

## De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation

*From “activism” to “consultancy”: the urban design professionals and the formalization of participatory policies*

Magali Nonjon

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/4760>  
ISSN: 2119-4831

**Publisher**

Institut de Management Public (IDPM)

**Printed version**

Date of publication: 15 January 2012  
Number of pages: 79-98  
ISBN: 978-2-7430-1437-7  
ISSN: 0758-1726

**Electronic reference**

Magali Nonjon, « De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 29/1 | 2012, mis en ligne le 20 juin 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4760>

---

# De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation 05

► **Magali Nonjon**

*MCF de science politique, Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse,  
LBNC EA 3788 / CERAPS UMR 806, UFR Droit-économie-gestion,  
74 rue Louis Pasteur - 84029 Avignon Cedex 1*

## Résumé

Cet article propose, en partant de l'analyse d'une trajectoire particulière d'une militante des luttes urbaines aujourd'hui reconvertie sur le créneau du conseil en études urbaines, de questionner les liens entre fabrique des politiques participatives et émergence d'un marché de consultants en participation. Il repose, à ce titre, sur un parti pris théorique et méthodologique important : travailler sur le milieu du conseil, et plus particulièrement sur le conseil privé à destination du secteur public, nécessite de croiser d'une part sociologie des acteurs et analyse des politiques publiques et de combiner d'autre part les jeux d'échelle – l'évolution « macro » des dispositifs d'action publique, les restructurations « méso » du secteur du conseil étudié et plus « micro » des carrières personnelles. Ce n'est qu'à cette condition qu'il est alors possible d'interroger tout d'abord les effets de la transformation de la commande publique participative sur la structuration du secteur des études urbaines et plus généralement du conseil en participation, mais aussi la manière dont les anciens militants des luttes urbaines ont contribué, parfois malgré eux, à renforcer la dynamique de « procéduralisation » des politiques participatives. © 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Mots clés :** conseil en études urbaines ; politiques participatives ; marché de la participation ; reconversions militantes et professionnelles.

## Abstract

**From “activism” to “consultancy”:** the urban design professionals and the formalization of participatory policies. Based on analysis of a particular case of a former activist of “urban protests” later converted to be a consultant, this paper examines the links between participatory policies and the emergence of a market

\*Auteur correspondant : [mnonjon@yahoo.fr](mailto:mnonjon@yahoo.fr)

doi :10.3166/pmp.29.79-98 © 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

dedicated to this participation. Methodologically, this approach requires articulating some evolutionary “macro” features of public action, the “meso” dimension of the consultancy market, and some “micro” personal careers. Our analysis provides an account of a twofold movement: while the “professionals of participation” contribute to the shaping of participative policies, the latter, in turn, also contribute to shape those professionals of participation.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Keywords :** public sector consultancy, participatory policies, activism, professionals, participative expertises.

---

## Introduction

Aujourd’hui, la démocratie participative ne s’affiche plus seulement dans des discours, elle s’incarne dans des pratiques. Depuis les années 70, les formes d’association des citoyens à la décision et aux débats publics se sont multipliées dans l’ensemble des secteurs de l’action publique : politique de la ville, environnement, aménagement, santé publique. Une véritable commande publique participative semble ainsi s’être développée, formalisée et codifiée. Elle traduit le glissement d’une dynamique ascendante, dans laquelle la plupart des expériences participatives résultaient du fruit de mobilisations collectives (Atelier Populaire d’Urbanisme de l’Alma Gare à Roubaix, le Petit Séminaire à Marseille, etc.), à celle d’une injonction à la participation dictée avant tout par les pouvoirs publics. Ainsi, la plupart des dispositifs participatifs contemporains ont été initiés dans le cadre de commandes publiques réglementées. Des fonds ont été attribués à la gestion, l’animation et l’évaluation des instances participatives, créant un véritable marché du conseil en participation. Fréquenté par une nébuleuse d’acteurs aux profils variés (anciens travailleurs sociaux, chefs de projet politique de la ville, architectes, urbanistes, conseillers en management, marketing, consultants-chercheurs, etc.), ce marché semble aux premiers abords particulièrement insaisissable.

Qui sont ces consultants spécialisés dans l’assistance à la maîtrise d’ouvrage sur les enjeux de la participation ? Comment sont-ils devenus consultants en participation ? Que proposent-ils comme prestations ? Quelles conceptions promeuvent-ils de la participation dans les dispositifs qu’ils inventent et/ou animent ? L’activité du conseil en participation dans les années 70 présente-t-elle les mêmes caractéristiques que celle proposée aujourd’hui tant au niveau des prestations proposées, des rôles endossés par les consultants que de leurs profils socioprofessionnels ?

Telles qu’elles sont formulées, ces interrogations renvoient implicitement aux questionnements classiques de la sociologie des professions. Néanmoins, ce cadre théorique s’avère rapidement limité. D’une part, parce qu’il offre des grilles d’analyse bien souvent trop rigides pour observer un groupe aussi mouvant ne disposant ni de nom, ni d’organisations, ni de porte-parole communs. D’autre part, parce que l’activité même du conseil en participation ne semble pouvoir faire l’économie d’une étude des politiques publiques participatives, des mécanismes de construction d’une demande émanant des pouvoirs publics de savoir-faire participatifs. Le destin social et professionnel de ces consultants semble être, en effet, étroitement lié aux évolutions de la commande publique sur les enjeux de concertation et de participation des citoyens.

Loin d'être passifs, ni neutres dans les dispositifs qu'ils animent ou dans l'entreprise de construction d'une demande sociale de participation, ces consultants contribuent à fabriquer les politiques participatives autant que celles-ci les façonnent. C'est en tout cas ce que l'on souhaiterait montrer dans cet article.

Travailler sur le milieu du conseil, et plus particulièrement sur le conseil privé à destination du secteur public, nécessite ainsi d'adopter une entrée théorique et méthodologique particulière croisant d'une part sociologie des acteurs et analyse des politiques publiques et combinant d'autre part les jeux d'échelle – l'évolution « macro » des dispositifs d'action publique, les restructurations « méso » du secteur du conseil étudié et plus « micro » des carrières personnelles. Cet article plaide pour la prise en compte d'une approche longitudinale de l'activité du conseil mais également généalogique réinscrivant la trajectoire des consultants dans le temps. C'est à cette condition que l'on peut comprendre la complexité des dynamiques qui lient évolutions de la commande publique, dynamiques de structuration du secteur du conseil et repositionnements des carrières individuelles des consultants.

Aussi, pour étudier le rôle complexe qu'ont pu jouer les consultants dans le processus de fabrique des politiques participatives, une attention particulière sera consacrée aux bureaux d'études urbaines. Ce milieu des études urbaines, même s'il est loin de rassembler l'ensemble des professionnels investis aujourd'hui sur le champ du conseil en participation, est en effet particulièrement intéressant à étudier pour deux raisons au moins. Premièrement, c'est au sein de ce secteur des études urbaines que l'on observe les premières spécialisations d'une méthodologie plus ou moins formalisée du « comment faire participer ? ». Deuxièmement, parce que ce secteur paraît constituer un terreau particulièrement fertile de reconversion professionnelle d'anciens militants des luttes urbaines en véritables consultants de la participation.

Cet article propose, en partant de l'analyse d'une trajectoire particulière d'une militante des luttes urbaines aujourd'hui reconvertie sur le créneau du conseil en études urbaines, d'interroger les effets de la transformation de la commande publique participative sur la structuration du secteur des études urbaines et plus généralement du conseil en participation. C'est donc bien le caractère emblématique de la trajectoire de Marie-Claire, retracée dans l'encadré ci-dessous, comme témoin idéal-typique des repositionnements successifs des militants des luttes urbaines sur le conseil en participation, qui sera interrogée, tout comme sa singularité. Ainsi, l'analyse du récit de vie de cette consultante, nous permet de tenir le parti pris théorique et méthodologique défendu dans cet article – à savoir combiner les échelles « macro », « méso » et « micro » d'analyse du conseil en participation.

En partant du cas Marie-Claire, nous montrerons d'abord comment le secteur des bureaux d'études urbaines a été considérablement impacté par l'évolution de la commande publique participative tant sur la nature des prestations, la posture endossée par les militants de la première heure que sur la restructuration du secteur. La deuxième partie s'attachera alors à analyser comment ces pionniers dont faisait partie Marie-Claire ont, parfois malgré eux, contribué à une captation du marché de la participation par des nouveaux entrants, accélérant par là le processus de « procéduralisation » des politiques participatives. Au final, c'est le glissement progressif d'une participation définie par ses effets sur les rapports sociaux et politiques à une participation avant tout définie par ses procédures qui sera ici questionné.

### **Marie-Claire : une trajectoire emblématique ?**

Étudiante en linguistique, Marie-Claire s'investit rapidement dans ce qu'elle appelle « *le mouvement étudiant, le mouvement social et les luttes urbaines des années 70* ». Pour elle, qui est d'origine pied noir, ces investissements sont vécus « *comme un moyen de s'approprier la France* ». À la même époque, elle s'engage rapidement dans le travail de « *médiation* » autour des expériences qui se développent dans le quartier de l'Alma-Gare où elle organise des veillées avec les habitants et se charge de retracer leurs témoignages. À cette époque, « *elle n'est pas observatrice, elle s'implique dans les dispositifs* ». Elle suit les traces de Michel Anselme et d'Isaac Joseph. Elle préfère d'ailleurs parler de « *conversation publique* » plutôt que de participation pour décrire ce qu'elle a vécu dans ce quartier. À l'époque de l'Alma Gare, des « *consultants sur la participation ou des personnes qui s'investissaient à l'aide technique aux habitants, il n'y en avait pas beaucoup* ». Puis, dans les années 80, « *les politiques s'institutionnalisent* » et elle estime avoir suivi le même cheminement. Elle le dit elle-même, entre « *l'Alma Gare et aujourd'hui c'est l'histoire d'une institutionnalisation* ». « *Si je m'institutionnalise* », précise-t-elle, « *c'est qu'à un moment donné, je me suis demandée si je continuais à être free-lance, c'est-à-dire à être artiste, à concevoir cette rencontre avec l'autre comme un art ce qui fut ma grande chance à Roubaix et avant [...] Soit, je prenais ce chemin là, je poursuivais cet espèce de voyage, soit je devenais salariée dans une boîte.* » Par l'intermédiaire de Pierre Lemonier, qu'elle a rencontré pendant son passage à l'Alma, elle rejoint à la fin des années 80 un bureau d'études qui travaille pour la Caisse des Dépôts et de Consignation (CDC), *Alfa Consultants*. Elle est alors missionnée sur le programme solidarité. Pendant trois ans, elle est chargée de monter les fonds d'initiatives pour les bailleurs sociaux. Elle travaille beaucoup à la conception d'études sur la participation des habitants dans les programmes de restructuration urbaine, sur la manière dont les locataires peuvent être impliqués dans la gestion des logements sociaux. Elle s'attache à produire des méthodologies, des guides, à destination des organismes bailleurs. Son bureau d'étude est ensuite intégré au *Crepah*. Elle continue de se spécialiser dans des activités de conseils auprès des organismes HLM et des collectivités.

Cette intégration au sein de l'union des HLM qu'elle qualifie elle-même comme un « *institutionnalisation* » l'oblige « *à mettre de côté des choses* ». « *Je l'ai toujours dit* », estime-t-elle, « *l'institution gagne toujours. Et l'institution elle est forcément conservatrice, ... elle peut changer des petits bouts. Elle peut aussi accepter des petites choses, des petits écarts, des petites interpellations. Mais l'autocensure est évidente.* » Si Marie-Claire juge qu'elle « *peut se permettre plus de choses que les autres peut-être de par le fait qu'elle ne veut pas faire carrière* », elle reconnaît néanmoins que son travail n'est plus le même. Aujourd'hui, Marie-Claire a une vraie contrainte de temps. « *À Roubaix, cela dure 5, 6 ans. Ensuite quand je passe à la caisse [CDC], la première mission, j'arrivais encore, parce que j'avais un prix de journée assez faible, que j'avais négocié comme cela, à faire encore l'ethnographe, comme j'aime à le dire, à avoir le temps d'écrire, de travailler, d'être longtemps sur le terrain, d'y aller d'y retourner, de faire des vraies rencontres, de nouer des liens d'étrangers toujours.* » Ensuite elle passe plus de deux ans et demi sur le programme de solidarité, durée au

cours de laquelle elle s'occupe de 12 premiers sites d'expérimentation. À cette époque, elle avait encore du temps pour nouer des liens avec les gens. « *Aujourd'hui* », affirme-t-elle « *quand je pilote une mission de ce type, j'ai 10 jours.* »

En 2003, elle est nommée responsable du service gestion urbaine de proximité pour *Habitat et Territoires Conseils* suite à la fusion entre TEC et le Crepah. Elle sait que ce cabinet « *réclame son commercial, sa cible de production, de valeur ajoutée, etc. C'est comme une entreprise.* » A *Habitat et Territoire Conseils*, Marie-Claire estime « *être classiquement dans la posture du consultant* ». De toute façon, « *à partir du moment où vous rentrez dans le système : ou vous jouez le jeu ou vous n'y allez pas.* » Pour décrire ses méthodes actuelles, elle utilise le terme de « *process conseil* » qu'elle définit de la sorte. *D'abord il faut comprendre très vite de quelle nature est votre client, ce qu'il veut, qui il est comme client : très impliqué, indépendant, dormant, s'il attend qu'on lui amène tout [...] le process conseil c'est de savoir comment vous le faites travailler, comment vous lui mettez la pression, comment vous le séduisez, comment vous l'amenez à travailler avec vous. Cela, c'est du process conseil, c'est ce qu'il y a de plus dur à apprendre quand on est consultant [...] C'est pareil avec les habitants. Moi, j'apprends aux juniors en ce moment, à interpréter les discours, l'opinion, à poser les bonnes questions qui font qu'ils reviennent en disant mais c'est vrai « on a fait la même grille avec les panels que tu nous as donnés, les uns nous ont raconté cela, les autres, totalement autre chose ». Et je leur dis « dans un sens vous avez fait du sondage d'opinion et dans un sens vous avez eu une conversation avec les gens. » Oui cela, je peux encore le faire. C'est vrai que cela donne une valeur ajoutée par rapport à des boutiques qui vendent de l'opinion, je les appelle moi « ceux qui baladent un miroir », qui ne font que refléter et qui n'ont donc qu'un reflet de la réalité et pas la réalité.*

L'essentiel de son travail consiste aujourd'hui à accompagner, à être dans le « *process entre les techniciens, les élus, les acteurs, les usagers, les populations* ». C'est un « *accompagnement très discret* » qu'elle propose. « *On ne va jamais dire aux commanditaires « laissez nous travailler avec les habitants », et on va vous apporter leurs paroles sur ce qu'ils veulent* ». Elle leur dit : « *on est là pour vous aider, on est là pour vous marier, on est le curé* ». « *On fait se parler, s'apprécier, s'estimer... on leur apporte de l'estime réciproque et mutuelle. Après ils font ce qu'ils veulent et puis s'ils s'entendent pas, ils se le diront et c'est peut-être pas plus mal.* » Marie-Claire insiste d'ailleurs pour souligner qu'elle « *préfère sa situation d'aujourd'hui. Je la défends pas mais au moins, cela m'a permis de ne pas être instrumentalisée* ». Elle pense que « *c'est sans doute ce qui fait que son franc-parler est peut-être plus libre que les militants qui sont obligés de gagner leur vie* ». Elle ne pense pas « *qu'on puisse être militant et vendre de la participation. Par contre en étant professionnel du consulting et en ne travaillant pas que là-dessus... c'est peut-être possible.* »

Source : Entretien à Paris, le 13 avril 2004.

## 1. Les bureaux d'études urbaines aux prises avec la professionnalisation de la participation : entre redéfinition des enjeux, restructuration du secteur et dépossession du monopole d'expertise

Le récit de Marie-Claire est, sur bien des points, emblématique des évolutions qu'a connues le champ du conseil en études urbaines depuis les années 70 sous la pression des transformations de la commande publique participative. Sa carrière reflète en effet parfaitement le passage de l'expérimental, de la recherche-action, à la « série » (Béhar, Estèbe, 1994). Les années 80 marquent pour Marie-Claire, comme pour d'autres structures pionnières sur le créneau du conseil en participation, la fin de l'artisanal. L'extension des sites politiques de la ville signe l'arrêt des recherches incitatives lancées par le ministère de l'équipement dans les années 70 et 80 (création de procédures expérimentales, Gestion expérimentale (GEX) et Réalisation expérimentale (REX)) et contraint les anciens militants des luttes urbaines reconvertis sur le secteur des études urbaines à produire de véritables méthodes d'action transférables sur l'ensemble du territoire. L'avènement de ce modèle plus productiviste et standardisé va impacter considérablement le développement et la nature des prestations proposées par ces pionniers du conseil en participation.

### 1.1. De la participation comme objet d'étude et d'action à la participation-outil

Tout d'abord, l'emploi du terme de prestation n'a rien ici d'anodin. On observe en effet, entre les années 70 et la fin des années 90, un glissement progressif des enjeux assignés à la participation : de la participation comme quasi-projet de société, la participation devient une simple prestation et un outil de modernisation de l'action publique. Ce glissement accompagne bien évidemment en parallèle une redéfinition des postures endossées par ces acteurs dont la trajectoire de Marie-Claire est exemplaire : du « militant » de la participation au « consultant ». À l'Alma Gare, la participation des habitants était au centre de ses activités. Il s'agissait, par les dispositifs de « *conversation publique* » qu'elle animait, de les « *rendre acteurs* ». Son engagement auprès des habitants était défini par les mêmes principes qui animent à l'époque de nombreux militants des luttes urbaines ayant trouvé dans les bureaux d'études urbaines un débouché alternatif intéressant. On pense notamment à Michel Anselme. Après avoir interrompu ses études de sociologie en 1968 et participé à une expérience de coopérative ouvrière, ce dernier prend contact dans les années 70 avec le Centre d'études et de formations institutionnelles (*Cerfi*). En 1975, il fonde le *Cerfise* (Cerfi Sud Est). Il profite de cette occasion pour reprendre ses études.<sup>1</sup> A la même époque, il reçoit ses premières commandes d'études pour le *Cerfise* et notamment celle qui va l'occuper pendant plus de dix années de 1975 à 1986 : l'expérience du Petit Séminaire à Marseille. C'est également le cas de l'association *Acadie* créée en 1978 par des étudiants géographes de l'université de Paris X, militants au sein du PSU et du syndicat étudiant « Le mouvement social ». Profitant des crédits débloqués par le ministère de l'équipement et certaines villes conquises par la gauche aux élections municipales de 1977, Daniel Béhar, fondateur de la structure, signe avec ses collaborateurs plusieurs contrats d'assistance technique à l'élaboration de Plans d'Occupation des Sols et de Schémas Directeurs dans des

<sup>1</sup> Il soutient une thèse de troisième cycle de sociologie en 1981 sur la fréquentation des espaces naturels.

petites communes de la banlieue parisienne. On pense aussi à l'expérience de la boutique dans le quartier populaire du Moulin de la Pointe à Paris menée par Suzanne Rosenberg entre 1978 à 1983. Ce quartier faisait à l'époque l'objet d'une « rénovation-bulldozer » qui devait raser le quartier. Suzanne Rosenberg, installée sur le quartier et aidée par des financements provenant du Plan Construction Habitat, décide alors d'y ouvrir un « espace d'information, de discussion et de mobilisation » à destination des gens du quartier : la boutique du Moulin de la Pointe (Rosenberg et Carrel, 2002, p. 14). Avec l'aide de spécialistes ponctuels, dessinateur, architecte, avocat, métreur, elle dit avoir œuvré pour répondre à toutes les demandes des habitants liées à la survie du quartier.

À cette époque, dans ces structures davantage proches de centres opérationnels de recherche que de véritables bureaux d'études urbaines, il s'agissait d'associer la population à l'aménagement urbain contre un État considéré comme trop technocratique et autoritaire. Par leur présence sur le terrain, quitte à y rester plusieurs mois, ces acteurs faisaient de la participation des habitants leur objet d'étude en même temps que leur objet d'action et d'engagement. Les références à l'ethnographie, à l'anthropologie urbaine, étaient extrêmement valorisées. La capacité à aller sur le terrain, à se confronter directement aux habitants du quartier tout comme celle de savoir les associer à des productions collectives étaient, elles aussi, essentielles. Les membres d'*Acadie* élaborent ainsi avec les habitants une maquette collective à Vert-le-Petit, ceux du *Cerfise* réalisent une exposition photographique permanente avec les habitants du Petit séminaire à Marseille. « *Ce que l'on a fait*, affirme une ancienne consultante du *Cerfise*, *sous des manières complètement différentes, cela a été de créer des dispositifs dans lesquels les gens allaient se parler.* » « *L'important*, indique-t-elle, *c'était de donner la parole aux habitants. Ces dispositifs ont pris plein de formes différentes : à Marseille c'était les MOUS, les régies de quartier. Sur pleins de quartier, cela a été des dispositifs temporaires, des permanences de paroles, des lieux ouverts où l'on discutait régulièrement, toutes les semaines, des problèmes du quartier.* »<sup>2</sup>

Les années 80 marquent pour Marie-Claire comme pour ces anciens militants des luttes urbaines un changement profond. La professionnalisation de la politique de la ville amène en effet ces bureaux d'études à sortir de la posture expérimentale et toujours tâtonnante de la recherche-action, très en vogue dans les années 70, pour réfléchir à des méthodes d'action transférables à l'ensemble des sites. Si à l'Alma Gare, Marie-Claire était « employée par les habitants », son intégration au cabinet *Alfa Consultants* signe ainsi un premier changement. Elle ne travaille plus pour les habitants mais pour les bailleurs sociaux à la mise en place de fonds d'initiatives. C'est pour elle le début de ce qu'elle appelle « *son institutionnalisation* ». Elle s'engage alors dans la production de guides méthodologiques, d'outils, de typologies pouvant aider les équipes opérationnelles des organismes HLM et les élus dans ce qu'elle nomme des « démarches complexes ». Il s'agit alors moins pour elle de faire participer les habitants pour les rendre acteurs de leur changement que de se servir des démarches de participation pour améliorer le fonctionnement des institutions. Le même mécanisme caractérise le secteur des bureaux d'études urbaines investis sur la thématique de la participation. Alors qu'*Acadie* a pu être missionnée au début des années 80 sur la mise en œuvre quasi opérationnelle des maîtrises d'œuvres, la création et la généralisation des postes de chefs de projet politique

<sup>2</sup>Extrait d'entretien, Paris, 2004.

de la ville conduisent la coopérative à abandonner rapidement le pilotage et l'animation à proprement parler des dispositifs, pour se consacrer à la production de diagnostics et d'activités de conseils sur ces enjeux. La multiplication des sites d'intervention pousse ces structures à délaisser à la fin des années 80 la participation des habitants au profit d'une thématique plus rentable : la « modernisation des services publics » (Tissot, 2002). Avec les années 80, c'est donc également la posture même du consultant sur le créneau de la participation qui se transforme profondément. Les anciens militants des luttes urbaines ne sont plus sollicités en tant que chercheur, en tant que tiers auxquels on demande de jouer les entremetteurs entre des acteurs qui ne se parlent plus dans les quartiers d'habitat social, mais au titre d'expert à qui l'on demande d'évaluer des procédures DSQ.

Les années 90 prolongent ce tournant. Le marché lié à la thématique de la modernisation se consolide sous la pression des commandes publiques. Les appels émanant des collectivités territoriales et des organismes HLM sur la thématique de la participation se multiplient mais sur un volet différent de celui des années 80 : la dynamique participative s'inscrit dans une logique de management et de gestion. On ne parle plus de dispositifs participatifs mais de gestion urbaine de proximité. La gestion urbaine de proximité concerne « la mise en œuvre coopérative et cohérente de services urbains privés ou publics sur les quartiers d'habitat social, dans le but d'améliorer la qualité de vie quotidienne et l'attractivité des quartiers sur lesquels le GIE intervient. » Cette approche doit favoriser « une recomposition de l'organisation des services pour une meilleure efficacité sociale ». Elle s'appuie sur « une écoute des habitants et a pour objectif de modifier les formes de management des organisations publiques concernées » Le travail que Marie-Claire a mené sur l'identification et la formation de « correspondants d'entrée » pour la SA HLM du Nord à Saint-Pol-sur-Mer est sur ce point emblématique. L'objectif de cette mission était de favoriser et d'ancrer une dynamique de participation des habitants dans une logique de co-gestion quotidienne des logements par la mise en place d'un réseau de correspondants d'entrée, chargés de faire remonter aux bailleurs sociaux les dysfonctionnements repérés et les solutions apportées. Dans cette perspective, la participation devient un outil de « démarche qualité » qui permet de travailler la gestion des compétences des technico-commerciaux de l'agence SA HLM, soumis à de nombreuses modifications concernant leurs missions depuis la disparition des gardiens d'immeuble en 1987. Elle permet aussi de pallier l'absence d'association de locataires et la faiblesse des syndicats qui auraient pu jouer ce rôle de tampon entre l'agence et les locataires.

### **1.2. La « procéduralisation » de la commande publique participative : quand la participation devient une simple méthode**

Étroitement liée à ces redéfinitions des enjeux associés à la participation, l'institutionnalisation de la politique de la ville va impacter profondément la nature même des prestations proposées sur la thématique de la participation. Le volet à proprement parler de l'intervention sociologique sur le terrain, dans lequel les consultants étaient avant tout chargés de mobiliser et de relayer la parole des habitants, est ainsi progressivement écarté au profit de celui de la production d'expertises (études, diagnostics, évaluation). Au fur et à mesure que la commande publique impose la production de méthodologies transférables, le volet « participation » est dilué dans le conseil en politiques publiques et devient une

prestation parmi d'autres. Si le terme « d'habitant » est toujours présent dans les textes de présentation des bureaux d'études urbaines au début des années 2000 ainsi que la nécessité de le concerter, c'est avant tout dans le but d'alimenter un diagnostic ou une évaluation. Les « enquêtes téléphoniques auprès des habitants » deviennent une simple « phase préalable à l'élaboration de diagnostic ».

Les références aux méthodes qualitatives issues de la démarche anthropologique sont toujours affichées comme essentielles<sup>3</sup>, mais on est loin des dispositifs expérimentaux mis en place dans les années 70. Il s'agit de « groupes de travail réunissant des acteurs locaux, des habitants, des travailleurs de terrain », dont l'objectif principal consiste à « amorcer des dialogues et à rechercher ensemble des solutions » tout en garantissant « la faisabilité des propositions d'actions »<sup>4</sup>. D'une simple prestation, la participation peut même dans certains cas être confondue et fondue dans la boîte à outil classique du consultant. À un tel point que la participation finit par exemple par se confondre avec l'évaluation. Philippe Estèbe rappelle que pour « de nombreux acteurs, techniciens, experts ou politiques la notion même d'évaluation » ne constitue pas nécessairement « un exercice distinct de la concertation ou de l'action collective. » (Estèbe, 2004).

Plus largement, la fin des années 90 et le début des années 2000 témoignent de l'imprégnation grandissante du secteur des bureaux d'études urbaines et de la commande publique par le conseil en management. Ainsi, non seulement les prestations liées à la participation n'occupent plus une place centrale dans le chiffre d'affaires de ces structures, mais elles semblent complètement dissoutes dans la boîte à outil classique du consultant en management public : le « *process conseil* ». Au fur et à mesure que Marie-Claire subit les fusions et acquisitions successives de son bureau d'études d'origine, *Alfa Consultants*, sa définition de participation devient nécessairement plus opérationnelle, managériale et la part de son temps consacrée à cette thématique beaucoup moins importante. Ainsi, quand elle intègre le *Crepah* initialement centré sur les études en aménagement et habitat, ce n'est pas par choix mais parce que cette structure absorbe au même moment pour élargir ses champs d'interventions, son bureau d'étude *Alfa Consultants* (spécialisé alors sur le volet intégration), ainsi que la filiale Habitat et celle du MPC (Marketing, promotion, communication). Comme l'ensemble des consultants du *Crepah*, elle passe dans les années 90 de l'étude comme mode d'intervention principal au conseil<sup>5</sup>. Son intégration au cabinet *Habitat et territoires conseils* en 2003 n'est que le prolongement de ce mouvement<sup>6</sup>.

### **1.3. Les bureaux d'études urbaines dépossédés de leur monopole d'expertise sur le créneau de la participation**

La professionnalisation de la politique de la ville provoque ainsi une restructuration profonde du milieu des études urbaines. D'expérimental et artisanal, le milieu se densifie dans les années 80 sous la multiplication des appels. La politique des DSQ offre en effet à cette époque un nouveau débouché à ces structures jusqu'alors financées par

<sup>3</sup> On parle même d'utilisation systématique.

<sup>4</sup> Voir à ce sujet, les travaux du groupe Reflex : <http://www.reseau-reflex.org>

<sup>5</sup> Au sein d'Habitat et Territoires Conseils, 18% des prestations sont consacrés à l'étude.

<sup>6</sup> Le *Crepah* est fusionné à TEC (un autre bureau d'études et de conseils spécialisé dans le conseil énergétique).

le ministère de l'Équipement sur de micro-projets. Les municipalités engagées dans la politique de la ville sollicitent, en effet, de plus en plus de diagnostics et d'assistances techniques dans la mise en place des Maîtrises d'œuvres Urbaines et Sociales (MOUS). Le *Cerfise* et surtout la coopérative *Acadie* qui ont largement contribué à dessiner les contours de ces MOUS, dans le cadre de leurs études-actions sur les régies de quartiers dans les années 70, s'investissent sur ce nouveau chantier. Dans les années 80, d'autres structures s'engouffrent également sur le marché des diagnostics urbains comme le bureau d'études de l'union des organismes HLM, le *Crepah* ou encore le cabinet *Ten*<sup>7</sup>, *Tetra* Consultant, *Trajectoires*<sup>8</sup> ou encore le *CSTB*<sup>9</sup>. Dans les années 90, la demande de méthodologies transférables mais également la concurrence grandissante incitent ces structures à privilégier les fusions et les synergies de leurs prestations, voire des cabinets. La création en 1990 du groupe Reflex constitué de sept équipes pluridisciplinaires, spécialisées dans le conseil en politiques publiques et l'élaboration de projets territoriaux, traduit bien ce mécanisme. On y retrouve *Acadie*, à l'initiative de ce mouvement et les bureaux d'études, *Trajectoires* (Lyon), *Aceif* (Strasbourg), *Cérur* (Rennes), *Aurès* (Nantes), *Place* (Bordeaux) et *Adeus* (Marseille).

Cette restructuration du secteur des études urbaines peut ainsi être interprétée comme une stratégie d'adaptation à la production d'une commande publique participative plus gestionnaire au sein de la politique de la ville dans les années 90 (Tissot, 2002 ; Lassave, 1997 ; Nonjon, 2006 ; Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Mais c'est surtout l'émergence et la généralisation d'un « nouvel esprit participatif » (Blondiaux, 2008) qui pousse le secteur des études urbaines à évoluer dans les années 90. À cette époque, l'impératif participatif se banalise (Blondiaux, Sintomer ; 2002). Dans ce contexte, les acteurs de la politique de la ville ne peuvent plus s'arroger le monopole de la rhétorique participative. Les années 90 marquent ainsi l'avènement d'un idéal participatif. De manière générale, la place des usagers dans les politiques publiques est de plus en plus questionnée (Warin, 1993). Les agents de l'État sont d'ailleurs eux-mêmes formés aux enjeux de concertation et de participation des citoyens (Gervais, 2006). L'expression « participation » circule ainsi dans de nombreux espaces sociaux (administratif, politique, économique, local) et fait l'objet d'un « fétichisme général » (Lefebvre, Le Bart, 2005). Ce « climat participationniste » s'accompagne également dans les années 90 d'une codification juridique importante (Blatrix, 2000). On pense notamment à la loi du 6 février 1992 affirmant « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les affaires qui les concernent ». Sur le domaine de l'environnement, la circulaire Bianco de 1992 et la loi Barnier de 1995 instituent la Commission Nationale du Débat Public sur les grands projets d'infrastructures. En 2001, la loi sur la « démocratie de proximité » rend, quant à elle, obligatoires les conseils de quartier dans les villes de plus 80 000 habitants.

Face à ces évolutions de la commande publique, les bureaux d'études urbaines pionniers sur le créneau de la participation dans la politique de la ville vont se voir fortement concu-

<sup>7</sup> Philippe Estèbe a été directeur d'étude à *Ten*, coopérative conseil.

<sup>8</sup> *Trajectoires* est créée en 1985. Ce cabinet travaille sur les politiques de l'habitat, les politiques sociales et l'évaluation des politiques publiques. Concernant thématique de la participation des habitants, ce cabinet s'est notamment spécialisé dans les enquêtes auprès des habitants.

<sup>9</sup> Créé en 1947, le CSTB est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministère du logement, direction générale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction.

rencés dans leur monopole d'expertise. L'élargissement de l'injonction à la participation va certes créer de nouveaux débouchés mais sur lesquels les bureaux d'études urbaines ne vont plus forcément pouvoir faire valoir leur exclusivité. Tout d'abord, sur les autres secteurs des politiques publiques, les bureaux d'études urbaines ne peuvent se prévaloir d'une expertise particulière dont disposent certains cabinets de conseils. On pense notamment au développement des structures spécialisées sur le créneau du développement durable et des processus de négociation et de production des Agendas 21. Deuxièmement, ces bureaux d'études urbaines vont être concurrencés sur le secteur même de la politique de la ville par de nouveaux cabinets et consultants en tout genre en mal de diversification. Aussi, en diluant la participation dans le conseil en management sous la pression des évolutions de la commande publique, les bureaux d'études urbaines semblent avoir largement facilité la captation du marché de la participation par d'autres profils. Aujourd'hui, le marché du conseil en participation s'apparente en effet, à première vue, davantage à une « nébuleuse participative » où cohabitent d'anciens militants des luttes urbaines reconvertis, des architectes, des urbanistes, des travailleurs sociaux, des communicants, des spécialistes en management public dont les plaquettes de communication garantissent l'exclusivité et l'originalité des méthodes (Nonjon, 2005).

Les évolutions du conseil en participation ont ainsi été largement déterminées par les transformations de la commande publique participative. Le passage de la « militance » à la « consultance » de Marie-Claire n'est pas sur ce point singulier. Au contraire, il reflète bien les réactions successives du secteur des études urbaines face aux évolutions de la politique de la ville : de l'expérimental à la série, de la participation comme objet d'action et d'engagement à la participation comme outil de modernisation, d'une dénonciation d'un État autoritaire à une institutionnalisation des structures par l'État, d'une posture de militant « facilitateur » et « traducteur » de la participation à celle de l'expert et enfin de consultant en management public.

## **2. Les consultants des bureaux d'études urbaines, acteurs volontaires et involontaires du renforcement de la « procéduralisation » des politiques participatives**

Il ne faudrait pas croire pour autant que les anciens militants des luttes urbaines ont subi sans réagir cette professionnalisation. On souhaiterait au contraire montrer qu'ils ont contribué eux aussi, consciemment ou non, à cette dynamique ou tout du moins qu'ils l'ont accompagnée. Il est, en effet, nécessaire d'aller au-delà de la seule logique qui consisterait à penser que la demande d'expertise participative a créé le marché du conseil en participation. Tout d'abord, parce que les consultants en participation occupent bien souvent une place importante dans la production même des appels publics (Nonjon, 2006). Mais également, parce que ces acteurs n'ont pas émergé de nulle part sous le seul mécanisme de la formalisation et de l'explosion d'une demande de savoir-faire et d'expertises participatives. L'approche généalogique invite, en effet, à dépasser la simple analyse situationnelle pour la confronter aux rôles joués par les dynamiques propres aux groupes professionnels d'origine de ces consultants dans le processus de création du marché de la participation. Elle permet également de mieux comprendre les repositionnements successifs des militants pour se conserver une place sur le marché. Plus largement, c'est l'exemplarité de la trajectoire de Marie-Claire que permet de questionner cette approche : l'évolution de la commande publique implique-t-elle nécessairement la mise

à distance des ressources militantes? Peut-on conclure dans le passage de la militance à la consultance la mise au ban des « militants » de la participation dans le milieu du conseil en participation au profit des seuls « consultants »?

### 2.1. Une évolution des profils sur le secteur des études urbaines

L'évolution des profils socioprofessionnels des consultants en études urbaines renforce en interne comme en externe le mécanisme de professionnalisation de la politique de la ville et le glissement de la participation comme engagement à la participation-outil. En effet, si ces bureaux d'études ont répondu à « la demande de conseil en "modernisation", c'est aussi que les voies d'accès à ce champ professionnel se renouvellent » (Tissot, 2002, 313). Les bureaux d'études deviennent à cette époque « un débouché intéressant pour des diplômés d'écoles prestigieuses comme les Instituts d'études Politiques, les écoles de commerce » (Tissot, 2002, 313). La fin des années 80 correspond ainsi à des dynamiques de conversion, relevant certes de mécanismes différents, aux thématiques de la réforme de l'État. Au *CSTB*, l'arrivée de Michel Conan, débarqué de la Mission de la recherche urbaine en 1979 et attaché à la question de l'évaluation des politiques publiques joue, par exemple, un rôle considérable dans la mise sur agenda de la thématique de la réforme de l'État. Le désengagement progressif de Michel Bonetti, du Parti Communiste, diplômé de l'école des Hautes Etudes Commerciales, tout comme le rapprochement intellectuel qu'il effectue avec le courant de la sociologie des organisations, auront aussi leur importance (Bonetti, Gaujelac, Pages, Descendre, 1979). Alors que pendant son bref séjour dans le bureau d'étude *Culture et Promotion* il était très proche du *Cerfise* et de leurs critiques des institutions, il opère un virage dans les années 80 au sein du *CSTB* et s'engage dans la recherche des formes de l'efficacité de l'intervention publique.

À la même époque, l'observatoire des dynamiques résidentielles du *CSTB* procure les fondements théoriques et intellectuels à cette conversion (Tissot, 2002). Composé essentiellement d'anciens étudiants de l'université de Paris Dauphine, cet observatoire mène de nombreuses enquêtes qui affirment la corrélation entre le vécu des habitants et le fonctionnement des services publics présents sur le quartier (Bonetti, Gaujelac, Pages, Descendre, 1979). Ces enquêtes accréditent alors l'hypothèse selon laquelle la crise des quartiers s'explique avant tout par les dysfonctionnements des services publics. L'absence de participation n'est alors plus considérée comme le facteur explicatif principal des problèmes rencontrés sur ces territoires. Pour y remédier, il est plus important de moderniser les institutions. La démarche participative, sans être abandonnée, est ainsi reléguée au rang d'outil au service de la réforme des services publics. La participation est, par exemple, intégrée au processus même de programmation en architecture (Bonetti, Margheri, Homblot, 1988).

De son côté, *Acadie* associe de nouveaux collaborateurs à son équipe. Philippe Estèbe, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, proche du Parti Socialiste et ancien directeur d'étude chez *Ten*, joue un rôle moteur dans la promotion de la réforme de l'État et la critique des dynamiques participatives telles qu'elles ont été menées dans les années 70-80 (Donzelot, Estèbe, 1994). Daniel Béhar se convertit lui aussi à la thématique de la modernisation.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> En témoigne la place accordée à la modernisation de l'action publique dans ses écrits (Béhar, 1997a; 1997b; 1997c).

## 2.2. Le « capital terrain » : d'une ressource militante à une compétence professionnelle

Au-delà de l'évolution des profils des consultants dans les bureaux d'études urbaines pionniers sur le champ de la participation (*Cerfise, Acadie, Trajectoires*), c'est surtout le mécanisme de conversion et de reconversion des ressources militantes des anciens des luttes urbaines en véritable compétence professionnelle qui semble avoir contribué à accélérer le processus de professionnalisation et de « procéduralisation » des politiques publiques participatives. Les ressources militantes sont multiples et relèvent de logiques différenciées dont on ne peut ici analyser et restituer la complexité : engagements politiques, syndicaux, capacité à drainer du réseau, présence sur le terrain. Par commodité analytique mais aussi parce que les militants de la participation de la première génération érigent cette ressource en véritable étendard, on se limitera à l'analyse de ce que ces acteurs appellent le capital « terrain ». Ce capital est défini de diverses manières. Il est généralement associé à la notion de « quartier ». On y retrouve l'idée de présence nécessairement longue sur le terrain, la connaissance du territoire à proprement parler mais également la capacité à être en contact « avec des individus situés à l'autre extrémité de l'échelle sociale » (Tissot, 2005, p.78).

La trajectoire de Marie-Claire explique d'ailleurs très bien comment ce capital « terrain » est considéré comme une « valeur ajoutée », une disposition ancienne qu'elle peut réinvestir dans le « *process conseil* », une ressource qui lui a permis de s'imposer aux « juniors » arrivés fraîchement dans le cabinet. Cependant, ce capital « terrain » ne semble pas relever des mêmes logiques entre l'Alma Gare des années 70 et son travail au sein d'*Habitat et Territoires*. L'approche généalogique est ici féconde. Elle souligne en effet la valeur éminemment relative et relationnelle de ce type de capital difficilement capitalisable sur le long terme dans le secteur du conseil en participation. Si les reconversions militantes dans les bureaux d'études urbaines se sont effectuées dans les années 80 dans la continuité des engagements militants, ces structures offrant la « possibilité de continuer par le biais d'une activité lucrative un engagement en faveur des quartiers » (Tissot, 2002), la trajectoire de cette consultante laisse, en effet, entrevoir que ce type de ressource a tendance à se démonétiser au fur et à mesure qu'elle « *s'institutionnalise* ».

Ainsi, au fur et à mesure que les lieux d'intervention se sont multipliés, Marie-Claire comme les premiers militants de la participation ont éprouvé des difficultés à faire valoir dans leurs bureaux d'études des accès au terrain particuliers. Pour compenser la démonétisation progressive de leur « capital terrain », ils ont été amenés à réfléchir à l'élaboration de méthodes pouvant s'y substituer, à imaginer des outils facilement transférables d'un site à un autre permettant d'aller au contact des habitants. Cette quête s'est accompagnée d'une tentative importante de théorisation de leurs savoirs pratiques. En témoignent les nombreux articles et ouvrages consacrés aux expériences participatives qu'ils ont animées. Michel Anselme et Daniel Béhar ont proposé un retour analytique sur l'expérience du Petit Séminaire à Marseille et sur les régies de quartier (Anselme, 1985 ; 1988). Suzanne Rosenberg a éprouvé quant à elle le besoin de revenir sur ses expériences de qualification mutuelle (Rosenberg, 1997, 2002). Malgré l'insistance de certains à souligner l'aspect largement bricolé, expérimental et itératif de leurs méthodes, ces théorisations n'en ont pas moins conduit à la modélisation de leurs savoirs pratiques, du rôle qu'ils sont amenés à jouer, ou encore à des tentatives « d'universalisation » de leurs techniques d'animation, afin que ces dernières puissent s'adapter aux différents contextes et territoires d'intervention.

Ainsi, pour être audibles auprès des commanditaires et s'inscrire dans la dynamique de professionnalisation de la politique de la ville, les militants ont été obligés de laisser de côté l'aspect subversif de leurs dispositifs pour se concentrer sur les enjeux de méthodes et des outils utilisés. Ils ont dû « faire en sorte que le changement s'inscrive dans le quotidien comme pratique professionnelle et non sur le mode de la militance, du prosélytisme, de l'exception » (Anselme, 1985). Il a été nécessaire de montrer comment la participation pouvait servir les institutions, de l'imbriquer au processus de modernisation des services publics, de donner des gages d'efficacité du bon déroulement de leurs dispositifs et, *in fine*, de se centrer sur la méthode et ce faisant justifier la « procéduralisation » des politiques participatives. Le rapport sur la participation des habitants dans les projets urbains, rédigé par *Habitat et Territoires Conseils*, le souligne : « la participation des habitants ne s'improvise pas et la conviction ne suffit pas. Davantage que d'autres actions, elle a besoin de compétences et d'expériences professionnelles à sa disposition. Elle nécessite une solide organisation d'où l'improvisation et l'approximation sont exclues, parce que vécues par les habitants comme la preuve que les décisions sont déjà prises ou que les choses sérieuses se jouent ailleurs » (Royer-Vallat, 2001).

Au-delà de ces effets de déplacement des enjeux des politiques participatives sur ceux de la méthode, il faut ici pointer un autre effet plus inattendu de la professionnalisation des ressources militantes et notamment de ce capital « terrain » : en réduisant leur « rapport au terrain » à des enjeux de méthodes et d'outils, en cherchant davantage à mettre en scène le terrain qu'à se mettre en scène sur le terrain, les militants ont, en effet, donné la possibilité à des non-militants de « militantiser » en quelque sorte leurs pratiques à moindre frais. Le « terrain » peut, par exemple, être facilement confondu avec les approches qualitatives. Comme le souligne l'expert en concertation du Réseau Ferré de France, « on voit tout de suite » dans les appels d'offres liés aux projets de concertation « *le cabinet qui reste sur de la communication* » et « *ceux qui savent aller voir les gens directement sur le terrain* », « *ceux qui exigent des retours* », « *ils mettent en annexe de leur rapport la retranscription intégrale de leurs entretiens*<sup>11</sup>. » Une autre manière de donner à voir ce capital « terrain » consiste à intégrer la contrainte « terrain » dans les prestations proposées. On parle alors de « *parcours commenté* », « *promenade critique* », « *échange inter-cité* », « *simulation grandeur nature* », etc.,. Les formations à la participation intègrent une organisation alternant assemblées plénières et des visites de sites<sup>12</sup>. Dans ce cadre, le « rapport au terrain » finit par s'apparenter davantage à une « caution terrain » que l'on peut afficher comme un label de qualité. Le responsable d'une agence de communication institutionnelle parisienne, spécialisée dans les procédures de concertation publique, insiste ainsi sur l'importance de sa succursale en province dans la conquête de nouveaux marchés.

« *Quand on travaille avec des institutions, le fait d'avoir un ancrage local et de savoir comment cela se passe sur le terrain, j'ai toujours trouvé que c'était très bien... parce que parfois, à Paris, on conçoit et on produit des choses in abstracto sans avoir comment cela se passe au niveau local avec une mairie de 10000 habitants. Et d'ailleurs j'ai récupéré pas mal de contrats au niveau national après avoir récupéré des contrats locaux*<sup>13</sup>. »

<sup>11</sup> Extrait d'entretien, Paris, 2004.

<sup>12</sup> La formation à l'animation d'espaces publics urbains organisée par *Arpenteurs, Habitat et Développement et l'Institut social Lille Vauban*, est ainsi calquée sur cet aller-retour. Sur les 14 journées que compte chaque cycle, la moitié s'organise autour de visite de sites. C'est aussi le cas de la formation animée par les Robins des villes, divisée en journées « théorie » en assemblée plénière et en journées « pratique » sur des sites.

<sup>13</sup> Extrait d'entretien, Paris, 2006.

Enfin, nous souhaiterions montrer que le parcours de Marie-Claire atteste également des coûts et des tensions qu'a pu occasionner cette reconversion dans le secteur des études urbaines. Ainsi, si cette consultante « *estime préférer sa situation actuelle* », les renoncements ont été importants. Son récit oscille, en effet, entre d'une part la volonté de montrer combien son parcours fait sa spécificité dans son milieu professionnel, lui permet de se prévaloir d'une étiquette plus « *militante* » que les juniors qu'elle encadre, et d'autre part la difficulté qu'elle éprouve aujourd'hui à positionner son activité sous le sceau du militantisme. Elle est d'ailleurs très critique vis-à-vis d'autres professionnels de la participation, avec qui elle a eu l'occasion de travailler, qui affirment toujours être des « *militants de la participation alors qu'ils gagnent leur vie sur cette thématique* ». L'exemplarité de la trajectoire de Marie-Claire s'arrête d'ailleurs peut-être ici.

L'approche méthodologique (longitudinale et généalogique) privilégiée dans notre recherche doctorale sur les « professionnels de la participation » (Nonjon, 2006) suggère, en effet, un processus beaucoup plus complexe de reconversion des pionniers. Si l'on peut observer une pression indéniable à la professionnalisation des prestations sur la thématique de la participation, dans une optique plus gestionnaire et managériale, les anciens des luttes urbaines n'ont pas tous réagi de la même manière aux effets de la transformation de la commande publique. Certains ont joué le jeu sans trop de frais, voire avec des gains financiers et de prestige important. On pense notamment aux fondateurs d'*Acadie*. D'autres comme Marie-Claire semblent avoir davantage souffert de cette reconversion. Certains ont déployé des stratégies de résistance. Michel Anselme et ses collaborateurs du *Cerfise* refuseront par exemple d'intégrer le réseau *Reflex*, dénonçant l'abandon du statut de chercheur et l'adoption d'un modèle productiviste dicté par la rentabilité des prestations qu'imposait cette mise en synergie des ressources.

Au même moment, Suzanne Rosenberg décide de quitter la coopérative *Acadie* et de se mettre à son propre compte en promouvant le dispositif de « qualification mutuelle ». Il y a également eu des stratégies d'exit. C'est par exemple le cas de Jean-Blaise Picheral impliqué dans les années 70 dans les Groupes d'Action Municipaux de Grenoble, qui après s'être spécialisé sur la question des méthodologies participatives au sein des agences d'urbanisme de Brest et de Dunkerque, a finalement délibérément choisi à la fin des années 90 de dissocier sphère professionnelle et engagement militant. Son intégration à la mission stratégie de la communauté urbaine de Dunkerque marque, en effet, sa rupture avec l'idée même du conseil en participation. La participation, si elle nécessite rigueur et méthode, ne peut selon lui être vendue. Elle doit demeurer l'apanage de la sphère militante au sens fort du terme, c'est-à-dire une activité non rémunérée. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'il décide de créer avec d'autres anciens militants des luttes urbaines le réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie<sup>14</sup>. On pourrait aussi estimer que l'intégration de certains militants de la première heure au sein du CNRS au début des années 90 constitue elle aussi une

---

<sup>14</sup> Ce réseau a pour principal objectif « de faire connaître l'expérience de Porto Alegre, d'en approfondir la portée [...], de contribuer à faire émerger une alternative théorique et pratique à la participation octroyée, en plaçant au centre le droit des citoyens à débattre et d'initier des processus de démocratisation autour des budgets des collectivités territoriales et plus largement autour de toute action publique ». Cf. à ce sujet le site internet [www.budget-participatif.org](http://www.budget-participatif.org).

forme d'exit. Ce fut le cas de Michel Anselme et Michel Péraldi du *Cerfise*<sup>15</sup>. De manière générale, la variété des stratégies des militants des luttes urbaines soulignent combien la question des ressources détenues par ces acteurs (réseaux politiques, réseaux professionnels, parcours universitaire d'origine, diplôme, capacité à publier dans des revues reconnues, etc.) est primordiale pour expliquer leurs repositionnements et surtout « l'espace des possibles » de ces repositionnements (Nonjon, 2006).

Ainsi, si la professionnalisation de la politique de la ville a conduit à des repositionnements considérables des militants des luttes urbaines tant au niveau de leur définition de la participation que sur le type de prestations proposées pour « faire participer », ces évolutions ne traduisent pas pour autant la fin des « militants ». Autrement dit, on est loin d'être dans un jeu à somme nulle où les profils davantage proches de la figure du « consultant » auraient évincé celle du « militant » du marché de la participation. D'une part, certains acteurs revendiquent encore aujourd'hui le statut de « militant » ou tout du moins « d'artisan » de la participation (Carrel, 2004). D'autre part, cette posture militante continue d'être invoquée par de jeunes consultants pourtant arrivés fraîchement sur le champ du conseil en participation et n'ayant pas connu les luttes urbaines (Nonjon, 2006).

Plus généralement, l'approche méthodologique privilégiée dans cette recherche suggère que ce sont avant tout les logiques de « mise en scène » de ces ressources militantes et de conversions sur le marché de la participation qui ont été transformées. Les ressources militantes (engagements politiques et/ou associatifs, capacité à drainer sur le terrain du réseau, etc.) constituent ainsi toujours, certes sous des formes extrêmement variées, un atout pour s'assurer une place sur le marché d'appel d'offre publique. Cet élément constitue d'ailleurs peut-être une des spécificités du conseil privé dans l'action publique et mériterait d'être davantage questionnée. Certains consultants nouvellement arrivés sur le marché de la participation l'ont d'ailleurs très bien compris, cumulant habilement la responsabilité à la tête de deux structures bien différenciées sur le marché de la participation : l'une associative chargée de réaliser le travail de contact et d'écoute auprès des habitants, et l'autre prenant l'apparence d'un vrai cabinet de conseil en stratégie ou d'une agence de communication davantage missionnée pour travailler auprès des maîtres d'œuvre ou de la maîtrise d'ouvrage.

### **2.3. Repositionnements successifs des pionniers et captation du marché par de nouveaux entrants**

Les repositionnements successifs des « militants » de la participation n'ont pas été sans effet sur la structuration interne du milieu du conseil en participation et sur l'évinement progressif du secteur des bureaux d'études urbaines de sa situation de monopole. Les reconversions des pionniers des luttes urbaines ont, en effet, facilité la captation du marché par de nouveaux entrants. En centrant la participation sur des enjeux de méthodes, les « militants » de la première génération ont, en effet, contribué à la diffusion d'un savoir-faire participatif ne reposant pas essentiellement sur leurs expériences militantes passées ou présentes, mais davantage sur des compétences intellectuelles (capacité à théoriser leurs pratiques et à les modéliser) et techniques (produire des outils) plus facilement captables par

<sup>15</sup> À cette époque, le CNRS procède à l'intégration sans concours de quelques sociologues spécialisés dans la recherche urbaine. (Lassave, 1997).

d'autres acteurs. Ils ont ainsi eux-mêmes participé à la dépossession de ce qui faisait dans une certaine mesure leur spécificité : le « rapport au terrain », le fait d'avoir vécu dans les quartiers, d'avoir tissé des réseaux. D'autres acteurs, fortement dotés en capital universitaire, disposant, par là-même, de ressources légitimes, se sont alors positionnés sur le marché de la participation. On pense notamment à des individus formés aux méthodologies des sciences sociales qui ont pu se réapproprier « cette connaissance du terrain » en arguant de leur capacité à savoir mener des enquêtes qualitatives et à les présenter comme des dispositifs participatifs en tant que tel. C'est par exemple le cas des diagnostics socio-urbains réalisés par les bureaux d'études urbaines dans le cadre des contrats de ville, qui finissent par être comparés à de véritables expériences de concertation des habitants. Expériences dans lesquelles l'implication sur le terrain peut d'ailleurs vite se transformer en un retour gagnant sur investissement pour certaines structures qui ont su diversifier leurs prestations.

Dans ce cadre, le travail sur le terrain comme la capacité d'aller chercher la parole des habitants supposent davantage d'être bien « outillé » plutôt que de se prévaloir d'une quelconque expérience militante. Sous la forme de recommandations, le rapport commandité par la DIV et le CNV sur la participation des habitants dans les projets urbains stipule ainsi qu'il faut « être concret dans la méthode de travail : toujours se déplacer sur le site pendant le diagnostic, le visiter dans tous les sens [...] leur faire noter des mots-clés pendant la visite, prendre des photos que l'on projette ensuite pour recueillir les points de vue, qualifier les groupes à travailler sur des plans d'images (les outils issus des médias sont très parlant et imagés, depuis peu le 2D est utilisé pour traduire diagnostic et présentation des projets en visuel d'animation). Il faut imaginer des supports attractifs et qui « ouvrent l'appétit » » (Royer-Vallat, 2004, p.10).

Au-delà de ce repli sur la méthode et les procédures, les pionniers des luttes urbaines ont érigé la question de la traduction comme enjeu primordial au sein des instances participatives. En se concentrant sur la mise au point de méthodologies pour faire parler les habitants et relayer leurs paroles, les militants ont ainsi accéléré la concurrence sur les modes de mise en forme et de traduction de la parole habitante. Ce faisant, ils ont favorisé l'arrivée dans le milieu de profils professionnels plus techniques, ne disposant pas forcément de ressources militantes à proprement parler pour accompagner le passage « de l'avis à la formulation de propositions », révéler la « connaissance sociale » et « l'expertise d'usage » des habitants. Les architectes et urbanistes ont pu, par exemple, faire prévaloir leur maîtrise du langage de la planification urbaine, leur capacité à traduire des besoins en espaces, à dessiner, à lire des plans. « L'architecte, rappelle la responsable concertation du CAUE du Nord, a acquis les notions de temps, d'échelle et connaît les termes techniques [...] Il peut par conséquent les traduire au mieux aux personnes non initiées » (Auxent, 2002). Les professionnels issus des métiers de la communication et du journalisme ont pu également sans grandes difficultés se positionner sur cet enjeu de traduction. Comme le souligne cette diplômée d'une école de journalisme, ancienne responsable de communication de la ville de Nevers : « il y a un lien très fort avec mon métier sur cette thématique de la participation : apprendre à rendre lisible les choses, à poser les bonnes questions, à traduire la parole, la relayer »<sup>16</sup>. On pense aussi au fondateur de l'agence *Campana Eleb et Communication* pour qui la communication est érigée en objet et finalité de la démocratie participative :

<sup>16</sup> Extrait d'entretien, Grenoble, 2003.

*« Les gens ne veulent pas que les élus agissent, ils veulent que les élus n'agissent pas, c'est le contraire, ils ne veulent pas des résultats, ils veulent parler, le contact avec les élus. Ils veulent que les élus leur parlent, ce n'est pas une question d'engagement, c'est vrai, mais c'est de l'habillage. Ils ne veulent pas que les élus se considèrent comme à part. Ils veulent leur parler et dire c'est fait, c'est pas fait [...] Si l'on veut dégager des débats et des actions qui soient véritablement du domaine de l'intérêt général, de l'intérêt collectif, il faut aller directement vers les habitants, il faut trouver des systèmes pour mettre en mouvement, dans des conditions crédibles, qui leur conviennent et qui soient valables qui ne soit pas anarchiques, les habitants eux-mêmes »<sup>17</sup>.*

Enfin, comme le suggère la trajectoire de Marie-Claire, en réinvestissant les savoirs acquis lors des expériences laboratoires des années 70-80 dans le « process conseil », les militants de la première heure ont légitimé sur le marché l'arrivée de profils issus du conseil en management. Ce que Marie-Claire retient, en effet, de son expérience passée renvoie à des savoir-faire facilement appropriables par les consultants en management (Valette, 2003) : capacité à « écouter ce que veut le client », à savoir à qui l'on a à faire, à pouvoir « traduire et interpréter les discours », « poser les bonnes questions », de « lui donner des conseils en passant comme cela, sans que cela apparaisse comme des conseils ». Certains consultants en management allant même jusqu'à naturaliser leur position sur le créneau de la participation, « de la satisfaction du client, à celle de l'usager puis celle de l'habitant ».<sup>18</sup>

Ainsi, s'il existe bien aujourd'hui une « nébuleuse participative » dans laquelle se côtoient des individus aux origines professionnelles hétérogènes et aux prestations variées, suggérant même l'impression d'une participation à la carte, on observe également un processus de standardisation des prestations. Dans un contexte de concurrence accrue, les « militants » de la participation ont dû professionnaliser leurs savoir-faire et s'aligner sur l'offre de service toujours plus gestionnaire pour prétendre accéder à de nouveaux marchés : développement des outils de communication, séquençage des interventions, introduction d'un choix à la carte, création d'événementiels, d'exposition, etc. Les outils proposés pour favoriser la mobilisation et l'expression des citoyens se ressemblent ainsi de plus en plus : questionnaire, sondage, enquête sociologique, forum, débat, jury de citoyens, exposition itinérante, etc.

De la même manière, ceux que l'on pourrait qualifier davantage de « professionnels » de la participation ont dû dans une certaine mesure « militantiser » leurs pratiques, très souvent dans une logique instrumentalisante, mais aussi parfois dans une volonté assumée d'afficher un engagement plus militant. On pense par exemple au changement de statut juridique que certaines structures ont volontairement effectué, de la SARL à celui d'association loi 1901. Enfin, on assiste également à une dynamique d'homogénéisation des profils sur le marché de la participation. Cette homogénéisation se traduit pour l'instant davantage par le caractère « interchangeables » des profils d'une structure à une autre (Nonjon, 2006) que par une réelle homogénéisation des profils. Néanmoins, la création de nombreuses formations professionnelles spécialisées sur la concertation et la participation devrait accélérer ce phénomène.

<sup>17</sup> Extrait d'entretien, Paris, 2005.

<sup>18</sup> Extrait d'entretien, Paris, 2005.

## Conclusion

Au final, l'approche privilégiée dans cet article suggère que le conseil en participation se caractérise aujourd'hui par la prégnance d'une rationalité de type procédurale. A ce titre, le conseil en participation, dans ses formes actuelles, ne diffère pas des autres activités de conseil privé dans le secteur public (voir, *infra*). Néanmoins, l'articulation des échelles « macro », « méso » et « micro » montre qu'on ne peut attribuer cette caractéristique à la seule pression du *New Public Management*. L'évolution d'une commande publique plus gestionnaire et managériale dans laquelle les procédures participatives doivent donner des gages d'efficacité comme d'efficience ne peut à elle seule expliquer ce repli sur la procédure. L'analyse du secteur des bureaux d'études urbaines spécialisés sur le conseil en participation démontre que ce sont également des contraintes internes au milieu qui ont largement imposé ce type de rationalité : la nécessaire dépolitisation des discours pour conserver sa place sur le marché, la concurrence accrue, etc. On peut également observer des contraintes davantage liées aux métiers de consultant. Enfin, on souhaiterait insister sur l'existence de contraintes davantage personnelles dont on ne peut minorer l'impact sur les pratiques des consultants. On a pu voir que les militants des luttes urbaines avaient en effet géré leurs repositionnements dans des logiques largement différenciées en fonction des ressources personnelles dont ils disposaient.

### Méthodes d'observation

La spécificité de notre approche, tout comme celle du milieu de professionnels étudié (absence de délimitation des frontières, de diplômes reconnus ou d'institutions corporatistes officielles, etc.), nous ont conduit à adopter un protocole d'enquête combinant différents types de matériaux :

- des observations participantes réalisées au sein de certains dispositifs participatifs, formations et journées d'études animées par ces acteurs
- une campagne d'entretiens biographiques approfondis auprès d'une cinquantaine de consultants
- la réalisation d'un questionnaire adressé à plus de 300 structures spécialisées aujourd'hui dans l'assistance à l'animation et la gestion de techniques participatives.

Ces matériaux ont été complétés par une analyse de la littérature « grise » rédigés et éditées par ces consultants (articles, comptes-rendus de colloques, guides méthodologiques plaquettes de communication). Une attention particulière a également été accordée à la fabrication et à la publication des appels d'offres publics sur la thématique de la participation (tout particulièrement au sein du ministère de l'Équipement, de la Délégation Interministérielle à la ville et du ministère de l'aménagement et du développement durable).

## Bibliographie

- ANSELME M., (2000), *Du bruit à la parole, La scène politique des cités*, Éditions de l'Aube, Tour d'Aigues.
- ANSELME M., (1985), Situations d'expertise et intervention sociologique, le cas de réhabilitation des cités HLM à Marseille, table ronde *Situations d'expertises et socialisation des savoirs*, Cresal, Saint-Etienne, 14-15 mars 1985.
- AUXENT B., (2002), L'architecte dans la démarche participative de projet : atouts et déficits In Declève B., Forray R., Michialino P., dir., *Coproduire nos espaces publics*, Formation Action Recherche.

- BÉHAR D. et ESTÈBE P., (1994), Recherche et politique de la ville : entre énonciation et dénonciation, *Les Annales de la Recherche Urbaine* 64.
- BÉHAR D., (1997a), Améliorer les services publics dans les quartiers : incertitudes et évidences, *Les Cahiers du DSU* 15.
- BÉHAR D., (1997b), L'habitat : un enjeu de service public, *Études foncières* 71.
- BÉHAR D., (1997c), L'action publique : entre sens et puissance, in *Que fait la ville ?*, Plan urbain, Paris.
- BACQUÉ M.-H., REY H., SINTOMER Y., (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris.
- BLATRIX C., (2000), *La démocratie participative de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de doctorat de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- BLONDIAUX L., (2009), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualités de la démocratie participative*, Le Seuil, Paris.
- BLONDIAUX L. et SINTOMER Y., (2002), L'impératif délibératif, *Politix* 15, 17-35.
- BONETTI M., MARGHERI P., HOMBLLOT P., (1988), *Méthode de conduite des opérations de réhabilitation*, CSTB, Paris.
- BONETTI M., GAUJELAC V., PAGES M., DESCENDRE D., (1979), *L'emprise de l'organisation*, Desclée de Brouwer, Paris.
- DONZELOT J., ESTÈBE P., (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, éditions Esprit, 1994.
- CARREL M., (2004), *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, thèse de doctorat de sociologie, Paris V.
- GERVAIS, J., (2006), *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un nouveau corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes fin du XX<sup>e</sup> siècle*, thèse de doctorat de science politique, Lyon.
- LEFEBVRE R. et LE BART C., (2005), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- LASSAVE P., (1997), *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.
- MOLLET A., (1986), *Droit de cité. À la rencontre des habitants des banlieues délaissées*, l'Harmattan, Paris.
- NONJON M., (2006), *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, thèse de doctorat de science politique, Lille.
- NONJON M., (2005), Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante, *Politix* 70, 89-112.
- ROSENBERG S, CARREL M., (2002), *Face à l'insécurité sociale, désamorcer les conflits entre usagers et agents de services publics*, La Découverte, Paris.
- ROSENBERG S, (1997), Transformation du service public ; et si les habitants avaient leur mot à dire ?, *Les cahiers du DSU* 17.
- ROYER-VALLAT R.-M., (1999), *SA HLM du Nord-Ville de Saint-Pol-sur-Mer, GIE Villes et Quartiers, Initiative des habitants, assistance méthodologique à l'élaboration d'un produit de gestion associant les habitants*, Rapport de fin de mission, Alfa consultants.
- ROYER-VALLAT R.-M., (2001), *La participation des habitants dans le renouvellement urbain : guide méthodologique*, Caisse des Dépôts et des Consignations.
- ROYER-VALLAT R.-M., (2004), La participation des habitants dans les projets urbains. Monographie, *Habitat et Territoires Conseil*, étude commandée par le Conseil National des Villes.
- TISSOT S., (2005), Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les quartiers, *Politix* 70, 71-88.
- TISSOT S., (2002), *Réformer les quartiers, Enquête sociologique sur une catégorie d'action publique*, thèse de doctorat de sociologie, Paris.
- VILLETTE M., (2003), *Sociologie du conseil en management*, Repères, La découverte, Paris.
- WARIN P., (1995), L'évaluation mise en examen, *Esprit*, 3/4.