

GIS Démocratie et Participation - Les expérimentations démocratiques aujourd'hui : convergences, fragmentations, portées politiques - agir

Les auteurs:

- Romain Gallart est doctorant à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense et membre du Laboratoire Mosaïques – LAVUE. Il est actuellement invité à l'Université Fédérale du Pernambuco (Brésil) et membre de l'INCITI
- Julien Ineichen est architecte EPFL et docteur en architecture de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Marseille et de l'Université Fédérale de Rio Grande du Norte. Il est actuellement praticien-chercheur au laboratoire de l'Université Fédérale du Pernambuco, l'INCITI - research and innovation for cities

L'activation: une stratégie de coconstruction du projet urbain ?

Depuis une quarantaine d'années, et notamment depuis l'article de Sherry ARNSTEIN (1969), la question de la participation des citoyens et usagers à l'élaboration des projets est devenue un objet important des études urbaines. Au cours des 10 dernières années, le vocabulaire s'est développé autour de ce thème. Dans certains cas, il permet de rendre compte de la spécificité des expériences et des méthodes. Dans d'autres cas, nous nous heurtons à une forme de floue sémantique, certaines notions recouvrant des pratiques et des sens fortement différemment. À ce titre, le terme de coconstruction est particulièrement illustratif. Il s'inscrit de manière croissante depuis ces 10 dernières années au sein de la littérature scientifique et journalistique, apparaissant en 2013 quasi quotidiennement dans des champs aussi variés que la psychologie du développement, les sciences de l'éducation, la sociologie ou les sciences politiques (AKRICH, 2013). En urbanisme, la notion s'est popularisée notamment à travers la promulgation la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. En langue portugaise, le terme se fait beaucoup plus rare¹. En effet, bien que le Brésil fut pionnier dans la mise en œuvre de démarches participatives au cours des années 1990 et 2000², l'expérience du budget participatif de Porto Alegre en étant l'exemple le plus connu, les municipalités se révèlent relativement peu outillées, ou volontaires, dans la concertation des projets urbains. (FILHO, 2009)

¹ Alors que dans le répertoire CAIRN, nous avons 2715 occurrences pour le terme, ce sont seulement 33 occurrences en langue portugaise. Il est à noter que le nombre de revues est relativement égal dans chacune des langues (412 revues lusophones et 446 francophones)

² Depuis l'expérience du budget participatif de Porto Alegre, une multitude d'expériences s'est succédé avec plus ou moins de succès

La ville de Recife, comme de nombreuses métropoles à travers le monde, a depuis 3 ans, amorcé la reconquête de son fleuve, à partir de la requalification des berges du Rio Capibaribe. Ce projet, dénommé Parque Capibaribe, présente la particularité d'être un partenariat entre l'Université Fédérale du Pernambouc et la mairie de Recife. Ainsi, l'équipe pluridisciplinaire responsable est composée de professionnels de l'environnement naturel et urbain, mais également de chercheurs. L'INCITI — recherche et innovation pour les villes, laboratoire accueillant l'équipe-projet, a mis au cœur de sa méthode le concept « d'activation ». Cette notion, relativement absente de la littérature scientifique, est utilisée par quelques historiens de l'art (LINHARES, 2015) pour parler des démarches d'animation des espaces publics à partir de pratiques artistiques. Les professionnels de l'urbain commencent à l'employer pour expliciter des mécanismes de transformation des interactions citoyennes depuis de nouveaux usages³. Il faut également noter que certains architectes y font référence pour décrire des processus éphémères d'expérimentation d'occupation du territoire⁴.

En mai 2016, à 5 mois du premier tour des élections municipales, la Mairie demande à l'INCITI d'élaborer une proposition d'aménagement pour le quartier de la Capunga. Ainsi, une démarche d'activation est initiée. Elle vise à mobiliser les différents acteurs dans la coconstruction du projet urbain à chacune de ses étapes, du diagnostic à la réalisation d'un prototype à l'échelle 1 : 1. Il est à noter que cette expérimentation s'inscrit dans une recherche-action. Les deux auteurs de cet article ont eu la responsabilité d'organiser et mettre en œuvre l'entièreté de la démarche. De cette manière, il nous semblait opportun d'essayer de décrire le plus finement possible ce processus, en s'appuyant sur notre pratique, mais également sur l'ensemble des comptes rendus, et documents qui ont pu être produits durant cette « activation ».

Évidemment, nous ne pouvons qu'assumer une posture au cœur de l'action. Ainsi, le retour d'expérience au sein de ce colloque nous paraît le format le plus approprié pour soulever et débattre certaines questions. L'explicitation et l'analyse de la mise en œuvre de cette stratégie d'activation, confrontées à l'étude des critiques provenant des différents acteurs

³ Il est à noter qu'un numéro de la revue *Ambiance* est prévu sur le thème : animer l'espace public ? Entre programmation urbaine et activation citoyenne

⁴ En France, le collectif ETC et le collectif Saprophytes utilisent ce terme pour décrire certaines de leurs interventions dans l'espace public.

impliqués vont nous permettre de définir ce que recouvre la notion d'activation. Nous montrerons comment elle s'est érigée dans la pratique pour ensuite en discuter sa validité comme concept de coconstruction du projet urbain. En effet, ce terme éclaire-t-il réellement un processus et des méthodes nouvelles, ou vient-il renommer des concepts déjà existants ?

Ce retour d'expérience se structurera en deux parties. Premièrement, nous reviendrons sur le contexte très particulier de cette démarche. En effet, la ville de Recife présente une situation urbaine, sociale et politique spécifique. Ensuite, ce projet dans sa forme institutionnelle, notamment du point de vue du partenariat entre la mairie et l'université est également caractéristique. Deuxièmement, nous aborderons le processus d'activation en lui-même, nous mettrons en lumière le jeu d'acteurs et les modalités d'interaction mises en place pour mieux expliciter les différents « moments » de construction collective de l'action. En conclusion, nous soulèverons quelques questions concernant la reproductibilité d'une telle démarche, ses apports et ses limites.

I/ “Faire participer” les habitants à Recife

1. Une culture paradoxale de la participation

La ville de Recife, capitale de l'État du Pernambuco (Brésil), est une métropole régionale comptant environ 1,6 million d'habitants⁵. Elle est caractérisée par son urbanisation chaotique et la force de son indice de GINI, faisant d'elle « la capitale brésilienne des inégalités ». De cette situation s'explique, entre autres, la vitalité de certains mouvements sociaux favorables à la conquête d'un droit à la ville. Ceux-ci ont dans certains cas abouti à des réponses institutionnelles relativement créatives intégrant les habitants et la société civile à la prise de décision. Au cours des 40 dernières années, trois grandes étapes peuvent être identifiées, liées à trois stratégies d'aménagement urbain spécifique et associé à trois gouvernements municipaux distincts.

a. Du mouvement Teimosinho au Programme de régularisation des Zones Spéciales d'Intérêt Social (PREZEIS)

En 1978, le mouvement Teimosinho, mené par les jeunes du quartier de Brasília Teimosa, va refuser l'expulsion, ainsi que l'indemnisation envisagée, du terrain qu'ils occupent. En effet, un projet urbain résidentiel de luxe et de développement touristique est prévu sur ce territoire.

⁵ IBGE, 2016

La résistance populaire, appuyée par l'Ordre des avocats du Brésil (OAB), l'institut des architectes du Brésil (IAB), l'Université Fédérale, et l'Église catholique dirigée par Dom Helder Camâra, à travers la commission Justice et Paix, oblige la Mairie à accepter le principe de cogestion dans l'élaboration de ce qui sera par la suite le projet Teimosinho. Ce nouveau projet sera destiné à la régularisation foncière et à l'amélioration de l'habitat et des espaces publics, avec la participation active de la communauté. En 1983, la Mairie de Recife promulgue la loi du *Uso e Ocupação do Solo* (Loi d'utilisation et d'occupation du sol) qui institue 29 Zones Spéciales d'Intérêt Social (ZEIS). Ces *favelas* consolidées seront l'objet de régularisation foncière et urbanistique. En 1987, la commission Justice et Paix organise une discussion avec les leaders des 29 ZEIS pour établir un préprojet de loi qui sera présenté au nouveau Maire de Recife. Il se structure notamment autour d'un processus de gestion participative. Alors que Jarbas Vasconcelos (PMDB⁶) est élu avec l'appui du mouvement populaire, Le PREZEIS va naître de cette proposition. Par l'abrogation de la loi, la permanence des favelas dans la ville, leur urbanisation et leur régularisation seront soumises au contrôle des habitants. À travers la mise en place de Commission d'Urbanisation et de Legalisation (COMUL), à l'échelle des ZEIS, et du forum du PREZEIS, à l'échelle municipale, les représentants élus des habitants des favelas auront la charge de définir les plans d'urbanisme, gérer le processus de régularisation et délibérer pour libérer les financements.

b. Du PREZEIS au budget participatif

Néanmoins dès les années 1990, le PREZEIS commence à se fragiliser. Dès le second mandat de Jarbas Vasconcelos, de 1993 à 1996, les classes populaires vont perdre les postes qu'elles avaient réussi à occuper lors de sa première élection comme maire (LEAL, 2003). En 2001, le Parti des Travailleurs (PT) gagne la ville et João Paulo devient premier magistrat. Le budget participatif, emblème du PT depuis l'expérience de Porto Alegre, est présenté comme le nouvel outil de gestion partagée. Une concurrence surgit alors entre les deux dispositifs (DE LA MORA, L. ; VILANÇA, A.P. ; 2004). La réforme administrative de 2005 vient définitivement fragiliser le PREZEIS qui n'a plus réellement de place dans l'organigramme. Les techniciens sont transférés et le programme se retrouve sans fonctionnaire compétent ni budget. Ainsi, la focale du budget participatif ne sera plus spécifiquement sur l'urbanisation

⁶Le parti du mouvement démocratique brésilien poursuit une ligne politique centriste.

et la régularisation des favelas comme l'a été le PREZEIS, mais portera sur l'ensemble de la ville à travers des forums régionalisés et l'existence de 7 forums thématiques : aide sociale, culture, développement économique et tourisme, développement urbain et environnemental, jeunesse, femmes, santé et « noir ».

Cette priorité donnée au budget participatif va néanmoins laisser de côté des travaux d'une grande envergure et plus structurants pour la ville. Ce sera d'ailleurs une des critiques qui sera régulièrement faite à l'encontre de la gestion PTista. Ainsi, pendant 12 ans, le budget participatif sera au centre de la démarche du gouvernement. Néanmoins, lors du dernier mandat PTista effectué par João Da Costa (2009-2012), il sera largement attaqué, notamment pour son inefficacité dans la réalisation des actions votées. Cette période est également marquée par la croissance de la pression immobilière. Les promoteurs, financeurs importants des campagnes des candidats à la préfecture, vont jouer un rôle majeur dans l'aménagement urbain, remettant en cause les instances délibératives. À ce titre, durant le second mandat de João Paulo (2005-2008), les décisions prises lors de la conférence de la ville, pour l'élaboration du plan directeur, seront révisées par la municipalité en accord avec les acteurs du marché immobilier (SILVA, 2007). De plus, il est à noter que ce sera João da Costa, dans le dernier jour de sa gestion comme maire de Recife qui approuvera le projet Novo Recife. Ce projet immobilier privé situé sur une zone ferroviaire publique au plein cœur de la ville catalysera l'émergence du mouvement « ocupe estelita »⁷. Cette initiative citoyenne lutte depuis 5 ans contre la vision de la ville qu'entendent mettre en œuvre les promoteurs et pour faire reconnaître les nombreuses irrégularités juridiques dont souffre le projet. Vers plus de planification et moins de participation

c. La fin du budget participatif et le début de la planification

En 2012, avec l'appui du gouverneur de l'État du Pernambouc, Eduardo Campo, Geraldo Julio (Parti socialiste brésilien) est élu. À l'image du personnage et de sa campagne, son premier mandat viendra comme ses prédécesseurs mettre à mal ce qui a été établi dans les gestions précédentes. Il crée Recife Participa, tentant de rendre complémentaires le PREZEIS et le budget participatif. Néanmoins, l'absence de moyen allouée est significative du manque

⁷ <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Ocupe-Estelita-o-movimento-de-uma-cidade-contra-as-empiteiras/4/31086>

d'intérêt de l'exécutif pour ce type de dispositif⁸. A contrario, on observe une stratégie de planification urbaine. Les investissements en aménagement augmentent largement, alors que dans le même temps, ceux pour le PREZEIS, ou le budget participatif diminuent. On voit d'ailleurs émerger de nouveaux projets urbains, s'appuyant sur des partenariats avec les universités ou des entreprises privées. Ceux-ci à travers lesquels ont retrouvé le Recife 500 anos, Plano Centro Cidadão, Mapeamento das Áreas Críticas ou le Parque Capibaribe, vont mettre en place des procédures de dialogue plus ou moins abouties pour engager les usagers dans les processus de conception. Ainsi, depuis trente ans, on observe un basculement dans les pratiques participatives à Recife, passant d'une institutionnalisation de la cogestion de l'urbanisation et la régularisation des ZEIS, à des dispositifs de concertation circonstanciés à des projets urbains particuliers. Outre des questions qui peuvent être d'ordre idéologique, ces stratégies de production de la ville s'inscrivent également dans un contexte de compétition croissante entre les métropoles, notamment en terme de captation d'investissement privé (CARRIERE, DE LA MORA, 2016). La requalification des berges du fleuve Capibaribe se situe pleinement dans cette dynamique.

2. Le parc Capibaribe - requalifier les rives du fleuve

En 2012, à la veille des élections municipales, un groupe d'experts chapeauté par des professeurs de l'Université Fédérale du Pernambouc (UFPE) invitent les candidats à se positionner par rapport à une proposition de requalification des rives du Capibaribe. Pour ces derniers, celle-ci doit être dédiée à des espaces publics en vue de sa réappropriation par tous les habitants de Recife. Ce parc qui traverserait la ville d'est en ouest représenterait ainsi une opportunité pour développer un projet collectif permettant de construire une stratégie de planification urbaine à long terme.

Après les élections, le nouveau maire, qui s'était montré convaincu par cette vision, décide de passer à l'action. En 2013, un partenariat entre l'UFPE et le secrétariat de l'environnement et du développement durable est signé pour monter une équipe multidisciplinaire dédiée à l'élaboration du projet. Le choix d'engager l'université plutôt qu'une entreprise privée repose sur un argument unique : seule cette dernière est capable de mobiliser la palette de savoirs nécessaires pour répondre à la complexité d'un tel projet.

⁸ Il porte un discours volontariste sur le PREZEIS. Les représentants des COMUL lui sont plutôt favorables. Une enveloppe financière de 19 millions de Réals est promise, mais ne verra jamais le jour.

L'équipe multidisciplinaire composée par une quarantaine de praticiens-chercheurs est coordonnée par 3 professeurs du département d'architecture et d'urbanisme. Le secrétariat de l'environnement et du développement durable est responsable de superviser le projet pour la mairie. Le maire s'engage quant à lui à financer initialement le groupe de recherche à hauteur de 2,4 millions de Reals en fonction d'un cahier des charges réparti sur 24 mois. L'équipe du Parc Capibaribe peut ainsi commencer la définition du projet en septembre 2013 dans un atelier installé dans l'ancienne école de médecine de l'UFPE situé au centre-ville sur les rives du Capibaribe. Au cours de ces trois années, notamment du fait de la « flexibilité » de la convention, l'INCITI va jouer trois rôles principaux, de manière plus ou moins concomitante.

Le premier est construit autour de sa fonction d'articulateur. En s'appuyant sur les initiatives citoyenne, mais également sur ses relations privilégiées avec le maire et les différents secrétariats de la préfecture, il tentera d'accorder les intérêts des uns et des autres à partir de la diffusion d'une vision pour la ville, à travers le concept de ville-parc. L'absence de participation explicite des acteurs de l'immobilier s'explique vraisemblablement par le fait que la production d'espaces publics financée par de l'argent public sur des terrains sous-utilisés ou occupé par de l'habitat informel ne va pas à l'encontre de leurs intérêts. Elle valorise en effet soit un parc immobilier existant soit des zones urbaines susceptibles de faire l'objet de nouveaux projets de développement. Par ailleurs, il est à noter que le conseiller du Maire sur les questions de gestion urbaine et d'aménagement n'est autre que le frère de l'un des trois coordinateurs du projet Parque Capibaribe.

Le second est construit autour de sa fonction de réalisateur. Alors que la première phase du projet s'est focalisée sur l'élaboration d'études, de diagnostic et de stratégies d'intervention à l'échelle de la ville, l'INCITI a été amené à entrer dans une étape plus opérationnelle sur des tronçons pour lesquels un budget était assuré. Le niveau de détail des propositions devait permettre aux pouvoirs publics de lancer un appel d'offres pour sa construction. Le premier segment du parc, d'une centaine de mètres, a par exemple été financé en 2014 avec l'argent d'une mitigation environnementale payée par un grand hôpital de la ville. Ce premier chantier a offert la possibilité de tester l'application des principes définis, sa mise en œuvre et son acceptation par les usagers. Ainsi, l'université s'est engagée dans un processus de projet et développement à l'échelle de la ville. Ce rôle actif de l'INCITI dans la production d'un projet urbain n'a pas manqué de soulever le débat sur la mission du monde académique. Entre un

dispositif innovant de recherche, l'intérêt de la mairie d'avoir une étude réalisable directement sans coût supplémentaire et une distorsion du marché, les points de vue ne sont pas toujours convergents. Le mélange des genres était d'autant plus sensible dans la mesure où deux des trois coordinateurs de l'INCITI dirigent également une agence d'architecture en parallèle de leurs activités de professeur. En tout état de cause, cette étape offre à l'INCITI l'opportunité d'inscrire ses recherches dans un nouveau champ : celui de l'action. Cette réalisation a eu un processus de projet passablement chahuté par la dynamique du jeu d'acteurs. Il va néanmoins créer un exemple d'approche alternative de design d'espace public qui a rencontré un grand succès auprès de ses usagers. L'INCITI a donc gagné en crédibilité tant du point de vue des habitants que des autorités.

Enfin, le troisième est celui de chercheur. Depuis les trois années d'existence du projet, quelques publications ont été faites dans des revues spécialisées, que ce soit dans le domaine de l'environnement (CAVALCANTI, 2015) ou de l'architecture (CARVALHO, MONTEIRO, 2015). Des communications, dans des séminaires ou des colloques nationaux ou internationaux portant sur des thématiques diverses, ont également été réalisées : paysage : (MENENEZ, CARNEIRO, 2014) ; mobilité : (MACHRY, MONTEIRO, 2014). Néanmoins, à l'image du master en développement urbain de l'UFPE, le MDU, la production reste relativement faible tant du point de vue de la quantité que de la qualité. Ainsi, pour répondre aux exigences scientifiques, une injonction à la publication a lieu. Cette injonction se traduit par des demandes répétées à communiquer dans des séminaires et à publier dans des revues plus ou moins spécialisées. Pour l'INCITI en particulier, dans cette phase post-élection, il y a un enjeu à légitimer sa dimension innovatrice pour capter de nouvelles ressources financières. Celle-ci passera notamment à travers ses pratiques d'activation, mixant urbanisme tactique, prototypage urbain et débat citoyen.

II/ L'activation Capunga

L'activation Capunga regroupe toutes les initiatives entreprises pour engager l'ensemble des parties prenantes dans le projet d'espace public entre le pont du Derby et le pont de la Capunga. Ce tronçon de 900 mètres est situé au centre-ville sur la rive nord du Capibaribe dans une région résidentielle de la classe moyenne. Il est également caractérisé par la présence d'une université privée, du quartier général de la police militaire et de son hôpital. Il

s'inscrit dans le projet du Parque Capibaribe et constitue la troisième expérience de recherche et développement de l'INCITI.

Les initiatives de l'activation Capunga sont conçues et mises en œuvre par une équipe spécifique de l'INCITI. L'objectif de ce groupe est de développer des dispositifs capables de faire collaborer les différentes parties prenantes dans les phases de diagnostic, de conception, de construction ou de gestion du projet.

Cette approche participative ne s'inscrit pas dans les délimitations territoriales des politiques publiques des ZEIS ou dans les thématiques du budget participatif. Il ne mobilise pas non plus les outils institutionnels de participation développés par les précédents gouvernements. Il base ses activités sur la notion du projet urbain transversal. À partir de l'objectif de transformer les berges du Capibaribe en espace public, il vise à constituer des communautés d'intérêt capable de porter le projet dans les différentes sphères de pouvoir et sur le long terme.

1. Une vision au service de dispositifs participatifs évolutifs

Cette vision à l'échelle de la ville constitue un premier outil capable de faire émerger un sentiment d'appartenance au projet. Cet imaginaire commun sert ensuite de base pour engager les acteurs clefs dans un processus de co-construction du projet. Le réseau d'acteurs évolue en fonction des caractéristiques spécifiques des citoyens directement concernés par le tronçon en question, leurs contraintes temporelles, juridiques et financières, ainsi que la reconnaissance publique du projet Parque Capibaribe et la maturité de ses dispositifs participatifs.

L'activation Capunga commence en mai 2016 pour définir le projet préliminaire des berges du fleuve du même nom, dessiné par l'équipe d'architecture de l'INCITI. Ce morceau a été priorisé, car il peut profiter d'un financement provenant d'une mesure de mitigation. Par ailleurs, il s'inscrit dans la continuité du quartier Das Graças qui se trouve en phase de finalisation de l'appel d'offres. De plus, le premier tronçon, le jardin du Baobab, est actuellement en construction et va être inauguré en septembre de la même année. Après 3 ans d'études, le projet du Parque Capibaribe gagne en crédibilité grâce à ces réalisations.

Ce processus participatif a lieu pendant les derniers mois du premier mandat du maire qui a signé le partenariat avec l'Université. Il commence ainsi à cinq mois des élections du pouvoir exécutif et législatif municipal dans un contexte politique très tendu par une crise économique sans précédent. Le jeu d'acteurs au sein de la mairie est également reconfiguré par le fait que les ressources financières pour la construction de ce tronçon ne sont pas, comme dans le cas du Jardin du Baobab, de la responsabilité du secrétariat de l'environnement et du développement durable, mais du secrétariat de la mobilité et du contrôle urbain. De plus, l'université privée a un rôle important dans la mesure où c'est l'un des principaux contributeurs de la recette fiscale de la municipalité de Recife. Il est par ailleurs à l'origine des fonds de mitigation suite à la construction d'un stationnement de huit étages au bord de la rivière.

2. L'activation Capunga, du diagnostic au prototype

La vision du parc Capibaribe s'attache à inciter les parties prenantes dans une procédure de construction collective. Elles émergent en fonction des acteurs en jeu. Dans le cas de l'activation Capunga, nous avons une fenêtre de 6 mois pour mener à terme la démarche. L'enjeu était d'avoir une planification souple de manière à être réactif aux opportunités qui surgissent et aux dynamiques qui allaient s'engager.

Après les trois jours de la résidence, nous avons proposé une série de 7 réunions de travail d'une demi-journée. L'objectif était de donner suite à la dynamique collective des acteurs impliqués. Organisés dans les locaux de l'INCITI, ces ateliers de co-construction collaborative permettaient dans un premier lieu à l'équipe d'architecture d'avoir une critique des propositions d'aménagement par un panel d'usagers et à l'équipe d'activation de sonder les perspectives de continuation. Très rapidement, les commerçants informels se sont saisis de ces temps pour s'assurer qu'ils s'intègrent effectivement au projet du parc Capibaribe. Trois axes de travail ont ainsi été développés dans ce sens : le suivi de la conception des kiosques et leurs emplacements, l'ébauche d'un modèle de gestion des commerces du futur parc et la préparation d'un prototype. Pour pallier l'absence des habitants dans les dispositifs mis en place jusque-là, nous avons choisi de les connaître lors des réunions de syndicats de copropriété et commencer une occupation d'un morceau de la berge du fleuve. Nous avons

également entrepris des rencontres individuelles avec les dirigeants de l'université privée qui avaient montré un certain scepticisme envers nos activités. L'idée d'un test grandeur nature allié à un workshop international a permis de les insérer pleinement dans le processus d'activation. Cette phase d'ajustement des activités pour engager le maximum d'acteur et préparer l'organisation du workshop a duré 4 mois.

Enfin, la dernière phase de l'activation s'est déroulée pendant deux semaines. Elle se compose de 12 jours intensifs de workshop, deux jours de célébration des nouveaux espaces publics et d'un débat public rassemblant toutes les parties prenantes. Il visait à évaluer collectivement les résultats du workshop et définir les prochaines étapes.

a. La résidence Capunga - interpellé pour engager un diagnostic partagé

La résidence est lancée à la suite d'une demande de l'équipe d'architecture de l'INCITI pour confronter une première ébauche du projet à l'avis des différents usagers. Cette proposition initiale avait permis de convaincre les deux principaux acteurs clefs, le secrétariat de la mobilité et du contrôle urbain et l'université privée, de s'engager dans le processus. Il s'agissait ainsi d'ouvrir la démarche à une plus grande diversité d'acteurs, tout en tenant compte des rapports de force existants. L'objectif était de provoquer des interactions entre les différentes parties. Tout d'abord, il fallait que ce dispositif soit accessible de point de vue temporel et spatial. Nous nous sommes donc installés sur la terrasse d'un ancien bar situé aux abords d'une place au centre du quartier. 30 personnes ont pu s'inscrire pour prendre part à un atelier intensif de 3 jours. Les participants devaient mener une étude collaborative qui visait à : identifier les principaux acteurs et enjeux de ce territoire (jour 1), imaginer des solutions capables de répondre à ces problématiques (jour 2), puis tester ces hypothèses dans l'espace public (jour 3).

Le concept est d'engager les participants dans une dynamique de projet en les amenant à expérimenter leurs idées directement sur le terrain. Pour accompagner les 30 participants durant ces trois jours et pour ouvrir la démarche au public, l'atelier a été rythmé par 6 sessions itératives. Chaque demi-journée était structurée en 6 phases : la présentation de l'activité de projet, le processus de conception collective à mener dans le quartier, la mise en forme de la présentation des résultats obtenus, la présentation devant un panel d'invités

représentatifs des acteurs concernés, la mise en débat public des propositions et le partage d'un repas collectif.

Ces débats ont engagé une trentaine de représentants des principales institutions touchées par le parque capibaribe dans un rôle critique des propositions qu'il leur était faites par les étudiants. Ces débats réalisés dans les espaces publics du quartier ont permis également à un public plus large de s'informer sur les enjeux du quartier et de l'implantation du Parque Capibaribe. À cette occasion, ils pouvaient faire part de leurs questions. La réalisation de ces débats en extérieur permet à chacun de sortir de sa zone de confort et de construire un lien à travers une expérience commune et inédite. Le recours aux micro-interventions urbaines pour tester et communiquer une proposition permet de toucher un large public à travers une expérience vécue.

Ce premier dispositif a permis de faire interagir un large panel d'acteur pour constituer une compréhension intersubjective et dynamique de l'espace vécue. La présence dans l'espace public, l'engagement des participants dans une approche par le projet, le rythme d'interaction structuré autour de demi-journées, le test et la communication d'idées par la réalisation d'intervention, sont les stratégies mobilisées pour favoriser cette intersubjectivité.

Bien que ce dispositif ait permis d'identifier un certain nombre d'enjeux, d'acteurs du territoire et de pistes de travail, il a également mis en lumière la difficulté de mobiliser les habitants, le responsable de l'université privé ainsi que les militaires. Ainsi, pour donner suite à l'expérience il fallait potentialiser et entretenir l'engagement des acteurs touchés, et trouver d'autres approches pour atteindre les absents.

b. Ateliers et occupation - mobiliser et sensibiliser les acteurs pour "dessiner" le projet

Après la résidence, le réseau d'acteurs prêt à continuer le processus est relativement diversifié. Pour potentialiser cet engouement, une équipe est alors constituée. Ainsi, dans un premier temps l'un des facilitateurs bénévoles et l'une des participantes de la première étape ont rejoint l'équipe d'activation comme chercheur et stagiaire. Dans un deuxième temps, deux autres stagiaires (dont une a participé à la résidence) sont intégrés à l'INCITI.

Ce premier dispositif de lancement a donc également servi à deux fonctions importantes. D'une part, il a permis de consolider le rôle de l'activation au sein de l'INCITI. Et d'autre part, il a été l'occasion de choisir de nouveaux collaborateurs en fonction de leur engagement personnel pour le projet, de leur compétence à se saisir de ce genre de dispositif et de leur implication au sien même du jeu d'acteur à l'œuvre dans le quartier. À titre d'exemple, deux des stagiaires étaient étudiantes à l'université privée du lieu. Cette stratégie augmente ainsi la capillarité de l'équipe avec les acteurs du territoire.

Cette équipe d'activation, coordonnée par un collaborateur présent dès le début du projet, a eu comme tâche de concevoir et mettre en œuvre les activités nécessaires à la continuation du processus participatif. L'un des premiers enjeux était d'améliorer les interactions de l'équipe d'architecture avec les commerçants informels. En effet, la résidence n'avait pas su répondre explicitement aux questions pratiques que les architectes se posaient pour la conception des futurs kiosques. Pour faire connaître les locaux de l'INCITI aux acteurs de la Capunga et faciliter les interactions avec les architectes qui n'avaient pas de disponibilité pour se déplacer sur le site, il a été décidé d'organiser les séances de travail dans l'atelier de l'INCITI, situé dans le centre historique de Recife. Cette contrainte géographique a, semble-t-il, fonctionné comme un filtre pour certains acteurs dont l'engagement n'était pas prioritaire. En effet, après la seconde rencontre, seuls les commerçants informels étaient présents tandis que les étudiants ou professeurs de l'université privés ou les habitants qui s'étaient montrés intéressés précédemment n'avaient pas fait le déplacement. À partir de ce moment, les ateliers bimensuels à l'INCITI se sont concentrés presque exclusivement sur les enjeux du commerce informel : la conception architecturale des kiosques, le modèle de gestion des commerçants et la préparation de l'événement du test grandeur nature. Dans cette même optique, une formation à destination des micros-entrepreneurs a été mise en place en partenariat avec une institution publique de promotion économique.

Pour élargir le spectre de la participation, nous avons alors entrepris des visites individuelles pour présenter le projet. Ces présentations ont été faites pour les étudiants de l'université et des habitants des immeubles voisins. Des réunions avec des responsables de l'université privée et la police militaire ont également été réalisées. Bien qu'un représentant de la police militaire avait participé à un débat public lors de la résidence, le lien n'a pas pu être développé. Par contre, les dirigeants de l'université privée qui n'avait pas pris part à la

résidence se sont montrés très intéressés par l'idée de faire deux semaines de Workshop de prototypage urbain avec l'objectif de tester certaines propositions grandeur nature. Ils se révéleront être les principaux partenaires autant financier que logistique de cette phase finale de l'activation Capunga.

Dans l'optique de rester dans la dynamique de la résidence, une activité hebdomadaire de récupération d'un morceau des berges du Capibaribe a été initiée. Situé au bout d'une rue résidentielle, l'objectif était d'inciter les habitants du quartier à descendre de leurs immeubles pour se réapproprier leurs espaces publics. Le refuge Capunga a ainsi été nettoyé de ses déchets et transformé samedi après samedi durant 2 mois en espace de rencontre et de contemplation de la faune et la flore de la rivière. Des associations pour la défense de la nature, des groupes scouts ou de simples curieux sont venus participer à la mise en œuvre de cette récupération, mais contre toute attente ce dispositif n'a pas fonctionné pour engager directement les habitants dans la dynamique de l'activation Capunga. La présence hebdomadaire au bord de la rivière était remarquée et même appréciée, mais les habitants semblaient préférer observer les guirlandes lumineuses de leurs balcons que de descendre partager un barbecue avec des nouveaux venus. Ce dispositif qui voulait mettre en œuvre la stratégie de la transformation effective in situ, c'est vraisemblablement heurté à la relation de peur qu'entretient à Recife une certaine classe sociale avec les espaces publics.

Malgré les difficultés à engager l'ensemble des acteurs clefs dans l'Activation Capunga, une communauté d'intérêts suffisamment grande était réunie pour mettre en œuvre la 3e phase du processus, le test grandeur nature d'une reconfiguration temporaire du quartier.

c. Le prototype: expérimenter pour transformer le territoire

La troisième phase d'activation reprend les prémisses de la première tout en visant à augmenter l'échelle d'intervention. Ce saut quantitatif s'illustre aussi bien en fonction du nombre d'acteurs engagés que par la superficie du territoire d'intervention. Par ailleurs, l'événement se déroule désormais sur deux semaines. 12 jours de co-construction coordonnés par 15 experts brésiliens et internationaux en interventions urbaines avec la participation de 60 participants⁹. Ces acteurs extérieurs sont invités à mettre en forme les lignes directrices de la reconfiguration urbaine développée durant les ateliers. L'objectif est de requalifier deux

⁹ La plupart sont étudiants en architecture et en design dans les différentes universités de la ville

axes de 400 mètres formant un « T » dont l'un forme la berge du Capibaribe et l'autre, un chemin d'accès.

Il s'agit de réaliser le prototype des 3 pôles qui forment les extrémités de cette structure urbaine, ainsi que leurs connexions. Chaque pôle a une dynamique propre. Tout d'abord, il s'agit de piétonniser une partie d'un rond-point. L'objectif est de créer une place pour les habitants et les étudiants. Il doit jouer le rôle de phare et de porte d'entrée pour le nouveau parc le long du Capibaribe. Ensuite, il s'agit de construire une place d'alimentation au bord de la rivière. Elle doit permettre aux vendeurs informels de libérer la rue et vendre leurs produits dans un cadre exceptionnel. Enfin, il s'agit de transformer le refuge Capunga en espace de jeux et de découverte de la faune et de la flore du fleuve, qui est toujours utilisé comme décharge et lieu de stationnement.

Cette énergie extérieure vient concrétiser le processus de test grandeur nature d'une autre configuration urbaine. À travers sa présence intensive, elle vient activer ou réactiver l'engagement des acteurs locaux. On a pu voir ça par exemple à travers l'installation des foodtrucks par les commerçants informels dans leur nouvel emplacement, la mise en place de guirlandes lumineuses sur les sites d'intervention par les services de la ville ou la fermeture du stationnement au bord de la rivière ordonnée par l'université privée.

Ce grand chantier ouvert durant deux semaines offre l'opportunité à quiconque qui le désire de participer ou simplement de s'informer sur ce qui est en train de se passer. De près ou de loin, une majorité des usagers de ce quartier sont ainsi touchés par ce qui est en train de se dérouler. Chaque journée de workshop se conclut par une heure de réflexion sur notre pratique. Les points de vue de cette brigade de volontaires venus participer à la construction d'un prototypage urbain peuvent ainsi se croiser avec ceux des usagers du lieu. Ce travail réflexif se clôt lors d'une grande assemblée d'évaluation organisée lors du dernier jour avec l'ensemble des acteurs clefs et les personnes engagées dans cette activation.

Bien qu'il soit toujours difficile d'atteindre l'objectif d'une participation représentative de l'ensemble des acteurs, cette stratégie, basée sur un engagement effectif des usagers que ce soit pour coconstruire ou plus simplement partager une expérience, à l'avantage de construire une communauté qui ont construit un vécu commun basé sur des relations fortes construite sur le « faire ensemble ».

Conclusion : Des dispositifs de coconstruction au service du projet urbain

Comme nous l'avons vu, la ville de Recife est marquée par une tradition participative forte. Évidemment les quartiers touchés, les priorités définies, le public atteint, mais également les méthodes développées sont fortes différentes. L'un des principaux défis de ces démarches est l'engagement de l'ensemble des parties intéressées, pour éviter le monopole de la parole à un groupe d'intérêt, qui limiterait la construction d'une vision intersubjective. À ce titre, il semble que la stratégie du « faire ensemble » que l'activation Capunga a souhaité développer montre de nombreux atouts dans la mobilisation des acteurs. De plus, notons que l'expérience du prototype est apparue comme un outil d'interpellation pour les acteurs qui n'ont pas pu ou pas voulu s'inscrire dans la dynamique. Un parallèle pourrait être fait avec les mobilisations d'habitants qui débutent lors du début des travaux au sein d'un quartier. Dans ce cas, ce sont des travaux éphémères qui vont permettre de mettre en débat une intervention à plus long terme.

Cet exemple de co-construction de projet implique évidemment une forme d'engagement dans le temps long, et qui sache s'adapter aux contraintes des différents acteurs. On pourrait voir cela comme une stratégie de mobilisation « à la carte ». Celle-ci a pu être permise par l'alternance entre des phases très intenses sur des plages horaires relativement larges, et des phases plus longues, avec une répétition de moments plus courts.

Il est à remarquer que ce processus d'activation ne s'est pas uniquement focalisé sur le dessin architectural. En effet, en intégrant les différents acteurs, nous avons pu intégrer leurs contraintes, qu'elles soient temporelles, physiques, administratives, financières ou organisationnelles. Les réponses proposées ont donc dû répondre à ces différentes contraintes, rendant d'autant plus riche le projet en lui-même. De ce fait, cette expérience remet en question la pratique d'un projet urbain linéaire et monolithique. En effet, elle tend plutôt à considérer le projet urbain comme un écosystème constitué de microprojets. C'est la mise en tension de ces microprojets qui permet de construire un projet urbain global cohérent et signifiant.

Évidemment, tout comme la mobilisation « à la carte », ces microprojets, impliquant des acteurs variés, doivent constituer une narration commune. Cette narration peut se passer à travers la constitution d'espaces délibératifs, mais également à travers certains acteurs qui

vont créer des ponts entre les groupes d'usagers aux temporalités variés. Pour ce faire, l'un des enjeux est de ne plus considérer l'utilisateur comme un simple pourvoyeur d'information, mais comme un véritable acteur du projet, capable de réflexion, de proposition et de transformation.

Cette expérience de définition d'un commun à travers la création d'un prototype urbain d'espace public est-elle reproductible pour résoudre d'autres problématiques citoyennes ? En effet, le prototype est-il un outil adapté à différents thèmes ? Serait-il envisageable d'élaborer une telle dynamique dans le logement, ou des questions de sécurité ? Dans le premier cas, comment construire des réponses collectives pour des espaces occupés de manière individuelle ? Dans le second cas, comment prendre en compte un lieu soumis à des conflictualités fortes ? Il paraît nécessaire de multiplier ce type d'expérience et de recherches pour délimiter plus clairement ce champ de la pratique participative du « faire ensemble » alors que cette notion semble d'ores et déjà composer la rhétorique politique.

Bibliographie

- AKRICH, M. (2013). Co-construction. In R. B.-M. CASILLO I. avec BARBIER, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris: GIS Démocratie et Participation.
- ARNSTEIN, S.-R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* (35), 216-224.
- CALVACANTI, R., MELO, L., & MONTEIRO, C. (2015). Como resgatar os ambientes naturais: projeto Parque Capibaribe, Recife - PE. *Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes*, 3 (8).
- CARRIÈRE, J.-P., & DE LA MORA, L. (2016). A propos du dilemme attractivité métropolitaine – réduction de la fragmentation sociospatiale: réflexions sur les opérations de requalification des berges urbaines des fleuves, en France et au Brésil". *Dialogues France-Brésil: Le droit à la ville, un nouvel agenda urbain?*. Salvador de Bahia.
- CARVALHO, L., & MONTEIRO, C. (2016). Recife: The popular struggle for a better city. *AD - Architectural Design BRAZIL: Restructuring the Urban*, pp. 96-105.

DE LA MORA, L., & VILANÇA, A. P. (2004). Mecanismo de gestão da política de desenvolvimento urbano da cidade do Recife : Identificação de suas sobreposições e lacunas e propostas de compatibilização. *3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Recife.

FILHO, J. T. (2009). *A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Porto Alegre.

LEAL, S. (2003). *Fetice da participação popular: novas praticas de planejamento, gestão e governança democratica no Recife*. Recife: companhia editora de Pernanbuco.

LINHARES, V. (2015, Mai 17). Activation de l'espace public comme stratégie artistique.

MACHRY, S., & MONTEIRO, C. (2014). Andabilidade urbana - metodologia de avaliação e de gestão da qualidade urbana. *3 coloquio ibero-americano : Paisagem cultural, patrimônio e projeto*.

MENEZES, P., & SÁ CARNEIRO, A. (2014). Uma compreensão sistêmica da paisagem do Recife: Ordenamento da paisagem através dos corpos de água. *3 Coloquio Ibero-americano: Paisagem cultural, Patrimônio e projeto*. Belo Horizonte.

SILVA, I. (2007). *A Gestão Democrática e os Conflitos de Governança: Os Percursos do PREZEIS de Recife 1993 / 2004* . Universidade Federal do Pernambuco, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL .