

Les déboires d'un mariage de cœur qui plaide pour des ambitions raisonnables

La participation des habitants dans la Politique de la ville

Pierre Grousseau (cabinet Pluricité),
Thibaut Desjonqueres (cabinet Pluricité),
Fabien Bressan (association Robins des villes)

Aux origines de la politique de la ville était la participation des habitants. Plus qu'une coïncidence, bien plus qu'un accident de parcours, un mariage de cœur, avec convergence de vue et d'intérêts ! Agir sur le cadre de vie, sur le bâti, proposer de nouveaux services, construire des relations sociales apaisées... Pour et avec les habitants. Où allait la politique de la ville allait la participation des habitants, et cette dernière gagnerait au fil du temps en ressources et ambitions.

Quelques décennies plus tard, le couple bat de l'aile ! La participation des habitants trouverait-elle l'herbe plus verte ailleurs ?

Sans jouer au psychologue de couple, nous avons pris le parti de bousculer une relation devenue convenable mais convenue, banalisée, pour défendre le renouvellement d'une thématique aujourd'hui sous-exploitée ou maladroitement investie dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale.

Au cœur du patrimoine génétique

La politique de la ville, voilà politique dont l'appellation joue, troublante, le défi d'une ambition affichée. Troublante, car il s'agit d'une « expression paradoxale », comme la qualifie Maurice Blanc dans sa *Participation des habitants et Politique de la ville*¹, ni politique municipale, ni politique urbaine. L'ambition, elle, est bien là, chevillée au cœur de programmes qui voulurent d'abord « retaper » des bâtis mal fagotés et attrapèrent bien vite des problématiques entremêlées² à bras le corps pour dessiner une « politique locale globale » (*ibid.*). Parce qu'elle voulait *transformer* des quartiers et la vie de leurs habitants, la politique de la ville comprend, dès l'origine, un souci particulier pour la participation des habitants.

En 1973, le groupe de réflexion « Habitat et vie sociale » dresse de sombres constats sur les relations sociales au sein de ce qu'on appelle les grands ensembles. Ce même groupe de réflexion propose, entre autres « remèdes » (*sic*), l'animation et la participation des habitants.

L'inscription de cette dimension dans les programmes de la politique de la ville ira toujours croissante, jusqu'à la formalisation institutionnelle (Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998³). L'innovation qui en découle est réelle, quoique un ancien proverbe religieux indique déjà que « *les projets échouent, faute d'une assemblée qui délibère (...)* », incitant à élargir le cercle des conseillers. Réelle en effet : la politique de la ville naît avec dans ses gènes un principe prêt à diffuser des pratiques (à construire), quoiqu'il navigue entre objectif et outil.

Cette légère confusion est-elle en cause ? La participation des habitants occupe aujourd'hui une place ambiguë dans la Politique de la ville : la relation originelle ne débouche pas, trente ans plus tard, sur une situation en or

ou d'exception... au contraire ! Nul doute que la politique de la ville ait favorisé la montée en puissance des outils participatifs dans les politiques publiques. N'empêche, la participation des habitants est plutôt en mode mineur au sein des contrats urbains de cohésion sociale.

Aujourd'hui, une figure imposée

Après une évolution positive jalonnée par une succession de lois pour améliorer l'information et la participation des habitants, dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement, de la démocratie locale et de proximité⁴, les contrats urbains de cohésion sociale ont signé en 2007 une orientation plutôt *molle*... La participation des habitants apparaît certes comme une priorité de l'Etat, mais une priorité sans faveur particulière, sans saveur. Elevée au titre d'axe transversal, la participation des habitants devient une figure imposée mais, sans objectif clair en la matière, elle passe davantage *au travers* qu'*en travers* des programmations.

Certes, elle est intégrée à quasi toutes les actions financées dans les CUCS... mais sous des formes plus ou moins tirées par les cheveux ! Cette inscription relève souvent du contenu cosmétique ou de la cosmétique de rescousse. S'agit-il d'un critère de sélection des projets, les candidats ont beau jeu d'investir le champ et d'introduire, dans les actions présentées, une dose (létale ?!) de participation ! Les jurys ont leur grain à moudre et, le cas échéant, la participation fait office d'innovation. Les potions frelatées étourdissent d'autant plus facilement qu'on ne sait trop quoi faire d'une coquille vide. Le programme libre devient en quelque sorte un programme court, qui, sans déclinaison concrète ou action structurante, n'a de vie que son intention, n'a de sens que son énoncé, n'a de réel que son absence !

Certes elle se retrouve souvent dans les échanges entre parties prenantes des territoires... mais elle est peu traitée « dans le dur » ! Quel territoire a fixé des objectifs précis et déclinés (objectifs généraux, intermédiaires et opérationnels) en la matière, au-delà d'intentions générales labellisées au travers de chartes ou autres pare-feu ? Quel territoire dispose d'une grille d'analyse permettant de fixer les exigences collectives d'une politique partagée, permettant de choisir les bons projets du point de vue de la participation ? Quel territoire a décliné l'échelle d'Arnstein, permettant de dire ce qu'on veut, et de faire ce qu'on dit, pour reprendre des envolées qui plaisent ? Qui dépasse la frilosité ambiante, le cadre légal minimaliste, le conseil de développement « contrôlé », l'enquête de première main, les indicateurs d'intention sur la fiche COSA, le conseil de quartier descendant, la charte d'intention ? Il en est de la participation des habitants comme du monde économique dans le volet emploi : toujours au cœur des discussions, jamais dans le « gras » des programmes CUCS ! Voici un sujet apprécié qui, pourtant, voyage plus souvent qu'à son tour en passager clandestin. Point de titre, mais quels transports ! On fait du foin, et pourquoi pas des tonnes, mais la participation va sans plus de stratégie que de budget. On verra bien.

Pauvre marotte ? On exagère bien sûr... à peine. La participation des habitants peut même irriguer les négociations commerciales dans la commande publique. Combien d'acheteurs préfèrent entendre la douce mélodie de la participation des habitants, fut-elle de pacotille, plutôt que son absence assumée faute de l'en pouvoir réaliser correctement ?

Attention, la présente diatribe ne porte aucune accusation, et l'aristarque se veut déjà esquisser quelques explications en aiguisant l'appétit des solutions ! Comment en effet expliquer qu'un tel principe actif voit ses succès réduit à peau de chagrin, qu'il puisse à ce point infuser les territoires d'expériences positives mais rares ?

Entre peurs et confusions, le retour de bâtons de l'à-peu-près

Bien sûr, les CUCS ont leur part déjà évoquée. A inscription transverse, risque de dilution. Ce qui est peu propice à l'exercice abouti. Mais les raisons de ce qui ressemble à un essoufflement de fond paraissent plus profondes et sont, surtout, plusieurs, ainsi qu'il ne suffit pas d'une défaillance unique pour entraîner l'échec d'une entreprise.

De fait, ce n'est pas tant le flou artistique des CUCS en la matière qui éprouve la participation des habitants, mais la conjonction de ce flou à ce concept. C'est que la participation des habitants touche un champ de parties prenantes variées... Situation propice à des approches différentes, voire opposées.

La question est ainsi, celle, propre et sémantique, de la participation des habitants. Voici un concept singulier recouvrant mille et une acceptations qui pose un problème de sens : le terme de participation est utilisé pour désigner différentes choses, qu'il s'agisse d'implication, d'information, de concertation, d'action... Chacun de ses aspects conditionnant des attentes à différencier.

Approches multiples, flou sémantique, le cocktail génère déjà, par ses propres moyens, le potentiel d'attentes mal placées et, in fine, de déceptions (légitimes) selon qu'on est habitant, élu, technicien... Des déceptions qui n'invitent pas à s'investir de trop dans l'affaire, provoquent des marches arrières ou, surtout, des marches avant timides et strictes, voire conventionnelles, c'est à dire peu productives, peu créatives.

Une analyse qui prête le flanc à la tirade d'un pessimiste... On s'engage la fleur au fusil, l'esprit alerte ? L'explosion qui suit n'en est que plus douloureuse ! On s'engage en catimini, avec prudence ? Le soufflé retombe à grands bruits ! On s'engage avec calcul, en bordant de toutes parts ? La volée de bois verts des citoyens initiés ne tarde pas ! On s'engage à la va-vite, sans plus de projet sur la comète ? Les jambes sont lourdes dès les premiers lacets...

Derrière les pasquinades, ça n'est pas la trivialité d'excuses mal placées dont il s'agit, mais d'une peur du politique : les élus souhaitent autant la participation des habitants qu'ils la redoutent. Un paradoxe a deux mamelles. D'abord, ils craignent d'instituer moins un nouvel espace d'expertise citoyenne qu'une énième tribune pour habitants avertis, c'est-à-dire déjà largement participatifs par ailleurs. C'est la peur du fameux contre-pouvoir. Ensuite, ils appréhendent un cadre qui les met en jeu et dont ils ne maîtrisent pas forcément l'exercice... au risque de se retrouver en difficulté. C'est la peur de ne pas savoir répondre (ou savoir bien répondre) aux questions et sollicitations des habitants.

Que faire cependant lorsque la participation des habitants savamment préparée / organisée revêt à l'inverse les habits de la suspicion politique, quand se dessine en creux et, quelles que soient les intentions et la qualité des démarches proposées, une présomption manipulatoire qui voudrait que les élus utilisent la participation comme un rideau de fumée ?

Sans compter, bien sûr, que tout décret rencontre la réalité et que la participation des habitants bute régulièrement sur la difficile mobilisation effective de ceux-ci. Au point qu'il est des réunions d'habitants qui mobilisent, plus que des citoyens déjà largement impliqués et entendus par ailleurs, davantage les élus et les techniciens eux-mêmes. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas toujours des alliés objectifs des méthodes participatives, soit qu'ils freinent à leur utilisation, soit qu'ils recherchent une trop grande « professionnalisation » de leur contenu.

L'expression d'une expertise d'usage ou d'une expertise habitante est en effet parfois vécue comme une potentielle source de remise en cause de l'expertise technique proprement dite, et la participation des habitants de marcher alors sur les plates-bandes d'une compétence. Les habitants figurent l'acteur imprévisible, dont l'implication peut « déborder ». Il arrive ainsi que des groupes d'habitants formés spécialement pour une démarche expriment le souhait de poursuivre le collectif au-delà d'une vocation ponctuelle, prenant la main sur l'exercice de participation hors contrôle technique. Certains techniciens considèrent encore l'exercice à l'aune du temps qu'il prend : la participation est alors source de souci calendaire dans la mise en œuvre et la réalisation d'un projet, quand elle ne complique pas l'organisation du travail alors qu'elle est principalement programmée en fin de journée et début de soirée, voire au cours des week-ends. Concilier démocratie et efficacité est-elle vraiment une hérésie ? Quelle collectivité a cependant intégré les contraintes de la participation dans sa gestion des ressources humaines ? Ces complications grossies par le sentiment de n'y pas trouver son compte ou de n'y apprendre « rien qu'on ne sait déjà » ont vite fait d'entraîner une réduction de la voilure en la matière.

Cependant des techniciens s'investissent fortement dans les démarches participatives, jusqu'à trop cadrer les démarches. L'effort de structuration s'avère alors à double tranchant. Il génère des limites à la spontanéité des participants, voire une distorsion de leurs motivations et de l'opportunité de les mobiliser. Les techniciens peuvent avoir des objectifs de production élevés et / ou des exigences folles au regard des sujets abordés et du temps consacré à leur traitement.

CUCS frileux en la matière, approches multiples, flou sémantique, attentes mal placées, peur politique, suspicion manipulateur, mobilisation difficile des habitants, positionnement parfois ambigu des techniciens... Autant de raisons, c'est certain, qui appellent à des pratiques cadrées, avec une stratégie, des objectifs... Tout ce qui est rarement le cas. Ultime raison sur le gâteau.

La coupe est pleine !, et demande d'examiner un versant ensoleillé. A l'appui d'expériences positives, quelques principes ressortent comme autant de clefs pour rendre son allant à un principe courbatu, sans fanfaronnade mais avec application et un brin d'inventivité.

Des pistes pas si hors sentiers battus !

Il existe, et c'est le rôle intéressant de la capitalisation, des ressources importantes d'expériences menées à bien dans les nombreux territoires de la politique de la ville. L'examen des dites « réussites » verse un constat d'humilité, qui vaut comme une pique de rappel bienvenue à la sortie d'une critique fournie : le grand soir n'est pas à l'ordre du jour et ça n'est pas en réinventant l'eau chaude que les territoires ont réalisé des expériences fructueuses.

On n'invente pas l'eau chaude en effet, mais on intègre des outils de participation dans la résolution de problèmes au sens large, dans la construction, le suivi et l'évaluation des projets, souvent (mais pas que) des outils issus des programmes urbains puis repris dans le cadre des actions à dimension sociale de la politique de la ville. Alors oui, ça existe, sous diverses formes : les fonds de participation des habitants, les enquêtes micros-trottoirs, les balades urbaines, les théâtres forum, les ateliers créatifs tournés vers la jeunesse, traditionnellement absente des outils de participation classiques, les comités de réflexion de usagers, les référents de quartier, les associations "fédératives" des associations de quartier... Des expériences pour lesquelles il est socialement et économiquement rentable de faire participer des personnes à la mise en place de services ou activités.

A titre d'exemple, le Fonds de Participation des Habitants du Pays Viennois est une enveloppe financière de l'Etat, de la Communauté d'Agglomération du Pays Viennois (CAPV) et du Conseil général de l'Isère définie dans le cadre des priorités du contrat urbain de cohésion sociale et qui permet de financer très rapidement (dès le lendemain de la décision) des projets ponctuels qui ont un impact sur les quartiers en terme de lien social. Au centre du jeu : un comité de gestion composé d'habitants qui se charge de la sélection des projets, de l'attribution des crédits, du bon accomplissement de l'action et du bilan qui peut être fait. Participation des habitants, innovation, projets fédérateurs, apprentissage de la démocratie : quadruple coup pour un bel outil œuvrant pour la facilitation de la prise d'initiative et l'auto organisation des habitants en faveur de projets contribuant à l'animation des quartiers et à l'enrichissement des liens sociaux.

Autre exemple, une enquête habitants « banale » réalisée sur la commune de Chasse-sur-Rhône (Isère), dans les quartiers et sur le reste de la commune. Peu pratiquées à l'échelle des « petits » territoires que représentent les quartiers CUCS, les enquêtes habitants présentent pourtant des mérites notoires. Là où aucune donnée statistique n'existe (à l'exception des ZUS), elles produisent une matière spécifique qui renseigne, quasiment en direct, sur les besoins des habitants, sur les inégalités territoriales. Cet éclairage s'établit par un lien peu intermédié entre les élus et les habitants, et ceux-ci sont alors un échantillon généralement peu touché par les outils habituels de la participation... La mise en œuvre de l'enquête peut répondre à des formes diverses. Pilotée par le cabinet Pluricité concernant l'exemple de Chasse, l'enquête a été réalisée via une clause d'insertion, permettant à deux demandeurs d'emploi de la commune de « mettre le pied à l'étrier », dans un contexte de marché du travail atone. Modeste contribution à un effort de développement local ! Modeste outil ! Mais réel impact : mobilisation des relais associatifs, connaissance des besoins des habitants, photographie de la perception des habitants vis-à-vis de leur ville, constitution d'un panel d'habitants...

Avec les Robins des Villes, les enfants sont toutes flèches dehors !

Autre expérience sympathique et constructive : dans le cadre du Plan éducatif local (PEL) de la ville de Lyon, l'association des Robins des villes anime une démarche d'aménagement concerté des cours d'école avec des enfants de classes CE2. Les enfants participent d'une démarche de concertation qui comprend un temps de diagnostic sur les usages (par les enfants, les professeurs, les parents, les agents de la ville,...), un temps d'analyse des besoins sous l'angle des utopies (« *Ma cour rêvée serait...* ») et un temps de confrontation aux

diverses contraintes relatives à un projet de ce type (financières, calendaires, matérielles, de faisabilité, etc.). Ces réflexions permettent aux classes de déboucher sur un plan détaillé et une maquette sur les aménagements à réaliser... et de les proposer aux services techniques de la ville de Lyon. De fait, c'est alors les services de la ville qui rentrent en action pendant que les résultats des travaux des enfants sont exposés dans les écoles et présentés aux autres classes. Des modalités de travail nouvelles qui peuvent en parti bousculer les services techniques, par ailleurs impressionnés par la qualité des productions réalisées par les enfants... dont l'action participe de la reconnaissance de la capacité d'analyse et de proposition.

Ces expériences ne sont évidemment pas parfaites ! Ce n'est pas le but d'ailleurs. Côté Fonds de Participation des Habitants, si l'outil ne pallie pas à l'absence des habitants aux instances décisionnelles du CUCS ; il constitue cependant un volet essentiel de la politique de la ville, dans sa capacité à innover et soutenir les écosystèmes du territoire, qui relève bien d'un moteur citoyen. Côté enquête habitants, cela ne vaut pas un diagnostic qualitatif partagé avec la co-construction des acteurs et des habitants ; c'est cependant une occasion unique de savoir ce que les habitants en disent, sans biais de mobilisation puisque les gens sont appelés chez eux de manière aléatoire et/ou rencontrés dans la rue et alors sollicités indifféremment. Ceux qui n'ont pas de voix dans des démarches plus classiques de participation s'expriment alors ! Et rien n'empêche de confronter les résultats de l'enquête aux analyses et constats des acteurs, au contraire !

Au travers de ces expériences ressortent quelques antiennes à considérer avant de « s'aventurer » plus avant dans la participation des habitants. Des antiennes dont le nombre restreint indique bien qu'il ne s'agit pas d'escalader l'Everest pour construire une aventure heureuse !

Attention d'abord à la correspondance entre les outils mis en œuvre et les objectifs assignés ! En une interrogation : quelle participation veut-on pour quel objectif ? La participation des habitants se pense pour arriver à un résultat et ne saurait être une fin en soi ! Elle demande donc de s'outiller au regard d'un / ou des objectifs clairement défini(s) en gardant bien à l'esprit que, quoiqu'il arrive, on ne peut pas « faire participer » tout le monde, ni « faire participer » tout le temps.

Attention ensuite au piège des grandes ambitions ! Faire plus recentré (sur les thématiques, sur les publics visés...) favorise l'efficacité et joue à plein sur ce qui est le moteur même de la participation des habitants : l'effet d'entraînement. Or, la participation des habitants est chronophylle, dans le meilleur des cas ! Dans l'absolu, une faible mais bonne mobilisation vaut mieux qu'une grand-messe sans lendemain. Laissons donc de côté l'indicateur de fréquentation, privilégions le contenu, le débat, les échanges, le lien créé, les micro-impacts pour des macro-satisfactions sociétales : à Trévoux, depuis les ateliers 21 animés dans le cadre de la démarche Agenda 21, des entreprises de la zone industrielle se sont regroupées pour mutualiser des services communs : formation à la sécurité, commandes de plateaux repas... En matière d'ambition, attention également à formuler en direction des habitants une demande raisonnable : les exigences / attentes s'ajustent au vu des conditions et modes de participation, alors qu'on demande souvent aux habitants ce qu'on ne demanderait jamais à un technicien ou un élu, par exemple d'interroger et de concevoir une politique d'aménagement sur un quartier en deux heures !

Attention encore à identifier des énergies peu mobilisées par ailleurs et s'appuyer sur ces ressources bénévoles (des retraités, des personnes sans activité, des étudiants par exemple) pour développer / accroître ses moyens et intégrer de la participation dans la participation, de manière non institutionnelle.

Attention aussi à miser sur la simplicité des moyens mobilisés en favorisant pourquoi pas l'utilisation d'outils ludiques, comme ceux entre autre présentés par les Robins des Villes (cabine à souhait, etc.). Générateurs de « matières », ces outils sont appropriés dès lors qu'ils intéressent les publics, leur parlent (et sont parlants) et les aident à s'exprimer.

Attention enfin, et c'est essentiel, à s'accorder avec les autres dispositifs et politiques mises en œuvre sur les territoires qui activent et misent sur la participation des habitants. Ce, d'autant plus, que ces autres espaces de participation des habitants sont désormais en avance par rapport aux CUCS.

Emprunts ou articulations, il faut aller chercher les bonnes idées ailleurs !

La politique de la ville est régulièrement citée pour sa capacité à innover sur les territoires, à apporter des réponses et des méthodes qui n'existaient pas avant elle, et qui se développent et la dépassent ensuite.

L'occasion se présente ici d'engager un mouvement inverse, et la politique de la ville d'emprunter à d'autres démarches (de droit commun) et d'autres secteurs ses outils de participation citoyenne. Elle peut regarder par exemple du côté des Agendas 21 ou autres projets territoriaux de développement durable, projets souvent construits dans un aller-retour serré entre habitants et acteurs du territoire, qui ont testé ces dernières années de nombreux outils, comme les *town meeting* ou conférence de consensus, et surtout des méthodes pourquoi pas ludiques, qui favorisent l'expression et croisent presque du côté de l'animation de rue, s'appuyant toujours en tout cas sur des événements intégrés à la vie locale. Le développement des budgets participatifs irait également dans la voie ouverte par les Fonds de participation des habitants, quand ils existent. Pourquoi ne pas adapter et essayer dans le cadre de dispositifs de la politique de la ville des procédures comme le référendum décisionnel local, puisqu'il s'agit de transformer les quartiers ? Ou, tout simplement, de coupler plus systématiquement l'implication collective des habitants dans la remontée des besoins, voire mieux dans la définition des priorités, au regard de l'organisation calendaire des programmations de contrat urbain de cohésion sociale. Encore, de solliciter davantage des acteurs le plus souvent hors des tiroirs de la politique de la ville, alors même qu'ils sont parmi les plus en proximité avec les habitants, c'est-à-dire les acteurs culturels et sportifs.

Qu'à la suite d'un long processus d'institutionnalisation⁵ dans la politique de la ville, la participation des habitants doit aujourd'hui s'y renouveler est une continuation nécessaire et somme toute ordinaire, c'est remettre l'ouvrage sur le métier.

La demande sociale d'information, d'espace d'expression et de prise en compte de la société civile continue de s'affirmer, à laquelle il faut répondre en tant que telle. De surcroît, c'est là évidemment, outre que la participation constitue « *le corollaire de la décentralisation* [parce qu'elle correspond] *aussi en un partage du pouvoir politique, décisionnel* »⁶ à l'échelon local, un des leviers qui permet de ré-aborder la citoyenneté dans un contexte de crise de la représentation⁷, alors même que cette crise est justement beaucoup plus fortement ressenti dans les quartiers dits prioritaires de la politique de la ville.

A l'heure où les territoires se penchent sur l'élaboration de politiques aux acronymes toujours plus sexy, comme les Plans Stratégiques Locaux (PSL), les Conventions Territoriales Globales (CTG), les Plans Territoriaux de Cohésion Sociale (PTCS) voire les sempiternels projets de quartier, réduire l'entre-soi de la politique de la ville en l'ouvrant davantage aux habitants et la re-concentrer sur un objectif plus atteignable au regard de ses moyens, remettre du débat public dans la cité... décidément la participation des habitants a un rôle central à jouer : dans la gouvernance aussi bien que dans la connaissance des territoires et la définition de priorités. Ça tombe bien : d'ici à 2014, la Politique de la ville change ! C'est le moment d'agir. Cela regarde les territoires bien sûr, mais plus largement le cadre national lui-même.

1. Maurice Blanc, La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, PUF, 1999

2. Habitat dégradé, pauvreté, chômage, faiblesse des structures sociales locales

3. « Il convient d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'actions qui concernent le cadre de leur vie quotidienne. Il est également nécessaire des les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville ».

4. Loi du 6 février 1992 « d'orientation relative à l'administration territoriale » qui crée des comités consultatifs pour tous les projets ou questions intéressant les services publics ou les équipements de proximité, ou encore la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et qui institue les conseils de quartier.

5. L'institutionnalisation de la participation étant comprise comme « *la reconnaissance légale, constitutionnelle ou réglementaire, des acteurs sociaux invités à participer à la table des négociations, des groupes et des individus entrant dans les divers dispositifs formels de constitution d'un débat public et d'une scène politique.* » (DUBET, 2002)

6. « L'institutionnalisation de la « participation » des citoyens et ses effets sur le système politico-administratif municipal » Sophie Maire, février 2010
7. Abstention, vote blanc, non-inscription sur les listes électorales...