HAL
open science

La participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville et des projets de renouvellement urbain. Étude comparée des processus participatifs à partir de l'exemple des quartiers strasbourgeois

Julien Raude

To cite this version:

Julien Raude. La participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville et des projets de renouvellement urbain. Étude comparée des processus participatifs à partir de l'exemple des quartiers strasbourgeois. Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01266744

HAL Id: dumas-01266744

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01266744

Submitted on 3 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Projet de fin d'études
Master Sciences du territoire
Urbanisme, Habitat et Coopération Internationale

Julien Raude
Septembre 2015

La participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville et des projets de renouvellement urbain

Etude comparée des processus participatifs à partir de l'exemple des quartiers strasbourgeois

Crédit photo : Philippe Schalck, Ville et Eurométropole de Strasbourg

Tuteur de stage : François Husson
Directeur de PFE : Emmanuel Matteudi

upmf Grenoble
Université Pierre Mendès-France
Sciences sociales & humaines

Strasbourg.eu
eurométropole

iug
institut d'urbanisme
de grenoble

Notice analytique

Projet de fin d'études

Nom et prénom de l'auteur :

RAUDE Julien

Titre du projet de fin d'études :

La participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville et des projets de renouvellement urbain
Etude comparée des processus participatifs à partir de l'exemple des quartiers strasbourgeois

Date de soutenance :

11 Septembre 2015

Organisme d'affiliation :

Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre Mendès France

Organisme dans lequel le stage a été effectué :

Ville et Eurométropole de Strasbourg

Directeur du projet de fin d'études :

Emmanuel Matteudi

Collation :

Nombre de pages : 97
Nombre d'annexes : 0
Nombre de références bibliographiques : 43

Mots clés analytiques :

Participation
Politique de la ville
Renouvellement urbain
Renovation urbaine
Démocratie participative
Quartiers
Empowerment
Contrat de ville

Mots clés géographiques :

Ville de Strasbourg
Eurométropole de Strasbourg
Hautepierre
Cronenbourg

2014 - 2015

Résumé :

En cette période marquée par la signature des Contrats de ville, nouveau dispositif phare de la politique de la ville française, le thème de la participation des habitants des quartiers populaires revient sur le devant de la scène, dans un contexte marqué par une crise du système démocratique, et par un constat d'impuissance et d'inefficacité de la politique de la ville, depuis ses prémices il y a presque quarante ans.

Si la participation des habitants est reconnue de manière quasi unanime comme bénéfique et indispensable aux projets dans les quartiers populaires, celle-ci s'est dans la plupart des cas résumée à des dispositifs d'information, de consultation, voire de concertation. Plusieurs exemples à l'international, avec notamment le concept de l'empowerment, la méthode du community organizing, et le recours aux budgets participatifs, laissent néanmoins entrevoir des opportunités d'évolution intéressantes pour la participation des habitants en France.

L'exemple strasbourgeois est intéressant car depuis 2008, l'accent a été mis sur la démocratie participative et l'association des habitants, notamment dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). Dans ce contexte, la stratégie participative menée sur les quartiers strasbourgeois de Hautepierre et de Cronenbourg dans le cadre de l'élaboration du Contrat de ville et du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) entre avril et juillet dernier a permis de tirer plusieurs enseignements en vue de la future association des habitants dans la mise en oeuvre des Contrats de ville, avec un objectif revendiqué de co-élaboration des projets.

Ainsi, plusieurs préconisations peuvent être émises, concernant notamment la gouvernance de la politique de la ville et les possibilités pour développer le "pouvoir d'agir" des habitants, afin de leur donner la place qu'il mérite dans les processus de projets et de reconnaître leur qualité d'expert d'usages au sein de ces quartiers.

Abstract :

In these times characterized by the signature of the "Contrats de ville", the new instruments of the french public policy called "Politique de la ville" (a policy which deals with problems in deprived neighbourhoods), the theme of inhabitants participation in these neighbourhoods has been brought back to the forefront, in a context of democratic system's crisis, and by the fact that the "Politique de la ville" has proved its ineffectiveness and its powerlessness since its inception 40 years ago.

If the participation of the inhabitants is well known as benefic and essential for the projects in deprived neighbourhoods,in most cases, only devices of information, plebiscite or dialogue were implemented. Several international examples, like the concept of empowerment, the method of community organizing, or the participative budgets show interesting opportunities of evolution for the local involvement in France.

The example of Strasburg is intersesting because since 2008, emphasis was placed on participative democracy and on the inhabitants' participation, in particular through the National Urban Renewal Programme (PNRU). In this context, the participative strategy implemented in the neighbourhoods of Hautepierre and Cronenbourg from Strasburg, for the elaboration of the "Contrat de ville" and the New National Urban Renewal Programme (NPNRU), between april and july 2015, allowed to learn different elements from these practices, espacially in a few months with the implementation of the "Contrats de ville", with a claimed objectif of co-elaboration of the projects.

Thus, several preconisations can be done, about the french governance of the "Politique de la ville" and about the possibilities to empower the inhabitants, in order to give their right place in the projects' processes and to recognize the statute of experts in these neighbourhoods.

Remerciements

Mes premières pensées vont vers Etienne Jost, mon directeur sur le quartier de Hautepierre, avec qui j'avais déjà eu la chance de travailler deux ans auparavant sur le projet de rénovation urbaine du quartier de la Meinau-Canardière, et que j'ai retrouvé dans le cadre de ce stage sur Hautepierre. Je tiens à le remercier pour son soutien, sa gentillesse, son investissement, son ouverture et sa conscience professionnelle, et pour m'avoir guidé tout au long de ces expériences au sein de la collectivité. Il constitue pour moi un modèle en tant que professionnel, mais plus généralement en tant que personne.

Je tiens ensuite à faire part de ma gratitude à François Husson, mon maître de stage et directeur sur le quartier de Cronenbourg, pour son suivi, son soutien, et tous ses conseils qui m'ont permis d'avancer et de me familiariser rapidement avec les quartiers ouest et leurs problématiques. De même, je remercie toutes mes collègues de la Direction du Projet de Rénovation Urbaine de Hautepierre-Cronenbourg, Halima Hamoussa, Angélique Paulus et Violaine Riehl-Huth, pour leur appui, leur bienveillance, et pour la bonne humeur ambiante qui règne au sein de nos locaux et bureaux.

J'en profite également pour remercier une personne que l'Institut d'Urbanisme de Grenoble n'est pas prêt d'oublier, à savoir Emmanuel Matteudi, responsable du master UHCI, et qui a également accepté d'être mon tuteur universitaire dans le cadre de ce stage. Il me semble important de saluer son investissement pour le Master et pour les étudiants, de même que sa capacité d'écoute, sa volonté perpétuelle de faire évoluer ce cursus et ses qualités humaines. L'expérience de l'atelier international d'urbanisme dans la ville de Sfax est quelque chose qui a marqué énormément d'étudiants de la promotion, et qui nous a à tous énormément apporté. Un grand merci à cet enseignant-chercheur, expert, consultant, à qui je souhaite le meilleur pour la suite de sa carrière, et qui aura marqué mon cursus universitaire.
Je remercie également Monsieur Jean-Michel Roux pour avoir accepté de faire partie de mon jury de soutenance dans le cadre du présent travail.

Je tiens ensuite à remercier l'ensemble de mes collègues, de la Direction de l'Urbanisme, de l'Aménagement et de l'Habitat (DUAH), avec qui j'ai été amené à travailler pendant la durée de ce stage, et qui m'ont été d'une grande aide, tant pour mes missions que pour la réalisation de mon mémoire. Je pense tout particulièrement à Bénédicte Chevalier, Elise Dietrich, Evelyne Jenny, Nassera Machtoune, Julie Wicky, Benjamin Soulet et André Untersinger, avec lesquels j'ai été à de multiples reprises en contact.

Je pense également aux collègues des autres services, telles que la Direction de la Démocratie Locale et de le Proximité (DDLP) et de la mission Contrat de ville, avec entre autres Annie Broglio, Anne-Flore Migeon,, Céline Tergau, Marianne Panel, Annie Schmitter, Christian Cugney, Franck Cimbaro, et les remercie pour le travail et les actions que nous avons pu accomplir de manière transversale entre les services.

Je remercie également Sylvie Jaecklé, qui a anciennement travaillé au sein de la collectivité sur le suivi transversal des PRU à l'époque de leur élaboration, pour le temps qu'elle a pu m'accorder et pour la richesse des informations et des éléments qui m'ont été présentés.

Je suis également reconnaissant envers tous mes proches, ma petite amie Federica, mes amis de longue date Kioumars, Jules, Farzam, Frédéric, Quentin, et ma famille pour leur soutien et leur appui au cours de ces semaines intenses de rédaction, avec une mention particulière pour François Perrin, mon colocataire, diplômé de Géographie et des Sciences de l'environnement, pour tout son travail de relecture sur mon PFE et pour ses bons petits plats, de même que pour Andrea Anjollini, avec qui la notion de "charrette" revêt un sens bien plus doux et agréable.

Je tiens aussi à remercier l'ensemble des acteurs locaux engagés et des habitants de Hautepierre et Cronenbourg avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger tout au long de ce stage, et qui m'ont énormément appris sur ces quartiers, leurs fonctionnement et leurs dynamiques. Merci pour ces riches moments d'échanges et de partage.

Une pensée enfin envers l'ensemble de mes camarades de promotion UHCI 2014-2015, avec lesquels j'ai passé de superbes moments au cours du premier semestre.

Table des matières

Remerciements 1

Avant-propos 7

Introduction 8

I. Politique de la ville et renouvellement urbain : genèse et historique 9

A. La naissance des grands ensembles : contexte et ambitions d'une révolution dans la production des formes urbaines 9

1. Le contexte d'après-guerre, entre destructions et baby-boom 9

L'impératif de reconstruction 9
Des essors démographique, économique et migratoire 10

2. Présentation et essai de définition des grands ensembles 10

Une définition et une caractérisation marquées par un certain flou 10
L'habitat de masse et la création des ZUP 11

3. Les grands ensembles, solution à la crise du logement ? 12

Une crise quantitative et qualitative du logement 12
Des progrès impressionnants dans la production 12

4. Le grand ensemble, antidote des maux urbains de la ville ancienne ? 13

Une solution consensuelle 13
Premiers témoignages, premières controverses ? 14

B. Les années 1970, décennie charnière pour les grands ensembles 14

1. La critique de la sociologie urbaine et les Chalandonnettes 14

L'apport de la sociologie urbaine 14
Albin Chalandon, pour une politique du logement revisitée 15

2. Olivier Guichard, ou l'arrêt de mort des grands ensembles 16

Une politique dans la continuité de son prédécesseur 16
Vers une production de logements à taille plus humaine 16

3. Un contexte socio-économique singulier 16

Choc pétrolier et crise économique 17
La mise en place du regroupement familial 17

C. De Valéry Giscard d'Estaing à François Hollande, près de 40 ans de politique(s) de la ville 18

1. VGE et les HVS, ou les prémices de la politique de la ville 18

Un premier dispositif : les opérations Habitat et Vie Sociale (HVS) 18
Un premier bilan mitigé 19

2. Les années Mitterrand, ou la longue expérimentation de la politique de la ville 19

Quelle(s) réponse(s) à “l’été chaud des Minguettes” ? 19
Une multiplication des expérimentations 20
L’institutionnalisation de la politique de la ville 20

3. Jacques Chirac, de la fracture sociale aux émeutes de 2005 21

Pacte de relance pour la ville et mesures contre l’insécurité 21
La préparation des contrats de ville 2000 - 2006 et le renforcement de leur caractère partenarial 22
Loi SRU et accroissement du budget politique de la ville 23
Le tournant de la rénovaiton urbaine 23
Les émeutes de 2005 et les réajustements opérés 24
Un nouveau cadre contractuel pour la politique de la ville : les CUCS 24

4. De Sarkozy à Hollande et du PNRU au NPNRU 25

Le quinquennat Sarkozy, entre dynamique espoir banlieues et plan de relance 25
François Hollande, le Contrat de la ville et la réforme de la géographie prioritaire 25
Rénovation urbaine et renouvellement urbain, des synonymes ? 26

II. Les processus participatifs : quelle place et quelle évolution dans le cadre de la politique de la ville en France et à l’international ? 28

A. Essai de définition de la notion de participation citoyenne dans la politique de la ville en France 28

1. Fondements, enjeux et modèles de la participation citoyenne dans la politique de la ville 28

Quels fondements pour la participation citoyenne ? 28
De multiples enjeux 29
Des modèles participatifs contrastés 30

2. Les approches de la participation, ses niveaux et ses dispositifs 31

Quelles approches de la participation ? 31
Les niveaux et les dispositifs de la participation 33

3. Les jalons réglementaires et législatifs de la participation 35

Les années 1970 - 1980, où les prémices de l’institutionnalisation de la participation des habitants 35
Les années 1990 et 2000, une montée en puissance de la participation ? 36

B. Les enseignements des expériences à l’international 37

1. Un concept et une méthode en vogue : empowerment et community organizing 38

Naissance et présentation du concept d’empowerment 38
Saul Alinsky et Barack Obama, deux grands noms du community organizing 39

2. Des exemples de développement du “pouvoir d’agir” des habitants 41

Le programme “Ville sociale” en Allemagne 41
Citizens UK et London Citizens, l’exemple britannique 41

3. Un autre dispositif : les budgets participatifs 43

C. Retours d'expérience au lendemain du PNRU et à la veille du NPNRU 44

1. La participation dans le cadre du PNRU 44

Des exemples remarquables de participation et de mobilisation habitantes 44
Les obstacles à la participation des habitants 45

2. La participation dans le cadre du NPNRU 47

Le rapport Bacqué-Mechcmache 47
La coformation par le croisement des savoirs et des pratiques 48

III. Le cas strasbourgeois : de l'ensemble des Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville aux exemples des quartiers de Hautepierre et de Cronenbourg 49

A. Participation dans le cadre de l'élaboration des PRU de l'agglomération strasbourgeoise 49

1. Les ZUS et les PRU de l'agglomération strasbourgeoise 49

Les ZUS de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) 49
Les PRU de la CUS 50

2. Présentation des PRU 52

Le PRU du Neuhof 52
Le PRU de la Meinau-Canardière 54
Le PRU de Hautepierre 55
Le PRU de Cronenbourg 57
Le PRU des Hirondelles à Lingolsheim 58

3. Quelle place pour les habitants dans le cadre des projets ? 60

Lingolsheim, un exemple à part 60
Les PRU du Neuhof et de la Meinau, des exemples à suivre ? 61
Hautepierre et Cronenbourg, quelles leçons à tirer ? 62
Les différents types d'outils et de dispositifs 64

B. L'association des habitants de l'Eurométropole dans le cadre du Contrat de ville et du NPNRU : 66

1. Présentation du Contrat de ville de l'Eurométropole et du NPNRU 66

Le Contrat de ville de l'Eurométropole 66
Le NPNRU et son intégration au Contrat de ville 67
Les réorganisations induites au sein de la collectivité 68

2. La participation des habitants dans le cadre de l'élaboration des conventions d'application territoriale du Contrat de ville et du du protocole de préfiguration pour le NPNRU 69

Contextualisation de la mission 69
Organisation et méthodologie 71
Mise en oeuvre de la stratégie de participation 72
L'ATP Politique de la ville 75
Les balades urbaines 75
Les concertations in situ 77
Le forum Contrat de ville et rénovation urbaine 79

C. Bilan et préconisations 83

1. Quelles leçons tirer de cette démarche participative ? 83

Une réussite en demi-teinte 83
Conseils citoyens, maisons de projet, des notions encore floues ? 84

2. Analyse des résultats 85

La contrainte temps : un obstacle de taille 85
La question de la communication 86
La multiplication des démarches et des discours 87

3. Préconisations 87

Une nécessaire reconfiguration des modes de gouvernance de la politique de la ville 87
La question des moyens donnés à la participation, un enjeu crucial 88
Donner l'opportunité aux habitants de développer leur pouvoir d'agir 89

Conclusion 91

BIBLIOGRAPHIE 94

Ouvrages 94

Articles 94

Rapports, notes, dossiers 95

Mémoires et thèses universitaires 96

Sites internet 96

Documents audiovisuels 97

Documents produits par la collectivité 97

Avant-propos

Ce projet de fin d'études (PFE) s'inscrit dans le cadre du Master Urbanisme, Habitat et Coopération Internationale (UHCI), dispensé au sein de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble (IUG), rattaché à l'Université Pierre Mendès-France (UPMF).

Il fait suite à la réalisation d'un stage à la Direction du Projet de Rénovation Urbaine de Hautepierre-Cronenbourg, au sein de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg.

Ce travail vise, dans le cadre de la mission réalisée, à dresser un état des lieux de la participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville et des projets de renouvellement urbain, tout en essayant de fournir des préconisations, sur la base d'un travail de benchmarking, réalisé sur le territoire français comme à l'international, et sur la base de l'expérience passée au sein de la collectivité. Il s'alimente en grande partie de travaux de chercheurs, de divers rapports et publications, mais également de documents produits en interne au sein de la collectivité.

Ce PFE n'a bien entendu pas la prétention de révolutionner la participation des habitants aux projets dans les quartiers, mais il tâche d'apporter sa petite pierre à l'édifice, avec l'ambition de pouvoir être utile à la collectivité dans la conduite de ses démarches participatives ultérieures.

Introduction

La politique de la ville fêtera d'ici quelques temps un triste anniversaire, celui de ses 40 ans. Triste, car cette politique publique, qui se voulait temporaire, n'est jamais totalement parvenue à répondre de manière efficace et transversale, à ce qu'on a pu appeler «le problème des banlieues», touchant les questions urbaines, mais également sociales, économiques et d'intégration.
Parallèlement, la société française fait face depuis maintenant plusieurs années à une crise de son système démocratique, marquée par une abstention toujours plus forte aux rendez-vous électoraux, de même que par un déficit de confiance des citoyens envers les institutions et les hommes politiques, sur fond de montée des extrémismes et de fragilisation de l'idéal républicain. Et dans les quartiers, parfois qualifiés de populaires, de défavorisés, de senisbles ou encore d'habitat social, cette crise de la démocratie représentative, doublée d'un sentiment toujours plus fort de relégation, d'abandon, et de traitement différencié par rapport aux quartiers « normaux », semble d'autant plus prégnante, (re)plaçant sur le devant de la scène les thématiques de la participation citoyenne et de la modernisation de l'action publique.

Dans ce cadre, on peut se demander en quoi l'évolution des processus participatifs dans le cadre de la politique de la ville et des projets de renouvellement urbain reflète-t-elle une reconfiguration des relations entre habitants et pouvoirs publics ainsi qu'une plus grande prise en compte de leur parole et de leur expertise ? A partir de cette problématique générale, plusieurs sous-questions se posent : qu'est-ce que la notion de participation recouvre pour le politique, et pour quelles raisons est-il important, voire primordial, de prendre en compte l'expertise et la parole des habitants ? Qu'entend-on par une reconfiguration des relations entre habitants et pouvoirs publics, et suivant quels objectifs, quels moyens, et pour quels effets ? De même, la participation des habitants permet-elle de garantir des projets plus adaptés ainsi qu'un meilleur impact sur la qualité de vie des quartiers ? Et si oui, de quelle manière, par quels processus, et avec quels résultats ?

Pour tâcher de répondre à l'ensemble de ces questions, il conviendra dans un premier temps de revenir sur la naissance de la politique de la ville et des opérations de renouvellement urbain, permettant de comprendre l'évolution des quartiers populaires, de même que l'ensemble des problématiques auxquelles cette politique tente de répondre depuis plusieurs décennies. Ensuite, nous nous intéresserons plus précisément aux processus participatifs, en vue de définir ce qu'on entend par la notion de participation, en analysant des expériences significatives à l'international, puis en se focalisant sur la période contemporaine, marquée par le passage du Programme National de Rénovation Urbaine à la nouvelle génération des Contrats de ville. Enfin, et en nous alimentant de ces différents apports théoriques, il s'agira d'étudier la participation des habitants dans les quartiers ciblés par la politique de la ville au sein du territoire de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg.

I. Politique de la ville et renouvellement urbain : genèse et historique

Il n'est pas aisé de définir précisément et de façon unanime ce qu'est la politique de la ville. La documentation française, en s'inspirant de la Cour des comptes dans un rapport sur la politique de la ville datant de 2002, en rappelle ses principales caractéristiques : "Depuis une vingtaine d'années, l'Etat a engagé des actions visant à lutter contre la dégradation de quartiers situés en général à la périphérie des grandes villes et contre l'exclusion des populations qui y habitent. Regroupées à l'origine sous le nom «d'actions pour le Développement Social des Quartiers (DSQ)», ces opérations constituent, depuis la fin des années 80, les composantes de la «politique de la ville [...] La politique de la ville peut être considérée comme une politique de lutte contre l'exclusion, conduite dans un cadre territorial, en faveur de zones urbaines où la précarité sociale est forte, menée par l'Etat en partenariat contractuel avec les collectivités locales"[1].

Le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports en propose également une définition générale : "La politique de la ville désigne la politique mise en place par les pouvoirs publics afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté et de réduire les inégalités entre les territoires"[2].

Ainsi, la politique de la ville ne s'applique pas au sein de toutes les villes, de la même manière qu'elle ne s'applique à la ville dans son ensemble, mais bien à des secteurs identifiés.
Cette expression est donc marquée à la fois par une certaine ambiguïté, mais également par une multiplicité de définitions et d'interprétations, révélant d'importantes questions, tant sur son contenu que sur ses objectifs ou ses finalités.

Mais revenons dans un premier temps sur les diverses mutations qui ont conduit à la naissance de la politique de la ville. Ces dernières sont étroitement liées à un concept, celui des grands ensembles.

A. La naissance des grands ensembles : contexte et ambitions d'une révolution dans la production des formes urbaines

1. Le contexte d'après-guerre, entre destructions et baby-boom

L'impératif de reconstruction

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la France, comme beaucoup de ses voisins européens, a dressé le bilan de ce sombre épisode de l'histoire. Ainsi, les pertes humaines s'élèvent à 530 000 personnes (220 000 militaires et 310 000 civils)[3], et l'impact psychologique a été d'une ampleur sans précédent. Le

[1] La politique de la ville : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés. Rapport de la Cour des comptes. Février 2002

[2] Ville.gouv.fr : Qu'est-ce que la politique de la ville ? http://www.ville.gouv.fr/?l-essentiel-de-la-politique-de-la

[3] http://www.memorial-caen.fr/musee/histoire-seconde-guerre-mondiale-fin-seconde-guerre-mondiale

bilan matériel impressionne également par son importance : 74 départements sur 90 ont été touchés par des dommages importants, si bien qu'en 1945, près d'un million de ménages français se retrouvent sans logement suite aux destructions causées par le conflit. On compte ainsi 2 100 000 bâtiments endommagés, dont 462 000 entièrement détruits[4].

Des essors démographique, économique et migratoire

De plus, à la même période, le pays se retrouve à devoir gérer une forte dynamique démographique. Le baby boom, un "phénomène qui désigne l'augmentation de la natalité après 1945 et a duré jusqu'au milieu des années 70"[5] débute en effet dès 1945 en France. L'INSEE indique que pendant cette période, l'indicateur conjoncturel de fécondité a été compris entre 2,6 et 3 enfants par femme, ce qui a fait du pays l'un des plus "féconds" d'Europe occidentale d'après-guerre.

Mais l'essor du pays au sortir de la guerre n'est pas que démographique, et se traduit également dans le domaine économique, avec ce qu'on appelle "les trente glorieuses", une expression de l'économiste Jean Fourastié (1979), qui désigne la "période historique comprise entre 1946 et 1975 pendant laquelle la France et la plupart des économies occidentales connurent une croissance exceptionnelle et régulière et à l'issue de laquelle elles sont entrées dans l'ère de la société de consommation"[6].

Ainsi, les destructions occasionnées par la guerre, conjuguées à la forte natalité du pays ainsi qu'au développement rapide et important de l'économie, ont eu pour principale conséquence de relancer le processus d'immigration sur le sol français, en raison des importants besoins en main d'oeuvre que représentaient le chantier de la reconstruction et les Trente Glorieuses. Et de la même manière que les baby boomers, la puissance publique se devait également de loger cette vague de travailleurs étrangers nouvellement arrivée sur le territoire. Il fallait donc construire très rapidement, et pour le plus grand nombre.

2. Présentation et essai de définition des grands ensembles

Une définition et une caractérisation marquées par un certain flou

C'est donc en réponse à l'impératif de création de logements d'après-guerre que les pouvoirs politiques ont entamé la création de nouveaux quartiers d'habitation, très souvent en périphérie des villes, et que l'on a nommé les grands ensembles, terme l'emportant sur d'autres dénominations utilisées pendant un temps telles que les grandes opérations, les villes nouvelles, les unités de voisinage, les nouveaux ensembles d'habitation, les nouveaux ensembles urbains, les cités neuves, les grands blocs ou les cités[7]. Le géographe Yves Lacoste et le sociologue René Kaës ont tenté de délimiter ce terme.

[4] Wikipédia. *Bilan de la seconde guerre mondiale*, https://fr.wikipedia.org/wiki/Bilan_de_la_Seconde_Guerre_mondiale#France

[5] https://www.ined.fr/fr/lexique/baby-boom/

[6] http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/Trente_Glorieuses/185974

[7] Christine Mengin, *La solution des grands ensembles*. In : Vingtième siècle. Revue d'histoire. N°64, octobre-décembre 1999. pp. 105-111

Yves Lacoste définit le grand ensemble comme “une unité d’habitat relativement autonome formée de bâtiments collectifs, édifiés en un assez bref laps de temps, en fonction d’un plan global qui comprend plus de 1000 logements”, avec une organisation qui “repose sur la présence d’équipements collectifs (écoles, commerces, centre socioculturels)”[8]. Le sociologue a repris cette délimitation en y ajoutant deux éléments. Cet “habitat collectif entièrement nouveau répond à une situation économique, technique et démographique nouvelle” tout en bouleversant de manière radicale la vie quotidienne[9].

Dans les formes urbaines, les grands ensembles sont à distinguer des cités ouvrières du 19ème siècle ou des cités-jardins de l’entre-deux guerres. Sur un plan architectural, ils répondent davantage au courant des architectes modernes et fonctionnalistes (avec Le Corbusier et la charte d’Athènes de 1933 en tête) prônant la tabula rasa pendant l’entre deux guerres, à savoir la remise à plat complète de la façon de “faire la ville”, de l’organiser et de la pratiquer. On pourra néanmoins affirmer que les grands ensembles sont le résultat de différents courants, associant les cités ouvrières ou les cités-jardins (qui constituent les prémices du logement social) mais également l’hygiénisme, le modernisme et le fonctionnalisme.

Et si Yves Lacoste et René Kaës ont tenté de délimiter cette notion de grand ensemble, on la voit apparaître pour la première fois en 1935, sous la plume de Maurice Rotival (architecte ayant utilisé le terme “grand ensemble” pour la première fois en juin 1935), dans un article traitant des groupes d’habitations bon marché (HBM, les ancêtres des HLM), dont la cité de la Muette, à Drancy. Ainsi, les avis divergent également quant à la désignation du “premier grand ensemble français”. Pour certains, il s’agit de la cité de la Muette à Drancy, édifiée au début des années 1930, et pour d’autres, il s’agit de la cité Rotterdam strasbourgeoise, construite en 1954 à la suite d’un concours national d’architecture. Si la cité de la Muette répond aux caractéristiques de classification des grands ensembles, la cité Rotterdam, édifiée près de 20 ans après son homologue, est davantage inscrite dans ce processus de planification d’après-guerre mené par l’État, avec notamment le plan Courant de 1953. Le débat reste donc ouvert...
Contrairement à certaines idées reçues, cette forme urbaine ne relève pas obligatoirement de l’habitat social, puisque des grands ensembles composés de copropriétés ont été conçus et réalisés, sans aide ni participation de l’État. Mais dans les faits et dans les représentations, cette forme urbaine est clairement associée au logement social. Il semble important de noter que le grand ensemble ne possède pas de définition juridique et qu’il n’a jamais été inscrit dans un catégorie précise du ministère de la Construction[10].

L’habitat de masse et la création des ZUP

Il est essentiel de mentionner également qu’au delà de l’impératif de reconstruction d’après-guerre, on voit se créer en 1952 un secteur industrialisé propre à la production de grands ensembles, et qui ouvre en France l’ère de l’habitat de masse. Ainsi, dès 1953, le plan Courant (le successeur d’Eugène Claudius-Petit au ministère de la Construction) délimite un objectif de production de 240 000 logements par an sur le territoire. Cet objectif sera d’ailleurs atteint en 1956, pendant que parallèlement, en 1954, le gouvernement français met en place un dispositif qui voit doubler les prêts accordés par l’État pour la construction de logements sociaux, avec l’ambition d’une production de 350 000 unités annuelles. De

[8] Yves Lacoste, *Un problème complexe et débattu : Les grands ensembles*, Bulletin de l’association des géographes français, 318-319 novembre-décembre 1963, p.37-46

[9] René Kaës, 1963, *Vivre dans les grands ensembles*, Paris, Editions ouvrières, pp 38-39

[10] F. Dufaux, A. Fourcaut, 2004, Le monde des grands ensembles, Paris : Éditions Créaphis.

même, toujours en 1954, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), crée la Société Centrale Immobilière (SCIC), une filiale immobilière, qui a permis le lancement de l'opération emblématique du grand ensemble de Sarcelles, totalisant 13 000 logements. Et en 1957, une loi (la "Loi-cadre construction") marque la création des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP), avec un objectif de correction des faiblesses ou des insuffisances des grands ensembles, afin d'optimiser les investissements de la puissance publique, ces derniers étant concentrés sur des opérations d'au moins 500 logements, et permettant des économies d'échelle sur de multiples postes de dépenses (équipements publics, commerciaux, desserte...). De la création des ZUP en 1958, à l'année 1969 qui marque les dernières mises en chantier de ces opérations, on totalise 195 ZUP, représentant 803 000 logements, avec en moyenne 4000 logements par opération. On notera néanmoins que pendant les années 1950, tous les grands ensembles n'ont pas été réalisés dans le cadre de ce type de dispositif[11].

3. Les grands ensembles, solution à la crise du logement ?

Christine Mengin, maître de conférence en histoire de l'architecture à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne et conseillère scientifique à l'INHA, pose à juste titre différentes questions sur les grands ensembles dans l'introduction d'un de ses articles, telles que "le grand ensemble est-il un produit de l'urgence ou une solution mûrement réfléchie ? Quelle crise ambitionne-t-on de résoudre par cette formule : la seule crise du logement, ou au delà, le problème de la croissance urbaine ?"[12]

Une crise quantitative et qualitative du logement

Si cette forme urbaine traduit le développement de l'industrialisation du bâti tout en répondant à un objectif de densification et de concentration foncière, elle a également été un outil aux mains de la puissance pour lutter contre la crise du logement en France. Car outre les aspects quantitatifs de cette crise qui a perduré après 1945, relatifs au manque de logements (on estime par exemple la pénurie de logements à 4 millions en 1954) , à la vétusté des anciens logements, ou à la faible surface allouée par habitant, se posent aux autorités d'importants problèmes qualitatifs. Un recensement de 1954 permet d'avoir une idée du constat dressé : 90 % des logements enquêtés ne possèdent ni douche ni baignoire, 73 % d'entre eux ne disposent pas de toilettes, et 42 % ne sont pas reliées à l'eau courante[13].

Des progrès impressionnants dans la production

L'appel de l'abbé Pierre du 1er février 1954 marque une nouvelle phase pour les pouvoirs publics, qui vont tenter de traiter la crise du logement selon ses deux volets, à savoir quantitatif et qualitatif. Les améliorations qualitatives sont d'ailleurs à cet égard impressionnantes. Quand en 1955, on estimait à 3600

[11] Christine Mengin, op. cit.
[12] Christine Mengin, op. cit.
[13] Christine Mengin, op. cit.

heures le temps nécessaire de travail pour la production d'un logement familial moyen, on passe à 1200 heures au début des années 1960 (soit 3 fois moins de temps en quelques années). Cette augmentation de la productivité a bien sûr eu un prix, bien qu'elle permette de réaliser des économies, et s'est réalisée par l'intermédiaire de la concentration des chantiers, de la standardisation des matériaux et des méthodes de construction ou encore de la répétition des plans d'urbanisme. Mais lors du recensement de 1975, les efforts des pouvoirs publics sont salués et se traduisent dans les chiffres, "la quasi-totalité des logements ont l'eau courante, les trois-quarts l'eau chaude, 75 % des logements ont une installation sanitaire complète, W-C intérieurs compris et moins de 5 % des logements sont désormais en état de surpeuplement accentué"[14].

4. Le grand ensemble, antidote des maux urbains de la ville ancienne ?

Une solution consensuelle

Les chiffres du recensement de 1975 le montrent bien, le développement en France des grands ensembles a permis une nette amélioration des conditions sanitaires et de confort dans l'habitat pour la majorité des ménages, tout en permettant de lutter contre la crise du logement.

Le grand ensemble repose notamment sur l'idée du brassage social. Ainsi, "en rapprochant sur un même lieu des catégories autrefois séparées (les populations pauvres, les classes populaires et les nouvelles couches moyennes), il est censé fonctionner comme un ascenseur social et favoriser une "moyennisation" de la société"[15]. Cela fait de la mixité sociale, bien que cela constitue un terme sujet au débat et à la controverse dans les quartiers aujourd'hui qualifiés de "sensibles", un des principes directeurs de l'émergence des grands ensembles.

Mais le grand ensemble participe également à la politique d'aménagement du territoire français, peu de temps après le pavé jeté dans la mare par Jean-François Gravier et son ouvrage Paris et le désert français en 1947, et qui constituera le point de départ des réflexions et des actions visant à limiter le "poids" de la capitale au profit d'une politique d'aménagement nationale davantage orientée vers la province. A une période où on estime la création d'emplois industriels à près de 150 000 par an, la construction de grands ensembles peut attirer les chefs d'entreprises soucieux de s'implanter à proximité d'un important bassin de recrutement. Le général de Gaulle lui même déclarait en conférence de presse le 22 décembre 1958 que la politique de construction, d'urbanisme et d'aménagement du territoire occupait le premier rang de ses préoccupations[16]. La création de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1963 va d'ailleurs dans ce sens.

Ensuite, les grands ensembles semblaient répondre, tant pour les pouvoirs publics que pour les français dans leur ensemble, à un rejet profond pour ce qu'on appelait la ville ancienne, et des autres formes urbaines telles que les lotissements ou les cités-jardins. Il s'agissait donc de lutter contre les taudis des centres anciens, de régénérer la France dans un objectif d'amélioration du cadre et des conditions de

[14] Christine Mengin, op. cit.

[15] Cyprien Avenel, *La mixité dans la ville et dans les grands ensembles. Entre mythe social et instrument politique*, Informations sociales 2005/5 (n° 125), p. 62-71.

[16] Christine Mengin, op. cit.

vie.

C'est donc bien une solution consensuelle qui fut adoptée avec le développement des grands ensembles, marquée par des idéaux de vivre-ensemble, de modernisation de l'économie et des modes de vie, tout en luttant contre la pénurie et l'inconfort des logements pré-existants, et en faisant l'objet d'importants moyens financiers.

Premiers témoignages, premières controverses ?

Il est à ce titre intéressant de regarder un document audiovisuel disponible sur le site de l'INA, intitulé *40 000 voisins*[17], tourné en 1960. Si les habitants et les journalistes s'accordent sur les avantages et les avancées que constituent les grands ensembles, en termes de confort, d'hygiène et de conditions de vie, déjà on peut ressentir les maux des grands ensembles, tels que les montants des loyers trop élevés pour certains ménages, la faible isolation et la trop grande promiscuité, la mauvaise conception de certains logements ou encore la question de l'accès aux transports depuis la "ville-dortoir". L'interview d'une femme habitant le quartier préfigure déjà les questions controversées de la mixité sociale dans l'habitat de masse, lorsqu'elle affirme "ils ne font pas assez le tri dans les catégories sociales des habitants". On y apprend également qu'en 1960, la moyenne d'âge des habitants du grand ensemble de Sarcelles est de 12 ans. Ceci pose la question de l'encadrement et des activités des jeunes dès la naissance des grands ensembles, qui constitueront pour certains d'entre eux la première génération à grandir et à évoluer dans un tel cadre urbain. Quand un jeune sarcellois est interrogé sur l'importance de la maison des jeunes, il répond au journaliste, sur le ton de l'humour : "S'il n'y avait pas la maison des jeunes, je pense que les trois quarts d'entre nous finiraient en prison".

B. Les années 1970, décennie charnière pour les grands ensembles

1. La critique de la sociologie urbaine et les Chalandonnettes

Si les grands ensembles apparaissaient comme une solution consensuelle au cours des années 1950 et 1960, les années 1970 marquent effectivement un tournant dans leur représentation et dans leur promotion par la classe politique.

L'apport de la sociologie urbaine

Alors qu'on pouvait voir et entendre la classe politique faire la promotion des grands ensembles tout au long des années 1960, plusieurs travaux de sociologie urbaine commençaient déjà à mettre en avant les mutations radicales et les effets néfastes conduits par l'urbanisme fonctionnel et sa matérialisation concrète dans l'espace, à savoir les ZUP et les grands ensembles. On attribue à ce titre les premiers travaux menés au sociologue Paul Henry Chombart de Lauwe, qui dans son étude des mécanismes de ségrégation

[17] http://www.ina.fr/video/CAF89007746

(Famille et habitation, 1960) interroge déjà la possibilité d'une vie sociale dans les grands ensembles. A noter également que certains médias, à la même époque, commencent à produire certaines critiques de cette forme urbaine et de ses conséquences sur la vie de ses habitants.

Henri Lefebvre, philosophe, géographe et sociologue, a par exemple porté cette critique de l'urbanisme fonctionnel dans son ouvrage Le droit à la ville, paru en 1968, insistant sur l'émergence d'une réalité nouvelle, celle de l'urbain, dans les périphéries des villes, étroitement liée à une mise en place progressive de la planification urbaine et à l'avènement du pouvoir des technocrates. Pour lui, l'industrie s'est peu à peu emparée de la ville, et cette dernière s'en retrouve réduite à un espace où la valeur d'échange est privilégiée, et où l'habitat (dans le sens d'une pensée rationnelle des opérateurs de la ville) l'emporte sur l'habité (les pratiques, le vécu et la dimension sociale des villes). Il y dénonçait déjà l'absence de neutralité sociale et politique des espaces qui étaient créés, et émettait des craintes en terme de ségrégation et d'évolutions sociales[18]. On notera qu'outre Henri Lefebvre, d'autres sociologues de l'urbain, tels Manuel Castells ou encore Raymond Ledrut, ont pu mené des travaux de sociologie urbaine rejoignant à plusieurs égards ceux d'Henry Lefebvre, notamment sur la dénonciation de cette conciliation croissante entre urbanisme et industrialisation, dont on avait pu voir les prémices avec les cités ouvrières et les cités-jardins et qui a atteint son avènement avec le développement des grands ensembles.

Albin Chalandon, pour une politique du logement revisitée

Néanmoins, les travaux de sociologie urbaine, souvent ancrés dans une pensée "de gauche", semblent bien étrangers au revirement politique sur la question des grands ensembles et de la politique du logement réalisé par le président Georges Pompidou (en poste de 1969 à 1974) et son ministre de l'Equipement et du Logement, Albin Chalandon (de 1969 à 1972). Si ce dernier est connu pour les grands chantiers qu'il a lancés sur le territoire français en termes d'équipements autoroutiers, il l'est surtout pour sa révision complète de la politique nationale du logement. Ainsi, son action s'inscrivait dans la substitution des ZUP par les zones d'aménagement concerté (ZAC), dans le cadre de la loi d'orientation foncière en décembre 1967, et destinées à faciliter la concertation entre pouvoirs publics et opérateurs privés dans le cadre d'opérations de telles envergures. Le ministre lui-même parlait d'ailleurs de la nécessité de "libérer l'urbanisme" pour favoriser la participation des investisseurs privés. Les grands ensembles ne sont alors plus d'actualité, l'accent étant mis sur l'habitat individuel et sur sa promotion. Parmi les outils visant à promouvoir l'habitat individuel, on peut parler de la dynamisation du plan d'épargne-logement, mais également du Concours International de la Maison Individuelle (que l'on appelle le Concours Chalandon), véritable vitrine de ce revirement dans la politique du logement. Ce concours, lancé en 1968, et destiné à développer une offre d'habitat pavillonnaire pour des ménages à bas salaires, conduira à la construction de 70 000 pavillons individuels, que l'on surnomme les "chalandonnettes"[19].

[18] Laurence Costes, *Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ?* Espaces et sociétés 2010/1 (n° 140-141), p. 177-191

[19] Wikipédia. Albin Chalandon. https://fr.wikipedia.org/wiki/Albin_Chalandon

2. Olivier Guichard, ou l'arrêt de mort des grands ensembles

Une politique dans la continuité de son prédécesseur

Albin Chalandon et son fameux concours ont donc porté un premier coup aux grands ensembles français. Mais le coup de grâce sera porté par son successeur au ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement et des Transports, Olivier Guichard (en poste de 1972 à 1974) avec la circulaire Guichard de 1973. Le ministre, reprenant les premières critiques esquissées sur les grands ensemble dès les années 1960, est convaincu que cette forme urbaine a répondu aux exigences de l'après-guerre, mais qu'elle n'est désormais plus adaptée aux aspirations et aux besoins des français, notamment du point de vue de leur taille, qu'il juge démesurée. Sa circulaire a pour but de promouvoir une plus grande diversité architecturale pour les logements sociaux. Il va même plus loin, en énonçant lors d'une allocution radiodiffusée suite à la signature de sa circulaire, le terme de "ségrégation sociale", comme une des conséquences des grands ensembles.

Vers une production de logements à taille plus humaine

Cette circulaire de 1973 a donc pour ambition de fournir un apport "qualitatif" à la production des logements, en imposant des critères quantitatifs, dans la lignée de la circulaire du 30 novembre 1971 "relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes". Ainsi, concernant les villes moyennes, les agglomérations de moins de 20 000 habitants doivent désormais maintenir une part de logements individuels à hauteur de 50 % (30 % pour les agglomérations de moins de 50 000 habitants). De même, il devient interdit avec la circulaire du 21 mars 1973 d'édifier plus de 500 logements d'un seul tenant, et les ensembles d'habitat collectif social ne doivent plus dépasser le seuil des 2 000 logements. Parmi les autres critères quantitatifs remarquables de cette circulaire, on peut mentionner le fait que dorénavant, les cités HLM ne doivent pas dépasser le seuil des 4 000 logements (au sein des ZUP pré-existantes), ainsi que pour les ZAC, le nombre de logements y est limité à 1 000 ou 2 000 en fonction de la population du territoire environnant[20].

Avec cette confirmation du rejet de l'urbanisme fonctionnel et des grands ensembles tels qu'ils étaient conçus et pensés jusqu'alors, il s'agit donc de rechercher davantage de mixité fonctionnelle dans les formes urbaines, de construire davantage à taille humaine, tout en créant des espaces qualité ainsi qu'un environnement et un cadre de vie plaisants. Certaines critiques font néanmoins état que le caractère peu contraignant de ces textes sur le plan juridique n'aura eu qu'un impact modeste.

3. Un contexte socio-économique singulier

Ces orientations politiques visant à promouvoir davantage la maison individuelle aux grands

[20] Caroline Levron, *La Loi SRU : une loi en péril ? Controverses et difficultés d'application*. Université Paris X-Nanterre - Science sociale, sociologie-économie 2007

ensembles, et à corriger les maux identifiés sur ces dernier, ont eu notamment comme conséquence de permettre à un grand nombre de ménages français (qui constituaient la classe moyenne) de bénéficier d'un parcours résidentiel ascendant, dans lequel le passage par les grands ensembles ne constituait qu'une étape avant l'accession à la propriété. Mais d'autres éléments déterminants sont à mentionner pour comprendre l'évolution de ces formes urbaines et des habitants les occupant.

Choc pétrolier et crise économique

Mais parallèlement à cette dynamique, la France, et plus particulièrement son économie, doit faire face en 1973 au premier choc pétrolier. Ce dernier aura pour conséquences de mettre fin à la période faste de croissance des Trente glorieuses, ainsi que de changer les orientations énergétiques du pays (qui se lance à cette époque dans la construction de centrales nucléaires), mais également une importante hausse des prix de l'essence à la pompe, hausse qui se répercutera tout d'abord sur les dépenses quotidiennes des ménages français (on pense tout particulièrement aux ménages les plus fragiles) mais également par voie de conséquences sur l'accroissement du chômage, qui touche en priorité les jeunes, les populations immigrées, les femmes et les personnes non diplômées.

La mise en place du regroupement familial

Dans ce contexte des années 1970, un autre élément primordial est à prendre en compte, il s'agit du décret du 29 avril 1976, qui rend légal et institutionnalise le regroupement familial en France. Ce décret s'inscrit dans un ensemble de mesures migratoires dans un contexte de crise économique et de récession, telles que la fermeture des frontières, le maintien du nombre d'étrangers sur le territoire et l'expulsion des clandestins. Ainsi, le regroupement familial vise à l'intégration des étrangers autorisés à rester sur le territoire et dans la société française, dans des conditions semblables aux citoyens et travailleurs français[21].

Dans ce cadre, le logement social s'ouvre fortement aux populations immigrées, afin de leur permettre d'occuper un logement correspond aux normes de vie urbaine des français. Peu à peu, c'est l'ensemble du profil type des habitants des grands ensembles qui va se modifier. Ces secteurs constituant une étape dans le parcours résidentiel des ménages de la classe moyenne française et une fixation pour les ménages les plus fragiles ainsi que pour la plupart des familles étrangères. Sans que ces dynamiques ne soient anticipées ni pensées, on assiste à des logiques de regroupement communautaires au sein des grands ensembles et qui conduiront, quelques années plus tard, à l'ensemble des problèmes sociaux recensés et décriés[22].

En superposant le contexte socio-économique de l'époque aux différentes mesures prises par les pouvoirs politiques, on comprend assez aisément la préfiguration de l'émergence de la politique de la ville, et de tous les maux qu'elle tâche de "guérir" au sein des grands ensembles.

21 Annie Fourcaut, *Les grands ensembles, symbole de la crise urbaine ?*, Temps croisés I, pp. 197-209, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 2010

22 Annie Fourcaut, op. cit.

C. De Valéry Giscard d'Estaing à François Hollande, près de 40 ans de politique(s) de la ville

Retracer l'équivalent de quatre décennies de politique(s) de la ville n'est pas une mince affaire. Le recensement des dispositifs, des réformes et des évolutions législatives et réglementaires n'est bien entendu pas exhaustif, mais il a pour vocation de donner un aperçu de la multiplicité des expérimentations, des revirements et des tentatives, malheureusement vaines dans la plupart des cas, des différents gouvernements successifs pour régler les problématiques des quartiers populaires. Sauf mention spécifique ou citation directe, l'ensemble des renseignements mentionnés dans cet historique provient de deux documents distincts, à savoir une chronologie produite par la délégation interministérielle à la ville (DIV)[23], et un article de la "Revue française des affaires sociales"[24].

1. VGE et les HVS, ou les prémices de la politique de la ville

Un premier dispositif : les opérations Habitat et Vie Sociale (HVS)

C'est sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing qu'on attribue la naissance de la politique de la ville. Conscient des dysfonctionnements et des limites des grands ensembles, ainsi que de leur mutation, tout particulièrement au cours de la décennie de 1970, le gouvernement souhaite réagir dans 50 secteurs jugés prioritaires. La circulaire du 3 mars 1977, émise par le secrétaire d'État au logement, Jacques Barrot, crée ainsi ce que certains définissent comme les "ancêtres de la politique de la ville"[25], à savoir les opérations Habitat et Vie Sociale (HVS), de même qu'un groupe interministériel du même nom. Cette circulaire précise ses intentions et ses domaines d'intervention de la manière suivante : "Dans cinquante zones urbaines situées le plus souvent à la périphérie des grandes agglomérations et qui présentent des signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle, des opérations coordonnées d'amélioration du logement et des services collectifs seront conduites avec l'aide de l'État. Ces opérations comprendront des interventions dans de nombreux domaines et porteront à la fois sur le confort du logement, sur la construction d'équipements et sur les moyens d'un meilleur fonctionnement des services publics ". A la lecture de ces éléments, on voit bien que dès 1977, la plupart des thèmes abordés sont toujours d'actualité dans le domaine de la politique de la ville.

Les financements de ces opérations sont assurés grâce au Fonds d'Aménagement Urbain (FAU), institué par l'arrêté du 24 août 1976 et ayant comme objectif l'aménagement des centres et des quartiers urbains existants. Ce programme HVS présentait une triple particularité, en raison de son caractère global, transversal, et citoyen (il prévoyait déjà la participation des habitants).

---

[23] *Les politiques de la ville depuis 1977 - Chronologie des dispositifs*, Délégation interministérielle à la ville

[24] Jérôme David, *Politique de la ville : chronologie*, Revue française des affaires sociales 2001 /3 (n°3), p.15-22

[25] Jérôme David, op. cit.

Un premier bilan mitigé

Néanmoins, le bilan de ces opérations était déjà contrasté. Dans le rapport d'Hubert Dubedout de 1983 adressé au premier ministre, plusieurs des limites de la procédure habitat et vie sociales sont mises en lumières. Nous pouvons, entre autres, parler du fait que les opérations ont été trop orientées vers la réhabilitation des logements et sur leur confort interne au détriment de l'environnement de ces derniers. De plus, les équipements d'accompagnement mais également la globalité de l'action revendiquée semblent peu visibles dans les faits. En outre, la participation des habitants apparaît comme peu effective, de même que l'action interministérielle animée par le ministère de l'Equipement[26].

2. Les années Mitterrand, ou la longue expérimentation de la politique de la ville

L'arrivée au pouvoir de François Mitterrand en mai 1981 coïncide avec la première année de réel "embrasement" au sein des grands ensembles. On pense tout particulièrement à ce qu'on a appelé "l'été chaud des Minguettes", quartier situé à Vénissieux, dans la banlieue lyonnaise. Ces premières émeutes urbaines en France, largement médiatisées (des malaises, des tensions et des débordements d'une moindre importance ont été recensés préalablement à ces événements, mais n'ont pas fait l'objet d'un tel traitement médiatique), vont rendre encore plus forte la prise de conscience des français et des autorités face à ce malaise et à cet abandon des banlieues et vont accélérer les expérimentations dans le champ de la politique de la ville.

Quelle(s) réponse(s) à "l'été chaud des Minguettes" ?

En réaction à ces débordements, on voit se créer, dès octobre 1981, la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), présidée par Hubert Dubedout, reprenant les idées du programme HVS, et les expérimentant sur 16 quartiers-test par l'intermédiaire des opérations DSQ (Développement Social des Quartiers).

Ces événements et cette nécessité encore plus pressante d'intervenir sur ces quartiers sensibles sont à mettre en parallèle avec une autre réforme emblématique menée au cours du premier septennat de François Mitterrand, à savoir les lois de décentralisation. Cette dynamique de transfert de compétences de l'état vers les collectivités locales fera de la politique définie par la CNDSQ la première "vraie" politique de la ville, en ce sens qu'elle repose sur le partenariat entre l'état et les collectivités locales.

Toujours en 1981, la circulaire du 28 décembre crée les zones d'éducation prioritaires (ZEP), se veut lutter contre les inégalités sociales en intervenant davantage dans le domaine de l'éducation. A leur création, les ZEP seront au nombre de 170 (elles atteindront le nombre de 563 en 1997).

Par la suite, différentes mesures sont à mentionner, telles qu'en 1982, la mise en place des premières missions locales, des premières OPE (opérations prévention été, suite à l'été 1981), de la commission des maires de France sur la prévention de la délinquance, ou en 1983, avec la création de

[26] Jérôme David, op. cit.

la mission “Banlieue 89” (116 réalisations financées dans le cadre d’un appel à projet national), pour arriver en 1984 à la création d’un Comité interministériel des villes (CIV) ainsi qu’au remplacement du FAU par le Fonds social urbain (FSU). Ces mutations dans les dispositifs sont étroitement liés aux lois de décentralisation et à la redistribution des compétences vers les collectivités locales. Cette même année 1984, après l’expérimentation sur les 16 quartiers-test, 148 conventions DSQ seront signées dans le cadre des contrats de plan État-Région.

Une multiplication des expérimentations

A partir de 1985, on note la création et la mise en place des contrats d’action de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS, 1985) du “programme d’expérimentation du dispositif régie de quartier” en 1986, mais surtout le lancement en 1988 du premier programme de la CDC visant les quartiers difficiles, le “Programme développement solidarité” cette même année ainsi que la création du Conseil national des villes (CNV, une instance de proposition), du Comité interministériel des villes (instance de décision) ainsi que de la Délégation interministérielle à la ville (DIV, instance d’animation et d’exécution). Toujours en 1988, on remplace les opérations DSQ par l’appellation développement social urbain (DSU), qui marque un changement d’approche dans la politique de la ville : “il ne s’agit plus de traiter le quartier sur lui-même, mais dans son rapport à la ville, sinon à l’agglomération”[27]. L’année 1988 verra enfin également l’apparition du revenu minimum d’insertion (RMI).

En 1989, on voit l’inscription de 296 conventions de DSQ au sein du Xème plan pour la période 1989-1993 (contre 148 pour la période 1984-1988). La même année, la circulaire Rocard (Premier ministre de l’époque), énonce deux principes quant aux orientations de la politique de la ville. Celle-ci sera menée selon une pluralité des échelles géographiques (quartier, commune, agglomération), mais également de domaines d’intervention (social, éducation, culture, économie, sports...) et 13 contrats de ville expérimentaux seront signés dans ce cadre.

L’institutionnalisation de la politique de la ville

La période allant de 1990 à 1993 se caractérise par le “développement institutionnel”[28] de la politique de la ville. L’année 1990 sera tout d’abord marquée par la création du label “Banlieues 89” qui permettra à 91 projets de voir le jour dans les quartiers, puis par loi du 31 mai ayant pour objectif la mise en oeuvre du droit au logement (loi Besson), mais surtout par la nomination, le 21 décembre, d’un ministre d’État chargé de la politique de la ville (le premier titulaire de ce poste sera Michel Delebarre). On notera qu’en octobre 1990, de nouvelles émeutes urbaines remarquables auront lieu dans la cité dortoir de Vaulx en Velin, dans la banlieue de Lyon, ravivant encore une fois les tensions entre habitants (spécifiquement les jeunes) et les autorités.

1991 constitue également une année riche pour la politique de la ville sous François Mitterrand. Dès janvier, treize sous-préfets chargés de mission “politique de la ville” sont nommés sur le territoire (on en comptera trente et un en 2001) et plusieurs rapports seront édités sur différents champs de la

[27] Jérôme David, op. cit.
[28] Jérôme David, op. cit.

politique de la ville (service public, entreprises, mouvements collectifs, violence...). En mars 1991 est créé le Comité d'évaluation de la politique de la ville, qui commandera à son tour différents rapports. La loi sur la solidarité financière du 13 mai 1991 est également importante à mentionner, car elle instaure une dotation de solidarité urbaine (DSU), permettant le financement des communes les plus défavorisées par les communes les plus favorisées, de même que la loi d'orientation pour la ville (LOV), du 13 juillet 1991, visant à atténuer les phénomènes de ségrégation et à favoriser la cohésion sociale en intervenant sur les conditions de vie et d'habitat dans les secteurs en difficulté. Enfin, juillet 1991 marque la désignation par le CIV des quatre premiers grands projets urbains (GPU), visant à retrouver un nouvel élan dans les quartiers ciblés, dans les domaines du social, du culturel, mais aussi de l'économique et de l'urbain et ce grâce à un effort exceptionnel de l'État (on dénombrera au total 15 GPU).

Si plusieurs programmes ou conventions d'une importance moindre seront lancés en 1992, l'année 1993 débutera en janvier par la circulaire relative aux plans locaux d'insertion par l'emploi (PLIE), et continuera en février par une première sélection des sites pour les contrats de ville. De même, en juillet de cette même année, 5 milliards de francs seront investis pour les quartiers de la politique de la ville dans le cadre du plan de relance pour la ville (plan porté par Simone Veil, alors ministre d'État chargé des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville dans le gouvernement Balladur).

Les deux dernières années du second mandat de François Mitterrand seront marquées, entre autres, par des essais de simplification des dispositifs de la politique, tout en étoffant ses moyens. En juin 1994, 214 contrats de ville auront été signés pour la période 1994-2000, et la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire instituera les zones de redynamisation urbaine (ZRU), en même temps que les zones de redynamisation rurale (ZRR), accompagnées d'exonérations fiscales (on note que cette loi sera modifiée en 1996).

Ainsi, si on doit la "naissance" de la politique de la ville à François Mitterrand, on remarque que ses 14 ans passés à la tête de l'État, et l'étendue des dispositifs sensés rétablir l'égalité entre les territoires et la cohésion sociale dans les quartiers sensibles n'ont malheureusement pas permis de régler les multiples maux des grands ensembles et le malaise croissant d'une société française de plus en plus contrastée et sous tensions.

3. Jacques Chirac, de la fracture sociale aux émeutes de 2005

Dès l'arrivée de Jacques Chirac au pouvoir, en mai 1995, ce dernier doit immédiatement faire face à de multiples situations de crises dans les banlieues françaises, avec des émeutes qui éclatent notamment au Havre, à Noisy-le-grand, à Nanterre ou encore à Laval, le plus souvent à la suite d'affrontements ou de courses-poursuites entre jeunes des cités et policiers, conduisant au décès de plusieurs jeunes. Et si l'on se souvient bien de son expression utilisée dans son discours fondateur pour la campagne présidentielle, en février 1995, dénonçant la "fracture sociale", Jacques Chirac va tâcher au cours d'un septennat et d'un quinquennat, de "guérir" cette fracture.

<u>Pacte de relance pour la ville et mesures contre l'insécurité</u>

Dès janvier 1996, le premier ministre Alain Juppé annonce un Pacte de relance pour la ville (PRV), mettant désormais l'accent sur l'emploi et le développement économique. C'est en mai de la même année que seront créés les "emplois ville", destinés aux jeunes (entre 18 et 25 ans) des quartiers en difficulté et qu'on définit une nouvelle "géographie prioritaire" pour les banlieues. La loi du 14 novembre 1996 sur la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville concrétise cette nouvelle géographie prioritaire en instituant 750 zones urbaines sensibles (ZUS), se déclinant en zones de redynamisation urbaine (ZRU, modification de la loi de février 1995) et en zones franches urbaines (ZFU). L'intérêt de ces zonages réside dans le fait que ZFU et ZRU bénéficient d'exonérations fiscales et sociales visant à accroître leur attractivité afin de maintenir et de développer l'activité économique dans ces secteurs.

En 1997, Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur dans le gouvernement Jospin, annonce lors d'un colloque consacré à l'insécurité la création d'une police de proximité visant à canaliser et endiguer le développement des émeutes urbaines. Dans la lignée de ce discours, une circulaire viendra quelques jours plus tard instaurer les contrats locaux de sécurité (CLS), renforçant à la fois la prévention mais aussi la répression dans les quartiers sensibles, mais les émeutes et affrontements entre jeunes et forces de l'ordre ne désempliront pas pour autant. La loi du 16 octobre institue enfin les "emplois jeunes", qui remplacent les "emplois ville" créés l'année précédente.

La préparation des contrats de ville 2000 - 2006 et le renforcement de leur caractère partenarial

L'année 1998 débute par l'organisation des Rencontres des acteurs de la ville dans différentes villes de France, en vue de dresser un bilan de la politique de la ville sur les 15 dernières années. En juin, lors des assises des ZEP, le CIV consacre la politique de la ville comme une des priorités du gouvernement, en mettant notamment l'accent sur les notions de cohésion sociale, de pacte républicain, de projet collectif et de construction d'un nouvel espace démocratique avec les habitants. En juillet, soit 3 mois après la nomination de Claude Bartolone comme ministre délégué à la ville, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions est votée, visant à garantir le droit à l'emploi, au logement, à la santé (droits considérés comme des droits fondamentaux) ainsi qu'à prévenir les phénomènes d'exclusion par une meilleure action commune. Septembre 1998 marque la publication de la liste des "15 sites pilotes pour la ville de demain" en préfiguration des contrats de ville à venir pour la période 2000-2006, et dont la préparation débutera de manière effective suite à la tenue d'un second CIV en décembre de la même année. La circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville viendra réaffirmer la nécessité du principe de partenariat avec les conseils généraux et régionaux, tout en entérinant les nouvelles compétences des préfets définies lors du premier CIV de 1998, qui auront notamment la mission du choix des sites appelés à bénéficier d'un contrat de ville.

Ces nouveaux contrats de ville ont notamment la particularité de s'articuler avec deux textes législatifs remarquables votés en 1999, à savoir la loi Voynet de juin 1999 sur l'aménagement durable des territoires (qui affirme le principe que les contrats de ville pourront être intégrés aux contrats d'agglomération signés entre l'État et les établissements publics de coopération inter-communale (EPCI), de manière à ce qu'ils y déclinent le volet social), mais également la loi Chevènement de juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dotant les commuauités d'agglomération de la compétence "politique de la ville". On notera que cette même loi Chevènement

instaurera également la création de la couverture médicale universelle (CMU) dans le domaine de l'accès à la santé.

Le premier contrat de ville sera signé pour la période 2000-2006 sera signé en octobre 1999 (au total 1300 sites sont concernés), et 50 grands projets de ville (GPV) ainsi que 30 opérations de renouvellement urbain (ORU), des dispositifs s'intégrant aux contrats de ville, sont programmés et engagées suite au CIV du 14 décembre 1999. Ce CIV voit également l'adoption de nouvelles mesures, telles que la création des postes d'adultes-relais, des équipes emploi insertion ainsi que des délégués de proximité du Médiateur de la République.

Loi SRU et accroissement du budget politique de la ville

L'année 2000 est principalement marquée par l'adoption de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), reprenant les principes de mixité et de cohésion sociale de la LOV votée en 1991, qui oblige les communes des grandes agglomérations de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux, sous peine de sanctions financières en cas de non-respect de la loi. De même, une nouvelle circulaire de décembre vient créer un fonds de revitalisation économique (FRE), visant à ré-impulser le développement de l'activité économique dans les quartiers.

Au niveau des budgets, il est essentiel de mentionner que de 1999 à 2000, le budget de la politique de la ville augmente de 40 %, et il augmentera même de 70 % entre 2000 et 2001. Cette année 2001 sera par ailleurs marquée par une réaffirmation de l'importance des CLS, par la loi relative à la lutte contre les discriminations, et par la circulaire dite "Education-ville" concernant la mise en oeuvre de la veille éducative, pour une meilleure construction de la personnalité et de l'insertion sociale d'un enfant ou d'un jeune en difficulté.

2002 marque la réélection de Jacques Chirac, vainqueur au second tour face au candidat Front National Jean-Marie Le Pen, élément révélateur d'un accroissement du malaise et des tensions au sein de la société française. A la suite de cette réélection, Jean-Louis Borloo est nommé ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine dans le gouvernement Raffarin fraîchement formé. On ressent également cette même année 2002 l'accent mis sur la sécurité, avec le remplacement des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) par les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), de même que la loi d'orientation et de programmation pour la justice (loi Perben) de septembre.

Le tournant de la rénovaiton urbaine

C'est en 2003 que la politique de la ville telle qu'on la connaissait jusqu'alors prend un nouveau tournant considérable, avec en août, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite "Loi Borloo", visant à lutter contre et à réduire les inégalités sociales et territoriales, et créant parallèlement l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). Dans la lignée directe de cette loi, sont créés puis lancés en novembre 2003 le programme national de rénovation urbaine (PNRU), ainsi que l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). La création du PNRU et de l'ANRU fait notamment suite à un rapport de la cour des comptes de 2002 faisant état de vives critiques quant à la politique des villes, mettant notamment en avant son manque de lisibilité, de coordination, sur son

efficacité, et sur la grande difficulté (quasi impossibilité) pour l'évaluer. Ainsi l'ANRU doit devenir le guichet unique de la politique de la ville, permettant une plus grande lisibilité de l'action mais également une plus grande efficacité, et ce notamment avec des investissements massifs, jusque-là jamais atteints.

Dans ce cadre, 41 nouvelles ZFU viennent s'ajouter aux 44 pré-existantes au 1er janvier 2004, et l'ANRU tiendra son premier conseil d'administration le 7 juin. En octobre 2004, on note l'installation de l'ONZUS au sein de la DIV.

Les émeutes de 2005 et les réajustements opérés

C'est donc dans la période de contractualisation entre l'ANRU, les collectivités locales, les co-financeurs et autres partenaires des conventions de rénovation urbaine (490 quartiers sur l'ensemble du territoire auront fait l'objet d'une rénovation par l'intermédiaire de l'ANRU, pour un total de 398 conventions signées, et ce pour un montant global à hauteur de 46,5 milliards d'euros), à la suite de l'appel à projet national lancé par l'agence pour la sélection des quartiers bénéficiant des projets de rénovation urbaine (PRU), que vont éclater en 2005 les plus importantes émeutes urbaines dans les quartiers sensibles, déclenchées par la mort polémique de deux adolescents à Clichy-sous-bois dans un transformateur EDF pour fuir la police. C'est également en 2005 que s'est fait remarqué le ministre de l'intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, par l'emploi de ses fameuses formules comme "nettoyer les cités au Kärcher", ou encore la qualification de jeunes le prenant à parti de "racaille" et de "gangrène". Ces trois semaines d'affrontements intenses entre forces de l'ordre et jeunes des quartiers, qui ont eu notamment pour conséquence le décret de l'État d'urgence ou de couvre-feu, ont pu à nouveau souligner les challenges de taille auxquels allaient se confronter l'ANRU et le PNRU. A la suite de ces émeutes, les dispositifs et les moyens du plan Borloo se verront largement intensifiés. L'ANRU recevra ainsi 25 % de moyens en plus et 15 nouvelles ZFU seront créées, et 100 millions d'euros supplémentaires seront alloués à destination des associations de quartier. De même, on note la création en 2006 de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'Acsé), ainsi que des postes de préfets délégués à l'égalité des chances.

Un nouveau cadre contractuel pour la politique de la ville : les CUCS

Enfin, les contrats de ville arrivant à leur fin en 2006, le gouvernement a choisi de mettre en place un nouveau type de dispositif, à savoir les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Leurs orientations ainsi que leur cadre général a été décidé lors du CIV du 9 mars 2006. La grande nouveauté des CUCS est qu'ils permettent de manière progressive d'être financés par les crédits de "droit commun" et non plus par les crédits "politiques de la ville", crédits qui étaient à la fois provisoires et expérimentaux, mais qui marquaient également une inégalité de traitement entre les quartiers, et donc une certaine discrimination ou stigmatisation envers les quartiers en difficulté. Les CUCS ont également pour objectif d'assurer la cohérence des dispositifs à l'oeuvre dans les quartiers avec les politiques structurelles menées à l'échelle communale ou intercommunale (type PLU, PLH, PRU, PLIE etc...)

4. De Sarkozy à Hollande et du PNRU au NPNRU

Le quinquennat Sarkozy, entre dynamique espoir banlieues et plan de relance

Dès juillet 2007, soit deux mois après l'élection de Nicolas Sarkozy à la tête de l'État, son premier ministre, François Fillon, annonce le lancement d'un plan "Respect et égalité des chances", visant tout d'abord à désenclaver les quartiers sensibles, ainsi qu'à intervenir sur l'éducation et sur l'emploi pour favoriser l'égalité des chances et lutter contre le chômage. C'est ensuite après une phase de concertation, que le 8 février 2008, Nicolas Sarkozy présente à l'Elysée ce même plan, rebaptisé entre temps le plan "Espoir banlieues, une dynamique pour la France". Cette dynamique "Espoir Banlieues" vise ainsi 215 quartiers faisant tous l'objet d'interventions dans le cadre du PNRU. Ce plan, très ambitieux, avait été qualifié pendant la campagne présidentielle de nouveau "Plan Marshall pour les banlieues" par le candidat Sarkozy, qui souhaitait rompre avec les pratiques "anciennes" de la politique de la ville pour en améliorer son efficacité et sa lisibilité.

On notera qu'en 2009, le plan de relance engagé par le gouvernement sera d'un soutien important au PNRU, permettant notamment de faire repartir des opérations qui avaient été bloquées et ciblant près de 270 quartiers pour près de 3 millions d'habitants concernés.

Mais un nouveau rapport de la cour des comptes sur la politique de la ville, rendu public le 12 juillet 2012, fait état d'un plan "Espoir banlieues" progressivement abandonné pour ne se résumer finalement qu'aux seuls contrats d'autonomie, tout en observant que les écarts de développement entre quartiers politiques de la ville et autres quartiers ne se sont pas réduits. Ce rapport très critique pointe notamment le fait que la répartition des interventions s'est opérée sur un nombre bien trop important de quartiers, limitant considérablement leur efficacité et leurs effets, de même qu'un manque de gouvernance, de coordination entre le volet urbain des opérations et l'accompagnement social ou encore une mobilisation bien en deçà des attentes des politiques publiques de droit commun[29].

François Hollande, le Contrat de la ville et la réforme de la géographie prioritaire

Fort du constat et des limites pointés par le rapport de la cour des comptes de 2012 sur la politique de la ville, le gouvernement Ayrault s'est attelé à repenser le cadre de la politique de la ville française. Ainsi, une vaste concertation nationale s'est engagée dès octobre 2012, aboutissant sur un total de 27 propositions (le "plan Ayrault"), présentées par le premier ministre lors du CIV du 19 février 2013. Ces 27 propositions se déclinent autour de 4 axes, à savoir :

- construire ensemble la politique de la ville
- territorialiser les politiques de droit commun
- rénover et améliorer le cadre de vie
- lutter contre les discriminations

[29] Linda Daovannary. Le plan "Espoir banlieues" n'a pas atteint son objectif. Tsa - L'actualité de l'action sociale, http://www.tsa-quotidien.fr/action-sociale/politique-de-la-ville/a-204137/le-plan-espoir-banlieues-n-a-pas-atteint-son-but.html

L'ensemble de ces propositions aboutira sur la loi du 21 février 2014 sur la programmation urbaine et la cohésion sociale, dite "loi Lamy". Cette loi, dans son article 1, resitue ce qu'est la politique de la ville. Il s'agit "une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants". Cette politique se traduit par la création et la mise en oeuvre des contrats de ville.

La mise en place du contrat de ville permet tout d'abord une révision de la géographie prioritaire, avec la création des quartiers prioritaires de la ville (QPV), mettant fin à l'existence des ZUS, et donc des ZRU et des ZFU. Cette approche prônée dans le contrat de ville vise à prendre à la fois en compte le territoire mais également ses habitants. Le contrat de ville vise également à renforcer le caractère partenarial et intercommunal de la politique de la ville, tout en adoptant une approche intégrée (prenant en compte tous les aspects de la vie quotidienne) s'articulant autour de 3 piliers :

- cohésion sociale
- cadre de vie et renouvellement urbain
- développement de l'activité économique et de l'emploi

On notera qu'en dehors de ces 3 piliers, les contrats de ville ont aussi pour objectif de réduire l'ensemble des inégalités de même que les phénomènes de concentration de la pauvreté ainsi que les fractures, qu'elle soient sociales, territoriales, économiques, numériques...

Cette loi Lamy ambitionne également de poursuivre les transformations et les dynamiques engagées dans le cadre du PNRU en lancant le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) dans le cadre du second pilier des contrats de ville. Ainsi, une enveloppe de 5 milliards d'euros sur 10 ans est prévue pour le NPNRU, à destination en priorité de 200 QPV dans lesquels auront lieu des "opérations d'intérêt national". Néanmoins, 20 % de l'enveloppe globale sera allouée à des "projets d'intérêt local" qui se verront inscrits dans les contrats de plan État-région.

Enfin, le contrat de ville prévoit une participation accrue et renforcée des habitants, mais cela fera l'objet de développements plus poussés étudiés et analysés ultérieurement dans le cadre de ce travail.

Rénovation urbaine et renouvellement urbain, des synonymes ?

Le choix des mots peut dans bien des situations apparaître comme un détail, ou comme quelque chose d'anodin. Néanmoins, il convient de s'interroger sur l'usage et le choix des termes utilisés, notamment dans le cadre de la politique de la ville. Ainsi, comment est-on passé du programme national de rénovation urbaine (PNRU) au nouveau programme national de renouvellement urbain, alors que le NPNRU est sensé se placer dans la continuité du PNRU ?

La plupart des définitions permettent de comprendre la nuance qu'il existe entre rénovation urbaine et renouvellement urbain. La rénovation urbaine est définie comme un processus lourd, impliquant la démolition de bâtiments, pour une reconstruction planifiée sur le secteur concerné. Le renouvellement urbain, quant à lui, est davantage perçu comme un processus qui certes intervient sur le bâti, mais avec la particularité d'y intégrer d'autres dimensions de la vie quotidienne des habitants, telles que l'emploi, l'éducation, l'accès à la santé et au droit...[30] Néanmoins, le programme national de rénovation urbaine, même s'il a pu impressionner par l'ampleur de ses démolitions (environ 250 000 logements démolis) n'était

[30] http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/rehabilitation-restauration-renovation-urbaine

de loin pas un programme uniquement focalisé sur la rénovation, puisqu'il intégrait déjà entre autres les dimensions sociale, culturelle ou économique, en cohérence et en articulation avec les contrats urbains de cohésion sociale. Ainsi, on pourrait éventuellement admettre que les opérations lancées dans le cadre du NPNRU, étant intégrées dans les contrats de ville, se prêtent davantage à la définition de renouvellement urbain, mais cela est-il suffisant ?

Si on analyse cette question d'un autre oeil, on se rend compte que historiquement, les gouvernements de gauche ont utilisé préférentiellement le terme de renouvellement urbain (depuis l'apparition de la notion sous le gouvernement Jospin en 1999 jusqu'à sa reprise dans les gouvernements Ayrault et Valls), alors que le gouvernement Raffarin a préféré utilisé le terme de rénovation urbaine lors de la création de l'ANRU et du PNRU. La question reste ouverte quant à savoir si ce glissement sémantique tient davantage au fond des sujets et des dossiers plutôt qu'à des rivalités politiques et à une utilisation des termes pour se démarquer de ses prédécesseurs.

C'est donc à nouveau remplis de grandes ambitions pour solutionner la question des quartiers sensibles que les responsables politiques ont créé un nouveau cadre, de nouveaux dispositifs, et de nouvelles réglementations pour la politique de la ville, une politique initialement conçue comme provisoire et exceptionnelle, mais qui ne s'est jamais effacée du débat public et des priorités gouvernementales depuis maintenant plus de 40 ans. Si les contrats de ville et le NPNRU visent à lutter contre "l'apartheid social, ethnique, territorial" (expression utilisée en janvier 2015 par Manuel Valls), les expériences passées permettent de douter de la réussite de cet énième "plan banlieues".

Pourtant, on ne peut pas reprocher aux différents responsables politiques d'avoir tenté leur chance, en multipliant les expérimentations, en impulsant de nouvelles méthodes de travail, en changeant d'approches, en augmentant les budgets. Et si bien heureusement, quelques points positifs ressortent de ces différentes tentatives, on a malheureusement davantage l'impression que peu à peu, un fossé s'est creusé entre le pouvoir politique et les habitants des quartiers en difficulté, dans lesquels on ressent plus qu'ailleurs cette crise de confiance, voire cette défiance des autorités (représentée notamment par l'abstention ou par les affrontements entre jeunes et bras armé du pouvoir, à savoir les services de police).

Ainsi, la participation des habitants, jusqu'alors assez peu mobilisée dans la politique de la ville, semble constituer l'une des clés pour parvenir à résoudre "la fracture sociale", "l'apartheid social, ethnique, territorial", "la ségrégation sociale", ou quelconque autre terme que l'on pourrait associer à ce problème symptomatique de la France, remettant en cause les principe de cohésion sociale ainsi que d'égalité républicaine, tant pour les habitants que pour les territoires.

II. Les processus participatifs : quelle place et quelle évolution dans le cadre de la politique de la ville en France et à l'international ?

Si la participation des habitants semble avoir été dans l'ensemble peu mobilisée au sein des différents dispositifs de la politique de la ville, il faut néanmoins reconnaître qu'elle y apparaissait comme une nécessité dès les origines de cette politique publique, et que différentes expériences enrichissantes méritent d'être analysées et approfondies. Mais malgré ces ambitions affichées, la participation des habitants s'est bien souvent limitée à des dispositifs d'information ou de consultation, et un certain essoufflement des pratiques est pointée, tant par les professionnels que par le monde de la recherche.

Mais qu'est-ce que la participation dans le cadre de la politique de la ville ? Le terme de participation, en lui-même, est marqué une certaine polyvocité, renvoyant à une multiplicité d'interprétations et d'approches, que ce soit par exemple dans les champs économique ou politique[31]. On peut ensuite se demander quel public est ciblé par la participation ? Il s'agit bien évidemment du public visé par la politique de la ville. Alors, la question est de savoir si l'on s'adresse à l'habitant, au citoyen, à l'usager, ou bien à l'ensemble ?

Ainsi, si "de manière générale, le terme «participation» désigne des tentatives de donner un rôle aux individus dans une prise de décision affectant une communauté"[32], on a néanmoins à faire à un concept flou, qu'il conviendra dans un premier temps d'éclaircir, tant dans ses fondements, ses enjeux, ses modèles que dans son évolution ou dans ses déclinaisons dans le cadre de la politique de la ville, afin d'en proposer une définition. Nous nous intéresserons ensuite aux expériences internationales en matière de participation des habitants, porteuses de nombreux enseignements à tirer, pour enfin dresser un bilan de la participation en France suite au programme national de renouvellement urbain.

A. Essai de définition de la notion de participation citoyenne dans la politique de la ville en France

1. Fondements, enjeux et modèles de la participation citoyenne dans la politique de la ville

Quels fondements pour la participation citoyenne ?

La question des fondements nous renvoie au pourquoi de la participation? En effet, il convient de s'interroger sur la légitimité des citoyens / habitants / usagers à participer dans le cadre de la politique de la ville. Cette légitimité nous renvoie à des fondements de diverses natures.

Pour commencer, on peut mentionner un fondement philosophique. Quand on s'intéresse au préambule de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1989, on y décèle plusieurs éléments

[31] Marie-Hélène Bacqué, Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville - Ça ne se fera plus sans nous* - Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, Juillet 2013

[32] http://www.cnle.gouv.fr/Definition-generale.html

conférant une légitimité à la participation citoyenne, notamment dans la reconnaissance du droit des personnes ou des groupes à participer à l'élaboration de la loi ou des décisions publiques. Ainsi, tous les citoyens doivent être égaux en droit, et doivent pouvoir participer à la vie politique, soit par leur action, soit par celle de leurs représentants[33]. Cela implique également qu'il faut donner les moyens de participer à tous les citoyens, y compris ceux touchés par des "handicaps", tels que le niveau de formation ou la langue, entre autres.

Dans la lignée du fondement philosophique, il convient d'aborder le fondement social de la participation, en lien notamment avec les questions d'éducation populaire. En effet, il est socialement intéressant d'amener des personnes "éloignées" de la vie publique et politique, souvent défavorisées, à participer à la vie du quartier, à son animation, à sa gestion et aux prises de décisions qui font naître des formes de responsabilités, le tout participant à l'épanouissement social des individus[34].

Le fondement économique est également à prendre en compte. Il peut être effectivement plus rentable de faire participer les citoyens / habitants / usagers à des décisions, des projets, qui vont modifier leur cadre de vie, en ce sens que la participation effective des habitants garantit généralement une meilleure pérennisation des investissements, et parfois même des économies en terme de gestion[35].

Aussi, il convient de s'intéresser au fondement technique, lié notamment aux pratiques professionnelles du travail social et du développement local, dont les objectifs sont, via des dispositifs d'animation, d'accompagnement, de sensibilisation ou de suivi, l'émergence d'initiatives ou de projets, qu'ils soient personnels ou collectifs[36].

Enfin, le fondement stratégique peut être vu comme à double tranchant pour les habitants. Si ceux-ci disposent d'une légitimité certaine à participer aux décisions politiques ainsi qu'aux décisions relatives à leur cadre de vie, et ainsi avancer selon une vision et des orientations communes, ils peuvent néanmoins s'exposer au risque de devenir des "victimes" de la participation. En effet, de quelle légitimité disposent-ils pour critiquer une décision ou une action dans la mesure où ils ont contribué à son élaboration et à sa mise en oeuvre ?[37]

De multiples enjeux

Il convient de s'intéresser dans un premier temps à l'enjeu démocratique de la participation. En effet, si le thème de la participation des habitants revient sur le devant de la scène (alors qu'elle était déjà préconisée dans le rapport Dubedout de 1983), c'est bien pour pallier à la crise de la démocratie représentative par un recours plus accru à la démocratie participative. Il s'agit bien dans ce cas là d'évoluer d'une dynamique historiquement et culturellement top-down (du haut vers le bas) vers une dynamique bottom up, dans laquelle le pouvoir de décision se nourrit des éléments de réflexion et du travail provenant des citoyens. En effet, pour beaucoup de chercheurs et de professionnels, la promotion des pratiques et des processus participatifs pourrait constituer une sorte de remède pour rétablir cette

[33] Guy Poquet, *Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville - De la promiscuité des cages d'escalier à la reconnaissance du citoyen-usager,* Cahier de recherche n°156, CREDOC, Juillet 2001

[34] Guy Poquet, op. cit.

[35] Guy Poquet, op. cit.

[36] Guy Poquet, op. cit.

[37] Guy Poquet, op. cit.

confiance endommagée, voire rompue, entre les citoyens et les classes dirigeantes.

Il est à cet égard important de rassurer les “esprits inquiets” de la démocratie représentative. La démocratie participative n’a pas pour vocation de se substituer à la démocratie élective, il s’agit davantage de fournir un plus grand nombre d’éléments de décisions aux élus, dans l’objectif de projets mieux adaptés et mieux acceptés.

Quand on observe la participation des habitants (et tout particulièrement dans les quartiers sensibles) aux différentes élections, on voit une nette chute, qui perdure et qui s’intensifie dans le temps, représentative de la crise démocratique et institutionnelle de notre système politique. Ainsi, le recours à la participation s’inscrit dans une dynamique de tentative de relance du débat public sur le(s) territoire(s)[38].

On rappellera également que pour les élus, promouvoir la démocratie participative, c’est communiquer et donner l’image d’une gouvernance moderne, ouverte et proche des habitants, ce qui est généralement récompensé lors du passage des citoyens aux urnes[39].

La politique de la ville, par essence, est une politique transversale, nécessitant l’action et la coordination et l’interaction de multiples acteurs. Ce constat nous permet de mettre en lumière l’enjeu partenarial de la participation, nous interrogeant sur la place donnée aux habitants dans le jeu d’acteurs à l’oeuvre au sein de ces territoires. Car en effet, les habitants constituent un acteur parmi d’autres dans la politique de la ville[40]. Dans le cadre notamment des processus de décentralisation, il convient de clarifier la place respective du pouvoir central, des collectivités locales et des habitants dans le jeu d’acteurs. La participation ayant également des implications sur la gestion publique locale, cela nous questionne parallèlement sur l’avenir du service public dans les quartiers, et sur la place donnée aux opérateurs privés.

Enfin, la participation renvoie à un enjeu décisionnel, en lien étroit avec la notion de pouvoir. C’est effectivement des luttes de pouvoir qui sont à l’oeuvre, dans une tradition politique de la démocratie représentative, où le pouvoir appartient aux personnalités politiques démocratiquement élues. Mais pour parler de participation, cela nécessite, d’une manière ou d’une autre, une forme de partage du pouvoir avec les habitants ou leurs représentants (très souvent les associations). Un tel parti pris repose essentiellement sur la volonté des élus, et doit les interroger : désirent-ils que les habitants deviennent des citoyens actifs ? Leur reconnaissent-ils une qualité de maîtres d’usages, ou plutôt d’experts profanes ?

Des modèles participatifs contrastés

L’observation et l’analyse des différents modes d’exercice et d’expression de la participation citoyenne permet de dégager trois modèles que l’on retrouve fréquemment.

On retrouve tout d’abord le modèle de la participation / caution, dans lequel la participation des habitants se limite le plus souvent au recueil de leur avis ou de leur accord, dans le cadre de projets imaginés et pensés préalablement par les professionnels ou les politiques. Ce modèle correspond donc à

[38] http://www.ddrhonealpesraee.org/dump/RAEEGuideConcertatio_56.pdf

[39] Guy Poquet, op. cit.

[40] Guy Poquet, op. cit.

une forme de citoyenneté passive, dans laquelle les élus vont recherche vont rechercher une plus grande légitimité dans leurs choix et leurs actions par ce type de recours aux habitants. C'est également le modèle qui correspond au fonctionnement de la démocratie représentative, système le plus représenté dans les démocraties contemporaines. Les élus étant élus par le vote, il ne s'agirait pas pour eux de limiter leur pouvoir de décision, conféré par l'élection[41].

Ensuite, on distingue de ce premier modèle celui de la satisfaction habitant / usager, dans lequel les habitants sont davantage assimilés à des clients, sollicités par des sondages d'opinion pour exprimer leur degré de satisfaction, dans le cadre d'une gestion municipale apparentée à la gestion d'une entreprise. Ce modèle s'inscrit donc dans une logique libérale (avec un recours accru au secteur privé), de réduction des coûts, et dans une philosophie consumériste, avec des exemples tels que des enquêtes menées dans certaines municipalités quant à la gestion des déchets ou à l'efficacité des différents services de propreté[42].

Enfin, un troisième et dernier modèle, la citoyenneté de substitution, se caractérise par l'émergence d'initiatives issues des habitants, bien souvent lorsque les pouvoirs publics font preuve de plus ou moins grandes défaillances. C'est ainsi en réponse aux lacunes des pouvoirs et services publics que les citoyens s'auto-organisent, dans l'objectif d'une amélioration du cadre de vie en fonction des besoins collectifs. Ce modèle constitue une alternative à la logique économique consumériste, et permet l'émergence de nouvelles pratiques et de nouveaux acteurs (tels que des médiateurs ou des défenseurs du peuple), tout en adaptant les dispositifs de participation aux différents contextes et aux spécificités locales. L'exemple de l'Amérique latine, où les pouvoirs publics ont longtemps été marqués par une relative faiblesse, est représentatif du développement de ce modèle[43].

Ainsi, si on peut rattacher de rares exemples français au modèle de la satisfaction habitant / usager, il apparaît que la "culture" de la participation française se situe davantage entre le premier modèle, représentatif de la démocratie représentative, et le troisième, visant à encourager et à développer les initiatives issues des habitants.

2. Les approches de la participation, ses niveaux et ses dispositifs

Quelles approches de la participation ?

La participation a pu, au cours de ses différentes expérimentations, prendre différentes formes, renvoyant à une diversité des contextes, des acteurs et des structures. Ainsi, quatre approches peuvent être distinguées.

Tout d'abord, dans la lignée des écrits de Henri Lefebvre et plus généralement de la sociologie urbaine des années 1970 marquée par l'influence marxiste, on peut approcher la participation par le prisme des luttes urbaines locales. Dans ce courant de la sociologie urbaine, la ville est considérée comme

[41] Guy Poquet, op. cit.
[42] Guy Poquet, op. cit.
[43] Guy Poquet, op. cit.

un objet répondant aux logiques capitalistes, et donc comme projection spatiale des rapports de forces économiques et sociaux, notamment via la spéculation foncière. Ces luttes, qui très souvent se sont concentrées sur les questions du logement, recherchent un rapport de force avec les autorités en charge de la gestion locative (élus, bailleurs sociaux), et rappellent des actions ou des méthodes issues des pratiques syndicales, tout en revendiquant un droit de participation des habitants à la politique de la ville[44].

D'autre part, la participation peut également s'approcher par le biais du lien social. Cela nous renvoie notamment à la sociologie comportementaliste, qui analyse et étudie la ville en termes de consommation (et non en termes de production comme la sociologie urbaine marxiste), en cherchant à décrire le fonctionnement social des quartiers ainsi que les usages observés, et qui a fortement marqué le milieu des travailleurs sociaux. Cette approche vise à faire évoluer les bénéficiaires des interventions sociales, en les faisant passer du statut "d'assistés", à celui de citoyens conscients de leurs droits, par l'intermédiaire de micro-projets vus comme des tremplins vers l'élaboration de projets communs de plus grande importance. Elle se décline au travers d'une méthodologie construite pour s'adapter à des groupes divers (femmes, jeunes, immigrés...), et faisant appel à des processus d'animation et de mobilisation sociale. Eu égard aux difficultés rencontrées pour faire évoluer des micro projets vers des initiatives plus importantes ou des projets globaux (tels que les projets de renouvellement urbain), cette dynamique doit nécessairement s'inscrire sur le temps long[45].

La troisième approche aborde la participation en lien avec le jeu d'acteurs, dans les champs de l'analyse institutionnelle et de la sociologie des organisations. De la même manière que l'évoquent Michel Crozier et Ehrard Friedberg dans leur ouvrage L'acteur et le système, les habitants, intégrés au jeu d'acteurs de la politique de la ville, pourront se caractériser entre autres par leurs réseaux, les alliances qu'ils réaliseront, leurs moyens de pression et / ou de négociation, et on remarquera dans certains cas un décalage entre le discours tenu par des habitants ou des groupes d'habitants et leurs réelles intentions. Cette approche permet donc de rentrer dans des considérations plus précises, relatives aux caractéristiques des habitants ou des groupes d'habitants impliqués, à leur positionnement social, ou encore à leur projet, qu'il soit individuel ou collectif[46].

Enfin, une quatrième approche fait appel à une analyse socio-politique des mouvements sociaux, dans lesquels la participation tient une place importante. Dans ce cadre, les revendications portées par des groupes sociaux ou des militants concernent davantage des débats nationaux, voire internationaux, tels que les droits de l'homme ou le droit au logement, mais y intégrant des problématiques locales[47]. On comprend donc que pour de tels sujets, la politique de la ville puisse être interpellée par ces mouvements sociaux, étant donné que les contrastes et les inégalités sont généralement plus visibles au sein des quartiers sensibles. Dans cette approche, la citoyenneté ne s'exprime pas seulement qu'à l'échelle locale, mais également au global et à l'international.

[44] Guy Poquet, op. cit.
[45] Guy Poquet, op. cit.
[46] Guy Poquet, op. cit.
[47] Guy Poquet, op. cit.

Les niveaux et les dispositifs de la participation

Dès 1969, la sociologue américaine Sherry R. Arnstein a distingué, dans son ouvrage *A Ladder of Citizen Participation*, une typologie composée de 8 niveaux de participation, classés selon différents “barreaux”, dans l’objectif de rendre compte du pouvoir des citoyens dans leur participation à la décision finale, comme le montre le schéma ci-dessous. Il faut pour mieux comprendre le pourquoi de ces travaux, les remettre dans leur contexte. La publication de cette échelle de la participation intervient à la suite des émeutes noires des années 1960 aux États-Unis, qui ont pris racines, entre autres, dans la politique de renouvellement urbain, l’Urban Renewal Act, voté en 1969, et qui insistait notamment sur la participation des minorités ethniques (les populations noir-américaines), qui en fin de compte, se sont retrouvés en partie évincés des quartiers centraux américians (les inner cities)[48].

8	Contrôle citoyen	Pouvoir effectif des citoyens
7	Délégation de pouvoir	
6	Partenariat	
5	Réassurance (*Placation*)	Coopération symbolique (*Tokenism*)
4	Consultation	
3	Information	
2	Thérapie	Non-participation
1	Manipulation	

Figure 1 : Schéma de la participation d’Arnstein (source: cairn info)

Un premier niveau est dégagé des deux premiers barreaux de l’échelle (**manipulation et thérapie**), celui de la non-participation, dont l’objectif est de guérir les pathologies (responsables des problématiques observées) ou d’éduquer les habitants. Le parti pris y est que la décision ou le projet retenus sont les meilleurs pour ces populations, et on aura alors recours à des techniques issues de la publicité ou des relations publiques, pour légitimer en quelques sortes les décisions politiques. Dans ce cas de participation illusoire, les habitants ont bien souvent été clairement manipulés et instrumentalisés par les autorités, notamment dans les exemples évoqués aux États-Unis dans cette période. On peut même interpréter le degré de la thérapie comme une démarche insultante envers les habitants, puisqu’elle vise à les guérir de leur pathologie, alors qu’elle devrait s’attaquer à guérir les causes de ces pathologies.

Le second niveau présenté par Arnstein, celui de la coopération symbolique (tokenism), comprend trois degrés. Vient tout d’abord celui de l’**information**, qui vient poser les bases de la participation des habitants, mais qui par son fonctionnement “en sens unique”, sans possible retour (feed back) de ces derniers, est de loin insuffisant pour constituer une participation effective. Vient ensuite le degré de la **consultation**, qui intègre le recueil des attentes et des propositions des habitants, mais sans aucune garantie que ces éléments soient pris en compte dans le processus. Ce degré est alors davantage perçu comme un rituel sans conséquences dans la plupart des cas. Le troisième degré de la coopération symbolique

[48] Jacques Donzelot, Renaud Epstein, Démocratie et participation : l’exemple de la rénovation urbaine, publié dans Esprit (dossier “forces et faiblesses de la participation”), n°326, 2006, pp. 5-34.

est celui de la **réassurance** (placation), dans lequel on va jusqu'à inviter les habitants pour donner leur avis et émettre des propositions et si la prise en compte de ces éléments sera plus importante que dans le cas de la consultation, les décideurs resteront les seuls maîtres quant à l'évaluation de la légitimité ou de la pertinence des éléments provenant des habitants. Et si la participation y reste symbolique, c'est néanmoins à ce niveau que les habitants commencent tout juste à disposer d'une forme d'influence sur les décisions finales.

Enfin, le pouvoir effectif des citoyens, troisième et ultime niveau de l'échelle d'Arnstein, comprend lui aussi trois degrés distincts de participation des habitants. Le sixième barreau de l'échelle est ainsi occupé par le **partenariat**, qui se concrétise par un processus de négociation entre citoyens et détenteurs du pouvoir, afin de le redistribuer, puis de former des structures (telles que des comités associant les habitants) responsables des prises de décisions et des modalités de mise en oeuvre de ces dernières. Le degré supérieur, celui la **délégation du pouvoir**, va un peu plus loin que le précédent, puisque les citoyens occupent une position majoritaire dans la démarche, peuvent même disposer d'un droit de véto, et possèdent donc une réelle autorité ainsi qu'une responsabilité relatives au programme retenu et mis en oeuvre. Le troisième et dernier degré du **pouvoir effectif des citoyens**, prenant la dénomination de contrôle citoyen, est celui dans lequel l'ensemble des étapes et tâches du programme (conception, planification, gestion, suivi, évaluation) relèvent directement des citoyens, sans quelconque intermédiaire entre ces derniers ainsi que les autorités ou les financeurs.

En France, d'autres classifications limitent à 4 ou 5 les niveaux de la participation, répartis de la manière suivante[49] :

- information : le pouvoir politique communique, soit en organisant des réunions publiques, soit par l'intermédiaire des médias, pour informer les habitants d'une situation, d'une analyse et des partis pris sur un dossier spécifique. Il s'agit du niveau minimum (les notions de manipulation ou de thérapie ne figurent pas dans ces classifications)
- consultation : démarche permettant de recueillir des avis, ou d'entendre certains besoins sur un projet, ou par exemple sur le fonctionnement d'un service ou d'un équipement. Elle peut viser des collectifs informels (les habitants dans leur ensemble), ou organisés (associations, forces vives), et peut prendre différentes formes. Et si les autorités ne sont pas tenus d'utiliser les éléments recueillis au cours de la démarche, cela marque au moins déjà une volonté de recueillir le point de vue des habitants (reste ensuite à savoir dans quel objectif)
- concertation : ce niveau permet l'intervention de non-décideurs, tout au long de la formalisation d'un projet, et ce dans différents types de structures. On reconnaît dans le cadre de la concertation le pouvoir d'expertise des habitants, et on leur confère déjà un niveau d'engagement élevé
- implication (pouvant être décliné en deux niveaux : co-production / co-décision) : les habitants (ou une partie d'entre eux) participent directement à la prise de décision et / ou au portage de l'action. Ce niveau repose notamment sur la mise en oeuvre de projets dans différentes structures (associations, ateliers, commissions, comités...), ainsi que des dispositifs de délégation de services publics.

[49] Guy Poquet, op. cit.

Une fois passés en revue les différents niveaux de la participation, il convient de s'intéresser aux différents dispositifs dans lesquels sont amenés à prendre forme les processus participatifs. Dans le cadre du cours dispensé par Madame Gaëlle Watel à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, sur la Formation Démarche participative, quatre dispositifs distincts sont identifiés, à savoir :

- dispositif de projet
- dispositif thématique
- dispositif territorial
- dispositif d'acteurs

On peut ensuite formaliser un tableau récapitulatif pour ces quatre dispositifs, présentant leurs caractéristiques, les contextes dans lesquels ils peuvent être mis en oeuvre, les niveaux de participation pour lesquels ils sont adaptés ainsi que les outils mobilisables, comme exposé ci-dessous.

Dispositifs	Caractéristiques	Contexte	Niveaux	Outils possibles
Dispositif de projet	Dispositif conjoncturel, limité au temps du projet et aux questions associées	Projet d'aménagmeent, de construction, de montage d'un évènement…	Concertation, Coproduction, parfois Consultation	Réunions publiques, Ateliers de travail
Dispositif thématique	Dispositif permanent (généralement le temps d'un mandat), dédié à la thématique du dispositif, et réunissant les acteurs de territoire identifiés	Travail sur les orientations politiques d'un thème spécifique	Concertation, Coproduction, parfois Consultation	Comité consultatif, Commission extra-municipale, Ateliers ou groupes de travail, Forum
Dispositif territorial	Dispositif permanent (généralement le temps d'un mandat), dédié au territoire défini, et réunissant les acteurs de territoire identifiés	Travail sur un projet ponctuel et sectoriel, mobilisation des acteurs sur animation et dynamique de territoire, participation à une étude sur le territoire	Concertation, Coproduction, parfois Consultation	Conseil de quartier, Réunion de quartier, Diagnostic en marchant, balades urbaines
Dispositif d'acteurs	Dispositif permanent (généralement le temps d'un mandat), réunissant des acteurs spécifiques. La transversalité réside dans les thèmes abordés et non dans les acteurs choisis contrairement aux autres dispositifs	Construction d'un réseau local, rassemblement "communautaire" autour d'un projet spécifique (jeunes, femmes, immigrés, aînés…)	Concertation, Coproduction, parfois Consultation	Conseil Municipal Jeunes, Conseil des Aînés Caucus

Figure 2 : Tableau récapitulatif des dispositifs participatifs (source: cours de Gaëlle Watel)

3. Les jalons réglementaires et législatifs de la participation

<u>Les années 1970 - 1980, où les prémices de l'institutionnalisation de la participation des habitants</u>

L'introduction de la directive du 14 mai 1976, relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques résume bien la prise de conscience de la classe politique quant à la nécessité d'associer les habitants dans le cadre d'opérations d'urbanisme ou en lien avec l'environnement :

> *Au cours des dernières années, l'intérêt porté par le public pour tout ce qui concerne l'aménagement du cadre de vie et la protection de l'environnement, s'est considérablement développé. L'administration doit prendre conscience de cette évolution, et attacher une plus grande importance à l'information du public. Elle doit désormais consacrer davantage son attention et ses moyens à cette tâche. Il s'agit d'une orientation essentielle adoptée par le Gouvernement pour accroître effectivement la participation des Français à l'aménagement du cadre de vie*

On peut donc voir que l'institutionnalisation de la participation débute par "le bas de l'échelle", qu'est l'information. La loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes et à la protection de l'environnement viendra compléter et repréciser la directive de 1976.

On peut également citer l'article L300-2 du code de l'urbanisme, issu de la loi du 18 juillet 1985, relative à la concertation préalable aux opérations d'aménagements :

Le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées avant :

- *a) Toute modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une urbanisation future ;*
- *b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;*
- *c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. [...]. A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.*

Les années 1990 et 2000, une montée en puissance de la participation ?

Si l'article 4 de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 reprend les articles du code de l'urbanisme de 1985 pour rappeler l'importance de l'organisation d'une concertation préalable dans le cas d'actions ou d'opérations susceptibles de modifier le cadre de vie des habitants, la loi du 06 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite loi Joxe, inscrite à l'article L2141-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), énonce les éléments suivant :

Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs.

La loi du 04 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire énonce quant à elle que la politique nationale d'aménagement et de développement, développée localement, doit associer les habitants, à son élaboration, à sa mise en oeuvre et à son évaluation.
De même, la circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 réaffirme la priorité donnée à la participation des habitants et l'incite à franchir une nouvelle étape, en les associant "à l'élaboration, à la mise en oeuvre, et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville". La circulaire précise ensuite :

A cet effet, devront être fortement soutenues, dès 1999, les initiatives visant à favoriser l'exercice de la citoyenneté, à faire participer les usagers au fonctionnement des services publics, les procédures de gestion participative, les actions visant à favoriser la prise de parole et l'expression collective des habitants.

La circulaire du 6 janvier 1999 relative à la mise en oeuvre des décisions du comité interministériel des villes du 30 juin 1998 sur les services publics dans la géographie d'intervention de la politique de la ville énonce les modalités de consultation des habitants et des acteurs locaux :

Les modalités de consultation que vous choisirez devront permettre d'associer les habitants des quartiers en difficulté à l'élaboration des diagnostics. Cette consultation permettra au moins de recueillir l'avis des associations de quartiers, des associations d'usagers ou de parents d'élèves. [...]. Vous veillerez à multiplier les lieux de débats et à y associer les différents acteurs locaux, institutions, collectivités locales, partenaires sociaux et usagers de services publics, notamment dans le cadre des commissions locales de concertation de la politique de la ville.

Il convient ensuite de mentionner la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, qui généralise l'obligation d'organisation d'une concertation avant l'élaboration ou la modification d'un Schéma de COhérence Territoriale (SCOT) et d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU). Mais la principale évolution législative de ce début de troisième millénaire réside dans la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de quartier, par laquelle on a créé les conseils de quartier, tout en renforçant la commission nationale du débat public (CNDP, créée en 1995 dans le cadre de la loi Barnier du février), notamment en élargissant les champs du débat public.

Ainsi, on peut voir qu'au fil des années, les autorités ont cherché à accompagner et à répondre l'évolution des demandes et des besoins de la société civile, en procédant à différentes évolutions législatives et réglementaires, dans l'objectif de garantir un cadre à la participation des citoyens / habitants / usagers. Néanmoins, une des impressions qui peut ressortir de ce recensement est que bien souvent, les orientations et les ambitions étaient proches, voire similaires, sans réelle impression que les pratiques et la dynamique démocratique aient réellement évolué dans l'ensemble. A partir de ce constat, il est intéressant de se tourner vers nos voisins, en Europe ou à l'international, et d'y analyser les expériences en termes de participation citoyenne.

B. Les enseignements des expériences à l'international

Près de 40 ans d'échecs ou de réussites en demi-teinte (les succès sont trop malheureusement trop peu nombreux) quant aux dispositifs mis en oeuvre dans le cadre de la politique de la ville amènent

décideurs et professionnels à réinterroger leurs modes d'intervention dans les quartiers populaires. Et si cinq présidents de la république, plusieurs gouvernements et décideurs politiques locaux ne sont pas parvenus à trouver "la" ou "les" solutions au sein du territoire français, il convient de s'intéresser à ce qui a pu être entrepris en dehors de l'hexagone.

1. Un concept et une méthode en vogue : empowerment et community organizing

Naissance et présentation du concept d'empowerment

Voilà un mot, un concept très en vogue depuis quelques années, utilisé à de multiples reprises depuis les années 1970 dans les pays anglo-saxons dans divers champs d'études et d'actions. Ce concept fait preuve d'un tel engouement au sein des pays anglophones qu'on a par exemple vu publier un livre sur le self-empowerment des chiens aux États-Unis[50].

Historiquement, la notion d'empowerment provient des États-Unis, et sa première utilisation semble remonter au début du XXème siècle dans le cadre d'un mouvement militant pour la reconnaissance du droit des femmes. On le retrouvera utilisé dans les méthodes développées par Saul Alinsky dans les années 1930 (nous reviendrons sur Saul Alinsky par la suite), puis dans les années dans le cadre de mouvements pour les droits civiques ou de développement communautaire[51].

La politique de la ville n'a évidemment pas fait exception à la règle, et il existe également une littérature abondante sur le sujet, avec un succès important en France depuis quelques années.

Littéralement, on pourrait traduire la notion d'"empowerment" "renforcer ou acquérir du pouvoir", et on retrouve de multiples tentatives de traduction en français, telles que "capacitation" (terme provenant du Québec), "autonomisation", "responsabilisation", "émancipation", "empouvoir"[52], ou plus récemment comme "pouvoir d'agir" (aussi le nom d'un collectif créé en 2010), avec comme limite le fait que cette expression n'est pas en mesure de restituer totalement la dualité du concept, compris comme un processus mais également comme résultat. Pour pallier à ce manque, Yann Le Bossé, psychosociologue à l'Université Laval au Québec (à qui l'on doit cette expression), propose de parler de "développement du pouvoir d'agir"[53]. Néanmoins, beaucoup s'accordent sur le fait que cette notion est intraduisible dans la langue française.

Marie-Hélène Bacqué, sociologue, urbaniste, et spécialiste de l'empowerment, définit ce concept comme le "processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper".

Selon Bernard Jouve, directeur de recherche au laboratoire RIVES de l'École Nationale des Travaux Publics de l'État, l'empowerment "vise à modifier l'asymétrie classique des relations entre la société civile

[50] Anne-Emmanuelle Calvès, « *Empowerment » : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement*, Revue Tiers Monde 2009/4 (n°200), p.735-749.

[51] https://fr.wikipedia.org/wiki/Empowerment

[52] https://fr.wikipedia.org/wiki/Empowerment

[53] Thomas Kirszbaum, *Vers un empowerment à la française ? - A propos du rapport Bacqué-Mechmache*, la vie des idées.fr

- et principalement les groupes sociaux défavorisés - et les pouvoirs publics. Il s'agit de renforcer, par le biais de transferts de ressources, de moyens d'action, d'expertise, les capacités d'organisation d'acteurs issus de la société civile ; pour dire autrement, de transférer du pouvoir."

De l'autre côté de l'Atlantique, Paulo Freire, un pédagogue brésilien, définit en 1974 l'empowerment, et sa traduction brésilienne, la "conscientisation", comme un "processus qui permet aux opprimés de prendre conscience de leurs problèmes, de leur condition personnelle, tout en leur offrant "les instruments qui leur permettront des choix" et feront "qu'ils se politiseront eux-mêmes"[54]

De même, Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, dans leur ouvrage, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, présentent 3 types d'approches relatives à cette notion :

- une approche radicale : l'empowerment comme un processus d'émancipation qui conduit à la transformation de la société. Une approche notamment utilisée par différents mouvements féministes
- une approche sociale-libérale : à la manière des expériences qui ont pu être menées par Bill Clinton ou Tony Blair, dans lesquelles on retrouve l'idée d'un développement de la démocratie, visant à aplanir le terrain des inégalités, mais sans modifier radicalement ni structurellement la société
- une approche néo-libérale : qui repose sur l'intégration de valeurs marchandes et de la concurrence, et dans laquelle les individus trouvent les capacités pour s'en sortir par eux-mêmes.

Saul Alinsky et Barack Obama, deux grands noms du community organizing

La notion de community organizing, de la même manière que l'empowerment, fait l'objet d'un fort engouement en France depuis plusieurs années, mais est utilisée trop souvent de façon floue ou imprécise. Pour Julien Talpin, chargé de recherches au Centre d'Etudes et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales (CERAPS), le community organizing "est avant tout un ensemble de pratiques militantes spécifiques, un répertoire d'action et un style organisationnel, qui le rendent particulièrement efficace pour mobiliser les habitants des quartiers paupérisés"[55].

Ainsi, ce courant incarne en quelques sortes la frange radicale de l'empowerment, et on doit naissance, à un homme, Saul Alinsky, activiste et militant états-unien, dans les années 1930.

Alinsky, qui a étudié tour à tour la sociologie, puis la criminologie (réalisation d'une thèse sur les gangs urbains de Chicago), en était arrivé à la conclusion que les mauvaises conditions de vie, les discriminations, et plus généralement le système capitaliste étaient déterminantes pour la criminalité. Et au fil du temps, il a imaginé une stratégie, visant à aider les opprimés à s'organiser, et à mettre en place des luttes radicales et efficaces, par la création de la fonction d'organizer, des "animateurs politiques" chargés de l'organisation populaire dans les quartiers défavorisés de Chicago. C'est ensuite grâce à un important travail de terrain qu'Alinsky a pu multiplier des succès de mobilisation et d'organisation populaires, en encourageant fortement les "propositions d'actions directes non violentes et ludiques". Il sillonnera les

[54] Hélène Balazard, *L'engagement de "citoyens ordinaires" dans London Citizens, entre construction de relations et participation politique*. Premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative organisées par le GIS Participation du public, décision, démocratie participative. ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009

[55] Julien Talpin, *Mobiliser les quartiers populaires - Vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France*, Laviedesidées.fr

Etats-Unis pendant plus de trente ans, pour trouver et former des organizers ainsi que pour diffuser sa méthode, et ce pour différentes communautés (ouvriers, saisonniers mexicains et populations noires entre autres). Il publiera en 1971, Rules for radicals, un méthode destinée aux jeunes révolutionnaires, avec comme objectif d'accompagner l'émergence d'organisations populaires et de luttes, au bénéfice des populations opprimées et contre le système capitaliste, indépendantes des pouvoirs publics[56].

Après sa mort en 1972, ses idées et pratiques seront reprises, mais peu visibles, voire qualifiées de désuètes. Il faudra attendre l'élection de Barack Obama, en 2008, et la large valorisation de son expérience de community organizer tout au long de sa campagne pour donner un souffle nouveau à cet ensemble de pratiques, et marquer le point de départ de l'engouement français[57].

Il apparaît alors important, toujours d'après Julien Talpin, de distinguer le community organizing du développement communautaire, le second incarnant pour le premier le "versant néo-libéral de l'empowerment". Le développement communautaire prend par exemple la forme des Community Development Corporations, structures créees sous l'administration Johnson dans les années 1960, et qui reçoivent des fonds fédéraux dans l'objectif de prendre en charge la rénovation du patrimoine immobilier ou le développement économique des quartiers défavorisés. En ce sens, une des grandes différences séparant le community organizing développement communautaire tient dans l'autonomie du premier, notamment par ses modes de financement, issus de cotisations ou de contributions de fondations. De même, si le développement communautaire se veut davantage consensuelle (mettre tout le monde autour de la table pour trouver une solution), le community organizing ne rejoint la table des négociations qu'après avoir instauré un rapport de forces par des actions collectives et autogérées, faisant valoir le nombre par rapport à l'argent et au pouvoir pour se faire reconnaître et entendre[58].

Enfin, le community organizing se distingue également des courants d'advocacy (qui cherchent à parler au nom des habitants, tels des avocats), car un des principes du community organizing est "qu'il ne faut pas faire pour les gens ce qu'ils peuvent faire eux-mêmes".

On l'aura alors compris, le community organizing, implique un important travail, à la fois de recrutement des habitants pour les fédérer, mais également de formation. La mobilisation des habitants peut se réaliser soit dans la tradition alinskienne, c'est à dire en rassemblant des collectifs (notamment des églises, des écoles, des syndicats, associations et autres) dans le cadre de campagnes spécifiques et partagées par les collectifs, soit dans la tradition parfois qualifiée de post-alinskienne, pour mobiliser les personnes n'appartenant pas à aucun collectif particulier, et qui demande donc un travail organisationnel bien plus important que dans la première approche[59].

---

[56] Les renseignements généreux, La méthode Alinsky - Synthèse du livre "Rules for radicals" de Saul Alinsky, un manuel pour les révolutionnaires "made in USA", La traverse, numéro 1 pp 24-33

[57] Julien Talpin, op. cit.

[58] Julien Talpin, op. cit.

[59] Julien Talpin, op. cit.

2. Des exemples de développement du “pouvoir d’agir” des habitants

Le programme “Ville sociale” en Allemagne

Le programme SozialeStadt (ville sociale), un programme mis en place suites aux expérimentations menées dans les années 1990 de rénovation urbaine, die Sannierung (qu’on traduirait littéralement en français par “assainir’, a été lancé nationalement en 1999 et pour une durée de 11 ans dans plus de 600 quartiers, pour lutter contre le décrochage de ces quartiers, sur la base de différents critères sociodémographiques[60].

Il est important, pour comprendre ce programme de rappeler tout d’abord le fonctionnement fédéral de l’Allemagne, qui confère une autonomie généralement plus importante aux collectivités, ainsi que qu’une vision différente du métier de “chef de projet”, car dans ce programme, les équipes intervenant sur le terrain, les Quartiersmanagement, sont choisies suite à une sélection dans le cadre d’un appel à projet européen. Le rôle d’un chef de projet puise dans les méthodes et le métier d’un community organizer, comme expliqué précédemment. Ces équipes font ainsi de la mise en réseau le coeur de leur métier[61].

Dans ce cadre, et au vu du fort développement de différentes formes de contre-pouvoirs en Allemagne suite à l’expérience du totalitarisme, la participation des habitants observée dans le cadre de ce programme semble vraiment marquée par la volonté de faire “avec” les habitants plutôt que “pour” ces derniers. Et si la participation sous toutes ses formes est encouragée (la langue allemande dispose d’ailleurs d’un vocabulaire permettant de différencier ces différentes formes), les habitants sont reconnus en tant qu’experts, mais surtout en tant que citoyens, avec l’ambition qu’ils deviennent des ressources pour la communauté du quartier. Dans ce cadre, les citoyens sont formés (tâches administratives, expression en public...), et on reconnaît les compétences acquises par ces derniers, qui pourront ensuite venir en aide aux autres citoyens du quartier. Ainsi, la participation implique la transmission, la réciprocité et la dimension collective, et ce dans un processus inscrit sur le temps long, et qui intervient de manière globale sur la vie quotidienne des habitants. Il est alors primordial d’instaurer une véritable relation de confiance entre habitants et autorités, tout en reconnaissant, en encourageant et en valorisant l’engagement des citoyens[62].

Citizens UK et London Citizens, l’exemple britannique

Citizens UK est une organisation citoyenne britannique , se présentant comme “la maison du community organizing au Royaume-Uni. Cette organisation se veut être un contre-pouvoir aux autorités (car totalement indépendante du gouvernement et des municipalités), et fédère différentes structures, constituant des émanations locales dans différentes villes du pays.

La capitale, Londres, est ainsi prise en charge par London Citizens, avec des équipes réparties

[60] Rénovation douce et ville sociale en Allemagne, des enseignements pour la politique de la ville en France, Note de capitalisation des visites à Berlin et à Freiburg réalisée par l’Observatoire Régional d’Intégration à la Ville (ORIV) - Ocotbre 2013

[61] ORIV, op. cit.

[62] ORIV, op. cit.

sur différents secteurs de la ville. London Citizens regroupe près de 150 institutions, telles que des congrégations religieuses, des universités, des écoles, des associations, des syndicats... représentant la "société civile"[63]. Elle est financée à hauteur de 20 % par les cotisations de ses membres, et le reste par des fonds caritatifs.

Reprenant les idées et les méthodes du community organizing de Saul Alinsky, ainsi que del'Industrial Areas Foundation (community organisation fondée par Saul Alinsky) moderne, London Citizens se donne comme objectif d'organiser et de renforcer les différentes communautés de la ville pour qu'elles oeuvrent ensemble dans un idéal de justice sociale. Une vingtaine d'employés, les organisers, travaillent donc à temps plein, plus dans le cadre d'une stratégie de mobilisation que dans une "véritable ingénierie de la prise de décision par le peuple"[64].

Au sein de l'organisation, la coexistence de deux types d'intérêts, les intérêts personnels directs (tirer profit de telle ou telle campagne ou action) et les intérêts indirects (une forme d'intérêt personnel mais qui se traduit par un dévouement envers l'autre, les autres), est vue comme fédératrice, les personnes ayant un intérêt direct permettant d'inspirer les autres. Et si ce sont les valeurs des religions abrahamiques qui sont le plus mises en avant (amour, paix, égalité, justice), l'organisation a pour but de représenter l'ensemble de la ville de Londres, et les organisers s'attellent à mobiliser de nouvelles communautés ethniques et religieuses[65].

La "construction de relations" apparaît comme un thème central au sein de London citizens, et constitue "le processus central des stratégies de mobilisation des organisations. En effet, par l'intermédiaire des one to one's (des entretiens en face), les organisers, par la construction d'une relation privilégiée basée sur l'écoute et la confiance, vont tenter de recruter des good people, qui s'investiront pour l'organisation ainsi que dans leur institution d'origine. Parmi ces good people, certains deviendront des leaders (des intermédiaires entre le bureau de Londonc Citizens et leurs institutions d'appartenance), chargés de lancer et de mener des campagnes. C'est donc "une stratégie de mobilisation en cascade où les leaders décuplent le travail des organisers". Dans ce cadre, la "construction de relations" constitue à la fois un moyen de mobilisation, mais également de fidélisation au mouvement et à l'organisation, et de plus, cela permet de lutter contre "le Marché et le Gouvernement" à armes égales, par la construction et le développement d'un réseau.

De même, une importance toute particulière est accordée à la reconnaissance de tous les individus, et notamment les plus marginalisés, pour tâcher de les mobiliser et de les intégrer à l'organisation. Pour toutes ces communautés aux intérêts, origines, classes sociales, cultures et niveaux de formation divers (entre autres), l'objectif est de créer "un espace dans lequel les différentes traditions trouvent ce qu'elles ont en commun et non ce qui les divisent", à la recherche d'un consensus entre tous les individus. En ce sens, les organisers construisent quotidiennement "un bien commun".

En 2014, ce sont environ 15 000 personnes qui ont pris part à des actions de Citizens UK, sur l'ensemble du Royaume-Uni, militant pour des sujets tels que le niveau du salaire minimum à Londres, la régularisation de populations immigrées, et plus généralement dans différentes campagnes visant à améliorer les conditions de vie dans les différentes villes et quartiers. On peut donc se réjouir d'une telle

[63] Hélène Balazard, op. cit.
[64] Hélène Balazard, op. cit.
[65] Hélène Balazard, op. cit.

dynamique, qui a priori n'est pas prête de s'essouffler.

3. Un autre dispositif : les budgets participatifs

Un budget participatif suit un double objectif. Tout d'abord, il ambitionne de recueillir des éléments sur les besoins et les attentes prioritaires des habitants, afin de mettre en place les solutions pertinentes et adéquates, le tout en utilisant les moyens financiers disponible. Jusque là, peu de différences avec les formes de participation "classiques" contemporaines, et ce même en France. Mais le budget participatif va plus loin, car il permet aux habitants de se voir confier la responsabilité de déterminer l'affectation du budget alloué dans le cadre dispositif, de même qu'un rôle de suivi et de contrôle des actions et des affectations réalisées.

Si on doit la naissance du budget participatif à la municipalité brésilienne de Porto Alegre en 1989, ce dispositif s'est rapidement essaimé à travers le monde entier, dans des contextes variés et sous diverses formes. Dans ce cadre, une étude transnationale a été menée sur les budgets participatifs dans le monde, pour être publiée en décembre 2014. Les auteurs de cette étude commencent par fournir deux caractéristiques générales du budget participatif :

Premièrement, à l'instar des conseils de quartiers ou d'autres dispositifs de participation citoyenne traditionnelle (qui réunissent des gens d'un quartier ou d'un secteur défini), le budget participatif permet une communication "horizontale" des habitants, et donc une vision, des réflexions, qui dépassent la simple échelle d'un quartier

Ensuite, et à la base, les budgets participatifs offrent la possibilité à tous les citoyens "de participer à la définition et/ou à l'allocation de fonds publics".

Mais ces deux caractéristiques ne suffisent pas selon eux pour définir précisément ce qu'est un budget participatif, tout particulièrement en raison du fait que de multiples expérimentations se revendiquant des budgets participatifs ont été observées à l'échelle du globe, parfois à tord. Les auteurs ajoutent donc cinq critères permettant d'identifier, à leurs yeux, un réel budget participatif :

- il implique la discussion des dispositifs financiers ou budgétaires. Toutefois, le processus participatif concerne la plupart du temps la façon dont un budget limité doit être alloué
- l'échelle d'un seul quartier n'est pas suffisante pour un budget participatif. Il doit impliquer soit l'échelle de la ville, soit celle d'un autre secteur décentralisé, comportant sa propre assemblée élue et ses propres compétences administratives et budgétaires
- il doit être pérenne dans le temps, et donc se répéter d'année en année, pour ne pas constituer un événement unique et ponctuel
- il doit reposer sur n'importe quelle forme de délibération publique, dans le cadre de temps spécifiques (types forums / rencontres...), et ce même si la délibération dans le cadre d'un budget participatif n'aboutit pas obligatoirement sur une prise de décision
- il repose sur un minimum de transparence, et des comptes doivent être rendus par les différents protagonistes. Les organisateurs ont par exemple comme tâche d'informer les participants sur la mise en oeuvre des propositions, par l'intermédiaire de réunions, ou de documents de communication

On comprend, vu le foisonnement de projets à travers le monde se réclamant des budgets participatifs, l'énoncé de ces différents critères par les auteurs, ce qui leur permet d'y voir plus clair dans leur typologie et leur classification. Néanmoins, plusieurs conseils de quartier, ou autres offres de participation institutionnelle, agissant sur des secteurs limités et définis, ont pu mettre en place des budgets participatifs, avec le plus souvent comme résultat un investissement plus important des populations.

On conclura sur le budget participatif en énonçant que ce dispositif a le mérite d'offrir un large panel de possibilités d'innovations dans la prise de décisions, et que bien souvent, il permet de produire in fine des projets mieux acceptés et davantage pérennes, tout en renforçant la citoyenneté des habitants participant au processus.

C. Retours d'expérience au lendemain du PNRU et à la veille du NPNRU

1. La participation dans le cadre du PNRU

Si dans le cadre le lancement du PNRU, la participation des habitants était obligatoire, on peut reprocher à la loi de n'avoir pas précisément défini les modalités de cette participation, laissant libre les porteurs de projets (les municipalités) de la mise en oeuvre de la participation dans le cadre des projets, tant sur les niveaux de participation que sur les contenus et les processus. Partons d'un constat du sociologue Renaud Epstein, au sujet de la concertation :

> *Tout se passe en réalité comme si la concertation promue par l'ANRU et développée par les élus locaux et les bailleurs n'avait qu'un objectif : obtenir le consentement des habitants à une politique qui prétend améliorer leur situation, mais qui a été définie sans eux et qu'ils risqueraient de percevoir -parfois non sans raisons- comme tournée contre eux*[66].

En effet, dans bien des projets de rénovation urbaine (PRU), la participation des habitants s'est bien souvent limitée à des actions d'information, de consultation ou de concertation, avec des projets déjà pensés et décidés par les autorités, et dans lesquels les habitants n'avaient que très peu, voire pas du tout de prise sur les décisions. Néanmoins, on a pu observer dans certains quartiers des initiatives intéressantes et encourageantes en termes de participation, que ce soit à l'initiative des pouvoirs publics ou des habitants.

<u>Des exemples remarquables de participation et de mobilisation habitantes</u>

SI la participation dans le cadre du PNRU fait l'objet de nombreuses critiques, il est important de mentionner certains cas où les habitants ont eu une réelle implication sur les projets.

Commençons notre tour de France dans la ville de Poissy (une commune de l'ouest parisien), et plus

[66] Renaud Epstein, ANRU : Mission accomplie ? A quoi sert la rénovation urbaine ?, PUF, pp 43-97, 2012, La ville en débat

précisément dans le quartier de la Coudraie, qui a fait l'objet d'un PRU. Dans ce petit quartier dégradé, le projet du maire était simplement de le rayer de la carte, permettant la libération de foncier pour la construction d'un hôpital et d'un gigantesque centre commercial.

Mais les habitants restants (une grande part des logements étaient devenus vacants au vu des projets de l'époque) ne voyaient pas les choses du même oeil, et ont commencé à s'organiser, à étudier les dispositifs ANRU, et ont pu bénéficier de l'aide d'élus de l'opposition de gauche, de l'association du Droit Au Logement (DAL) ou encore d'étudiants en architecture de l'école de la Vilette afin de réfléchir sur un projet urbain pour le quartier. C'est ainsi qu'en 2008, après la victoire d'une coalition PS-Modem contre le maire sortant, que le projet est reparti à zéro mais cette fois-ci "avec" les habitants[67].

Les habitants de la Coudraie sont donc les précurseurs d'une nouvelle pratique, alors unique en France, puisque ces derniers ont été officiellement intégrés au comité de pilotage, en charge des orientations et des décisions sur le projet. La rénovation du quartier suit actuellement son cours, et si tout n'est pas réglé, les habitants auront au moins, par leur mobilisation, pu sauver leur quartier, auxquels ils sont attachés, et s'imposer comme un acteur à part entière dans la prise de décision et les orientations du PRU, dans ce qu'on pourrait appeler de la co-élaboration de projet.

Plus généralement, on a vu naître au cours du PNRU la "coordination anti-démolitions", composée aujourd'hui de différents collectifs d'habitants disséminés sur l'ensemble du territoire français. Cette émergence est révélatrice de projets de rénovation trop souvent perçus comme imposés aux populations par les autorités, sans un réel travail "main dans la main".

Sur le thème de l'empowerment, on peut mentionner dans l'hexagone la naissance et la croissance de l'Alliance citoyenne grenobloise. S'inspirant des méthodes et de la philosophie du community organizing, cette organisation, créée en 2010 par trois organisateurs formés à Londres (rappel au London Citizens), deviendra en 2012 l'Alliance citoyenne grenobloise, la première community organisation française. Différentes campagnes ont ainsi été menées, sur le niveau de charges dans les HLM, sur l'accueil des étrangers ou encore concernant les horaires de travail des femmes de ménage.

De la même manière que pour London Citizens, l'Alliance citoyenne grenobloise est indépendante de la municipalité, et son budget repose sur des dons, ainsi que des financements de partenaires privés (fondations, associations) mais également publics (avec des financements de la Région Rhône-Alpes).

En lien direct avec la politique de la ville, l'Alliance citoyenne grenobloise a débuté un travail au sein du quartier Teisseire, avec l'organisation de temps d'échanges, visant à connaître les différentes difficultés rencontrées par les habitats, mais aussi la mise en place d'un calendrier pour définir les actions à mettre en oeuvre, et enfin l'élection d'un comité d'organisation permettant d'assurer la coordination des actions menées par l'Alliance.

Les obstacles à la participation des habitants

L'ORIV, dans le cadre de ses travaux, a identifié trois freins majeurs à la participation des habitants. Ces freins sont "les dysfonctionnements des structures de participation, la dimension personnelle et la

[67] http://www.liberation.fr/evenements-libe/2012/12/06/a-poissy-la-coudraie-cite-rehabilitee_865689

non-reconnaissance sociale”[68].

Concernant les dysfonctionnements des structures de participation, il semble important de mentionner les lacunes dans les moyens d’information et de communication, qu’ils soient écrits ou oraux, et qui restent à diversifier. Si l’on attend la participation des habitants, ces derniers doivent être en mesure de savoir ce qu’il se fait, ce qui leur est proposé dans leur territoire de vie. Certains habitants habitués des dispositifs participatifs font également ressortir le ressenti d’une certaine ingratitude venant des structures dans lesquelles ont lieu la participation. Et pour ceux qui ne sont pas des habitués de la participation, les groupes déjà en place dans les instances peuvent constituer un barrage pour leur venue et leur intégration au dispositif et à la structure. Enfin, la mauvaise image du politique dessert également la participation. Certains habitants sont en effet découragés de la vie politique, ce qui se traduit dans la pratique du vote (une abstention qui augmente continuellement), et dans le fait qu’ils ont l’impression que leurs représentants ne remplissent pas leur fonction d’écoute[69].

La dimension personnelle peut être perçue comme un frein à la participation, mais parfois également comme un atout. Si l’individualisme observé dans nos sociétés contemporaines peut être un des facteurs explicatifs de la moindre participation, on observe que l’acte de participer répond à différents objectifs et intérêts, qu’il faut conjuguer avec des contraintes. Comme motivation pour participer, la défense d’un intérêt personnel, particulier ou matériel peut constituer un élément d’explication. De même, la recherche d’une place, d’un rôle dans la société, d’une forme d’équilibre personnel, et la volonté de placer l’intérêt général comme une priorité peuvent également être des clés de compréhension de l’implication des habitants. Le besoin de pouvoir est aussi parfois cité, ou implicitement déduit des entretiens avec les citoyens, pour motiver leur démarche. Mais du côté des contraintes qui viennent contrebalancer ces différentes motivations, le capital temps est un élément primordial. Tous les individus n’auront évidemment pas les mêmes obligations familiales, professionnelles, ou de mobilité, ce qui fera forcément varier le degré potentiel de participation. De la même manière, on peut bien comprendre que dans des situations économiquement ou socialement délicates, lorsque les inquiétudes et les problèmes font partie intégrante du quotidien, la participation ne constitue plus une priorité[70]. Et si comme le dit le proverbe repris dans la note de synthèse de l’ORIV “on ne naît pas bénévole”, la culture de chacun fait que l’intérêt et à l’attirance pour la participation et ses dispositifs varieront d’un individu à l’autre. Pour finir, le sentiment d’appartenance au quartier, au territoire de vie, semble ressortir des entretiens et avoir un certain impact sur l’implication des habitants, ce qui permet de faire ressortir l’importance de la construction d’une identité collective, d’une mémoire commune permettant une plus grande cohésion et une plus forte appropriation, à la fois du quartier, mais également des processus participatifs[71].

Le troisième obstacle, celui de la non-reconnaissance social, essentiel pour l’ORIV, s’explique par deux principaux éléments. D’une part, des individus d’un naturel timide, ou “non armés pour s’insérer dans un groupe”, seront freinés pour s’engager, de même que ceux qui n’ont pas confiance en eux, que ce soit par crainte de ne pas disposer des compétences linguistiques, intellectuelles, ou d’expression orale et/ou écrite. D’autre part, certains habitants familiarisés avec la participation remarquent bien

[68] Mobilisation de la parole des habitants et Rénovation urbaine, Dossier thématique, ORIV - Novembre 2011

[69] Comprendre les obstacles à la participation citoyenne - Contribution à une autre reconnaissance du citoyen, Note synthétique, ORIV, mars 2005

[70] Note synthétique, ORIV, op. cit.

[71] Note synthétique, ORIV, op. cit.

qu'ils sont écoutés, mais ils doutent très fortement d'être entendus. Cette nuance est primordiale, et rejoint la problématique générale contemporaine qui semble miner le système démocratique français. Il fat alors se donner les moyens de travailler vers une plus grande reconnaissance de l'individu, de ses capacités à s'exprimer, à exercer un rôle dans la vie de la communauté, et de lui donner la garantie que sa participation, son engagement auront d'une manière ou d'une autre une influence sur les décisions politiques qui seront finalement prises[72].

Nous ne reviendrons pas plus en détails sur la limite pointée précédemment par Renaud Epstein, qui va dans le sens de l'idée qui depuis les débuts de la politique, et dans le cadre des processus de décentralisation, les offres institutionnelles de participation ont toujours été "verrouillées" ou minutieusement contrôlées par les pouvoirs municipaux, telles des moyens de légitimation de l'action politique locale.

2. La participation dans le cadre du NPNRU

"Le PNRU 2 sera celui de la participation des habitants" , voici ce qu'on peut régulièrement lire dans des articles présentant le NPNRU. L'enjeu de la participation étant réaffirmé comme une priorité, le texte suivant figure par exemple dans un dossier de presse sur la participation des citoyens dans la politique de la ville

> *La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoit de franchir une nouvelle étape supplémentaire avec l'instauration d'une coconstruction de la politique de la ville "s'appuyant sur la mise en place de conseils citoyens" dans tous les contrats de ville (article 1er) et la mise en place d'une "maison de projet" pour chaque projet de renouvellement urbain (article 2). Ces nouveaux lieux de concertation et d'élaboration des politiques publiques ouverts aux habitants, aux associations et aux acteurs locaux seront les deux piliers d'une rénovation des pratiques démocratiques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.*

Alors des questions se posent, resterons nous dans le même type d'approches et de schémas participatifs que dans les précédents dispositifs de la politique de la ville ? Ou bien les choses vont elles réellement changer, donnant aux habitants la place qu'ils méritent dans les processus décisionnels ? Dans cette période charnière de préparation des Contrats de ville et du NPNRU, différents travaux ont été réalisés, visant à fournir des pistes d'actions et des préconisations aux décideurs, parmi lesquels le rapport Bacqué-Mechmache, ainsi que la méthode de co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques, de l'ONG ATD Quart-Monde.

<u>Le rapport Bacqué-Mechcmache</u>

On a pu voir précédemment le potentiel et l'intérêt du concept de l'empowerment dans des quartiers

[72] Note synthétique, ORIV, op. cit.

sensibles où la crise de la démocratie représentative se fait ressentir bien plus fortement qu'ailleurs, et où les autorités peinent à construire une action publique adaptée, efficace et pertinente quant à l'ensemble des problématiques et des besoins des habitants. Et les retours d'expérience, que ce soit aux États-Unis, en Angleterre, en Allemagne, voire dans différents pays en développement, ont peu à peu fait leur chemin jusqu'en France, où chercheurs, politiques ou encore professionnels se saisissent de plus en plus de ces questions et de ces nouveaux modes d'action et de gouvernance.

C'est donc dans ce cadre qu'en janvier 2013, l'ancien ministre délégué à la ville, François Lamy, a missionné Marie-Hélène Bacqué et Mohammed Mechmache, dirigeant de l'association AC le Feu (association née en 2005, après les émeutes des banlieues) et fervent militant pour la justice sociale dans les banlieues, dans l'objectif de travailler sur le thème de la participation citoyenne, propositions à l'appui, pour la "nouvelle" politique de la ville à mettre en place, notamment dans le cadre des Contrats de ville et du NPNRU.

Ce rapport, remis le 8 juillet 2013, à été réalisé et construit de manière collaborative, sur la base d'entretiens et d'échanges multiples avec différents types d'acteurs (associations, élus, professionnels, chercheurs), et une conférence de citoyens d'une durée de deux jours avait été organisée, toujours dans l'objectif de recueillir l'avis d'associations ou de collectifs de citoyens.

Ce travail mené vise en effet à aller au delà des dispositifs participatifs existants, à savoir majoritairement de la communication et la concertation, pour lancer une dynamique d'une transformation sociale. Il faut évidemment mobiliser la participation institutionnelle et tous ses outils existants, mais cela n'est pas suffisant, et il faut articuler ces dispositifs avec la participation d'interpellation (demandes et/ou propositions de citoyens) ainsi que la participation d'initiative (mise en oeuvre de réponses collectives, principe de solidarité...)[73]

La coformation par le croisement des savoirs et des pratiques

Dans le cadre de la loi sur la ville et la cohésion urbaine de février 2014, l'ONG ATD Quart-Monde propose une démarche d'accompagnement à la mise en oeuvre des conseils citoyens, dont la création est obligatoire au sein des Contrats de ville.

La co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques s'inscrit dans cette perspective et en constitue un des outils. Ce dispositif suit les principes éthiques et pédagogiques énoncés dans la charte du croisement des savoirs. Ce dispositif vise à une meilleure connaissance mutuelle entre élus, professionnels de la politique de la ville et personnes issues de milieux plus dévaforisés. Par ce biais, un autre objectif poursuivi consiste en l'amélioration des pratiques en lien avec la politique de la ville. Selon ATD Quart monde, "la co-production des savoirs conduit à développer des pistes de réflexions et d'actions novatrices, afin que tous accèdent aux droits de tous, par la mobilisation de tous."

Les habitants et dans notre cas des personnes issues de milieux plus pauvres, sont à nouveau reconnues pour leur expérience et pour leur connaissance de leur environnement, les rendant incontournables pour tout projet de lutte contre la pauvreté ou d'amélioration des conditions ou du cadre de vie. De plus, de telles démarches sont généralement garantes d'une plus grande cohésion sociale et de progrès démocratiques et citoyens.

[73] Marie-Hélène Bacqué, Mohammed Mechmache, op. cit.

III. Le cas strasbourgeois : de l'ensemble des Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville aux exemples des quartiers de Hautepierre et de Cronenbourg

A. Participation dans le cadre de l'élaboration des PRU de l'agglomération strasbourgeoise v

1. Les ZUS et les PRU de l'agglomération strasbourgeoise

Les ZUS de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS)

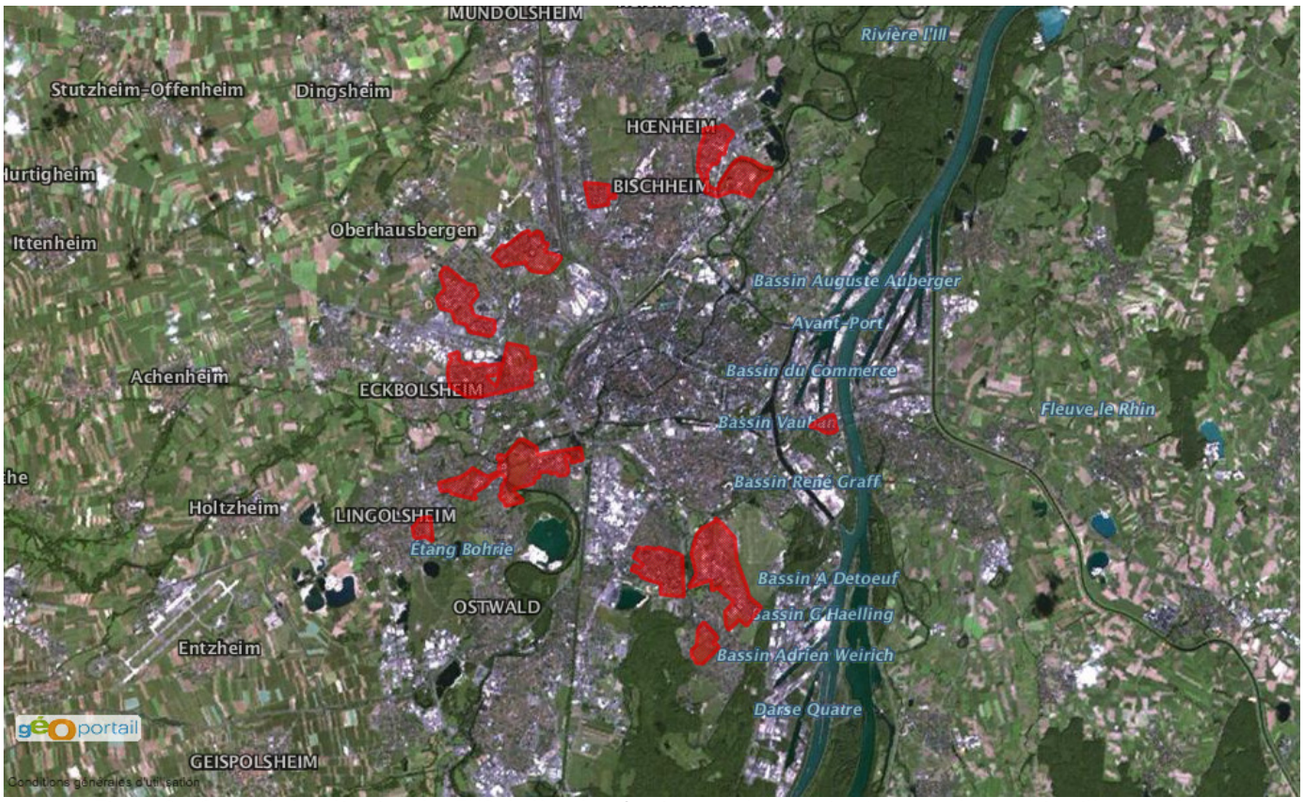


Figure 3 : Carte de localisation des ZUS de l'agglomération strasbourgeoise (source : http://sig.ville.gouv.fr/)

Au total, la CUS recensait 10 Zones Urbaines Sensibles. On notera d'ailleurs que toutes les ZUS du département du Bas-Rhin étaient situés au sein du territoire de la CUS, (rebaptisée depuis peu "Eurométropole"), et dont 8 "pour tout ou partie dans la seule ville de Strasbourg[74]. Parmi ces dix ZUS, deux étaient classées en Zone Franche Urbaine (ZFU), à savoir les quartiers du Neuhof et de Hautepierre

[74] Agence de Développement et d'Urbanisme de la région Strasbourgeoise (ADEUS), Observatoire des ZUS - Rapport annuel - Octobre 2011

En quelques chiffres tirés du rapport annuel de l'observatoire des ZUS[75], les ZUS représentaient en 2011 :

- 3 % de la superficie de l'unité urbaine
- 17 % des ménages
- 18 % de la population
- 44 % des ménages de 6 personnes et plus

Les PRU de la CUS

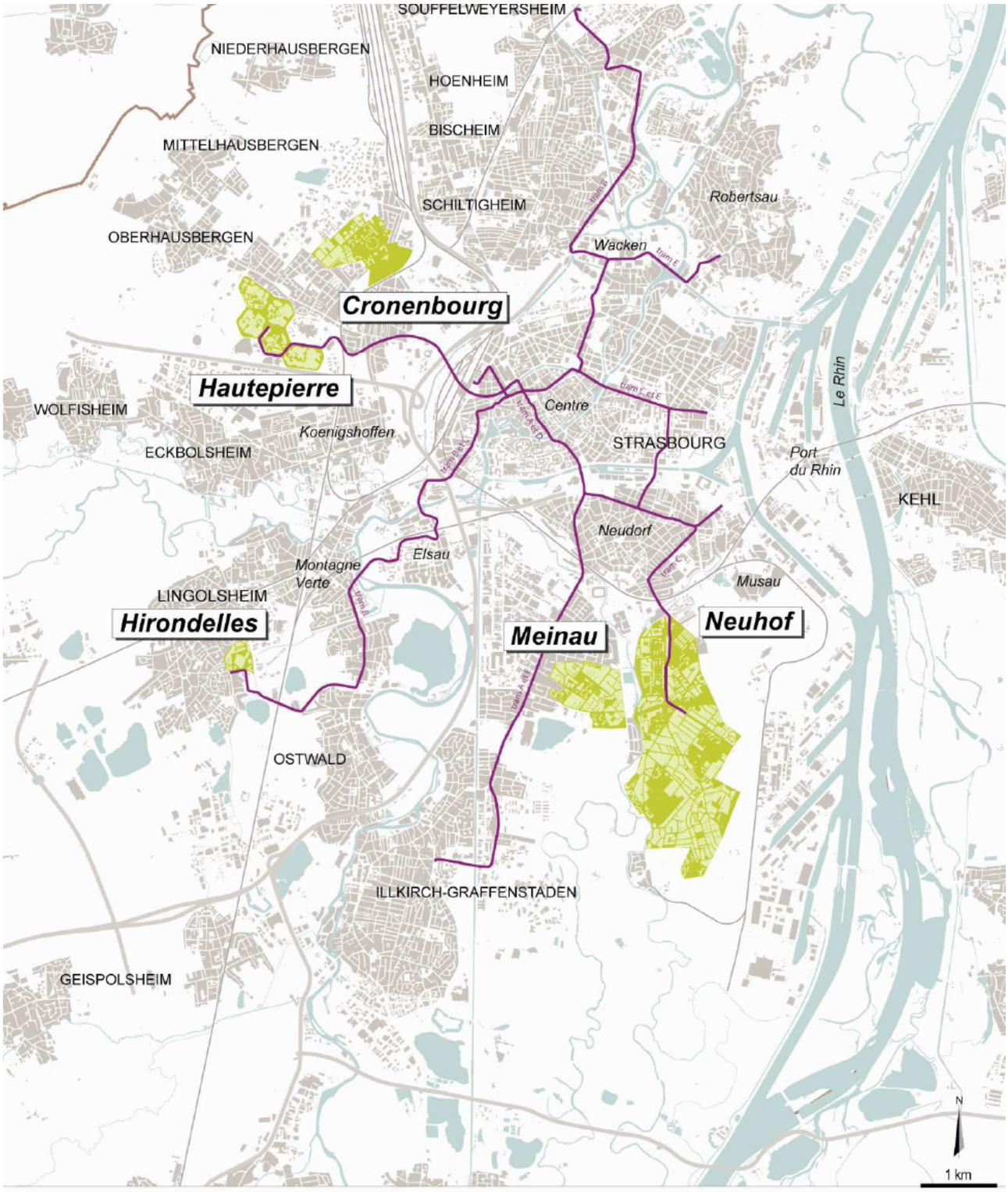


Figure 3 : Carte de localisation des PRU de l'agglomération strasbourgeoise (source :DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

[75] ADEUS, op. cit.

Parmi ces dix ZUS, cinq ont fait l'objet d'une intervention suite au lancement du PNRU. Ainsi, les quartiers du Neuhof, de la Meinau-Canardière, de Hautepierre et des Hirondelles (dans la commune de Lingolsheim, qui fait partie de l'Eurométropole) ont fait l'objet d'un PRU conventionné par l'ANRU, avec des dates de signature échelonnées dans le temps selon la maturation des différents projets. Aussi, la Cité Nucléaire, située dans le quartier de Cronenbourg met en oeuvre depuis 2008 un projet urbain d'ensemble, financé partiellement par l'ANRU au titre d'opérations dîtes « isolées ». Pour ces 5 territoires, on dénombre un total de 470 opérations programmées pour un montant de 772,1 millions d'euros d'investissements publics. C'est donc près de 45 000 habitants qui sont touchés par ces interventions. Dans le cadre du PNRU, l'Eurométropole (ex-communauté urbaine) a mis en place différentes équipes dédiées au pilotage et à la coordination de la mise en oeuvre des projets de rénovation urbaine des quartiers strasbourgeois (le cas de Lingolsheim étant différent), il s'agit des directions de projet de rénovation urbaine. Ces directions sont déconcentrées par rapport au centre administratif, et se localisent au sein des quartiers sur lesquels elles travaillent. Elles sont par ailleurs rattachées à la Direction de l'Urbanisme, de l'Aménagement et de l'Habitat (DUAH) de la Communauté Urbaine de Strasbourg. Parmi ces dix ZUS, cinq ont fait l'objet d'une intervention suite au lancement du PNRU. Ainsi, les quartiers du Neuhof, de la Meinau-Canardière, de Hautepierre et des Hirondelles (dans la commune de Lingolsheim, qui fait partie de l'Eurométropole) ont fait l'objet d'un PRU conventionné par l'ANRU, avec des dates de signature échelonnées dans le temps selon la maturation des différents projets. Aussi, la Cité Nucléaire, située dans le quartier de Cronenbourg met en oeuvre depuis 2008 un projet urbain d'ensemble, financé partiellement par l'ANRU au titre d'opérations dîtes « isolées ». Pour ces 5 territoires, on dénombre un total de 470 opérations programmées pour un montant de 772,1 millions d'euros d'investissements publics. C'est donc près de 45 000 habitants qui sont touchés par ces interventions. Dans le cadre du PNRU, l'Eurométropole (ex-communauté urbaine) a mis en place différentes équipes dédiées au pilotage et à la coordination de la mise en oeuvre des projets de rénovation urbaine des quartiers strasbourgeois (le cas de Lingolsheim étant différent), il s'agit des directions de projet de rénovation urbaine. Ces directions sont déconcentrées par rapport au centre administratif, et se localisent au sein des quartiers sur lesquels elles travaillent. Elles sont par ailleurs rattachées à la Direction de l'Urbanisme, de l'Aménagement et de l'Habitat (DUAH) de la Communauté Urbaine de Strasbourg.

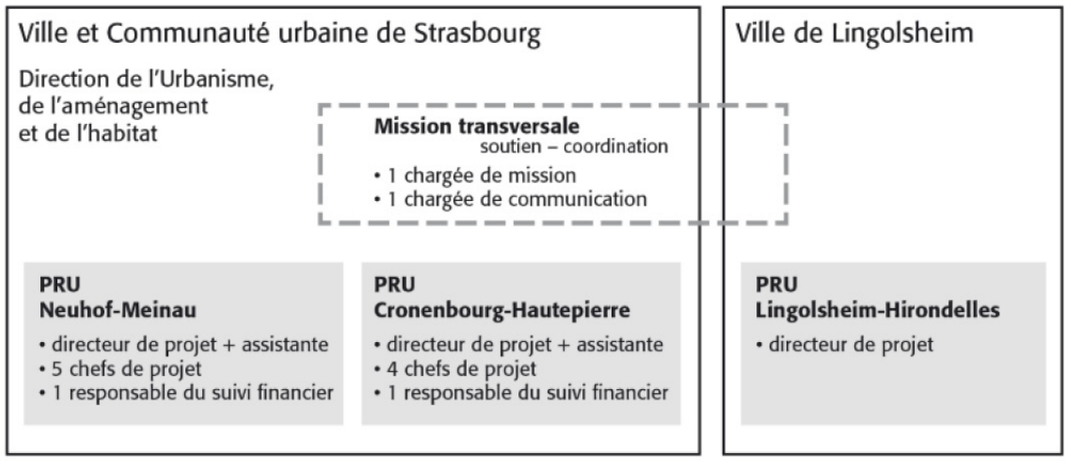


Figure 4 : Schéma d'organisation des PRU (source :DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

Les directions de PRU sont amenées dans le cadre des PRU à travailler en lien avec d'autres directions ou services, notamment les directions de proximité sur le territoire, qui se veulent le relais entre les habitants et les différents services de la collectivité, avec un rôle moteur pour le développement de la démocratie locale sur le territoire.

Le schéma ci-dessous a été réalisé récemment, car initialement, on comptait deux directions de projet pour les quartiers voisins du Neuhof et de la Meinau. Mais avec le temps et l'avancée des projets, il a été possible de regrouper ces deux PRU au sein d'une même direction, assurant le pilotage et le suivi de la mise en oeuvre des projets.

2. Présentation des PRU

La plus grande partie des informations de cette sous-partie proviennent d'une plaquette générique de présentation des PRU de l'agglomération strasbourgeoise réalisée au sein de la DUAH[76].

Le PRU du Neuhof

Le Neuhof, un quartier du sud-est de Strasbourg, s'organise le long d'un axe nord-sud long de 5 km, et constitue une mosaïque de quartiers, regroupés en deux grandes entités, à savoir :

- plusieurs cités de logements sociaux au nord, construites en 1950 et 1972
- un faubourg davantage "villageois" situé au sud

Dans les années 1980, le quartier du Neuhof était connu dans l'agglomération strasbourgeoise comme le quartier présentant les difficultés sociales et urbaines les plus importantes.

Dès lors, des investissements publics massifs ont bénéficié au quartier depuis l'an 2000, avec un GPV, puis à partir de l'année 2005 avec un projet de rénovation urbaine. La signature de la convention de rénovation urbaine du Neuhof s'est réalisée le 07 novembre 2005, et constitue le premier PRU de l'agglomération.

La particularité du projet urbain mis en oeuvre dans le cadre du PRU est qu'il se déploie sur l'ensemble du quartier, et pas sur le seul périmètre des grands ensembles (même si l'essentiel des interventions est ciblé sur les cités du nord du quartier). De même, le projet s'est articulé avec l'arrivée du tramway dans le quartier (pour une mise en service de l'extension en 2007), ainsi que nouvelles voies est-ouest améliorant sa desserte et contribuant à son désenclavement.

Ce projet, qui est le plus important de l'agglomération, s'est déployé autour de quatre grands objectifs :

- *insérer le quartier dans la dynamique de développement de l'agglomération à partir d'une nouvelle desserte en tramway et de nouvelles liaisons avec les quartiers voisins*
- *créer de nouvelles centralités à l'entrée nord et au carrefour Reuss autour du développement des équipements et des activités économiques et commerciales*

[76] *2004-2014, L'expérience des projets de rénovation urbaine*, DUAH, Ville et Eurométropole de Strasnourg, Janvier 2015

- *diversifier et améliorer l'habitat par le renouvellement du patrimoine de logements sociaux le plus dégradé et le développement d'une offre nouvelle de plus de 1 500 logements privés*
- *développer les équipements publics de proximité renforçant les services aux habitants et permettant de développer les initiatives associatives*[77]

1 entrée nord
2 carrefour Reuss
3 Cours de la Forêt
4 Ziegelwasser
5 Ballersdorf
6 Klebsau
7 tramway ligne C
8 dépôt bus-tram
9 aérodrome du Polygone
10 cité-jardin du Stockfeld

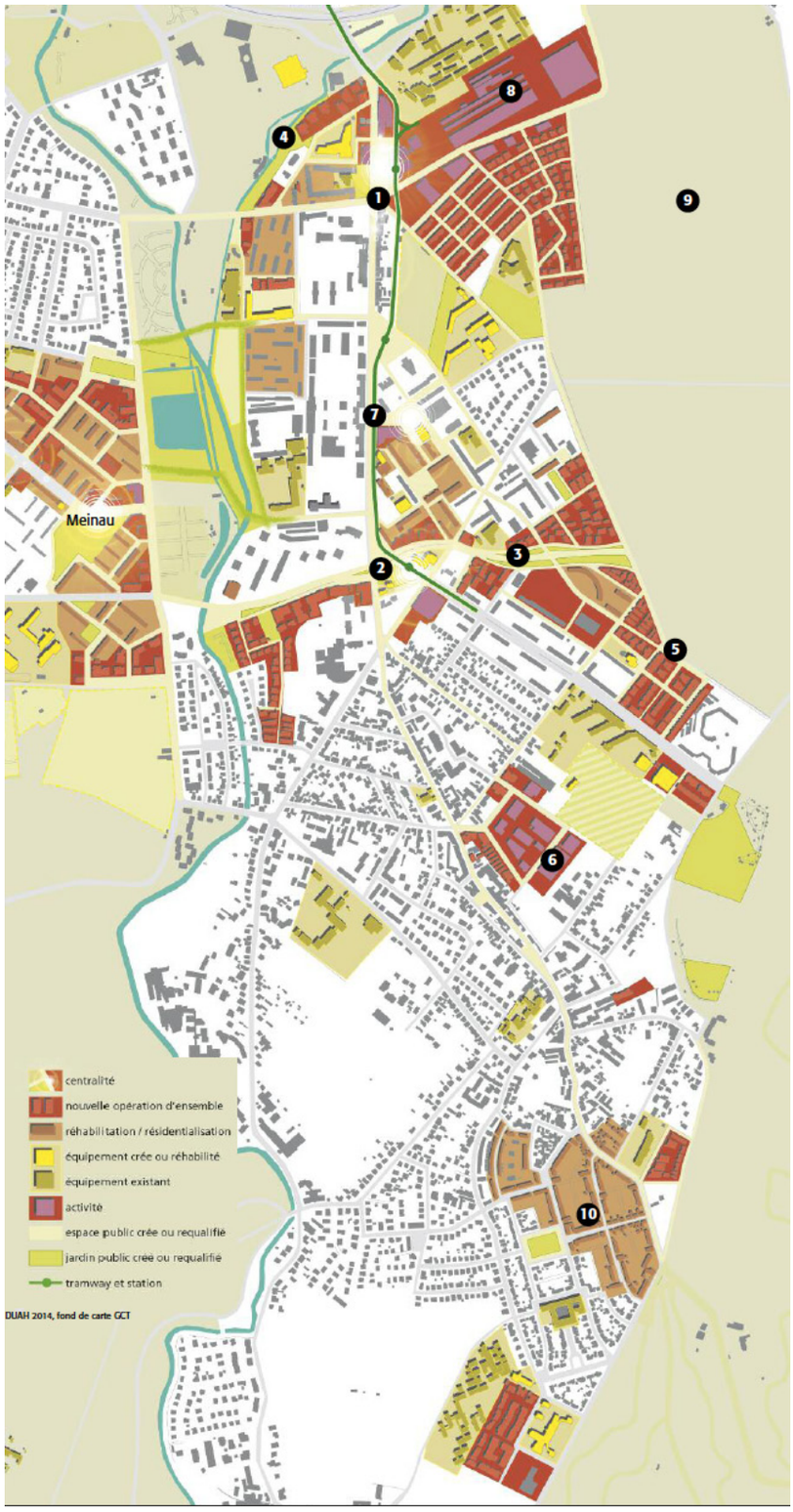


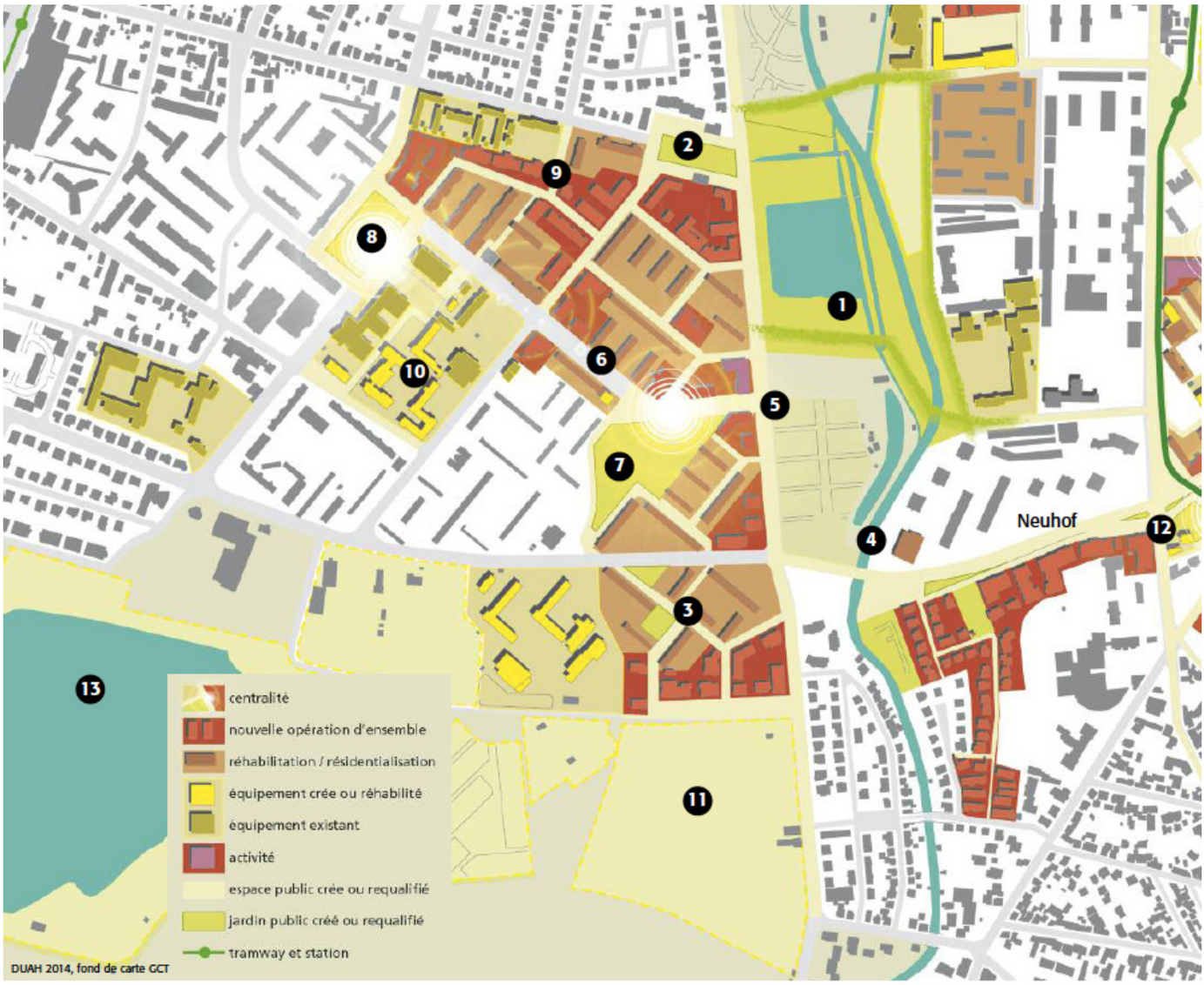
Figure 5 : Carte de présentation du PRU du Neuhof (source :DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

[77] *http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/urbanisme-logement-amenagement/projets-urbains/renovation-urbaine/lrenovation-urbaine-neuhof/enjeux-objectifs*

On notera qu'en 2009, le projet urbain du Neuhof s'est vu récompensé par le Prix de l'Aménagement Urbain 2009, dans le cadre du concours national organisé par le groupe "Le Moniteur".

Le PRU de la Meinau-Canardière

La Meinau est un quartier hétérogène situé au Sud de la ville de Strasbourg, bordé au Nord par le quartier du Neudorf, à l'Est par le Neuhof et au Sud par la commune d'Illkirch-Graffenstaden. Ce secteur doit son nom à un espion de Napoléon, Charles-Louis Schulmeister, qui en 1806, lorsqu'il acheta le domaine de l'Entenfang (actuel parc Schulmeister, avec également la place de la Meinau), le baptisa "Meine Aue" (Ma prairie).



1. parc Schulmeister • 2. place de la Meinau • 3. rue de la Corse • 4. Rhin-Tortu • 5. rue du Rhin-Tortu • 6. avenue de Normandie • 7. square de la Peupleraie • 8. place de l'Île-de-France • 9. lotissement Schutterlin • 10. îlot d'équipements • 11. cimetière sud • 12. carrefour Reuss • 13. Baggersee

Figure 6 : Carte de présentation du PRU de la Meinau Canardière (source :DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

Située à l'Ouest du quartier, la zone d'activités de la Plaine des Bouchers, accueille aujourd'hui 13 000 emplois. Au Nord-Est se trouve le quartier des villas (IRIS Jean Macé et Pfister), l'un des secteurs résidentiels les plus recherchés sur Strasbourg pour son caractère paysager.

Au Sud-Est de la Meinau, prend place la Cité de la Canardière (4 400 logements aujourd'hui), l'un des premiers « Grands Ensembles » construits à Strasbourg, entre 1957 et 1961. Ces constructions ont changé radicalement la physionomie de la Meinau en lui donnant sa dimension actuelle. Ainsi, plus de 3 200 logements sont construits entre 1957 et 1964, accompagnés de divers équipements. C'est au sein de ce grand ensemble que s'est déployé le projet urbain du quartier dans le cadre du PNRU, marqué par différentes différentes difficultés urbaines et socio-économiques. La ZUS de la Meinau-Canardière, était notamment caractérisée par un maillage urbain incomplet, ainsi que par un potentiel paysager sous-exploité et une abondance d'espaces libres. De même, le patrimoine bâti, bien qu'il conservait une forte attractivité du fait des faibles montants des loyers, souffrait de son uniformité et de son obsolescence technique.

Le projet, dont la convention de rénovation urbaine a été signée le 11 novembre 2006, s'est articulé sur la Meinau-Canardière selon quatre objectifs :

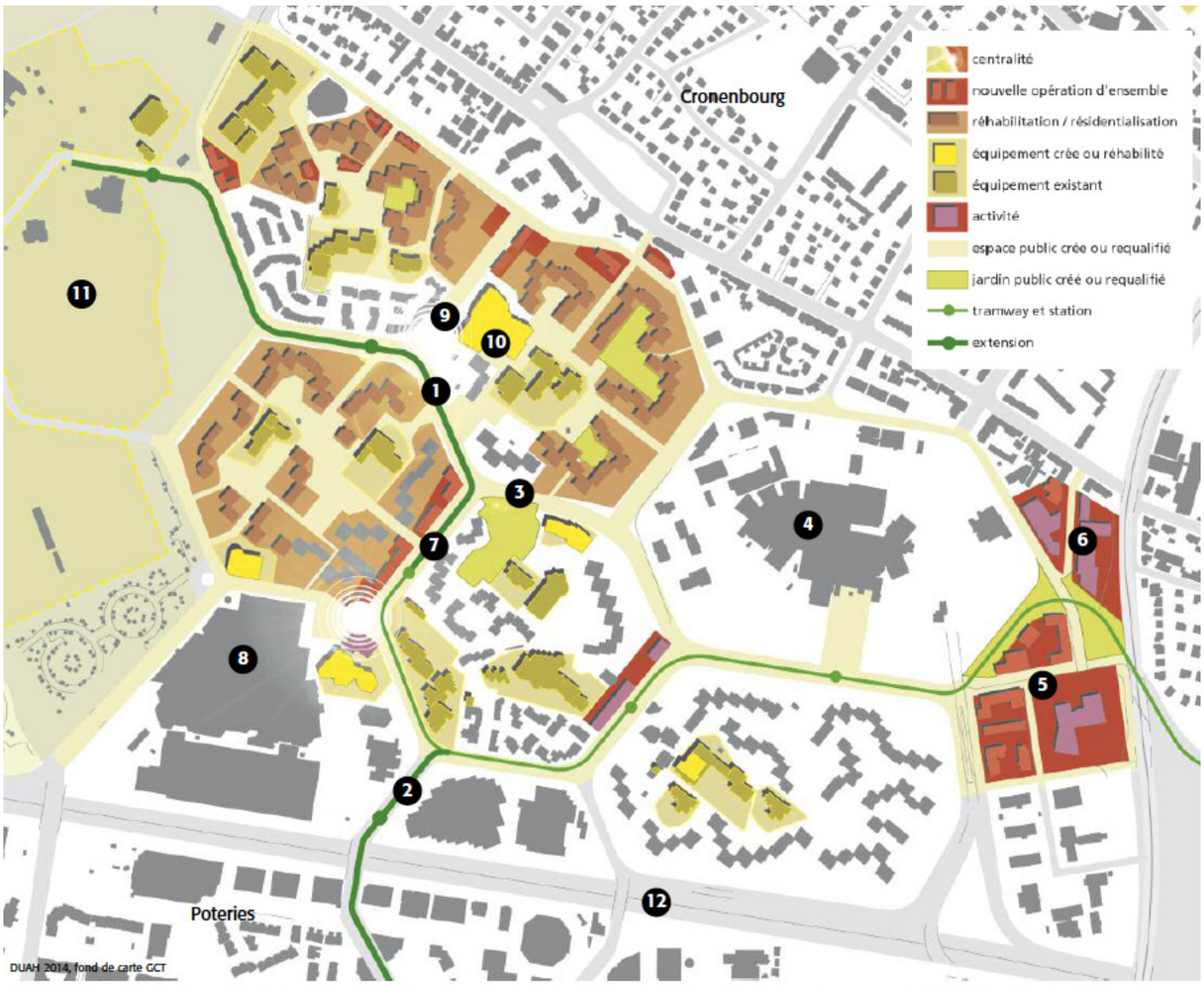
- *désenclaver le quartier et permettre son ouverture sur les espaces verts naturels du parc Schulmeister et du Rhin Tortu*
- *recomposer un front urbain bâti avec une offre d'habitat diversifiée*
- *requalifier et structurer la trame des espaces publics autour de lieux de centralité renforcés*
- *renforcer l'offre de services et de commerces de proximité autour d'activités existantes (place de l'Ile de France) ou nouvellement créées (avenue de Normandie/rue Auguste Brion)*[78]

Le PRU de Hautepierre

Le quartier de Hautepierre, situé à l'ouest de l'agglomération strasbourgeoise, a été pensé à la fin des années 1960, suivant une organisation de différentes unités de voisinages en mailles, complétées d'équipements de proximité. On dénombre cinq mailles d'habitation sur le quartier (Brigitte, Catherine, Eléonore, Jacqueline et Karine), ainsi que la maille Denise, qui accueille le CHU, et la maille Irène sur laquelle prend place un important centre commercial. Le principe de la séparation des flux a guidé l'organisation de la desserte du quartier avec des avenues permettant un transit inter-quartiers, des boulevards assurant la desserte des immeubles, ainsi que des espaces exclusivement piétonniers en coeurs de mailles.

Ce quartier constitue le plus grand ensemble d'habitat social au sein de l'agglomération strasbourgeoise, avec environ 4400 logements sociaux (dans des immeubles à taille humaine) pour près de 15 000 habitants (6 % de la population strasbourgeoise). Néanmoins, on observe une certaine mixité sur le quartier, puisqu'un quart du patrimoine est de statut privé, composé de copropriétés horizontales et verticales.

[78] *http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/urbanisme-logement-amenagement/projets-urbains/renovation-urbaine/renovation-urbaine-meinau/enjeux-et-objectifs-du-pru-de-la-meinau*



1. tramway, extension ligne A • 2. tramway, extension ligne D • 3. avenue Racine • 4. CHU • 5. maille Athena • 6. ZA Alfred de Vigny • 7. avenue Cervantès • 8. centre commercial Auchan • 9. avenue Tolstoï • 10. pôle de services Le Galet • 11. Parc des sports • 12. autoroute A351

Figure 7 : Carte de présentation du PRU de Hautepierre (source :DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

Pensé à l'époque pour remédier aux premiers maux observés sur les grands ensembles, le quartier de Hautepierre bénéficie de plusieurs atouts, tels qu'une bonne desserte par l'autoroute A351 et le tramway, ou la présence à proximité du quartier de plusieurs équipements structurants de l'agglomération comme le CHU, le Zénith, la plaine des Sports ou encore le parc d'activités des Poteries. Un autre atout du quartier réside dans sa dotation en espaces verts, offrant un cadre agréable aux habitants en coeurs de mailles.

Mais malgré ses atouts, plusieurs difficultés se sont accumulées sur le quartier, et on a pu y observer une diminution du niveau de vie, un manque d'activités et de commerces de proximité, ainsi qu'une tendance au "repli sur la maille" des habitants, le tout complété d'un manque de lisibilité entre les espaces publics et privés, générant d'importants problèmes de gestion.

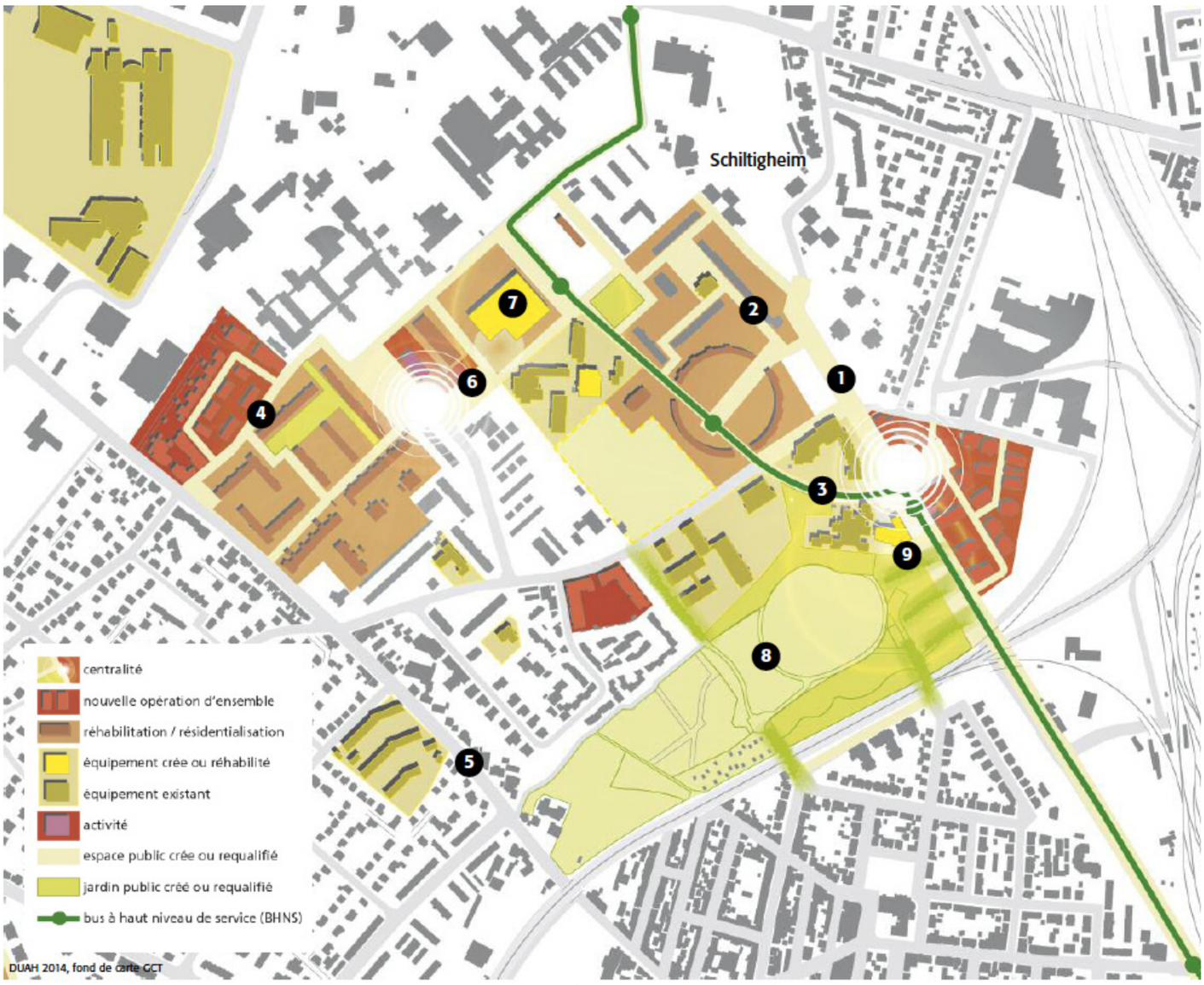
C'est donc dans ce cadre qu'a été signée le 15 décembre 2009 la convention de rénovation urbaine du quartier de Hautepierre, avec l'ambition de développer les atouts du quartier tout en cherchant à corriger ses multiples dysfonctionnements, autour de cinq objectifs :

- *créer une distinction entre espaces publics et les espaces de proximité des logements collectifs*
- *mettre en valeur les remarquables qualités paysagères de Hautepierre*
- *améliorer la lisibilité de la desserte automobile et piétonne du quartier et des mailles*

- *développer la qualité et diversifier l'habitat (individuel ou collectif, locatif ou accession à la propriété)*
- *renforcer la centralité du quartier et son développement économique en ouvrant Hautepierre sur Cronenbourg et les Poteries*[79]

Parmi les cinq mailles d'habitation de Hautepierre, trois ont fait l'objet d'intervention lors du PNRU (Karine, Catherine et Jacqueline) et les deux restantes (Brigitte et Eléonore) seront ciblées par le NPNRU.

Le PRU de Cronenbourg



1. rue de Hochfelden • 2. secteur Fresnel • 3. BHNS • 4. secteur Champ-de-Manœuvre • 5. route de Mittelhausbergen • 6. secteur Haldenbourg-Becquerel • 7. EPSAN • 8. parc de la Bergerie • 9. Maison de l'Enfance

Figure 8 : Carte de présentation du PRU de Cronenbourg - Cité Nucléaire (source :DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

[79] *http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/urbanisme-logement-amenagement/projets-urbains/renovation-urbaine/renovation-urbaine-hautepierre/enjeux-et-objectifs-du-pru-de-hautepierre*

La cité Nucléaire est sortie de terre entre 1962 et 1972, au sein du quartier de Cronenbourg, composé initialement d'un unique faubourg historique. Cette cité, bordée par les communes d'Oberhausberghen et de Schiltigheim, connaît depuis sa construction plusieurs difficultés, parmi lesquelles on peut mentionner un déficit de mixité sociale, une situation géographique périphérique qui la dessert, une offre de commerces de proximité en déclin, des dysfonctionnements dans certains axes de circulation, des centralités marquées par une certaine fragilité et pour finir des espaces extérieurs peu exploités et mis en valeur, tant pour les espaces publics que pour les pieds d'immeubles. Mais bien heureusement, la Cité Nucléaire dispose de plusieurs atouts, notamment de par sa proximité au centre ville et à plusieurs zones d'activités (CNRS, Groupama, secteur d'activités du marché gare, espace européen de l'entreprise à Schiltigheim) qui cumulent près 10 000 emplois réunis, et par son potentiel foncier important.

C'est donc pour répondre à l'ensemble de ces problématiques et enjeux que l'ANRU a accordé des subventions pour le PRU de Cronenbourg, au titre d'opérations urgentes et d'opérations isolées, mais ne faisant pas l'objet d'un conventionnement avec l'ANRU comme les autres PRU de l'agglomération. Le projet s'est construit autour de quatre objectifs :

- *améliorer l'accroche du quartier dans la ville avec la création d'une ligne de Bus à Haut Niveau de Service vers le centre ville et en requalifiant ses entrées*
- *diversifier et améliorer l'habitat par la réhabilitation du patrimoine de logements sociaux le plus dégradé et le développement d'une offre nouvelle de logements sociaux et privés en accession*
- *maintenir et renforcer la qualité des équipements, des commerces et des activités avec 11 165 m² de locaux commerciaux et d'activités nouvellement créés ou restructurés*
- *créer un espace urbain harmonieux autour du réaménagement, de l'embellissement des espaces extérieurs, publics comme privés avec la consolidation et la valorisation du secteur Einstein comme cœur de quartier, comprenant l'implantation d'un équipement public hospitalier pour le quartier et la ville*[80]

On notera que par "équipement public hospitalier", il faut entendre l'EPSAN (Etablissement Public de Santé d'Alsace du Nord), à savoir un établissement psychiatrique. Nous reviendrons ultérieurement sur l'importance de cette précision.

Le PRU des Hirondelles à Lingolsheim

La cité des Hirondelles, dans la commune de Lingolsheim (16941 habitants en 2012), située au sud-ouest de Strasbourg, a fait son apparition dans le paysage lingolsheimois au milieu des années 1970. Elle constituait avant le PRU l'un des secteurs les plus denses d'habitat social de l'agglomération strasbourgeoise, avec 576 logements répartis sur 5 ha. Le projet urbain s'est également articulé autour de l'extension d'une ligne de tram, mise en service en 2008. Le PRU des Hirondelles, un petit projet de par sa superficie, et dont la convention de rénovation urbaine a été signée en 2007, se caractérise et se démarque

[80] *http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/urbanisme-logement-amenagement/projets-urbains/renovation-urbaine/le-projet-de-renovation-urbaine-de-cronenbourg/enjeux-et-objectifs-du-pru-de-cronenbourg.*

par le fait qu'il a été élaboré à l'échelle de l'ensemble de la commune.

Le projet urbain s'est construit à partir de la démolition, à terme, de 3 tours de la cité (soit 258 logements sur les 576), et suivant deux objectifs :

- *créer un lien entre des ensembles urbains disparates (secteur pavillonnaire, équipement, grand ensemble, parc tertiaire, espace de nature...) à l'aide de nouvelles formes urbaines ;*
- *à terme, démolir l'ensemble des 8 tours du quartier et redéployer le logement social à l'échelle de la commune à travers un ensemble d'opérations mixtes et bien insérées dans le tissu existant*[81]

1. L'Albatros • 2. groupe scolaire • 3. éco-quartier Tanneries

Figure 8 : Carte de présentation du PRU de Lingolsheim - Hirondelles (source :DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

[81] *2004-2014, L'expérience des projets de rénovation urbaine*, op. cit.

Lingolsheim, un exemple à part

Le cas de Lingolsheim est dans une certaine mesure à isoler, étant donné qu'il a été géré "en direct" par la mairie et les agents de la commune, et non par les services de l'Eurométropole comme dans les autres PRU.

Si l'élaboration du PRU de Lingolsheim n'a pas fait l'objet d'une association des habitants, le maire, une fois le feu vert du Comité National d'Engagement (CNE) de l'ANRU obtenu (en décembre 2006), s'est lancé dans une étape de participation dans le cadre de la mise en oeuvre du projet. Dans ce cadre, un appel d'offres a été publié pour engager un cabinet de communication. Sur les dix propositions reçues, une seule ne proposait ni programme et actions détaillées, ni panoplie d'objets de communication, faisant valoir qu'il était avant tout nécessaire de rencontrer l'équipe municipale et de prendre connaissance du projet et du contexte et des intentions de la ville avant de proposer quoi que ce soit. Cette posture a séduit tant le maire que les techniciens, et cette agence a été retenue pour contribuer à l'élaboration de la démarche. Un grand-messe "d'entrée dans la rénovation urbaine" a ainsi été organisé en février 2007, où près de 400 personnes étaient présentes, pour être informés sur la rénovation urbaine et sur ce que la municipalité attendait des habitants dans le cadre de leur association au projet. A la suite de ce temps de présentation et d'entrée en matière, quatre groupes de travail ont été formalisés et programmés pour une durée d'environ 6 mois, sur les thèmes suivants :

- social-emploi
- travaux-chantiers
- vie quotidienne-enfance-jeunesse
- logement-relogement

Si les quatre groupes n'ont pas évolué de manière similaire et n'ont pas connu la même pérennité (par exemple, le groupe sur l'emploi et les activités s'est vite essoufflé, les attentes des habitants étant différentes de ce qui était proposé par la commune), d'autres, notamment celui lié à l'information sur les travaux et les chantiers, est encore aujourd'hui en fonctionnement. Par l'intermédiaire de ce groupe de travail, des "leaders positifs" et "négatifs", ont pu être cernés parmi les participants, et certains d'entre eux sont même devenus habitants relais au sein de la ZUS, permettant une circulation d'information "à double sens" entre la collectivité et les habitants. Sur cette même période, un café débat se tenait en complément des groupes de travail une fois par mois pour échanger sur le projet.

Cette phase de concertation des habitants s'est close en juillet, avec l'organisation d'un temps pour présenter la synthèse du travail réalisé avec les habitants, et présenter les éléments précis de programmation du PRU sur la commune, où cette fois-ci 150 personnes ont été recensées. Cette diminution peut s'expliquer soit par le fait que les gens ont été rassurés par cette démarche, et / ou qu'ils se soient peu à peu démobilisés. Mais cette phase de concertation a eu d'autres implications. On relève en particulier que le centre socio-culturel du quartier a récolté les fruits de la mobilisation citoyenne, affirmant son rôle de lieu d'échanges sur le quartier. De la même manière, le contact s'étant noué et

renforcé entre habitants et services de la commune, le pôle infos/services qui existait au sein de la ZUS a été fermé en voyant que sa fréquentation chutait à vue d'oeil, les habitants préférant désormais se rendre directement en mairie.

Les PRU du Neuhof et de la Meinau, des exemples à suivre ?

En préalable, il est important de préciser qu'en 2004, lors du lancement du PNRU, personne ne savait vraiment au sein de la collectivité ce que devait être un projet ANRU, et élus comme techniciens n'étaient pas intéressées par la question.

Les PRU du Neuhof et de la Meinau, concernant l'élaboration des projets et l'association des habitants, sont comparables sur plusieurs points. Tout d'abord, les dispositifs précédents de la politique de la ville, notamment le GPV qui précédait le PRU sur le quartier du Neuhof, ou l'étude sur la Meinau-Canardière qui avait été réalisée par l'ADEUS pour CUS Habitat, permettaient de disposer d'un diagnostic solide pour lancer l'élaboration d'un plan guide en interne. Néanmoins, l'expérience engrangée par le GPV au Neuhof n'avait pas fourni pour autant les éléments d'entrée pour un projet ANRU aux équipes. Et si l'élaboration des conventions pour les PRU de la Meinau, de Hautepierre et de Cronenbourg était pilotée par la mission ANRU de la CUS, ce n'était pas le cas pour le Neuhof, en raison du GPV, et c'est la direction de proximité du quartier qui pilotait l'élaboration du plan guide avant la mise en place des directions de projet en coeurs de quartiers.

Ainsi, ces plans guides élaborés en interne n'ont également pas été soumis aux habitants, comme pour le quartier des Hirondelles à Lingolsheim. En revanche, une importante démarche d'information a été mise en oeuvre, notamment à la Meinau, avec dès novembre 2005 (soit un an avant la signature de la convention de rénovation urbaine), la mise en place d'un local ouvert au public grâce à un système de permanence des agents et de l'adjoint de quartier, présentant l'exposition "La Meinau en projets", pour donner aux habitants des éléments sur la démarche en cours et sur les transformations à venir sur le quartier. De plus, la richesse et la mobilisation du tissu associatif du quartier (peu contestataire sur la Meinau contrairement à d'autres quartiers), en tant que partenaires de la collectivité pour ces démarches, ont participé à la diffusion de l'information et aux échanges entre les habitants et la collectivité, de même que le suivi et l'intérêt montré par l'adjoint de quartier de l'époque (Pascal Mangin).

Par la suite, la participation s'est traduite à la fois par de l'information et de la concertation opérationnelles, notamment dans le cadre des chantiers, mais également par la mise en place d'actions pédagogiques et de sensibilisation envers les enfants, ainsi que d'autres dispositifs qui seront évoqués par la suite.

Les forums de la rénovation urbaine organisés sur le Neuhof et la Meinau (deux dans chaque quartier), élaborés suite à la mise en oeuvre de démarches participatives de terrain (réalisation entre autres de questionnaires, d'entretiens déambulatoires, de rencontres collectives, de réunions thématiques...), ont permis de ré-ajuster les PRU, comme par exemple pour le quartier de la Meinau, où suite au premier forum, le programme de démolitions s'est vu reconfiguré grâce aux revendications des habitants.

Ainsi, la participation des habitants dans le cadre de l'offre participative proposée par la collectivité a eu des incidences sur les PRU, mais on note de la même manière que pour Lingolsheim, un essoufflement de la participation sur ces quartiers (en comparant par exemple le nombre de participants entre les deux

forums sur chaque quartier), s'expliquant par une certaine conformité des réalisations et des évolutions du quartier aux attentes des habitants, et/ou par une difficulté à tenir "sur la durée" les participants dans le cadre de projets s'échelonnant sur plusieurs années. De la même manière, ces éléments encourageants sur la participation peuvent être nuancés par les témoignages de certaines associations, qui disent aujourd'hui n'attendre plus rien de la participation, tant elles ont pu être confrontées à ses limites dans leur rapport aux dispositifs participatifs.

Hautepierre et Cronenbourg, quelles leçons à tirer ?

Si l'ensemble des plans guides des PRU devaient initialement êtres réalisés en interne, plusieurs événements sont venus modifier le cours des choses, notamment sur Hautepierre et Cronenbourg.

L'organisation de Hautepierre, son fonctionnement, son dispositif foncier complexe et son important nombre de copropriétés rendent très compliqués l'élaboration d'un projet urbain satisfaisant. Ce constat s'est vérifié car en interne, aucun dessin produit ne satisfaisait vraiment. Si les services de la collectivité n'étaient peut-être pas assez compétents pour élaborer un tel projet, il faut ajouter à cela le fait que les élus étaient peu mobilisés pour ce quartier. On a donc décidé de recruter un urbaniste conseil, qui a dessiné un projet au niveau des ambitions attendues, et qui a séduit Fabienne Keller, ancienne maire en fonction.

Des réunions publiques ont ainsi été organisées dans toutes les mailles, pour présenter le projet aux habitants. De même, plusieurs temps de rencontre ont eu lieu entre les services de la collectivité et les copropriétés.

Au niveau de l'élaboration du projet, une grande difficulté sur Hautepierre était que l'actuel adjoint de quartier, Serge Oehler, à l'époque dans l'opposition, était lui-même résident d'une des copropriétés du quartier, et avait tout intérêt dans le jeu politique à attiser les contestations dans le cadre du PRU. Et les élections municipales de 2008 n'ont malheureusement pas arrangé les choses pour le PRU de Hautepierre. Ce dernier, pour lequel la convention de rénovation urbaine n'avait toujours pas été signée au moment de l'élection (contrairement aux PRU du Neuhof, de la Meinau et de Lingolsheim), s'est vu encore prendre du retard en raison du changement d'équipe à la tête de la collectivité (qui est passée de la droite à la gauche avec la victoire du socialiste Roland Ries). Tout ce qui avait ainsi été appris par les politiques de l'ancienne équipe aux commandes devait être ré-appris par les socialistes nouvellement en place. De plus, le projet avait été retoqué par l'ANRU, car selon l'agence, il n'associait pas assez les habitants. Dans ce contexte, il semble que les habitants aient été davantage instrumentalisés plutôt qu'associés à la démarche d'élaboration du projet et de son plan guide.

Dans le cas de Cronenbourg, une étude avait également été menée en interne, avec une volonté toute aussi ambitieuse que sur le quartier de la Meinau. Pour des raisons inconnues par les services, Fabienne Keller semblait faire preuve d'un intérêt important pour la Cité Nucléiare. Mais pour Cronenbourg, c'est un autre événement qui a bouleversé le processus d'élaboration du plan guide et le conventionnement avec l'ANRU. Pendant l'élaboration du projet, des éléments ont fuité et ont été repris par la presse, ce qui a conduit l'association des locataires du quartier à monter au créneau et à faire part de leur mécontentement. Cet imprévu a considérablement retardé le projet, qui peu à peu s'est enlisé, en créant d'une certaine

manière une incapacité de dialogue entre la collectivité et les habitants. Et à nouveau, à la fois Serge Oehler, mais également d'autres personnalités de l'opposition socialiste de l'époque ont combattu le projet issue de l'équipe de Fabienne Keller, révélant une fois encore l'importance et l'incidence du jeu et des stratégies politiques sur les quartiers ouest, plus marqués qu'ailleurs.

Avec toutes ces difficultés initiales, les retards engendrés sur les quartiers ouest et les dysfonctionnements dans l'association des habitants, voire les conflits initiaux occasionnés par certains événements, la municipalité socialiste, élue en 2008, a œuvré depuis pour que démocratie participative et de la participation des habitants soient favorisés et fassent partie des priorités dans l'action politique.

Des initiatives remarquables peuvent ainsi être mentionnées sur les quartiers ouest, avec un appui de l'ORIV sollicité par la collectivité, à partir de 2008 sur les différents quartiers en rénovation urbaine.

On peut aborder dans un premier temps l'expérimentation des ateliers "Espaces partagés" sur Hautepierre, suite au forum de la rénovation urbaine tenu en 2008 sur le quartier, et qui a mis en avant les enjeux identifiés sur les espaces extérieurs, et concernés dans le cadre du PRU, notamment dans la logique de résidentialisation. Ces ateliers se sont construits dans l'objectif de travailler sur les liens avec les habitants, en les associant aux étapes de réflexion mais aussi de conception de ces espaces de passage, où peut se construire le "vivre-ensemble". Sept ateliers ont ainsi été mis en place, sur les trois mailles d'habitation concernées par le PRU (Karine, Catherine et Jacqueline), avec l'organisation de trois temps de réunions sur une temporalité assez courte, intégrant des temps d'échanges en soirée ainsi que des réunions "in situ" , pour lesquels étaient invités les habitants de chaque secteur, de même que les membres du conseil de quartier ainsi que des représentants des bailleurs sociaux.

L'ensemble des fruits de ce travail a ensuite été présenté aux services de la collectivité de même qu'à l'urbaniste / architecte conseil, qui a pu élaborer des propositions en conséquence, faisant l'objet d'un nouveau temps de travail pour les présenter aux habitants.

Un bilan réalisé par la collectivité a permis suite à cette expérimentation de mettre en avant les points de bilan suivant :

- *implication de personnes ne fréquentant pas les réunions publiques ou le secteur associatif*
- *échanges entre voisins, parfois pour la première fois*
- *apport pédagogique des ateliers : pour les habitants (connaître le processus du projet pour mieux en comprendre les contraintes), pour les maîtres d'ouvrage et d'oeuvre (échanges directs avec les habitants dans une configuration de co-production)*
- *taux de participation satisfaisant (15 à 35 personnes par réunion), au regard de l'implication attendue*
- *émergence d'habitants relais, personnes ressources (porte-parole...)*
- *établissement d'une relation de confiance entre les habitants et la collectivité*[82]

On peut également mentionner sur Hautepierre la place laissée aux habitants dans le cadre du processus de dénomination des nouveaux espaces créés ou de certaines voiries réaménagées, dans lequel les habitants ont pu voter pour choisir le nom des nouveaux espaces, mais surtout l'ensemble du travail

[82] Dossier thématique, ORIV, op. cit.

réalisé par l'association Horizôme, qui oeuvre maintenant depuis plusieurs années sur le quartier, et qui multiplie les projets d'association des habitants, notamment dans le cadre de chantiers participatifs sur la maille Eléonore, qui ont globalement été marquées par un franc succès.

Concernant le quartier de Cronenbourg, un travail très intéressant a été mené sur la mémoire des habitants dont les logements étaient voués à la démolition dans le cadre du projet, sur la base d'entretiens réalisés avec ces derniers, et donnant lieu à la réalisé d'un livret photo et d'un film présentant une sélection des différents témoignages, faisant l'objet d'une projection sur le quartier et permettant de tisser du lien, à la fois entre habitants, mais également entre la collectivité et ces derniers.

Les différents types d'outils et de dispositifs

Comme mentionné précédemment, la municipalité socialiste, avec à sa tête Roland Ries, élue en 2008 et ré-élue en 2014, a souhaité se démarquer de ses prédécesseurs sur le thème de la participation citoyenne et de l'association des habitants aux politiques publiques. Dans ce cadre, toute une panoplie d'outils d'information et de communication (il faut entendre par communication "participation et échanges") a été déployée, et ce notamment pendant la mise en oeuvre des différents PRU de la ville de Strasbourg.

Concernant les outils d'information, leur objectif est de transmettre un message, suivant un modèle de flux "à sens unique", qui n'attend pas de réponse, d'échanges, de la part du récepteur. Parmi, ces outils, on peut citer :

- les signalétiques élaborées pour les chantiers
- les journaux de la rénovation urbaine (parus en moyenne tous les six mois dans chaque PRU et distribués dans les boîtes et au sein des équipements strucurants des quartiers)
- les panneaux d'exposition des projets
- les plaquettes génériques des PRU
- les campagnes d'affichage PRU
- les différentes inaugurations et poses de première pierre
- le site internet de la ville et de la CUS / Eurométropole de Strasbourg
- les communiqués de presse
- l'accueil de délégations et l'organisation de visites des PRU

Les outils de communication diffèrent des outils d'information dans le sens qu'ils visent un public cible, et que les messages communiqués débouchent sur des réponses, permettant des échanges, ainsi qu'une participation des habitants, soit dans le temps d'une action ou d'un projet, mais aussi parfois le temps d'un programme d'action s'inscrivant sur des temporalités plus longues. On peut mentionner six principaux outils déclinés par la collectivité de participation et d'échanges :

- les concertations in situ, où les services vont à la rencontre des habitants, qui se déplacent pour l'occasion, ou qui "passent par là". Elles sont organisées dans un objectif ou sur un thème précis, et permettent une dynamique d'échanges spontanés.
- les réunions publiques d'information, parmi lesquelles on compte les visites de chantiers, les

réunions d'information sur les chantiers, les réunions de concertation sur un projet particulier. Dans ces temps, les habitants, invités, peuvent être simples observateurs, ou au contraire intervenir et échanger avec les services.

- les ateliers de projet, des réunions où habitants, usagers du quartier et acteurs locaux engagés peuvent travailler ensemble sur un projet ou un thème précis, en s'inscrivant dans la durée, nécessitant une implication et une participation active des participants.
- les forums de la rénovation urbaine, organisés sous la forme de séances plénières, d'ateliers thématiques et de visites sur site, à destination des habitants et des acteurs locaux engagés. Ces temps forts des PRU offrent des échanges constructifs, permettant de faire le point sur l'avancement des PRU, de recueillir les besoins et les attentes et de discuter des orientations à venir. Les personnes présentes deviennent acteur de la participation en décidant de se rendre aux forums après y avoir été invités.
- les locaux des PRU et leurs permanences, qui proposent aux habitants une sorte de "lieu relais", identifié, et dans lesquels on peut venir voir les documents de présentation et d'information sur les projets, tout en ayant la possibilité de poser des questions plus précises sur tel ou tel point de précision ou de faire remonter des informations aux agents assurant les permanences.
- la participation à différents événements à l'échelle de l'agglomération telles que les journées de l'architecture, les journées du patrimoine, ou encore la semaine de l'égalité, permettant de faire connaître les projets en dehors des strictes limites des quartiers et ainsi participer à une meilleure intégration de ces derniers à l'ensemble de la ville.

Par ailleurs, on distingue encore 2 familles d'actions, toujours dans le cadre des projets, distinctes des outils d'information et de communication, mais contribuant à l'appropriation des projets par les habitants, et donc à leur participation :

- les actions culturelles et artistiques, comme dans le cadre du projet "Trait-d'Union" à la Meinau, qui a permis de créer des résidences d'artistes pour la réalisation d'expositions éphémères, et ce dans l'objectif de valoriser des tours vouées à la démolition dans le cadre du projet urbain, tout en ouvrant le quartier au grand public pendant la tenue de l'exposition.
- les actions sur la mémoire et l'histoire des quartiers, permettant l'expression des habitants sur leur vécu, sur leur histoire du quartier et sur les éléments fédérateurs.

B. L'association des habitants de l'Eurométropole dans le cadre du Contrat de ville et du NPNRU :

1. Présentation du Contrat de ville de l'Eurométropole et du NPNRU

Le Contrat de ville de l'Eurométropole

Nouveau dispositif de la politique de la ville, dont les principes et les orientations sont exposés dans la loi Lamy du 21 février 2014 sur la programmation urbaine et la cohésion sociale, le contrat de ville fait suite à son prédécesseur, le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Le Contrat de ville ambitionne également de s'articuler au mieux avec les opérations de renouvellement urbain, puisque les projets élaborés dans le cadre du NPNRU font partie intégrante du Contrat de ville.

Ce contrat unique, qui d'après ses créateurs rénove profondément la politique de la ville, repose sur trois piliers :

- cohésion sociale
- développement économique et emploi
- cadre de vie et renouvellement urbain

Ce projet de territoire, qui vise à favoriser l'égalité urbaine, s'articule autour de 10 orientations prioritaires, issues des diagnostics territoriaux, et correspondant à 19 programmes. Parmi eux, 15 programmes thématiques s'articulent autour des champs suivants :

- développement éducatif et culturel
- emploi et développement économique
- rénovation urbaine (protocole de préfiguration puis convention ANRU)
- gestion urbaine de proximité
- Convention Intercomunnale de la Stratégie d'Attribution des logements sociaux (CISA)

Ces 5 champs constitueront les différentes conventions d'applications thématiques du Contrat de ville.

Aussi, 4 programmes sont transversaux et touchent l'ensemble des problématiques. Il s'agit des programmes pour :

- l'action avec et pour les jeunes
- la prévention et la lutte contre les discriminations
- l'égalité femme / homme
- l'apprentissage et la maîtrise de la langue française

Une convention cadre définit ainsi le projet de territoire partagé qui fonde le Contrat de ville sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg.

Ce nouveau Contrat de ville rassemble 43 partenaires et signataires, parmi lesquels l'État, les différentes communes concernées, les bailleurs sociaux, les services publics, ou encore la Chambre

Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire (CRESS), l'Université de Strasbourg et le Tribunal de Grande Instance (TGI) de Strasbourg.

Avec la réforme de la géographie prioritaire, la définition des QPV s'est réalisée en fonction des critères énoncés ci-après :

- les QPV doivent appartenir à une unité urbaine de plus de 10 000 habitants
- Leur population doit être au minimum de 1 000 personnes
- le revenu médian par unité de consommation doit être inférieur au seuil fixé pour l'unité urbaine de Strasbourg (le montant du seuil varie en fonction des unités urbaines)

En fonction de ces critères, 18 QPV ont été définis sur le territoire de l'Eurométropole, répartis sur 5 communes (dont 13 QPV pour la seule commune de Strasbourg). Ainsi, le Contrat de ville comportera 18 conventions d'application territoriale, pour chacun des QPV recensés sur le territoire.
On notera qu'en complément des 18 QPV, quatre quartiers de "veille active" ont été inscrits au Contrat de ville de l'Eurométropole. Les territoires de "veille active" ont été institués pour les territoires faisant anciennement l'objet d'une ZUS ou d'un CUCS, mais non retenus avec la réforme de la géographie prioritaire, pour que sur la base des discussions entre l'État et les collectivités, certains dispositifs puissent y être maintenus, de même qu'un accompagnement dans le cadre du Contrat de ville, relatif à l'ingénierie ou à la mobilisation de la solidarité locale.

Pour le résumer en quelques chiffres, le Contrat de ville 2015-2020 de l'Eurométropole de Strasbourg représente 5 communes, 18 quartiers prioritaires, et 77 000 habitants (soit environ 28 % de la population de l'Eurométropole). Il se déploiera autour de

Au niveau de la participation des habitants, on verra sur chacun des 18 QPV la création des Conseils Citoyens, comme énoncé dans la loi du 21 février 2014, dans un objectif de co-construction, tout en reconnaissant la maîtrise d'usage des habitants et en confortant les dynamiques citoyennes pré-existantes.
A nouveau, chaque commune signataire du Contrat de ville est libre d'organiser à sa guise les dispositifs participatifs, tant dans leur forme que dans leur niveau de participation.
Une attention particulière sera accordée aux relations avec les associations porteuses de projets participatifs, à la fois pour leur faciliter les démarches, mais également pour pouvoir évaluer les projets mis en oeuvre, et le cas échéant, de les réinterroger, par l'intermédiaire de la mise en place de Conventions Pluriannuelles d'Objectifs (CPO).
De même, un appel à projets sera lancé chaque année par la collectivité, en se basant sur la convention cadre et les conventions d'application.

Le NPNRU et son intégration au Contrat de ville

Comme mentionné précédemment, les projets entrant dans le cadre du NPNRU font désormais partie intégrante du Contrat de Ville. Le protocole de préfiguration du NPNRU étant l'une des conventions d'application thématique du Contrat de ville, son élaboration s'articule donc à l'ensemble de la démarche d'élaboration du Contrat de ville.

Suite à la publication de la liste des 200 quartiers "prioritaires" qui bénéficieront du NPNRU, le 16

décembre 2014 dernier, et aux négociations dans le cadre de l'élaboration du Contrat de ville et du Contrat de Plan État-Région (CPER), 7 territoires de l'Eurométropole ont été retenus, dont :

- 3 territoires d'intérêt national : le QPV Neuhof-Meinau, le QPV Hautepierre et le QPV Quartiers Ouest (à cheval sur les communes de Schiltigheim et de Bischheim
- 4 territoires d'intérêt régional : le QPV Elsau, le QPV Cronenbourg, le QPV Lingoslheim et le QPV Libermann (dans la commune d'Illkirch-Graffenstaden).

Dans ce cadre, les territoires d'intérêt national feront l'objet de nouveaux PRU, alors que les territoires d'intérêt régional bénéficieront de Projet de Renouvellement d'Intérêt Régional (PRIR).

Au niveau de la participation des habitants, la spécificité des QPV ANRU est qu'au sein de ces territoires, une maison de projet devra être mise en place, comme complément du Conseil Citoyen et visant à rénover les pratiques démocratiques dans ces quartiers prioritaires. A ce jour, les réflexions sont en cours au sein de la collectivité pour savoir quelle format et quel fonctionnement prendront ces maisons de projet dans les QPV en question.

Les réorganisations induites au sein de la collectivité

La gouvernance du Contrat de ville doit articuler un pilotage territorial renforcé et un pilotage global, en lien avec les différents dispositifs associés. Elle doit également intégrer les habitants et les acteurs locaux par l'intermédiaire des conseils citoyens. Elle doit enfin, définir un dispositif d'observation, de suivi et d'évaluation du Contrat de ville.
Plusieurs instances sont prévues pour assurer le pilotage de ce dernier :

- un comité de suivi, dans chaque QPV, en lien avec la Direction de projet QPV et le groupe territorial
- un comité de pilotage (COPIL) restreint réunissant les représentants de l'État, de l'Eurométropole, des communes signataires, du conseil régional, du conseil départemental, de la CAF et de l'AREAL
- un COPIL élargie réunissant l'ensemble des partenaires du Contrat de ville.

Au sein des services de l'Eurométropole, une direction de projet du Contrat de ville a été constituée, et travaille en lien avec l'équipe projet État-Eurométropole (en activité depuis septembre 2014). Cette direction transversale joue un rôle de "chef d'orchestre", assurant la coordination des différentes démarches, étant destinataire des remontées et des interpellations émanant des QPV, et assurant l'articulation avec les dispositifs de droit commun.

Outre la création de cette direction de projet du Contrat de ville, transversale à tous les QPV, la création des directions de projet QPV dans chacun des 18 territoires ciblés, est synonyme d'importantes réorganisations, et ce tout particulièrement dans les territoires ayant fait l'objet d'interventions dans le cadre du PNRU.

En effet, il a été acté par les élus que pour chaque QPV, le pilotage du Contrat de ville est confié aux directions de proximité. Les différent-e-s directeur-rice-s de proximité deviennent donc les directeur-rice-s de QPV. Mais dans le cas des territoires où co-existent des directions de proximité et directions de

PRU, il est prévu que direction de proximité et direction de PRU fusionnent, pour former une direction de QPV unique.

Dans le cas des quartiers sud (Neuhof et Meinau), on a pu voir dans un premier temps qu'au fil des projets, les directions de PRU ont été fusionnées et constituent aujourd'hui une direction de PRU unique pour ces quartiers. Mais par ailleurs, le directeur des PRU, s'est vu confier les tâches de l'ancienne directrice de proximité des quartiers sud, en raison de sa mutation dans un autre service. Cet exemple des quartiers sud doit guider la réorganisation des équipes pour les quartiers Ouest (Hautepierre, Cronenbourg et peut-être une intégration de l'Elsau).

Dans ce cadre, il a été décidé de rattacher les différents agents des directions de proximité (une quarantaine d'agents au total), qui faisaient partie de la DDLP, à la DUAH. En effet, le Contrat de ville étant transversal dans ses programmes et dans les champs qu'il approche, il apparaît pertinent la décision de constituer une direction de projet unique par QPV. Ainsi, des interrogations se posent quant à certains découpages territoriaux, dans le cas par exemple où les territoires des QPV ne correspondent pas à l'ensemble des territoires anciennement couverts par les démocraties de proximité, ou quant à savoir si le quartier de l'Elsau doit être ou non intégré dans une direction des QPV de l'Ouest comprenant déjà les quartiers de Hautepierre et de la Cité Nucléaire à Cronenbourg.

2. La participation des habitants dans le cadre de l'élaboration des conventions d'application territoriale du Contrat de ville et du du protocole de préfiguration pour le NPNRU

Contextualisation de la mission

Les éléments de contexte présentés ci-dessous proviennent d'une note réalisée en interne réalisée par Élise Dietrich, en charge de la coordination transversale des PRU au sein de la DUAH[83]

La Ville de Strasbourg a engagé à partir d'avril 2014 une démarche participative, visant à associer les habitants et des forces vives des QPV, dans le cadre de l'élaboration des conventions d'application territoriale du Contrat de ville sur les 13 QPV strasbourgeois, ainsi que du protocole de préfiguration ANRU pour 5 de ces 13 QPV.

Ainsi, cette première étape menée par la Ville de Strasbourg sur la participation des habitants et des acteurs locaux engagés au Contrat de ville s'inscrit dans la démarche globale participative énoncée dans le Contrat de ville, se déclinant en trois temporalités :

- une participation en amont du projet : consolidation des diagnostics ; élaboration des programmes d'action ; définition des indicateurs de suivi
- une participation pendant la mise en oeuvre du projet, afin d'en suivre l'avancement
- une participation à l'évaluation du projet : contribution à l'analyse des résultats, des impacts, au suivi des indicateurs, et une contribution aux réorientations si nécessaires

[83] Ville et Eurométropole de Strasbourg, Proposition de déroulé des Forums "Contrat de ville et renouvellement urbain" prévus sur les 4 QPV ANRU de Strasbourg (Neuhof-Meinau, Hautepierre, Cronenbourg et Elsau) dans le cadre de la première étape du de la démarche de concertation du Contrat de ville, Note, Mai 2015

Cette première étape s'articule avec d'autres démarches en cours au sein de la collectivité, à savoir :

- l'expérimentation vidéo "Participation au Contrat de ville" qui s'est déroulée de fin 2014 à avril 2015, sur les cinq quartiers strasbourgeois ciblés par quatre QPV dans le cadre du NPNRU (Neuhof-Meinau), Hautepierre, Cronenbourg et Elsau)
- le renouvellement des Conseils de quartier dans tous les quartiers strasbourgeois et la préfiguration des Conseils Citoyens dans les 13 QPV de la commune.
- la démarche "aller vers" menée par la Direction de la Démocratie Locale et de la Proximité (DDLP), dont l'objectif est d'informer et de mobiliser les habitants au sujet des instances participatives proposées par la Ville de Strasbourg.

Les objectifs de ce premier temps voué à la participation des habitants au Contrat de ville sont divers :

- associer les habitants et les acteurs locaux engagés à l'élaboration des projets de territoire sur l'ensemble des thématiques du Contrat de ville (cohésion sociale, emploi et développement économique, renouvellement urbain et cadre de vie)
- consolider et enrichir les diagnostics réalisés sur les territoires (cahiers de quartier, feuilles de route territoriales, objectifs prioritaires) par le biais d'une démarche "d'écoute préalable", visant à recueillir les besoins, les attentes, mais aussi les usages et les pratiques des habitants
- informer habitants et acteurs locaux engagés sur l'engagement d'une démarche participative sur l'ensemble de la durée et des temporalités du Contrat de ville
- associer les différents partenaires signataires du Contrat de ville à la démarche
- montrer aux habitants la présence de la collectivité sur le terrain ainsi que sa capacité d'écoute
- travailler sur une démarche et des outils dans l'idée d'un recueil plus large et au plus près des habitants, en sortant des formats "classiques" pour aller chercher le plus grand nombre d'habitants, et notamment les "éloignés de la participation"

Dans le cadre de cette démarche, les cinq quartiers strasbourgeois ciblés par quatre QPV ANRU font l'objet d'une concertation renforcée et spécifique sur les thématiques du logement, des aménagements urbains, du cadre de vie, et ce dans l'optique des projets qui y seront déployés dans le cadre du NPNRU. De plus, dans les sites ayant déjà bénéficié d'un PRU (Neuhof, Meinau, Hautepierre et Cronenbourg), cette première étape offre aussi la possibilité de dresser un bilan des évolutions et des transformations à l'oeuvre depuis bientôt dix ans pour certains quartiers.

Il a donc été décidé, à la suite de plusieurs temps de travail en interne à la collectivité et à la validation des principes par les élus de référence (Adjoint au Maire à la Rénovation Urbaine, Adjointe au maire à la Démocratie Locale et adjoints de quartiers), de décliner pour cette stratégie de concertation plusieurs formats d'échanges, visant à la fois les habitants / usagers des QPV mais également les acteurs locaux engagés de ces quartiers, sur lesquels nous reviendrons ultérieurement.

Pour les autres communes de l'Eurométropole accueillant des QPV, on notera que chaque maire est maître dans la définition et les arbitrages relatifs aux modalités de la participation.

Organisation et méthodologie

Au vu des réorganisations de la collectivité liées à la mise en oeuvre et au pilotage des Contrats de ville, ainsi que l'ensemble des directions et des démarches articulées au sein de cette stratégie de concertation, une des difficultés de l'exercice a été de mettre en musique tous ces agents, tous ces objectifs et tous ces services, afin de construire une démarche transversale, pertinente, et répondant à l'ensemble des attentes et des objectifs énoncés.

Il est important de noter que cette démarche, élaborée notamment au sein des directions de PRU et avec les personnes transversales aux PRU (chargée de mission pour la coordination transversale des PRU et chargée de communication de la DUAH), a associé étroitement les directions de proximité concernées ainsi que la mission démocratie locale (MDL) de la DDLP, tant dans les réflexions que dans la mise en oeuvre de cette première étape. On notera que les services de l'État (par le biais des délégué-e-s du préfet et des agents de la DDT ont également été associés à l'ensemble de cette première étape de participation.

Les réflexions ont d'abord débuté en interne dans chaque direction. Au niveau de la DUAH, l'ensemble des chef-fe-s de projet renouvellement urbain en charge du volet humain des PRU se sont réunis à plusieurs reprises, avec la chargée de communication de la DUAH et la chargée de la coordination transversale des PRU. C'est ainsi en se basant sur l'expérience engrangée dans les différents PRU, et au travers de la palette des dispositifs participatifs déjà mis en oeuvre que s'est construit cette démarche.

Ensuite, de nombreuses réunions entre les directions (DUAH et DDLP) ont permis peu à peu de confronter les objectifs, et d'articuler au mieux ces derniers ainsi que les idées pour mener à bien cette première étape de participation du Contrat de ville.

Chaque direction ayant pris avec les années ses habitudes de travail, et possédant des expériences à plusieurs niveaux, il est parfois ressorti au sein des réunions le décalage entre les pratiques, les idées, et les méthodologies respectives des équipes quant à cette démarche de concertation. Il fallait de même conjuguer les objectifs des différentes directions, ce qui n'était pas forcément chose aisée.

Si l'objectif principal des directions de PRU était de faire le bilan sur les évolutions et les transformations du quartier suite au PNRU, tout en consolidant le diagnostic établi et en recueillant les besoins et les attentes des habitants dans le cadre de l'élaboration du protocole de préfiguration pour le NPNRU, les objectifs de la DDLP (mission démocratie locale + directions de proximité) étaient autres :

- tout d'abord, au niveau des Conseils de quartier, la démarche "aller vers", pilotée par la DDLP, visait à informer les habitants au sujet des programmes de travail partagés élaborés jusqu'au mois de mars dans les différents conseils, ainsi qu'à recruter de nouveaux membres pour les groupes de travail thématiques, qui ont été créés entre mai et juin. On notera que c'est un des groupes de travail thématique qui doit préfigurer le Conseil citoyen au sein des Conseils de quartier.
- concernant le Contrat de ville, cette démarche visait à partager et à consolider avec les habitants et les acteurs locaux engagés les cahiers de quartier réalisés de septembre 2014 à février 2015 dans chacun des QPV de l'Eurométropole.

En résumé, une des craintes des agents était qu'au sein d'une démarche participative unique et transversale, trop d'objectifs se confrontent, avec le risque de "perdre" son interlocuteur en route (habitant ou acteur local engagé). Car idéalement, dans les sites qui nous intéressent (les QPV concernés par le PRNU et le NPNRU), il fallait avec les habitants dresser un bilan sur la rénovation urbaine passée,

recueillir des pistes d'action en vue du NPNRU, leur parler du renouvellement des Conseils de quartier pour tenter de les recruter dans un des groupes thématiques, et enfin tâcher d'aborder avec eux l'ensemble des champs du contrat de ville (entre autres emploi / développement éco / santé / éducation / sécurité / activités et loisirs / services...).

Finalement, le parti pris a été de décliner, au sein des QPV ANRU, plusieurs formats d'échanges, en ciblant séparément habitants et acteurs locaux engagés (pour que les acteurs locaux, davantage habitués à l'exercice, ne "masquent" pas la parole des habitants. Le recours a plusieurs format se justifie dans l'objectif de permettre l'expression la plus large possible dans le cadre de cette démarche. On dénombre alors quatre dispositifs distincts :

- des concertations in situ (sur invitations ou impromptues)
- une balade urbaine
- un Atelier territorial de partenaires (ou un Comité de projet selon les quartiers)
- un Forum Contrat de ville et NPNRU

On notera que pour optimiser la visibilité de la démarche, un communiqué de presse a été réalisé afin d'informer plus largement les strasbourgeois, et donc les habitants des QPV sur les actions en cours.

Mise en oeuvre de la stratégie de participation

Pour mettre en oeuvre cette première étape de participation des habitants au Contrat de ville, une fois les principes et les formats validés, il s'agissait ensuite de décliner pour chaque QPV chacun des dispositifs, et de faire valider la démarche par l'adjoint de quartier. Une note a été réalisée pour les quartiers Ouest (Hautepierre et Cronenbourg) à l'attention de Monsieur Serge Oehler, déclinant les différents formats et dispositifs de participation sur les quartiers, tout en informant l'élu des temps où sa présence était recquise (il n'est pas facile de composer avec les emplois du temps des élus, d'autant plus quand ils cumulent plusieurs fonctions). Les schémas présentés ci-dessous déclinent ainsi cette première étape pour les quartiers de Hautepierre et de Cronenbourg.

Les différents formats seront explicités en détails ci-après, à l'exception de la réunion technique du quartier de Hautepierre prévue avec le CHU. En effet, l'organisation de cette réunion est propre au quartier de Hautepierre, en raison de la présence du centre hospitalier universitaire, d'ailleurs actuellement en plein travaux d'extension. Il apparait dans ce cadre obligatoire de faire le point avec les gestionnaires de cet équipement d'agglomération, sur leurs besoins, leurs attentes, et sur les problématiques qui peuvent découler de la présence du CHU (notamment celle du stationnement des visiteurs sur les mailles d'habitation).

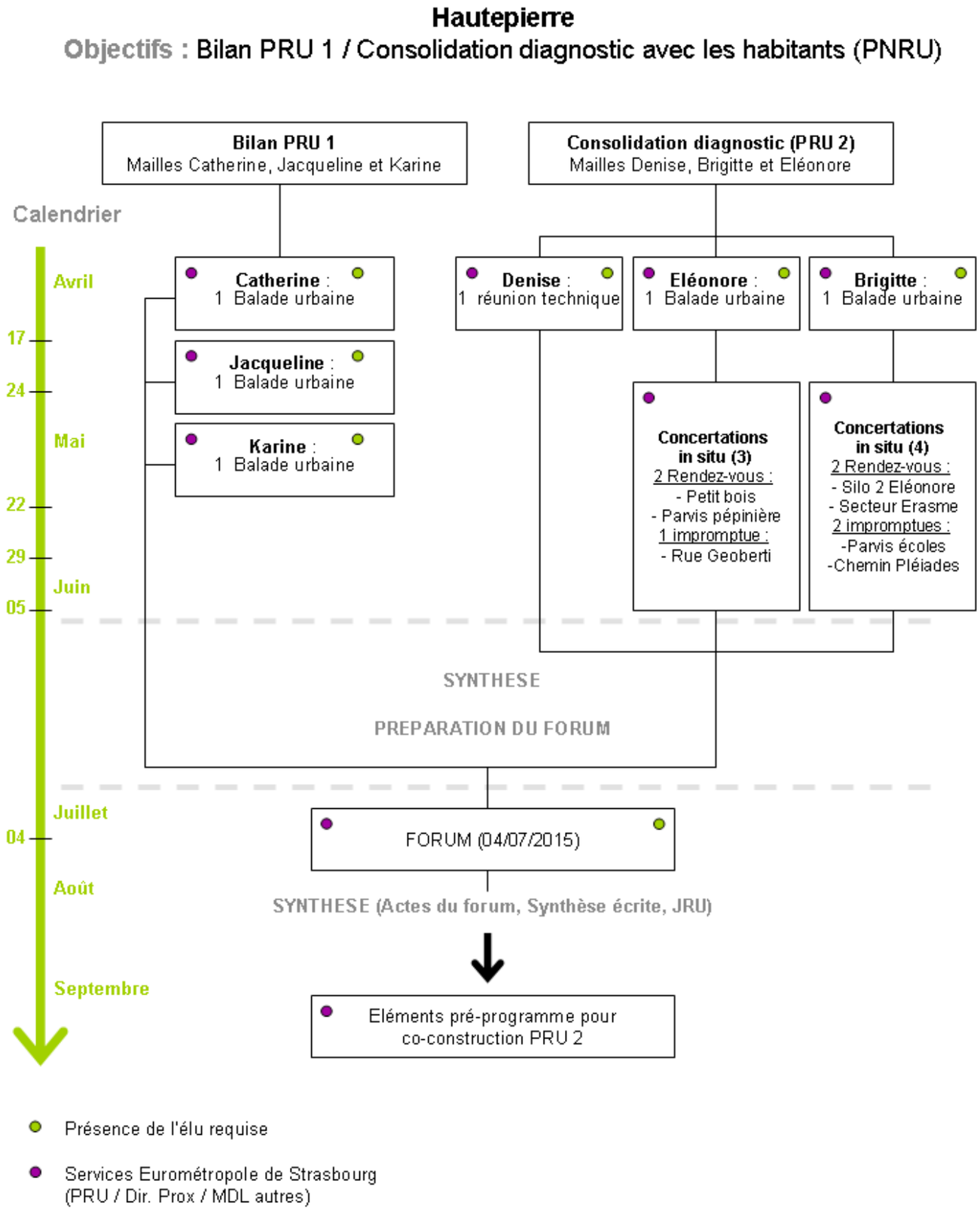
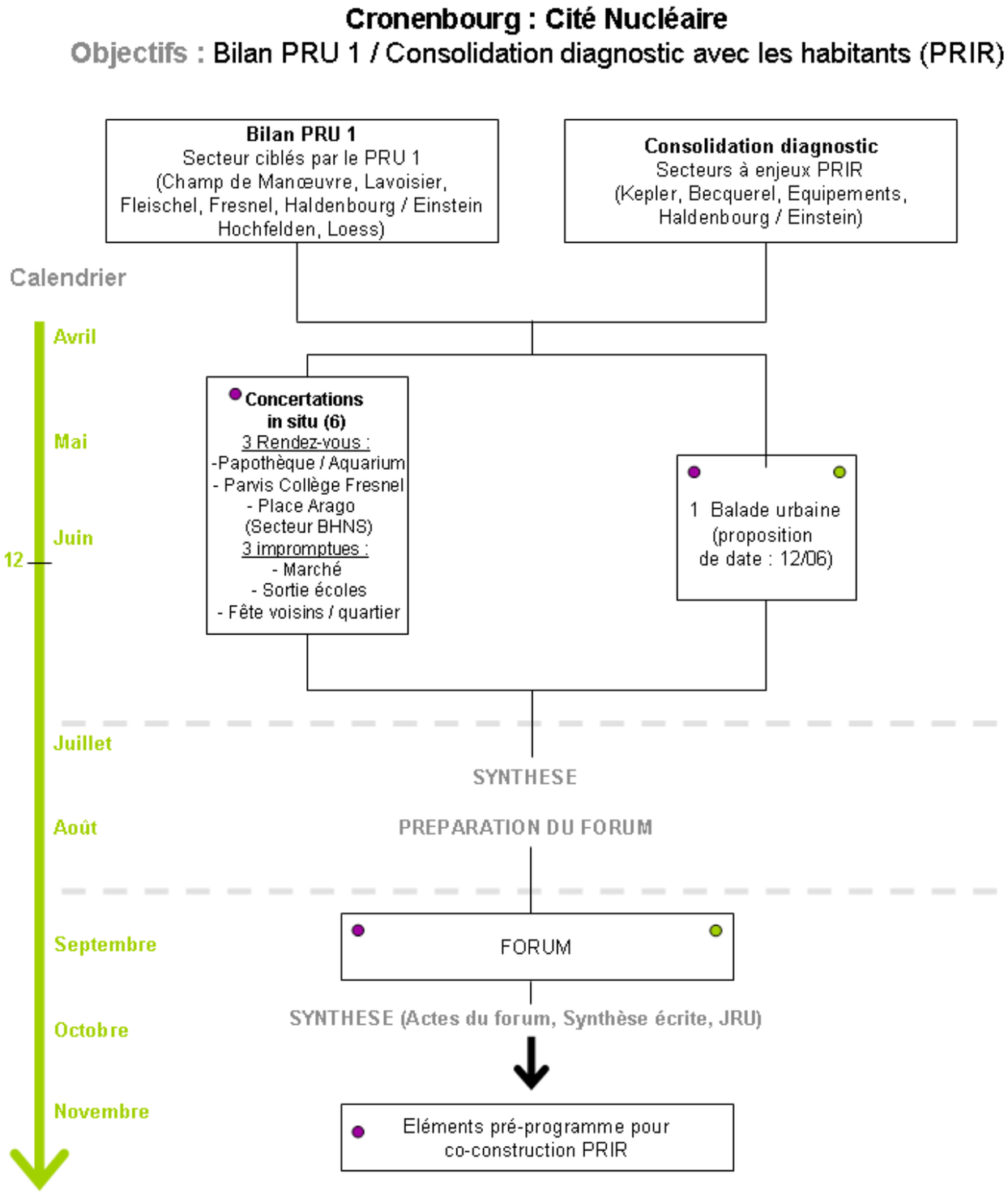


Figure 9 : Schéma de présentation et de déclinaison de la stratégie de participation sur le quartier de Hautepierre

(source :DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)



- Présence de l'élu requise
- Services Eurométropole de Strasbourg (PRU / Dir. Prox / MDL autres)

Figure 10 : Schéma de présentation et de déclinaison de la stratégie de participation sur le quartier de Cronenbourg

(source :DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

L'ATP Politique de la ville

L'ATP politique de la ville s'est réalisé dans les cinq quartiers qui feront l'objet d'un projet dans le cadre du NPNRU sous la forme d'une réunion à destinations des acteurs locaux engagés. En amont du temps d'échange avec ces différents acteurs, la dernière version en date du cahier de quartier pour chaque QPV leur avait été transmise par mail, comme pièce jointe à l'invitation officielle, en leur demandant d'en prendre connaissance préalablement à la réunion.
L'objectif principal de cet ATP était donc de passer en revue les différents objectifs prioritaires énoncés dans le cahier de quartier, afin d'en vérifier leur pertinence, et si besoin, de les modifier ou de les enrichir. Et si un temps de travail était prévu par quartier, dans bien des cas le temps n'a pas paru suffisant, tant aux acteurs qu'aux agents de la collectivité pour passer en revue de manière satisfaisante l'ensemble des problématiques et des objectifs prioritaires du cahier de quartier. Suite à ce constat, il a été décidé de réorganiser à partir de septembre prochain un nouvel ATP Politique de la ville dans les différents quartiers.
On peut aussi mentionner le fait que de rassembler les différents partenaires des quartiers en un même lieu a permis à la collectivité d'informer les acteurs sur les autres formats de concertation en cours sur les quartiers et sur le recrutement pour les groupes thématiques des conseils de quartier, visant quant à eux directement les habitants, afin que les acteurs locaux engagés puissent relayer l'information aux habitants qu'ils côtoient, et constituer ainsi un canal de communication et d'information supplémentaires pour les démarches en cours.
Et si dans la plupart des quartiers les élus n'étaient pas présents au sein de ces temps de travail, les quartiers de la Meinau et du Neuhof constituent l'exception à la règle, ayant profité de la tenue d'autres événements pour réaliser ce travail avec les acteurs locaux engagés, mais cette fois-ci en présence des élus.

Les balades urbaines

Les balades urbaines s'inscrivent dans un processus de diagnostic partagé "en marchant", auquel sont conviés les habitants prioritairement, mais également les acteurs locaux engagés, afin de pouvoir échanger directement avec les participants sur les transformations, les évolutions du quartier, tout en suivant un parcours prédéfini. Elles sont réalisées en présence des élus, avec a minima la présence de l'adjoint de quartier.

Le format des balades urbaines est d'ailleurs similaire à celui des visites de chantiers qui ont été réalisées tout au long de la mise en oeuvre du PNRU sur les différents quartiers ciblés. Néanmoins, la plupart des chantiers étant aujourd'hui terminés, il semblait important de modifier la dénomination de ces actions, car l'objectif des balades urbaines était à la fois de faire le bilan sur les transformations des quartiers, mais également de consolider et d'enrichir le diagnostic, et de recueillir des éléments sur les besoins et les attentes des habitants pour le NPNRU.

Dans ce cadre, il a été décidé d'organiser une balade urbaine pour chacun des cinq sites. Mais l'exception est cette fois venue du quartier de Hautepierre, en raison de son organisation urbaine. En effet, le découpage en mailles du quartier, conjugué au fait que seules trois des cinq mailles d'habitation du quartier ont fait l'objet d'une intervention dans le cadre du PNRU, a conduit l'adjoint de quartier, Monsieur Serge Oehler, a décidé de l'organisation d'une balade urbaine dans chacune des mailles d'habitation.

Ainsi, les balades urbaines des mailles Karine, Catherine et Jacqueline étaient destinées à faire le bilan du PNRU, et celles des mailles Brigitte et Eléonore à consolider et à enrichir le diagnostic sur les besoins et les attentes pour la formalisation du NPNRU sur ces deux mailles. L'autre particularité sur Hautepierre a été que contrairement aux autres quartiers, les balades urbaines ont été programmées chacune des vendredis de 16h à 18h, alors que "traditionnellement" les dispositifs de ce type se sont toujours déroulés les samedis matins.

Ainsi, la direction du PRU de Hautepierre et Cronenbourg avait en charge la proposition d'un parcours pour chacune des 6 balades urbaines, qui était ensuite partagé avec les différents partenaires en interne, avec CUS Habitat (le principal bailleur social strasbourgeois) et les autres bailleurs concernés en fonction des secteurs, puis validé par l'adjoint de quartier.

Au niveau de la communication, un mail récapitulatif avec toutes les dates des balades urbaines avait été adressé aux acteurs locaux engagés, et des affiches A3 ont été placardées dans toutes les entrées d'immeubles en fonction des secteurs. De même, pour les personnes résidant en logement individuel, l'invitation a cette fois-ci pris la forme d'une affiche A5 distribuée dans les boîtes aux lettres.

Pendant les balades urbaines, plusieurs agents de la direction du PRU et de la direction de proximité étaient présents, se répartissant les rôles entre la prise de notes, les réponses aux questions techniques, et enfin la gestion du parcours et du temps. On notera que les balades étaient animées par l'adjoint de quartier.

Figure 11 : Aperçu d'une des 5 balades urbaines du quartier de Hautepierre (source :Philippe Schalck - DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

Les concertations in situ

En complément des balades urbaines, et cette fois-ci en l'absence des élus, plusieurs temps de présence des équipes de la mission démocratie locale, des directions de proximité et des directions de projet de rénovation urbaine ont été programmés sur des sites à enjeux du NPNRU dans les quatre QPV ANRU. L'expérience ayant montré que la tenue de stands de concertation en pieds d'immeubles et en coeur de quartier permettait de capter un large public, et d'y mener des échanges intéressants et constructifs, le recours à ce format dans déclinaison de la stratégie participative s'est avéré assez naturel.

Ces concertations ont été réalisées soit "sur invitation" (en affichant une affiche A3 pour chaque temps de présence dans les halls d'immeubles concernés et en distribuant des flyers A5 dans les boîtes aux lettres des logements individuels), soit de manière "impromptue", en se greffant aux manifestations et aux évènements rythmant la vie de quartier, et garantissant la présence d'un nombre important d'habitants (sorties d'écoles, marchés hebdomadaires, fêtes de quartier...). Dans ce cadre, un travail d'identification des évènements (pour les concertations impromptues) et des lieux les plus pertinents (pour les concertations sur invitation) a été effectué entre les chef-fe-s de projet volet humain des PRU et les chargé-e-s de mission de quartier des directions de proximité, permettant l'élaboration d'un "programme" des concertations à mener sur chaque QPV.

Ce dispositif, à la différence des balades urbaines, nécessitait une préparation et une logistique bien plus importante. Tout d'abord, si les thèmes à aborder lors des échanges étaient connus de tous les agents, se posait néanmoins la question des modalités de recueil de la parole habitante. Après une étape de réflexions et d'échanges, il a été proposé (puis validé) de recueillir la parole des habitants par le biais de post-it, permettant de noter "à chaud" les éléments recueillis. Et afin d'éviter de mettre mal à l'aise et de décourager des habitants ayant des difficultés rédactionnelles, il était convenu que les agents de la collectivité aient la tâche de remplir les post-it (excepté dans le cas où les participants souhaitaient replir les post-it eux-mêmes) , facilitant également par là le travail de relecture et de reprise des post-it.
Une fois le principe des post-it acté, il fallait trouver un support, à la fois pour communiquer sur notre présence, mais également pour pouvoir y faire figurer les différents post-it recueillis pendant les temps de présence des agents. Dans le cadre d'un marché passé avec la société de communication Publicis, la chargée de communication de la DUAH a pu monter avec Publicis un projet de diptyque, comme présenté ci-après.

Figure 12 : Aperçu du projet de dyptique (recto-verso) pour Hautepierre (source : Agence Publicis pour la DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

Un diptyque a ainsi été réalisé par QPV. D'une hauteur d'environ 1,80 m, cette structure, divisée en 3 panneaux et pliable s'organisait de la manière suivante :
sur le recto intitulé "Regard sur les transformations" pour chaque QPV, figurait différentes photos représentatives des évolutions et des transformations du quartier, ainsi qu'un espace (le panneau central) réservé aux post-it destinés à dresser le bilan du PNRU, et répartis selon "ce qui rassemble" ou "ce qui fait débat". Les photos étaient regroupées autour de quatre axes, à savoir "Renforcer la vie de quartier", "Développer la qualité de l'habitat", "Construire en lien avec la nature" et "Attirer les entreprises et créer de l'emploi", permettant de lancer les échanges autour de ces thématiques. Néanmoins, il était attendu que les autres champs du Contrat de ville puissent également être abordés (entre autres santé, éducation, discriminations...)
le verso, intitulé "Quel projet pour mon quartier ?", était quant à lui réservé à accueillir les post-it visant à consolider et enrichir le diagnostic dans le cadre de l'élaboration du protocole de préfiguration NPNRU, répartis de la même manière entre "ce qui rassemble" et "ce qui fait débat".

En complément du diptyque, les équipes disposaient d'une tonnelle (3m sur 3m, disponible en cas de besoin selon les conditions météorologiques), ainsi que d'une table et quatre chaises, permettant aux habitants intéressés de venir s'asseoir pour échanger. A chaque concertation in situ, au moins un agent de la direction du PRU et de la direction de proximité étaient présents, avec parfois un agent de la mission démocratie locale, en fonction des calendriers et des programmes respectifs des équipes.

Figures 13 et 14 : Aperçu des concertations in situ sur Cronenbourg et Hautepierre(source : DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

L'idée était au cours de ces temps de présence de laisser libre court à la parole des habitants, en les orientant si besoin pour qu'ils s'expriment sur tel ou tel sujet. Des plans ou des photos aériennes du quartier étaient généralement disponibles pour proposer un autre outil, un autre support de "visualisation" du quartier, et permettant dans certains de localiser précisément certains phénomènes pointés par les habitants.

Le stand était sensé interpeller les habitants, être visible de loin pour attirer et susciter la discussion, mais il était également possible pour les agents d'aller chercher les habitants à proximité, et soit de les ramener jusqu'au stand, soit de remplir directement les post-it pour ensuite les déposer sur le diptyque.

Pour le quartier de Hautepierre, qui a fait exception en organisant cinq balades urbaines (sur les 5 mailles d'habitat), les concertations in situ n'ont été programmées que sur les mailles Brigitte et Eléonore, étant donné que ce sont ces dernières qui bénéficieront, et à juste titre, des interventions dans le cadre du NPNRU.

Le forum Contrat de ville et rénovation urbaine

Suite à l'expérience engrangée par la collectivité avec la tenue de sept forums de la rénovation urbaine depuis 2008, et pour clôturer cette première étape de participation des habitants au Contrat de ville 2015-2020, il a été décidé d'organiser 5 forums "Contrat de ville et rénovation urbaine", pour les quatre QPV inscrits au NPNRU. Pour l'élaboration et la mise en oeuvre des forums, la collectivité a fait appel au soutien de l'ORIV, dans le cadre de son accompagnement de la collectivité pour l'élaboration du Contrat de ville, qui tout en étant force de propositions et d'expérience dans les domaines de la politique de la ville et de la participation, a mobilisé des moyens humains, tant pour les réunions préparatoires que pour l'organisation et l'animation de ces événements.

Ces forums ont donc pour objectif, sous la forme d'ateliers, de synthétiser l'ensemble des éléments recueillis au cours de cette première étape sur l'ensemble des champs du Contrat de ville, dont la rénovation urbaine, et de la clore par un "temps fort" de la concertation, permettant de mobiliser en un temps unique et commun habitants, acteurs locaux engagés et signataires du Contrat de ville et de dresser les premières

pistes d'actions en vue de la mise en oeuvre prochaine du NPNRU sur les QPV ANRU.

Au vu de ces éléments de contexte, et après avoir en interne analysé les expériences passées de forums de la rénovation urbaine, il a été proposé puis validé de faire évoluer le format et le fonctionnement à l'oeuvre jusqu'alors dans ces événements. Ces modifications apportées s'articulent autour des cinq objectifs suivants[84] :

- proposer un format plus "spontané" afin de favoriser la prise de parole et l'expression des participants, en sortant du format "institutionnel", plus familier des associations au détriment des personnes manquant de confiance en eux ou éprouvant plus que d'autres la barrière de la langue
- rester, dans la mesure du possible, dans l'esprit des concertations en pied d'immeubles, qui permet de bonnes interactions avec les participants
- animer les ateliers de façon dynamique, en ne laissant pas les animateurs dans la situation de "juge et partie", mais en y associant des spécialistes thématiques au sein des ateliers, permettant de relancer les échanges et d'apporter des éléments de réponse ou de contexte.
- attirer le plus grand nombre d'habitants et de participants, notamment par la visibilité de l'événement, tout en permettant de le rejoindre pendant son déroulement
- réduire la durée du forum en le programmant sur une demie-journée, et non sur une journée complète, comme cela avait été fait dans les précédents forums (on perdait certains participants lors de la pause méridienne).

C'est donc entre la mi-juin et début juillet 2015 que se sont déroulés les trois premiers forums, dans l'ordre au Neuhof (20 juin), à la Meinau (27 juin) puis à Hautepierre (04 juillet). Chaque forum s'est ainsi tenu un samedi matin, de 09h à 13h30, avec un temps convivial en clôture des événements. Les forums pour les quartiers de Cronenbourg et de l'Elsau se tiendront quant à eux à l'automne prochain. Un autre principe validé était que les forums se déroulent dans des espaces ouverts, et idéalement en extérieur (tout en se gardant des solutions de repli en intérieur en cas de météo défavorable), afin d'en augmenter la visibilité et garantir ainsi une participation plus grande.

Pour tenter de sortir des formats jugés trop "institutionnels" pouvant être perçus comme un frein à la participation du plus grand nombre, l'organisation des ateliers a été réalisée suivant l'idée de "déambulation", dans l'objectif d'une participation plus libre et d'une expression plus directe.

Ces forums ont été organisés sous la forme de world cafés. Une définition générale du world café pourrait être la suivante :

> *Importé des Etats-unis, le world café est une méthodologie de discussion entre acteurs permettant, en intelligence collective, de faire émerger d'un groupe des propositions concrètes et partagées par tous[85].*

[84] Ville et Eurométropole de Strasbourg, Proposition de déroulé des Forums "Contrat de ville et renouvellement urbain" prévus sur les 4 QPV ANRU de Strasbourg, op. cit.

[85] http://www.pratiques-collaboratives.net/World-Cafe-une-presentation-du-comment-faire.html

En fonction des cahiers de quartier, des feuilles de route territoriales et des éléments recueillis au cours de l'ATP Politique de la ville, des balades urbaines et des concertations in situ, 6 ateliers thématiques étaient ainsi proposés aux participants :

- « Habitat et aménagement urbain »
- « Gestion quotidienne et cadre de vie »
- « Jeunesse, Animation et Vivre-ensemble »
- « Services aux habitants »
- « Insertion et développement économique »
- « Information et participation citoyenne »

Le temps étant limité avec le nouveau format retenu, il a été décidé que les participants auraient à choisir trois des six ateliers en fonction de leur sensibilité et de leurs priorités, en piochant parmi des étiquettes de trois couleurs (pour les trois temps) au nom des six ateliers.

Figure 15 : Aperçu des étiquettes utilisées pour les Forums (source : DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

Ainsi, trois roulements de 30 minutes ont été prévus, avec cinq minutes de battement prévues entre chaque "temps d'échanges". Deux agents de la collectivité étaient mobilisés pour gérer l'accueil des participants, et chargés de veiller au nombre de participants dans chaque atelier et dans chaque roulement. Ainsi, si un atelier était "surchargé" au premier roulement, ces agents avaient la mission d'enlever les étiquettes restantes pour cet atelier, et d'encourager les autres personnes intéressées à le choisir dans le deuxième ou le troisième roulement. Ce système de régulation en direct a été la meilleure solution trouvée pour tâcher d'obtenir une répartition homogène des participants entre les ateliers et les différents roulements.

Pour chaque atelier, une relecture des post-it des concertations in situ et une reprise des notes des balades urbaines et de l'ATP Politique de la ville ont permis pour chaque thématique de sélectionner des paroles d'habitants ou d'acteurs. Il était bien entendu convenu de sélectionner dans un premier temps les thèmes, les problématiques qui revenaient le plus souvent, puis dans un second temps des citations pouvant susciter le débat.

Figure 16 : Aperçu du déroulé du Forum (source : DUAH / Ville et Eurométropole de Strasbourg)

L'animation étant réalisée par des agents de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg, assistées des personnes ressources, il s'agissait lors du premier roulement de relire avec les participants les post-it sélectionnés, et de s'en servir comme base pour les échanges au cours de premier atelier. Comme dans les concertations in situ, l'animateur était en charge de retranscrire la parole des habitants ou acteurs locaux engagés sur des post-it, collés sur un deuxième panneau. Ensuite, on reprenait avec le second groupe ce qui s'était dit dans le premier, permettant d'éviter les redîtes et d'aller à chaque fois un peu plus loin dans la formalisation de pistes d'actions. Et suivant le code couleur des roulements, chaque animateur disposait de trois crayons, permettant de distinguer les éléments recueillis dans les différents roulements, et donc de voir l'évolution des échanges et des réflexions.

Suite aux trois roulements, pendant un peu plus d'une demi-heure, les participants étaient libres de déambuler entre les différents ateliers pour voir ce qui s'y était dit, notamment dans les ateliers auxquels ils n'avaient pas participé. Chaque animateur avait pendant ce temps de déambulation comme mission de préparer une petite synthèse (1 à 2 minutes) de ce qui était ressorti de son atelier, pour le présenter dans le cadre du temps de clôture, à la manière d'une plénière avec le "mot de la fin" des élus, avant d'inviter les participants à partager un moment convivial autour d'un verre de l'amitié et d'un petit buffet.

C. Bilan et préconisations

1. Quelles leçons tirer de cette démarche participative ?

L'élaboration et la mise en oeuvre de cette démarche participative dans le cadre de la première étape du Contrat de ville ont fait nettement ressortir le besoin de continuer cette dynamique d'échanges avec les habitants et les acteurs locaux engagés. Si un des objectifs de la collectivité était de montrer sa présence, et sa capacité d'écoute des besoins et des attentes des habitants, plusieurs de ces derniers se sont interrogés sur le pourquoi de cette présence. En effet, il n'était pas question de présenter un projet, de le soumettre à l'avis et aux remarques des habitants, mais uniquement de venir consolider les diagnostics établis par les équipes, en vue de la formalisation des projets à venir. Il est donc essentiel de poursuivre sur cette lancée, d'autant plus que la loi Lamy met l'accent sur la nécessaire co-construction des projets avec les habitants.

Une réussite en demi-teinte

Si sur le papier, et après tout le travail préparatoire effectué par les équipes, la démarche paraissait structurée, pertinente et adaptée aux différents QPV ANRU, les retours des équipes, et les évaluations, à la fois quantitatives mais également qualitatives, peuvent laisser perplexe quant à sa réussite effective.

Prenons par exemple le cas des balades urbaines. Si pour les quartiers du Neuhof et de la Meinau, on a dénombré respectivement 35 et 20 participants, les chiffres ont été bien plus inquiétants pour Hautepierre, avec ses cinq balades urbaines. Dans une balade notamment, un seul habitant a suivi l'ensemble du parcours, et la seule valeur ajoutée a été apportée par la discussion avec quelques personnes rencontrées le long du parcours. Et dans toutes les balades sans exception, les agents de la collectivité, les personnes représentant les bailleurs sociaux et certains membres d'associations étaient plus nombreux que les habitants du quartier, pourtant premières cibles de ces dispositifs. On peut donc s'interroger sur le "retour d'investissement" de ces balades urbaines, étant donné le temps d'élaboration, d'organisation et de mobilisation des agents pour des résultats aussi maigres. Et pour Hautepierre, le simple fait d'avoir décidé de réaliser ces balades le vendredi après-midi (de 16h à 18h) plutôt que le samedi matin ne semble pas suffisant pour expliquer ces résultats. Néanmoins, des éléments sont ressortis de ces balades, tant pour corriger des aménagements réalisés dans le cadre du PNRU que pour affiner les diagnostics sur les secteurs à enjeux qui bénéficieront du NPNRU.

La plus grande déception des équipes est venue de la faible participation des habitants aux forums Contrat de ville et rénovation urbaine sur les quartiers du Neuhof, de la Meinau et de Hautepierre, alors que ces événements devaient constituer les temps forts et la clôture de la démarche. A nouveau, les agents de la collectivité, des bailleurs, et les acteurs locaux engagés étaient dans chaque cas plus nombreux que les habitants, qui étaient environ ne dizaine dans chaque forum. Et si il avait été acté que les différents forums se tiendraient en extérieur pour en améliorer leur visibilité, les conditions météorologiques en ont décidé autrement. Les fortes pluies, voire l'orage (pour le Neuhof et la Meinau) et la canicule (pour Hautepierre) ont contraint les équipes à opter pour la solution de repli en intérieur, ne conservant qu'un

stand d'accueil des participants en extérieur. Pour le cas de Hautepierre, le forum, qui s'est tenu le 04 juillet, a cumulé différents freins à la participation des habitants. Tout d'abord, celui-ci s'est déroulé pendant le ramadan, et peu de gens pratiquant le jeûne étaient prêts à venir participer à un tel événement dès 9h le matin. Ensuite, il s'est tenu après le début des vacances scolaires, ce qui n'a bien entendu pas arrangé les choses, du fait que plusieurs familles du quartier étaient déjà parties en vacances. Et pour couronner le tout, il se superposait avec le marché hebdomadaire de Hautepierre, qui attire nombre d'habitants du quartier. Mais à nouveau, ces contraintes ne suffisent peut-être pas à expliquer cet "échec" en demi-teinte (car même si peu de personnes ont participé, les échanges ont été riches et constructifs), et des éléments plus profonds, comme l'impression que ce qui est recueilli ne sert à rien, et que l'avis des habitants n'est finalement pas pris en compte dans les décisions finales, peuvent constituer d'autres éléments d'explication de ces résultats.

Aussi, il apparaît que malgré les objectifs et les ambitions affichées, la collectivité n'est malheureusement pas parvenue à aller chercher les éloignés de la participation dans le cadre de cette démarche. Lorsque cela a été le cas, ce fut dans le cadre des concertations in situ ou des balades urbaines, qui permettaient d'aller à la rencontre de certains habitants (on pense notamment aux jeunes), même quand ces derniers ne venaient pas naturellement pour échanger. Mais même avec ce point positif, cela ne suffit pas, et on a bien pu voir que lors des forums, on retrouvait "les habitués" de la participation, ce qui amène la collectivité à ré-interroger ses méthodes pour parvenir à toucher un public plus large.

Mais pour conclure, et bien heureusement, des points positifs sont ressortis de cette démarche. Beaucoup d'habitants ont fait part de leur satisfaction de voir à nouveau que les équipes de la collectivité étaient présentes pour échanger et pour recueillir ce que les gens avaient à leur dire de positif ou de négatif, et de nombreux éléments intéressants ont été apportés. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'actuellement, les services sont entrain de mettre à jour les cahiers de quartier réalisés pour chaque QPV, afin d'y apporter les modifications ou les réorientations issues de ces temps d'échange. Par ailleurs, habitants et acteurs locaux engagés ont permis de faire émerger plusieurs pistes d'actions, tant pour le Contrat de ville que pour le NPNRU.

Conseils citoyens, maisons de projet, des notions encore floues ?

Si cette démarche participative ne constitue que la première étape de la participation des habitants au Contrat de ville, se pose maintenant la question des conseils citoyens (à créer dans chaque QPV) et des maisons de projet (pour les QPV ANRU), que ce soit dans leur émergence ou dans leur mise en oeuvre. Et à nouveau, comme cela avait été pointé dans le cadre du PNRU, les recommandations de l'État sont pour l'instant assez floues, laissant aux collectivités une importante autonomie dans la formalisation de ces dispositifs. Concernant la ville de Strasbourg, les conseils citoyens devraient prendre forme à partir d'un des groupes thématiques des actuels conseils de quartier. Mais si les choses se passent de la sorte, doit-on réellement s'attendre à une évolution de la participation, et à un public cible plus large, alors que ce dispositif s'intègre à quelque chose de pré-existant ? Il conviendra d'être attentif à la façon dont vont émerger les Conseils citoyens, de même qu'à leur composition et à leur fonctionnement, afin de tirer les premières leçons de cette déclinaison de la loi Lamy dans les QPV.

Quant aux maisons de projet pour les QPV ANRU, le flou est encore plus important. Vu l'ambition

de “rénovation des pratiques démocratiques” affichée dans les textes de lois et les communiqués émanant du ministère, les recommandations et les exigences de l’État semblent encore aujourd’hui très faibles, et suscitent des doutes et des craintes au niveau des résultats attendus. La ville de Strasbourg est actuellement en pleine réflexion sur cette question, et à nouveau, le suivi et l’évaluation de la mise en oeuvre de ce dispositif apparaît comme un élément essentiel pour garantir une réelle co-construction des projets avec habitants et acteurs locaux engagés.

2. Analyse des résultats

La contrainte temps : un obstacle de taille

Pour une telle démarche participative, et avec une telle diversité de dispositifs, les quelques trois mois passés sur le terrain au contact des habitants et des acteurs locaux engagés ont semblé bien insuffisants. Mais les contraintes calendaires étaient multiples. En effet, la collectivité devait s’adapter au calendrier fixé par l’élaboration du Contrat de ville ainsi que du protocole de préfiguration du NPNRU, ce qui laissait très peu de temps pour la mise en œuvre de cette démarche. Et si les services ont fait preuve d’efficacité pour se coordonner, s’organiser et décliner cette stratégie sur les différents QPV ANRU, il apparaît que pour la participation des habitants, le calendrier ne devrait pas être une contrainte majeure. On peut s’en rendre compte en étant en contact des habitants, il faut du temps pour apprendre à se connaître, pour établir une relation de confiance, et pour approfondir petit à petit les échanges. Les thématiques de l’urbanisme ne parlent en effet pas de la même manière à tout le monde, et certains habitants, par leur formation ou leurs lacunes dans la pratique de la langue française peuvent se sentir illégitimes à venir s’exprimer et donner leur avis. Mais cela ne devrait pas être un frein, d’autant plus si l’on souhaite toucher les éloignés de la participation, et il convient de se laisser le temps de construire et d’établir des relations d’échanges et de travail de qualité aux habitants, leur permettant de voir que peu importe leur niveau d’études ou de français, ils ont des choses à apporter par leur expertise d’usage, leur appropriation et leur connaissance du quartier.

L’autre difficulté de taille, à mettre en parallèle des contraintes imposées par l’Etat dans le cadre du Contrat de ville et du NPNRU, est celle de l’agenda des élus, en particulier pour les dispositifs où leur présence était requise (balades urbaines et forums Contrat de ville et rénovation urbaine). On peut déjà s’en rendre compte au sein même de la collectivité pour l’organisation d’une réunion, tant il est difficile de trouver un créneau où un ou plusieurs élus sont disponibles, en raison de leurs impératifs, de leurs contraintes multiples, voire parfois de leurs autres fonctions qu’ils cumulent. Ainsi, l’ensemble des dates des balades urbaines et des forums ont été calés en fonction de l’agenda des élus (Adjoint au maire à la rénovation urbaine, adjoints de quartier et président de CUS Habitat, le principal bailleur social strasbourgeois). C’est pourquoi les trois forums ont eu lieu pendant la période du ramadan, et parfois même (pour le cas de Hautepierre) pendant les vacances scolaires. Et si on peut comprendre les multiples contraintes des élus, il peut être difficile d’admettre que celles-ci puissent à ce point avoir une influence sur la programmation d’une démarche participative, dans laquelle l’objectif est de toucher un maximum de personnes.

Enfin, il existe un décalage entre le temps des projets et le « temps des habitants », qui lui se veut beaucoup plus concret et pragmatique. C'est dans ce cadre que certains habitants ne comprenaient pas réellement le sens de la présence des agents de la collectivité sur le terrain, alors qu'ils n'avaient aucun projet ni aucun élément de programme à présenter et à débattre. Cela rejoint le constant du manque de temps pointé précédemment. En effet, il aurait fallu plus de temps pour expliquer les raisons de cette démarche participative, pour établir des liens avec des habitants, et permettre in fine une plus grande mobilisation.

La question de la communication

En raison du manque de mobilisation et du faible nombre de participants aux différents dispositifs, la collectivité s'est également interrogée suite aux retours des équipes et de certains acteurs locaux engagés sur sa stratégie de communication dans le cadre de cette démarche.

Tout d'abord, pour cette démarche, une nouvelle charte graphique a été élaborée pour les documents de communication, posant question quant à un éventuel « brouillage » des esprits, notamment par rapport aux campagnes d'information et de communication précédentes. On peut en effet penser qu'il aurait peut-être été préférable de conserver une continuité au niveau de la charte graphique, de sorte à remémorer aux habitants les campagnes précédentes, et donc les thèmes qui y étaient abordés. Mais d'un autre côté, la politique de la ville et les choses évoluent avec le Contrat de ville, dans lequel le NPNRU ne constitue qu'un volet, et en ce sens il était judicieux de marquer la rupture avec les campagnes précédentes, pour marquer le lancement d'une nouvelle période, de nouveaux dispositifs, et pourquoi pas de nouvelles pratiques participatives. C'est par exemple dans ce cadre qu'il a été finalement décidé que les forums auraient la dénomination "Contrat de ville et rénovation urbaine" et non juste "Contrat de ville", en raison des craintes que le Contrat est pour l'instant complètement inconnu aux habitants, alors qu'ils entendent maintenant parler de la rénovation urbaine depuis plusieurs années. Mais ce choix sémantique n'aura malheureusement pas permis d'attirer nombre d'habitants comme les équipes l'auraient souhaité.

Sur les modalités de la communication, des questions se posent encore aux services. Vu les faibles fréquentations aux balades urbaines et au forum, ainsi que d'après certains retours d'habitants ou d'acteurs associatifs, il semble que la plupart des gens ne prêtent plus d'attention aux affiches placardées dans les entrées d'immeubles. Et pourtant, le mode d'invitation retenu dans le cadre de cette démarche, que ce soit pour les concertations in situ, les balades urbaines ou le forum a été l'affichage dans les entrées d'immeubles. La société qui était d'ailleurs en charge de l'affichage remplissait très bien ses fonctions, puisque deux campagnes d'affichage étaient réalisées, l'une environ dix jours avant l'évènement, et la seconde trois ou quatre jours avant (parfois les affiches sont arrachées). Mais même avec cette précaution supplémentaire, on semble avoir atteint les limites de ce mode d'invitation. Est-ce qu'une invitation par une distribution de flyers dans toutes les boîtes aux lettres aurait été plus efficace ? Rien n'est moins sûr, puisque dans un cas ou dans l'autre, on se confronte aux difficultés que peuvent rencontrer certains habitants dans la compréhension de la langue française, un obstacle de taille pour leur éventuelle participation aux dispositifs proposés par la collectivité.

Idéalement, il aurait nécessité de dégager des moyens humains pour pouvoir faire du porte-à-porte dans chaque immeuble, et prendre le temps d'expliquer en quelques minutes aux habitants de quoi il en

retournait, en quoi leur présence et leur participation était importante, et de leur laisser finalement un petit flyer en rappel. Mais on rejoint dans ce cas là la contrainte du temps exposée précédemment. Les délais étant déjà trop serrés pour mener l'ensemble de la démarche, il était simplement hors de question d'envisager de mener des actions d'information et de mobilisation sur la démarche en porte-à-porte à destination de plusieurs milliers d'habitants.

La multiplication des démarches et des discours

On a pu voir les ambitions et les évolutions qu'apportent le Contrat de ville au sein de la manière de penser et de mettre en oeuvre la politique de la ville en France. Et si cette réforme conduit à des réorganisations au sein même de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg, elle peut également nécessiter un temps d'adaptation pour les habitants qui s'intéressaient à la rénovation urbaine dans le cadre du PNRU, et qui vont devoir, tout comme les agents de la collectivité, s'habituer au Contrat de ville et à son contenu.

Ainsi, pendant la mise en oeuvre de cette démarche participative, et tout particulièrement dans le cadre des concertations in situ, étaient parfois présents des agents de la direction du PRU (pour faire le bilan du PNRU et recueillir les attentes et besoins dans le cadre du NPNRU), de la direction de proximité (pour consolider les cahiers de quartier, transversaux à l'image du Contrat de ville) et de la mission démocratie locale (pour recruter des habitants dans les conseils de quartier). On peut aisément imaginer parfois la superposition des discours auprès de l'habitant, qui peut risquer de "se perdre" au milieu de tous ces messages et de tous ces objectifs variés. Dans ce cadre, il aurait été souhaitable d'organiser préalablement des temps d'information et d'échange avec les habitants pour présenter la démarche Contrat de ville, ses tenants et aboutissants, et par la même occasion offrir aux habitants une première opportunité de se saisir de l'objet "Contrat de ville" et de toutes les thématiques qu'il recouvre. Mais à nouveau, les contraintes calendaires n'ont pas permis un tel travail préalable.

3. Préconisations

Une nécessaire reconfiguration des modes de gouvernance de la politique de la ville

L'étude d'exemples de processus participatifs à l'échelle internationale a permis de mettre en lumière les points de blocage pour une transposition de ces dispositifs à l'échelle française, et ce pour la plus grande partie en raison des modes de gouvernance et du système administratif et décisionnel hexagonal. Si à la base notre système politique repose sur un État central et des logiques descendantes (top down), les différentes vagues de décentralisation ont eu pour conséquences de renforcer les pouvoirs municipaux et locaux, malheureusement au grand dam des habitants. Les logisitiques institutionnelles et administratives, mais également les préconisations et dispositions minimalistes de la loi Lamy concernant l'association des habitants sont pour l'instant les plus grands obstacles à l'idéal de co-production revendiqué et constitué comme objectif des nouveaux Contrats de ville.

Au lieu de se retrouver dans une situation où l'élaboration des contrats de ville serait un exercice

remontant (bottom up), reflétant les contextes différenciés et les dynamiques d'acteurs de chaque territoire, à nouveau, le Contrat de ville apparait comme une nouvelle "usine à gaz" concoctée par l'État, et déclinée localement, de manière très formelle et très standardisée.
Et malgré le nombre important de travaux universitaires sur l'état de la participation dans le cadre de la politique de la ville, malgré les innombrables rencontres associant chercheurs et professionnels sur cette question, l'ensemble des agents des collectivités en charge de la politique a la nette impression de se retrouver aujourd'hui "au pied du mur".

En effet, on se retrouve confronté à un paradoxe de taille pour mener à bien cette "révolution des pratiques démocratiques dans les quartiers". Comment faire pour associer les habitants alors que l'État pousse les collectivités et exerce une forte pression pour que les Contrats de ville soient signés au plus vite ? Si pour certains, le calendrier a été conçu "à l'envers", d'autres, plus optimistes, voient dans ce contexte une opportunité laissée à chaque collectivité pour réfléchir sur l'élaboration et la mise en oeuvre des conseils citoyens et des maisons de projet, comme véritable garants de la co-production des projets avec les habitants et les acteurs locaux engagés dans le cadre des Contrats de ville.

La question des moyens donnés à la participation, un enjeu crucial

Une participation plus poussée des habitants dans le cadre du Contrat de ville n'est pas envisageable sans une réelle volonté politique, et sans des moyens appropriés pour mener à bien cet objectif de démocratisation de la politique, dans un contexte de crise de confiance, voire de défiance envers les institutions dans les quartiers populaires.

Il est tout d'abord nécessaire, au sein même de la collectivité, les moyens nécessaires de développer la participation, et ce plus particulièrement si l'on souhaite mobiliser les éloignés ou les insensibles de l'offre participative institutionnelle traditionnelle. Cela doit se traduire à la fois dans les moyens humains, afin de pouvoir mobiliser les agents pour développer les interactions et les liens avec les habitants, dans une plus grande proximité, et non au coup par coup, comme cela peut être reproché aux dispositifs actuels, mais des dispositifs plus pérennes, marquant une continuité plus prononcée.

Un travail important doit également être réalisé vis-à-vis de l'offre participative institutionnelle. Les écrits et témoignages ne manquent pas pour dénoncer les lacunes et les limites de cette offre, il convient donc de la faire évoluer favorablement, pour que chaque habitant puisse se reconnaître et se mobiliser, peut-être dans un plus large panel de dispositifs ? Et si il faut prendre garde à ne pas « noyer » et perdre en route les habitants dans une liste sans fin de dispositifs, il apparait néanmoins assez clair que l'offre actuelle ne permet que l'expression et la participation d'un nombre bien trop restreint de citoyens. Les conseils citoyens et les maisons de projet doivent aller dans ce sens, mais le flou qui les entoure ainsi que l'expérience passée suscitent toujours des craintes, et rappellent l'importance de leur suivi et de leur évaluation, que ce soit du côté de la collectivité, mais aussi (et surtout) du côté des habitants et des acteurs locaux engagés.

De même, il convient de se reposer davantage sur les expérimentations participatives réalisées à l'initiative de collectifs d'habitants ou d'associations, de les promouvoir, et surtout de les fédérer au sein des territoires. Cela permettrait de favoriser des projets transversaux au détriment d'initiatives isolées (et donc moins efficaces, moins visibles), ainsi qu'une meilleure articulation, et in fine un plus grand champ

d'actions et un plus grand nombre de bénéficiaires.

Si les moyens financiers peuvent également être pointés comme levier pour améliorer la démocratie participative dans les quartiers, cela n'apparait pas comme la plus grande priorité, d'autant plus en cette période de réduction drastique de la plupart des budgets des collectivités. L'expérience et les témoignages recueillis au cours de la mise en œuvre de cette démarche participative semblent montrer qu'il ne faut pas nécessairement des budgets mirobolants pour perfectionner les dispositifs, et que le problème de fond se situe ailleurs.

En effet, la question de temps revient à nouveau au cœur du débat, et en ce sens, elle peut rejoindre la question des moyens financiers si l'on se fie au célèbre adage « le temps, c'est de l'argent ». Mais le temps, en dehors d'une valeur quantifiable et monétaire, c'est avant tout un élément primordial pour (r)établir une relation de confiance entre les institutions et les habitants. C'est également un pré-requis pour construire des dispositifs pérennes, pour toucher et mobiliser un public plus large, et pour travailler davantage sur la pédagogie ainsi que sur l'inter-compréhension. C'est enfin avec du temps que l'on pourra pousser les réflexions sur les projets avec les habitants et les acteurs locaux, permettant l'élaboration de projets plus adaptés, d'une plus grande pérennité, ayant pour conséquence des coûts de gestion et d'entretien plus faibles. Finalement, en prenant le temps, ne pourrait-on pas gagner de l'argent ?

Donner l'opportunité aux habitants de développer leur pouvoir d'agir

Pour reprendre les termes du rapport Bacqué-Mechmache sur la citoyenneté et le pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, l'enjeu principal de toutes ces réflexions, de tous ces travaux et de toutes ces revendications est de dépasser la simple participation institutionnelle, en offrant la possibilité aux habitants d'exercer leur citoyenneté dans une participation d'interpellation et une participation d'initiative.

Il convient dans ce cadre d'inverser le rapport de force qui existe et qui régie les relations entre les institutions et les habitants, au bénéfice de ces derniers, en s'inspirant notamment des exemples à l'international, porteurs de nombreux enseignements. Ainsi, un recours plus accru aux méthodes du community organizing, dans la veine de l'empowerment, apparait comme une piste à privilégier. On pourrait pousser la réflexion plus loin, et en suivant le modèle allemand, faire évoluer le métier de chef de projet renouvellement urbain ou politique de la ville vers un profil de poste s'approchant davantage du rôle de « community builder », pour reprendre une intervention de Thomas Kirzsbaum[86] dans le cadre d'une réunion de plus de 300 professionnels de la politique de la ville à Saint-Ouen, en novembre dernier.

Parallèlement, le besoin de co-formation, de co-production et de co-évaluation entre collectivité, habitants et acteurs locaux engagés, semble un autre garant d'une participation plus effective, et non « biaisée » comme cela est parfois pointé. L'enjeu est donc de répondre de manière pragmatique et opérationnelle à ces injonctions, en créant les structures adéquates et pertinentes, le tout dans une représentation équilibrée entre les différents acteurs de la politique de la ville (habitants en tête). Dans ce contexte, des travaux existent déjà, comme la méthode proposée par l'ONG ATD Quart-Monde sur la co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques, et il serait bénéfique d'approfondir ce travail,

[86] Hugo Soutra, La « participation des habitants », révélateur des paradoxes de la politique de la ville, Article paru dans Actu prévention sécurité, Novembre 2014

mais surtout de le démocratiser et de le répandre dans l'ensemble des QPV.

Les budgets participatifs, concept qui a maintenant parcouru le monde entier, semble également trop peu répandu en France, et tout particulièrement dans les quartiers populaires. Avec des ressources significatives, et une réelle force de proposition et d'action, dans des conditions globalement plus transparentes, ces dispositifs devraient logiquement susciter une plus grande mobilisation des habitants, et une plus importante prise de conscience sur leur expertise ou leur maîtrise d'usage, en leur conférant la place qu'ils méritent vraiment dans le cadre de ces projets.

Et enfin, on ne le rappellera jamais assez, il faut continuer à encourager les associations, car celles-ci se substituent parfois à la collectivité pour le développement de la participation (comme cela a pu être le cas sur le quartier de Hautepierre avec l'association Horizôme à certaines périodes), et constituent par ailleurs de véritables relais sur le terrain, et d'importants viviers d'initiatives et de projets au bénéfice des quartiers, de la participation et de la citoyenneté.

Conclusion

Il est pour l'instant difficile et il serait présomptueux de se prononcer sur la manière dont se déclinera la participation des habitants dans le cadre des Contrats de ville, étant donné que ceux-ci viennent pour la plupart d'être signés. Et si beaucoup sont d'ores et déjà sceptiques quant à cette "révolution des pratiques démocratiques dans les quartiers" prônée à l'époque par François Lamy, les futurs conseils citoyens et maisons de projet laissent aux collectivités l'opportunité de travailler sur une nouvelle forme d'offre participative institutionnelle, donnant aux citoyens/ habitants / usagers des QPV leur juste place dans le jeu d'acteurs et le processus décisionnnel dans la politique de la ville, à savoir celle de bénéficiaires des projets, mais surtout d'experts d'usage des quartiers, de personnes ressources ayant toute légitimité à être associés aux différentes phases des projets, depuis leur élaboration jusqu'à leur évaluation.

S'il est encore trop tôt pour parler de reconfiguration des rapports entre habitants et pouvoirs publics, les choses semblent évoluer dans le bon sens, tant dans la littérature que dans les textes de lois ou dans les discours des professionnels et des élus. Quoi qu'il en soit, il est aujourd'hui avéré qu'en associant les habitants à une décision, on garantie des projets plus pertinents, mieux adaptés, davantage appropriés et donc plus pérennes.

On a pu voir que depuis la naissance des grands ensembles d'après guerre, et presque 40 ans après les opérations HVS sous Valéry Giscard-d'Estaing, tous les gouvernements qui se sont succédés ont apporté leur pierre à l'édifice de la politique de la ville, mais la question en suspend est de savoir quand s'arrêtera ce chantier, qui porte atteinte aux fondements même de notre République, apparemment jusqu'ici incapable de mettre en place les conditions d'une réelle égalité des territoires, et donc des citoyens.

Et si l'injonction participative est énoncée depuis de nombreuses décennies dans les différents textes de lois ou dispositifs de la politique de la ville, celle-ci s'est dans la plupart des cas résumée à de l'information, de la consultation voire de la concertation, mais sans réelle co-décision ou co-élaboration des projets avec les habitants et acteurs locaux engagés, suivant une logique traditionnelle descendante, puis quelque peu confisquée par les pouvoirs locaux, au sein d'un Etat français central en quête de décentralisation. La participation est ainsi devenue une notion fourre-tout, dans laquelle on range à la fois des expérimentations remarquables d'association des habitants, mais également des exemples fragrants et honteux de manipulation des administrés.

L'étude d'exemples à l'international en termes de participation des habitants permet de se hisser hors du contexte et du système institutionnel et administratif français, et nous livre des enseignements très enrichissants sur les manières dont pourrait être amenée à évoluer la participation des citoyens en France, et ce notamment avec les concepts des budgets participatifs, de l'empowerment, ainsi qu'au travers d'une de ces déclinaisons, à savoir le community organizing.

Concernant l'agglomération strasbourgeoise, on notera le tournant au niveau de la participation des habitants, opéré à partir de 2008 avec l'arrivée des socialistes, qui ont fait de démocratie locale et de l'association des habitants des priorités guidant leur action. On a également pu voir que dans chacun des territoires qui ont bénéficié du PNRU, les contextes des quartiers et les jeux politiques locaux ont pu avoir des incidences sur la mise en œuvre des projets, tant globale qu'au niveau des aspects participatifs. Et si la ville et l'Eurométropole de Strasbourg n'échappe pas aux critiques d'ensemble émises sur les obstacles et les limites de la participation citoyenne, plusieurs exemples remarquables, en fonction des projets et

des dynamiques d'acteurs locales méritent d'être soulignées et approfondies pour les suites qui seront données à la politique de la ville et à la participation citoyenne au sein de ce territoire.

Au sujet de la démarche participative élaborée et mise en œuvre entre les mois d'avril et de juillet derniers sur les QPV ANRU de l'agglomération strasbourgeoise, on peut certes avancer qu'elle constitue une réussite en demi-teinte, et que différents points méritent d'être améliorés, mais elle aura néanmoins eu le mérite de réaffirmer la présence et la volonté d'écoute de la collectivité auprès des habitants de ces QPV, tout en travaillant parallèlement de concert entre les différents services concernés pour définir et proposer un nouveau cadre à la participation des habitants, répondant à la fois aux ambitions des élus locaux mais également aux dispositions de la loi Lamy relative aux Contrats de ville, même si celles-ci restent pour le moment encore relativement floues et laissant libres leur interprétation et leur mise en œuvre au niveau des collectivités.

Il apparaît également que pour atteindre une réelle co-élaboration des projets avec les habitants et les acteurs locaux engagés, plusieurs évolutions sont attendues, tout d'abord au niveau de la gouvernance, mais aussi plus localement dans les moyens alloués à la participation, de même qu'à leur élaboration, leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation.

Pour conclure, et au vu des ambitions participatives affichées dans le Contrat de ville, on peut s'interroger... Le changement dans la participation des habitants, c'est maintenant ?

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

DUFAUX Frédéric, FOURCAUT Annie, 2004, *Le monde des grands ensembles*, Paris : Éditions Créaphis

KAES René, 1963 Vivre dans les grands ensembles, Paris, Editions ouvrières

Articles

AVENEL Cyprien, *La mixité dans la ville et dans les grands ensembles. Entre mythe social et instrument politique*, Informations sociales, n° 125, 2005, pp. 62-71

BALAZARD Hélène, *L'engagement de "citoyens ordinaires" dans London Citizens, entre construction de relations et participation politique,* Premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative organisées par le GIS Participation du public, décision, démocratie participative. ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009

CALVES Anne-Emmanuelle, *« Empowerment » : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement*, Revue Tiers Monde, n°200, 2009, p.735-749

COSTES Laurence, *Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ?*, Espaces et sociétés, N°140-141, 2010, pp. 177-191

DAVID Jérôme, *Politique de la ville : chronologie*, Revue française des affaires sociales, n°3, 2001, pp.15-22

DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, *Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine*, Esprit (dossier "forces et faiblesses de la participation"), n°326, 2006, pp. 5-34

EPSTEIN Renaud, *ANRU : Mission accomplie ? A quoi sert la rénovation urbaine ?*, PUF, La ville en débat, 2012, pp 43-97

FOURCAUT Annie, *Les grands ensembles, symbole de la crise urbaine ?*, Temps croisés I, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 2010, pp. 197-209

KIRZSBAUM Thomas, *Vers un empowerment à la française ? - A propos du rapport Bacqué-Mechmache*, la vie des idées.fr

LACOSTE Yves, *Un problème complexe et débattu : Les grands ensembles*, Bulletin de l'association des géographes français, n°318 - 319, novembre-décembre 1963, pp.37-46

LES RENSEIGNEMENTS GENEREUX, *La méthode Alinsky - Synthèse du livre "Rules for radicals" de Saul Alinsky, un manuel pour les révolutionnaires "made in USA"*, La traverse, n° 1, pp 24-33

MENGIN Christine, *La solution des grands ensembles*, Vingtième siècle. Revue d'histoire, n°64, octobre-décembre 1999. pp. 105-111

POQUET Guy, *Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville - De la promiscuité des cages d'escalier à la reconnaissance du citoyen-usager*, Cahier de recherche n°156, CREDOC, 2001

SOUTRA Hugo, *La « participation des habitants », révélateur des paradoxes de la politique de la ville*, Actu prévention sécurité, Novembre 2014

TALPIN Julien, *Mobiliser les quartiers populaires - Vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France*, Laviedesidées.fr

Rapports, notes, dossiers

ADEUS, *Observatoire des ZUS - Rapport annuel*, Octobre 2011

BACQUE Marie-Hélène, MECHMACHE Mohamed, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville - Ça ne se fera plus sans nous* - Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, Juillet 2013

COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Février 2002

DIV, *Les politiques de la ville depuis 1977 - Chronologie des dispositifs*

ORIV, *Rénovation douce et ville sociale en Allemagne, des enseignements pour la politique de la ville en France, Note de capitalisation des visites à Berlin et à Freiburg,* Octobre 2013

ORIV, *Mobilisation de la parole des habitants et Rénovation urbaine, Dossier thématique,* Novembre 2011

ORIV, *Comprendre les obstacles à la participation citoyenne - Contribution à une autre reconnaissance du citoyen, Note synthétique*, Mars 2005

Mémoires et thèses universitaires

LEVRON Caroline, *La Loi SRU : une loi en péril ? Controverses et difficultés d'application*. Université Paris X-Nanterre - Sciences sociales, sociologie-économie 2007

Sites internet

http://www.ville.gouv.fr/?l-essentiel-de-la-politique-de-la

http://www.cnle.gouv.fr/Definition-generale.html

http://www.liberation.fr/evenements-libe/2012/12/06/a-poissy-la-coudraie-cite-rehabilitee_865689

http://www.memorial-caen.fr/musee/histoire-seconde-guerre-mondiale-fin-seconde-guerre-mondiale

https://fr.wikipedia.org/wiki/Bilan_de_la_Seconde_Guerre_mondiale#France

https://fr.wikipedia.org/wiki/Albin_Chalandon

https://www.ined.fr/fr/lexique/baby-boom/

https://fr.wikipedia.org/wiki/Empowerment

http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/Trente_Glorieuses/185974

http://www.tsa-quotidien.fr/action-sociale/politique-de-la-ville/a-204137/le-plan-espoir-banlieues-n-a-pas-atteint-son-but.html

http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/rehabilitation-restauration-renovation-urbaine

http://www.pratiques-collaboratives.net/World-Cafe-une-presentation-du-comment-faire.html

http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/urbanisme-logement-amenagement/projets-urbains/renovation-urbaine/renovation-urbaine-meinau/enjeux-et-objectifs-du-pru-de-la-meinau

http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/urbanisme-logement-amenagement/projets-urbains/renovation-urbaine/renovation-urbaine-hautepierre/enjeux-et-objectifs-du-pru-de-hautepierre

http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/urbanisme-logement-amenagement/projets-urbains/renovation-urbaine/le-projet-de-renovation-urbaine-de-cronenbourg/enjeux-et-objectifs-du-pru-de-cronenbourg

Documents audiovisuels

http://www.ina.fr/video/CAF89007746

Documents produits par la collectivité

Ville et Eurométropole de Strasbourg, DUAH, *2004-2014, l'expérience des projets de rénovation urbaine*, Janvier 2015

Ville et Eurométropole de Strasbourg, *Proposition de déroulé des Forums "Contrat de ville et renouvellement urbain" prévus sur les 4 QPV ANRU de Strasbourg (Neuhof-Meinau, Hautepierre, Cronenbourg et Elsau) dans le cadre de la première étape du de la démarche de concertation du Contrat de ville*, Note, Mai 2015