

LES ÉCHOS...

DES ATELIERS PERMANENTS DU CR•DSU

N°5
2009

DÉCEMBRE



■ Politique de la ville et participation des habitants : vers une gouvernance renouvelée

Synthèse des Ateliers permanents Mars-Octobre 2009

CR DSU

CENTRE DE RESSOURCES ET D'ÉCHANGES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN RHÔNE-ALPES

Sommaire

Préambule	3
La participation : ce que l'on peut en dire	4
Participation : d'où part-on ?	
Participation : de quoi parle-t-on ?	
Comment s'organise la participation citoyenne ?	
Réactions des participants	
Qui participe ? Qui fait participer ?	8
En amont les questions à se poser	
Expériences et actions présentées en ateliers	
Qui participe ?	
Qui fait participer ?	
Zoom sur les conseils de quartier	
Comment faire participer ?	12
Les enjeux de méthode et de moyens	
Expériences et actions présentées en ateliers	
Les budgets participatifs	
Expériences et actions présentées en ateliers	
Réactions des participants	
Quand faire participer ?	16
La concordance des temps	
Évaluation et capitalisation : des moments à ne pas oublier	
Zoom sur la co-évaluation de l'atelier permanent	
Pour aller plus loin	18
Conclusion	
Ressources	

Préambule

La participation des habitants, une antenne de la politique de la ville

La participation des habitants est une notion intrinsèquement liée à la politique de la ville, depuis sa création. Il s'agit d'une notion centrale, perçue comme un élément structurant de l'intervention publique. Aujourd'hui, ce terme est très à la mode, la participation est partout et remise au goût du jour avec les opérations de renouvellement urbain ou les projets de développement durable qui ont été l'occasion de re-questionner les modes de faire, mais aussi de lancer des expérimentations et d'innover.

La participation est un mot valise, voire un mot piège, qui revêt des significations différentes selon les acteurs et les objectifs assignés et regroupe finalement différentes philosophies et différentes méthodes de travail, allant de la simple information à une véritable co-production. De même, les actions relevant de ce champ d'intervention sont multiples et remarquables par leur diversité: elles peuvent aller du conseil de quartier, à des instances appelées "jurys citoyens" ou les budget participatifs, en passant par le Fonds de participation des habitants ou de simples outils de communication et d'information.

"Politique de la ville et participation des habitants": un atelier permanent et participatif

Après deux journées d'échanges, fin 2008, sur la participation des habitants dans le cadre des opérations de renouvellement urbain en Rhône-Alpes, organisées en partenariat avec Robins des Villes¹, le CR•DSU a souhaité approfondir cette thématique et l'élargir aux projets (pris au sens large) initiés dans le cadre de la politique de la ville.

La collaboration avec Robins des Villes s'est donc poursuivie en 2009 pour l'élaboration de cet atelier permanent qui avait pour objectif, à partir de cas concrets et d'échanges d'expériences, de chercher à comprendre **quand, comment, pourquoi faire participer les habitants à la réalisation d'un projet**. Le parti pris méthodologique a donc été de partir du terrain, de repérer les outils qui marchent, de pointer les difficultés et les pistes de progrès. Il s'agissait également d'identifier les points de vigilance en terme de méthode comme en terme de stratégie de projet afin d'accompagner au mieux la réflexion des participants.

Cinq rencontres de travail avec un groupe ouvert de participants ont été organisées de mars à octobre 2009. Chaque séance regroupait en moyenne une vingtaine de participants aux horizons diversifiés, tant au niveau de l'origine géographique (à l'exclusion

de l'Ardèche, tous les départements de Rhône-Alpes étaient représentés) qu'au niveau de l'origine professionnelle, avec une répartition équilibrée entre les professionnels du développement social urbain (30%), les chargés de mission "démocratie locale" ou "démocratie participative" (30%), les élus locaux (20%) et les salariés et bénévoles du monde associatif (20%).

Les échanges se sont structurés autour de cinq grandes interrogations, déterminées en amont, et qui correspondent aux questionnements préalables à toute démarche participative:

- Pourquoi engager une telle démarche?
- Sur quel objet porte la démarche?
- Qui fait participer et avec qui?
- Comment faire participer?
- Quand participer? Quel est le "bon moment" pour participer?

Tout au long de l'atelier, ces cinq questions ont été constamment réinterrogées par les participants qui, malgré la diversité de leurs postures et leur degré d'avancement dans une démarche participative, étaient pour la plupart en demande de réponses face à un champ qui leur paraissait complexe. À cet égard, la liberté de parole, tant du côté des intervenants que des participants, a grandement facilité les échanges dont la richesse a été reconnue par tous.

Ce numéro des *Échos* vise à diffuser les échanges de cet atelier, à donner des repères et des clés pour l'action et à soulever des points de vigilance. Il s'organise autour de quatre chapitres qui reprennent ces questionnements. Le premier pose les éléments de cadrage, tant historiques, notionnels que juridiques, et revient sur les enjeux et fondements de la participation. Le second s'intéresse aux acteurs en jeu dans les démarches participatives. Le troisième propose des éléments de méthode et des outils. Le quatrième aborde la question de la temporalité dans les démarches participatives et donne quelques pistes en matière d'évaluation. Des présentations d'expériences illustrent les propos et analyses développés tout au long de ce dossier.

Ce document étant le résultat d'une production collective et participative, un grand merci à tous ceux qui y ont contribué!

¹ Robins des Villes est une association animée par des professionnels de l'urbain qui a pour objectif d'améliorer le cadre de ville, qu'il touche à l'urbanisme, l'environnement, l'architecture ou le patrimoine. L'association se pose en "relais citoyen" et impulse des actions de sensibilisation auprès des habitants, avec pour finalité de les inciter à s'engager dans des démarches participatives.

Ce chapitre revient sur les cadres historiques et juridiques de la participation. Sont également rappelés les différents niveaux de participation, selon plusieurs échelles théoriques, ainsi que les termes, les motivations politiques et les enjeux stratégiques qui sont présents lors de la mise en place d'un dispositif participatif de façon générale, et plus spécifiquement dans le cadre de la politique de la ville.

Ce chapitre s'appuie sur les interventions de Joseph Salamon, architecte urbaniste, et de Fabien Bressan de Robins des Villes, lors du premier atelier.

Participation : d'où part-on ?

Que retenir de l'histoire ?

Le concept de participation, dans le domaine public français, apparaît après la 2nde guerre mondiale. De Gaulle lance la participation dans le domaine économique, pour impliquer davantage les salariés dans les entreprises, afin de lutter contre la montée en puissance des idées communistes et de lutte des classes. À la fin des années 1960, suite aux mouvements étudiants, sont instaurés dans le milieu scolaire des délégués pour créer un intermédiaire entre les décideurs et les élèves. Les années 1970 sont marquées par des mouvements de destruction de centres-villes, souvent insalubres. Des groupes d'habitants s'élèvent alors contre ces démolitions pour valoriser l'enjeu patrimonial et social des centres-villes. Plusieurs communes instaurent alors les premières expériences de "co-construction", par exemple à Grande-Synthe où sont mis en place des ateliers de travail urbain, ou à Grenoble avec les Groupes d'actions municipaux (Gam). Cette période voit l'émergence d'une "démocratie associative" dans un mouvement ascendant, puis le développement des démarches partenariales entre pouvoirs publics et acteurs de terrain. Dans les années 1980, on constate un affaiblissement des démarches participatives, mais en parallèle la politique de la ville se développe dans les quartiers d'habitat social, dont l'un des principes fondateurs est la participation des habitants. Les années 1990 voient la résurgence des démarches participatives, avec l'arrivée en France du concept de "développement durable", dont la participation des citoyens constitue un volet transversal aux trois champs d'action. La participation se formalise peu à peu, à travers la multiplication des dispositifs et des lois (création des conseils de quartier, loi SRU...). L'implication des habitants se fonde progressivement sur des bases politiques et juridiques, avec des démarches proposées et pilotées par les institutions.

¹ Celui du Grand Lyon, par exemple, est composé de 400 civils et experts.

² À Villeurbanne, par exemple, on compte 70 000 électeurs pour 138 000 habitants.

Que dit le droit ?

Il existe différents types de procédures permettant de cadrer juridiquement les démarches participatives : ponctuelles et permanentes.

- **Les instances ponctuelles** sont liées à un projet particulier à un moment donné. Au sein de cette catégorie, on retrouve des procédures obligatoires, par exemple l'enquête publique, ou la concertation préalable en urbanisme. Il existe également un certain nombre de procédures facultatives, parmi lesquelles le débat public, faisant l'objet d'une validation de la Commission nationale du débat public, et portant sur une durée maximale de 4 mois (*a contrario*, la concertation préalable ne fixe aucune limite de durée). Le référendum local relève depuis 2003 de la co-décision, et peut être mis en place à la demande des électeurs. Si le taux de participation dépasse les 2/3 des électeurs inscrits, le résultat du vote s'impose au décideur.

- **Les procédures permanentes** apparaissent quant à elles à la fin des années 1990, avec la montée en puissance de la thématique de la participation. Ce sont des instances de médiation, dont font partie les conseils de développement, visant à associer les habitants dans la définition des orientations des politiques publiques. Les conseils de quartier sont aussi dans cette catégorie, depuis leur création en 2002¹. Nés du constat que les citoyens s'intéressent davantage à l'échelle du quartier, ils sont obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants. Chaque citoyen peut y venir à tout moment.

Ces instances concernent essentiellement les citoyens, c'est-à-dire les personnes qui ont la capacité de vote. À Grenoble, une expérience de votation citoyenne a été mise en place pour tenter d'ouvrir le vote aux personnes non inscrites sur les listes électorales. En France, les façons dont se créent les conseils de quartier peuvent être très différentes selon les communes : inscription préalable à la mairie, citoyenneté européenne ou française... Au final, ces instances touchent davantage les personnes qui sont déjà inscrites dans des réseaux leur permettant de faire valoir leurs droits et leurs intérêts, alors que l'objectif serait plutôt l'ouverture aux habitants "lambda". Le référendum est la seule procédure permettant la co-production, mais réservée aux électeurs².

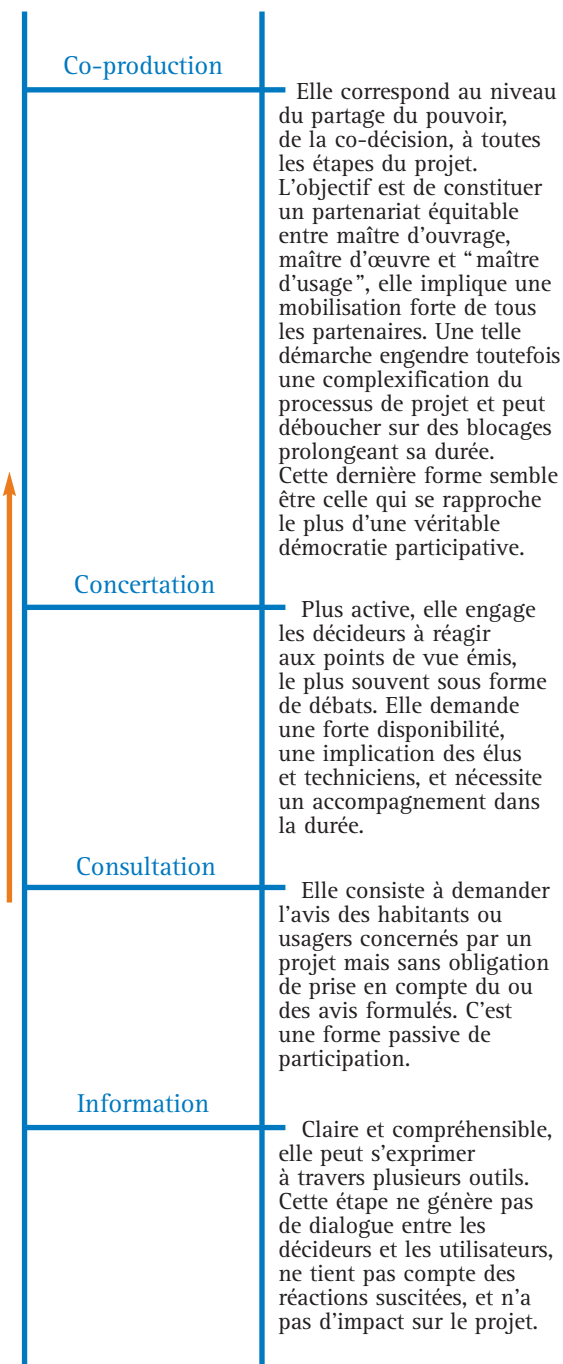
Ces procédures ne sont pas restrictives, les collectivités pouvant, dans le cadre du droit à l'expérimentation, s'engager dans différentes démarches, sachant que le choix d'une procédure dépend également de l'objectif fixé au départ.

Participation : de quoi parle-t-on ?

Il existe plusieurs définitions pour appréhender les différentes composantes de la participation, les plus couramment utilisées étant l'échelle française et l'échelle américaine d'Arnstein.

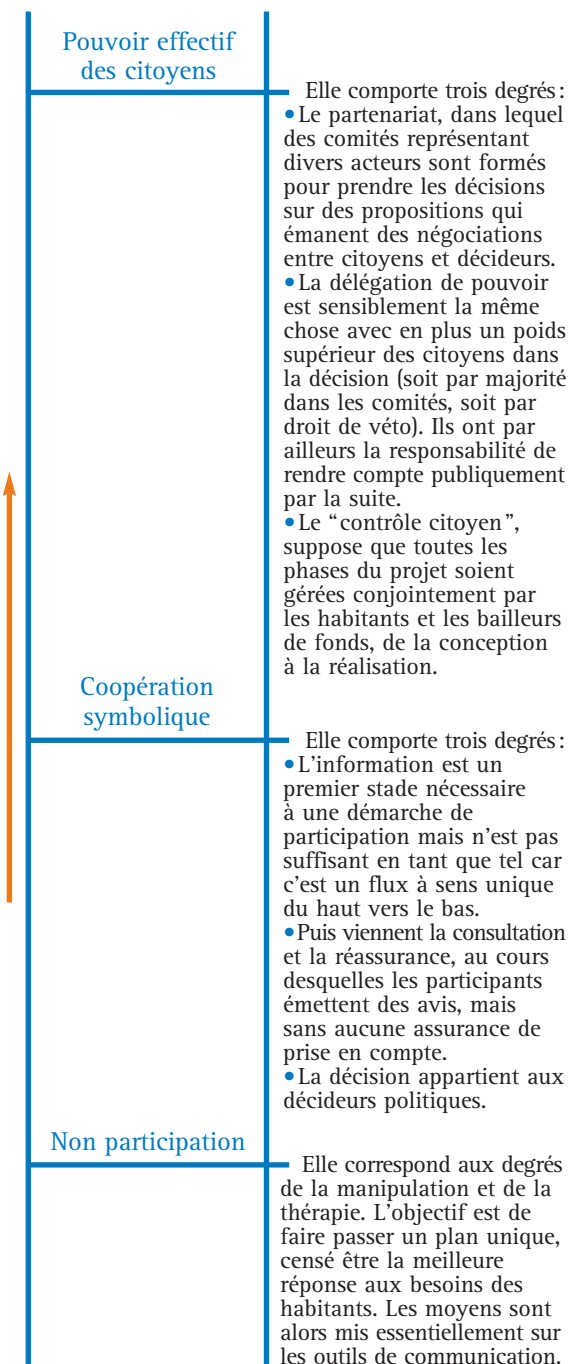
L'échelle française traditionnelle

Composée de quatre niveaux progressifs, elle reflète les degrés d'implication possible des habitants ou usagers dans la réalisation d'un projet. Chaque niveau doit supposer l'application de l'échelon précédent. Par ailleurs, ces niveaux ne fonctionnent pas à sens unique mais bien dans les deux sens.



L'échelle d'Arnstein

Construite aux États-Unis en 1969, après les émeutes noires des années 1960, elle se décompose en huit niveaux, regroupés en trois catégories. Ces niveaux ne sont pas forcément exclusifs les uns des autres; une même démarche pouvant se retrouver à des niveaux différents selon l'avancée du projet, ou même simultanément.



Les formes de démocratie

La démocratie vise toujours l'expression de la souveraineté populaire, mais elle peut regrouper plusieurs modalités différentes, dont voici cinq exemples détaillés, non exhaustifs :

- **Démocratie représentative** : les citoyens choisissent des élus pour les représenter, qui décident à leur place.
- **Démocratie participative** : elle suppose une démocratie représentative, puisque ce sont les élus qui détiennent la décision finale. Cependant, les décideurs doivent aux citoyens une explication argumentée et la mise en place d'un débat avant toute décision.
- **Démocratie délégative ou délibérative** : l'élu est là pour gérer, mais c'est la population qui décide. Elle délègue non pas un pouvoir (souveraineté populaire inaliénable) mais des compétences.
- **Stochocratie ou démocratie aléatoire** : elle consiste en un tirage au sort des personnes qui vont représenter la population. La représentativité est liée au hasard : le représentant peut faire ce qu'il veut puisqu'il n'y a pas de programme (exemple : c'est souvent le type de démocratie choisi dans le fonctionnement des conseils de quartier).
- **Démocratie directe** : il n'y a pas d'élu, l'ensemble des citoyens se réunit régulièrement pour prendre les décisions et assurer la gestion. Ce n'est pas le système le plus simple à mettre en place, mais certaines villes suisses ont développé ce système.

Les démarches peuvent être "panachées" selon les projets et ne relèvent pas toujours d'une seule modalité. Pourtant, dans tout dispositif de participation, il est nécessaire de définir en amont et d'annoncer le type de démocratie dans lequel se situe le projet, afin notamment d'éviter les frustrations des participants.

La participation citoyenne

Il existe deux types de participation citoyenne :

- **celle allant de haut en bas**, mise en place par les décideurs (également appelée "débat public d'élevage"). Elle découle de la loi, dans le cas de procédures obligatoires (enquête publique, concertation préalable), ou bien d'une décision politique pour les procédures non obligatoires.
- **La participation de bas en haut** (également appelée "débat public sauvage", autonome ou spontané) relève quant à elle d'une initiative citoyenne. Elle est permise par la loi, de façon obligatoire (exemple : les conseils de quartier), ou elle découle d'une prise de conscience citoyenne, de façon facultative (exemple : association de défense, manifestations...).

Un projet, une question peut relever des deux types de participation, au point de rencontre entre une volonté politique et une prise de conscience citoyenne par exemple.

Quels objectifs? Pourquoi mettre en place une démarche participative?

Les objectifs qui sous-tendent la mise en place d'une telle démarche sont, eux aussi, nombreux et de nature diverse. On peut distinguer, d'une part, les objectifs "éthiques", liés à la finalité du projet, qui sont de trois ordres :

- S'il est de l'ordre de la recherche de l'utilité sociale, l'objet de la participation est un prétexte pour mobiliser. Par exemple, dans le cas de l'aménagement d'une place, le but serait alors de trouver des lieux pour favoriser les échanges entre habitants.
- Dans le cas d'un objectif d'ordre technique, l'objet est central. Pour revenir à l'exemple d'aménagement d'une place, l'objectif d'ordre technique pourrait être de faire un projet esthétiquement beau.
- Enfin, si l'objectif est d'ordre politique, l'objet devient un moyen d'intéresser. Dans ce cas, l'aménagement de la place devient le prétexte pour inciter les personnes à participer davantage à la vie publique.

D'autre part, on identifie les objectifs relevant des modes de faire : cela peut être discuter, échanger, négocier, convaincre (par exemple pour régler un conflit), ou bien délibérer en vue d'une décision à prendre (face à un problème, il faut trouver un accord).

Les objectifs de la démarche doivent être définis au plus juste en amont. Mais il est difficile de dire qui doit avoir la responsabilité de les définir (les décideurs? les participants?), sans compter qu'il existe parfois des objectifs avoués et non avoués.

Comment s'organise la participation citoyenne?

Il n'existe pas de recette toute faite garantissant la qualité d'une démarche participative, mais plutôt des questions à se poser. Cinq questions clés, sur lesquelles s'interroger avant de lancer une démarche participative, permettent de structurer l'approche :

- **Pourquoi :** quels sont les enjeux et objectifs liés à la participation? Qu'en attend-on par rapport à la conduite du projet? La participation doit-elle être une initiative citoyenne ou institutionnelle? A-t-elle un but pratique, éthique ou politique?
- **Sur quoi :** quel est l'objet? Sur quoi fait-on porter la concertation? Un projet à finir, une décision à prendre, un équipement à gérer...
- **Comment :** quels dispositifs, quelle méthodologie et quels outils seront mobilisés? Quelles marges de manœuvre se laisse-t-on par rapport au projet de départ? Quels sont les moyens (humains, financiers...) alloués? Ces questions permettent de définir les complémentarités de méthodes.
- **La question du temps** est particulièrement importante, sachant qu'il y a des décalages entre le temps de l'habitant, le temps du mandat, le temps des projets. Il faut donc interroger la temporalité du projet, celle de la concertation, par rapport aux temps vécus par chaque partie prenante. Il faut également tenir compte des temps forts et des temps faibles.
- **La question des publics :** qui concerte (élus, techniciens, ressources extérieures)? Et avec quel public: associations, adhérents et bénévoles, habitants du quartier concerné, habitants de la commune, un groupe en particulier? Quel rôle est joué par chaque type d'acteur?

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.

Quels publics vise-t-on?

Au cours de cette publication, les termes de citoyen ou d'habitant seront employés comme termes génériques des différentes catégories de publics pouvant être visés par les démarches participatives.

On peut distinguer trois types de citoyens/habitants :

- le riverain ou l'usager (voire la victime) : il est touché directement par l'objet du projet.
- le citoyen : il n'habite pas spécifiquement le secteur concerné mais, à titre de citoyen au sens large, il souhaite enrichir le sujet par sa vision et participe pour faire avancer la réflexion.
- le "super habitant" : il multiplie les casquettes: conseil de quartier, associations locales... Il représente à la fois des usages et des attentes. Le risque est que le super habitant soit tenté de parler au nom de l'ensemble des habitants et revendique une certaine représentativité.

La représentativité de l'ensemble des catégories de publics et d'habitants est difficile à atteindre. Pour toucher les riverains, le plus souvent il faut poser des questions qui concernent les problèmes de proximité. Il est difficile de trouver des sujets qui puissent intéresser tout le monde, l'objectif serait donc plutôt de s'interroger sur la priorité de la démarche participative : l'objet ne sera pas le même si l'on souhaite engager une action qui puisse mobiliser le public défavorisé.

Réactions des participants

- L'échelle de la concertation peut être une feuille de route, une grille d'évaluation ; les échelles permettent de réinterroger sa propre pratique.
- Dans les faits, tout se mélange : information, manipulation, concertation. Un projet ne se situe jamais à un seul degré de l'échelle ; ces degrés ne sont pas exclusifs les uns des autres et l'expérience sur le terrain est plus transversale.
- Dans les projets, on parle toujours de "concertation" comme terme générique alors qu'il correspond à un degré précis. Le terme correct serait en fait "démarche participative".
- Les habitants parlent d'abord de leur quotidien (exemple classique des crottes de chien), mais est-il moins "noble" que des enjeux plus globaux? Comment aller plus loin avec le public que des questions pragmatiques?
- Face à cette question, une première réponse serait qu'on ne peut amener les habitants sur des projets de grande ampleur tant que l'on n'a pas écouté les besoins quotidiens. Une deuxième réponse affirmerait même que "*derrière une crotte de chien, signe d'une perte de dignité, il y a toujours une pépite cachée...*".
- Cela veut-il dire que le niveau de débat dépend du public, de sa catégorie sociale? Les réunions spécifiques envers un type d'habitants défavorisés sont souvent mal perçues.

Qui participe ? Qui fait participer ?

Un dispositif de concertation, c'est avant tout gérer de l'humain. En effet, tout processus de participation implique de gérer des rapports entre des personnes qui ont leurs logiques propres. L'enjeu de ce chapitre est d'identifier les acteurs en jeu dans la concertation afin d'anticiper les difficultés qui pourraient apparaître au cours du processus. Cette étape peut contribuer à la définition du dispositif de mobilisation, qui doit faire comprendre aux participants et leur assurer qu'ils pourront s'exprimer et être entendus.

En amont, les questions à se poser

Ces jeux d'acteurs si particuliers nécessitent de se poser la question essentielle des publics participants ou organisateurs de ces dispositifs.

La démocratie participative est apparue au cœur des projets sans que l'on sache vraiment de quoi il s'agit et quels résultats on peut en attendre. Et souvent, son effectivité est remise en cause par ses participants. Ainsi, au démarrage d'une concertation, répondre à l'ensemble des questions posées ci-dessous permet d'en définir les contours, les règles et les outils, mais également d'en éviter le maximum d'écueils.

En premier lieu, il semble donc pertinent d'identifier les différents acteurs en jeu dans la concertation. Quels sont leur rôle et leur place respective ? Sont-ils des élus, des techniciens, des concepteurs, des bailleurs, des habitants, des commerçants... ou des promoteurs privés, ces derniers étant très (trop ?) souvent absents de la concertation ?

Ensuite vient la question de leur légitimité à participer, c'est-à-dire de la représentativité des participants, si représentativité il doit y avoir : quelles sont leurs postures, leurs implications dans les projets locaux ? Ont-ils des intérêts particuliers à défendre ou sont-ils dans une posture dite "d'intérêt général" ?

Existe-t-il des formes d'association des différents acteurs ? Sont-ils représentants d'un groupe, et si oui, va-t-on donner plus de poids à une parole collective ? L'ensemble de ces questions va permettre de déterminer qui est invité à la concertation : existe-il des publics cibles ou prioritaires, ou au contraire, le dispositif est-il ouvert à tous ? Et, dans ce cas, doit-on les impliquer de la même manière et au même degré ou, au contraire, trouver une méthodologie différenciée ? Peut-on mélanger les publics ou faut-il organiser des temps spécifiques ?

Enfin, une question récurrente se pose : comment mobiliser les fameux "invisibles" ou "sans voix", c'est-à-dire ceux qui ne participent pas, pour des raisons diverses et variées, et qui représentent 98% de la population ? Pour beaucoup d'organismes de la concertation, cette question demeure malheureusement insoluble.

Peu de dispositifs se posent la question des "organismes" de la participation, malgré l'intérêt de les définir en amont des démarches. Deux aspects nous semblent particulièrement importants : le rapport à la décision et le rôle du "4^e acteur".

- Le premier se résume dans ces deux questions : qui prend la décision finale ? Le processus de décision est-il inclus dans le dispositif de concertation ou est-il indépendant ? En France, par exemple, c'est ce deuxième cas qui est le plus fréquent, les élus prenant les décisions finales "en vase clos", dans des instances non ouvertes au débat avec le grand public, mais pour lesquelles ils ont été élus comme représentants des citoyens. Néanmoins, quelle que soit la manière dont la décision est prise, la question de son portage et de son application reste un point crucial. Ces questionnements sont nécessaires à l'établissement d'une confiance entre participants et décideurs, car ils rendent transparent le rapport entre résultats de la concertation et évolution d'un projet. Or, malgré leur importance, ils sont la plupart du temps oubliés. La question du rôle du quatrième acteur est essentielle. En effet, au cœur du triptyque maîtrise d'ouvrage (= décideurs), maîtrise d'œuvre (= concepteurs ou techniciens) et maîtrise d'usage (= société civile, habitants, etc.), il semble manquer un maillon. Mais qui est-il et quelle est sa place au sein des dispositifs de concertation ? Des éléments de réponse seront fournis dans les pages suivantes.

Expériences et actions présentées en ateliers

Les hauts et bas de la participation

Chambéry

Dans le cadre du Projet de rénovation urbaine du quartier des Hauts-de-Chambéry, une phase de concertation est prévue pour chaque opération, avec des règles et un calendrier définis au démarrage mais dans le cadre d'une démarche évolutive. Pour mener à bien cette concertation, une palette diversifiée d'outils a été mobilisée : réunions publiques, permanences en mairie de quartier, lettres d'information, ateliers thématiques, balades sur sites, et le groupe de démarche participative. Ce dernier regroupe une cinquantaine de représentants des différents acteurs (associations locales, conseil et régie de quartier, locataires, élus, bailleurs, commerçants, services techniques de la ville et de l'agglomération) qui se réunissent tous les deux mois, avec un triple rôle : transmission de l'information sur le terrain, remontée des habitants aux élus et aide à la décision.

Cette démarche a permis de mobiliser des habitants, mais des questions de représentativité, de diversité (générationnelle, sociale, ethnique...) et d'absence des habitants cibles de la politique de la ville se posent depuis le début. Les réponses apportées au fur et à mesure de la démarche par les techniciens, élus et acteurs associatifs ont consisté à diversifier les supports de communication sur le projet et à mettre en place des démarches pour "aller vers" les publics non représentés comme, par exemple, des stands sur les marchés. Par ce biais, ils parviennent à mobiliser des habitants qui étaient jusqu'alors réticents à s'impliquer. Ceci étant, l'absence des jeunes au processus de concertation demeure problématique alors qu'ils constituent une grande partie des habitants du quartier en renouvellement urbain. Pour les mobiliser, il peut être fait usage de moyens de communication de type chat, blog, forum, mais l'expérience prouve qu'il est tout aussi important de les réunir

autour de sujets qui les concernent au premier chef, comme l'emploi, avant d'aborder les questions de rénovation du quartier. De leur côté, les conseils de quartiers procèdent au renouvellement de leurs membres une fois par an afin d'intégrer de nouveaux habitants et éviter ainsi l'essoufflement des participants qui constitue un autre biais des démarches participatives. D'autres problèmes se posent en terme de relation au pouvoir des instances participatives : relations entre groupes majoritaires et minoritaires, relations entre locataires et propriétaires... Le parti pris à Chambéry est que chaque groupe puisse s'exprimer, dans un premier temps dans un entre soi, avant une mise en commun des positions de chacun, en essayant de concilier les objectifs d'une production collective et du maintien du lien social.

●●● Contact : patricia.letourneux@chambery-metropole.fr

Les adultes relais, un support de la mobilisation

Pierre-Bénite

La Noria est une association qui se pose comme relais pour aider à faire exprimer les attentes des habitants, elle accompagne et forme différents types d'acteurs sur des projets de développement social. Elle contribue également à la réflexion sur et avec les publics, notamment ceux que l'on nomme "les invisibles", et à la recherche de nouvelles solutions pour "faire participer". L'expérience menée à Pierre-Bénite est le résultat de quinze années de travail en santé communautaire avec les habitants qui s'est traduit par la création d'un groupe de travail sur la santé en 1990 à l'initiative d'un agent de développement et animé par la Noria, puis la réalisation d'un

diagnostic de santé communautaire en 1995. De 2003 à 2005, une enquête santé a été réalisée par un groupe d'habitants dans différents lieux de la ville (foyers Adoma, MJC, restos du cœur...). La restitution de cette enquête, fin 2005, aux professionnels et aux élus a mis en évidence la nécessité d'aller vers les habitants, notamment les plus précaires, de créer un lieu de rencontre et de faire travailler ensemble les habitants et les professionnels. C'est en septembre 2007 que furent créés deux postes d'adultes relais dont la mission principale est d'"aller vers" les publics défavorisés et de faire le lien entre les habitants et les professionnels. Puis en janvier 2008, un lieu ressource sur la santé a été ouvert, animé par les adultes relais. Même si un kinésithérapeute et une infirmière

interviennent dans ce lieu, il ne s'agit pas d'un lieu de soins, mais d'un espace de rencontre dans lequel les adultes relais partent de l'expression des visiteurs pour trouver des solutions adaptées à leur mode de vie, et mettent progressivement en place des ateliers (jardin, cuisine, sorties, bien-être...). Outre leur présence dans ce lieu, les adultes relais développent des outils variés pour mobiliser les habitants et multiplient les points d'accroche : présence en pied d'immeuble, stands, participation à des collectifs, pique-nique, événements de quartier... Ils parviennent ainsi à toucher un public très diversifié et à retisser du lien entre les associations, les habitants et les institutions à partir de la thématique de la santé.

●●● Contact : contact@lanoria.fr

Qui participe ?

Quelle que soit la “catégorie” à laquelle on appartient (riverain, citoyen, habitant...), il semble que l'action collective soit plus efficace que la revendication individuelle, et que l'une des premières conditions de réussite d'une démarche participative soit de favoriser le travail de groupe. Deux méthodes sont généralement pratiquées.

1. Les groupes constitués ou...

Beaucoup d'organiseurs des démarches de participation choisissent de travailler avec des groupes déjà constitués et identifiés dans le jeu social. L'avantage principal est la facilité à mobiliser les participants, puisqu'ils sont déjà “captifs” d'une structure, qui fait partie des réseaux d'information, avec des membres souvent motivés et (re)connus par les décideurs publics. Ces derniers usent également d'un autre argument pour défendre ce principe, celui de placer le niveau du débat à une certaine “hauteur” assez rapidement, en ayant affaire à des personnes bien informées, voire formées aux sujets abordés et aux outils de dialogue.

Néanmoins, cette méthode de travail pose une série de questionnements. Le premier est celui de la représentativité : comment choisir les groupes qui seront invités à participer ? Prend-on les personnes les plus impliquées, les volontaires ? Procède-t-on à un tirage au sort ? Et en quoi peut-on être assuré que ces participants seront représentatifs de l'ensemble des avis que l'on veut recueillir ? Au final, on peut très facilement rassembler ces questionnements en un seul : doit-on favoriser les systèmes de représentation dans un processus de démocratie participative ?

Il s'avère que sur un même territoire, après plusieurs concertations, les participants sont souvent les mêmes et une tendance à la “professionnalisation” se dessine : ils ont tellement d'informations qu'ils pensent parler au nom des habitants et revendiquent cette représentativité. Ils considèrent être détenteurs d'un mandat synonyme de pouvoir, sans jamais avoir été “élus” par d'autres habitants.

De plus, après quelques années de forte sollicitation, lorsque ces personnes s'essouffent et arrêtent, se pose la question du renouvellement.

Pour autant, il n'est pas question de dévaloriser ces “super habitants” car cette catégorie fait vivre les instances de participation. Et il ne faut pas que le “super citoyen” devienne un argument en faveur de ceux qui décrédibilisent les démarches participatives (“on rencontre toujours les mêmes”).

2. ...une démarche ouverte à tous

À l'opposé, de plus en plus de démarches participatives se disent ouvertes au plus grand nombre. Ce type de démarche permet de disposer d'une plus grande diversité de points de vue : un avantage pour le débat public et pour le projet dans son ensemble. Mais dès lors que cette ouverture est affichée, la question invariable et essentielle des “absents” de la concertation se pose.

Sans se lancer dans un essai de définition des publics absents, sans voix, invisibles, il semble intéressant de donner quelques éléments de réflexion sur la manière de toucher ces publics, même s'il n'existe pas de méthode unique et efficace à coup sûr.

Beaucoup de témoignages préconisent d'“aller vers”, en proposant dans un premier temps des sujets qui intéressent le plus grand nombre (qu'ils se situent à l'échelle du quotidien ou qu'ils soient des sujets d'actualité).

Il est également judicieux de diversifier les outils de mobilisation et d'échange, qui doivent s'adapter aux pratiques des personnes rencontrées et permettre l'expression de tous : certaines personnes préfèrent ainsi s'exprimer individuellement et ont moins de facilité à le faire publiquement, surtout au début d'une concertation. C'est aussi l'occasion d'expérimenter, d'innover, de faire varier ses méthodes de travail, tout en ne craignant pas de se tromper ; le tout étant de le reconnaître et de savoir évoluer.

Il semble également essentiel de prendre en compte la parole, d'écouter et de comprendre pour (re)donner confiance. Il faut pouvoir démontrer aux personnes qui participent qu'elles ont été entendues, comprises et que leur parole sera autant prise en compte que celle des autres : ni plus, ni moins.

En aucun cas, il ne faut donner plus de poids à une parole qu'à une autre en portant un jugement sur celui ou celle qui l'a prononcée. Plusieurs techniques d'animation permettent ainsi à chacun de s'exprimer, puis de débattre et enfin de choisir, éventuellement, des propositions ou solutions partagées.

Enfin, il est primordial de restituer collectivement les résultats de la concertation. Ces temps de valorisation collective permettent de voir l'aboutissement du travail mais aussi de remettre les participants ensemble et montrer que chacun a sa place.

L'idée serait donc de proposer une méthodologie qui s'adapte aux différents acteurs, mais ne crée pas de différences. En effet, au démarrage d'un dispositif de concertation, tout le monde n'est pas égal, tant au niveau de l'information que de l'habitude de parler, ce qui entraîne la "prise de pouvoir" par les publics les plus habitués, et la disparition progressive des autres. Pour l'éviter, l'organisation de groupes d'acteurs partageant des intérêts communs facilite l'expression de tous. Cette première phase peut ainsi être proposée pour un diagnostic. Ensuite, lors d'une deuxième phase, dont l'objectif est d'élaborer des propositions, il est alors intéressant de "mélanger" les publics, afin de provoquer le débat, l'échange, la mise en commun et/ou le conflit. Des participants qui auront acquis une certaine confiance, n'hésiteront pas à confronter leurs opinions, parfois contraires, tout en s'ouvrant à la différence et au dialogue. Ceci permet également de ne pas stigmatiser certaines populations, d'assurer une prise de conscience collective à un problème (par exemple, la confrontation entre les différents usagers et les services responsables de la mise en œuvre du projet permet de faire comprendre à chacun que les contraintes d'exigences d'usages se heurtent parfois à d'autres composantes importantes (contraintes techniques, financières voire esthétiques) et de rechercher des solutions qui tendent vers l'intérêt général.

Qui fait participer ?

Que la participation s'inscrive dans le cadre de procédures légales ou qu'elle soit plus informelle, qu'elle soit initiée par des politiques ou par des citoyens, il est obligatoire qu'un ou des acteurs en organisent le dispositif. Cependant, le plus souvent, les moyens humains sont limités : équipes techniques restreintes ou absence d'équipe dédiée. La participation est alors théoriquement gérée transversalement dans tous les services avec le risque qu'elle soit reléguée aux oubliettes faute de temps, en raison de problèmes de coût (pour les petites collectivités notamment), ou parce qu'elle est perçue comme une remise en cause de l'expertise technique des services.

Le rôle du portage politique est nécessaire et essentiel. En effet, aucune démarche participative ne peut exister pendant un temps relativement long si un ou des élus ne sont pas investis dans la durée. Or le portage politique est souvent lacunaire. D'abord, parce que la concertation est une forme de remise en cause du pouvoir de décision, auquel peu d'élus sont prêts. Ensuite, parce que certaines démarches de concertation ne sont que des alibis pour faire passer des projets déjà ficelés. Et même lorsque certains élus osent se lancer dans une démarche participative, ils sont encore peu suivis par leurs collègues et ils manquent souvent d'outillage sur ces questions. Par conséquent, pour les élus, conduire une démarche participative peut être considéré comme un exercice à haut risque qui suppose de la volonté et de l'engagement.

De plus en plus de structures associatives, de cabinets

d'études, d'indépendants... se placent en spécialistes du rôle du 4^e acteur. Ce "chaînon manquant" du triangle maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre / maîtrise d'usage est parfois appelé médiateur, facilitateur, animateur, 4^e acteur. Quel que soit le terme, il n'est certainement pas qu'un fusible. La participation est un processus complexe, qui nécessite des compétences particulières, donc un vrai métier en soi. Le rôle du 4^e acteur peut être à la fois d'offrir des méthodes et outils à la maîtrise d'usage pour qu'elle soit entendue, mais également d'aider les maîtrises d'ouvrage et d'œuvre à informer, sensibiliser, transmettre, etc. Pour faciliter ce rôle, il convient de conserver une position de neutralité, à la fois dans le projet et dans le jeu d'acteurs, tout en faisant en sorte que la parole des habitants soit bien prise en compte.

Zoom sur les conseils de quartier

- Créés par la loi du 27 février 2002, dite loi Vaillant.
- Obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants et facultatifs dans les communes de 20 000 à 80 000 habitants. Le conseil municipal définit le périmètre du quartier couvert et sa composition.
- Il dispose d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'investissement (ou "fonds de participation des habitants"). Le conseil de quartier n'a pas de pouvoir de décision, mais le maire et ses services peuvent le consulter sur les décisions affectant le quartier ou la ville.
- Lieu d'informations, de débats et de réflexions sur la vie de quartier et les projets d'aménagement et d'amélioration, c'est un relais entre les services de la mairie et la population du quartier, sans représenter l'un ou l'autre.
- Cette instance est aujourd'hui beaucoup critiquée : difficulté de renouvellement des participants, souvent d'un certain âge ; instrumentalisation par les élus politiques ; non intérêt des sujets abordés ; absence de pouvoir de décision.
- Il sert également parfois de système d'ascension politique, différent du système classique par adhésion, interne aux partis politiques.
- De nombreuses collectivités ont lancé une évaluation de ces structures afin d'établir un bilan de leur fonctionnement et tenter de les faire évoluer.

Ce chapitre aborde la question des méthodes pour mener à bien une démarche participative. L'objectif n'est pas de livrer un guide méthodologique mais d'insister sur les leviers indispensables et les difficultés inhérentes à toute démarche de ce type. Cette partie s'appuie sur l'intervention de Manu Bodinier, de la fédération régionale des centres sociaux, lors du troisième atelier.

Un zoom particulier est fait sur la participation des habitants à la co-gestion de budgets publics.

Les enjeux de méthode et de moyens

Le dispositif de concertation mis en place est différent suivant la réponse aux autres questions (pourquoi, sur quoi, qui et quand) et suivant le niveau de concertation choisi (information, consultation ou coproduction).

En premier lieu, il est important de définir et d'annoncer clairement, le plus tôt possible, les règles qui vont régir ce dispositif et auxquelles tous les participants (dont l'animateur) devront se soumettre après acceptation. Elles vont ainsi permettre "d'organiser les jeux relationnels, de responsabiliser les participants, en leur déléguant une partie de la gestion (temps, prise de note, etc.), mais également de réduire les situations d'inégalités entre les différents acteurs"¹.

Une fois le dispositif mis en place, il convient de s'interroger sur le choix des outils, sachant qu'il en existe un grand nombre : des plus classiques (réunions publiques) aux plus innovants (budgets participatifs). Mais, quel que soit l'outil retenu, quelques principes doivent être respectés : il doit être adapté au public visé (éviter d'utiliser l'écrit avec des personnes ne maîtrisant pas la langue), voire aux pratiques locales (il est inutile de vouloir imposer un nouvel outil lorsque des pratiques efficaces de participation existent déjà), ainsi qu'au temps du projet. Il doit aussi correspondre au niveau de concertation choisi : par exemple, il ne faut pas annoncer qu'une réunion publique est une réunion de concertation alors qu'elle ne servira qu'à donner des informations. Enfin, il ne faut pas hésiter à tester, changer, adapter et parfois accepter de se tromper avant de trouver la meilleure formule possible.

Cependant, l'élaboration d'outils demande que l'on se dote de moyens pour les utiliser. Il est donc obligatoire d'inventorier et/ou de trouver les ressources dont on va disposer. Elles sont de plusieurs ordres : la première est de nature financière. Élaborer et animer un dispositif de concertation prend du temps et demande un investissement (souvent faible par rapport au coût total du projet) qui freine souvent les acteurs, pour qui la vitesse de réalisation est gage de rentabilité. Néanmoins, un des avantages de la concertation est l'apparition et l'expression des positions conflictuelles avant la réalisation des projets, donc l'anticipation de leur gestion, et bien souvent, leur disparition presque totale, donc beaucoup moins de recours et de blocages coûteux. La deuxième ressource essentielle est le facteur humain : les démarches de concertation réussies sont celles qui favorisent la multiplicité des contacts avec les habitants et usagers, donc qui prennent du temps, sur des créneaux horaires variés (le soir, le week-end, etc.). Or, les équipes professionnelles de la politique de la ville sont peu nombreuses et déjà surchargées de travail. Par conséquent, de plus en plus de dispositifs de concertation sont organisés par les acteurs locaux mais animés par des équipes extérieures, des professionnels de la concertation. L'autre solution complémentaire est l'appui des structures existantes localement comme les conseils de quartier ou les associations d'habitants. Leur implication permet l'élaboration d'outils co-construits qui répondent mieux aux contextes locaux que des outils "miracles" parachutés par des consultants extérieurs parfois inadaptes à la demande.

La troisième ressource est d'ordre politique : une démarche participative n'est viable et efficace que si elle bénéficie d'un portage politique fort, garant de l'intérêt des participants. La dernière ressource est d'ordre matériel : même si l'investissement est léger, une démarche de concertation doit être menée dans des conditions propices et avec le matériel adéquat (exemple : choix du lieu, possibilité d'un mode de garde pour les enfants, etc.).

Finalement, la question "comment faire participer ?" n'a pas de réponse idéale. Même si certaines recommandations semblent utiles, le plus important à retenir est que la participation est source d'innovation et de création de nouvelles manières d'impliquer les citoyens. Quels que soient les outils utilisés et les moyens à disposition, tout dispositif participatif doit avoir un impact sur le contenu des projets et la décision politique, sans quoi, rapidement, les participants désertent même les démarches les plus imaginatives et attirantes.

¹Extrait de l'intervention de Manu Bodinier

Expériences et actions présentées en ateliers

L'observatoire, lieu d'innovation et de mobilisation

Grenoble-Alpes-Métropole

Un observatoire des pratiques participatives a été mis en place par la Métro, fondé sur l'idée d'une participation synonyme de partage du pouvoir, de cohésion sociale et d'amélioration du débat public. Intégrant élus, techniciens et habitants, l'observatoire vise à développer des outils innovants pour mobiliser sur le long terme, à capitaliser, valoriser les démarches et favoriser les échanges de pratiques. Les actions menées vont des séminaires d'acteurs, aux recherches actions (avec enquêtes) en passant par un laboratoire expérimental des pratiques participatives (production de fiches outils).

Par exemple, ce laboratoire a lancé l'utilisation de la vidéo sur l'espace public pour éviter l'entre soi des conseils de quartier et permettre des allers-retours avec micro-trottoir, ou encore d'autres innovations comme *Les canapés de l'actu* (débat politique avec les jeunes sur l'espace public), le théâtre forum ou le festival forum *Merci de déranger*.

Ces différentes expériences ont montré l'importance d'un portage politique, d'un lien clair à la décision ainsi que de la restitution des travaux aux participants et dans le débat public. Les outils qui marchent sont ceux qui permettent d'"aller vers", de s'adapter aux contextes et aux publics. Ils réinterrogent la place laissée à l'initiative citoyenne et les nouvelles formes de débat public, ainsi que les échelles géographiques pertinentes pour conduire la participation.

••• Contact: www.lametro.fr

Autour du décrochage scolaire : de la parole à l'expertise

Rhône

Dans le cadre de ses travaux sur les inégalités sociales et la réussite scolaire, la Mrie (Mission régionale d'information sur l'exclusion) souhaitait approfondir la question du décrochage scolaire. Dans un premier temps, un partenariat s'est construit entre la Mrie, le Collectif Paroles de femmes (groupe de Pierre-Bénite) et l'association ATD Quart monde (groupes de Bron, Lyon 9^e, Saint-Étienne, Vénissieux, Villefranche-sur-Saône). Puis la Mrie a engagé une coopération avec le rectorat de Lyon et a mobilisé des professionnels de l'Éducation nationale qui se sont portés volontaires pour tenter l'expérience d'une réflexion commune avec des parents.

L'ensemble de la démarche, animée par la Mrie, a bénéficié du concours de Daniel Thin (sociologue à l'université Lyon 2) et s'est déroulée en trois temps: un temps pour l'entre-soi, entre pairs, pour travailler sur ses représentations, son analyse de la situation et construire une parole collective; un temps pour l'ouverture à l'autre, en ateliers mixtes, qui permet de partager ses représentations et analyses et aboutit à une production collective; un temps de restitution lors d'un séminaire de travail.

L'apport majeur de la démarche est la méthode employée, résumée en ces termes par la Mrie, "connaître avec pour agir ensemble", qui permet de croiser les points de vue, partager les constats et proposer collectivement des pistes de changement, tout en étant prêt à la confrontation et à la transformation du regard sur l'autre. Il convient également d'avoir à l'esprit que cette démarche est, d'une part, un cheminement qui prend du temps (depuis le repérage du sujet, puis le travail en groupe et la restitution) et, d'autre part, qui se construit en marchant et nécessite un accompagnement dans la durée.

••• Contact: www.mrie.org

Quand le Forum s'en mêle

Genève

Constitué en association, le Forum Saint-Jean Charmilles est un espace d'information et de débat pour les habitants et les associations locales. En 1999, plusieurs événements mobilisent les habitants de ce quartier de 30 000 habitants, en particulier la suppression d'un bureau de poste. Le Forum naît dans ce contexte, porté par la maison de quartier de St-Jean; son groupe de pilotage est composé d'habitants du quartier, de représentants d'associations et d'institutions, ainsi que des élus de la ville et du canton. Son objectif premier est de favoriser la circulation d'informations et de faciliter les contacts entre habitants, institutions, associations... En 2004, un secrétariat est monté, renforcé par la création d'un poste, pour assurer la continuité du Forum. Les groupes de travail se constituent par thématique et s'organisent en 3 temps: information, puis débats-échanges, et ensuite action. Les habitants se mobilisent lorsqu'ils se sentent concernés et que l'enjeu a une incidence sur leur environnement direct: opération de rénovation du quartier, projet de création d'une crèche, aménagement d'un éco-quartier... Les groupes de travail recueillent et débattent des propositions des habitants et réalisent des diagnostics qu'ils soumettront au porteur de projet. Les travaux thématiques débouchent aussi sur des actions collectives visant à améliorer la qualité de vie, sur des projets concrets comme des potagers urbains, des fêtes de quartier, une coopérative d'habitation... Le Forum est un moyen pour les habitants de prendre conscience de l'importance de l'engagement dans la vie locale et d'inventer en permanence de nouveaux moyens pour se faire entendre. Cependant, le rapport de force avec les autorités étant souvent instable, il faut sans cesse convaincre de l'utilité d'associer les habitants, et se battre pour conserver une reconnaissance difficilement acquise.

••• Contact: www.forum1203.ch

Expériences et actions présentées en ateliers

L'implication citoyenne via le FPH

Pays viennois

Créé en 2005, le Fonds de participation des habitants (FPH) du Pays viennois vise à favoriser les prises d'initiatives de groupes d'habitants ou d'associations et soutient la réalisation de projets ponctuels ayant un impact sur les quartiers. Mis en place et animé par la Communauté d'agglomération du pays viennois, son comité de gestion autonome est composé de 12 habitants des quartiers prioritaires impliqués dans la vie associative locale, et qui sont devenus depuis 2008 membres de droit du Conseil local de développement. Le budget du FPH, alimenté par l'agglomération et l'État dans le cadre du Contrat urbain de cohésion sociale, est passé en 4 ans de 11 000 € à plus de 22 000 €, permettant ainsi de soutenir chaque année des projets plus nombreux. 23 projets ont été examinés par le

comité de gestion en 2008, avec un montant moyen d'environ 760 € alloués par projet, portant sur des actions aussi variées que des fêtes de quartier, des animations sportives et culturelles, des initiatives individuelles ou collectives... Cette démarche vise à renforcer les capacités des habitants à s'organiser, seul ou en groupe, pour monter des projets et les argumenter. Elle a permis de soutenir les centres sociaux dans leurs missions d'accompagnement de projets d'habitants, et de développer des animations de proximité ou des temps forts créateurs de lien social. Au final, cet outil a permis de soutenir l'émergence de nouveaux acteurs associatifs, de faciliter et de valoriser l'implication citoyenne et l'engagement des habitants.

●●● Contact : www.paysviennois.fr

La gestion, facteur de responsabilisation

Grigny

Créé en 2005 dans le cadre d'un dispositif global de participation, porté par le service démocratie participative, le budget participatif de Grigny (commune de 10 000 habitants) représente 400 000 € par an soit 25 % du budget annuel d'investissement de la ville, et porte sur des propositions autour du cadre de vie : aménagements urbains, environnement, jeunesse, équipements, sport, culture... Les structures participatives impliquées sont les six conseils de quartier, le conseil municipal jeunes et le conseil associatif. Outre ces instances, les habitants peuvent faire des propositions via le forum internet ou un questionnaire papier distribué deux fois par an. Le service démo-part est ensuite chargé de rassembler et synthétiser l'ensemble des propositions. Après avoir proposé, discuté, débattu des projets, les habitants sont ensuite invités à venir prioriser et voter par eux-mêmes les propositions lors d'une soirée de mise aux voix, en décembre de chaque année, avant que le conseil municipal ne vote le budget communal en janvier. La réussite du dispositif tient en grande partie à l'engagement et la volonté politique forte du maire sur ce projet, à la tenue des délais, la clarté dans la prise de décision et la faisabilité des projets. Les moyens de communication mobilisés sont nombreux (journal, site internet, courriers...) entraînant une augmentation progressive du nombre de participants. Cet outil a un intérêt pédagogique pour les habitants en termes de démarche citoyenne et de gestion "responsable", moins consumériste du budget communal. Les participants expriment aussi leur satisfaction d'être impliqués, associés à toutes les étapes des projets.

●●● Contact : www.demopart.fr



Les budgets participatifs

Faire participer des habitants aux questions budgétaires est compliqué, et ne peut s'imaginer qu'après plusieurs années de concertation, une fois que la démarche participative est bien installée. Les dispositifs de co-décision existants (exemple : FPH, budgets participatifs) posent plusieurs types de problèmes. Les habitants méconnaissent ces formes de participation ou se considèrent comme non légitimes pour en faire partie. Bien souvent, les habitants, notamment ceux issus des classes dites "populaires", s'estiment incompetents pour monter ou juger une demande de subvention dans le cadre d'un projet. Par ailleurs, cette forme de participation demande souvent un réel engagement, et donc un risque d'essoufflement des participants.

Les techniciens doivent remettre en cause leur expertise technique, tout en acceptant une forte augmentation de la charge de travail lors de la mise en place de ces nouvelles manières de faire. De plus, les modalités juridiques actuelles ne sont pas pensées pour l'ouverture de la gestion de l'argent public aux citoyens; ce qui peut entraîner des conflits entre les différentes administrations et qui explique bien souvent pourquoi les enveloppes gérées par des habitants sont souvent peu élevées.

Quant aux élus, ils peuvent se sentir dépossédés d'une certaine partie du pouvoir dont on les a chargés.

Pourtant, les exemples réussis ne manquent pas. La participation des habitants à la "démocratie économique" peut s'avérer payante pour l'action publique et son amélioration, tout en ayant de nombreuses répercussions positives sur les acteurs qui y participent. La mise en transparence des budgets d'une commune favorise un retour de la confiance envers les élus et plus généralement à l'égard de l'action publique. Les habitants se rendent mieux compte des difficultés de la gestion financière et se "responsabilisent".

Les services techniques, qui ont intégré depuis un certain temps ce mode de fonctionnement, changent leurs pratiques, ils se sentent plus "efficaces", et prennent l'habitude de se tourner vers des habitants "ressources".

Ce sont de véritables lieux de formation pour les habitants, à la fois sur les "codes" institutionnels (dispositifs, institutions, montage de projet, constitution de réseaux et partenariats avec les structures locales, critères d'évaluation...) mais également sur un aspect plus démocratique (apprentissage de la prise de parole, des formes de débat, de l'argumentation...).

La responsabilisation et donc la reconnaissance des habitants encouragent ces derniers à plus d'implication dans d'autres formes de participation, première marche vers un réel engagement citoyen.

Réactions des participants

La participation ne se décrète pas, elle se construit. La démarche mise en place dépendra beaucoup du tissu associatif local, de l'histoire du quartier...

Lorsqu'on lance une démarche participative, par exemple dans le cadre d'un nouveau projet de rénovation urbaine, il faut construire des outils adaptés. Pour autant, les outils ne doivent pas être une fin en soi.

Il est difficile de convaincre les élus de "lâcher du pouvoir", et il faut bien admettre que le budget participatif n'est pas un moyen de promotion politique.

Il faut sans cesse convaincre les partenaires de travailler en associant les bénéficiaires, l'argumentation n'est jamais terminée.

Mobiliser les habitants prend beaucoup de temps, cela suppose un fort investissement.

La question de la complémentarité des rôles entre habitants, élus, techniciens se pose; chacun a un rôle à jouer, les articulations sont possibles et doivent se construire sur le long terme à travers une culture commune.

L'émergence de bureaux des temps à travers l'Europe illustre la multiplication des réflexions sur les temporalités. Concernant la participation des habitants, outre le temps parfois long de la démarche participative, la principale question qui se pose est : "à quel moment du projet faire participer ?". Ce chapitre s'appuie sur l'intervention de Thérèse Rabatel, adjointe au maire de Lyon aux droits des femmes et aux temps de la ville, à l'origine de la création du Bureau des temps au Grand Lyon en 2002. En outre, introduire la question du temps implique également de s'interroger sur l'évaluation et la capitalisation, moments clés des démarches participatives, qui feront l'objet d'une attention particulière dans ce chapitre.

La concordance des temps

Si certains acteurs nuancent suivant les projets et cherchent un juste milieu entre le "tout ficelé" et le "projet trop flou", pour les plus convaincus, l'idéal serait de faire démarrer la participation le plus tôt possible, et à toutes les phases d'un projet (y compris en aval), en continu. Cette démarche engage plusieurs points de vigilance :

- La participation habitante à un projet suppose forcément des temps forts et des temps creux. Il s'agit donc de les optimiser, d'abord en favorisant la transparence et l'explication des variations et contre-temps (techniques, juridiques, administratifs). Puis, on peut imaginer un dispositif qui fasse varier le niveau de concertation suivant l'évolution du projet. Par exemple, on peut proposer une méthodologie en quatre temps : l'information (temps d'écoute et de sensibilisation), le dialogue (temps des propositions), la restitution (temps de la décision) et enfin l'évaluation (souvent trop faible dans les dispositifs actuels) qui permette la reconnaissance des erreurs et donc la gestion d'une partie des déceptions.

Quelle que soit la méthodologie choisie, la diffusion d'une communication régulière tout au long d'un projet peut freiner la diffusion des rumeurs et permettre de mieux gérer les aléas et contretemps.

- Elle nécessite aussi de "jouer" avec les différentes temporalités des acteurs. En effet, les temps de l' élu (le mandat), du concepteur (souvent plus long, sur plusieurs décennies) et de l'habitant (le quotidien), sont différents. Pour autant, il ne s'agit pas de tomber dans la caricature, car les habitants comme les élus sont capables de se projeter dans le long terme. L'enjeu est de parvenir à expliquer et trouver une concordance des temps.

Par ailleurs, faire de la concertation prend du temps ; ce qui peut être l'argument principal de groupes d'acteurs pour qui le temps est synonyme de rentabilité économique. Néanmoins, si l'on intègre la concertation comme un temps du projet et non pas comme un rajout (il faut pour cela l'intégrer dans le cahier des charges des professionnels mais aussi le valoriser dans les services), on se rend compte qu'un projet partagé, qui répond mieux aux besoins, nécessite moins de réajustements après sa livraison et peut donc faire gagner du temps.

- La mobilisation des habitants sur le long terme est une problématique récurrente, parfois appelée "démocratie intermittente". Plusieurs réponses peuvent être proposées, par exemple adapter le dispositif aux temps forts et aux temps faibles est un moyen de garder les participants sur une plus longue durée. De plus, il est évident que là où la parole citoyenne n'a que peu de place réelle, la participation est faible. A *contrario* le problème de la mobilisation sur le long terme se pose moins dans le cas où la concertation a un réel impact sur un projet. Enfin, l'annonce d'un calendrier précis, avec un début et une fin, permet à chacun de s'organiser à l'avance et peut favoriser l'engagement.

- Elle implique enfin de se poser des questions très pragmatiques, mais qui interrogent les pratiques professionnelles traditionnelles. Faire participer suppose une adaptation aux participants, c'est-à-dire souvent travailler le soir, le week-end, etc. pour toucher un maximum de monde. Il faut donc une disponibilité nécessaire mais non évidente des élus et des services. De plus, il faut aussi trouver la bonne fréquence de réunions, inviter au bon moment, gérer les temps de parole...

La prise en compte du temps demande donc une vraie gouvernance, qui intègre des principes de transversalité, de pluridisciplinarité (notamment avec les chercheurs) et de partenariats (exemple : public/privé).

Évaluation et capitalisation : des moments à ne pas oublier

Évaluer, c'est porter un jugement de valeur sur la réalisation, le résultat et l'impact d'un projet ou d'une démarche. L'évaluation des démarches participatives est pourtant rare par manque de moyens, de temps, et par peur du jugement.

Deux principes méthodologiques semblent importants à poser en préalable : se mettre d'accord sur ce que l'on cherche à évaluer et définir les critères d'évaluation en amont du projet et non pas après, même s'il est nécessaire de les suivre au fil de l'avancée du projet et les faire évoluer si besoin. Ensuite de nombreuses recherches ont permis de proposer des critères qualitatifs, afin de mesurer la pertinence de la démarche participative (atteinte des objectifs, évolution ou apparition de nouveaux objectifs en cours de démarche), sa réalisation (mise en cohérence des moyens, diversité des publics participants, efficacité des outils et méthodes) et son efficacité (analyse des résultats et impacts).

Certaines méthodes d'évaluation proposent même d'aller plus loin, et permettent de ré-interroger le choix de la démocratie participative comme politique d'action. Quelques exemples de questions illustrent cette idée : à quoi a servi le débat public ? Relève-t-il de la délibération plutôt que de l'affrontement verbal ou de la négociation ? A-t-on fait changer la prise de décision, et donc la participation a-t-elle été facteur d'évolution de la politique publique ? La participation a-t-elle permis de démultiplier les actions collectives ? Quels sont les apports du "débat public d'élevage" (concertation descendante) et du "débat public sauvage" (concertation ascendante) ? Comment se complètent-ils ? Enfin, une dernière proposition forte est soutenue par nombre d'acteurs de la participation : pourquoi ne pas associer les participants à la co-évaluation des dispositifs auxquels ils ont eux-mêmes contribué ? (voir exercice pratique dans l'encadré ci-contre).

Capitaliser les démarches participatives est un enjeu supplémentaire. En effet, rendre compte des résultats d'une concertation auprès des participants est utile pour leur permettre de savoir "à quoi ça sert", et éventuellement de s'engager dans d'autres temps de débat. Il semble donc essentiel de restituer sous une forme adaptée au public, car il s'agit aussi d'un moyen de reconnaître l'intérêt de la participation et donc de valoriser individuellement et collectivement l'engagement de chacun. Ensuite, tous les éléments de restitution serviront, d'une part à concevoir des formes de capitalisation nécessaires à la conservation de la mémoire des actions, mais également comme des supports utiles au débat lors de moments privilégiés d'échange avec d'autres.

Zoom sur la co-évaluation de l'atelier permanent

Afin de mettre en pratique certains éléments théoriques, il a été proposé aux participants de l'atelier une co-évaluation de l'ensemble des cinq journées d'échange, à la fois sur le contenu et la forme.

Grâce à un système d'expression simple et alternant la réflexion individuelle, le débat collectif et la restitution devant tous, le CR•DSU et Robins des Villes ont ainsi pu relever les forces et faiblesses de l'ensemble de cet atelier permanent.

Ainsi, la diversité des intervenants et des participants, tant au niveau géographique que professionnel, a été très appréciée, de même que la transparence et le dynamisme des échanges, même si les contraintes de temps ont limité les moments de débats. L'organisation des journées par thématique, alternant des éléments de théorie et des expériences de terrain, a réellement permis d'approfondir certains sujets, malgré les décalages parfois ressentis (exemple : pas suffisamment d'exemples sur des "petits" sites en politique de la ville).

Enfin, malgré quelques problèmes d'essoufflement de la participation sur la durée, les organisateurs ont pu exprimer leur satisfaction devant la qualité et le dynamisme des participants et des intervenants et ainsi remercier l'ensemble des personnes qui ont donné du temps et de l'énergie pour faire vivre cet atelier.

Conclusion

Les démarches participatives sont constitutives de la politique de la ville depuis sa création et, pour autant, elles ne sont pas assorties d'un cadre théorique précis ni de conditions d'application bien définies. L'expérience prouve que nombre de démarches participatives naissent d'un événement déclencheur fort qui tourne très souvent autour d'une situation conflictuelle. Si la participation ne doit pas servir à l'achat de la paix sociale, il ne faut pas pour autant en avoir peur car le conflit peut être aussi générateur de débat.

Bien qu'il n'existe pas de recettes miracles pour mettre en œuvre et accompagner des démarches participatives, certains principes permettent néanmoins de poser un cadre de référence, utile aux personnes qui souhaitent s'engager dans un tel processus :

- Il est indispensable de bénéficier d'un portage politique fort et d'une réelle gouvernance, et ce tout au long de la démarche. En outre, aucune démarche de participation ne peut fonctionner sans un réel impact sur la décision politique.
- Il est, d'une part, certes difficile mais nécessaire "d'aller vers" les publics pour les impliquer dans une démarche participative et, d'autre part, il convient d'adapter les réponses à l'objet de la concertation, aux publics et aux situations locales. Si la question "comment faire participer?" n'a pas de réponse idéale, il est conseillé d'adapter la méthode à la démarche, de multiplier les outils (qui ne sont pas une fin en soi mais une aide au dispositif) et de faire preuve d'imagination et d'innovation.
- C'est dans le croisement des deux formes de démarches participatives (descendantes et ascendantes) que l'on trouvera les clés de réussite d'un processus participatif.
- Il est important d'intégrer le principe de la participation au sein même du processus du projet; et ce quelle que soit la taille du projet. Et il est fortement conseillé de démarrer le processus de concertation le plus tôt possible.
- Il faut avoir conscience que la participation nécessite une organisation dont les modalités doivent être expliquées aux participants dès le démarrage de la démarche. Celles-ci portent tout à la fois sur le cadre de travail, les objectifs, les règles, ce qui est négociable ou pas, le fonctionnement, les modalités de la prise de parole, le calendrier.
- Il est nécessaire de communiquer sur le projet et ce quelle que soit sa durée. Ce suivi peut permettre la non diffusion des rumeurs et de mieux gérer les aléas et les contretemps (juridiques, administratifs, techniques).
- Il faut avoir conscience que faire de la participation est un vrai métier, qui exige des compétences et des savoir-faire spécifiques, et il ne faut pas hésiter à avoir recours à un tiers extérieur qui accompagnera le processus.

- Il est enfin important d'évaluer, de valoriser collectivement la démarche participative, et de restituer les travaux aux participants, car ces temps privilégiés permettent, entre autres, la reconnaissance des participants (notamment les plus précaires), et l'échange de pratiques pour évoluer.

Les principes ainsi posés sont loin d'être d'une application aisée et nombre de difficultés et de questions non résolues font obstacle au bon déroulement des démarches participatives :

- Comment mobiliser les invisibles, les absents, les fameux "sans-voix" (exemple : les jeunes, les actifs...)?
- Comment mobiliser dans la durée?
- Comment favoriser les démarches ascendantes et laisser de la place à l'initiative citoyenne sans que l'une et l'autre ne soient perçues comme une simple manifestation revendicatrice?
- La persistance d'un fossé entre l'expertise technique et les connaissances profanes peut-elle expliquer dans certains cas des décalages dans la mise en œuvre et la réalisation des projets? Cette question renvoie au problème de légitimité des habitants face aux élus et aux techniciens.
- La mise en place d'une démarche participative suppose bien souvent un changement de pratiques des élus et des services. Or même si les uns comme les autres sont prêts à faire le pas, la faiblesse des moyens humains, tant du côté des services techniques que des élus, empêche souvent de mener à bien de tels processus.

Ces constats de faiblesse dans les démarches participatives ne doivent pas faire oublier les atouts qu'elles peuvent constituer en matière de démocratie participative. La participation peut être facteur de changement social, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les démarches participatives participent de l'évolution des politiques publiques, et au-delà de l'implication citoyenne et de l'évolution des rapports et modes de décision. Quand les habitants bénéficient d'un terrain d'expression élargi, ils font à nouveau confiance à l'action publique et s'impliquent davantage dans la vie de la Cité. Ensuite, la démocratie participative est un formidable terrain d'imagination, d'expérimentation et de créativité.

Finalement la participation ne serait-elle pas qu'une affaire de passion?

Ressources

Ouvrages et revues...

SALAMON (Joseph)
Pédagogie de la ville. Les mots des acteurs dans le projet urbain
CERTU, 08/2008, 144 p.
Cet ouvrage, rédigé à partir des travaux de recherche et de différentes expériences professionnelles de l'auteur, analyse les enjeux du dialogue entre les acteurs de la ville pour construire une culture urbaine commune et participative. Ces réflexions sont enrichies par la présentation de l'expérience des ateliers de dialogue urbain de Lyon.

BLONDIAUX (Loïc)
Le nouvel esprit de la démocratie.
Actualité de la démocratie participative
La République des Idées/Le Seuil, 2008, 112 p.
Cet ouvrage étudie des dispositifs qui visent à institutionnaliser la participation des citoyens. Tout en affirmant qu'une meilleure participation des citoyens à la chose publique vaut la peine, l'auteur fait le constat de nombreuses difficultés dans sa mise en œuvre.

HANNOYER (François)
Animer un projet participatif : modes d'emploi
Adels, 2005, 139 p.
Cet ouvrage clarifie les notions d'animation, de projet, de participation pour éclairer le sens de ces actions

avant de détailler les différents temps de la vie d'un groupe porteur de projet. Enfin, il propose des éléments de méthode d'animation (situations d'animation et positionnement de l'animateur). 16 fiches d'expérience témoignent de la diversité des approches, des contextes locaux, des motivations et des liens établis entre acteurs.

Conduite de projets concertés. Référentiel méthodologique
Agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon, 06/2004, 15 p.
Ce fascicule regroupe des éléments de vocabulaire et de méthodes susceptibles d'aider à l'anticipation et à la conduite du volet concertation des projets d'aménagement. Il complète la Charte de la participation du Grand Lyon et présente des éléments méthodologiques sur les stratégies de concertation, la gestion du temps, les modalités d'implication des acteurs, le degré d'implication souhaitée, la programmation et les facteurs de réussite.

Politique de la ville. Entre participation et pacification
Territoires n°441, 10/2003, 40 p.
Ce numéro fait le point sur la participation citoyenne, les dispositifs mis en place, la participation à l'échelle de l'intercommunalité, les acteurs de la participation et de la concertation : rôle des élus, des habitants, des territoires...

Sur Internet...

www.robinsdesvilles.org
Site de l'association.

www.alpesolidaires.org/participation
La lettre d'information des actions participatives de l'agglomération grenobloise.

www.millenaire3.com
Dossier documentaire en ligne : "Démocratie et participation : un duo indissociable" et en téléchargement un numéro des Synthèses de Millénaire 3 "Comment élargir notre pratique de la démocratie? L'enjeu de la participation et des autres modes d'expression".

www.arpeurs.fr
Arpeurs anime des espaces de débat entre ses acteurs, et organise des événements de mobilisation, des formations, des études-actions et des réseaux d'échanges d'expériences.

www.adels.org
Site de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, qui publie la revue *Territoires*.

www.participation-locale.fr
Le site "Démocratie participative et débat public. Pratiques et connaissances" présente des éléments de méthode, des expériences et apporte une réflexion sur des concepts liés à la citoyenneté.



Document réalisé et publié par le CR•DSU

Le Centre de Ressources et d'échanges pour le Développement Social et Urbain Rhône-Alpes s'adresse aux acteurs dont les projets s'inscrivent dans un objectif de cohésion sociale sur un territoire: professionnels des collectivités locales, élus locaux, partenaires institutionnels, associations, chercheurs...

Son action: diffusion d'informations et de connaissances sous diverses formes, mise en réseau des acteurs, qualification collective, capitalisation d'expériences, soutien à certaines démarches locales...

Directeur de publication: Louis LEVÊQUE, Président du CR•DSU

Directrice de la rédaction: Isabelle CHENEVEZ, CR•DSU

Rédaction: Frédérique BOURGEOIS, CR•DSU
Fabien BRESSAN, Robins des Villes
Aude TALLARON, CR•DSU

Bibliographie: Muriel SALORT-CARAYON, CR•DSU

Conception graphique: Muriel SALORT-CARAYON, CR•DSU

Impression: Lamazière Imprimeur - 165, avenue Franklin Roosevelt - 69153 Décines

Crédits photos:

- © MP Ruch, Agence d'urbanisme du Grand Lyon: pages 1, 4 et 6
- © Aude Tallaron, CR•DSU: pages 1, 8 et 10
- © Aude Tallaron, CR•DSU: pages 1, 12 et 14
- © Pays viennois: page 14
- © Michael Brown, Fotolia.com: pages 1 et 16
- © Aude Tallaron, CR•DSU: page 19

Dépôt légal: Décembre 2009
ISSN 1960-2340



PREFECTURE DE REGION RHÔNE-ALPES

Rhône-Alpes Région

GRANDLYON
communauté urbaine

l'acsé

l'agence nationale pour
la cohésion sociale
et l'égalité des chances



GRENOBLE-ALPES
MÉTROPOLITAIN



ALLOCATIONS
FAMILIALES
CAF DE LYON

isère
Conseil Général

Plus proche de vous!



CENTRE DE RESSOURCES ET D'ÉCHANGES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN RHÔNE-ALPES

4 rue de Narvik - BP 8054 - 69351 Lyon cedex 08

Tél: 04 78 77 01 43 - Fax: 04 78 77 51 79 - crdsu.secretariat@free.fr - www.crdsu.org

SIRET 415 021 377 000 15 - APE 9499Z