
Colloque international et interdisciplinaire – APPEAR

Bruxelles, 4 et 5 octobre 2005

VILLES DU PASSÉ, VILLES DU FUTUR : DONNER VIE À L'ARCHÉOLOGIE URBAINE

MISE EN VALEUR DES SITES ARCHEOLOGIQUES URBAINS

UNION EUROPEENNE



Comité des Régions

Annexes aux actes

Séance 1 - APPEAR : une méthode pour l'intégration des sites
archéologiques en ville

“La mise en valeur d'un site archéologique urbain:
les enjeux du processus décisionnel”

Catherine Zwetkoff

Professeur, Université de Liège, Center for Urban Governance Studies



Sous
le parrainage du
Parlement européen



Organisé dans le cadre du projet APPEAR.
Ce projet est financé par la Commission européenne, DG Recherche
5^e Programme-Cadre, Énergie, Environnement et Développement Durable -
Action-clé 4 : Ville de Demain et Patrimoine Culturel - 4.2.3 : pour une meilleure
intégration du patrimoine culturel dans la ville

Pour de plus amples renseignements sur le projet APPEAR : www.in-situ.be

“La mise en valeur d’un site archéologique urbain: les enjeux du processus décisionnel”

Catherine Zwetkoff

Professeur, Université de Liège, Center for Urban Gouvernance Studies

Introduction

La gestion d’un projet de mise en valeur est le fruit d’un processus décisionnel complexe. Cette complexité a une double origine.

Un projet de mise en valeur étant d’abord nécessairement multidimensionnel, il implique la participation d’un grand nombre d’acteurs individuels et collectifs, aux compétences et appartenances institutionnelles variées, dont les interactions sont à organiser.

Le patrimoine archéologique est ensuite aux antipodes du produit “consommable”. Un tel projet s’inscrit par la force des choses dans le très long terme. Aux dimensions endogènes nécessairement évolutives du projet s’ajoutent donc les multiples facteurs contextuels et leurs fluctuations possibles car il s’agit de maximiser les chances de pérennité du projet et en tout cas celles du site.

La complexité du processus jointe à la réalité du terrain suggère l’utilité d’une méthode d’accompagnement pour aider le gestionnaire du projet à programmer les différentes actions clé, les mettre en œuvre et les évaluer.

Les grandes lignes de cette méthode s’inspirent de l’analyse des séquences du processus de décision et du modèle de la gestion stratégique. Elles viennent de vous être présentées.

L’objet de cet exposé est d’apporter, dans la foulée, quelques éléments de réponse aux questions suivantes:

1. Quelles sont les enjeux d’un processus décisionnel portant sur la valorisation d’un site archéologique en milieu urbain, depuis l’émergence de l’idée jusqu’à la gestion du projet au quotidien?
2. En quoi et à quelles conditions le recours au modèle séquentiel et à celui de la gestion stratégique aide-t-il le gestionnaire à prendre en compte ces enjeux? A quoi doit-il être attentif pour maximiser les avantages et minimiser les inconvénients de ces deux modèles? Et enfin, pourquoi et comment aller au delà de la planification stratégique?

1. Les enjeux du processus décisionnel

Précisons d’emblée que le processus décisionnel au cours duquel les acteurs ont l’occasion d’appliquer les outils méthodologiques formant le guide est conçu de manière compréhensive, intégrée du point de vue de son objet, des acteurs impliqués ainsi que de ses étapes.

On se focalise ici sur les outils méthodologiques intervenant dans la phase organisationnelle de chaque séquence. Comme tous les autres outils contenus dans le guide, ils sont à mettre en relation

avec trois enjeux¹ du processus décisionnel représentant trois dimensions d'un enjeu plus général : accroître l'efficacité du projet.

Ces enjeux sont les suivants:

- Accroître la capacité du processus à inclure les acteurs pour satisfaire à la fois leurs besoins d'information face à des questions à la fois inédites et plus en plus complexes ainsi que la demande accrue de participation.

La diversification des sources de l'information est critique lorsque le champ d'application est complexe. D'où l'importance de l'ouverture du dispositif d'expertise aux différentes catégories d'acteurs concernés.

Quant à la demande de participation venant des parties prenantes, elle résulte, entre autres, d'une réaction à l'approche "clients" dans le secteur public, de la valeur ajoutée de la participation à la réalisation de grands objectifs publics, et plus généralement de la redéfinition (controversée) du sens de la démocratie.

Concrètement, inclure signifie faire participer toutes les parties prenantes à la définition du problème. Et cela ne va pas sans quelques soucis.

Il faut d'abord identifier les parties prenantes. Cette action clé qui s'initie dès l'exploration, repose de préférence à la fois sur une approche « par le haut » (on définit les acteurs institutionnels, ceux qui sont "désignés" comme tels par la loi) et sur une approche « par le bas ». Les acteurs sont aussi tous ceux qui se déclarent concernés, le point de départ du repérage n'étant plus une norme extérieure mais bien l'expression d'un intérêt. En un mot comme en cent, ce repérage exige prudence et savoir-faire pour que ceux qui se définissent comme des acteurs concernés n'entrent dans des conflits destructeurs avec l'organisateur de la participation qui les aurait pas reconnus comme parties prenantes.

Il faut ensuite les faire participer. Au plus tard lors des études préalables, après les avoir informés de ce que l'on sait sur le site au terme de l'exploration. Ils participent à la définition des valeurs du site, ainsi qu'à l'évaluation des contraintes et des possibilités qui vont les objectifs du projet et leur mise en œuvre.

La participation des parties prenantes ne s'arrête évidemment pas aux études préalables. Les savoirs explicites et tacites des habitants, par exemple, ne peuvent qu'enrichir le projet, tout au long de ses séquences.

- Accroître la pensée "systémique" des acteurs pour les aider à conceptualiser le problème au "bon niveau" de généralité et de complexité, à prendre en compte les boucles de rétroactions, la gestion des RH, le budget, les technologies de l'information etc...

Les acteurs gagnent à se représenter leur situation à un niveau transcendant les organisations individuelles. A défaut de conceptualiser un problème au bon niveau – cela signifie que les limites du problème sont inadéquates -, on gaspillera des ressources sur la résolution d'un « faux » problème ou pire on aggravera le « vrai » problème.

¹ L'enjeu d'une décision désigne l'utilité subjective espérée d'une option dans le contexte d'une décision. Il est le produit du rapport entre les gains et les coûts associés à cette option, pondérés par un facteur de risque ou d'incertitude.

L'importance de cet enjeu s'accroît sous l'effet conjugué de la multiplication et de la diversité des acteurs. Face à la complexité du système et de son environnement, les acteurs vont commencer par découper la réalité. Comme n'importe quel individu, ils ont tendance à simplifier la situation. En se focalisant de manière sélective et différenciée sur des aspects de la problématique qui leur sont familiers ou qui confirment leur "a priori".

L'une des vocations de ce guide consiste dès lors à combattre la tendance à la simplification excessive et la résistance au changement grâce à l'organisation du travailler ensemble qui s'opérationnalisera sous forme d'un groupe de travail lors de l'exploration, d'un noyau dur qui se constituera lors des études préalables pour assurer le travailler ensemble des experts et plus tard celui des entrepreneurs à toutes les séquences où ils ont un rôle à jouer.

- Rencontrer les deux premiers enjeux – inclure un maximum d'acteurs impliqués et favoriser la pensée systémique - sans ralentir au total le processus décisionnel.

La diversité accrue des parties prenantes, par exemple, a pour effet d'allonger le temps consacré à leur participation. Au moins pour deux raisons.

Leur identification prend du temps – et du savoir-faire – lorsqu'on prend en compte les acteurs qui se définissent comme tels sans s'arrêter à ceux prévus par le cadre normatif.

De plus, un processus participatif améliorant effectivement la qualité et l'acceptabilité sociale de la décision ne peut être entièrement standardisé.

Son responsable doit se donner le temps d'organiser les interactions entre les acteurs de manière à les adapter à la fois à leur identité et à l'objet à propos duquel ils vont interagir.

Tout en conservant une certaine flexibilité car tant les acteurs que l'objet de la participation peuvent se renouveler durant le processus décisionnel.

Le gestionnaire doit aussi planifier un processus participatif s'étendant sur plusieurs séquences car l'ordre séquentiel dans lequel les différentes techniques participatives se succéderont a toute son importance.

On évitera par exemple de planifier une consultation populaire avant d'avoir suscité un vrai débat public par une technique appropriée. Sans débat public préalable et interactif, la consultation populaire est conflictogène. Après une consultation populaire conflictogène, un tel débat s'amorce difficilement.

Force est de constater que les politiques préfèrent le plus souvent s'en tenir à une démarche participative minimaliste. Soit parce qu'ils sont sincèrement convaincus qu'en faire plus c'est gaspiller du temps (toujours compté), des ressources (toujours limitées). Soit parce que fondamentalement et dans leur for intérieur – ce n'est pas toujours explicité – ils vivent l'ouverture du processus décisionnel aux citoyens comme une atteinte à leurs prérogatives de représentants du peuple.

L'argument « gaspillage » de temps manque pourtant de pertinence à l'usage. La diversité des acteurs et les limites de leurs aptitudes cognitives – même repoussées par la capacité accrue à la pensée systémique - augmentent en effet le risque d'un conflit destructeur² qui se traduit souvent

² Un conflit est destructeur lorsque la solution est profitable à une partie au détriment de l'autre (win-lose). Il est coopératif lorsque la solution est mutuellement satisfaisante (win-win).

par un blocage du projet. Le temps « perdu » à organiser les interactions, est donc largement compensé par la prévention d'un conflit destructeur.

L'opérationnalisation du « travailler ensemble » est un autre exemple de la supériorité d'une démarche compréhensive ou intégrée. Tout comme la participation des parties prenantes, elle exige des investissements – temps et autres ressources – qui conditionnent au final l'efficacité du processus décisionnel.

Prenons la séquence des études préalables.

L'opérationnalisation du « travailler ensemble » exige du gestionnaire du projet qu'il identifie d'abord les thèmes sur lesquels les experts travailleront pour poser un diagnostic de faisabilité et de viabilité. En y incluant bien sûr les questions posées par les parties prenantes.

Il doit ensuite constituer un dispositif d'expertise en sélectionnant les « bons » experts, en planifiant leur travail et en leur donnant les moyens matériels pour se concerter, pour travailler ensemble.

Les « bons » experts sont, dans notre contexte, ceux qui, sans sacrifier la qualité de leur savoir spécialisé, mono disciplinaire, s'engagent dans l'apprentissage d'un vocabulaire commun, adoptent des pratiques d'écoute et de concertation indispensables à la construction d'un savoir intégré, car coproduit.

Cette approche est sans nul doute coûteuse à bien des égards.

Le gestionnaire met nécessairement en place une organisation pluraliste où des opinions différentes, voire opposées, peuvent s'exprimer de manière à permettre un débat collectif. Pour cela, il lui faut des ressources en plus, veiller à ce que les relations de travail soient informelles plutôt que dans la ligne hiérarchique, créer ou/et animer des équipes et des réseaux.

Elle exige aussi des experts un savoir être – ils doivent être capables de mettre en doute leur intuition en la confrontant à celle des collègues et aux évolutions de l'environnement - et la volonté effective d'investir le temps et l'énergie nécessaires pour s'engager dans un apprentissage mutuel et itératif, pour faire du dispositif d'expertise une organisation apprenante.

Bien que coûteuse, cette approche est pourtant la seule manière de répondre adéquatement aux questions nécessairement transversales car l'organisation apprenante est la seule qui permette de profiter de la variété des savoirs, d'expériences et de compétences détenues par ses membres.

2. Les avantages et les limites des deux référentiels

Voyons maintenant en quoi et à quelles conditions le recours au modèle séquentiel et à celui de la gestion stratégique – des méta outils méthodologiques - aide le gestionnaire à prendre en compte ces enjeux.

A quoi doit-il être attentif pour maximiser les avantages et minimiser les inconvénients de ces deux modèles?

Pourquoi invoquera-t-on dans le guide les principes de gestion stratégique et non plus ceux de la planification stratégique et encore moins ceux de la planification tout court ?

2.1. Position du problème

Comme pour tout outil d'aide à la décision, les recommandations contenues dans le guide posent des questions. Sont-elles efficaces ? Sont-elles pragmatiques ? Autrement dit, aident-elles les décideurs à rencontrer les enjeux de la gestion des projets de mise en valeur mieux qu'ils ne feraient sans elles (efficacité) ? Sont-elles utilisables (pragmatisme) ?

Des éléments de réponse seront proposés par le biais d'une analyse des plus et des moins de l'usage de ces deux référentiels pour structurer les recommandations.

Quelques précisions sur le pourquoi de cette analyse, sur le comment on en est arrivé à s'interroger sur les plus et les moins des deux modèles sont cependant nécessaires.

Pour comprendre la trajectoire du processus de recherche.

Pour bien souligner que ces modèles ont été le point de départ en quelque sorte « obligé » de la construction des recommandations mais qu'au terme de notre trajectoire, les recommandations s'inspirent certes à la fois du schéma séquentiel et du modèle stratégique de base dans sa version planificatrice, mais sans en être, loin de là, le décalque ou la transposition dans le contexte des projets de valorisation. Bref, on a pris de la distance par rapport aux modèles de base. Comment et dans quelle mesure ?

Ces modèles servent tout naturellement de point de départ car ils sont érigés en bonnes pratiques ou même en cadre normatif. Le modèle séquentiel, par exemple, sert souvent à structurer logiquement le processus décisionnel (la Loi Mop en France par exemple). La Charte de Burra recommande, elle, un modèle de gestion fondé sur la planification stratégique.

Une majorité d'utilisateurs potentiels du guide s'exprimée au début de la recherche en faveur d'une plus forte structuration du processus décisionnel, certains allant jusqu'à s'aligner sur le modèle planifié, dans sa version "tout au rationnel", fondé sur les recommandations des experts techniques (PS). Cela oriente nos choix initiaux.

Mais très rapidement, les choses se compliquent car les études de cas, certains entretiens individuels et la réalité du terrain nous engagent à la prudence, opérationnalisée comme il se doit par une réflexion critique.

La réalité du terrain suggère en effet qu'un projet a plus de chances d'aboutir lorsqu'il est porté par un acteur qui en a une vision claire, un plan et mais aussi le souci de construire un consensus sur les questions qui se posent tout au long du processus. Une démarche qui s'éloigne de la planification stratégique centralisée mais qui reste compatible sinon plus avec le concept de management stratégique (MS).

Bien qu'appliqué dans certains pays, le modèle stratégique et plus précisément celui de la planification stratégique proposé par la Charte de Burra reste, semble-t-il, lettre morte dans d'autres contrées. Ne faut-il pas dans ce cas voir de plus près en quoi la planification stratégique peut poser problème compte tenu de la réalité du terrain ?

Une analyse critique devient très vite incontournable par souci d'efficacité et de pragmatisme.

Cette analyse est en effet structurée par un double questionnement :

Comment minimiser les inconvénients du modèle séquentiel et du modèle stratégique de base dans sa version planificatrice – « tout au rationnel » - tout en maximisant leurs avantages ?

Comment jeter les ponts entre les modèles de base et l'expérience des acteurs ? Car il est clair que les recommandations sont d'autant plus utilisables et ont d'autant plus de chances d'être utilisées qu'elles ne contredisent pas l'expérience des acteurs.

La réflexion qui a permis d'affiner les modèles de base a été largement alimentée par le croisement entre les études de cas et la littérature rapportant, d'une part, l'expérience acquise par la gestion stratégique dans son champ d'application initial, le monde de l'entreprise privée et d'autre part, les résultats de l'analyse des politiques publiques.

Cette littérature met bien en évidence que le modèle de gestion stratégique, pour ne citer que lui, ne se limite plus, après 30 ans d'application à la planification stratégique mais propose d'autres recommandations plus efficaces et plus respectueuses de la réalité du terrain pour construire des stratégies à la fois applicables et rencontrant les enjeux du processus décisionnel complexe.

2.2. Les avantages, les inconvénients et les limites des deux modèles fondateurs.

2.2.1. Le modèle séquentiel

Son cadre d'usage est double. Il est à la fois descriptif ou analytique - Il peut avoir un usage ex post (recherche scientifique, analyse réflexive de ses acteurs) – et prescriptif. Dans ce dernier cas de figure, il peut servir de trame de recommandations pour aider le gestionnaire du projet à structurer les actions clé et à assurer le suivi du processus décisionnel.

Avantages

Le schéma aide à chaque séquences à :

- Identifier les enjeux, les acteurs impliqués

Il aide à bien distinguer les acteurs clé et construire les liens entre ces acteurs de manière à faire progresser le processus

Exemple : on comprend mieux le rôle crucial du porteur d'idée qui va par son identité avoir un impact décisif sur la formulation, l'argumentation et la mobilisation d'autres acteurs pour faire vivre le projet.

- Concevoir que le processus décisionnel commence avant et se poursuit bien après que les décisions rythmant l'évolution du projet soient prises. On met bien en évidence que la mise en œuvre peut modifier considérablement le contenu de la décision et le rôle de l'évaluation pour le pilotage du projet.

Exemple : la prise en compte du scénario de l'émergence de l'idée de valorisation. Les circonstances qui ont mené à cette idée sont décisives lors des deux premières séquences.

- Formuler des questions transversales, c'est dire des questions qui portent à ce moment sur les différentes facettes du projet et qui demandent une réponse intégrée. Cela implique l'organisation du « travailler ensemble ».

Prenons l'exemple du scénographe. Il doit pouvoir prendre en compte, sans doute au terme d'un processus d'apprentissage mutuel et itératif, les résultats des études archéologiques, des études de conservation de même que ceux de l'étude du public potentiel du site.

- Assurer le suivi du processus en analysant le chemin parcouru et celui qui reste à faire
- Organiser la participation et l'évaluation, en les combinant (identification des points d'entrée)
- Evaluer la cohérence des décisions qui se succèdent et la complétude de l'approche
- Identifier les boucles de rétroaction
- Adapter la gestion stratégique à la structure logique d'un projet de valorisation

Limites

- Le modèle est contredit pas l'expérience.

Il donne une image de cohérence avec le risque de construire des liens artificiels entre des faits qui ne sont pas reliés dans la réalité.

- La vision idéalisée qu'il donne du processus décisionnel n'incite ni à dépasser l'analyse par séquence ni à considérer plusieurs séquences partiellement synchrones – les deux dernières séquences en particulier.
- Un référentiel ne correspondant pas à la réalité du terrain affecte négativement la crédibilité de ceux qui le proposent comme modèle.

2.2.2. La gestion stratégique opérationnalisée par la planification stratégique

Le cadre d'usage de la planification stratégique est prescriptif.

Avantages

La planification stratégique présentent l'avantage d'inciter les auteurs du plan à :

- Identifier les préoccupations d'une organisation/des organisations impliquées;
- Prendre en compte des valeurs souvent en conflit dans une organisation ou plusieurs organisations ;
- S'assurer du « réalisme » de la décision en recherchant l'impact des facteurs externes sur l'e processus décisionnel ;
- Engager les participants par rapport au plan (à condition que ce plan ne soit pas le résultat d'un processus centralisé fondé sur une approche haut-bas). On limite ainsi le risque que le plan ne soit pas appliqué;
- Piloter le projet, par comparaison régulière avec les résultats obtenus et les objectifs prédéfinis ou encore la stratégie choisie;

- Rechercher la cohérence avec l'orientation générale et coordination de l'allocation des ressources/déploiement de la stratégie d'ensemble;
- Adopter une approche prospective (réduction du risque de myopie temporelle).

Limites

La planification stratégique centralisée n'est pas sans limites ou sans dangers en incitant à :

- Ignorer que la mise en œuvre repose avant tout sur des individus dont le comportement est difficilement programmable;
- Ignorer la dimension culturelle de l'organisation ou la dimension politique des relations entre les organisations participantes ;
- Ignorer que la planification centralisée ne favorise pas son appropriation par l'ensemble de l'organisation. A fortiori lorsque plusieurs organisations sont impliquées;
- Déléguer la PS à des experts. Au mieux, elle devient un exercice intellectuel inutile et coûteux. Au pire, elle donne l'illusion dangereuse d'être appliquée alors qu'il n'en est rien ;
- Sous estimer le risque d'incompréhension du processus de planification dans sa globalité lorsque ce dernier devient trop compliqué et morcelé (dans un contexte multi organisationnel)
- Passer à côté des problèmes majeurs pour cause de plan trop précis, trop détaillé ;
- Adopter la planification stratégique sans se poser de questions sur son efficacité. Il n'est pas démontré que les organisations utilisant la PS pour construire une stratégie obtiennent de meilleurs résultats que celles qui utilisent d'autres processus.

Conclusion

En conclusion, les recommandations vont dans le sens de l'adoption d'une pensée et d'une action stratégique. Elles invitent toutefois les décideurs à ne pas se limiter à la PS, une démarche strictement rationnelle, mais à mettre en œuvre un éventail d'outils soutenant la construction d'une vision et du consensus pour arriver à terme avec un projet défendable et convainquant.

Pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés à court, moyen et long terme, le gestionnaire dispose de trois manières de construire sa stratégie :

Il peut recourir à un processus à la fois dirigiste et centralisé. Il s'agit, dès lors, d'une planification reposant exclusivement ou principalement sur l'expertise technique.

Le gestionnaire peut être porteur d'un projet fort, d'une vision audacieuse qu'il réussit à imposer. La stratégie, moins formelle, trouve alors sa légitimité dans le charisme de son promoteur.

Le gestionnaire peut, enfin, procéder par ajustements successifs, au gré de l'évolution du contexte, sur base d'une perception intuitive du milieu et d'un apprentissage par l'action. Il s'agit, dans ce cas, d'une approche pragmatique.

En réalité, la stratégie effectivement mise en oeuvre résulte le plus souvent d'une combinaison de ces trois processus.

La planification centralisée, reposant exclusivement sur l'expertise, a vécu. L'observation révèle, en effet, que ce mode de pilotage ne prend pas suffisamment en compte la part d'autodétermination, non programmable, des individus chargés de la mise en oeuvre. En outre, l'exécution fidèle du plan requiert son appropriation, individuelle et collective, par ceux qu'il sollicite. Or, une telle appropriation n'est certes pas favorisée par une planification centralisée.

L'expérience montre qu'un projet a davantage de chances d'aboutir, lorsqu'il est animé par un leader qui en offre une vision claire, soutenue par un programme à la fois cohérent et perméable, soucieux de construire un consensus effectif et dynamique.

En toute hypothèse, le succès de la démarche repose sur la qualité du « travailler ensemble » qui fera du dispositif de pilotage une organisation apprenante, seule capable d'exploiter utilement la diversité des savoirs et des expériences. Dans cette perspective, l'une des actions prioritaires consistera à réunir les conditions d'une telle organisation.