

Université François-Rabelais Tours
Ecole doctorale Sciences de l'Homme et de la Société

D.E.A. Villes et Territoires – Aménagement du territoire

Mémoire de recherche
Présenté par Jérôme LE JELOUX

**La participation citoyenne dans les politiques de réhabilitation
des centres historiques :
une approche de la gouvernance urbaine.**

Année 2003-2004

Messieurs LEROI et SERRANO, membres du jury

Directeur de recherche : Monsieur Bernard LEROI, Professeur des Universités

Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement
Maison des Sciences de l'Homme “ Villes et Territoires ”

UNIV. TOURS EPU DA CESA



D 251 004394 6

1 AG3 1R 2004. [E]



- Remerciements -

A Monsieur Bernard LEROI, Professeur au CESA, pour m'avoir épaulé dans la réalisation de ce travail,

A Monsieur Antonio CAMPESINO FERNANDEZ, Professeur à l'Université d'Extremadoure,

A Monsieur Jean-Paul CARRIERE, Professeur au CESA,

A Monsieur Denis Martouzet, Professeur au CESA,

Aux autorités publiques qui m'ont accueillies à Tolède et à Grenade,

Aux représentants des associations d'habitants que j'ai rencontrés,

A mes parents, qui ont toujours été de bons soutiens, de l'école primaire jusqu'au MAGISTERE/DEA,

A Cécile et Vannina, pour l'aide mutuelle qu'on a pu s'apporter en Espagne.

« Les mains font la ville, les citoyens font la cité »

Jean Jacques ROUSSEAU (1712- 1778)

Sommaire

<u>Introduction</u>	p.3
 <u>I – Concurrence urbaine et renouveau des centres historiques : un mariage de circonstance.</u>	 p.6
A – La ville, « organe » cristallisateur de la globalisation	p.6
B – Le centre historique, une ressource réinventée	p.12
Synthèse	p.22
 <u>II – Logiques d’acteurs et structuration du pouvoir urbain</u>	 p.23
A – Les difficultés d’une analyse en terme d’acteurs.	p.24
B – La gouvernance urbaine, jeu de pouvoirs et de négociation.	p.25
C – Un angle d’approche de la gouvernance : la participation citoyenne.	p.36
Synthèse – problématisation	p.41
 <u>III – La participation citoyenne à Grenade et Tolède.</u>	 p.42
A – Méthodologie de recherche.	p.42
B – Le contexte espagnol.	p.44
C – Grenade, une participation affichée.	p.47
D – Tolède, le jeu bloqué.	p.58
 <u>IV – Conclusions et perspectives de recherche</u>	 p.67
 <i>Bibliographie</i>	 <i>p.70</i>
<i>Table des illustrations</i>	<i>p.72</i>
<i>Table des matières</i>	<i>p.73</i>

Introduction

Il est difficile de parler uniformément de centres historiques tant ils recouvrent des réalités différentes, certains subissant les ravages progressifs du désengagement des propriétaires, d'autres étant soumis à l'invasion touristique, d'autres encore connaissant une inflation immobilière imputable au phénomène de gentrification, certains enfin s'acheminant sur la voie de la muséification. Le spectre s'élargit davantage encore lorsque au sein d'un même centre historique, on observe simultanément plusieurs de ces situations.

Aussi opposées qu'elles soient, chacune met à mal, suivant des modalités différentes, « ces hauts lieux censés incarner l'âme d'une ville (...), ces espaces saturés de symboles et de significations » (MONNET, 1993), témoins de la sédimentation urbaine qui, parfois, s'est opérée depuis la période romaine. Le centre historique, agrégation d'éléments patrimoniaux, est « un objet de projection affective dont la fonction est de structurer l'identité individuelle » (LEROUX, 1998). Bien au-delà encore, il « conjure les incertitudes et les anxiétés d'une société qui ne peut maîtriser ses transformations » (CHOAY, 1992). Le centre historique est donc en phase avec la recherche d'identité manifestée par les sociétés contemporaines. Cette demande sociale d'ancrage très prégnante s'inscrit en corollaire du mouvement de mondialisation négateur des spécificités locales. La ville ancienne, par sa permanence, est une valeur refuge, un élément de différenciation qui permet à la ville dans son ensemble de faire valoir sa spécificité. Autrefois synonymes d'archaïsme, relégués très loin dans les préoccupations, les centres historiques aujourd'hui sont placés au cœur des politiques urbaines, des options stratégiques qui président l'élaboration des documents d'urbanisme. On pense articulation, intégration fonctionnelle entre ces espaces hérités et les développements urbains récents en un « écosystème patrimonial » (GREFFE, 1998). On pense adaptation afin de trouver une nouvelle valeur d'usage à un patrimoine qui se doit d'entrer dans la modernité. On pense marketing afin que l'amélioration du cadre de vie s'impose comme un argument clé pour attirer population et activités à l'échelle de l'agglomération dans cette « économie d'archipels » (VELTZ, 1996) marquée par une forte concurrence inter-urbaine.

Face à la demande sociale, face à la nécessité d'entrer dans le concert des villes alliant identité et modernité, l'inaction est rendue impossible. Aussi depuis une quarantaine d'années, se sont multipliés les termes désignant l'intervention en milieu urbain ancien : rénovation, conservation, restauration, réhabilitation... chacun d'eux est porteur de nuances.

Les acteurs des politiques patrimoniales se sont multipliés accroissant les conflits potentiels autour de la ressource patrimoine. L'incapacité des pouvoirs publics à répondre seuls aux enjeux de la réhabilitation et la volonté de ceux-ci d'accroître l'efficacité de leurs interventions, les amène à entrer en relation avec ces nouveaux acteurs dans un cadre de négociation plus ou moins souple entendu sous la notion désormais usuelle de « gouvernance urbaine ». Partenariat, co-décision, contractualisation sont quelques uns des termes qui guident l'élaboration des politiques publiques en général et des politiques de réhabilitation des centres historiques en particulier. La gouvernance locale entend associer les partenaires publics et privés dans une communauté d'intérêts tout en impliquant les acteurs directement concernés, à savoir la population.

Cette notion de gouvernance locale est séduisante dans la mesure où elle sous-tend l'association de l'ensemble des acteurs dans une démarche concertée afin de permettre la construction progressive d'un consensus. Cependant, dans les relations entre les trois pôles que sont le secteur public, le privé et la société civile, la belle intention exprimée par la gouvernance urbaine reste souvent à l'état de principe notamment en ce qui concerne la participation effective des habitants. Ainsi, si « l'injonction à la participation des habitants a été constante au fil des années (...), elle ne s'est pas vraiment traduite dans les faits par la possibilité, pour les habitants des quartiers, d'avoir prise sur la gestion de l'environnement » (BARON, 2003). Là où le secteur privé parvient à influencer de son poids économique sur les décisions prises localement, la société civile n'a d'opportunité que d'être informée, au mieux consultée, et donc maintenue à l'écart des décisions. Il convient de s'interroger sur la réticence des pouvoirs publics d'aller plus loin dans la démocratie locale. La gouvernance peut être vécue alors seulement comme un moyen de lever les entraves au Marché. Or, la gestion des centres historiques, par la charge identitaire qu'elle comporte, par sa dimension éminemment sociale, ou encore par la demande de patrimoine qui la motive, ne peut se faire sans la participation effective des habitants. « Le débat public est nécessaire et les politiques de patrimonialisation ne peuvent répondre qu'aux seuls gardiens du temple » (BEAUDET, 1998) car « la préservation de la ville ancienne ne peut se faire que si cette valeur est partagée par tout le monde à travers la diffusion et la reconnaissance d'une culture de ville » (INGALLINA, 2001). Les politiques patrimoniales touchent à des intérêts établis, parfois contradictoires. Elles doivent par ailleurs affronter un certain nombre d'effets pervers difficiles à prévoir du fait précisément de la complexité de l'intervention.

La participation des habitants, la démocratie participative, la société civile sont des notions largement usitées depuis quelques années et entrent dans le cadre législatif de certains pays européens. Il convient de s'interroger sur leur pertinence effective ? Suffit-il d'appeler à la participation pour qu'elle se manifeste concrètement et efficacement ? Cet appel à la participation est-il lui-même totalement désintéressé ? L'analyse a un versant politique fort car elle interroge le rôle du pouvoir local. Celui-ci raisonne en terme de coûts/avantages et on peut se demander si l'intrusion dans les rouages du pouvoir local de la société civile est un jeu à somme positive pour celui-ci. Quelles relations avec la société urbaine l'autorité locale entend-elle instaurer en faisant la promotion et en actant en faveur de la participation des citoyens ? S'il est reconnu, en théorie, que la participation des habitants et les politiques de réhabilitation peuvent s'unir en un mariage de raison, les modalités pratiques de cette union restent à définir afin qu'elle soit porteuse de résultats probants en faveur des centres historiques.

Afin d'apporter une réponse à ces interrogations, deux expériences de participation citoyenne dans les projets de réhabilitation urbaine seront analysées. D'une part, Grenade, en Andalousie où sera analysé le quartier de l'Albaicin inscrit sur la liste du Patrimoine Mondial de l'Unesco. D'autre part, Tolède, capitale de la communauté autonome de Castilla-la-Mancha.

Mots clés : réhabilitation urbaine / centres historiques / gouvernance urbaine / acteurs / participation citoyenne.

I - Concurrence urbaine et renouveau des centres historiques : un mariage de circonstance.

Il n'est pas inintéressant de prendre de la hauteur, d'élargir la focale d'analyse pour comprendre un certain nombre d'évolutions en cours dans le domaine de l'urbanisme afin de donner un sens global, un cadre d'analyse à ce qui s'observe localement et concrètement. Le phénomène de mondialisation s'est accéléré depuis le milieu des années 80 en corollaire de la crise économique. Il n'est pas nouveau, loin de là. On peut le faire remonter à la route des Indes. Ce qui s'impose comme une nouvelle donne est la mobilité des entreprises, des capitaux et, en conséquence, des personnes. L'enjeu pour une collectivité, pour une ville est de capter ces flux. La nécessité est d'autant plus impérieuse dans un contexte de crise économique. Les villes s'imposent comme les acteurs centraux de la globalisation parce qu'elles sont les points nodaux d'attraction des capitaux internationaux et parce que c'est en ces lieux que s'expérimentent les nouvelles dynamiques sociales. Parallèlement, le recul sensible de l'Etat providence laisse une marge de manœuvre accrue à l'acteur ville dans l'élaboration de stratégies. Cette conjonction d'éléments constitue la base de l'effervescence qui agite actuellement les politiques urbaines. De nouveaux termes, pour certains empruntés au monde de l'entreprise, sont apparus. Dans la quête identitaire et la recherche d'avantages comparatifs, les centres historiques deviennent des éléments centraux de ces politiques urbaines par la plus-value indéniable qu'ils peuvent leur apporter.

L'objet de cette première partie est de donner les bases du contexte urbain actuel et de voir dans quelle mesure les centres historiques s'insèrent dans le nouvel urbanisme successeur de l'urbanisme moderne. Nous verrons que la question des acteurs est indissociable des approches renouvelées de l'urbanisme, ce qui constituera l'entrée dans la seconde partie dédiée à la question de la gouvernance urbaine.

I.A. La ville, « organe » cristallisateur de la globalisation.

I.A.1. La ville, tête de pont des phénomènes mondiaux.

Déjà Christaller, au début du XX^{ème} siècle énonce la théorie des lieux centraux. La ville est pourvoyeuse de biens et services, elle concentre les activités et, par conséquent, attire. Chaque lieu central a une aire d'influence périphérique. Les Hommes se sont regroupés

dans les villes afin de réaliser des économies d'échelle¹ : la ville est un bassin de main-d'œuvre mais aussi et surtout un marché. La concentration des activités permet de réduire les coûts de transport, très élevés à l'époque.

Aujourd'hui, les métropoles ne sont plus autocentrées mais forment des nœuds de connexion importants. Elles sont toujours en connexion avec leur périphérie proche mais aussi avec d'autres grands pôles, d'où l'économie d'archipels au sens de Pierre VELTZ. « Les interdépendances à large rayon deviennent aussi fortes que les interdépendances à court rayon (...). Ainsi se forment des réseaux de flux circulants, caractérisés par deux propriétés essentielles : les relations horizontales (de pôle à pôle) l'emportent sur les relations verticales d'autrefois (de pôle à hinterland) ; leur organisation n'est pas pyramidale ni arborescente mais maillée » (VELTZ, 1997). L'espace s'organise ainsi par rapport à des lignes et à des points. Chaque point est un pôle où s'entrecroisent les communications et les réseaux empruntés par des flux multiples. Les externalités² sont un facteur déterminant de la polarisation. La concurrence moderne met de plus en plus en avant des critères de différenciation entre firmes. En conséquence, les firmes basent leur compétitivité sur la qualité des relations entre les acteurs de la firme, sur les modes plus ou moins informels de coordination, toutes sortes d'externalités sociales. La ville, concentration de matière grise permet d'accroître cette forme de compétitivité. Elle se singularise non seulement par ses ressources passives (marché, main-d'œuvre) mais aussi et surtout par ses ressources construites (organisation des acteurs locaux, politiques locales).

Paradoxalement, la mondialisation, autant qu'elle déstabilise le pouvoir formel de l'Etat, au sein de la ville rend possible une action pour les groupes les moins influents. C'est ce que Saskia SASSEN appelle la « streets politics » (SASSEN, 2003). Naissent des acteurs et des politiques non formalisées. Le manque de pouvoir est une condition dynamique. Sous la logique du pouvoir politico-économique de plus en plus institutionnalisé qui domine nos sociétés, émergent néanmoins des dynamiques sociales qui permettent aux groupes marginalisés et défavorisés de développer des formes diverses de revendication. En conséquence, dans la « ville globale » coexistent les deux pôles extrêmes de la société

¹ En économie, la notion d'économie d'échelle désigne un gain réalisé quand le coût moyen de production diminue suite à l'augmentation de la quantité produite.

² Les externalités : ensemble des effets indirects d'une activité de production ou de consommation sur une autre activité, créant une valeur (ou une nuisance) dont l'appropriation ne fait pas directement l'objet d'un marché.

mondialisée : les capitaux mondiaux et les citoyens marginalisés qui peuvent devenir force sociale en entrant dans des espaces de contestation.

En résumé, la ville, espace complexe et anarchique sous certains aspects, permet de lancer de nouvelles politiques et s'affirme aussi comme un espace stratégique pour le capital mondialisé.

I.A.2. La concurrence, moteur des politiques urbaines.

Les nouveaux concepts de l'urbanisme : l'entrepreneurialisme urbain.

« Nous vivons dans une société qui, depuis quarante ans, a contesté et requestionné la plupart des concepts qui établissent les relations que l'Homme peut avoir avec le monde qui l'entoure » (THOMAS, 1998). L'urbanisme, en tant que « science ou art de la réalisation de villes ou de quartiers urbains, de l'aménagement des espaces urbains » (BRUNET, 1995), et au regard de ce qui a été explicité plus haut, est au premier chef concerné par ces évolutions conceptuelles. On assiste à une montée en puissance des concepts et pratiques de l'ingénierie d'entreprise qui constituent souvent les principes conducteurs pour la réalisation et la gestion des politiques urbaines. Ce croisement avec l'économie est là pour rappeler que les deux disciplines sont affiliées, comme en atteste l'existence de l'économie urbaine. Tout un savoir-faire emprunté à l'économie des organisations est désormais employé pour accroître l'efficacité de l'action publique, qui le plus souvent, est associée à l'initiative privée. Cette approche anglo-saxonne « reconnaît comme un fait que l'aménagement relève d'une action plurielle, parce que dans la ville le système de décision et d'action est multiple et éclaté » (CLAUDE, 2000). Il convient de construire de la coopération entre les acteurs pour les amener à travailler ensemble, d'où la notion de projet urbain, que bien des aménageurs préfèrent désormais à celle d'urbanisme. L'évolution s'est accompagné d'une nouvelle sémantique abondante en urbanisme face à laquelle le non initié pourrait confondre ville et entreprise. Toute politique urbaine devrait ainsi se traduire par une planification stratégique orientée vers les besoins des clients et des consommateurs, appuyée par des opérations de marketing et dont la conduite passe par un management efficace des ressources (LE GALES, 2003). La moindre action peut devenir stratégie.

Cette évolution sémantique peut également être attribuée au succès du paradigme systémique dans les sciences sociales qui consiste à considérer le monde comme un système d'interrelations dont le caractère instable est pourvoyeur d'incertitude. Il s'agit de tenir pour

vrai que ce qui va se passer n'est pas prévisible. Afin de réduire la part d'incertitude et de percer la complexité, le paradigme systémique prône la transversalité, l'appel à des connaissances issues de savoirs différents. Il prône également la définition d'une finalité, qu'on pourrait assimiler à un objectif stratégique qui n'est pas figé mais au contraire flexible. On a là les bases de la planification stratégique, très en vogue dans le domaine de l'urbanisme : transversalité, stratégie et flexibilité. Cette planification stratégique trouve sa concrétisation dans le projet urbain, qui est autant un projet politique qu'économique et social.

I.A.3. La ville acteur : le projet urbain, s'ouvrir à l'extérieur.

« Le PGOU, plus qu'une proposition de planification, est l'expression d'une ambition pour la ville, d'un grand projet pour le futur afin de conforter la place de Caceres comme deuxième ville d'Extrémadoure », tels étaient les propos de Manuel Herrero Sanchez, le coordonnateur de la révision du document de planification urbaine de Caceres³, ville moyenne de 80 000 habitants. La notion de projet urbain apparaît à de nombreux échelons de la hiérarchie urbaine, depuis une ville comme Caceres jusqu'aux métropoles régionales voir européennes que sont Lyon, Barcelone ou Milan. La ville ne veut pas être identifiée comme un espace passif. Le projet urbain lui permet de se démarquer, lui donne une audience qui sera souvent appuyée par un événementiel. A Caceres, il coïncide ainsi avec la candidature de la ville pour devenir capital européenne de la culture en 2016. Bien que ce soit « une notion jamais éclaircie, et c'est son intérêt » (RONCAYOLO, 2000), on peut donner le cadre de définition suivant au projet urbain : « Opérations de politique urbaine qui articulent d'une part un volet prospectif et identitaire (une mobilisation dans le cadre d'une réflexion collective plus ou moins institutionnalisée autour des vocations, des dotations d'une ville et des stratégies de développement économique qui peuvent les valoriser et contribuer au positionnement international d'une ville) et d'autre part un volet opérationnel (une ou plusieurs grandes opérations de transformation urbaine et/ou économique mobilisant une pluralité de ressources et de types d'acteurs et menées selon des méthodes et techniques renouvelées, basées notamment sur le partenariat, la négociation des objectifs et des modes de mise en œuvre, l'itération entre les différentes phases du projet » (PINSON, 2002). Le projet urbain, au vu de cette définition est bien une praxis. La prospective et la connaissance du terrain servent à la formulation d'une stratégie traduite, au fur et à mesure des conjonctures,

³ Le « Plan General de Ordenacion Urbana » de Caceres en Espagne (équivalent du PLU en France) a été présenté en réunion publique le 16 février 2004.

en programmes particuliers. Néanmoins, le versant politique est absent de cette définition. Or, le projet urbain est éminemment politique et ce pour plusieurs raisons (BAUDIN, 2000). Tout d'abord, il est un moyen pour le pouvoir local de représenter des options ou des valeurs, qui sont parfois difficiles à faire figurer, afin de susciter le débat. Le projet urbain est également le moyen de montrer que l'on fait quelque chose et l'ampleur de la réalisation est gage d'un changement de la ville. A propos d'Euralille⁴, Pierre Mauroy déclarait « il faut produire un choc, à partir du projet architectural, donner un véritable coup de poing » (PICARD, 2000). Ici le rôle du discours et de la communication politique autour du projet est essentiel et on entre dans le cadre des prophéties autoréalisatrices. « Une prophétie autoréalisatrice est une assertion qui induit des comportements de nature à la valider » (STAZSAK, 2000). Ainsi, en affichant un optimisme un peu excessif, les autorités locales peuvent parvenir à convaincre du potentiel économique de la ville et attirer certains entrepreneurs renforçant ainsi les atouts affichés qui, du coût, sont réels. Enfin, et surtout, le projet urbain est politique dans la mesure où il pose aux élus la question des formes de relation entre les acteurs et requestionne, par la même, les positions de pouvoir au sein de la ville. En effet, « le projet urbain est un projet d'ouverture, d'évolution des mentalités d'où le partenariat » (INGALLINA, 2001). Chaque acteur est porteur d'un intérêt, est investi d'un champ de compétence (et donc de pouvoir). Par conséquent, leur mise en relation au sein d'une action collective se révèle indissociable des rapports de négociation. Le projet urbain s'impose donc autant comme un outil opérationnel que comme un élément redéfinissant les relations de pouvoir au sein de la ville.

Synthèse

L'urbanisme connaît de profondes transformations, Yves CHALAS nous parle ainsi de la « ville émergente », qui part d'un double constat de transformation profonde de la ville et d'une inadéquation préoccupante des outils d'urbanisme (CHALAS, 1998). François ASHER (2003), entre dans le détail de cette transformation, ce qui le conduit à identifier le passage d'un urbanisme moderne à un « méta-urbanisme », le « méta-urbanisme » allant au-delà de la modernité simple. Il est, en tout cas la manifestation d'une révolution urbaine qui n'en est qu'à ces débuts. L'enjeu principal de cette révolution urbaine, est de concevoir des développements urbains et des réaffectations d'usage de telle sorte que les villes s'inscrivent dans les nouvelles dynamiques sociétales. Quelles sont ces nouvelles dynamiques ? Elles

⁴ A la fin de l'année 1986, la municipalité de Lille obtient le passage du TGV à Lille et l'installation de la gare au centre-ville sur des terrains militaires déclassés. Le projet Euralille vise à la mise en valeur de ce quartier désormais stratégiquement situé au regard des flux ferroviaires vers l'Europe du Nord (Belgique et Angleterre).

englobent l'individuation croissante des habitants des villes (autonomie croissante des individus), le changement des formes de solidarité urbaine mais aussi l'émergence d'une société du risque face à la montée des incertitudes (le futur ressemble moins que jamais au passé, les gens ont besoin de repères). La réponse à cet enjeu passe par un certain nombre de changements :

- de la planification urbaine au management stratégique urbain. Il s'agit non plus de diminuer les incertitudes mais plutôt de composer avec et à jouer avec elles,
- des règles exigencielles aux règles performanciennes. Les notions de zonage, de densité, de hauteur disparaissent au profit de la définition d'objectifs souples qui ne préjugent pas des moyens à mobiliser,
- de la spécialisation spatiale à la complexité. Les territoires sont fonctionnellement complexes, ce qui nécessite variabilité, flexibilité et réactivité,
- de l'équipement collectif aux équipements et services individualisés. Il convient de penser les équipements publics en fonction de l'individualisation, c'est le concept marketing du « one-to-one ».
- modification du partage public/privé.
- de l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural. Il n'existe plus d'intérêt général unique. C'est moins la nature de l'intérêt qui le rend général que le processus de consultation, de négociation et de compromis qui, lui, est capable de le rendre général.
- des régulations organisatrices aux régulations coordinatrices. La nature de l'intervention publique est davantage de coordonner que d'organiser,
- du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. On observe des groupes sociaux diversifiés, des individus multi-appartenants, des territoires socialement et spatialement hétérogènes, une vie associative proliférante mais éphémère, un affaiblissement des médiateurs-cadres (curés, instituteurs, vieux commerçants...). Au sein de la ville, les décisions publiques ne peuvent donc plus se prendre suivant la même forme.

Cette révolution urbaine décrite par François Asher fait suite aux autres révolutions urbaines qui ont amené la ville à sortir de ses fortifications, à se conformer aux règles hygiénistes du XIX^{ème} siècle puis fonctionnalistes au milieu du XX^{ème}. Tout cela pour démontrer que « la ville n'est pas reproduction à l'identique. Elle n'est pas tautologique, bégayante et immobile. Elle est historique précisément. Elle est invention ou réinvention permanente (...) » (CHALAS, 1998).

I.B – Le centre historique, une ressource réinventée

Après l'exposé de cette vision entrepreneuriale de la ville, on est tenté de se demander quel rôle peuvent bien jouer les centres historiques dans le développement urbain. Souvent sont stigmatisés les problèmes de transport en leur sein, leur structure héritée de la période où les déplacements s'effectuaient à pied n'étant pas adaptée aux exigences du tout automobile. La citation d'Yves CHALAS permet d'ajouter l'ingrédient de l'historicité à cette vision entrepreneuriale. Les centres historiques sont l'objet d'un grand engouement. La composition socio-professionnelle de leurs habitants se modifie par le haut produisant dans beaucoup de cas un phénomène de gentrification. La ville patrimoine est mise en scène, éclairée, toilettée. On lui consacre des plans lumière, on la piétonnise, lui adaptant un mobilier urbain noble. La ville se remplit des signes internationaux de l'urbanisme, allant jusqu'à la banalisation patrimoniale (CHOAY, 1992). Le centre historique apporte un certain nombre de plus-values. La globalisation a un pendant qui est la recherche d'identité par une population en demande d'ancrage, par des villes en quête de spécificité. Elle a un autre pendant qui est celui du développement touristique. On entrevoit là le potentiel des centres historiques qui s'imposent réellement comme une ressource pour la ville. En tant que ressource, il cristallise un certain nombre d'intérêts d'acteurs, acteurs qui se sont multipliés avec la double évolution conceptuelle de patrimoine et de conservation – réhabilitation. Il sera mis en évidence essentiellement ici le lien entre le renouveau des centres historiques et l'explosion du nombre d'acteurs qui l'accompagne.

I.B.1 De l'abandon à l'espace de projet : évolutions conceptuelles.

Le contexte d'après guerre en Europe est celui de la reconstruction, de l'impérieuse nécessité de répondre à une demande de logement très largement insatisfaite. Les centres historiques, vétustes, insalubres et inadaptés aux standards de la vie moderne, et notamment à l'automobile, sont au mieux abandonnés, au pire voués à la démolition. La loi du 7 août 1957 prévoit en France la résorption des 450 000 taudis recensés en 1954, parmi lesquels beaucoup se trouvent dans les centres historiques. Un plan municipal de 1960 prévoyait à Lyon la construction d'un vaste boulevard au milieu du quartier Saint-Jean tandis qu'à Tours, le secteur de Plumereau devait être l'objet d'un vaste programme de rénovation urbaine. En Espagne, le mécanisme de la « ruine légale » autorisait les propriétaires, jusqu'au milieu des années 70, à détruire leur patrimoine lorsque l'édifice présentait un risque pour la sécurité

publique ou lorsque le coût de sa réhabilitation était supérieur à 50% de sa valeur. Compte tenu des perspectives lucratives liées à la construction d'un nouveau bâtiment, la « ruine légale » était devenue une stratégie économique rentable pour les propriétaires. Toujours en Espagne, des mesures louables au niveau social se sont avérées catastrophiques pour la préservation des centres historiques. Ainsi, la loi sur les loyers, sortie sous Franco en 1956, congelait le montant de ceux-ci jusqu'aux années 80 afin d'éviter les tensions spéculatives. Avec l'augmentation du niveau de vie a commencé un cycle d'abandon dans la mesure où les propriétaires ne pouvaient plus trouver, dans la rente constituée du loyer, la ressource nécessaire pour entretenir leur patrimoine bâti.

Le tournant dans la prise en compte du patrimoine intervient dans les années 60, tout d'abord avec la mobilisation internationale autour de la protection du temple d'Abou Simbel menacé par la construction du barrage d'Assouan. Ensuite, avec la Conférence de Venise en 1964. Se sont rassemblés architectes, urbanistes, ingénieurs pour réfléchir aux politiques de gestion à mettre en œuvre dans les centres historiques. Cette rencontre internationale a donné lieu à une charte qui affirme clairement en introduction que « les monuments sont porteurs d'un message spirituel du passé » et, qu'à ce titre, « l'Humanité, pensant aux générations futures, se reconnaît solidairement responsable de leur conservation », posant là, bien avant la Conférence de Rio, le principe du développement durable. Dans le même sens en 1972, l'Unesco définit le patrimoine comme « l'héritage du passé dont chacun a la possibilité de profiter aujourd'hui mais dont il convient aussi d'assurer la transmission aux générations futures⁵ ». La préoccupation est à la sauvegarde, au maintien des édifices dans leur intégrité physique dans une perspective culturaliste dominante qui exclue tout changement dans l'usage qui en est fait.

La notion de centre historique, en tant qu'ensemble à préserver, apparaît plus tard notamment dans la charte européenne d'Amsterdam en 1975 qui suggère que « le patrimoine architectural européen est formé non seulement des monuments les plus importants mais aussi par les ensembles qui constituent nos villes anciennes ». La partie se soumet au tout. « La partie fait glisser la question de la protection du monument à l'espace désormais pris en compte pour lui-même, comme formant un tout, au delà de la référence à tel ou tel élément

⁵ La Convention de l'Unesco (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) sur le Patrimoine Mondial de 1972 consacre la notion de « Patrimoine de l'humanité ». L'humanité dans son ensemble

qui le compose » (MONTILLET, 1999). Le patrimoine a évolué d'une vision sélective du monument à celle de l'ensemble. Autre évolution, le fil conducteur des actions de réhabilitation n'est plus la seule conservation mais la conservation intégrée. C'est la vision qui structure aujourd'hui l'action sur les centres anciens, la conservation stricto sensu étant considérée pour certains spécialistes du patrimoine comme « éminemment négative dans sa gestion. Son souci de détail élitiste ignore les problèmes sociaux et la pression pourtant bien réelle des forces économiques. Elle ne conduit qu'à la paralysie et, dans beaucoup de cas, accélère les processus qu'elle est censée éviter » (HERNANDEZ GIL, 1993). La conservation, complétée du terme « intégrée », porte son effort simultanément sur la valeur culturelle des édifices et sur leur valeur d'usage et suppose un nouveau rapport au patrimoine. « Le patrimoine est un capital évident et la création un enrichissement nécessaire. En transformant leur rapport d'amour/haine en amitié/critique, on peut élaborer les critères de la confrontation entre création et contexte » (MELISSINOS, 1998 – revue urbanisme entre créé et conservé une amitié critique) Ainsi, on pense adaptation afin de trouver une nouvelle valeur d'usage à un patrimoine qui se doit d'entrer dans la modernité. D'un patrimoine centré sur l'objet on en est venu à un patrimoine mobilisé autour de projets.

Par cette extension du champ de la conservation, les politiques patrimoniales et les politiques urbaines sont alors amenées à se croiser. L'intégration du patrimoine ancien dans la planification urbaine est entendue sous le terme de réhabilitation qui qualifie les procédures visant à la restauration d'immeubles, d'îlots ou de quartiers anciens s'accompagnant de la modernisation des équipements. Sont, par conséquent, imbriqués les enjeux patrimoniaux, économiques et sociaux, « le patrimoine culturel devant être entendu comme un système multidimensionnel et structuré traité dans sa totalité » (HERNANDEZ GIL, 1993). La politique patrimoniale de réhabilitation devient indissociable des politiques menées à l'échelle de la cité dans la mesure où le centre historique n'est plus considéré isolément mais au contraire lié fonctionnellement aux espaces qui l'environnent, la ville dans son ensemble devant être considérée comme un « écosystème patrimonial » (GREFFE, 2000). On pense articulation entre ces espaces hérités et les développements urbains récents.

L'évolution des politiques patrimoniales rapidement décrite ici nous inspire une remarque essentielle dans le cadre de cette recherche sur la gouvernance urbaine. Par leurs

dimensions transversale et multidimensionnelle, les politiques de réhabilitation mobilisent un nombre d'acteurs importants qu'ils soient privés, publics ou associatifs, qu'ils aient un champ de compétence en matière de transport, d'équipements publics, de culture, ou d'économie ou qu'ils aient simplement le statut d'habitant. « Ces nouveaux acteurs du patrimoine ne se contentent pas de le contempler, ils le font vivre, ils en vivent, ils l'habitent » (BEGHAIN, 1998). Etant donné la multiplicité de leurs intérêts, le chevauchement de leurs compétences respectives, la compréhension de leur comportement est essentielle. L'analyse de leurs relations introduit les questions essentielles du pouvoir et de la négociation qui conditionnent fortement les politiques urbaines de réhabilitation.

I.B.2 La symbolique du centre, la ville à la recherche d'identité.

Le mouvement de réinvestissement des centres historiques est remarquable sur l'ensemble du continent européen de même qu'en Amérique du Nord. Ce mouvement serait explicable, selon certains auteurs, par l'entrée des sociétés contemporaines dans le postmodernisme (GERMAIN, BEAUDET, 1998), qui cristallise de nouvelles demandes sociales. Le postmodernisme marque le retour de l'attrait des formes anciennes auprès d'habitants désenchantés par l'asocialité de l'architecture et de l'urbanisme modernes, négateurs de toute mémoire. Les centres historiques sont des « hauts lieux censés incarner l'âme d'une ville (...), des espaces saturés de symboles et de significations qui leur confèrent des fonctions occultées par le fonctionnalisme (MONNET, 1993). Agrégation d'éléments patrimoniaux, ils sont des objets transitionnels de « projection affective dont la fonction est de structurer l'identité individuelle par le sentiment d'appartenance à la collectivité » (LE ROUX, 1998). Certains auteurs vont au-delà encore, en précisant qu'ils « conjurent les incertitudes et les anxiétés d'une société qui ne peut maîtriser ses transformations » (CHOAY, 1992). La décomposition des grandes doctrines idéologiques, basées sur le progrès et la rationalité, laisse place à un désarroi face auquel les individus prennent le local pour référent. S'expriment de nouvelles attentes puisque le reste de l'univers nous échappe. Le centre historique est donc en phase avec la recherche d'identité manifestée par les sociétés contemporaines. Le monument a trois dimensions : « il est source d'histoire, il est création artistique, il représente le temps écoulé » (RIEGL, 1984). Source d'histoire, le monument et, plus généralement l'ensemble monumental, enseigne aux hommes leur passé, de manière plus concrète que par les livres. Création artistique, il permet à chacun de nous de se construire une histoire de l'art. La troisième dimension, celle du temps écoulé, est la plus intéressante. La

remémoration que l'ensemble historique suscite, met en évidence un cheminement commun qui permet l'élaboration d'une conscience commune, ce que certains appellent « culture de ville » (INGALLINA, 2001 ; MELISSINOS, 1998). Des témoignages du passé auront ainsi une valeur sociale même si leur apport esthétique ou artistique est limité⁶. Cette valeur est en adéquation avec une demande sociale d'ancrage très prégnante qui s'inscrit en corollaire du mouvement de mondialisation négateur des spécificités locales. La ville ancienne, par sa permanence, est une valeur refuge, un élément de différenciation qui permet à la ville dans son ensemble de faire valoir sa spécificité.

Spécificité, cette notion est une notion clé du marketing territorial. Les villes, placées dans le contexte de concurrence précédemment décrit, cherchent à mettre en valeur leurs « avantages comparatifs », pour reprendre le concept de Ricardo. La réhabilitation du centre historique est une composante stratégique de leur positionnement marketing. Elle apporte une plus-value incontestable au pouvoir local en place et ce, à double titre. D'une part, en interne,



Images 1 et 2. Affiches vantant l'obtention du label Patrimoine Mondial à Lyon
Source : internet

elle répond à la demande sociale d'ancrage exprimée par la population et bonifie ainsi aux yeux de celle-ci l'action de la municipalité. D'autre part, vis-à-vis de l'extérieur, elle constitue un moyen privilégié de communiquer autour de l'historicité et du cadre de vie que peut offrir la ville aux investisseurs et à la population qu'elle souhaite attirer. L'obtention d'un signe de

⁶ Cette évolution dans la considération du patrimoine est repérable dans les critères d'inscription d'une ville au patrimoine mondial retenus par l'Unesco. Un des critères à Edimbourg et à Lyon, inscrites respectivement en 1995 et 1997, était le suivant : « Le site urbain demeure un lieu vivant de la cité et un témoignage très original de continuité entre la vie humaine, spirituelle et matérielle ».

reconnaissance internationale tel le label Patrimoine Mondial délivré par l'Unesco⁷ peut s'inscrire dans cette visée marketing et ce d'autant plus qu'il est attribué avec parcimonie. A ce sujet, l'action de la municipalité de Lyon est intéressante. Dès le départ, en 1995, la mairie a appuyé la proposition émanant de l'association Renaissance du Vieux Lyon (RVL) de candidater à l'obtention de ce label prestigieux. Elle a ainsi constitué un comité de pilotage élargit à un ensemble d'acteurs de l'économie, de la culture, du patrimoine et du tourisme. La synergie consensuelle créée autour du projet a été payante puisque l'Unesco a retenu la candidature de Lyon en 1998. La ville a alors développé une campagne de promotion d'envergure sur le thème « Lyon, patrimoine mondial ». Le slogan « Ici, l'avenir a une histoire » (Illustration 1) donne au centre historique un rôle de trait d'union entre le passé et l'avenir, le second puisant ses leviers de développement dans la richesse du premier. Il est un « capital de vie », source de création comme en témoigne la mise en scène iconographique de la rénovation de l'Opéra Garnier (Illustration 2). Il est clair ici que « la réanimation programmée du passé est le ressort principal de la création postmoderne » (GRUNZINSKI, 1988). La notion de « capital » insiste sur l'aspect « ressource » du centre historique, ce qui n'est pas sans rappeler l'évolution sémantique des termes de l'urbanisme de plus en plus influencés par le monde de l'économie.

Les politiques de réhabilitation, dans leur quête identitaire, semblent donc osciller entre deux conceptions diamétralement opposées et extrêmes du patrimoine (GERMAIN, 1998). La première est celle du patrimoine d'enracinement qui fait du patrimoine un refuge et amène au repli sur soi. La seconde est celle du patrimoine de distinction au service d'une politique d'image de marque qui s'adresse à l'élite bénéficiaire de l'économie migrante. La grande difficulté des politiques de réhabilitation réside sans nul doute dans la recherche d'un équilibre entre ces deux pôles. Entre la réponse aux demandes endogènes exprimées par les locaux et la politique de séduction destinée à attirer les investisseurs, touristes, et nouvelle population, l'enjeu consiste à construire une identité de ville dans laquelle les habitants se reconnaissent afin de remporter leur adhésion. « Les ensembles historiques participent à la création d'une carte mentale qui peut empêcher la désidentification de l'Homme urbain avec son milieu » (HERNANDEZ GIL, 1993). C'est sans doute ce qu'a compris la municipalité de Bologne en Italie lorsqu'elle a réorienté, au début des années 90, sa politique culturelle conçue alors à partir du potentiel touristique et donc en réponse des demandes exogènes. Face

⁷ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

aux problèmes de contestation, d'identification et d'intégration des jeunes, l'offre culturelle de la municipalité s'est élargie à la satisfaction de consommations plus locales.

Le centre historique, à la fois image « de la ville » à destination des investisseurs et image « pour la ville » et ses habitants apparaît comme un élément charnière de la contradiction des villes contemporaines entre concurrence et politique sociale. « D'une part la logique de compétition entre les villes constitue une contrainte qui a conduit au développement de politiques ayant pour objet le développement économique (...). Mais au même moment, les villes doivent faire face à des phénomènes d'exclusion sociale (...) » (LE GALES, 1995). Le centre historique, en tant que potentiel de résolution de cette contradiction s'impose réellement comme un enjeu de pouvoir ce qui nous amène à dire qu'« une réflexion sur le centre-ville et la centralité est inévitablement une réflexion sur la territorialisation des pouvoirs » (MONNET, 1993). De là les enjeux de gouvernance que nous aborderons en seconde partie.

I.B.3 Le centre historique, un potentiel économique

Le coup de projecteur porté sur les centres historiques n'est pas uniquement philanthropique. Il a bien une finalité économique au-delà des enjeux identitaires. Comme exposé précédemment, l'intérêt qu'a l'acteur public à intervenir sur le centre historique est multiple. L'interventionnisme public peut permettre de forger une identité de ville à la fois en interne et communicable à l'extérieur, il peut permettre également l'arrivée d'une nouvelle population qui sera demandeuse de services et de commerces et stimuler le tourisme local. Cet intérêt multiple légitime les politiques de réhabilitation puisque, étant un jeu forcément à somme positive pour le pouvoir local, elles ne comportent pas trop de risques électoraux. L'amélioration du cadre de vie, la mise en valeur de l'historicité dans ces quartiers centraux amène à leur redécouverte, à leur réappropriation. La réhabilitation suscite l'intérêt. Par son intermédiaire, c'est l'image du quartier, avant celle de la ville, qui change. L'acteur public cherche le plus souvent à susciter l'initiative privée, à être l'incubateur d'un réinvestissement économique du quartier qui permettra de poursuivre les efforts de réhabilitation qu'il a engagé. Ce réinvestissement économique intéresse plus particulièrement trois secteurs : le tourisme, le logement et le commerce.

Le patrimoine, pour réemployer une formule critique de Françoise CHOAY, est passé d'un statut de « culte en industrie » et ce pour plusieurs raisons. Il est vrai que l'érosion de la valeur travail dans les sociétés postmodernes s'est manifestée par l'accroissement constant des temps de loisir. Le tourisme a trouvé là un gisement de croissance énorme. Par ailleurs, la démocratisation du savoir a sensibilisé la population aux valeurs du patrimoine et l'a orientée vers le tourisme culturel quelque fois en rupture, quelque fois en complément, du traditionnel tourisme balnéaire ou de montagne. Enfin, l'expansion typologique du patrimoine historique contribue à ce que l'architecture populaire, et non plus seulement les grands monuments, attire l'attention. Les centres historiques ont désormais un double statut : ils sont à la fois une « œuvre dispensatrice de savoir et de plaisir » et « un produit culturel fabriqué en vue de sa consommation » (CHOAY, 1992). Leur adéquation à la demande exprimée par le secteur touristique fait d'eux une valeur économique parfois davantage qu'une valeur d'usage. Les tour-opérateurs et les entrepreneurs du tourisme ont trouvé dans le patrimoine « un bon filon exploitable pour l'expansion du tourisme urbain/culturel, le plus rentable de l'éventail étoffé des nouvelles offres touristiques. Il existe, par conséquent, la conviction politique-entreprise que le binôme patrimoine=tourisme est symbiotique et s'avère être une cohabitation opportune » (CAMPESINO FERNANDEZ, 1997). Le patrimoine n'est pas seulement dédié à la contemplation, car son entretien implique des efforts financiers de la part de la collectivité. Il doit par conséquent être une source de revenus. On attend également de l'achat initial de services patrimoniaux qu'il permette de générer un certain nombre de dépenses associées pour le logement, la restauration, les souvenirs. Néanmoins, cette vision quelque peu utilitariste des centres historiques souffre de quelques externalités négatives qui remettent en cause la survie même du patrimoine. Les sites ne peuvent pas accueillir inlassablement des milliers de visiteurs. Se pose ainsi le problème de leur capacité de charge. L'accroissement substantiel de leur fréquentation induit l'accélération du rythme de restauration et donc la réduction de la durée de vie et de l'authenticité du bâti (CHOAY, 1992). Ce tourisme massificateur rend difficile l'accès à l'histoire du lieu, à son interprétation architecturale. Par ailleurs, il réclame des aménagements logistiques importants afin d'accueillir le flot de visiteurs, amenant à une banalisation des réalisations urbaines et souvent à des conflits d'usage avec les résidents. Le corollaire est souvent la piétonisation, la restauration des façades qui visent à la création d'une ambiance. Les touristes ne restent que très peu de temps sur le site et « rien ne garantit que le partage de la valeur ajoutée profitera plus aux agents locaux qu'à ceux qui organisent la filière « tourisme-loisir-voyage » (GREFFE, 2000). On ne peut pas stigmatiser la démocratisation de l'accès aux valeurs culturelles. Cependant elle s'accompagne, on le voit ici, d'une

massification non seulement non viable à long terme mais aussi peu pourvoyeuse de revenus dans l'immédiat. C'est dans ce contexte qu'a été rédigée la Charte de Mexico en 1999 qui énonce les principes généraux de développement durable du tourisme culturel parmi lesquels le plus important est celui de la répartition plus égale des coûts et bénéfices de la mise en produit du patrimoine. Cette répartition réclame qu'acteurs publics et privés ajustent leurs stratégies et dans ce domaine, les termes de la négociation restent à poser. Certains proposent que les tours opérateurs fassent payer à leurs clients un pourcentage sur le coût du voyage qui serait destiné aux collectivités chargées de la mise en valeur des ensembles historiques. On ne voit pas d'obstacle intellectuel à la mise en vigueur de cette mesure au moins dans les villes inscrites au Patrimoine Mondial dans la mesure où leur préservation incombe à l'ensemble de l'humanité et que, évidemment, chaque visiteur est représentant de cette humanité.

Le patrimoine est devenu une valeur économique y compris pour les acteurs du logement, donnant lieu au phénomène de gentrification observable dans de nombreux centres historiques. La gentrification désigne l'occupation résidentielle des centres urbains de la part d'une classe sociale élevée induisant un changement de la composition sociale des quartiers. « La préoccupation progressiste pour le maintien des habitants traditionnels se révèle dans la majorité des cas incompatible avec la pratique conservatrice de réhabilitation physique, de revitalisation fonctionnelle et d'amélioration de l'environnement urbain. Cela se traduit par le départ des anciens résidents et l'arrivée de nouveaux usagers appartenant à un spectre social plus élevé » (CAMPESINO, 1998). L'évincement des plus modestes s'opère par le haut dans la mesure où les prix de l'immobilier s'envolent. L'évolution du quartier de la Raval à Barcelone est symptomatique de ce processus (SARGATAL, 2001). Il se situe non loin du nouveau Musée d'Art Contemporain de Barcelone (MACBA). De nombreux appartements ont été agrandis par l'union de deux anciens logements dont l'intérieur a entièrement été rénové par des promoteurs de la construction lesquels les ont ensuite proposé au marché immobilier. Cáceres connaît actuellement le même phénomène. Les grandes demeures du centre ancien sont rachetées par les promoteurs immobiliers, réhabilitées, divisées et revendues en plusieurs appartements⁸. La rapidité et l'antériorité du phénomène sont variables suivant les villes et les quartiers. Un élément explicatif primordial tien dans la notion de « patrimoine de position » (GERMAIN, 1998). Un milieu patrimonial doit ainsi

⁸ « El Periodico de Extremadura » a ainsi consacré trois articles sur ce phénomène en l'espace de quinze jours : « Crece la demanda por adquirir viviendas en el centro historico » (11/02/2004), « Gentrification a la cacerena » (2/02/2004), « La rehabilitacion de casas del casco monumental se triplica en cinco anos » (28/01/2004).

présenter un intérêt intrinsèque certain mais aussi et surtout une position avantageuse au regard de la « structure d'agglomération ». Les formes de l'établissement humain acquièrent un sens grâce à l'étude de leur position et de leur colocalisation. Nul doute que le quartier de la Raval a bénéficié de l'arrivée du musée d'art contemporain et de la proximité de la Rambla⁹ de même que ce qui se passe à Cáceres pourrait, avec beaucoup de précaution, être lié à l'anticipation des promoteurs après la confirmation du passage du train à grande vitesse Madrid - Lisbonne dans la ville Patrimoine Mondial d'ici quelques années.

Le troisième secteur évoqué ici est celui du commerce. Nous l'évoquons ici dans la mesure où son évolution dépend en partie des secteurs mentionnés plus haut et n'est autre que le reflet de leurs mutations. La première chose que l'on remarque dans les centres historiques est la floraison de boutiques de souvenirs qui participent désormais de l'ambiance visuelle habituelle des hauts lieux touristiques. Plus structurellement, on assiste dans de nombreux centres historiques à un changement du type de commerces, et certains auteurs vont même jusqu'à parler de « gentrification commerciale » (LOZANO, 1998). Ainsi le quartier de Los Sapos¹⁰ à Puebla (Mexique) a vu ouvrir en 1995, en l'espace de deux mois, une dizaine de bars qui ont changé la spécialisation fonctionnelle traditionnelle basée autour du commerce



Image 3. Maison traditionnelle réhabilitée – quartier de Los Sapos à Puebla.
Source : photo personnelle.

d'antiquités et de l'artisanat de meubles. Ce phénomène de gentrification commerciale fait suite, ou est suscité, par la piétonisation des centres historiques censée humaniser l'urbanisme par la redécouverte de la ville par elle-même. Mais dans un espace central limité spatialement, fortement revalorisé par la fermeture du trafic automobile, présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de locaux commerciaux, la rente de situation

urbaine s'élève et favorise une nette sélection négative. Sous la pression immobilière, le petit commerce de quartier disparaît au profit d'activités à plus haute valeur ajoutée (parfumeries, cafés d'ambiance, bijouteries, antiquités...) ou au profit des grandes chaînes de magasins qui réinvestissent depuis peu dans les centres-villes. Le problème principal de ce phénomène est

⁹ La Rambla est l'avenue centrale principale de Barcelone.

¹⁰ Le quartier de Los Sapos est la zone la plus touristique de la ville de Puebla, quatrième agglomération du Mexique.

la tertiarisation abusive de ces espaces et son corollaire qui est la diminution de leur vocation résidentielle.



Images 4, 5, 6.. Cafés d'ambiance dans la même rue du Vieux Caceres.
Source : photos personnelles.

Synthèse.

Le centre historique ces dernières décennies est donc devenu le lieu privilégié du réinvestissement de la ville par elle-même. On peut même se demander s'il n'est pas le nouveau « pôle de croissance » de nos villes. Au sens de François PERROUX, la croissance polarisée est une croissance tirée par un pôle moteur entraînant l'espace environnant par diffusion du progrès, des techniques, des savoirs, etc., l'entreprise de grande taille pouvant constituer un tel pôle. Les similitudes peuvent être trouvées avec l'analyse de PERROUX bien qu'elle s'applique à un domaine bien différent qui est celui du développement régional et qu'elle soit considérée comme obsolète. Les centres historiques sont des espaces sédimentés, complexes et, par conséquent, laboratoires des politiques urbaines car on n'agit pas sur un espace vierge. Savoirs et techniques sont mobilisés. Par ailleurs, les acteurs, politiques notamment, font des espaces centraux des pôles de développement par leur insertion dans les stratégies d'agglomération. Le centre historique n'est plus une charge mais une ressource à faire valoir en essayant de concilier son attrait touristique avec le développement des fonctions urbaines traditionnelles (habitat, commerce, loisirs...) en son sein. Le lien avec les espaces environnants est essentiel car le centre historique n'est pas un isolat, sa réhabilitation réinterroge la planification urbaine à l'échelle de la ville. Il est l'espace multifonctionnel par excellence dans la mesure où sur une unité spatiale réduite on trouve divers usages. C'est cela la définition même d'une ville : « une ville, c'est le maximum de réalités sociales dans le minimum d'étendue (...). Pour la ville, la densité n'est pas seulement une bonne idée logistique, sociale ou écologique : c'est le sens, l'esprit et la loi de l'urbanité » (LEVY, 2000). Autrement dit, le centre historique : laboratoire du développement durable et esprit de l'urbanisme ?

Assurément, le centre historique est un laboratoire social. L'explosion patrimoniale à laquelle on assiste aujourd'hui est à lier à la compression de la temporalité. On étend le qualificatif « patrimoine » à presque toutes les formes du cadre bâti. Un cadre bâti peut être considéré comme patrimoine même s'il n'a qu'un siècle. A la Renaissance, on ne considérait comme patrimoine que ce qui était issu de l'Antiquité. Désormais, la modernité de ce siècle accède au statut de patrimoine. L'explosion patrimoniale est à lier également à la multiplication des acteurs du patrimoine. « L'Etat, débordé par l'explosion patrimoniale, (...) songe plus ou moins consciemment à écarter les modes de protection régaliens au profit d'une politique de labellisation qui lui paraît dépourvue de contraintes et de responsabilités » (LENIAUD, 1992). L'Etat appelle d'autres intervenants à sa rescousse. On a de nouveaux acteurs donc de nouveaux critères d'appropriation et, en conséquence, de nombreuses transactions sociales¹¹ qui se jouent entre de multiples protagonistes publics, privés et sociaux.

II. Logiques d'acteurs et structuration du pouvoir urbain.

Au travers de l'exposé des facettes du nouvel urbanisme et du renouveau des centres historiques, deux phénomènes intimement liés, on a entrevu la problématique des acteurs en mentionnant qu'ils étaient sans cesse plus nombreux et plus différenciés et ce, du fait des nouvelles demandes sociales et des réinvestissements économiques qui se font jours dans les quartiers anciens. Il est important désormais d'entrer davantage en profondeur dans cette notion centrale de l'acteur. Dans un livre intitulé « Les acteurs, ces oubliés du territoire », les auteurs affirment, de manière forte, que « le territoire est une scène où se jouent des représentations en plusieurs actes ; l'acteur y est donc omniprésent » (GUMUCHIAN, GRASSET, LAJARGE et ROUX, 2003). L'acteur est le centre de la construction territoriale. Les processus de négociation entre ces acteurs sont, sans conteste, les déterminants essentiels de l'action publique urbaine. Le changement profond des rapports de pouvoirs entre partenaires publics, privés et citoyens depuis quelques décennies a fait apparaître le concept nouveau de gouvernance urbaine.

Cette seconde partie s'attachera à définir le concept de gouvernance urbaine, ainsi que ses enjeux, sous l'angle des rapports de pouvoir et de négociation qu'elle renferme. Cela nous

¹¹ Les transactions sociales sont des situations d'interactions mettant en rapport des acteurs autonomes face à une action organisée. Ajustements successifs.

permettra ensuite d'entrer dans la problématique de la participation citoyenne en tant que point d'approche de la gouvernance urbaine.

II.A - La difficulté d'une analyse en termes d'acteurs.

L'acteur est un « actant pourvu d'une intériorité subjective, d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome et d'une compétence énonciative » (LEVY, LUSSAULT, 2003). Partant de cette définition, on peut anticiper les difficultés méthodologiques d'une analyse en termes d'acteurs. Chaque action a un sens, une rationalité qu'il convient de saisir en évitant les obstacles posés par le discours de l'acteur et tout en maîtrisant le contexte dans lequel celui-ci se meut. « La différence dans les résultats recherchés et obtenus provient de la volonté politique des acteurs, volonté souvent affichée, mais souvent aussi, plus symbolique qu'effective » (DEBUYST, 2001).

L'acteur agit en effet en fonction d'au moins deux types d'intérêts : ceux de l'institution qu'il représente et pour laquelle il agit et ses intérêts particuliers. La sociologie des organisations, suivant la démarche de l'individualisme méthodologique, a mis en lumière cette dialectique particulière au travers du concept de « rationalité limitée ». L'agent, l'acteur est mis au centre d'un système d'organisation (CROZIER, 1964). Il ne choisit pas au hasard, ses choix dépendent certes de ses valeurs mais aussi de la manière dont il perçoit la situation et des moyens dont il dispose pour en tirer parti. Chaque agent a sa stratégie personnelle, joue son propre jeu dans le cadre du système d'action dont il fait partie et cherche à développer l'étendue de la zone placée sous sa responsabilité. C'est cette quête de pouvoir, cette « rationalité limitée » qui détermine les stratégies au sein des organisations et régissent tous les rapports humains à l'intérieur de celles-ci. Là réside un postulat important de l'ouvrage de Michel CROZIER : la lutte pour le pouvoir domine le jeu des rapports humains au sein d'une organisation. Ceci explique que la perception des objectifs soit différente chez les uns et chez les autres.

Au niveau méthodologique, analyser les choix d'action de l'acteur et les discours qui les accompagnent suppose d'identifier comment se croisent ses intérêts et ceux de l'organisation. Or dans la justification de ses choix qu'il nous fournit au travers de l'enquête, l'acteur modifie la réalité de l'action afin de préserver l'institution qu'il représente. Par ailleurs, entretenir un certain flou ou incertitude dans les explications fournies est un moyen

de maintenir une distance vitale entre le dit et le réel car le fait d'investiguer lui apparaît, a priori, comme quelque chose de négatif. L'investigation révèle les choses et suscite parfois une remise en cause personnelle. En conséquence, le discours de l'acteur est forcément subjectif et partial et on entre dans la problématique du « qui croire ». Le problème est d'autant plus aigu que l'on retrouve les acteurs au départ des actions, dans la finalité des actions mais aussi avec ou contre les actions et enfin que ces acteurs cheminent, évoluent en cours d'action.

La complexité de l'acteur s'accroît lorsqu'il appartient à plusieurs groupes qui ont des objectifs différents, parfois opposés, toujours mouvants et partagés entre l'implicite et l'explicite. L'acteur est multi-appartenant, pluriel et mène des actions dans une pluralité de mondes d'expérience. Cela suppose une analyse synchronique des rapports entre acteurs, entre groupes afin de saisir les facteurs explicatifs de l'actualité des comportements au travers de leurs trajectoires passées. « Les hommes en société sont donc d'abord des acteurs qui (inter)agissent et qui pour et par cela organisent leur monde d'action selon trois grands registres : celui de la maîtrise des choses, celui du rapport aux autres, celui du rapport à soi . Cela doit inciter à ne pas considérer l'acte comme une simple procédure mais plutôt à l'étudier dans ses moindres modalités (...)» (FOUCAULT, 2001).

Tendre vers l'objectivité est, bien sûr, ce qui constitue le fil conducteur de la recherche en sciences sociales. Cependant, exposer les facteurs qui contribuent à ce que l'objectivité ne soit qu'utopie est tout aussi fondamental que de prouver en vain que les résultats de recherche ne relèvent d'aucune subjectivité. Une analyse en sciences sociales se base, par essence, sur une matière mouvante, indécise et à plusieurs têtes, que sont les acteurs. Par conséquent, c'est conscient des difficultés exposées précédemment qu'il conviendra d'interpréter les résultats de cette recherche.

II.B – La gouvernance urbaine, jeu de pouvoirs et de négociation.

II.B.1. Définition et enjeux de la gouvernance

La gouvernance désigne les « activités sous-tendues par des objectifs partagés à partir de responsabilités qui peuvent ne pas être formellement prescrites » (ATKINSON, 1998). On

ne trouve pas dans cette définition la notion d'échelle spatiale. On parle en effet aussi bien de gouvernance à l'échelle mondiale, qu'à l'échelle urbaine. Le mot est passe-partout, largement usité comme son concept frère qu'est le développement durable. Le qualificatif « passe partout » n'est pas pour autant négatif, bien au contraire. Le succès d'une notion est souvent inversement proportionnel à la fermeté de sa définition. Le débat est ouvert autour de ce « concept polysémique (...) qui vise la prise en compte des interactions entre les dynamiques transnationales, nationales, et les initiatives locales tout en considérant la porosité croissante entre les sphères du public et du privé » (BARON, 2003). De manière générale, « gouverner » signifie traditionnellement exercer le pouvoir exécutif. Le maire et son conseil municipal gouvernent ainsi la ville. La gouvernance introduit davantage de profondeur à l'analyse. Il s'agit de savoir : Avec qui gouvernent-ils ? Quelles sont les forces économiques et sociales influentes dans la ville ? Comment a lieu la négociation avec ces forces et quel est le processus de prise des décisions ? Dans ce sens, la gouvernance s'attache à expliciter et articuler les trois moments de la décision politique : la préparation, la décision elle-même, l'exécution. Elle va dans le sens d'une « critique de la décision », c'est-à-dire d'une remise en cause de la décision libre qui « majore le moment du choix par rapport aux autres moments qui composent le profil de l'acte volontaire » (SFEZ, 2004). Autrement dit, la décision ne se réduit pas à la décision, la décision n'est pas libre. Elle dépend aussi des phases de préparation et d'exécution, la première déterminant la cohérence de la décision, la seconde permettant son succès dans sa mise en œuvre. La prise de décision est un processus.

Par conséquent, la gouvernance entre résolument dans le champ de la complexité en sous-tendant l'existence de stratégies (objectifs partagés), de relations (interconnexions), le tout prenant corps dans une totalité (échelles spatiales imbriquées) plus ou moins incertaine (informalité des relations, porosité des sphères). C'est ce qui la distingue de la notion de « gouvernement » qui implique l'existence d'une autorité formelle qui dispose seule des moyens pour définir les paramètres permettant aux réseaux de fonctionner. Ce gouvernement pourrait s'assimiler à la vieille bureaucratie française. Avec la gouvernance apparaît un changement profond dans le sens où l'autorité formelle n'est plus seule à édicter les règles du jeu des acteurs. Les acteurs sont non seulement multiples, mais en plus négocient suivant des modalités qui vont du formel à l'informel. La gouvernance ne donne pas la priorité à l'art de gouverner mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, c'est-à-dire aux relations qui existent à l'intérieur du triptyque public – privé – société civile.

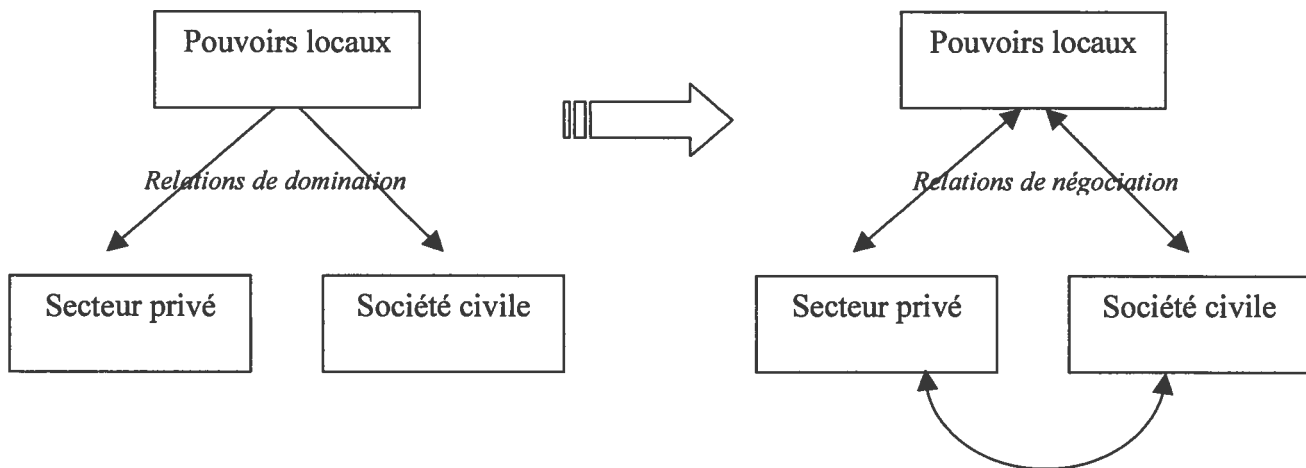


Schéma 1. Du gouvernement à la gouvernance
Source: réalisation personnelle

Le glissement sémantique de la notion de gouvernement à la notion de gouvernance n'est pas anodin. Il exprime la crise d'inadaptation de la première face aux évolutions des sociétés contemporaines avec la nécessité de trouver d'autres manières de gouverner. Ces sociétés contemporaines sont en effet de plus en plus difficiles à diriger. On assiste ainsi à une différenciation et à une autonomisation de plus en plus poussée de sous-systèmes dans la société, et de la prolifération de réseaux de toutes sortes. En atteste la multiplication d'associations de défense dans tous les domaines et à toutes les échelles, de l'association de riverains luttant pour de meilleures conditions de sécurité pour leur quartier aux associations inter mondialistes. En atteste aussi le rôle croissant des acteurs privés dans les opérations d'aménagement urbain. L'autorité publique ne peut pas les ignorer dans la mesure où l'un ou l'autre de ces réseaux est capable de résister à ses injonctions¹². Réunir ces intérêts sectoriels en intérêts communs impose de recourir à la négociation, d'établir des arrangements entre les acteurs. Elle construit l'action publique qui, désormais est polycentrique : on parle de co-

¹² Sur ce point, l'exemple d'Atenco au Mexique est très évocateur. Quatre mille paysans mexicains ont évité l'expropriation de leurs terres en mettant en échec le projet de construction du nouvel aéroport international de la ville de Mexico en 2002. Très rapidement, la lutte s'est orientée non seulement contre le projet d'aéroport mais aussi contre la politique néo-libérale du gouvernement. Les agriculteurs ont défendu l'intérêt stratégique de l'agriculture paysanne en terme d'emplois durables dans ce pays qui a longtemps promu l'agriculture commerciale. Ainsi ont-il pu recevoir l'appui des universitaires de l'école d'agronomie de Chapingo. Se réclamant du mouvement zapatiste de 1994, les agriculteurs d'Atenco ont également compté sur l'appui du Front Zapatiste de Libération Nationale (FZLN) du médiatique sous commandant Marcos. Le déterminisme des protagonistes ainsi que la force des appuis qu'ils parvinrent à mobiliser ont eu raison de ce projet colossal qui prévoyait également la création d'un périphérique pour le contournement Est de la ville de Mexico. Aujourd'hui, certes on parle de travaux concernant l'aéroport, mais il s'agit uniquement de travaux d'extension de l'infrastructure existante.

production de l'action publique, on parle de co-responsabilité, de co-gestion. Le préfixe « co », de plus en plus employé, insiste parfaitement sur le type de relations entre acteurs.

De manière plus générale, les enjeux de la gouvernance se posent essentiellement en terme d'efficacité de l'action publique et en terme de légitimité du pouvoir en place au travers des rapports entre les pouvoirs locaux et la société civile, des conditions du partenariat entre le secteur public et le secteur privé et de la participation des citoyens à l'action publique. La gouvernance urbaine se propose d'apporter une réponse à la crise de la citoyenneté et du politique par le rapprochement des décideurs et des habitants. « Si un bon gouvernement doit être représentatif, il lui faut aussi disposer d'une bonne capacité à résoudre les problèmes qui se posent à la collectivité » (DURAN, 2001). Dans un contexte de concurrence accrue entre les villes, il est important pour le politique de mobiliser, d'intégrer les acteurs en son sein pour défendre un projet commun. C'est ce qui a amené certains auteurs à s'interroger sur l'existence éventuelle d'un « acteur ville » (LE GALES, 2003) au sein duquel un ensemble de groupes seraient mobilisés pour défendre un intérêt commun de la ville. Face à cette proposition, on peut se demander si la gouvernance urbaine n'a pas tout autant des visées démocratiques qu'économiques. Dans ce cas, la gouvernance réintroduit la place du politique. « C'est en cela qu'elle nous paraît significative des efforts actuels pour désenclaver l'analyse de l'action publique d'un mode d'approche historiquement dominé par la sociologie des organisations (...). Autrement dit, il s'agit de réconcilier l'analyse de l'action publique avec l'étude du pouvoir politique » (DURAN, 2001).

II.B.2 – Les acteurs de la gouvernance urbaine.

Après avoir parlé vaguement des acteurs sociaux, privés et publics dans cette définition de la gouvernance, il convient de les définir plus précisément afin d'identifier les enjeux plus spécifiques de la gouvernance urbaine. Quels sont les acteurs pivots des politiques urbaines ?

Malgré tous les discours qui portent sur l'affaiblissement de l'autorité publique, le maire reste un élément essentiel de la gouvernance urbaine. Les villes européennes ont une longue tradition de gouvernement local : la libre administration des communes fait partie de la tradition politique européenne. Les droits du gouvernement local sont, la plupart du temps, définis dans les Constitutions nationales. Depuis une vingtaine d'années, l'ouverture des frontières européennes, le contexte décentralisateur, la volonté d'attirer des entreprises ont

favorisé l'émergence de maires entrepreneurs dynamiques. L' élu local n'est pas un simple administrateur ou agent de l'Etat, il a un pouvoir discrétionnaire, une marge de manœuvre. On l'a vu à propos des projets urbains, le maire est le promoteur d'une image de la ville à communiquer à l'extérieur mais aussi le garant de la qualité de vie des citoyens. « A la légitimité traditionnelle de l' élu local fondée sur l'élection, s'ajoutent aujourd'hui la recherche d'une visibilité médiatique et la démonstration de leur capacité à moderniser l'action publique » (CHEVALIER, 1998). On assiste réellement à une personnalisation – présidentialisation des édiles locaux. Elle ne fait peut être que répondre à la mise en concurrence des villes entre-elles ne serait-ce que par les agences et médias qui élaborent des classements, des indicateurs de performance pour déterminer les villes où « il fait bon vivre » ou des indices de « bon climat pour les affaires ». Le discours du maire est une composante intégrative de la politique urbaine au point que « le dire (devient) synonyme du faire parce que le faire est la preuve que le dire est valide » (SOUCHARD, 1995). A partir du moment où l'Etat ne garantit plus la prospérité économique des villes, la question du développement économique a fait irruption dans les politiques urbaines. Les élites urbaines, le maire en premier chef, se sont appropriés le discours de la concurrence, voyagent, font référence à des exemples étrangers. La ville, au niveau politique, peut ainsi devenir un tremplin. Le maire mobilise un réseau de relations, essentiellement politiques. L'ancien maire de Salamanque (Espagne) estimait ainsi sans hésitations, à propos de la candidature des villes espagnoles pour devenir la capitale européenne de la culture en 2016 que « les critères pour désigner la gagnante sont nettement politiques¹³ ». Mais le risque est réel, pour les figures éditaires des grandes villes, de perdre le contact avec leurs administrés. On assiste en effet à une crise de la démocratie de ces villes. Cette crise trouve ses fondements dans la montée de l'abstentionnisme électoral, le déclin de la légitimité des élus municipaux, la complexification des attentes des groupes sociaux de plus en plus hétérogènes ou encore la dévitalisation des villes centres au profit des communes périurbaines. Le défi des maires est complexe : entrer dans la concurrence inter-urbaine tout en s'employant à réduire les inégalités sociales intra-urbaines. Renforçant l'importance des enjeux politiques liés à la ville, l'espace politique de la ville est un espace beaucoup plus concret pour le politique que celui du système politique national. « Les villes fonctionnent comme des espaces où des acteurs politiques informels ont la possibilité de participer et d'intervenir sur la scène politique. Cela leur serait bien plus difficile sur le plan national où la politique passe nécessairement par des systèmes formels

¹³ El periodico de Extremadura 24 janvier 2004.

établis. Dans l'espace de la politique nationale, les acteurs politiques informels sont exclus et deviennent invisibles » (SASSEN, 2003). On peut en déduire que la ville est un lieu d'expérimentation de nouvelles pratiques politiques non formalisées ou qui tendent à s'institutionnaliser. Elles naissent, entre autres, de la société civile.

La société civile est l'autre grand acteur de la gouvernance urbaine. Elle a comme objectif d'influer et d'apporter sa médiation dans les sphères publiques et privées par l'intermédiaire des activités mises en marche par les organisations sociales ou les associations volontaires (MORALES, 2004). Les sphères économique et politique ont pour différence majeure qu'elle participent directement aux pouvoirs étatiques et à la production économique. La société civile est considérée comme une source de légitimité et de stabilité pour le gouvernement (local ou national) en place mais aussi comme une force de résistance contre l'arbitraire, l'oppression et l'arrogance du pouvoir public. Les formes d'organisation et de mobilisation collectives des habitants sont essentielles pour comprendre une société urbaine, ses dynamiques et son évolution. « Face au désengagement de l'Etat, on réalise que la société civile a pris en charge un certain nombre de problèmes (insertion, formation, micro-crédit, accessibilité aux services urbains...) » (BARON, 2003). On parle souvent de « troisième secteur », les deux premiers étant le public et le privé et les trois secteurs étant unis généralement dans un « triangle de la gouvernance » (schéma n°1). Les mobilisations collectives sont des mouvements sociaux urbains de populations urbaines pour changer des politiques, défendre leurs intérêts comprenant une « grande diversité d'action et de répertoires non institutionnalisés dans les partis politiques » (LE GALES, 2003). Associations de quartier, comités de locataires, groupes écologistes, groupes de protection du cadre de vie multiplient les actions, souvent suivant un conservatisme individualiste résumé par la formule « NIMBY », *not in my back yard* (pas dans mon jardin). Mais pas toujours. A côté des mouvements « NIMBY », il existe des associations qui revendiquent, dans la perspective plus large de réfléchir à l'intérêt général. On peut noter quatre caractéristiques majeures à propos de la société civile. Tout d'abord, la capacité des mouvements sociaux à s'institutionnaliser. Une partie des acteurs sociaux au sein des villes s'est institutionnalisée passant de la contestation pure à la contractualisation avec les pouvoirs publics sous la forme de programmes formels de coopération. Ensuite, la pression sociale qu'exercent ces groupes sur les pouvoirs publics passe souvent par voix de presse. C'est bien là un mariage de raison. La presse trouve intérêt à se rapprocher des problèmes locaux dans un souci de fournir une information de proximité tandis que les mouvements sociaux voient dans la presse un moyen

idéal de pression. L'influence de ce média est d'autant plus importante que les journaux locaux et régionaux sont publiés à grand tirage. Les pouvoirs publics craignent la mauvaise publicité qui fait fuir les investisseurs. Troisième caractéristique, ces mouvements sociaux sont bien souvent très mouvants soit par le caractère éphémère des causes qu'ils défendent (lutte contre un projet spécifique par exemple) soit par les luttes et divergences d'opinions qui les secouent en interne. Cette instabilité relative les empêche parfois de s'imposer comme des partenaires incontournables auprès des pouvoirs publics. Enfin, ce qui fait le succès de certains mouvements est la présence en leur sein de personnes très qualifiées, dans des domaines de compétence spécifiques et qui sont en mesure de défendre intelligemment les intérêts de leur mobilisation auprès des pouvoirs publics. Ils mettent à profit du mouvement leur capacité de synthèse, leurs connaissances scientifiques sur le sujet et leurs qualités de communication.

L'autre grand pôle de la gouvernance urbaine est constitué du secteur privé. Signe de l'influence idéologique néo-libérale, le partenariat public-privé s'est étendu depuis le début des années 80. Il se développe notamment dans le champ du développement et de l'aménagement urbain et fait écho, là encore, au processus d'intégration européenne et d'ouverture des frontières, à la montée en puissance des villes et au développement de la concurrence entre-elles. On observe une évolution dans les formes même de ce partenariat. Au départ, c'était des opérations conjointes pour lesquelles le gouvernement public aménageait les conditions de marché. De plus en plus désormais on assiste à une prise en charge par le privé d'initiatives publiques. L'enjeu actuel est de parvenir à concilier la logique des élus et celle des chefs d'entreprise qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes temporalités, ni les mêmes mécanismes d'action. La logique de marché ne doit pas prendre le pas sur l'intérêt général mais elle peut contribuer à la définition de cet intérêt dans la mesure où celui-ci est désormais « procédural » (ASHER, 2003). Il n'est plus substantiel, c'est-à-dire défini par l'autorité publique, de même qu'il n'existe plus d'intérêt général unique. C'est moins la nature de l'intérêt qui le rend général que le processus de consultation, de négociation et de compromis qui, lui, est capable de le rendre général. La collaboration entre public et privé a été formalisée par l'école du « Public Choice » apparue dans les années 60. La théorie du même nom vise à formaliser l'efficacité de l'action publique qui renvoie aux conditions nécessaires pour que fonctionne la libre concurrence : nouvelles règles, nouveaux types de contrats, nouvelle gestion publique, le tout permettant une « bonne gouvernance ». Au sein des villes européennes se mêlent des intérêts économiques organisés (Chambres de

commerce, des métiers, associations d'artisans...) disposant d'un statut public ou quasi public et des entreprises qui ont gagné en autonomie par rapport au territoire et qui n'ont pas « forcément besoin de s'organiser, car ils peuvent influencer la société et la politique soit via le marché, soit via les contacts individuels que leurs ressources et leurs positions leur procurent » (LE GALES, 2003). La ville est un marché pour de nombreuses entreprises de transport, d'eau, d'électricité, de gestion des déchets mais elle est aussi administrée par des pouvoirs publics démocratiquement élus. La rencontre public/privé est inévitable dans le cadre de coopérations horizontales entre les acteurs. Reste qu'il existe un certain nombre de points sensibles liés aux partenariats publics/privés : le chantage des entreprises, l'accroissement du dualisme au sein de la société urbaine, et les questions relatives à la démocratie représentative. Le partenariat peut être parfois qu'un « moyen de ménager des positions » et présente un risque « d'obscurcissement des responsabilités et des décisions » (DAMON, 2002).

II.B.3 - La mise en dynamique des acteurs : les jeux de pouvoirs et de négociation.

« Le pouvoir pénètre et informe toute collectivité humaine pourvu qu'elle soit organisée : il constitue sous des modalités diverses la machine même de l'action sociale » (GUILLEMAIN, 2002). Qu'il soit politique ou économique, le pouvoir sous-tend l'existence d'un possesseur. Par conséquent, c'est un capital dont on dispose. Il permet une liberté relative d'action puisqu'on a une marge de manœuvre dans le cadre des limites mêmes de ce pouvoir. Il permet également une reconnaissance et légitimité sociale par son coté « représentation » d'intérêts sociaux, économiques ou politiques. Il permet en outre une ouverture de l'horizon individuel (relations, connaissances) car l'aspect représentation conduit le détenteur du pouvoir à rencontrer d'autres personnes disposant d'une influence dans les prises de décision et de négocier avec elles. Il permet enfin d'accéder aux décisions et de s'en prévaloir ensuite en se disant auteur-fondateur de cette décision. Le pouvoir est pourvoyeur de liberté, de représentativité, de responsabilité, de publicité... on comprend mieux pourquoi il est la « machine même de l'action sociale ». Ce qui est le plus intéressant dans le cadre d'une analyse en terme de gouvernance urbaine est l'approche interactionniste du pouvoir : « le mot pouvoir renvoie à une relation entre deux ou plusieurs personnes. C'est un pouvoir sur quelqu'un. Il n'existe réellement que lorsqu'il s'exerce ou, du moins, lorsque s'établit une relation effective (...) » (BRAUD, 1992). De là la définition de Max WEBER : « Le pouvoir

est toute chance de faire triompher, au sein d'une relation sociale, sa propre volonté, même contre des résistances ; peu importe sur quoi repose cette chance » (WEBER, 1971). Dans cette approche interactionniste est sous-tendue l'existence de règles et de normes. Comment s'exercent les conditions du pouvoir ? « La relation de pouvoir ne prend sa signification véritable que par référence au mode de fonctionnement du système social tout entier » (HERMET, 2000).

Une des modalités d'exercice des relations de pouvoir, du moins au sein des sociétés démocratiques, est la négociation. Elle permet la mise en présence des acteurs autour de la définition d'objectifs, de stratégies, de politiques. Elle est le moyen de régulation et de mise en concordance des intérêts divergents afin d'engager les protagonistes dans une action commune. Le développement territorial, l'urbanisme sont foncièrement des domaines de négociation par la multiplicité des acteurs qu'ils concernent, par la nature plurielle des conflits territorialisés qui se présentent sur un espace donné mais aussi par l'ambition affichée de chercher à servir l'intérêt général. Ce dernier désormais se trouve après négociation, dans le cas contraire il s'ouvre à tous types de contestations. Le recours à la négociation permet de résoudre les conflits. Mais « le compromis qui en résulte est néanmoins toujours provisoire et évolutif. En effet, la négociation (...) vise paradoxalement à produire de nouveaux rapports de pouvoir que chacun des acteurs va tenter d'instrumentaliser à son avantage » (DUPUY, 2003). On négocie en effet tout autant pour la définition même des règles de pouvoir au sein d'un groupe que pour l'objectif général de l'action mise en œuvre. Se posent ainsi les questions du mode de représentation des différents acteurs, de leur poids relatif dans la prise de décision, de leur rôle dans l'entrée en opérationnalité des décisions etc... Les objectifs de la négociation peuvent dépasser la simple résolution d'un conflit. Elle permet la légitimation des acteurs qui y participent car elle débouche sur la définition d'une règle collectivement approuvée. La négociation aussi autorise « la construction d'un sens commun » (RENAULT, 1997) car très souvent l'acteur consacre toute son attention sur son propre projet, les aspects extérieurs lui apparaissent aux mieux comme des éléments du contexte. Plus fondamentalement, si le pouvoir est la source de la négociation, il en est aussi le produit par le contexte nouveau qu'impose la négociation elle-même. Par conséquent, le risque est grand dans des relations de négociation qu'elles amplifient les situations de conflit. Là est la distinction entre « jeux fonctionnels » et « jeux bloqués » (HERMET, 1992). Le jeu d'acteurs fonctionnel est constructif, il permet le changement d'une situation défavorable en vue d'une situation meilleure souhaitée et définie de manière consensuelle. Le jeu d'acteurs bloqué est

celui qui mobilise les passions, chacun agit en fonction d'un intérêt personnel spécifique. Cela pour dire que la négociation est mouvante et peut être remise en cause à tout moment par des conflits de légitimité des règles et des acteurs qui y participent. Naissent ainsi des contre-pouvoirs coalisés qui contestent les acteurs qui sont investis du pouvoir de faire la règle¹⁴. Le territoire est fondé sur ces relations de négociation qui déterminent la « nature toujours singulière et évolutive de la gouvernance territoriale » (DUPUY, 2003). La négociation se concrétise au travers de contrats, de partenariats.

II.B.4. Intérêts d'acteurs dans les centres historiques : une gouvernance spécifique ?

Le renouveau des centres historiques aiguise les intérêts. Un grand nombre d'acteurs convergent dans les processus de réhabilitation mais ils arrivent avec des objectifs divergents car leurs intérêts sont divergents. On peut rapidement ici identifier quels sont ces acteurs et quels objectifs/intérêts défendent-ils :

- les pouvoirs publics locaux. Ils sont garants de l'intérêt général et, théoriquement pour ce faire, jouent le rôle de médiateurs entre les forces sociales et économiques. L'intérêt des pouvoirs publics locaux est de réhabiliter pour des questions d'image de la ville à destination de l'extérieur mais aussi pour montrer qu'ils se saisissent du devenir de ce qui fait l'identité de l'ensemble des citoyens. Pour autant, la réhabilitation n'est pas une opération philanthrope. La municipalité entend que l'opération puisse atteindre l'équilibre financier. Dans ce sens, elle joue souvent le rôle d'incitateur des initiatives privées. Reste à assurer le suivi de ces initiatives et là peuvent survenir quelques dérives comme la tertiarisation, la flambée des prix de l'immobilier et la conséquente gentrification du centre ancien. Un autre moyen de rentabiliser l'opération est de développer l'offre touristique mais là se pose

¹⁴ Ainsi de la constitution d'un forum citoyen dans la ville espagnole de Caceres en février 2004 au moment de la révision du plan local d'urbanisme engagée par la municipalité. La constitution de ce forum a été motivée par la crainte d'universitaires, d'architectes, de représentants d'associations que seules les propositions des promoteurs immobiliers (notamment dans l'hôtellerie) soient prises en compte dans le processus de révision. Un communiqué a circulé dans la ville fustigeant l'absence de consultation citoyenne. Le Forum a ainsi invité toute personne intéressée à lui faire parvenir ses suggestions concernant le nouveau plan d'urbanisme. La plateforme citoyenne, par l'intelligence de ses revendications (être associé au processus) et la forte mobilisation a obtenu de la municipalité qu'elle organise une réunion d'information et s'est imposée comme une force de proposition sur la révision du plan d'urbanisme de la ville dans la mesure où elle s'est engagée à communiquer publiquement ses suggestions. L'outil internet est employé par ce type de mouvement puisqu'une adresse mail a été publiquement diffusée pour l'envoi des suggestions et que le forum contemplait la possibilité d'organiser des moments de débat sur un site web.

rapidement la question de la capacité de charge du cadre bâti ainsi que la cohabitation avec les habitants locaux.

- Les promoteurs privés. Ils ne font que répondre à la demande et la demande s'intéresse aux centres historiques. Leur intérêt est donc aussi celui de la réhabilitation. Cependant, leur politique n'a aucune vocation sociale, elle répond à des critères purement économiques. Il est ainsi plus rentable de diviser une grande maison ancienne en plusieurs petits appartements ou en locaux commerciaux. La rente immobilière par unité de surface est plus élevée. Cependant ce type d'opération n'est pas adapté aux besoins des couples avec enfants ne permettant pas une revitalisation pérenne du centre historique comme pourraient le planifier les pouvoirs publics locaux... La vocation du patrimoine pour les promoteurs n'est pas d'être mais de servir.
- La population locale. La réhabilitation est aussi dans son intérêt. Elle permet en effet d'accroître la valeur immobilière de leur bien par sa restructuration physique et par l'amélioration paysagère et fonctionnelle des espaces environnants. Cependant, la réhabilitation est synonyme de contraintes notamment lorsqu'elle fait suite à la définition d'un secteur ou d'une zone sauvegardée dans laquelle un certain nombre de règles s'appliquent. Le droit d'usage du cadre bâti s'en trouve limité alors que beaucoup de propriétaires estiment que la meilleure planification est celle qui n'existe pas. Est bien présent également l'a priori que la municipalité n'agit pas de la manière la plus appropriée sur leur quartier en privilégiant, par exemple, les intérêts des promoteurs privés. Cela explique un certain nombre de résistances aux politiques urbaines planifiées par la municipalité surtout lorsque celles-ci sont mal ou insuffisamment proposées à discussion publique.
- Les tours-opérateurs touristiques. Pour une ville, s'inclure dans un circuit élaboré par un tour-opérateur est une aubaine. Le tour-opérateur a intérêt aussi à la réhabilitation pour le plaisir de ses clients, la qualité des prestations qu'il peut leur proposer. Mais un autre intérêt du tour-opérateur est d'offrir le maximum de destinations dans un minimum de temps. On peut ainsi visiter Florence en deux heures. Ce tourisme est alors déprédateur de l'environnement bâti, ne permet pas une connaissance culturelle approfondie, et l'impression que se forge le visiteur à propos de la ville est forcément partielle et versatile et dépend de détails de propreté ou d'amabilité. C'est peut être cela qui a déterminé l'élaboration de plans d'excellence touristique dans les villes d'Espagne. Mais les municipalités ne

reçoivent aucune rétribution pour leurs efforts de réhabilitation de la part des tours-opérateurs.

Les politiques de réhabilitation ne souffrent pas de problèmes théoriques : on sait comment réhabiliter physiquement le cadre bâti. On sait aussi que tous les acteurs présents directement ou indirectement dans les centres historiques ont intérêt à la réhabilitation. Ce qui pêche actuellement est la mise en cohérence des objectifs divergents de chaque acteur. Elle nécessite de trouver les conditions qui posent les termes d'un échange égal entre les différents protagonistes. Faut-il dans ce sens, une gouvernance spécifique pour les centres historiques ? « On est en présence d'un champ de forces. La condition de valorisation du patrimoine est que ce champ doit être capable de produire les conditions de sa propre continuité » (GREFFE, 2000). Espace sédimenté, complexe, identitaire, réinvesti, le centre historique est spécifique, sa gestion réclame que les acteurs de tous horizons s'assoient autour d'une table pour réfléchir et négocier les politiques à mettre en œuvre afin d'apporter une réponse spécifique aux problèmes rencontrés en terme de gouvernance urbaine.

II.C – Un angle d'approche de la gouvernance urbaine : la participation citoyenne.

La participation des habitants est intégrée de plus en plus dans les politiques publiques menées par les municipalités afin de créer les conditions d'une démocratie locale participative. Les autorités locales ont compris qu'il était difficile de gouverner sans tenir compte des demandes sociales qui se font jour dans les villes et sans associer les citoyens et les associations locales aux projets qui les concernent. Bien que le sujet fasse beaucoup d'actualité depuis la médiatisation des expériences participatives de la ville de Porto Alegre¹⁵, l'existence de mouvements sociaux au sein des villes n'est pas récente. La nouveauté est la « façon dont ces groupes revendiquent et sont reconnus comme acteurs dans la ville par des gouvernements urbains qui ont développé des techniques diverses pour traiter avec eux » (LE GALES, 2003).

¹⁵ Depuis la révision constitutionnelle de 1988, la Constitution brésilienne définit le Brésil comme une démocratie représentative et participative. Son article premier établit que « tout le pouvoir émane du peuple, qui l'exerce au moyen de ses représentants ou directement ». Le système administratif est décentralisé et les municipalités jouissent d'une importante autonomie organique et financière. La démocratie participative à Porto Alegre a été mise en place par le Parti des Travailleurs, qui depuis 1988, est à la tête de la ville. Elle repose essentiellement sur le système de budget participatif qui est discuté dans chacun des 16 secteurs de la ville. Une assemblée des habitants dans chaque secteur définit les priorités à atteindre en terme de politiques publiques. Par ailleurs des assemblées thématiques discutent des thèmes globaux à l'échelle de la ville de Porto Alegre.

II.C.1 – Participer pourquoi et comment ?

La période dite des « luttes urbaines » en 1969-1980 met au devant de la scène le malaise social qui existe dans des quartiers d'habitat périphériques qualifiés de « sensibles ». Les couches moyennes structuraient la vie associative de ces quartiers. Avec leur remplacement par une population en difficulté économique, sociale ou d'intégration, cette vie associative a été durement touchée. Cependant, ont perduré des comités de quartier, des luttes pour le cadre de vie sur lesquels se sont appuyés des programmes gouvernementaux de développement social des zones urbaines et de lutte contre l'exclusion. La participation citoyenne naît dans les politiques de renouvellement urbain.

« La politique publique de participation citoyenne peut se définir comme l'ensemble des initiatives, procédures et institutions créées par les gouvernements municipaux pour promouvoir la participation de la société civile et son incorporation dans les processus de prise de décision qui la concerne » (NAVARRO YANEZ). Dans la perspective du développement durable, participer doit permettre à la société civile d'exercer un contrôle plus rapproché sur l'action des acteurs publics. Le pouvoir de sanction des administrés vis-à-vis de leurs dirigeants ne se limite pas au vote. La participation oblige donc les gouvernants à justifier leurs choix mais elle leur permet aussi d'être informés sur les problèmes des gouvernés. C'est là un principe fort de la participation citoyenne que cet aller-retour d'intérêt réciproque entre gouvernants et gouvernés. Alors surgit le débat entre partisans de la démocratie électorale et partisans de la démocratie participative. Les premiers estiment que la seule légitimité est celle accordée par le suffrage universel qui donne la responsabilité aux personnes élues de mener les politiques publiques. Les seconds revendiquent au contraire que la légitimité qui compte est celle de l'action et de l'engagement dans la vie citoyenne. Autant la démocratie électorale paraît aujourd'hui archaïque, autant la démocratie participative est risquée et ouvre la porte aux dérives mais elle tente de répondre aujourd'hui à la crise du politique. On assiste à l'essor des débats publics, enquêtes publiques, médiations, référendums locaux, conférences de citoyens, cyberdémocratie... institutionnalisés pour certains en France avec la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité. Le mot proximité employé dans la formulation de cette loi montre que « participation » est liée à « décentralisation », suivant le principe de subsidiarité qui consiste à laisser la possibilité de concevoir et mener les politiques publiques aux échelons territoriaux les plus adaptés. En urbanisme, participer, c'est aussi un moyen de faire adhérer la population à un projet. Le projet en lui-même a parfois

pour objectif de mobiliser par l'ambition identitaire qu'il défend. La participation des citoyens permet sa légitimation, son enrichissement. « L'action publique constitue un moment privilégié au cours duquel les demandes sociales se créent, entrent en contact et s'agrègent dans le cadre de choix plus collectifs » (NOVARINA, 1998). Plus généralement, replacée dans le champ de la gouvernance, la participation des habitants dans les politiques urbaines a pour objectif de « contrecarrer les effets négatifs d'une marchandisation croissante et de minimiser les coûts sociaux engendrés » (BARON, 2003). Cependant, la participation ne se décrète pas. « Si les acteurs ont des choses à dire, c'est bien en fonction des problèmes qui les constituent en acteurs » (DURAN, 2001). Autrement dit, la participation n'a de raison d'être que si elle s'attache à résoudre des problèmes. Ce sont d'ailleurs les problèmes qui mobilisent les habitants et non la possibilité qui leur est offerte de participer. Avant de faire participer, il s'agit de connaître la nature des problèmes.

La participation des citoyens réclame donc d'être réfléchie, c'est une politique en soi. On peut distinguer trois degrés de participation (schéma n°2) : l'information, la concertation, la négociation. L'information est le niveau premier de la participation citoyenne. Se déplacer à une exposition c'est déjà participer. Reste à savoir la qualité (lisibilité, capacité de synthèse) et la quantité d'information mise à disposition du public. La concertation engage la mise en œuvre de procédures plus poussées de participation. Concerner, c'est préparer en commun, agir ensemble. On organise donc des réunions publiques de débat, se constituent des groupes de travail thématiques qui ont un pouvoir consultatif. La négociation va plus loin encore puisque si la décision revient toujours à la personne qui est investie du pouvoir exécutif, c'est ensemble que les acteurs (publics, privés, citoyens) la préparent. La négociation suppose la co-production de la politique publique ainsi que sa co-gestion. Les habitants sont associés avant et après la prise de décision.

Population concernée

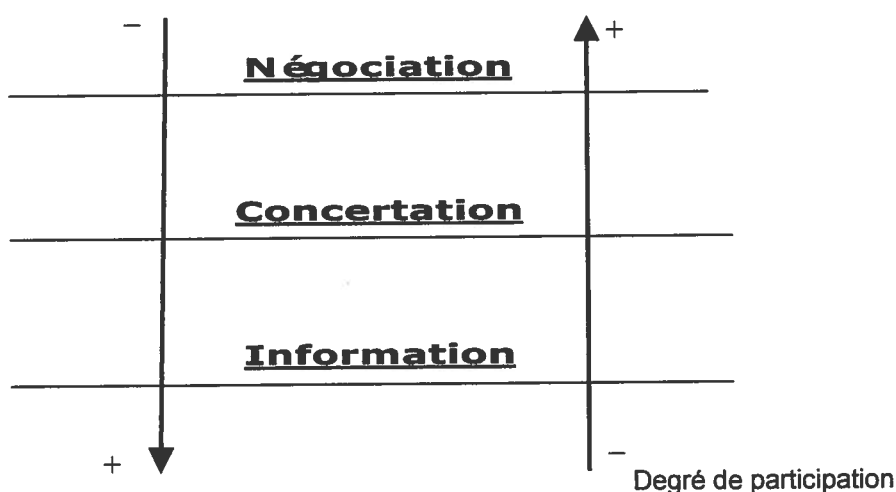


Schéma 2. Les degrés de la participation
Source : réalisation personnelle

Ces formes de participation réinterrogent à des degrés différents quatre notions majeures : celles du pouvoir, de la démocratie, du partenariat et de la gestion urbaine. On parle de pouvoir dans la mesure où les décideurs consentent à partager une partie de leur pouvoir avec des habitants ou des représentants d'habitants. Il s'agit du pouvoir d'informer, de donner un avis, d'entrer dans la concertation voire d'un pouvoir de décision. Les élus acceptent par ailleurs l'idée que les citoyens ne sont pas passifs entre deux périodes électorales mais, au contraire, actifs en s'impliquant dans la vie publique de la cité. C'est là un choix résolument politique et démocratique de la part des édiles. Ce choix est bien souvent forcé dans la mesure où un rapport de force peut s'instaurer entre les administrés et l'autorité politique mais il existe le cas de figure inverse où l'initiative de la participation peut être octroyée par cette autorité. En outre, la participation citoyenne réclame un apprentissage important au niveau local en ce qui concerne la mise en œuvre d'une nouvelle technologie de gouvernement basée sur les relations de partenariats. Enfin, la participation réinterroge la gestion urbaine dans la mesure où sa transversalité suppose une approche globale de la ville et va à l'encontre des traditionnels cloisonnements administratifs ou interinstitutionnels.

II.C.2 – Les débats autour de la participation des habitants.

L'injonction à la participation des habitants est récurrente. Renforcement de la démocratie, réponse aux demandes sociales, efficacité de l'action publique, elle s'impose dans les esprits comme un remède à la crise du politique. Mais elle n'est pas sans susciter de

questions, notamment concernant son entrée en opérationnalité. En effet, si la démocratie participative semble faire consensus dans les esprits, il reste un long chemin à parcourir pour qu'elle s'impose au quotidien dans la gestion urbaine menée par les gouvernements locaux. Il existe en fait un certain nombre d'indéterminations, de points d'achoppement. Il convient de les détailler ici.

Le premier grand problème lié à la participation est de savoir qui participe. Qui constitue la « population » ou la « communauté » ? Le risque est grand qu'un petit nombre de personnes s'arroge le pouvoir de représenter la masse silencieuse. La démocratie participative constitue dans ce cas une menace pour la démocratie représentative. Appeler la population à participer se heurte à plusieurs obstacles. Tout d'abord, le désenchantement se manifeste à l'égard de la politique qui souffre d'une perte de crédibilité auprès de la population. Il est par conséquent nécessaire de convaincre cette population de la neutralité politique des politiques urbaines afin d'accroître sa participation. Mais y a-t-il vraiment neutralité politique lorsque des enjeux économiques sont en jeu et que le maire cherche à ménager sa popularité en vue des élections futures ? Le second obstacle est celui de la courte vue : les citoyens accordent la priorité au vécu journalier et non aux grandes idées générales qui engagent le futur. A cette courte vue temporelle s'ajoute une courte vue spatiale puisque la population n'a pas une vision d'ensemble de la ville. La pédagogie doit intervenir pour vulgariser la démarche stratégique de la politique mise en œuvre, peu accessible aux yeux de la population. On se heurte alors à la dispersion des citoyens : comment s'adresser à un nombre important d'individus ? La culture de ville influence la réceptivité des habitants au projet de ville. A-t-on réellement une aptitude suffisante à l'innovation au sein de cette population pour l'inciter à participer ?

On se rend compte alors que les réseaux de participation sont biaisés car une ou plusieurs personnes ont un accès privilégié au pouvoir. Ces acteurs prétendent défendre l'équité mais le résultat est le maintien du statu quo. Les représentants des habitants intériorisent les normes des organismes publics qui appellent à la participation. Participer, pour ces représentants, c'est exercer un pouvoir avant de défendre les intérêts de leur communauté. La population devient « auto-régulatrice » voire « auto-gouvernée » (ATKINSON, 1998), c'est le risque d'une participation institutionnalisée.

Institutionnalisée ou spontanée, la participation des citoyens doit-elle être encadrée ? C'est par nature un phénomène spontané qui naît de problèmes qui constituent les habitants en acteurs revendicatifs. Mais pour donner du poids à leurs revendications et espérer qu'elles

aboutissent dans le champ démocratique, ces mouvements doivent entrer dans les canaux institutionnels. Comment peuvent-ils garder dans ce cas leur caractère libre de toute pression politique ? La prégnance des cadres formels peut dévitaliser la capacité innovatrice des mouvements sociaux. Il faut éviter « le prêt-à-porter institutionnel et les démarches en kit, la réalité sociale a besoin de sur-mesure, c'est d'elle qu'il faut partir si l'on cherche des acteurs » (DURAN, 2001). Entre le discours et les actions, où se trouve la volonté réelle des élus de fournir à la participation des habitants les conditions optimales pour son fonctionnement efficace ? En dépit de leur approbation théorique, les élus ont une idée floue de ce que signifie participer (ATKINSON, 1998).

On entrevoit là les risques d'empoisonnement de ces mouvements par des conflits d'ordre idéologique et politique. Dans ce sens, le mariage entre la population et la gouvernance est à double tranchant. Certes l'engagement de la population peut venir à bout de certaines résistances au développement mais il peut aussi provoquer des conflits au sein des organes de la gouvernance locale et mener au blocage.

Synthèse – problématisation.

Ces débats d'ordre opérationnel questionnent les enjeux théoriques de la participation des habitants. Ils montrent ainsi que l'idée d'une cohérence parfaite entre la sphère politique et la sphère sociale est utopie. Peut être que l'ambition de la participation doit être révisée en estimant qu'elle permet au moins d'avoir, au sein de la société urbaine, des citoyens informés. La participation a une vocation d'apprentissage certaine mais qu'en est-il de son ambition de former un contre-pouvoir cohérent et efficace au sein des gouvernements locaux ?

Le chantier de la participation est ouvert et suscite un grand nombre d'interrogations. C'est ce qui fait son intérêt car beaucoup reste à expérimenter. Les villes se saisissent avec scepticisme, et en fonction de leur taille, de ces nouveaux enjeux de la démocratie participative. Les citoyens, de leur côté, prennent au vol les arguments qui légitiment leur insertion en tant qu'acteurs au cœur des politiques urbaines. Il n'existe pas de solution clé en main qui permette le croisement entre la volonté politique des élus, la technicité des services publics locaux et la citoyenneté des habitants. Il convient ici d'apporter une pierre à l'édifice en construction de la participation en identifiant quels pièges sont à éviter. Quelques uns de ces pièges ont été mentionnés dans le paragraphe précédent. Il s'agit de les approfondir, de les compléter. Dans quelle mesure la participation est-elle prise en main par le politique ? La participation peut-elle ou doit-elle être institutionnalisée ? Les difficultés ou échecs rencontrés

dans la mise en place des mécanismes de participation ne sont-ils pas dus à l'inorganisation même de la population ? Enfin, le centre historique est-il le lieu privilégié de la participation ?

III – La participation citoyenne à Grenade et Tolède .

III.A – Méthodologie.

III.A.1 – Intérêt des villes choisies pour l'analyse.

Seront analysées deux villes espagnoles, Grenade et Tolède. L'intérêt de ces deux villes est leur inscription sur la liste du Patrimoine Mondial de l'Humanité de l'Unesco. Elles disposent ainsi d'un centre historique reconnu en tant qu'ensemble urbain à préserver. Le prestige que véhicule un tel label international atteste de leur valeur artistique et historique. Dans ce cadre, les espaces centraux de Tolède et Grenade font l'objet d'une politique de réhabilitation d'ampleur associant de nombreux acteurs. Par ailleurs, ce sont deux villes de taille différente, Grenade comptant 252 000 habitants et Tolède 68 000 (chiffres de 2000). Il est intéressant d'y trouver des similitudes ou au contraire des différences dans les technologies de gouvernement mises en place pour permettre ou promouvoir la participation des habitants. La taille de la ville peut être un facteur explicatif. En outre, si la municipalité de Grenade affiche haut et fort la promotion de la participation citoyenne qu'elle met en œuvre, Tolède est plus discrète sur le sujet bien que la participation existe aussi. Il s'agit donc de distinguer ce qui est du discours de ce qui relève de l'action réelle.

III.A.2 – Méthodologie d'investigation.

Le recueil des informations s'est basé sur la réalisation d'entretiens avec les acteurs clés de la réhabilitation des centres historiques et de la participation citoyenne. L'intérêt de l'entretien réside tout autant dans l'information recueillie au travers de la discussion que dans l'obtention de documents qui, habituellement, ne sont pas accessibles au grand public. Les questionnaires ont été élaborés en fonction de chaque acteur, ils étaient donc spécifiques. Cela suppose de connaître l'acteur et son histoire afin de lui poser les questions les plus pertinentes en fonction de ce que je souhaitais obtenir. Dans la forme, les questions étaient ouvertes dans l'objectif d'arriver à instaurer une discussion davantage qu'un simple interrogatoire. Par conséquent, la grille d'entretien a servi de guide autour duquel des questions subsidiaires

venaient se greffer au fil de la discussion. La collecte d'informations et l'entrée dans le débat sont ainsi facilitées.

Les acteurs entretenus à Grenade sont les suivants :

- Maria LUISA CRESPO MONERI, Responsable du service participation citoyenne de la mairie de Grenade
- Emilia GARCIA MARTINEZ, Responsable de l'unité technique chargée du Plan général d'urbanisme de Grenade
- Nicolas TORICES ABARCA, spécialiste en patrimoine historique, Institut Municipal de Réhabilitation,
- Le Directeur – Gérant de la Fondation pour la réhabilitation du quartier de l'Albayzin.
- Francisco ARANDA MORALES, Responsable de la gestion financière et des programmes, Fondation Albayzin
- Manuel DIAS, Président de l'association d'habitants de l'Albayzin,
- Président de l'Association d'habitants San Pedro.

Les acteurs entretenus à Tolède :

- Gervasio FERNANDEZ RIOL, Directeur du Consortium chargé de la réhabilitation du centre historique de Tolède.
- Juan MENESES REVENGA, Responsable du secteur d'information au citoyen, Consortium du centre historique de Tolède.
- Sagraria RODRIGUEZ, directrice de la Real Fondation de Tolède.
- Carlos GALLARDO MORERA, Représentant de l'Initiative Citoyenne pour le centre historique de Tolède, Responsable des relations extérieures à la Fondation Mezquita de las Tornerias.
- Le président de l'association d'habitants Alcantara.

Le repérage de ces acteurs s'est effectué essentiellement grâce à l'Internet, grâce également à la collaboration d'Antonio CAMPESINO FERNANDEZ, Professeur à l'Université d'Extremadura (Caceres) spécialiste des centres historiques et vice-président de l'ICOMOS Espagne. Le contact a été établi par l'envoi de courriers postaux, de mails ainsi que par téléphone. Là encore la collaboration de professeurs de l'université de Caceres a été utile pour la correction des erreurs de langue.

Enfin, la recherche d'informations s'est tournée sur la presse, sur les revues spécialisées en urbanisme, sur les lettres d'information des communautés autonomes, des associations d'habitants et des municipalités. L'analyse ne s'est donc pas limitée à la base constituée des entretiens mais s'est intéressée notamment au cadre réglementaire de la participation dans les villes étudiées.

III.1.3 – Difficultés de recherche.

Les difficultés se posent essentiellement en termes de moyens. En effet, pour des questions d'organisation (je devais suivre des cours du lundi au jeudi à l'Université de Caceres) et de distance, il n'a été possible de passer que deux jours dans chacune des villes étudiées, temps évidemment très court pour analyser un système d'acteurs et pour prendre du recul par rapport aux informations recueillies. La participation citoyenne est un sujet épineux, qui relève parfois du discours et réclame à ce titre une immersion auprès des acteurs concernés afin d'en rendre compte de manière la plus objective possible. Par ailleurs, toute langue étrangère, bien que comprise à l'écoute par l'initié, est toujours plus difficile à maîtriser dans le parler. Certes les questionnaires étaient préparés et les interviewés répondaient en conséquence mais la barrière de la langue s'imposait, impitoyable, lorsqu'il s'agissait de sortir du questionnaire et de rebondir sur certains propos de la personne entretenue. La frustration est alors au rendez-vous dans la mesure où, si on parvient finalement à formuler une question, elle correspond mal à l'idée que vous souhaitiez faire entendre à la personne. Enfin, les acteurs conflictuels ont toujours tendance à se renvoyer la faute ou l'inefficacité l'un sur l'autre, il convient donc de chercher des éléments allant au delà du discours pour peser le vrai du faux et sortir de la question angoissante du « qui croire » ?

III.B – Le contexte espagnol.

III.B.1 – Un Etat décentralisé.

L'Espagne présente des disparités territoriales importantes entre le littoral et l'intérieur d'une part, et entre le dynamisme madrilène, barcelonais, sévillan et le retard des campagnes d'Extrémadoure, du sud de l'Andalousie ou de la Navarre. Au milieu d'un désert urbain, Madrid ne cesse de se développer et forme avec Barcelone, sa rivale catalane, le tandem moteur de l'économie espagnole. Ces disparités s'expliquent en partie par une structure institutionnelle largement décentralisée. La Constitution de 1978 et les pactes autonomiques de 1981 et 1992 entérinent un système quasi fédéral, articulé autour d'un Etat central minimum et de 17 communautés autonomes (les régions espagnoles) qui prennent en compte les différences sociales, économiques et historiques de la nation espagnole. La Constitution espagnole de 1978 s'ouvre sur de grandes interrogations : comment les territoires de la nation espagnole s'agencent-ils ? Quel rôle joueront les communautés autonomes ? L'Etat

autonomique est-il une forme d'Etat en soi ? Comment intégrer la dimension nationalitaire des trois régions dites « historiques » au risque de ne pas trouver de légitimité ? L'Etat espagnol choisi de régionaliser l'Espagne, « il fallait sortir d'un maillage territorial fermé et vide de tout sens politique comme l'avaient été les provinces sous le franquisme » (GABRIEL OYHAMBURU, 2000). Les communautés autonomes sont dotées d'un Parlement et d'un gouvernement. Elles bénéficient de compétences variables négociées avec l'Etat selon leur degré de revendication autonomiste. Elles légifèrent mais les règles ne sont que rarement harmonisées au niveau national. Par exemple, la Catalogne est, selon le mot de son ancien Président Jordi Pujol, « une nation sans Etat ». Elle lève ainsi 30% de l'impôt sur le revenu prélevé sur son territoire, dispose de sa propre police, assure 26% des exportations espagnoles, elle a développé des accords de coopération avec d'autres régions européennes et dispose même d'une ambassade à Paris depuis 1998. L'Etat central n'a plus de compétences en matière d'urbanisme. La communauté autonome, en revanche, définit un plan régional de planification territoriale qui distingue un certain nombre de sous-ensembles à l'intérieur de la communauté, généralement organisés autour des villes pôles. Les communes constituent les échelons inférieurs et ont le statut de collectivités locales. Groupement d'au moins 8000 habitants, la commune élabore un plan général d'urbanisme depuis la loi de 1956. Celui-ci détermine la police des sols (état existant, sols à urbaniser et sols à protéger) et permet la délivrance des permis de construire.

III.B.2 - Cadre normatif de la protection du patrimoine et de la participation citoyenne.

L'Espagne est considérée comme étant le pays en Europe disposant du patrimoine historico-artistique le plus riche d'Europe. Pas moins de onze villes sont ainsi inscrites sur la liste du Patrimoine Mondial de l'Unesco. La protection de ce patrimoine est encadrée par la loi du 25 juin 1985 et le décret royal du 10 janvier 1986. Ces textes portent création de l'Institut National de la Culture (INC) qui est chargé du recensement et de la conservation des monuments historiques. Les municipalités interviennent également dans la politique de conservation et doivent se conformer aux directives de l'INC. Dès 1978, la constitution espagnole établit dans son article 46 que «les pouvoirs publics garantiront la conservation et l'enrichissement du patrimoine historique, culturel et artistique des villes et villages d'Espagne (...) quel que soit son régime juridique ou tutélaire». Le patrimoine National est considéré comme une unité indivisible dont les biens seront inaliénables et imprescriptibles.

Leur régime de propriété ainsi que leur gestion sont objets de la loi. Dans l'article 49, sont définies les compétences : "l'Etat a la compétence exclusive sur la défense du patrimoine culturel, artistique et monumental espagnol". La loi de 1985 et son décret d'application concrétisent cette volonté. En plus de prévoir un recensement et une classification du patrimoine, ils prévoient également des mesures de stimulation des usagers, des propriétaires pour qu'ils œuvrent à la préservation de leur patrimoine. La loi identifie un certain nombre « d'ensembles historiques » qui doivent se doter d'un plan spécial de protection¹⁶, document intégré et non satellite au plan général d'urbanisme. Cependant, l'Etat avec sa structure administrative décentralisée très complexe n'est pas capable de mener au mieux une politique de sauvegarde pérenne. Dans ce contexte, l'appel au secteur privé est devenu indispensable en Espagne. Ce secteur se compose du mécénat privé (les dons des particuliers, le partenariat des entreprises, les caisses d'épargne) et de l'action des associations et des fondations à l'origine d'activités d'intérêt général. A la différence de la France, l'Espagne dispose d'un atout de taille, à savoir les caisses d'épargne. La loi oblige ces organismes à investir dans des œuvres sociales et culturelles dans leur région. C'est ainsi qu'ils sont devenus les véritables sources de financement de la culture en Espagne. Ils participent ainsi au financement des études pour la rédaction des plans spéciaux de protection des centres historiques. Les communautés autonomes sont également parties prenantes de la protection du patrimoine, certaines du moins se saisissent de cette compétence au travers de leurs Conseil de la Culture et du Patrimoine. Elles peuvent déclarer un bien comme ayant un intérêt culturel, ce qui impose un certain nombre de servitudes aux propriétaires de ces biens.

Concernant la participation citoyenne, deux textes, là encore de 1985 et 1986 sont fondamentaux : la loi régulatrice des bases du régime local du 2 avril 1985 et le Règlement d'organisation, fonctionnement et régime juridique des entités locales. Ils établissent divers instruments, certains obligatoires, d'autres pouvant être librement saisis par les municipalités. Est ainsi obligatoire l'ouverture au public des conseils municipaux de même que l'organisation d'audiences publiques. Les consultations populaires (referendum municipal), la déconcentration de services municipaux dans les quartiers, les conseils consultatifs sectoriels et la représentation d'associations d'habitants au sein des entreprises ou fondations municipales... tout cela est facultatif, c'est une possibilité offerte aux municipalités pour faire entrer la population dans le champ des politiques urbaines. Les gouvernements locaux

¹⁶ Le plan spécial de protection définit, pour chaque édifice, un programme de gestion adapté à sa situation ainsi que les possibilités d'intervention.

peuvent ainsi rédiger des règlements de participation citoyenne. En 1993, 91% des grandes villes d'Espagne avaient ainsi défini un tel type de règlement. Cette stratégie normative vise à mettre au point des instruments afin d'accroître les opportunités de contact entre le gouvernement municipal et les citoyens. Ces règlements sont désormais encadrés par une loi nationale récente sur la Modernisation des gouvernements locaux (loi du 16 décembre 2003). Les communautés autonomes, ont également leur mot à dire à travers la compétence qu'elles exercent en matière d'urbanisme. Il existe ainsi une loi d'aménagement et d'urbanisme au niveau régional qui comporte un article « participation citoyenne ». Les communautés autonomes veillent ainsi au libre accès des citoyens aux documents d'urbanisme pendant les périodes d'information publique mais aussi lorsqu'ils entrent en vigueur. Elles veillent par ailleurs à l'emploi d'un vocabulaire technique intelligible pour tous dans les programmes mis en œuvre ainsi que l'organisation d'audiences publiques à destination des groupes constitués en associations et qui sont directement concernés par telle ou telle opération d'urbanisme. Par conséquent, les communautés autonomes jouent un rôle majeur dans la promotion de la participation citoyenne. Le plan général d'urbanisme élaboré par une municipalité doit ainsi franchir un ensemble d'étapes participatives sur le parcours de sa révision afin de recueillir l'approbation finale au niveau régional. La communauté autonome ne laisse pas seules les municipalités dans la mesure où elles leur apportent un certain nombre de financements afin de faciliter la mise en place concrète de mécanismes participatifs.

III.C – Grenade, une participation citoyenne affichée.

III.C.1 - Présentation de la ville

Située à l'extrémité des contreforts de la Sierra Nevada, au confluent de deux rivières, le Darro et le Genil, dominant l'une des plus riches *vegas*¹⁷ de l'Andalousie, Grenade dispose d'un site exceptionnel. Petite cité romaine, elle ne se développa réellement qu'à partir du XI^e siècle où elle devient la capitale d'un des royaumes qui se formèrent dans l'Espagne musulmane à la chute du califat de Cordoue. Lorsqu'au XIII^e siècle se déclencha la reconquête chrétienne, Grenade devint la capitale du dernier royaume musulman d'Espagne, celui de Nasride qui, vassal de Castille, réussit à le maintenir jusqu'à la conquête des Rois Catholiques en 1492. Grenade connut, pendant deux siècles et demi, sa grande époque. Depuis lors la ville est restée une capitale provinciale fière de son passé musulman et qui,

pendant la seconde moitié du XIX^e siècle, a renoué avec la prospérité. Elle compte aujourd'hui 252 000 habitants.

L'organisation spatiale de l'agglomération est particulière. D'un côté, on a une plaine alluviale (*la vega*), ressource naturelle exceptionnelle dédiée à la production agricole. Historiquement, elle constitue la base économique de Grenade. C'est aussi sous cette zone qu'on a le plus grand aquifère d'Andalousie. Tout cela légitime sa conservation et limite les possibilités d'extension de la ville. De l'autre côté, se dresse l'impressionnante Sierra Nevada qui culmine à plus de 3000 mètres d'altitude. Par conséquent, les caractéristiques topographiques de la ville sont très importantes lorsqu'il s'agit de parler du développement urbain. Par ailleurs, le centre historique, constitué des quartiers de l'Albaicin, Alhambra, Centro et Sacromonte, est déclaré « Conjunto Historico », ce qui signifie des mesures de protection. L'Albaicin a été déclaré patrimoine de l'Humanité en 1994, l'Alhambra est Monument historico-artistique national... il existe donc un certain nombre de contraintes supra-municipales.

III.C.2 – Le choix d'un terrain d'étude : l'Albaicin.

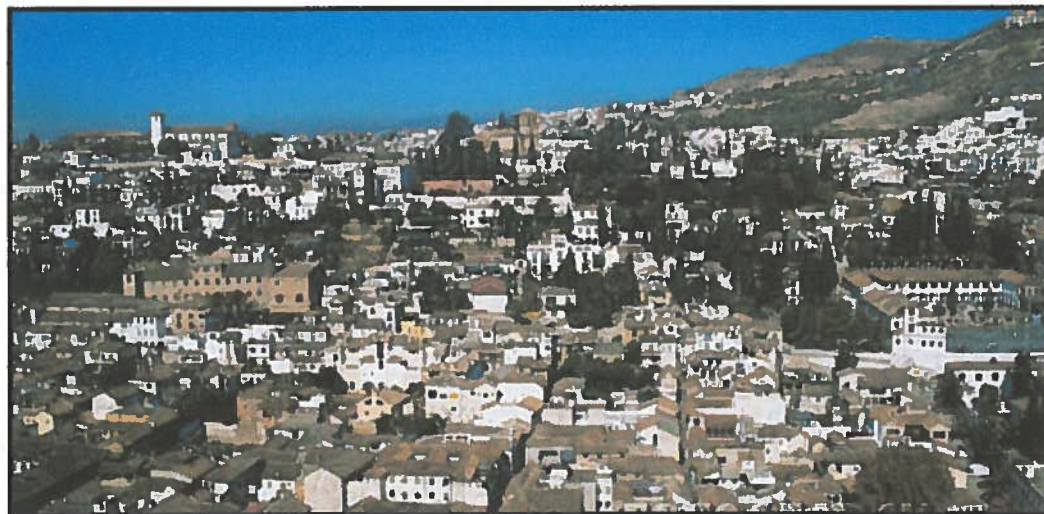


Image 7. Le quartier de l'Albaicin vu depuis l'Alhambra.

Source : photo personnelle

L'Albaicin est le quartier historique originel de Grenade, témoin de la synthèse entre l'architecture vernaculaire islamique et l'art andalou. Il n'est cependant plus son centre géographique, pas plus qu'il ne soit son centre fonctionnel. Sa localisation sur une colline en face de l'Alhambra l'a laissé à la marge de l'accroissement urbain qu'a connu la ville au

¹⁷ La vega est une plaine fertile à vocation agricole.

XXème siècle. Inscrit sur la liste du patrimoine mondial, il recèle un patrimoine historique

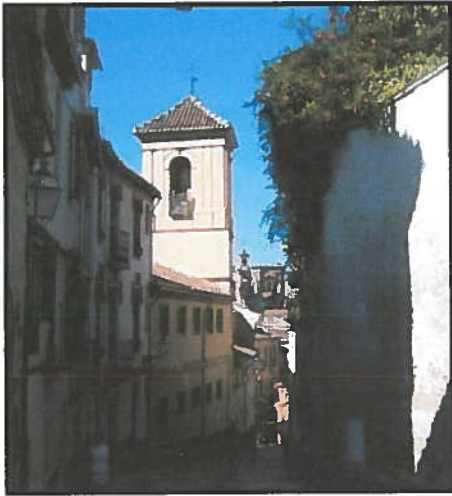


Image 8. La rue Caldeirera
Source : photo personnelle.

d'une grande valeur qui ne tient pas tant à la présence de monuments remarquables qu'à la préservation d'un ensemble historique cohérent témoin d'une époque faste de la ville de Grenade. Il conserve ainsi un grand nombre de maisons avec jardins appelées *carmens* ainsi qu'un réseau viaire quasi intact. En 2000, le quartier comptait 8997 habitants, soit 3,56% de la population de la ville. Un déclin démographique important, concernant notamment les personnes en âge de travailler et de procréer, est survenu dans les années 60-70. En 1970, le quartier comptait encore 23372 habitants (12% de la population de la ville). La tendance à la baisse se ralentit

actuellement. On observe en effet un phénomène sensible de gentrification du quartier

(CABRERA MEDINA, 2002). Au cours de la dernière décennie a débuté un fort mouvement de réhabilitation, le secteur de l'Albaicin attirant une nouvelle population avec un fort pouvoir d'achat, ce qui écarte un peu plus les jeunes qui souhaiteraient s'installer dans la mesure où les prix immobiliers augmentent. Les inégalités sociales à l'intérieur même de ce quartier qui s'étend sur 101 hectares sont donc très fortes. Elles s'ajoutent à d'autres disparités liées à l'histoire même de l'Albaicin. On remarque ainsi une grande différence entre la zone basse assez dense située sur les rives du Darro et la zone haute flanquée sur la colline et colonisée par les *carmens*¹⁸. On a par ailleurs des zones très anciennes qui remontent au XIVème siècle

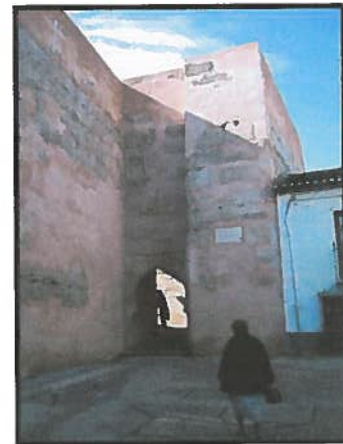


Image 9. La puerta nueva.
Source : photo personnelle.

et d'autres où beaucoup de constructions datent du XXème siècle. Si certaines parties sont d'un grand intérêt en tant que témoignage historique, d'autres ont une valeur nulle. Enfin, l'écart est frappant entre des zones très bien entretenues et d'autres très détériorées. La grande différenciation interne est l'une des caractéristiques majeures de l'Albaicin. La réhabilitation dont il est l'objet actuellement a peut être pour but de réduire cette différenciation, en tout cas elle affiche comme ambition de restaurer l'image de ce quartier inscrit au Patrimoine Mondial. L'Albaicin s'impose de plus en plus comme une ressource essentielle pour la ville

¹⁸ La densité d'habitants dans le quartier varie entre 35 et 230 habitants à l'hectare.

de Grenade, notamment en terme de différenciation au niveau touristique. Les villes, dans le contexte de concurrence internationale, nécessitent de faire valoir leurs atouts spécifiques. L'Albaicin, en ce sens, constitue un potentiel énorme. Le tourisme est en train de permettre un changement de son statut spatial : d'un quartier isolé par sa topographie ingrate, il devient partie intégrante de la ville et de son économie.

Cette présentation de l'Albaicin de Grenade laisse entrevoir les raisons du choix de ce quartier pour nourrir cette analyse. Il s'agit d'une zone « charismatique » de Grenade, et en ce sens facilement identifiable, délimitable. En tant qu'espace identitaire, il attire l'attention, il suscite l'intérêt et les passions. En tant qu'espace à enjeux touristiques, se pose la question de la cohabitation avec les résidents qui n'ont peut être pas les mêmes attentes à cet égard que celles de la municipalité. En tant qu'espace internationalement reconnu (label patrimoine mondial), il fait l'objet d'une attention particulière qui se manifeste par l'existence d'un organisme spécifique chargé de sa réhabilitation et l'application de programmes européens. Les acteurs sont nombreux et potentiellement conflictuels.

III.C.3 – Les acteurs de l'Albaicin.

Il convient tout d'abord de rentrer dans la réalité de ces acteurs : quels sont-ils ? La municipalité de Grenade a mis sur pied deux organismes : l'Institut Municipal de Réhabilitation (IMR) et la Fondation Albaicin. Le premier, créé en 2000, est un centre de documentation sur la ville historique, il organise des expositions et se charge du programme Elvira Gomez. Ce programme est doté d'un budget de 15,2 millions d'euros sur 6 ans (1998-2004) pour les aides à la rénovation urbaine (façades, couvertures, reconstruction de bâtiments, rénovation des infrastructures, mobilier urbain, nouveau parking pour les résidents). Les fonds proviennent essentiellement du mécanisme financier de l'espace européen d'une part et de la municipalité d'autre part. La zone visée par ce programme couvre une superficie de 140 000 mètres carrés et concerne directement 1600 habitants dans la partie basse de l'Albaicin. 23% de la population de cette zone a plus de 60 ans avec, de surcroît, une perte constante d'habitants. L'IMR a également élaboré le plan spécial de protection du centre historique (2002) qui permet la coexistence, dans une unique réflexion d'ensemble, de trois zones du centre de Grenade que sont l'Alhambra, l'Albaicin et le quartier de la cathédrale, ce plan devant permettre à terme l'inscription du centre historique dans sa totalité au patrimoine mondial. Il donne en tout cas une vision intégrale de la zone patrimoniale de Grenade et

propose un éventail de mesures destinées à la récupération des bâtiments dégradés. Enfin, l'IMR a à sa charge le programme européen « Urban » qui s'applique au quartier de la cathédrale.

Le second acteur en lien avec la municipalité est la Fondation Albaicin. La Fondation Albaicin, est un organisme public autonome dépendant de la municipalité de Grenade. Créée en 1998, elle a une personnalité juridique propre et dispose dans ce sens d'une capacité d'acquisition, et de possession de tout un ensemble de biens. Avec l'inscription du quartier Albaicin sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco en 1994, est apparue la nécessité de rassembler les forces des différents acteurs institutionnels afin de parvenir à une certaine cohérence des politiques urbaines mises en œuvre sur ce secteur. Sa mission est de mener le processus de revitalisation du quartier de l'Albaicin. La Fondation est un forum permanent conçu pour permettre la coordination de tous les acteurs concernés. Elle dispose d'une équipe de techniciens, est dirigée par un Directeur directement nommé par le maire de Grenade. La Fondation a mis en place, à partir de 1997, un Projet Pilote Urbain (PPU) dont l'objectif principal était d'asseoir les bases pour le développement du quartier de l'Albaicin à moyen et long terme par des actions ciblées sur quatre points spécifiques : le tourisme, l'université, la culture et l'économie. Ce PPU voit aujourd'hui sa continuité assurée avec le plan "Urban" qui concerne non seulement le quartier de la cathédrale mais aussi la partie haute de l'Albaicin. La Fondation est financée à 90% par la mairie, elle ne dispose pas d'autonomie financière. Certes les fonds « Urban » sont destinés aux actions qu'elle met en œuvre, mais ils transitent par la municipalité.

A coté de ces acteurs publics, on note l'existence d'un certain nombre d'associations du quartier de l'Albaicin. Le point de départ de la participation citoyenne en Espagne correspond à l'instauration de la démocratie à la fin des années 70 avec pour idée que le citoyen doit participer et donner son avis dans les politiques publiques. Fort de ce nouvel esprit, les mouvements d'habitants se sont développés de manière très puissante pour défendre leurs intérêts dans les décisions prises au niveau de l'urbanisme. Beaucoup de leaders politiques sont sortis de ces mouvements. L'Albaicin n'a pas perdu cette tradition participative puisqu'on compte aujourd'hui cinq associations d'habitants (Albaicin, Bajo Albaicin, Haza Grande, El Fargue, San Pedro) qui correspondent à cinq sous-ensembles du quartier. Elles regroupent chacune entre 40 et 200 adhérents.

III.C.4 – Fonctionnement institutionnel de la participation citoyenne à Grenade.

La loi de la Communauté Autonome d'Andalousie n° 7.2002 du 17 décembre 2002 (Ley de Ordenacion Urbanistica de Andalucia) constitue le cadre légal de la participation citoyenne au sein des gouvernements locaux concernant l'élaboration des documents de planification. Toute planification doit avoir une période d'information auprès du public. Elle se fait de différentes manières : comptes-rendus dans la presse locale, diffusion écrite au domicile de la population. Par ailleurs, conformément à la loi 57/2003 du 16 décembre 2003 sur la modernisation des gouvernements locaux, la ville de Grenade a mis très récemment en place un règlement de participation citoyenne. Il a pour objet « la régulation des moyens, formes et procédés de participation des habitants de la ville de Grenade dans la gestion municipale. C'est l'instrument de référence pour le développement de politiques de proximité et de participation ». Cela fait déjà dix ans, ont été créés des organes de gouvernement municipal décentralisés que sont les Juntas Municipales de Distrito¹⁹ (JMD). Il y en a huit à Granada dont une pour le quartier de l'Albaicin. Chaque projet est envoyé pour avis et discussion en JMD qui se réunissent une fois par mois. Une décision sur un projet ne peut pas être prise en assemblée plénière du conseil municipal s'il n'y a pas eu, préalablement, un compte-rendu établi par la JMD concernée par le projet. Elles prennent des délibérations transmises ensuite en conseil plénier de la municipalité. Le service participation citoyenne recueille toutes les remarques - suggestions qu'elles soient d'ordre environnemental, de transport, d'urbanisme... et les redirige ensuite vers les services concernés qui en assurent le suivi. Ils envoient leur réponse au service participation citoyenne qui, à son tour, les transmet aux JMD. Sont membres de la Junta toutes les associations d'habitants qui appartiennent au district (représentées par leur président) ainsi que les différents groupes politiques du conseil municipal. Ils débattent de sujets relevant de l'intérêt du district, font des suggestions. De plus, la municipalité porte à connaissance par la voie de ces organes, les actions qu'elle projette. Par ailleurs, à l'échelle de la ville, les habitants peuvent proposer à la municipalité l'organisation d'une « consultation populaire locale » autour d'une thématique particulière. Elle doit être suggérée par au moins 10% des habitants.

Au sein même de la Fondation Albaicin, la participation citoyenne est prévue. Les statuts de la Fondation précisent ainsi que "le conseil d'administration pourra accorder la

¹⁹ Conseils de quartier.

création d'un conseil consultatif composé de personnes qui, par leur représentation ou leur prestige personnel, sont en mesure d'exercer des fonctions de conseil (...). Par ailleurs, suivant le même procédé, pourront être créés de manière ponctuelle ou permanente d'autres forums de participation citoyenne".

III.C.5 – La réalité de la participation à Grenade.

« La participation citoyenne doit permettre que les décisions prises par l'organe municipal n'émanent pas seulement du gouvernement local et qu'elles soient communiquées aux habitants afin que la ville s'adapte à leurs préoccupations. Le citoyen nécessite une qualité de vie dans son quartier. On ne peut réellement l'offrir que si on l'écoute ». Ces propos de la responsable du service Participation Citoyenne sont très louables, la participation devant permettre à la puissance publique de mieux répondre aux attentes du citoyen et ainsi participer à leur qualité de vie.

Pour autant, il convient de s'extraire du caractère enchanteur du discours et d'entrer dans la réalité concrète de la participation. Se pose le problème de la représentation des habitants au sein des JMD. Certes toutes les associations d'habitants, par quartiers, y sont parties prenantes mais elles ne comptent que très peu d'adhérents (on estime à moins de 10%, la proportion de la population de l'Albaicin adhérant à une association de quartier). Comment parler de participation lorsque seuls 800 des 9000 habitants du quartier de l'Albaicin sont représentés en JMD ? Ne sont autorisées à participer aux JMD que les associations inscrites sur le « registre des entités citoyennes » et déclarées « d'utilité publique ». Or aujourd'hui, les mouvements sociaux se sont dispersés à la faveur de collectifs thématiques qui ont une inertie moins forte que les associations traditionnelles. Ce type de collectif souple et mouvant n'est pas pris en compte en JMD bien qu'il représente aussi des intérêts légitimes et organisés. On remarque donc ici un effet pervers de l'institutionnalisation de la démocratie de proximité : le caractère normatif de l'encadrement de la participation implique une coupe tranchée en ce qui concerne le nombre de mouvements pris en compte au sein de la ville. On peut néanmoins se demander si cette institutionnalisation n'est pas un mal pour un bien, voire même si elle ne devrait pas aller plus loin. L'Albaicin compte cinq associations d'habitants. Lorsque les cinq associations donnent cinq avis différents en JMD, au final c'est le politique qui prend la décision et qui tranche. Il n'y a pas de voix unique pour l'Albaicin si bien que le pouvoir reste au politique. En revanche, s'il existait l'expression d'une opinion venant d'un groupe solide,

organisé et solidaire elle serait prise en compte. La division ne permet pas un débat constructif, une association ne comptant que 40 membres peut-elle légitimement participer aux processus de participation ? Faut-il alors renforcer le cadre normatif du règlement de participation citoyenne et imposer un nombre minimum d'adhérents pour qu'une association puisse participer aux JMD ? Peut-être prend-on là le problème à l'envers et devrait-on s'interroger davantage sur le peu de participation au sein même des associations. Le président d'une association de l'Albaicin donne l'explication suivante : « Les gens du quartier n'adhèrent pas à l'association, par manque de connaissance. Les autorités publiques ne font rien pour diffuser l'information. Nous n'avons pas de moyens pour le faire, de même que nous n'avons pas les personnes compétentes pour assurer un fonctionnement interne efficace de l'association ». Cette remarque pose le problème des ressources des associations et de leur capacité à mobiliser autour de leur cause. Les pouvoirs publics à Grenade se prévalent d'aider les associations. Mais le plus souvent, ce sont des aides matérielles et financières destinées à l'organisation d'un événement particulier au niveau culturel, solidarité intergénérationnelle ou sportif. Pour les politiques en place, l'action des associations est à double tranchant : si elles sont un vecteur exceptionnel de vie dans la cité, elles sont également une force de contestation potentielle. Orienter les aides publiques aux associations sur des événements ciblés permet de contenir ce potentiel contestataire. Le politique craint de faire trop de concessions car le pouvoir glisse alors vers les citoyens. L'ordre du jour dans les JMD est ainsi fixé par son Président autrement dit par le conseiller municipal appartenant à la majorité municipale. Les associations peuvent intervenir mais dans le champ de cet ordre du jour et rien ne garantit que leurs observations soient prises en compte réellement dans les décisions définitives²⁰. Par conséquent, la participation citoyenne est très encadrée et cet encadrement dilue l'efficacité potentielle de l'action associative. Face à cette dilution, la visibilité de l'action associative auprès des habitants diminue : pourquoi adhérer à l'association si elle n'a pas de moyens coercitifs d'action ? En conséquence, les associations évoluent beaucoup. Quand elles n'ont pas de vitalité, les gens se retirent et lorsque survient un problème qui les affecte directement, ils reviennent. Dans ce sens, il convient de mettre le doigt sur le comportement des citoyens-individus et non pas seulement de fustiger l'action publique. Beaucoup de personnes n'ont pas la préoccupation pour les questions d'intérêt général. L'Espagne a rapidement rattrapé son

²⁰ Le service de participation citoyenne de la municipalité a refusé de me communiquer les statistiques du traitement des observations émises par les associations en JMD. Deux associations de l'Albaicin ont envoyé une lettre ouverte à la municipalité montrant du doigt la non prise en compte des accords conclus en JMD dans les décisions finales. Les conclusions des groupes de travail se répètent de mois en mois à chaque réunion de la JMD sans qu'elles soient entendues.

retard économique depuis son adhésion à l'Union Européenne en 1986. La majorité des habitants de l'Albaicin ont une situation matérielle confortable avec, par ailleurs, « suffisamment de problèmes au niveau professionnel, familial pour vouloir se consacrer au quartier » selon le Directeur de la Fondation Albaicin. Ils ne participent donc que si un problème les affecte directement ou que si un projet menace un élément identitaire de leur quartier. En 1999, la mobilisation pour la préservation d'une maison du XVI^{ème} siècle non classée et vouée à la démolition a permis de mettre en échec le projet, aujourd'hui cette maison est réhabilitée. Mais la mobilisation a été éphémère. L'encadrement institutionnel de la participation présente un autre risque, celui d'avoir des représentants d'associations qui intériorisent les normes imposées par les pouvoirs publics. La population est alors « auto-gouvernée ». Les présidents d'association, face à la faiblesse de leurs ressources internes (faible nombre d'adhérents) peuvent être tentés de négocier avec les politiques l'obtention d'aides publiques. La constitution et le fonctionnement de tels partenariats est toujours biaisée au profit de la coalition dirigeante, à ce point que la participation de la population, au lieu d'augmenter son pouvoir, peut très bien lui en ôter davantage. Mais une question centrale pour la participation citoyenne dans l'Albaicin est de savoir si ses dysfonctionnements ne sont pas déterminés dès le départ par la structure même du quartier. On a vu son caractère hétérogène tant au niveau spatial, que social : les préoccupations de la partie haute de l'Albaicin ne sont pas celles de la partie basse. On peut donc émettre l'hypothèse que le succès des mécanismes de participation citoyenne est conditionné en partie par le déterminisme de la structure spatiale des quartiers historiques.

Enfin, des observations intéressantes peuvent être faites concernant la Fondation Albaicin. Ses statuts prévoient certes la création d'un forum citoyen en son sein chargé d'apporter son avis aux politiques mises en oeuvre. Cependant la création de ce forum est laissée à l'initiative discrétionnaire du conseil d'administration. Par ailleurs, rien ne précise les compétences précises de ce forum pas plus que son statut, si bien que depuis la création de la Fondation il n'a été réuni qu'une seule fois. De plus, il convient de s'intéresser à la composition du conseil d'administration, qui a la charge notamment d'approuver les programmes d'action et le projet de budget de la Fondation. Il se compose d'un Président (maire de la ville), d'un vice-président (conseiller municipal chargé de l'urbanisme), de six conseillers municipaux de la majorité au pouvoir au gouvernement municipal, de deux conseillers municipaux de l'opposition municipale, d'un représentant du service de l'éducation/culture/sport provincial, d'un représentant du conseil de la culture de la

communauté autonome, d'un représentant de l'université de Grenade, d'un représentant de la JMD Albaicin et d'un autre de la JMD du quartier cathédrale. L'omnipotence de la municipalité est flagrante puisqu'elle dispose assurément de la majorité lors des votes au sein du Conseil d'Administration. Par ailleurs, le poids des organisations citoyennes est très réduit. L'édile a, en outre, le pouvoir de nommer directement le Directeur de la Fondation, qui est sans aucun doute un homme de confiance du maire. Son poste est résolument politique et non technique. Coïncidence ou ironie du sort, le Directeur actuel de la Fondation est aussi Président d'une association d'habitants de l'Albaicin, ce qui a accru le clivage entre les associations du quartier. La célèbre formule « Diviser pour régner » n'a peut être jamais été aussi vérifiée. Enfin, 90% du budget de la Fondation provient de la municipalité, celle-ci prenant en charge le traitement des fonds « Urban » octroyés par l'Union Européenne. La Fondation Albaicin est quand même l'organisme chargé de la réhabilitation de l'ensemble historique originel de Grenade et qui regroupe encore près de 9000 habitants. Bien qu'autonome au regard de ces statuts, on peut affirmer que cet organisme n'est autre qu'un service complètement placé sous le commandement municipal. Sans pour autant rentrer dans une critique de l'action municipale à Grenade, on peut là encore émettre une autre hypothèse qui serait à vérifier avec davantage d'éléments : la municipalité de Grenade voit dans l'existence de la Fondation Albaicin, parmi les autres objectifs qu'elle est censée poursuivre, un moyen de contourner les obligations participatives prévues par la loi. La Fondation jouit en effet d'une « autonomie statutaire » et n'est pas, en ce sens, un service municipal devant s'inscrire dans le cadre légal de la loi 57/2003.

On peut résumer les grandes observations développées dans ce paragraphe :

- au-delà de l'affichage, la participation des citoyens est une coquille vide. La ville s'approprie dans l'idée l'esprit de la loi de rang national sur la participation mais ne la rend pas efficiente dans le concret. Les mécanismes participatifs sont peu ambitieux.
- l'encadrement institutionnel de la participation ne permet pas une représentation efficace de la majorité des opinions au sein de la ville. Il oblige les organisations citoyennes à se conformer à un cadre pré-établi, ce qui en exclu un bon nombre et ce qui réduit le potentiel innovateur (et contestataire) de l'action associative.
- L'individualisme des habitants et leur peu d'intérêt pour les questions qui relèvent de l'intérêt général ne permettent pas le développement d'une activité associative dynamique et pérenne dans l'Albaicin.

- Il existe un déterminisme historique au sein de l'Albaicin qui ne facilite pas l'unité des mouvements associatifs. Cela suppose que les stratégies participatives développées par l'acteur public soient adaptées à la réalité du quartier et non imposées, comme c'est le cas actuellement, dans le cadre du respect de la loi 57/2003.
- Enfin, la participation citoyenne est sous représentée au sein des véritables organes de décision comme l'est la Fondation Albaicin. La municipalité repousse ainsi le problème de la négociation des citoyens dans les prises concrètes de décisions.

On peut proposer le schéma de synthèse suivant :

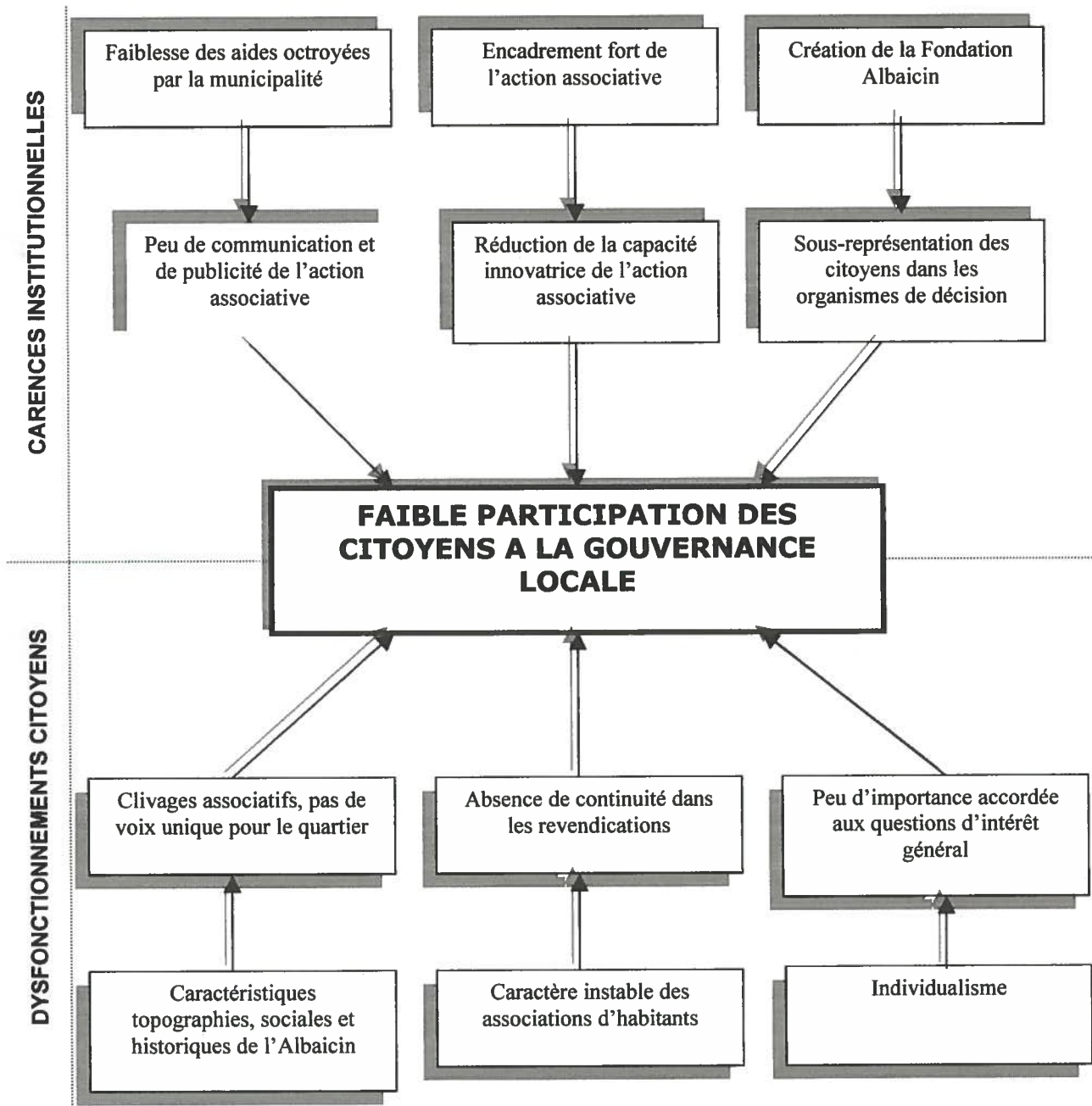
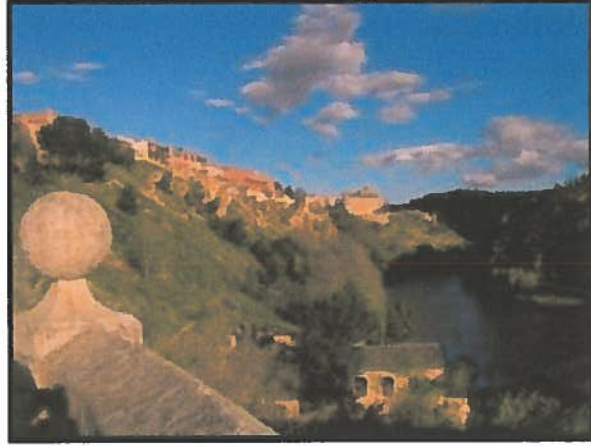


Schéma 3. La réalité de la participation citoyenne à Grenade
Source : réalisation personnelle

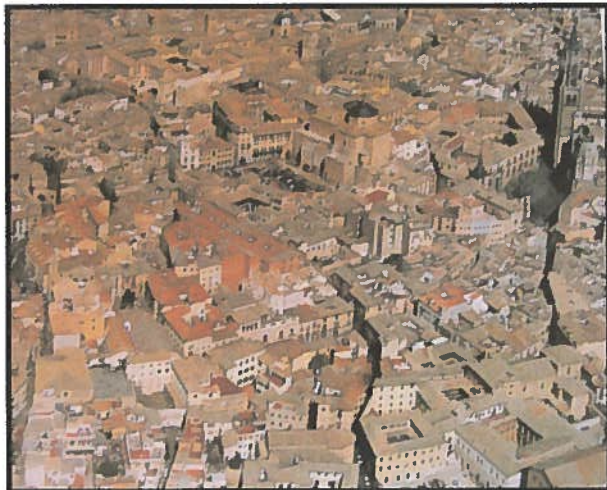
III.D – Tolède, le jeu bloqué.

III.D.1 - Présentation de la ville et de son centre historique.



Images 9 et 10. Vues partielles sur le centre historique de Tolède.

Source : photos personnelles



Images 11 et 12. Place centrale de Zocodover (à gauche) et Vue aérienne du centre historique

Source : photo personnelle (à gauche) et plan spécial de protection (à droite).

Tolède est une prestigieuse œuvre d'art, témoin d'un exceptionnel accord entre le site et l'architecture urbaine. Le Tage, qui la cerne sur trois côtés, lui a imposé ses limites au milieu de l'un de ses méandres. Sur la colline, l'entassement de maisons, au milieu duquel émergent les clochers et l'Alcazar, est impressionnant. Capitale du royaume wisigoth puis placée sous influence musulmane, elle est conquise en 1085 par les catholiques. Tolède est

ainsi une synthèse de trois mondes : le chrétien, le mudéjar²¹ et le juif. Au Moyen Age, la ville est la capitale religieuse et politique du Royaume d'Espagne et profite à ce titre d'un grand mécénat royal qui concourt à son embellissement. Mais deux phénomènes aux conséquences catastrophiques entraînèrent le déclin de Tolède : l'installation de la cour à Madrid qui lui enleva tout rôle politique et l'expulsion des morisques en 1609 qui la priva de ses artisans. Pour autant Tolède a gardé la quasi-totalité de ses monuments, certains la qualifient d'ailleurs de ville-musée. Elle est aujourd'hui la capitale de la communauté de Castilla-la-Mancha et revendique, à 70 kilomètres au sud-ouest de Madrid, son rôle de capitale régionale. Elle comptait 68500 habitants en 2000 contre 60 000 en 1990. Ce rôle de capitale sera peut-être renforcé avec l'arrivée du train à grande vitesse Madrid – Séville d'ici à 4ans qui la mettra à seulement vingt cinq minutes de la capitale.

Quel sera le rôle du centre-historique dans le développement de la ville ? Le vieux Tolède n'est aujourd'hui qu'un fragment du Tolède du XXIème siècle même si, bien entendu, il constitue l'élément essentiel de la ville en tant que symbole de l'identité collective et en tant que facteur qui contribue à la reconnaissance internationale de Tolède. C'est, en somme, le cœur de la ville. Le centre historique, assis sur la colline, domine une plaine agricole irriguée par le Tage. Il connaît un lent déclin démographique depuis les années 50 au point qu'aujourd'hui, avec 11000 habitants sur 156 hectares, il ne compte plus qu'un tiers de sa population initiale. Etroit, peu adapté aux exigences de la vie moderne notamment en ce qui concerne les transports, il a souffert d'une mise à l'oubli cruelle. Bien que la tendance au



Image 13. Escalator permettant un accès piéton au centre historique
Source : photo personnelle.

vieillesse soit réelle, on observe néanmoins récemment une reprise de la croissance démographique puisque entre 1997 et 2004, le centre historique a accueilli 2000 nouveaux habitants. C'est sans doute un des effets positifs que cherchait l'élaboration, en 1997, du plan spécial de protection de Tolède. Parmi les nombreuses propositions de ce plan, on note celles de l'affirmation de Tolède dans son rôle de capitale monumentale associant les fonctions

²¹ Les artisans musulmans demeurés dans les territoires conquis par les catholiques au Moyen Age participèrent aussi bien à la construction d'édifices civils et militaires qu'à la construction d'églises. C'est l'art mudéjar, mélange entre le savoir-faire musulman et les techniques régionales que l'on pouvait rencontrer en Espagne.

culturelles, touristiques et administratives ; celles de la mise en valeur du patrimoine en tant qu'élément actif au sein de la ville par le renforcement de sa vocation résidentielle ; ou encore celles de la résolution du problème de l'accès à l'enceinte monumentale. Ainsi en 2000 a été ouvert un escalier mécanique unique en Europe d'accès au centre historique. Associé à des parkings relais et à une piétonisation des rues du centre, il doit contribuer à la résolution des problèmes de transport. Etant donné le dénivelé que suppose de monter dans le vieux Tolède, la voiture était bien souvent le moyen de transport favori. Un comptage de 1995 estimait à 27000 par jour le nombre de véhicules qui empruntaient les 209 ruelles étroites du centre historique posant des problèmes de nuisance et de sécurité. Avec trois millions de visiteurs annuels, Tolède est une destination touristique incontournable. Cependant, un certain nombre de ces visiteurs viennent avec des tours opérateurs, pour visiter la ville en seulement trois heures. Certes d'autres viennent en individuels, notamment de la capitale, mais ils ne font que passer la journée pour se promener. Ils ne visitent pas les musées, ils ont déjà l'impression de tout connaître dans la mesure où ils sont dans un lieu qui leur paraît familier. L'offre touristique à Tolède a du mal à s'adapter aux nouvelles attentes dans la mesure où elle ne parvient pas à capter le tourisme culturel. Par ailleurs, le nombre de visiteurs qui viennent avec les tours opérateurs est en train de diminuer. D'autres villes proches de Madrid (Avila, Segovia) se sont mieux organisées que Tolède et ont capté ce flux de visiteurs. La proximité de Madrid est à double tranchant. Si elle permet d'attirer un nombre de visiteurs importants, elle empêche de faire de Tolède une ville de séjour. L'apport économique du tourisme est donc insatisfaisant. Afin d'apporter une réponse à cette contradiction, Tolède a adopté un plan d'excellence touristique dont l'ambition est de mettre en œuvre des stratégies innovantes permettant de conjuguer la préservation de l'ensemble historique inscrit au Patrimoine Mondial et l'application de formules de gestion touristique qui rendent possible la création de nouveaux services et d'emplois, notamment par la valorisation non seulement du patrimoine architectural mais aussi de l'artisanat, des paysages ou des événements culturels. Le patrimoine architectural à Tolède a longtemps constitué un atout « naturel » pour la ville, ce qui ne l'a pas incité à diversifier l'offre touristique proposée aux visiteurs. Le patrimoine désormais n'est considéré que comme un élément parmi d'autres.

Beaucoup reste à poser quant à l'avenir de la ville. Tolède en tant que capitale régionale est reconnue au niveau administratif, culturel. Le thème de la proximité de Madrid est davantage un problème qu'un avantage : le risque est de devenir prochainement une ville dortoir « de luxe ». L'enjeu est de maintenir une situation intermédiaire. Pour ce faire, le

centre historique doit être une ville en soit comme il l'a toujours été. Il récupère peu à peu des habitants mais le combat est difficile étant donné la menace que représentent les résidences secondaires. Le centre historique a besoin de gens à l'année pour qu'il se maintienne en vie notamment par la présence de commerces de proximité. C'est un peu le cheval de bataille que l'administration publique défend et c'est un point de consensus important entre les acteurs.

III.D.2 – Acteurs de la réhabilitation du centre historique de Tolède.

Il existe un acteur dédié uniquement à la réhabilitation du centre historique, il s'agit du « Consorcio de Toledo »²². Le Consorcio a été créé en 2001 sur l'initiative de la municipalité, il a une personnalité juridique propre avec la pleine capacité d'agir en fonction de ses missions spécifiques. L'objectif à sa création était d'alléger le poids de la réhabilitation qui pesait sur les services municipaux. Le maire en est donc légitimement le Président et ce d'autant plus que le centre historique est patrimoine de la ville. C'est une équipe de 19 personnes réparties dans différents services : attention au citoyen, contrats, comptabilité, droit, conservation et réhabilitation, archéologie. Le Consorcio de Toledo est le petit frère de celui de Saint-Jacques de Compostelle qui existe depuis 1990 et dont il s'est inspiré. Il en existe seulement deux en Espagne de ce genre. Participent au financement le gouvernement central (Etat), la Région (Communauté Autonome), la municipalité, et la Diputacion (Département). Le budget total annuel est de 10 à 11 millions d'euros. Le Consorcio est une conséquence du Plan Spécial de Protection du centre historique (PECHT) approuvé en 1997 et qui constitue le cadre légal juridique de son action qui concerne uniquement l'intra-muros sur 156 hectares

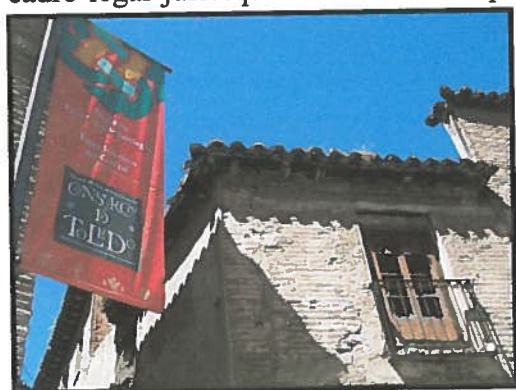


Image 14. Affiche du Consorcio de Toledo
Source : photo personnelle.

(population de 11000 habitants). L'objectif mentionné dans le plan est de parvenir à 25000 habitants maximum dans le centre historique. Cet objectif est global et, pour l'atteindre, le Consorcio a comme missions : promouvoir la réalisation de travaux, l'amélioration des services ainsi que la

construction et la mise en place de moyens de transports urbains ; impulser la coordination des investissements consentis par les différentes administrations publiques ; promouvoir les

²² Le Consorcio est l'organe opérationnel d'une instance créée par décret royal, le « Real Patronato de la Ciudad de Toledo », dont le Président d'honneur n'est autre que le Roi Juan Carlos.

initiatives et projets culturels orientés vers la conservation du patrimoine historique. Le Consorcio de Toledo est donc un organe opérationnel de mise en cohérence des politiques de réhabilitation menées par les divers partenaires institutionnels. Par ses opérations de réhabilitation, il joue un rôle important dans le domaine du logement faisant de lui un acteur immobilier à part entière. Le tiers de son budget annuel est en effet consacré à ce poste au travers des aides à la rénovation des logements accordées aux particuliers et des subventions pour l'acquisition de logements²³. Entre 2001 et 2003, 800 dossiers d'aides ont été accordés dans le centre historique par le Consorcio, dont la moitié ont porté sur la réforme intérieure des logements. Les aides à la réhabilitation, pour éviter le phénomène des résidences secondaires sont attribuées qu'aux personnes qui résident au moins 5 ans après les travaux. Par ailleurs, afin d'attirer une population jeune, sont réalisés des appartements plus petits, donc plus accessibles financièrement et plus adaptés aux attentes de ce public.

Son rôle immobilier, le Consorcio l'exerce en lien avec l'entreprise municipale du logement de Toledo, autre acteur de la réhabilitation qui assure davantage la maîtrise d'ouvrage. Il s'agit d'une société anonyme constituée par la municipalité en 1993²⁴ pour la gestion directe de l'activité économique de promotion, construction et réhabilitation de logements. L'action de l'entreprise municipale est verticale dans la mesure où elle peut tout aussi bien acheter du foncier, des immeubles qu'engager des travaux de démolition et de construction de logements neufs. En septembre 1997, l'Assemblée Générale de la société a accepté la mission qui lui était proposée par la municipalité de Tolède pour la gestion du Programme de Rénovation du Centre Historique de Tolède ainsi que des fonds alloués par la Banque Européenne d'Investissements.

Enfin, l'acteur « moral » du centre historique est la Real Fundacion de Toledo (RFT). Elle jouit d'une grande popularité par l'originalité de sa naissance. En 1989, un certain nombre de personnes attachées à la ville de Tolède s'inquiétaient de l'état d'abandon du centre historique. Ils ont décidé de créer une Fondation. Peu d'institutions publiques ou privées se sont jointes au départ. Les entreprises privées apportent aujourd'hui environ 70% des financements. Ce sont des dons, la RFT décide ensuite de les répartir. Pour pouvoir faire partie du collège de mécènes, ceux-ci doivent apporter un minimum de fonds chaque année. La RFT, comme toute Fondation, a différents organes de fonctionnement. Le « Patronato » est celui qui décide des politiques qui vont être menées. Y sont représentés des organismes

²³ Le régime de ces aides aux logement est défini dans une ordonnance municipale paru au bulletin officiel de la ville de Tolède le 8 mai 2001.

²⁴ Elle dépend donc de la loi sur les Sociétés Anonymes.

publics et privés, des personnes qui sont en lien avec le milieu culturel (architectes, historiens) et, en majorité, les entrepreneurs mécènes et les caisses d'épargne. L'équipe de travail est assez restreinte (9 personnes). Tous les projets menés par la Fondation sont confiés à des professionnels extérieurs par contrats, ce qui donne de la souplesse à la structure dont le rôle est davantage la coordination. L'avantage d'une petite structure comme celle-ci est qu'elle est peut coûteuse en personnel, ce qui permet de mener de front un plus grand nombre de projets. Le financement de la Fondation, entièrement privé, peut varier beaucoup d'une année à l'autre en fonction des donations. L'acteur public participe mais seulement dans le cadre de projets bien déterminés. La finalité générale de la RFT est de contribuer à la réhabilitation du centre historique. Elle a ainsi beaucoup travaillé sur le plan spécial de protection du centre historique ainsi que sur une réflexion pour la résorption des problèmes de transport. Par ailleurs, En 1996, la RFT a repris en main la Fondation Victorio Macho (célèbre sculpteur). Les efforts se sont concentrés sur la réhabilitation des locaux de l'artiste pour y installer le centre d'exposition et le siège de la RFT. La dimension partenariale est un aspect important des politiques de la Fondation. Si elle n'agit pas du tout sur le logement, elle porte ses efforts surtout sur la planification urbaine et sur la restauration des biens d'intérêt culturel, par exemple les couvents²⁵. Avec la Communauté Autonome, elle a signé un certain nombre de contrats pour des activités de type culturel (exposition, conférences). Par ailleurs, les caisses d'épargne financent certains des projets, notamment concernant la restauration des murailles de Tolède. Enfin, en lien avec l'Union Européenne, a été développé un projet pédagogique dirigé aux scolaires portant sur la conscientisation du jeune public à l'égard du patrimoine.

III.D.3 – La participation citoyenne à Tolède.

Le règlement organique de la municipalité fixe le cadre de la participation citoyenne à Tolède. Ainsi la municipalité de Tolède « développera la participation citoyenne dans la vie locale suivant une forme et un procédé qui n'amputent pas les facultés de décision qui correspondent aux organes représentatifs ». La différence est clairement établie ici entre démocratie de proximité (ou participative) et démocratie représentative (ou électorale), la première devant rester hors du champ de la seconde et n'entrant pas, de cette manière, dans les processus de décision. Qu'est-ce que la vie locale ? Le flou est réellement présent dans ce terme : est-ce simplement la participation des habitants à l'organisation d'événements ou, plus

²⁵ C'est un problème important de la ville de Tolède. La ville regroupe un grand nombre de couvents et les communautés qui les habitent sont de moins en moins importantes et de plus en plus âgées. Etant donné

profondément, la définition du budget municipal ? Afin de permettre l'exercice de la participation citoyenne, existe le Conseil Municipal des Associations d'Habitants qui est « l'organe suprême » représentatif de l'ensemble des organisations citoyennes de la municipalité. Il se constitue du maire, du conseiller municipal chargé de la participation citoyenne, d'un représentant de chaque groupe politique municipal, d'un représentant de chacune des associations d'habitants inscrites dans le registre municipal qui leur est consacré. Ce Conseil se réunit au moins une fois par an. Le Règlement organique précise très clairement qu'il pourra connaître et s'informer à propos du plan général d'urbanisme de la ville, du budget municipal et des ordonnances fiscales mais il n'a aucune possibilité de vote sur ces documents. La participation s'arrête donc à l'information en ce qui concerne les documents clés à l'échelle municipale.

Comme à Grenade ont été mises en place les Juntas Municipales de quartier. Ce sont les organes territoriaux de gestion déconcentrée de la municipalité de Tolède qui se réunissent tous les mois et dont l'objectif est de permettre la participation des habitants dans les affaires locales concernant leur lieu de vie. Le maire dirige l'ensemble de cette administration déconcentrée, notamment par l'envoi de circulaires et de directives. Au niveau de chaque Junta, c'est un conseiller municipal – Président qui définit l'ordre du jour. Il est intéressant de s'arrêter sur le rôle assigné aux Juntas. Il permet en effet d'éclaircir ce qu'attend la municipalité de la participation citoyenne. Les Juntas doivent développer les relations entre la mairie et les associations d'habitants, elles jouent donc le rôle d'intermédiaire, de tampon entre les élus et leurs administrés. Ensuite, les Juntas doivent informer les instances de gouvernement municipales de l'efficacité des services publics qu'elles mettent en place localement. La participation a donc pour fonction de renforcer la cohérence des politiques publiques municipales. Troisième rôle, en tant qu'organe déconcentré, les Juntas doivent assurer la coordination avec les services de la municipalité et maintenant une relation constante avec eux. Par ailleurs, les Juntas ont à leur charge d'informer les citoyens sur l'activité du gouvernement municipal. Enfin, elles ont la faculté d'élaborer des études sur les nécessités de travaux ou services municipaux dont elles jugent qu'ils sont insatisfaisants sur leur territoire de compétence. Le noyau dur de la participation à Tolède est constitué de ces Juntas, le Conseil ne se réunissant qu'à intervalles très larges. La participation citoyenne à Tolède est donc relativement cadenassée. Est mêlée déconcentration des services municipaux

et participation, la première nécessitant la seconde pour sa légitimation. Mais la seconde est cantonnée à un rôle consultatif, informatif qui l'écarte des prises de décisions engageant réellement l'avenir de la collectivité²⁶.

De là peut-être la vive contestation menée par une association puissante du centre historique, l'Initiative Citoyenne pour le Tolède Historique (ICTH). Créée il y a huit ans, elle regroupe près d'un millions d'adhérents à Tolède sur l'ensemble du centre historique ou extra-muros. Elle est née spontanément de l'initiative de quelques citoyens face à la situation de dégradation, jugée inacceptable, du centre historique. Depuis lors, son cheval de bataille est de « parvenir à ce que le vieux Tolède soit revitalisé et qu'il offre à ses habitants un cadre de vie urbain agréable propre à répondre aux attentes exprimées en ce XXI^{ème} siècle ». L'association publie deux fois par an un bulletin d'information général autour des activités qu'elle organise ou des revendications qu'elle souhaite faire entendre. La position d'ICTH est assez dure vis à vis de la municipalité de droite au pouvoir depuis 1995. D'ailleurs, la plateforme citoyenne a été créée un an après l'évincement de la gauche du gouvernement municipal, ce n'est peut-être pas une coïncidence. L'opposition face aux projets municipaux

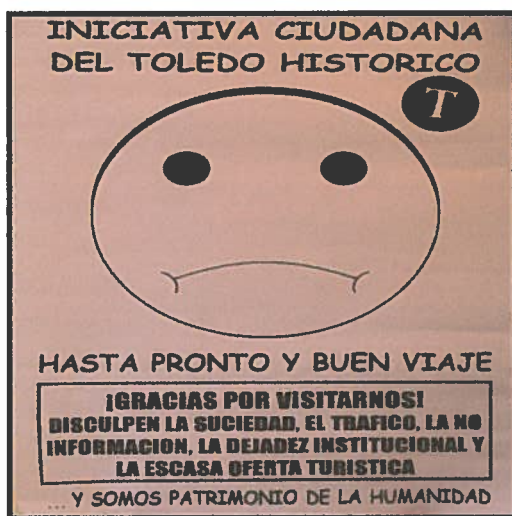


Image 15. Affiche diffusée par l'ICTH à destination des touristes visitant Tolède. Dans l'encadré : « Merci de nous rendre visite. Excusez la saleté, le trafic, l'absence d'information, l'incurie institutionnelle, et la rareté de l'offre touristique ».

est quasi systématique. C'est davantage une relation conflictuelle ouverte qu'entretiennent le pouvoir municipal et ICTH qu'une relation partenariale. Dans ses bulletins d'information, l'association dénonce régulièrement la non prise en compte de ses remarques faites au sein de la Junta Municipal du centre historique. La mairie considère ce groupe comme un élément perturbateur potentiel dans sa politique de gestion du centre historique et ne perçoit pas de « rente relationnelle » (DUPUY, LEROUX, WALLET, 2003) à l'associer à la négociation. Existe réellement un conflit de pouvoir entre une plateforme citoyenne qui s'appuie sur une base sociale importante et une connaissance

approfondie du terrain et un gouvernement local qui se doit d'être représentatif de l'ensemble des habitants et des intérêts sectoriels. Malheureusement, la mutualisation des ressources de

²⁶ Il est par ailleurs difficile d'évaluer la prise en compte réelle des débats et conclusions émises en Juntas

chacun de ces deux groupes est inexistante. « Une gouvernance couronnée de succès suppose l'existence d'un accord intersubjectif poussé assez loin, ainsi que la marginalisation sinon l'exclusion d'intérêts et de groupes potentiellement perturbateurs, ou bien que ces intérêts et ces groupes soient convaincus d'accepter les limites et les buts de cette gouvernance, tels que les déterminent les groupes dominants » (ATKINSON, 1998). Cet accord intersubjectif ne semble pas exister à Tolède. Les actions menées par ICTH, pour sensibiliser les touristes ou les habitants autour de leur cause, vont même jusqu'à l'ironie à l'égard de la municipalité, elles ne manquent pas, en tout cas, d'originalité (Image n°15). Le label patrimoine mondial est une arme dont se servent les habitants pour contester l'insuffisance des politiques publiques au regard de la distinction accordée par l'Unesco.

Le sentiment qui prévaut à Tolède en ce qui concerne la participation citoyenne est étrange. ICTH et le Consorcio semblent se livrer à une bataille de légitimation. Le Consorcio, par son activité de réhabilitation et d'octroi d'aides aux particuliers gagne en popularité. De son côté, ICTH non consultée au début de la formation du Consorcio et écartée de tout organe de fonctionnement de la structure²⁷, cherche à mobiliser en arguant de l'inefficacité de l'action du Consorcio. L'objet ici n'est pas de savoir qui a tort et qui a raison, c'est le rapport de force qui est intéressant en lui même ainsi que les causes qui le déterminent. On observe cependant une gentrification et une montée des résidences secondaires dans le centre historique que dénonce d'ailleurs ICTH. Il est difficile de savoir si ce phénomène est à lier à l'action du Consorcio.

Municipales dans les décisions finales adoptées en Conseil Municipal.

²⁷ Aucun représentant des habitants ne figure ni au sein du Conseil d'Administration, ni au sein de la Commission Exécutive du Consorcio de Toledo.

IV – Conclusions et perspectives de recherche.

Les citoyens : membres actifs ou sujets passifs de la société urbaine ? Si la ville est un construit issu d'interactions politiques et sociales, elle est aussi un espace de pouvoirs en mouvement au sein duquel la participation des habitants a du mal à trouver sa place. Le centre historique, espace approprié, stratégique et identitaire est le lieu privilégié de la rencontre d'acteurs aux représentations divergentes déterminant des objectifs différents. La nécessité d'impliquer la population dans le présent et l'avenir de la cité fait consensus, du moins dans le discours. Dans les faits, le consensus se transforme rapidement en embarras. La participation, si elle permet d'accroître l'efficacité des politiques publiques, requestionne aussi les rapports de pouvoir au sein de la ville. L'élu local est confronté à un problème apparemment insoluble : comment faire participer la population tout en préservant la maîtrise de la scène publique locale ? Face à ce problème, les réponses du gouvernement local peuvent pencher vers une certaine hypocrisie comme à Grenade ou vers le déni comme à Tolède. Dans la ville andalouse, la participation est plutôt affichée mais elle semble devoir se cantonner à l'organisation d'événements de quartier et devient absente dans les prises de décisions qui engagent l'avenir de la ville. A Tolède, la mise à l'écart est quasi totale, ce qui provoque le réactionnisme des groupes oubliés qui sont considérés, de ce fait, comme perturbateurs. Le point commun aux deux exemples observés est que la participation des citoyens s'assimile à la simple information. Les organes participatifs que sont les Juntas renseignent et débattent des documents de planification et des projets urbains mais leur rôle est consultatif et pas du tout prescriptif. Dans la forme, cette organisation des assemblées d'habitants par quartiers, regroupant le tissu associatif et les politiques, semble positive. Mais la coquille est vide de compétences. Dans la mesure où la consultation des habitants s'établit après que les décisions soient prises ou que la négociation ait eu lieu, la participation citoyenne ressemble davantage à une mesure de bienséance de la part du pouvoir local qu'à une volonté réelle de prendre en compte les souhaits des administrés. Or, « au lieu de concevoir dans le secret et de négocier ensuite, il faudrait commencer par négocier et concevoir ensuite » (JANVIER, 1995). Si la réticence de la part des coalitions dirigeantes est si forte, c'est sans doute que pour elles, le jeu de la participation citoyenne n'est pas à somme positive. Ainsi le raisonnement en termes de coûts/avantages peut être vite établi à partir des deux constats suivants. Le premier est que la majorité des habitants n'est pas intéressée par les questions urbaines. Le second est que ceux qui participent sont souvent ceux qui sont en désaccord avec la politique municipale. Faire

entrer les citoyens dans la négociation c'est donc accepter qu'une minorité opposante d'entre eux intervienne dans le processus de décision et amène, possiblement, à la paralysie. Or le maire, dans son rôle de garant du bien-être de ses administrés et de promoteur de l'image de sa cité, ne peut se résoudre au blocage des initiatives municipales, qui plus est lorsqu'il est imputable à une minorité souvent politisée ou instrumentalisée. Dans ce sens, il serait incomplet que de stigmatiser uniquement les pouvoirs publics à propos des difficultés de la participation citoyenne. La société civile n'est pas monolithique ni forcément cohérente. On a vu à Grenade que les dissensions au sein du mouvement associatif ainsi que le caractère éphémère de certaines organisations ne permettaient pas une représentation efficace des intérêts des habitants. Face à l'absence d'une voix unique dans le quartier de l'Albaicin, les arbitrages restent au politique. A Tolède, la mobilisation citoyenne semble trop de nature politique pour que le gouvernement en place soit tenté de l'associer aux processus de décision. Surtout, dans ces deux villes, le nombre de membres actifs engagés dans les associations de quartier est très faible, ce qui pose la question de la pertinence du concept de démocratie participative par rapport à celui, bien plus ancien, de démocratie électorale. Le débat de fond réside sans doute là. Certes, la participation des habitants aux décisions locales fait consensus dans la mesure où elle permettrait d'accroître l'efficacité de l'action publique et légitimerait davantage les politiques mises en œuvre. Cependant, la population elle-même est-elle encline à s'engager réellement dans la vie locale ? Ce qui a fait le succès de la démocratie directe à Porto Alegre est peut-être l'esprit communautaire de la population ainsi que l'existence de revendications fortes autour de l'accès aux services publics de base. Le débat dépasse Tolède et Grenade, il est celui des sociétés post-modernes caractérisées par la montée de l'individualisme. Reste qu'il convient peut-être aux pouvoirs publics de ne pas tuer dans l'œuf les initiatives citoyennes et, au contraire, de les encourager en partant des problèmes définis par elles et en essayant ensuite de leur trouver, en commun, des solutions. Cette proposition suppose que soit mise en œuvre une ingénierie de projet innovante en urbanisme. La participation citoyenne requiert une stratégie en soi adaptée à chaque type de projet, à chaque type de quartier et de population concernée. Elle ne résiste donc pas à l'imposition de cadres institutionnels pré-établis. L'institutionnalisation de la participation entraîne l'exclusion de certains groupes qui auraient autant, voire plus de légitimité, que les groupes citoyens parties intégrantes de la consultation. Par ailleurs, elle réduit la capacité innovatrice que doit justement permettre l'inclusion des citoyens dans le processus de décision. En cela, au sein des municipalités de Tolède et Grenade, l'existence d'un service spécifique intitulé « participation citoyenne » n'est pas du tout garant de l'efficacité de la dite « participation ».

Son rôle est de recevoir les requêtes des habitants, de les transmettre aux services concernés (transport, logement, affaires culturelles...) ainsi que de coordonner les Juntas de quartier. Le plus cohérent serait sans doute que chaque service, en fonction de ses nécessités et des programmes qu'il a à mettre en œuvre construise sa stratégie de participation adaptée. La participation est, par nature, transversale, ce qui inciterait à une collaboration technique entre les services spécialisés (et trop souvent cloisonnés) de la municipalité. Le service « participation citoyenne » est certes transversal par ses relations avec l'ensemble des autres services mais c'est une transversalité imposée depuis le haut et s'inscrivant dans un cadre, que sont les règlements municipaux de la participation, qui ne laisse aucun pouvoir discrétionnaire. Ces règlements apparaissent vraiment comme un moyen de se prémunir des risques éventuels de la participation alors qu'ils sont arborés fièrement par les municipalités de Tolède et Grenade comme garantie de la prise en compte de la population dans les affaires de la cité.

Ces conclusions ouvrent au débat un certain nombre de points cruciaux en ce qui concerne la participation citoyenne. C'est peut-être le fondement même de la participation que ce débat permanent autour de son entrée dans l'opérationnel. Mais au delà de ce débat, dans une perspective de continuation de ce travail, il serait judicieux de repérer et d'analyser les éléments très concrets qui conditionnent le succès ou l'échec de la participation citoyenne en milieu urbain. Mener une enquête comparative sur plusieurs projets urbains permettrait d'extraire des points de récurrence, éventuellement schématisés sous la forme d'une matrice. Cette analyse très pragmatique par projets pourrait se coupler d'une analyse politico-administrative (discours, règlements...) à l'échelle de chaque municipalité afin d'identifier, au sein de la machine institutionnelle, les cohérences et incohérences de propos et d'action. Il s'agit là, en fait, de réinterroger le rôle de l'urbaniste lui-même. Dans un schéma classique, l'urbaniste est pris en étau entre les contraintes politiques et les revendications citoyennes, il doit faire des arbitrages au travers des projets urbains qu'il propose à approbation par les élus. La participation citoyenne renvoie l'urbaniste à se poser des questions d'éthique. Pour qui agit-il : pour la satisfaction politique de l'élus ou pour le bien-être des habitants ? Quelle doit-être sa place dans les processus de participation ? Peut-il négocier directement avec la population en vertu de son savoir technique et de sa connaissance des dossiers urbains ? « L'urbaniste face aux procédures de participation citoyenne » est une problématique actuelle qui pose des questions d'ordre éthique et déontologique fondamentales.

Bibliographie

- ASHER François, 2000, L'urbanisme face à la nouvelle révolution urbaine, in MICHAUD Yves (dir.), Qu'est-ce que le social ?, Université de tous les savoirs, Éditions Odile Jacob.
- ATKINSON, 1998, Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine, Annales de la Recherche Urbaine n°80-81.
- BARON Christine, 2003, La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique, Revue Droit et Société n°54, p.329-351.
- BAUDIN, 2000, Le projet urbain, outil de débat et de décision, in Le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions, Editions de la Villette, 401 pages.
- BEGHAIN, 1998, Le patrimoine : culture et lien social, Presses de Science Pô, Paris.
- BEAUDET Gérard, 1998, Le patrimoine est-il soluble dans la postmodernité ?, Revue de l'Aménagement du Québec (Trames) n°12, p.10-25
- BRAUD, 1992, Sociologie politique, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 479 pages.
- BRUNET Roger, 1993, Les mots de la géographie, Dictionnaire critique, Reclus – La Documentation Française, 518 pages.
- BUSQUETS, 1997, Toledo y su futuro, el Plan Especial del Casco Historico, Ayuntamiento de Toledo y Caja de Castilla-la-Mancha, 388 pages.
- CABRERA MEDINA, CARLOS DE PABLOS, 2002, Metamorfosis del Albaicin Granada : del aislamiento a la interdependencia, Cuadernos Geograficos (Universidad de Granada) n°32, p. 73-96.
- CAMPESINO FERNANDEZ Antonio, 1997, Ciudades patrimonio de la humanidad y patrimonio cultural : matrimonio de conveniencia, in Seminario Vivir las ciudades historicas, Universidad de Extremadura, Caceres, 117 pages.
- CAMPESINO FERNANDEZ, BAYON, CASTILLO, 1998, Centros historicos y conservacion del patrimonio, Coleccion Debotes sobre Arte, Fundacion Argentaria, 187 pages.
- CAMPESINO FERNANDEZ, 1999, Comercio y turismo en el centro historico de Caceres,
- CHALAS Yves, 1998, La ville émergente en débat, Revue Urbanisme n°300 mai/juin1998 p.33-35
- CHEVALIER Dominique, La politique urbaine, domaine réservé du maire, Annales de la Recherche Urbaine n°80-81 p.121-127.
- CHOAY Françoise, 1992, L'allégorie du patrimoine, Seuil, 272 pages.
- CLAUDE, 2000, Le projet urbain, un ici et maintenant ou un nouvel ailleurs ? in Le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions, Editions de la Villette, 401 pages.
- CROZIER, 1964, Le phénomène bureaucratique, Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le modèle culturel.
- DAMON Julien, 2002, La dictature du partenariat, Futuribles n°273 Mars 2002.
- DEBUYST Frédéric, 2001, Acteurs, stratégies et logiques d'action, in Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables, Population et développement n°9, Editions L'Harmattan p.115-147.
- DEFOURNY Pierre, 2001, Espace et temporalité pour une analyse multidisciplinaire des jeux d'acteurs, in Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables, Population et développement n°9, Editions L'Harmattan, p.149-182.
- DUPUY, LEROUX, WALLET, 2003, Conflits, négociation et gouvernance territoriale, Revue Droit et Société n°54, p. 377-397.
- DURAN P., 2001, Action publique, action politique, in J.P LERESCHE Gouvernance locale, coopération et légitimité, Pédone, p.369-389.
- FOUCAULT, 2001, « Qu'est-ce que les lumières », in Dits et Ecrits, volume2, Gallimard.
- GABRIEL OYHAMBURU, 2000, La recomposition territoriale de l'Espagne et la mémoire de ses territoires, Revue de Géographie Alpine 2000 n°1, p.17-34.
- GERMAIN Annick, 1998, Le patrimoine en contexte postmoderne, in Revue de l'Aménagement du Québec (Trames) n°12, p.4-7
- GRASSET, GUMUCHIAN, LAJARGE, ROUX, 2003, Les acteurs, ces oubliés du territoire, Editions Anthropos, 186 pages.
- GREFFE Xavier, 1993, La valeur économique du patrimoine, Editions Anthropos, 253 pages.
- GREFFE Xavier, 2000, Le patrimoine comme ressource pour la ville, Annales de la Recherche Urbaine n°86 Juin 2000, p.29-39.
- GUILLEMAIN, 2002, Pouvoir et contre-pouvoir, article de l'Encyclopédie Universalis Corpus 18 p.729-731.
- HERMET, 2000, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, collection "Cursus", Editions Armand Colin, 287 pages.
- HERNANDEZ GIL Dionosis, 1993, La ciudad como patrimonio, in Congreso Internacional de Urbanismo y Conservacion de Ciudades Patrimonio de la Humanidad (Caceres), Junta de Extreladura, p.23-34

- INGALLINA, 2001, *Le projet urbain*, Editions Presses Universitaires de France (PUF) Collection Que Sais-Je ? 127 pages.
- JANVIER, 1995, *L'aménagement urbain face aux nouveaux enjeux de société*, rapport pour la DAEI Mission prospective Ministère de l'Équipement
- LE GALES Patrick, 1995, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, Revue Française de Science Politique p.57-95.
- LE GALES Patrick, 2003, *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Pô, 454 pages.
- LE ROUX Michèle, 1998, *L'objet patrimonial dans sa dimension identitaire*, Revue de l'Aménagement du Québec (Trames) n°12, p.14-23
- LENIAUD, 1992, *L'utopie française*, Essais sur le patrimoine, Paris, Mangès.
- LEVY Jacques, 2000, *Pas de cité sans densité*, Le Monde des Débats, octobre 2000 p.26.
- LOZANO Jorge Guerrero, 1998, *Transformation d'un quartier ancien : quand le patrimoine est mis en vente*, in Revue de l'Aménagement du Québec (Trames) n°12 p.38-43.
- MELISSINOS Alexandre, 1998, *Entre créé et conservé : une amitié critique*, Revue Urbanisme n°303 p.68-72.
- MERMET Laurent, 1992, *Stratégies pour la gestion de l'environnement, la nature comme jeu de société ?*, Collection Environnement, Editions l'Harmattan.
- MONNET Jérôme, 1993, *La ville et son double la parabole de Mexico*, Collection Essais et Recherches, Nathan, 224 pages.
- MONTILLET Philippe, 1999, *Le patrimoine, un concept qui évolue. De la protection ponctuelle à la gestion globale*, Les Cahiers de l'IAURIF n°129 p.7-29.
- MORALES CAMARENA, 2004, *Sociedad civil y gobierno en México*, Revue « Este país » n°160 juillet 2004, México, p.25-30.
- NAVARRO YANEZ, 1999, *Políticas publicas y escala de gobierno. El caso de la política publica de participacion ciudadana en los municipios espanoles*, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (Ministerio de Fomento) n°121, p.537-555.
- NOVARINA Gilles, 1998, *La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme*, Annales de la Recherche Urbaine n°80-81, p.173-179.
- PICARD Aleth, 2000, *Euralille, le manager, le maire et l'architecte*, in *Le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions*, Editions de la Villette, 401 pages.
- RENAULT, 1997, *Pragmatisme et institutionnalisme : des fondements épistémologiques et méthodologiques pour l'évolutionnisme en économie*, Economie appliquée 3, 1997, p.23-52.
- RIEGL, 1984, *Le culte moderne des monuments*, Le Seuil, Paris.
- RONCAYOLO Marcel, 2000, *Mémoires, représentations et pratiques autour du projet urbain*, in *Le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions*, Editions de la Villette, 401 pages.
- SANCHEZ DEL ARBOL, 1999, *La propuesta de ordenacion territorial de la aglomeracion urbana de Granada*, Cuadernos Geograficos n°29 (1999), p.119-135.
- SARGATAL, 2001, *Gentrificacion e inmigracion en los centros historicos : el caso del barrio del Raval en Barcelona*, Scripta Nova n°94, Revista Electronica de Geografia y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona.
- SASSEN Saskia, 2003, *La ville globale et la politique*, Conférence donnée dans le cadre du cycle « l'Université de tous les savoirs », Université Paris IV.
- SFEZ Lucien, 2004, *La décision*, Collection « Que sais-je », Presses Universitaires de France.
- SOUCHARD, WAKNICK, 1995, *La communication politique locale*, Collection Que Sais-Je ?, Presses Universitaires de France (PUF).
- STAZSAK, 2000, *Prophéties autoréalisatrices et géographie*, L'espace Géographique n° 2000.2
- THOMAS François, 1998, *Vers une nouvelle culture de l'aménagement des villes*, in *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Editions Mardaga, 201 pages.
- TOUSSAINT, ZIMMERMAN, 1998, *Un enseignement de la complexité*, in *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Editions Mardaga, 201 pages.
- VELTZ, 1997, *L'économie mondiale, une économie d'archipels*, in *Mondialisation : au-delà des mythes*, La Découverte.
- WEBER Max, 1971, *Economie et société* (Traduction), t.I, p.56, Editions Plon

Table des illustrations

Photos

Images 1 et 2 : Affiche « Lyon patrimoine mondial »	p.16
Image 3 : Maison traditionnelle, quartier de « Los Sapos » à Puebla	p.21
Images 4, 5, 6 : Bars d'ambiance à Caceres (Espagne)	p.22
Image 7 : Le quartier de l'Albaicin vu depuis l'Alhambra (Grenade)	p.48
Image 8 : La rue Caldeirera (Grenade)	p.49
Image 9 : La puerta nueva (Grenade)	p.49
Images 10 et 11 : Vues partielles sur le centre historique de Tolède	p.58
Image 12 : Place de Zocodover (Tolède)	p.58
Image 13 : Vue aérienne du centre historique de Tolède	p.58
Image 14 : Escalator d'accès au centre historique de Tolède	p.59
Image 15 : Affiche d'une réhabilitation menée par le Consorcio de Toledo	p.61
Image 16 : Affiche diffusée par l'Initiative Citoyenne pour le Tolède Historique	p.65

Schémas

Schéma 1 : Du gouvernement à la gouvernance	p.27
Schéma 2 : Les degrés de la participation	p.39
Schéma 3 : La réalité de la participation citoyenne à Grenade	p.57

Table des matières

<u>Introduction</u>	p.3
<u>I – Concurrence urbaine et renouveau des centres historiques : un mariage de circonstance.</u>	p.6
A – La ville, « organe » cristallisateur de la globalisation	p.6
1 – La ville tête de pont des phénomènes mondiaux	p.6
2 – La concurrence, moteur des politiques urbaines	p.8
3 – La ville acteur : le projet urbain, s'ouvrir à l'extérieur	p.9
Synthèse	p.10
B – Le centre historique, une ressource réinventée	p.12
1 – De l'abandon à l'espace de projet : évolutions conceptuelles	p.12
2 – La symbolique du centre, la ville à la recherche d'identité	p.15
3 – Le centre historique, un potentiel économique	p.18
Synthèse	p.22
<u>II – Logiques d'acteurs, structuration du pouvoir urbain</u>	p.23
A – Les difficultés d'une analyse en terme d'acteurs.	p.24
B – La gouvernance urbaine, jeu de pouvoirs et de négociation.	p.25
1 – Définition et enjeux de la gouvernance	p.25
2 – Les acteurs de la gouvernance urbaine	p.28
3 – La mise en dynamique des acteurs : jeux de pouvoir et de négociation	p.32
4 – Les intérêts d'acteurs dans les centres historiques	p.34
C – Un angle d'approche de la gouvernance : la participation citoyenne	p.36
1 – Participer, pourquoi et comment ?	p.37
2 – Les débats autour de la participation	p.39
Synthèse – problématisation	p.41
<u>III – La participation citoyenne à Grenade et Tolède.</u>	p.42
A – Méthodologie de recherche.	p.42
1 – Intérêt des villes choisies pour l'analyse	p.42
2 – Méthodologie d'investigation	p.42
3 – Les difficultés rencontrées	p.44
B – Le contexte espagnol.	p.44
1 – Un Etat décentralisé	p.44
2 – Cadre normatif : participation du patrimoine et participation citoyenne	p.45
C – Grenade, une participation affichée.	p.47
1 – Présentation de la ville	p.47
2 – Le choix d'un terrain d'étude : l'Albaicin	p.48

3 – Les acteurs de l’Albaicin	p.50
4 – Fonctionnement institutionnel de la participation à Grenade	p.52
5 – La réalité de la participation citoyenne à Grenade	p.53
D – Tolède, le jeu bloqué.	p.58
1 – Présentation de la ville et de son centre historique	p.58
2 – Les acteurs de la réhabilitation du centre historique	p.61
3 – La participation citoyenne à Tolède	p.63
 <u>IV – Conclusions et perspectives de recherche</u>	 p.67
 <i>Bibliographie</i>	 p.70
<i>Table des illustrations</i>	p.72
<i>Table des matières</i>	p.73