de cas de la recherche, au moins quatre formes de pouvoir légitime sont identifiées dans le contexte spécifique des projets urbains : les ressources matérielles et financières ; les capacités légales (droits, titres, liens contractuels) ; l'expertise (du professionnel ou de l'usager) ; et la reconnaissance sociale (tab. 7.1). Chacune de ces quatre formes de pouvoir confère de la légitimité à la PP qui en est porteuse. A ce stade la légitimité résultant de la possession d'une de ces formes de pouvoir apparaît indépendamment du concept de justice. En fait, elles sont surtout légitimes en vertu de l'autre norme de raison identifiée plus haut : l'efficacité. Afin de faire aboutir le projet, le mobilisateur de PP devra tenir compte des PP susceptibles de l'affecter en fonction de ces différentes formes de pouvoir et de leur intensité. En vertu du principe de justice, les PP dont l'intervention (selon leur pouvoir) a pour effet de contribuer à assurer un équilibre adéquat entre les revendications concurrentes des PP bénéficieraient d'un surcroît de légitimité.

**Tab 7.1** Les formes de pouvoir légitime des PP.

Nature du pouvoir	Quelques exemples correspondants
Ressources matérielles et financières	L'investissement des gouvernements du Québec et du Canada dans le cadre du Quartier des spectacles de Montréal (à hauteur de 100 millions de dollars)
Capacités légales (droits, titres, liens contractuels)	Le droit d'expropriation de la ville de Montréal Le titre de propriété d'un riverain du projet du Quartier des spectacles Le lien contractuel d'un fournisseur avec le maître d'ouvrage du projet urbain
Expertise (expertise professionnelle ou expertise d'usage)	L'expertise professionnelle des urbanistes et des architectes du projet L'expertise d'usage des usagers des équipements culturels du Quartier des spectacles L'expertise des associations de promotion du patrimoine ou de l'environnement (p. ex. Héritage Montréal)
Reconnaissance sociale	La reconnaissance d'un élu dans une démocratie (p. ex. les Maires de Lyon et Montréal) La reconnaissance dont bénéficie un leader charismatique représentant un groupe communautaire (p. ex. le président de la table de concertation du faubourg Saint-Laurent à Montréal)

Dans la perspective du mobilisateur de PP, ce premier critère de légitimité du pouvoir, lié à la nature de celui-ci, suffit-il à évaluer la légitimité du pouvoir des PP ? Plusieurs textes extraits de la théorie des PP suggèrent aussi de tenir compte d'un deuxième critère lié à l'engagement des PP vis-à-vis du projet, selon que cet engagement s'annonce soutenu ou non, favorable ou non au projet (Girard, Sobczak 2010). L'engagement est bien ici considéré comme un critère relatif au pouvoir de la PP car il est supposé que toute forme d'engagement n'est possible qu'à condition de détenir une certaine forme de pouvoir d'action sur le projet.

*Base des revendications et conception de la justice :  
les critères de légitimité des revendications*

Beaucoup d'auteurs tendent à considérer qu'une PP est légitime du seul fait qu'elle est potentiellement affectée par un projet, c'est-à-dire dès qu'elle est susceptible d'avoir une revendication vis-à-vis de celui-ci (Girard, Sobczak 2010). Toutefois toutes les revendications n'ont pas la même légitimité. Pour Mitchell, Agle et Wood, « il est clair que chaque attribut [dont la légitimité] opère sur un continuum » (Mitchell, Agle, Wood). Il ne s'agit donc pas d'une notion binaire du type « on l'a » ou « on ne l'a pas ». Par exemple, dans un quartier particulièrement mal pourvu en écoles et bien pourvu en parcs, la revendication d'un groupe de résidents en faveur d'une nouvelle école peut paraître intuitivement plus légitime que celle d'un groupe en faveur d'un nouveau parc. À l'évidence certaines revendications sont plus légitimes que d'autres. Comment hiérarchiser les revendications des PP en se passant du recours à l'intuition ? Il s'agit essentiellement d'une question de justice sociale comme l'indique la définition de Rawls, selon laquelle la justice correspond à un équilibre adéquat entre des revendications concurrentes. Or, selon la conception éthique de la justice – l'utilitarisme, le libertarisme, une conception communautarienne ou une conception rawlsienne de la justice, etc. –, la définition de l'équilibre adéquat entre des revendications concurrentes ne sera pas la même. Le gabarit de cet article ne permet pas d'analyser en détail les critères de légitimité des revendications de PP correspondant à chaque conception de la justice. Il n'en demeure pas moins que la hiérarchisation des revendications est une question de justice avant tout, ce qui fait des conceptions éthiques de la justice le filtre au travers duquel évaluer la légitimité des revendications.

La conception rawlsienne est prise ici à titre d'exemple. Dans cette conception, l'équilibre adéquat entre les revendications concurrentes est

celui qui satisfait aux deux principes suivants (1987). Le premier, le principe de liberté, exige d'assurer l'égalité des libertés de base<sup>3</sup>. Les libertés de base sont généralement garanties au niveau des institutions et des lois, mais le projet urbain peut toutefois valoriser au moins l'une de ces libertés de base, la liberté d'expression, à travers des dispositifs de participation qui permettent aux PP d'exprimer leur opinion. Ce premier principe rejoint le principe du droit à l'autodétermination valorisé par plusieurs conceptions de la justice, dont le libéralisme et d'autres conceptions libérales de la justice (Kymlicka 1999). Le second principe de la théorie rawlsienne, le principe de différence, stipule que les inégalités de traitement doivent être à l'avantage de tous, notamment des plus désavantagés, dans leur accès à ce qu'il appelle les biens premiers<sup>4</sup>. A l'instar de l'approche rawlsienne, les critères de légitimité des revendications des PP sont donc à la fois la base de ces revendications (pour Rawls : les biens premiers, dont les libertés) et le mécanisme théorique de hiérarchisation entre elles à partir d'une conception de la justice (pour Rawls : une égalité stricte d'accès au système le plus étendu de libertés et une distribution des autres biens premiers à l'avantage de tous, en particulier des plus défavorisés).

De même il serait possible, en s'appuyant sur Kymlicka et Sandel, d'identifier la nature et les mécanismes de hiérarchisation des revendications selon d'autres conceptions de la justice. Ainsi, tout en privilégiant les revendications en faveur de plus d'autodétermination, la conception libertarienne de la justice n'accorderait probablement pas une place aussi centrale aux revendications des plus désavantagés et privilégierait avant tout les revendications en faveur du respect de la propriété personnelle (*self-ownership*). La conception utilitariste, où le principe d'autodétermination n'est pas aussi central, demanderait de favoriser spécifiquement les revendications qui permettent que la somme finale des revendications satisfaites soit maximale. Une conception communautarienne de la justice ne donnerait pas non plus une place aussi centrale au principe

<sup>3</sup> Libertés de base : les libertés politiques, la liberté d'expression, la liberté de réunion, la liberté de conscience, la liberté de la personne, le droit de propriété personnelle, la protection à l'égard de l'arrestation et de l'emprisonnement arbitraires.

<sup>4</sup> Rawls définit les biens premiers comme les biens « que tout homme rationnel est censé désirer » en incluant les biens premiers sociaux (libertés, droits, position sociale, respect de soi, la richesse, le revenu), les biens premiers naturels (la santé notamment). En tant qu'action visant à transformer une situation existante en une situation meilleure, les projets urbains contribuent à l'amélioration (ou la dégradation) des biens premiers à disposition des personnes (l'éducation en organisant la construction d'écoles, la santé et le confort en prévoyant la construction d'hôpitaux ou de logements, etc.)

d'autodétermination qu'une conception libérale, et privilégierait les revendications en faveur d'un «bien commun», «enraciné» dans une culture donnée. Les conceptions marxiste, habermassienne et féministe de la justice ou d'autres conceptions libérales mèneraient encore à d'autres évaluations de l'équilibre adéquat entre des revendications concurrentes et donc à différentes manifestations possibles des deux critères de légitimité des revendications (la base des revendications et le mécanisme de hiérarchisation entre elles). Ainsi Amartya Sen a essayé d'affiner les concepts de liberté et de biens premiers avancés par Rawls en introduisant le concept de *capabilité* défini comme une capacité à laquelle on a donné la possibilité réelle de s'effectuer: «l'aptitude réelle des gens à choisir entre différents types de vie qui sont à leur portée» (Sen 2010).

## Conclusion

### Qu'est-ce qui fonde la légitimité des PP?

Nous avons posé la question de recherche suivante: qu'est-ce qui fonde la légitimité des PP à être prises en compte dans un projet urbain? Pour y répondre l'étude a confronté les résultats issus du croisement de plusieurs corpus théoriques (autour des concepts de partie prenante, de légitimité et de justice) et les observations obtenues dans deux études de cas. L'étude permet de répondre que dans la perspective d'un mobilisateur de PP, la légitimité d'une PP d'un projet urbain se fonde sur le raisonnement que ce mobilisateur mène en fonction de normes éthiques et de normes d'efficacité, argumenté à partir de quatre critères de légitimité caractérisant le pouvoir et les revendications des PP: la nature de leur pouvoir, l'engagement des PP, la base de leurs revendications, et le mécanisme de hiérarchisation entre ces revendications à partir de la conception de la justice dont est porteur le mobilisateur de PP. Nous avons aussi fait ressortir une liste de manifestations possibles de ces critères de légitimité, c'est-à-dire des critères plus précis de la légitimité des PP (tab. 7.2).

A partir de ce travail de défrichage autour de la notion de légitimité d'une PP dans un projet urbain, il est possible de faire émerger quelques propriétés de cette notion. Premièrement, l'évaluation de la légitimité est essentiellement subjective. En effet, elle dépend d'une part de la perception que le mobilisateur a des ressources matérielles et financières, des capacités légales, de l'expertise, de la reconnaissance sociale et du niveau d'engagement des PP. Adoptant la thèse de James March et Herbert Simon (1993) selon laquelle les acteurs agissent avec une rationalité limitée, c'est-à-dire



avec une connaissance nécessairement limitée de leur environnement, des alternatives d'action possibles et de leurs conséquences, l'évaluation de la légitimité des PP par le mobilisateur sera nécessairement propre à l'individu qui réalise cette évaluation. D'autre part et surtout, l'évaluation de la légitimité d'une PP dépend du *jugement* qu'opère le mobilisateur en fonction d'une conception de la justice qui lui est propre. Deuxièmement, la légitimité d'une PP est une notion *dynamique*. Elle peut évoluer au cours du projet. En fonction de l'évolution du pouvoir et des revendications des

Tab. 7.2 Critères de légitimité des parties prenantes.

Attributs des PP	Critères de légitimité	Manifestations possibles de ces critères de légitimité
Pouvoir	Nature du pouvoir	Ressources matérielles et financières Capacités légales (droits juridiques : titres, contrat) Expertise Reconnaissance sociale
	Engagement des PP	Soutenu ou non (lié à l'intensité du pouvoir et à la volonté de la PP) Favorable ou non
Revendications (exprimées ou non, conscientes ou non)	Base de la revendication	Libertés Biens premiers <i>Capabilités</i> Bien commun Intérêt général Propriété personnelle etc.
	Mécanisme de hiérarchisation entre les revendications à partir d'une conception de la justice	Priorité plus ou moins importante accordée à telle ou telle revendication : – les revendications en faveur du respect des libertés et de l'autodétermination dans les conceptions libertariennes et libérales ; – les revendications susceptibles d'engendrer la plus grande somme de satisfactions dans la société, pour les utilitaristes ; – les revendications des plus démunis dans la conception rawlsienne ; – les revendications en faveur du bien commun pour les communautariens ; – les revendications en faveur de la propriété personnelle pour les libertariens ; – etc.

PP, celles-ci acquièrent ou perdent de la légitimité à mesure que le projet avance. Ainsi, l'organisme à but non lucratif du «Partenariat du Quartier des spectacles»<sup>5</sup> a acquis aux yeux de la plupart des mobilisateurs de PP interrogés une légitimité plus forte en cours de projet, en obtenant le mandat par la municipalité d'assurer la gestion de la programmation des espaces publics du quartier (une nouvelle capacité légale), en organisant de nombreux événements culturels lui permettant de s'imposer comme le leader reconnu de l'animation du quartier (une reconnaissance sociale).

## Discussion : qu'est-ce qu'un projet urbain juste ?

Jusqu'ici l'étude a montré quels sont les critères potentiellement utilisés par un mobilisateur afin d'évaluer la légitimité d'une PP à être prise en compte, en fonction de normes éthiques et d'efficacité. Elle ne donne toutefois pas de règle à suivre concernant le poids relatif de chacun de ces critères et les modalités de prise en compte des PP en fonction de ceux-ci. Si la conception wébérienne de l'éthique de responsabilité présente l'intérêt de faire leur place respective aux principes de l'éthique et de l'efficacité, il n'en demeure pas moins que l'éthique demeure la norme ultime à laquelle doit être subordonnée l'action. Alors qu'une éthique de la responsabilité (contrairement à ce que Weber nomme l'éthique de la conviction) pourrait tolérer de transiger sur la pureté absolue du principe éthique au bénéfice de l'efficacité entendue comme un résultat concret qui permette de satisfaire à des principes éthiques supérieurs, la norme éthique a toutefois le primat sur la norme d'efficacité.

A la question que se pose le mobilisateur de PP de savoir quelles PP prendre en compte et comment les prendre en compte de manière à contribuer à assurer un équilibre adéquat entre leurs revendications concurrentes (la question du projet urbain juste dans la perspective du mobilisateur), l'étude suggère une réponse du type : dans telle conception de la justice (la conception rawlsienne par exemple), un projet urbain juste pourrait être défini comme celui dans lequel les mobilisateurs de PP font intervenir les PP dont les ressources matérielles et financières, l'expertise, les capacités légales, la reconnaissance sociale et l'engagement (les critères de légitimité du pouvoir des PP) se traduisent en un ensemble d'actions

<sup>5</sup> Un organisme composé d'acteurs de la société civile, principalement des acteurs de l'industrie culturelle montréalaise.

(un projet urbain) qui contribue à l'établissement d'un équilibre adéquat entre leurs revendications concurrentes en fonction d'une conception de la justice (dans la conception rawlsienne : garantir les libertés de toutes les PP, tout en répartissant les biens générés par le projet à l'avantage de chacune des PP, en particulier les plus défavorisées).

Bien sûr plusieurs questions demeurent. En particulier quels dispositifs concrets de mobilisation mettre en œuvre et comment permettent-ils de faire valoir les légitimités respectives des PP? Que dire de la légitimité même du mobilisateur de PP? L'étude présentée ci-dessus ouvre des portes sur ce type de questions en tentant de donner des repères intellectuels pour aider à porter un jugement, notamment en termes éthiques, sur la pratique des mobilisateurs de PP.

## Bibliographie

- ARAB Nadia, *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*, Doctorat en aménagement et urbanisme, Paris : Paristech - ENPC, 2004, 509 p., p. 15.
- DURAN Patrice, « Légitimité », in JACOB André (éd.), *Encyclopédie philosophique universelle*, Paris : Presses Universitaires de France, 1990, pp. 1459-1461 ; VALADE Bernard, « Justice sociale », *Encyclopaedia Universalis*, 2012.
- FREEMAN R. Edward, *Strategic management: A stakeholder approach*, Cambridge : Cambridge University Press, 2010, 292 p., p. 25.
- ARNSTEIN Sherry R., « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Planning Association*, n° 35, 1969, pp. 216-224.
- HEALEY Patsy, *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, New York : Palgrave Macmillan, 2006, 366 p.
- KYMLICKA Will, *Les théories de la justice: une introduction*, Trad. SAINT-UPÉRY Marc, Paris : La découverte, 1999, 363 p.
- SANDEL Michael J., *Justice: What's the right thing to do?*, New York : Farrar Straus & Giroux, 2010, 308 p.
- MARCH James G., SIMON Herbert A., *Organizations*, New York : Wiley, 1993, 264 p.
- MERLIN Pierre, CHOAY Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris : Presses universitaires de France, 2005, 964 p.

- MITCHELL Ronald K., AGLE Bradley R., WOOD Donna J., «Toward a theory of stakeholder identification and salience : Defining the principle of who and what really counts», *Academy of Management Review*, n° 22, 1997, pp. 853-886.
- RAWLS John, *Théorie de la justice*, Trad. AUDARD Catherine, Paris : Editions du Seuil, 1987, 666 p., p. 36.
- SUCHMAN Mark C., «Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches», *Academy of Management Review*, n° 20, 1995, pp. 571-610.
- SEN Amartya, *L'idée de justice*, Paris : Flammarion, 2010, 558 p., p. 290.
- VIEL Laurent, LIZARRALDE Gonzalo, MAHERZI FELLA Amina, THOMAS MARET Isabelle, «L'influence des parties prenantes dans les grands projet urbains. Les cas du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence», *Cybergeo : European Journal of Geography*, n° 604, 2012
- WEBER Max, *Le savant et le politique*, Trad. FREUND Julien, Paris : Editions 10/18, 1963, 221 p.

