



Cycle de qualification « Participation des habitants et renouvellement urbain » Synthèse des journées du 25 novembre et 10 décembre 2008

Contexte et déroulement du cycle

La participation est une notion ancienne, qui émerge dans le domaine des politiques publiques autour des années 1970, c'est l'idée du « faire avec ». En matière de politique de la ville, cette notion est centrale, elle est perçue comme un élément structurant de l'intervention publique dès le départ. Elle est l'un des piliers de cette politique, présente en continu depuis les opérations DSQ (développement social des quartiers). Aujourd'hui, ce terme est très à la mode, la participation est partout. Pourtant c'est une notion un peu floue, qui revêt des significations différentes selon les acteurs, et les actions relevant de ce champ d'intervention sont larges : elles peuvent aller du conseil de quartier, à des instances appelées « jurys citoyens » (remises à la mode récemment) ou les budget participatifs, en passant par des outils comme le Fonds de participation des habitants ou de simples outils de communication et d'information.

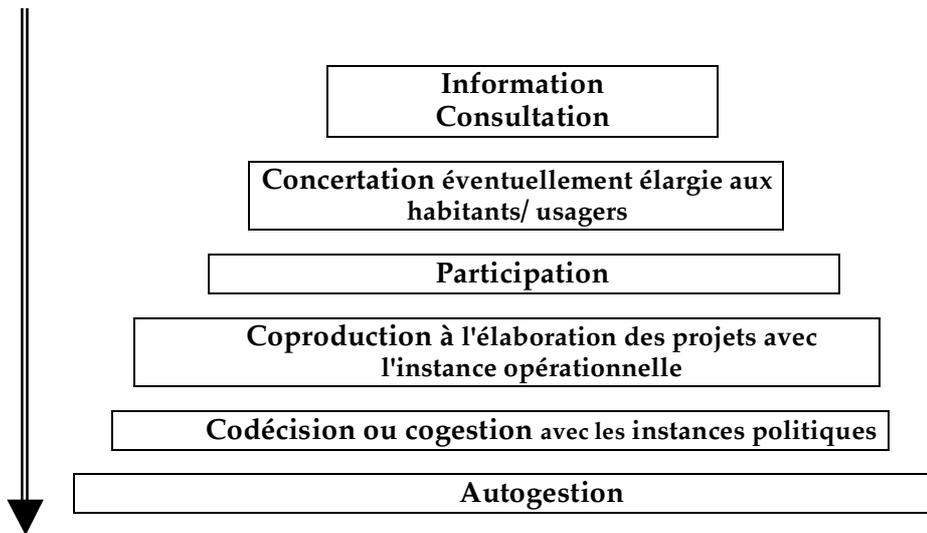
C'est une question vaste et complexe que les opérations de renouvellement urbain notamment ont contribué à remettre au goût du jour. En effet, les PRU (programme de rénovation urbaine) engagés dans le cadre de conventions Anru (Agence nationale pour la rénovation urbaine) sont soumis à une obligation de concertation ; ils ont été l'occasion de re-questionner les modes de faire en matière de participation, mais aussi de lancer des expérimentations et d'innover. Ce concept large regroupe finalement différentes méthodes de travail, différents modes de faire, différentes philosophies aussi, allant de la simple information à une véritable co-production.

La première journée du cycle a permis de revenir sur les motivations politiques et les enjeux stratégiques qui sont présents autour de cette question lors de la mise en place d'un PRU, de s'accorder sur les termes, et d'avoir un bref rappel de l'historique et des méthodes. Les présentations des expériences du Grand Lyon, d'Aix-les-Bains et de Roanne ont permis de décrypter les outils et projets mis en place concrètement dans ces territoires en PRU, et d'aborder les difficultés ainsi que les clés de succès. Les intervenants ont pu croiser leurs différents points de vue autour de ces expériences : habitants (usagers de l'espace), élus (décideurs), opérateurs (en 1^{ère} ligne) et techniciens (à la croisée des différents acteurs) ne perçoivent pas les projets et leurs enjeux toujours de la même façon.

La seconde journée était organisée autour de travaux en groupe, concrètement à partir d'un exemple d'appel d'offre auquel 3 groupes devaient répondre, et d'un jeu de rôle autour d'une réunion publique. Les participants ont ainsi pu identifier des difficultés, des clés de réussite communes et des points de vigilance partagés, quelles que soient les démarches.

Éléments de définition

Les différents niveaux d'implication possible des habitants ou usagers dans la réalisation d'un projet sont les suivants :



Le terme « participation » est très utilisé mais les pratiques peuvent être très éloignées les unes des autres. En France, quatre moyens de participation se distinguent :

1 - L'information

Le premier concerne celui de l'information et de son accès : chaque individu a le droit d'être informé de la mise en place des différents projets mis en œuvre par l'autorité publique. Elle doit être claire et compréhensible par tous et peut s'exprimer selon plusieurs modes (brochures, affichage, article...) suivant les moyens humains et matériels mobilisés. Cependant, elle ne génère pas à proprement parler de dialogue entre les décideurs et les utilisateurs et ne tient pas compte des réactions qu'elle suscite. Elle n'a donc que très peu d'incidences sur l'évolution du projet.

2 - La consultation

Le deuxième moyen est une forme passive de participation : « la consultation ». La population émet un avis sur un projet, souvent lorsque l'élaboration de ce dernier est déjà finalisée, le décideur ayant toute liberté de prendre en compte ou d'ignorer cet avis. Elle peut intervenir à n'importe quel stade d'avancement d'un projet et implique d'afficher clairement les objectifs et les limites de la procédure avant sa mise en œuvre, au risque de créer un sentiment de frustration de la part du public consulté si les éléments recueillis ne sont pas pris en compte.

3 - La concertation

La troisième forme est plus active : la concertation. Les acteurs locaux sont invités à venir débattre avec les décideurs sur l'opportunité du projet. On reconnaît ici le pouvoir aux habitants d'intervenir sur un projet. Elle s'étale sur une durée plus ou moins longue et demande une forte disponibilité des élus, techniciens et relais d'habitants. En outre, la mise en place d'outils relais et d'accompagnement est souhaitable, et ils doivent souvent être soutenus par des moyens humains et financiers conséquents.

4 - La coproduction

Enfin, le quatrième degré de participation est la coproduction. Le pouvoir est véritablement partagé, depuis le montage de projet jusqu'à la co-gestion de celui-ci. L'objectif est de constituer un partenariat équitable entre maître d'ouvrage, maître d'œuvre et « maître d'usage ». La coproduction d'un projet doit intégrer la sensibilisation préalable des habitants au contexte social, économique et technique du projet. Elle implique une mobilisation forte de tous les partenaires, la mise en place d'outils d'accompagnement et de relais, la création d'un échéancier de travail et des étapes de validation. Cette forme de participation intervient alors dans toutes les phases du projet. Elle peut ainsi être poussée jusqu'à la co-gestion où les acteurs participent à la gestion technique, financière... au-delà de la phase de mise en œuvre. Néanmoins, une telle démarche engendre une complexification du processus de projet et peut déboucher sur des blocages prolongeant sa durée. Cette dernière forme semble être celle qui se rapproche le plus d'une véritable démocratie participative. Et même si les élus, c'est-à-dire les représentants d'une démocratie représentative, conservent dans la plupart des projets le pouvoir de décision, d'arbitrages et de gestion, de plus en plus de collectivités territoriales prennent le parti d'associer le public au processus décisionnel, et par là même de modifier les rapports entre démocratie participative et démocratie représentative.

Néanmoins, ce classement n'est qu'un exemple non exhaustif. Ainsi aux Etats-Unis, S. Arnstein¹ identifie huit degrés de participation. Cette échelle a été conçue en 1969, après les émeutes noires des années 1960 aux Etats-Unis. Ces émeutes étaient dirigées contre les discriminations

¹ Analyse tirée de l'article de J. Donzelot et R. Epstein.

raciales, mais elles avaient aussi d'autres causes. En effet, le contexte de 1969 est particulier : aux USA, on est en pleine politique de rénovation urbaine de grande ampleur pour lutter contre le phénomène de fuite des centres-villes par les classes moyennes. Or, cette politique fédérale donnait comme injonction aux pouvoirs locaux de mettre en œuvre des opérations de participation avec les habitants de ces quartiers, essentiellement des minorités ethniques pauvres. Les projets de participation se sont montés très rapidement, souvent de manière factice, ce qui a renforcé le ressentiment des habitants.

C'est dans ce contexte que S Arnstein publie son échelle afin de clarifier les définitions et concepts. Elle a eu beaucoup de succès car elle est très complète et claire. Elle se décompose en trois niveaux, avec chacun des degrés qui sont au nombre de huit au total :

- Le 1^{er} niveau, appelé « non participation », correspond aux degrés de la manipulation et de la thérapie. L'objectif est de faire passer un plan unique, censé être la meilleure réponse aux besoins des habitants. Les moyens sont alors mis essentiellement sur les outils de communication.
- Le 2^{ème} niveau, appelé « coopération symbolique », comporte trois degrés : l'information est un premier stade nécessaire à une démarche de participation mais n'est pas suffisant en tant que tel car c'est un flux à sens unique du haut vers le bas. Puis viennent la consultation et la réassurance, au cours desquelles les participants émettent des avis, mais sans aucune assurance de prise en compte. La décision appartient aux décideurs politiques.
- Enfin, le dernier niveau, qui correspond au pouvoir effectif des citoyens, comporte également trois degrés : le partenariat, dans lequel des comités représentant divers acteurs sont formés pour prendre les décisions sur des propositions qui émanent des négociations entre citoyens et décideurs. La délégation de pouvoir est sensiblement la même chose avec en plus un poids supérieur des citoyens dans la décision (soit par majorité dans les comités, soit par droit de véto). Ils ont par ailleurs la responsabilité de rendre compte publiquement par la suite. Le dernier degré est appelé « contrôle citoyen », où ils gèrent avec les bailleurs de fonds toutes les phases du projet, de la conception à la réalisation.

Cinq questions clés, sur lesquelles s'interroger avant de lancer une démarche participative, permettent de structurer l'approche : Pourquoi ? Sur quoi ? Qui ? Comment ? Quand ? (voir schéma page suivante).

Mais il peut aussi s'avérer très utile de réinterroger ces cinq questions chemin faisant, pour vérifier si les lignes n'ont pas bougé et éventuellement adapter la démarche à l'évolution du projet dans lequel elle s'inscrit.

| |
|--|
| Pourquoi : quels sont les enjeux et objectifs liés à la participation ? qu'en attend-on ? par rapport à la conduite du projet ? |
| Sur quoi : sur quoi fait-on porter la concertation ? quel en est l'objet ? |
| Qui : qui concerte (élus, techniciens, ressource extérieure) et avec qui : quel publics (associations, adhérents et bénévoles, habitants du quartier concerné, habitants de la commune, un groupe en particulier) |
| Comment : complémentarités des outils, moyens, méthodes, lieux |
| Quand : temporalité du projet, de la concertation, par rapport aux temps vécus par chaque partie prenante |

Points de débat

Un certain nombre de questions transversales ont été traitées tout au long du cycle :

- Quels sont les enjeux liés à la participation des habitants dans les PRU ? Quelle place et quel rôle sont réellement laissés aux habitants ?
- Que peut-on en attendre ? Quels résultats escompter d'une démarche de participation ? Comment l'évaluer ?
- Quel rapport à la décision quand la participation ne signifie pas pour autant co-décision ?
- Les questions de pilotage, de portage des démarches et de gouvernance étaient au cœur des échanges : les expériences présentées ont permis de souligner que ces éléments influent fortement sur la réussite ou non de la démarche.
- La nécessité de faire des restitutions régulières, tout au long du projet, auprès des habitants.
- La question des moyens mobilisés : humains, financiers, de coordination...
- Le timing et le rapport au temps (articulation entre temps des élus, des habitants, des techniciens, entre temps creux et pleins, les différents temps du projet).

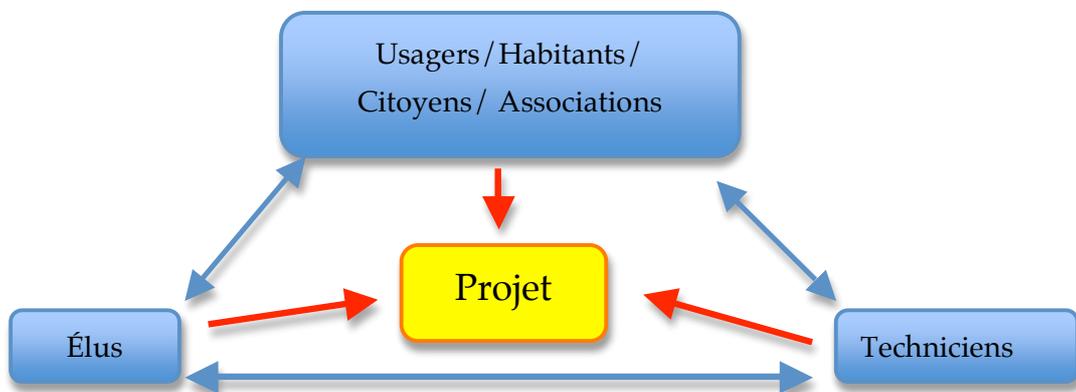
Des points de vigilance ont été identifiés :

- Le portage politique.
- Le maillage du territoire et l'articulation entre acteurs (aussi bien institutionnels que partenaires, et au sein d'une même collectivité entre services).
- Le temps du projet.
- Explicitation du cadre de la concertation : jusqu'où, rapport à la décision, et enjeux mis derrière.
- La question de la représentation qui peut constituer un obstacle à la démarche.

Eléments de synthèse

- La démarche de participation apparaît facile et elle est en même temps complexe. Par conséquent, il s'agit de conduire le travail comme un processus minutieux : sauter une étape risque de faire écrouler un édifice patiemment construit.
- C'est une démarche de projet et les questions suivantes doivent être posées : qui, quoi, avec qui, comment, où, dans quel délais ?
- Les temps de régulation et d'étapes sont des éléments permettant de garantir que la démarche s'inscrit dans un projet structurant.
- La fonction politique de la démarche : tant que le politique ne sait pas ce qu'il veut, ce n'est pas la peine de démarrer.
- C'est une démarche singulière, rare, exceptionnelle : on ne peut pas mobiliser pour tout, sur tout, tout le temps.
- Le rapport au savoir et à la connaissance est à la fois inégal et très différent : le savoir technique est à expliciter (le jargon est souvent un élément de défense) et la parole d'habitant n'est pas parole d'évangile. Cela pose aussi la question de la formation des habitants : nécessaire ou pas ?
- Construire de la lisibilité, c'est construire de la compréhension : tout faire pour construire les conditions de la « bonne foi ».
- L'activisme est un facteur d'échec et dans le même temps, c'est une tentation car il y a la volonté d'agir : or les enjeux d'une telle démarche invitent à bien poser les apprentissages nécessaires, définir les processus, identifier le temps de la préparation, de l'anticipation ; autant d'éléments qui permettent d'appréhender la complexité des situations.
- Pour objectiver le débat de la participation des habitants et sortir d'une logique idéologique, il y a un enjeu de connaissance en termes d'outils : il est nécessaire de se doter d'outils et de les faire connaître.

La démarche de participation peut être analysée comme une équation entre trois sphères, elles-mêmes non homogènes formant **un triangle au centre duquel on trouve le projet** :



Enjeux de la participation des habitants à un projet : logistiques à l'œuvre

En haut du triangle : les associations, les usagers, les habitants

- Ne pas se donner bonne conscience car il y a des habitants.
- Bien distinguer habitants/citoyens/ locataires / usagers : prendre le temps en amont de connaître les habitants.
- Quelle est la représentativité des associations ?
- Quelles sont les logiques à l'œuvre ?
- Comment prendre en compte l'évolution « institutionnelle » des groupes ?
- Vérifier la représentativité et ne pas avoir peur de bousculer.

D'un côté du triangle : les élus

- La crédibilité d'une démarche est liée à la place du politique : attention au moment où se déroule cette démarche : logique structurante ou d'opportunité ? Bien analyser le contexte local et appréhender les logiques à l'œuvre au sein de la sphère politique.
- Quel est l' élu qui porte le projet ? Quelle est la délégation de l' élu (démocratie participative ou autre appellation) ? Quel est le budget consacré à cette délégation ?
- Quelle est l'autorité de l' élu? Quelle est la part du pouvoir que l'on accepte de partager ou pas ?
- Quels sont les rapports entretenus avec le maire, et est-ce que le maire porte la démarche et/ou donne son accord de principe ?

De l'autre côté du triangle : les techniciens

- Il n'y a pas uniformité des techniciens : il peut y avoir dans une même démarche des techniciens de cultures et de pratiques professionnelles très différentes.
- Quels sont les techniciens impliqués dans la démarche ? Quels sont leurs fonctions et leurs niveaux hiérarchiques ?
- Quelle légitimité ? Quelle représentativité ?
- Quelle confiance avec le niveau politique ?
- Comment associer les dimensions techniques et les enjeux sociaux ? attention au discours techniciste.