



HAL
open science

La participation entre mythes et réalités : étude de l'évolution du dispositif participatif dans le projet de renouvellement urbain de la Villeneuve de Grenoble suite à l'arrivée d'une nouvelle municipalité

Caroline Boyer-Maurice

► To cite this version:

Caroline Boyer-Maurice. La participation entre mythes et réalités : étude de l'évolution du dispositif participatif dans le projet de renouvellement urbain de la Villeneuve de Grenoble suite à l'arrivée d'une nouvelle municipalité. Science politique. 2015. dumas-01297676

HAL Id: dumas-01297676

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01297676>

Submitted on 4 Apr 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.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Sciences Po Grenoble

Caroline BOYER

La participation entre mythes et réalités :

Étude de l'évolution du dispositif participatif dans le projet de renouvellement urbain de la Villeneuve de Grenoble suite à l'arrivée d'une nouvelle municipalité

2015

Master Politiques publiques et changement social
Spécialité Ville, Territoire, Solidarité

Sous la direction de Jessica SAINTY

UNIVERSITE DE GRENOBLE

Sciences Po Grenoble

Caroline BOYER

La participation entre mythes et réalités :

Étude de l'évolution du dispositif participatif dans le projet de renouvellement urbain de la Villeneuve de Grenoble suite à l'arrivée d'une nouvelle municipalité

2015

Master Politiques publiques et changement social
Spécialité Ville, Territoire, Solidarité

Sous la direction de Jessica SAINTY

« Ce qui est fait pour moi sans moi, est fait contre moi » Nelson
MANDELA

*« Ce qui est actuellement désigné sous le terme, fort englobant au demeurant (...), de « démocratie participative » consiste, soit en diverses formes de **consultation** ordonnée des citoyens concernés **sans obligation ni sanction pour les gouvernants de l'heure**, soit à l'attribution de la prise de décision effective au grand public, mais pour des choses de peu d'intérêt, ce que j'appelle - un peu trop cyniquement sans doute - « **avoir le droit de choisir la couleur des rideaux des cabines de troisième classe du Titanic pendant qu'il se dirige droit sur l'iceberg** ». »* Christophe BOUILLAUD.

Remerciements

Merci avant tout aux personnes qui ont pris le temps de m'accueillir pour me parler de leur expérience autour de la participation des habitants. Ces rencontres riches, avec de nombreux passionnés de la démocratie m'ont beaucoup appris.

Merci aux personnes qui ont soutenu et permis mon projet de formation continue au sein du Conseil Général.

Merci à Jessica Sainty pour avoir accepté la direction de ce mémoire et pour m'avoir aidée à orienter ma réflexion sur le thème de la participation vers ce sujet précis.

Merci aux équipes que j'ai eu la chance de rencontrer cette année, et qui ont facilité la conciliation de ma reprise d'étude et de mon travail d'assistante sociale au quotidien. C'est chouette d'avoir pu compter sur vous !

Merci à mes collègues, copains, amis, et à ma famille, qui m'ont soutenue dans cette démarche de reprise d'étude.

Merci à mes collègues de promo, les jeunes et les vieux (avec une pensée particulière pour Anna, Martin et Cindy qui ont intégré ma vie cette année, et pour longtemps j'espère...), sans qui cette année aurait été définitivement moins enrichissante et moins drôle.

Merci à Elsa Guilalot et à son atelier mémoire, sans qui cette année aurait été plus drôle (j'aurais certainement moins travaillé sans votre travail de conscientisation), mais définitivement moins enrichissante... Vous nous avez montré, s'il en était besoin, que l'exigence élève.

Merci à ma mère, pour sa participation active à ce mémoire, ses relectures patientes et pour les baby-sittings improvisés.

Merci à Julien, pour les deux nuits de l'enfer de mise en page / biblio / notes de bas de pages... Et pour tout le reste...

Merci enfin à Margot et Tristan, pour avoir fait avec cette année parfois difficile, une maman souvent indisponible, et pour avoir grandi si bien malgré tout pendant cette période particulière. Ce n'était vraiment pas le but de cette reprise d'études, qui répondait à une envie très personnelle, un besoin presque, de prendre du recul et un espace de réflexion, mais j'espère que ma démarche vous permettra aussi plus tard d'avoir en tête que l'amour, la maternité / la paternité, la famille, n'impliquent pas un enfermement dans un rôle défini. C'est que j'existe sans vous et que vous existiez sans moi qui fait notre lien si beau, mes amours.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
NOTE MÉTHODOLOGIQUE.....	18
PARTIE 1 : La participation dans le cadre du renouvellement urbain à la Villeneuve de Grenoble : un dispositif de démocratie participative institutionnel légal dans un territoire singulier.....	24
PARTIE 2 : La participation des habitants dans le projet de la municipalité PIOLLE, entre projet politique et stratégie électorale.	59
PARTIE 3 : Du PNRU au NPNRU, l'évolution du dispositif de participation des habitants dans l'opération de renouvellement urbain à la Villeneuve de Grenoble.	77
CONCLUSION.....	116
TABLE DES ANNEXES.....	119
ANNEXES.....	120
BIBLIOGRAPHIE.....	125
TABLE DES MATIERES.....	131

INTRODUCTION

Au départ de mes recherches, je me suis intéressée aux dispositifs de démocratie participative existant dans l'agglomération. J'ai découvert l'offre de démocratie participative de la ville de Fontaine, et plus particulièrement les comités d'habitants, présentés comme des « *laboratoires d'idées citoyennes* » créés en 2000 pour échanger entre habitants, élus et services municipaux sur des sujets d'intérêt communal ou des sujets de société.¹

La lecture d'un compte-rendu d'une réunion m'a interpellée.² La réunion a lieu en 2010 ; le thème, choisi par les habitants est « *l'enfant dans la ville* ». Douze habitants sont présents, ainsi que treize élus et techniciens.³

Le débat débute avec la présentation de l'objectif : « *tracer les contours de la vision qu'ont les habitants, services de la ville et élus présents, sur la place actuelle de l'enfant à Fontaine et faire des propositions* ».

Le compte rendu fait état des propositions émises tout au long de la réunion, en terme d'aménagement urbain, d'aire de jeux, etc. À un moment, il est noté que « *le groupe a le sentiment que l'enfant est de plus en plus livré à lui-même dans la rue et incivique* ». Il est contredit par les professionnels présents ; eux estiment que « *l'évolution la plus marquante dans la place de l'enfant est justement qu'ils sont aujourd'hui, beaucoup moins présents dans l'espace public qu'il y a 50 ans* ».

Face à cette remarque, le groupe fait le constat que les habitants présents « *ont en moyenne plus de 60 ans et sont plutôt préoccupés par les incivilités et une démission d'une minorité de familles. Alors peut-être qu'un groupe plus jeune aurait pointé des problèmes de garde d'enfants, de rythme scolaire, des activités...* ».

¹ VILLE DE FONTAINE. *Comité d'habitants : laboratoire d'idées citoyennes* [en ligne]. 2015. Disponible sur : <<http://ville-fontaine.fr/democratie-participative/comite-habitants>>. [Consulté le 15 juillet 2015].

² VILLE DE FONTAINE. *Compte rendu du comité d'habitants du jeudi 7 octobre 2010* [en ligne]. 2010. Disponible au format PDF sur Internet : <<http://ville-fontaine.fr/sites/default/files/files/comite-habitants-cr-7-10-2010.pdf>>. [Consulté le 15 juillet 2015].

³ Elus et techniciens présents : le directeur de cabinet du maire, trois conseillers municipaux, trois adjoints au maire, la chargée de mission démocratie participative, trois responsables de services (communication, développement urbain social, éducation), un agent du service communication, un agent des services techniques. La séance se déroule de 17h30 à 21h30. Ordre du jour : 17h30/18h : Permanence des élus - 18h/19h30 : Choix des prochains thèmes pour les Comités d'Habitants -19h30/20h : Buffet - 20h/21h30 : Débat sur le thème «L'enfant dans la ville».

La rencontre se conclut avec la remarque que *« l'enfant a été traité sous un angle assez négatif, ce qui soulève la question de la perception et des préoccupations différentes selon les générations »*. Il est noté que *« la question de la mobilisation et de la représentativité semble encore à travailler pour une vision plus complète »*.

Il est toutefois décidé que *« les préoccupations et propositions faites par le comité d'habitants seront discutées en comité de pilotage de la charte, le 2 novembre 2010, pour alimenter les travaux des services et éventuellement des Conseils citoyens des fontainois »*. Il est également précisé en conclusion qu' *« un certain nombre de questions posées trouve déjà des réponses dans l'action communale en cours »*.

Le thème de l'enfant dans la ville est donc abordé hors la présence d'enfants et de parents, a priori principaux concernés, par un groupe d'habitants restreint et relativement âgé. Le groupe fait le constat de son manque de représentativité, qui questionne sa légitimité. Mais il est tout de même décidé d'utiliser les propositions faites dans ce cadre, tout en estimant que l'action municipale en cours permet déjà d'y répondre en partie.

Au-delà de la question de la représentation et de la représentativité, cet exemple questionne les fondements de la démocratie participative : comment s'inscrit-elle dans la vie de la cité, et dans le rapport élu/citoyen ? Quel est son intérêt ? Pourquoi est-elle mise en œuvre par des municipalités ? Quel est le sens politique de la participation des habitants ? Comment se met-elle en place dans le cadre des dispositifs concrets ?

J'ai choisi la participation comme thème de mémoire avec l'envie de travailler suivant deux axes : le sens politique de la participation (en terme de pratique démocratique notamment) et les enjeux politiques des processus participatifs.

Mon intérêt pour ce thème est tout d'abord né d'expériences professionnelles : assistante sociale depuis neuf ans, j'ai expérimenté la vie d'une démarche participative portée par un centre social dans un quartier grenoblois pendant un an au cours de ma formation. J'ai poursuivi cette découverte dans un organisme communautaire en santé mentale au Québec.

J'ai également choisi de me former au théâtre-forum⁴ en 2012 et j'ai pu expérimenter la mise en œuvre de cette méthode. J'ai ainsi co-animé la création et la présentation aux habitants, aux élus et acteurs institutionnels concernés d'une pièce de théâtre-forum sur la question de l'habitat et du logement, pièce construite avec un groupe d'habitants de Saint-Martin d'Hères, déjà mobilisés dans le cadre d'une action collective initiée par des travailleurs sociaux.

Ces expériences, avec leurs forces et leurs limites, m'ont profondément marquée sur le plan personnel et professionnel. J'y ai vécu des moments intenses et j'ai trouvé du sens à leur existence et à ce qu'elles peuvent apporter en terme de changement, notamment dans le rapport entre professionnel et habitant, et en tant que moyen d'expression d'une parole peu exprimée dans d'autres lieux institutionnels, particulièrement pour des habitants éloignés des espaces de débat plus traditionnels. Elles m'ont cependant amenée à me questionner fortement sur leurs limites et sur leur pertinence, notamment en ce qui concerne leur potentiel de transformation réelle des rapports de domination existant au sein de la société.⁵

Ce vécu a renforcé mon intérêt pour le thème de la participation, et m'a donné envie de me questionner sur cet objet en dehors des actions initiées par des travailleurs sociaux dans un

⁴ Créée et développée par Augusto BOAL dramaturge, écrivain, théoricien et metteur en scène d'origine brésilienne à travers sa pratique théâtrale au Brésil puis au cours de son exil en Europe et particulièrement en France, la méthode du théâtre-forum se fonde sur deux convictions : la conviction que le théâtre peut et doit être un outil pour changer le monde, et la conviction que l'être humain possède le langage théâtral. Un théâtre-forum est un spectacle de théâtre interactif qui permet par le biais du jeu théâtral de faire émerger la parole. Dans un premier temps, les comédiens jouent plusieurs courtes scènes évoquant des situations quotidiennes pouvant être vécues comme conflictuelles ou bloquées. Puis ces scènes sont rejouées autant de fois que nécessaire, de telle sorte que les spectateurs puissent venir remplacer un personnage sur scène pour essayer de parvenir à une issue plus satisfaisante. Face aux acteurs et confronté à la scène initiale, le spect-acteur devra tenter de mettre en place des alternatives possibles aux difficultés rencontrées. Il ne s'agit pas d'apporter un message ou de trouver la bonne réponse, mais d'expérimenter ensemble, sur scène, des solutions possibles.

BOAL, Augusto. *Le théâtre de l'opprimé*. Paris : La Découverte, 1996. 201 p. (Poche)

⁵ Selon Max WEBER, la domination suppose la chance de trouver un groupe de personnes prêtes à obéir à un ordre déterminé : elle repose donc rarement sur le seul rapport de force, mais doit aussi susciter l'assentiment du dominé. Toutes les dominations cherchent à éveiller et à entretenir la croyance en leur légitimité. Max WEBER distingue ainsi trois types de domination en fonction des types de légitimité sur lesquelles elles s'appuient : la domination traditionnelle s'exerce en vertu de la croyance en la légitimité de la tradition ; la domination charismatique repose sur la soumission au caractère exceptionnel, sacré, à la vertu héroïque ou à la valeur exemplaire de la personne qui exerce le pouvoir ; la domination rationnelle-légale ou légale-rationnelle prend appui sur la croyance en la légalité des règlements adoptés. Pierre BOURDIEU prolonge l'analyse des mécanismes qui rendent possible cette adhésion des dominés. La coercition et la répression physique cèdent de plus en plus la place aux contraintes douces et dissimulées de la violence symbolique : les acteurs subissent la domination qui s'exerce à leur insu, et ils contribuent ainsi à son exercice. Un rapport de domination (de classe, de genre, de race, etc.) ne peut se perpétuer que s'il parvient à obtenir cette reconnaissance, qui est aussi méconnaissance de l'arbitraire des rapports de force sur lequel il est fondé. Les structures de domination sont ainsi à la fois sociales et mentales : dominants et dominés ont les mêmes catégories de perception, les mêmes principes de divisions du monde social, les mêmes structures d'opposition (haut/bas, masculin/féminin, distingué/vulgaire, etc.).

PAUGAM, Serge. *Les 100 mots de la sociologie*. Paris : Presses Universitaires de France, 2010. 128 p. (« Que sais-je ? »)

cadre institutionnel, que j'ai pu expérimenter et analyser. J'ai aussi eu envie d'avoir une approche théorique plus développée de cette notion.

Mon envie de travailler le thème de la participation est également liée à des éléments contextuels. La récurrence de la présence de la thématique de la participation dans les discours politiques et institutionnels m'a donné d'autant plus envie de m'y intéresser pour en saisir les enjeux. La prégnance de la rhétorique sur la nécessité et l'intérêt de la participation (notamment dans le cadre des interventions d'acteurs de terrain dans la formation de Master, renvoyant l'idée d'un consensus autour de l'importance de la thématique dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques) m'a aussi engagée à me questionner sur la participation et sa mise en œuvre.

Je n'ai pas d'emblée défini plus précisément mon objet de recherche. Je suis seulement partie du constat suivant : des pratiques de participation se développent sur le terrain (actions collectives, instances participatives...), construites par les citoyens eux-mêmes, par les institutions, par les professionnels, ou imposées par la loi dans le cadre de certaines politiques publiques (politiques de la ville par exemple). À partir de ces enjeux, elles ont l'ambition de créer de nouveaux espaces démocratiques permettant la rencontre entre élus, responsables institutionnels, techniciens/professionnels, et habitants/citoyens.

Lorsqu'elles ont pour entrée le territoire, on les détermine par l'utilisation du terme « développement social local ».

Une première réflexion sur ces éléments m'a amenée à me poser les questions suivantes : Ces « espaces participatifs » permettent-ils une réelle rencontre, au-delà des apparences, entre élus, techniciens et citoyens ? Comment les différences de culture (rapport au temps, à l'écrit, à l'expression orale, partage du sens des mots et des concepts apportés dans les échanges) sont-elles envisagées, partagées et prises en compte par les différents acteurs dans le fonctionnement de la démarche de participation ? Quelle compétence et quelle légitimité sont reconnues aux citoyens, dans le fonctionnement de la démarche et dans la construction de propositions ?

Quels enjeux, quelle capacité et quel intérêt des institutions, des élus (détenteurs légitimes du pouvoir) et des professionnels (détenteurs de fait d'une certaine forme de pouvoir) à partager savoirs et pouvoir et à prendre en compte les intérêts des citoyens ?

Pourquoi demander aux citoyens de participer ?

Dans ce type de processus participatif, un intérêt commun peut-il se construire à partir d'intérêts et de forces divergentes ?

La question de départ suivante a alors guidé le début de mes recherches :

En quoi la démarche de Développement Social Local questionne-t-elle la reconnaissance mutuelle de groupes aux intérêts divergents ?

J'ai commencé à cibler mes lectures sur le thème de la participation et, en parallèle, j'ai mené des démarches exploratoires de terrain.

Très vite, j'ai abandonné la notion de développement social local dans le cadre de mon travail. En effet, mes recherches théoriques m'ont amenée à la considérer comme peu pertinente : peu de recherches font référence à cet objet comme élément central dans la littérature scientifique après 2011. Peut-être est-ce dû à la place prédominante prise par la notion de développement territorial. Cela conduit à intégrer le développement social local à une dimension plus générale de la conception du développement au niveau local dans les politiques publiques. Cette idée inclut une approche économique et induit des logiques de gouvernance autres, chaque institution déterminant son échelle d'intervention et ce qui lui apparaît comme étant le « local pertinent ».⁶

Par ailleurs, mes démarches exploratoires m'ont montré que la notion semble aujourd'hui avoir été intégrée pleinement au langage institutionnel comme un principe d'intervention et non comme un processus singulier. Les projets de développement social territorial construits par la plupart des institutions et l'emploi par des collectivités publiques ou institutions locales d'« agents de développement social local » sont des exemples de l'intégration et de la technicisation de la notion.

Dans un premier temps, j'ai donc décidé de remplacer la notion de « développement social local » par celle de « participation » au sens large, en reprenant la définition proposée par M. CARREL, « *la participation désigne un idéal démocratique, qui peut varier selon les*

⁶ J'ai construit ce raisonnement suite à la lecture de l'article de : DENIEUIL, Pierre-Noël. Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français. *Mondes en développement*, 2008, n° 142, p. 113-130.

postures idéologiques, mais elle désigne également un état des relations entre habitants et institutions, qu'il est possible d'observer et de décrire ».⁷

J'ai choisi dans un premier temps cette définition englobante pour aller vers le terrain à la rencontre d'expériences de participation publiques très diversifiées.

En effet, le terme « participation », peut renvoyer « à une gamme de situations allant de mobilisations collectives de citoyens auto-organisés ou d'organisations communautaires à des dispositifs institutionnels de consultation ou de concertation autour de problèmes urbains ».⁸

Cette polysémie du terme renvoie au « triple impensé » de la participation, résumé par L. BLONDIAUX⁹, qui explique que cette notion est floue du fait :

- D'un impensé conceptuel : on ne sait pas réellement ce que veulent dire les termes de démocratie participative ou participation des habitants. L'impératif participatif ou délibératif s'impose comme un effet de mode, mais ce n'est, selon L. BLONDIAUX, qu'un consensus de façade. D'où un aspect fourre-tout de cette notion.

- D'un impensé procédural : les lois qui évoquent la participation ne prévoient que de manière très partielle et imprécise comment la participation est amenée à se mettre en oeuvre, et ont tendance à être des coquilles vides.

- D'un impensé politique : on ne sait généralement pas quel est l'objectif de la participation. Est-elle un but en soi, ou représente-t-elle un moyen d'arriver à une autre fin, et si c'est le cas, quelle est sa finalité ? L. BLONDIAUX montre que ces questions ne sont pas débattues par les acteurs dans la mise en oeuvre de la participation.

La mise en oeuvre de la participation renvoie à des réalités très diverses qui s'inscrivent dans des logiques qui peuvent être opposées, de « l'impératif participatif »¹⁰ au modèle radical de « l'empowerment »¹¹.

⁷ CARREL, Marion. *Faire participer les habitants, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Lyon : Editions ENS, 2013. 276 p. (Gouvernement en question(s))

⁸ CEFALÍ, Daniel. Ethnographies de la participation. *Participations*, 2012, n° 4, p. 7-48.

⁹ BLONDIAUX, Loïc. L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes, *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). Paris : La Découverte, 2005. p. 119-138.

¹⁰ BLONDIAUX, Loïc. SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, 2002, n° 57, p. 17-35.

¹¹ BACQUÉ, Marie-Hélène. BIEWENER, Carole. *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. Paris : La découverte, 2013. 175 p. (Politique et sociétés)

Les démarches exploratoires de terrain¹² en parallèle de ces lectures m'ont en effet menée vers des dispositifs et expériences de participation s'inscrivant dans différents champs d'intervention, avec des logiques et des modalités de participation variées (développement d'une offre municipale de participation avec la mise en place des Conseils Citoyens Indépendants, participation dans le travail social avec des projets d'accès à la culture et aux loisirs co-construits avec les habitants, urbanisme avec des projets de rénovation urbaine et des projets de gestion urbaine de proximité, etc.).

J'ai choisi de m'éloigner de mon domaine professionnel et de m'intéresser au renouvellement urbain.

Face au flou recouvrant la définition de la notion et du cadre de la participation et au vu de la diversité de ses objectifs, il m'a en effet semblé intéressant de centrer mon travail sur un dispositif participatif spécifique, reposant sur une obligation formelle de l'institution à le mettre en œuvre.

La rénovation urbaine, ou renouvellement urbain¹³, s'impose comme un axe fort de la politique de la ville, et la participation des habitants est précisée par un cadre légal comme une exigence incontournable en la matière.¹⁴

Une opération de rénovation urbaine d'envergure menée par la Métro est en cours dans le sud de l'agglomération grenobloise avec deux projets jumelés concernant les Villeneuves, l'un concernant la ville d'Echirolles, l'autre la ville de Grenoble.

J'ai rencontré plusieurs acteurs du territoire de la Villeneuve de Grenoble pour mes démarches exploratoires. Ces contacts m'apportant un accès au terrain de recherche aisé et de

¹² Voir annexe n° 1 pour le détail des démarches exploratoires.

¹³ Les termes « rénovation urbaine » et « renouvellement urbain » évoquent la même politique publique. « Rénovation urbaine » est plutôt préférée par les gouvernements de droite ; « renouvellement urbain », plutôt par ceux de gauche. La rénovation renvoie davantage à l'idée d'une action sur le bâti, le renouvellement urbain, à une dimension plus large (sur les aspects économiques et sociaux notamment).

Cf. DONZELOT, Jacques (sous la dir.). *A quoi sert la rénovation urbaine ?*. Paris : Presses Universitaires de France, 2013. 248 p. (La ville en débat)

Dans ce mémoire, nous utiliserons l'un ou l'autre des termes en reprenant cette distinction lorsqu'on évoque le PNRU ou le NPNRU selon le programme concerné (Programme National de Rénovation urbaine, ou Nouveau Programme de Renouvellement Urbain), ou sans se référer à cette distinction, mais en estimant que les deux termes font référence à la même réalité et peuvent coexister dans le cadre d'un travail universitaire (l'ANRU - Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine a par ailleurs conservé son nom suite au changement de gouvernement, ce qui montre le caractère relatif de cette distinction).

¹⁴ Voir CHALINE, Claude. *Les politiques de la ville*. Paris : Presses Universitaires de France, 2010. 128 p. (« Que sais-je ? »)

premiers échanges fertiles, j'ai choisi de m'intéresser à l'opération de renouvellement urbain en cours dans le quartier de la Villeneuve de Grenoble.

Ce quartier a en effet été intégré dans le Programme Nationale de Rénovation Urbaine¹⁵, institué par la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, et dont la mise en œuvre a été confiée à l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). La municipalité DESTOT avait construit le projet pour la Villeneuve dans le cadre de ce programme.

Le PNRU est en phase de réalisation actuellement, avec de nombreux travaux en cours sur le territoire.

La Villeneuve fait également partie des quartiers ciblés dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), institué par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. La municipalité DESTOT a commencé à configurer ce projet avec une première démarche de consultation menée dans les derniers mois du mandat, avant l'arrivée de la municipalité PIOLLE à Grenoble, qui a repris ce projet. Le NPNRU est en phase de construction et de préfiguration du projet actuellement.

L'histoire singulière du quartier de la Villeneuve, en terme de projet urbain et social et de vie collective, a également été un élément qui m'a amenée à le choisir, afin de voir comment l'identité et l'histoire singulières de ce territoire entrent en résonance avec la participation des habitants dans le cadre de la politique publique de renouvellement urbain.

Mes premières rencontres avec des acteurs¹⁶ de terrain et le début¹⁶ de mes recherches sur la rénovation urbaine à la Villeneuve¹⁷ m'ont permis de découvrir les acteurs en présence sur le territoire et l'architecture des dispositifs de participation des habitants mis en place.

¹⁵ Dans ce mémoire, nous utiliserons le sigle « PNRU », dénomination officielle ou le terme « ANRU 1 », également utilisé par les acteurs, pour évoquer ce programme.

¹⁶ Le terme acteur est utilisé ici dans le sens de « celui qui agit, en tant qu'acteur individuel ou en tant qu'acteur collectif. Dans le processus de prise de décision, il renvoie à la participation à la décision ». Cf. GROSSMAN, Emiliano. Acteur. *Dictionnaire des politiques publiques*. BOUSSAGUET, Laurie. JACQUOT, Sophie. RAVINET, Pauline (sous la dir.). Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010. 776 p. (Références)

¹⁷ Dans ce mémoire, j'utiliserai par commodité le terme « la Villeneuve » pour évoquer la Villeneuve de Grenoble, en englobant les quartiers Arlequin, Balladins-Géants, Constantine, Hellbronner, constitutifs de la « Villeneuve historique » ainsi que le Village Olympique, quartier distinct, mais associé à l'opération de rénovation urbaine et généralement englobé dans le terme « la Villeneuve » dans les documentations institutionnelles et les discours des acteurs.

Mon idée de départ a été de questionner l'évolution du rapport entre citoyens, élus et techniciens dans le cadre du dispositif participatif mis en place dans l'opération de renouvellement urbain de la Villeneuve de Grenoble.

Initialement, je me suis intéressée à la présence d'un acteur singulier dans cette démarche : les Ateliers Populaires d'Urbanisme. Démarrés en décembre 2012, ils ont été pensés par le collectif d'habitants et de professionnels associatifs qui les animent comme un espace ouvert. « À l'origine, des habitants de la Villeneuve se sont mobilisés pour faire face à des démolitions programmées dans leur quartier. Puis ils ont proposé cette idée d'ateliers pour construire une alternative à la rénovation « technocratique » de la Villeneuve menée dans le cadre de l'ANRU 1 »¹⁸.

L'association Planning qui les anime fait référence au community organising et à l'advocacy planning comme méthodes d'organisation de la participation¹⁹, avec l'objectif de développer le pouvoir d'agir²⁰ des habitants.

Mon projet était de comprendre comment peut être pris en compte l'intérêt général par rapport aux méthodes de certains acteurs associatifs, et comment on passe de cette défense de l'intérêt particulier à un intérêt collectif par la mobilisation communautaire, en interrogeant l'hypothèse de la co-construction du bien commun entre habitants, professionnels et élus, comme alternative à la mise en œuvre descendante d'un intérêt général aux contours et à l'origine non définis.

Cependant, au cours de mon enquête de terrain, je me suis aperçue que les méthodes utilisées par l'association Planning et les Ateliers Populaires d'Urbanisme étaient inspirées par le

¹⁸ Cf. document : Ateliers populaires d'urbanisme de la Villeneuve de Grenoble (Les). *Villeneuve - Projet urbain stratégique et démocratique*. 2013, p. 3.

¹⁹ Le « community organising » et l'advocacy planning » peuvent être considérés comme deux types de stratégie de l'organisation communautaire. L'advocacy planning, élaborée par Paul DAVIDOFF, est une technique auxiliaire de la planification. Elle est l'expression la plus aboutie de toutes les techniques de participation des citoyens à l'élaboration des projets d'aménagement urbain.

Le community organising, créé par Saül ALYNSKY, est une technique de contestation.

Cf. MEDARD Jean François. *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*. Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Armand Colin, 1969. In JACQUIER, Claude. MANSANTI, Dominique. *Le développement social local - Les acteurs, les outils, les métiers - tome 2*. CERAT, dossier d'étude n° 70. Caisse d'allocations familiales.

²⁰ Traduction en français du terme « empowerment » proposée initialement par le chercheur québécois Yann LE BOSSUÉ et repris par le « collectif pouvoir d'agir », qui regroupe des habitants, des professionnels et des élus qui agissent dans les quartiers populaires pour promouvoir les initiatives permettant aux citoyens de développer leur pouvoir d'agir.

Cf. BACQUÉ, Marie-Hélène. BIEWENER, Carole. *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. Paris : La découverte, 2013. 175 p. (Politique et sociétés)

community organising et l'advocacy planning, mais pas de manière unique et formelle. Partir d'une recherche de compréhension de la participation à partir d'une analyse de ces méthodes était donc difficile.

J'ai également constaté que le caractère très institutionnalisé de la participation dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain et la complexité du jeu d'acteur sur le territoire limitaient la pertinence d'une analyse du dispositif par l'entrée que j'avais choisie.

Par ailleurs, dans les quatre premiers entretiens de mon enquête, un aspect saillant intéressant, qui m'avait échappé, est revenu de manière récurrente : les changements liés à l'arrivée de la nouvelle majorité municipale, en terme de démocratie participative, perçus par les acteurs de terrain dans le dispositif de participation du programme de renouvellement urbain.

Les dernières élections municipales du 30 mars 2014 ont été remportées à Grenoble par le rassemblement Europe Ecologie Les Verts, le Front de Gauche et l'Association démocratie écologie solidarité (ADES). La liste conduite par Éric PIOLLE a rassemblé 40 % contre 27,5 % pour la liste du Parti socialiste, majorité sortante, arrivée seconde.²¹

Le renouvellement de la démocratie s'est imposé comme un élément central dans la campagne menée par la liste PIOLLE²², avec l'annonce d'un projet de développement de la démocratie participative.

La démocratie participative peut se définir comme l'« *ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en oeuvre par les autorités publiques, à toutes les échelles, dans le but d'associer tout ou partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé d'action publique* ». ²³

²¹ Nb. : 24 % pour l'Union pour la Majorité Présidentielle, et 8,5 % pour le Front National - Source : analyse de Simon LABOURET, politologue.

FRANCE 3 REGIONS. *Comprendre la victoire d'Eric Piolle à Grenoble (3) : l'amplification du second tour* [en ligne]. 2014. LABOURET, Simon. Disponible sur : <<http://france3-regions.blog.francetvinfo.fr/politique-alpes/2014/04/09/comprendre-la-victoire-deric-piolle-a-grenoble-3-lamplification-du-second-tour.html>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

²² Cf. Documents de campagne « Grenoble, une ville pour tous »

UNE VILLE POUR TOUS. *Une ville à la démocratie renouvelée... un pouvoir d'agir pour chaque habitant !* [en ligne]. 2014. Rassemblement citoyen de la gauche et des écologistes. Documents de campagne. Disponible sur : <<http://unevillepourtous.fr/le-projet/ville-la-democratie-renouvelee/>> [Consulté le 07 juillet 2015].

²³ GOURGUES Guillaume. *Les politiques de démocratie participative*. Presses Universitaires de Grenoble, 2013. 150 p. (Libres cours Politique)

Différents types d'objectifs sont assignés à la démocratie participative : améliorer la gestion, transformer les rapports sociaux et étendre la démocratie.²⁴

Dans les documents de campagne, la liste PIOLLE évoque comme premier axe : « *Une ville à la démocratie renouvelée... un pouvoir d'agir pour chaque habitant* ».

Cette phrase entre en résonance avec les questions actuelles liées à l'évolution de la politique de la ville et de la participation des habitants dans ce cadre, notamment par rapport aux opérations de rénovation urbaine.²⁵

J'ai donc formulé la question suivante pour orienter mon travail de recherche :

En quoi l'arrivée d'une nouvelle municipalité questionne-t-elle la dynamique de participation dans le projet de rénovation urbaine à la Villeneuve de Grenoble ?

J'ai fait l'hypothèse que l'arrivée d'une nouvelle municipalité avec un projet politique fortement axé sur la démocratie participative attribue un rôle²⁶ plus important aux habitants dans le processus de décision²⁷ lié au programme de rénovation urbaine à la Villeneuve de Grenoble.

Guidée par les éléments recueillis lors de mon enquête de terrain, j'ai organisé ma réflexion autour des débats centraux qui m'ont permis d'interroger la participation des habitants.

Nous nous intéresserons aux différentes dimensions de la participation et à son sens pour les acteurs, notamment en lien avec l'histoire de la démocratie participative dans les politiques de la ville et la rénovation urbaine, et leur inscription locale dans le territoire de la Villeneuve de Grenoble.

²⁴ BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches)

²⁵ Cf. MECHMACHE, Mohamed. BACQUÉ, Marie-Hélène. *Pour une réforme radicale de la politique de la ville - Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Rapport à François LAMY, ministre délégué chargé de la ville. 2013.

²⁶ Rôle : « *agencement d'attitudes et de comportements attendus d'un individu à raison de son statut ou de son positionnement dans le champ social* ».

BRAUD, Philippe. *Sociologie politique (11^{ème} édition)*. Paris : LGDJ, 2014. 626 p. (Manuel)

²⁷ Entendu au sens du processus décisionnel : « *séquence complexe d'analyses, de concertations et d'arbitrages (associant avec un poids inégal plusieurs parties prenantes) en vue de produire une décision politiquement identifiable.* »

BRAUD, Philippe. *Sociologie politique (11^{ème} édition)*. Paris : LGDJ, 2014. 626 p. (Manuel)

Nous questionnerons ensuite la place et la signification de la démocratie participative dans la campagne et dans le projet de la nouvelle municipalité élue.

Enfin, nous analyserons les évolutions du processus de participation des habitants dans le cadre du programme de renouvellement urbain à la Villeneuve de Grenoble, suite à l'arrivée de la nouvelle municipalité.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Travail de recherche théorique

La littérature scientifique sur le thème de la participation étant abondante, je me suis limitée à la lecture d'ouvrages et d'articles scientifiques, et du rapport de M.-H. BACQUÉ et M. MECHMACHE sur la participation dans le cadre des politiques de la ville.

J'ai choisi d'axer mes recherches sur la participation dans sa globalité dans un premier temps, puis autour de sous-thèmes liés à des notions qui se sont dégagées petit à petit et ont orienté mes recherches en m'intéressant aux différents courants d'analyse de la participation.

G. GOURGUES propose de distinguer des courants théoriques d'études des processus de démocratie participative²⁸ :

- « *Les théories radicales de la démocratie* », qui regroupent l'ensemble des travaux qui expriment une « *combinaison de scepticisme sur les capacités de régulation des gouvernements nationaux et sur les capacités de la démocratie conventionnelle de solliciter l'énergie des citoyens ordinaires* ».

- « *Les théories de l'empowerment* », qui « *considèrent la participation active des citoyens comme un vecteur de capacitation permettant l'accumulation de ressources par les individus et par conséquent l'émancipation économique et politique* ».

- « *Les théories de la gestion des problèmes publics* », qui « *pensent la participation comme un levier potentiel de résolution des conflits liés au vivre-ensemble et ce, sous différents angles* ».

- « *Les théories de contrôle participatif* », qui « *insistent, à l'inverse, sur l'idée que la participation, couplée à la délibération, correspond à l'imposition sourde d'une éthique délibérative, disqualifiant certains comportements, et donc certains publics. L'expansion d'une « norme » participative signifierait dans les faits l'effacement du caractère conflictuel de la démocratie, au profit d'une valorisation du consensus, masquant l'extension de l'hégémonie d'un groupe social dominant* ».

²⁸ GOURGUES, Guillaume. *Les politiques de démocratie participatives*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2013. 150 p. (Libres cours Politique)

Ces courants théoriques font écho aux références et courants de pensée des acteurs de la participation et aux divers modèles de participation existants. Je me suis intéressée aux écrits d'auteurs s'inscrivant dans ces différents courants.

Les champs disciplinaires scientifiques auxquels je me suis référée sont la sociologie, la science politique, et à la marge, l'urbanisme.

J'ai par ailleurs utilisé des ouvrages de méthodologie²⁹, ainsi que des manuels et dictionnaires de sociologie et de science politique pour construire ce travail.

Travail de recherche de terrain

Mon travail de terrain s'est organisé en trois temps :

- **Une phase de démarches exploratoires** : rencontres avec des acteurs de terrain, débats, journée politique de la ville, lecture d'archives. Cette période m'a permis de construire le cadre de ma recherche et de définir puis mieux cerner le thème de la participation comme élément central de mon travail. Mes premières rencontres avec des acteurs de terrain m'ont donné à découvrir en détail mes terrains d'enquêtes potentiels afin de dessiner différents projets de recherche possibles. Elles m'ont aussi permis de voir comment les acteurs se saisissaient de la thématique de la participation, et de m'approprier la manière dont ils parlent de ce thème et ce qu'ils en disent.

- **Une phase d'enquête de terrain formelle**, par des entretiens semi-directifs avec des acteurs de l'opération de rénovation urbaine à la Villeneuve.

J'ai fait le choix de m'orienter vers une démarche de recueil de données qualitatives et non quantitatives. Mon sujet m'a en effet conduite à avoir besoin de données sensibles pour me permettre de cerner finement les positionnements et discours des différents acteurs.

²⁹ BEAUD, Stéphane. WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*. Paris : La découverte. 2014. 335 p. (Grands repères)
VAN CAMPENHOUDT, Luc. QUIVY, Raymond. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod, 2013. 272 p. (Psycho Sup)

L'actualité de la démarche de participation observée, et la faisabilité de l'enquête m'ont donc conduit à choisir de réaliser des entretiens.

J'ai choisi des entretiens semi-directifs afin de pouvoir retrouver des grands thèmes similaires dans l'analyse des données d'enquête.

J'ai construit un guide d'entretien assez large, avec peu de questions, regroupées par thématique³⁰. J'ai utilisé ce guide d'entretien de manière souple, en m'adaptant à l'échange en cours avec les personnes enquêtées, sans respecter ni l'ordre, ni la formulation des questions rédigées dans le guide. Le caractère englobant de ce guide m'a permis par la suite de pouvoir utiliser les données recueillies dans les premiers entretiens réalisés avant l'évolution de mon choix de sujet, puisque la question des changements dans le processus de participation suite à l'arrivée de la nouvelle municipalité avait été abordée par les quatre interlocuteurs déjà enquêtés.

J'ai étudié des composantes non strictement représentatives, mais caractéristiques de la population. En m'appuyant sur les comptes-rendus de rencontres dans le cadre du dispositif participatif, et sur le témoignage des premiers enquêtés, j'ai rencontré les principaux types d'acteurs intervenant dans la dynamique de participation des habitants dans les projets de rénovation urbaine de la Villeneuve. J'ai contacté différents habitants sur les conseils d'un professionnel de terrain, puis les différents enquêtés m'ont indiqué les personnes qu'ils estimaient incontournables pour enrichir ma recherche. J'ai également passé du temps dans une Maison des Habitants (MDH) du quartier, où j'ai pu m'entretenir aussi avec des habitants ne participant pas à la démarche.

J'ai retenu des catégories d'acteurs classiques en sciences politiques et dans les travaux portant sur la participation, en distinguant élus, habitants et professionnels.

J'ai choisi de rencontrer des acteurs du quartier étant intervenus dans le PNRU et dans le NPNRU, ainsi que quatre habitants du quartier fréquentant la MDH mais n'ayant pas pris part au dispositif de participation dans le cadre de la rénovation urbaine.

³⁰ Cf Guide d'entretien en annexe n° 2

J'ai réalisé **22 entretiens**³¹ avec :

- **Trois élus** (deux élus de la majorité actuelle : l'élu à la démocratie locale et l'élue actuelle du secteur 6 (secteur du quartier Villeneuve - Village Olympique), une élue de la municipalité précédente, ex-élue du secteur 6 et très investie dans le projet de rénovation urbaine pendant le mandat),

- **Neuf habitants** (cinq habitants participant au projet de rénovation urbaine, quatre habitants n'ayant jamais participé aux temps associant les habitants au projet),

- **Dix professionnels** (deux professionnels ville/CCAS, sur des postes de direction, un professionnel ville chargé de la participation des habitants, trois professionnels CCAS, agents de développement local sur le secteur, participant à l'organisation et à l'animation des temps de participation des habitants dans la démarche de construction du projet de rénovation urbaine, deux professionnels Métro du service politique de la ville, un professionnel salarié de l'association Planning, un professionnel de la participation associatif extérieur à la démarche).

Pour des raisons déontologiques, je ne nommerai pas les enquêtés en citant leurs propos afin de préserver leur anonymat, particulièrement pour les agents des collectivités que j'ai interrogés. Mon choix problématique final m'amenant à retenir un sujet à fort enjeu politique, je ne veux pas que des personnes qui m'ont fait confiance et m'ont livré leur point de vue puissent être mises en défaut par rapport à un non-respect du devoir de réserve. J'éviterai donc les possibilités d'identification de mes interlocuteurs dans les citations qui pourraient leur porter préjudice, ce qui pourra m'amener à être peu précise sur le type de professionnel s'exprimant, par exemple.

- **Une phase d'approfondissement**, avec la participation à une réunion de travail habitants / professionnels dans le cadre des suites de la semaine de la co-construction du nouveau programme de rénovation urbaine à la Villeneuve, la lecture et l'analyse de documents divers (liés à l'opération de renouvellement urbain, au quartier de la Villeneuve et à la campagne municipale). J'ai par ailleurs eu accès à un site internet regroupant l'ensemble des comptes-rendus des réunions et des ateliers publics participatifs pour l'opération ANRU 2 de la Villeneuve de Grenoble.

Je me suis enfin intéressée aux documents de campagne de la liste PIOLLE et de la liste SAFAR (PS), pour analyser comment la démocratie participative a été abordée dans leurs

³¹ Pour le détail des personnes enquêtées, voir annexe n° 1

programmes, ainsi qu'à des articles de presse évoquant la campagne des élections municipales à Grenoble en 2014 et la victoire de la liste d'Eric PIOLLE (avec notamment des analyses du politologue Simon LABOURET).

Cette étape m'a permis de compléter mon enquête et de chercher des éléments fins de compréhension et d'analyse des données issues de mon enquête. Cela a aussi été l'occasion pour moi de participer à la réunion de travail, qui a rassemblé une grande partie des personnes que j'avais déjà enquêtées dans le cadre d'entretiens individuels. Ce temps m'a permis d'observer les interactions entre ces acteurs et a été très riche pour conclure mon enquête de terrain.

Limites et biais d'enquête

J'ai réalisé mon enquête de terrain en partie avant le choix de centrer mon sujet sur le changement de municipalité. De ce fait, j'ai posé des questions non ciblées aux personnes enquêtées. Cela représente un inconvénient car d'autres éléments seraient peut-être ressortis avec des questions plus précises, mais représente également un point positif car c'est vraiment de l'enquête de terrain qu'est ressortie cette problématique, et c'est de manière spontanée que les enquêtés se sont exprimés sur ce sujet. Peut-être se sont-ils aussi exprimés davantage finalement sur cette question sensible en le faisant d'eux-mêmes que si je leur avais posé une question directe sur ce thème, bien qu'il ne se soit pas agi d'une stratégie voulue de ma part.

Les personnes interrogées dans l'enquête ont pour la plupart une grande habitude de la situation d'enquêté, une formation similaire à la mienne et l'expérience du discours sur ce qu'ils font. Cela a conduit à des échanges assez automatiques en entretien, peu d'intervention de ma part, et donc des entretiens peu directifs car les enquêtés déroulaient leur discours en s'adaptant au thème et à mes relances et interventions.

J'aurais par ailleurs souhaité pouvoir interroger davantage d'élus de la municipalité actuelle et de la municipalité précédente, et le professionnel ville chargé du projet de rénovation urbaine sur le projet ANRU 1. Je n'ai malheureusement pas pu obtenir d'entretien avec ces personnes malgré plusieurs prises de contacts, du fait de leur indisponibilité.

J'aurais aussi voulu rencontrer davantage d'habitants, notamment des habitants aux profils plus diversifiés, mais les contacts pris par l'intermédiaire de professionnels du secteur n'ont pas toujours pu donner lieu à un entretien et une rencontre, du fait de l'indisponibilité des personnes concernées ou de la mienne.

PARTIE 1 : La participation dans le cadre du renouvellement urbain à la Villeneuve de Grenoble : un dispositif de démocratie participative institutionnel légal dans un territoire singulier

Afin d'analyser le dispositif participatif du projet de renouvellement urbain à la Villeneuve, par l'angle de son sens politique et de son évolution suite à l'arrivée de la municipalité PIOLLE à Grenoble, il nous semble essentiel de commencer par mieux comprendre ce que recouvre la notion de participation, et quels sont ses enjeux, dans le cadre de la politique de la ville notamment.

Le constat de la diversité des éléments définitionnels de la participation, de la variété de ses formes et objectifs évoqués par les personnes interrogées dans l'enquête de terrain rejoignent les constats scientifiques sur son caractère flou et englobant.

Les références et idéaux exprimés par les enquêtés montrent cependant aussi la dimension symbolique et l'imaginaire collectif construit autour de la participation.

La politique de la ville, et plus particulièrement la politique de renouvellement urbain, s'inscrit dans des référentiels particuliers. Elle prend un sens particulier face à l'histoire et aux caractéristiques du quartier de la Villeneuve et de la Ville de Grenoble.

I. La participation entre mythes et réalités

Pour mieux appréhender les enjeux liés à la participation, il paraît d'abord essentiel de comprendre comment la participation, notion à la définition floue et englobante, recouvrant des réalités extrêmement diverses, s'est imposée comme une norme d'action publique, et comment elle conserve une légitimité, une force symbolique importante et un sens pour les acteurs (élus, professionnels et habitants) malgré les controverses.

1. Une norme d'action publique aux traductions diverses dans les pratiques.

« De toutes façons, si ils nous proposent de participer, c'est d'abord parce qu'ils sont obligés »³²

a. Le cadre légal de la participation

La participation peut être appréhendée en tant que norme au sens juridique du terme, puisqu'elle est intégrée à de nombreux textes de loi depuis les années 1990.

Nous pouvons distinguer deux périodes dans l'évolution du cadre législatif de la participation :

- Le début des années 1990 avec des textes qui ont posé les bases du principe de la participation des habitants sous la forme de processus de consultation, de concertation, d'information (La loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1991³³, la loi sur l'administration territoriale (ATR) de février 1992³⁴, et la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite Loi BARNIER, du 2 février 1995³⁵).

La caractéristique principale de cette première vague législative est de se situer presque exclusivement au niveau des principes. Elle ne prévoit pas d'obligation formelle, sauf en

³² Un habitant évoquant les raisons de la mise en place du dispositif participatif dans le cadre du programme de rénovation urbaine à la Villeneuve.

³³ La loi d'orientation sur la ville introduit « *la nécessité d'une concertation préalable pour toute action ou opération de politique de la ville modifiant substantiellement les conditions de vie des habitants du quartier* ». Cf. BLONDIAUX, Loïc in BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches). p. 119-137.

³⁴ La loi sur l'administration territoriale « *reconnait le droit des habitants de la commune à être informés et consultés, constitue un deuxième texte emblématique. Cette loi accouchera cependant d'une souris juridique, les dispositions qu'elle porte en matière de participation restant extrêmement timides (possibilité de créer des commissions extramunicipales, référendum consultatif...)* ». Cf. BLONDIAUX, Loïc in BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches). p. 119-137.

³⁵ La loi Barnier « *invente le « débat public » à la française, oblige à la concertation pour tous les grands projets ayant des incidences sur l'environnement.* » Cf. BLONDIAUX, Loïc in BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches). p. 119-137.

matière de débat public. « *Le contenu réel de ce « droit » à la participation et à l'information reste indéniablement obscur* ». ³⁶

- Depuis la fin des années 1990, des mesures plus contraignantes sont introduites dans la Loi.

La loi VOYNET pour l'aménagement du territoire et le développement durable (juin 1999) « *introduit les conseils de développement dans le cadre de la mise en place des pays et auprès des agglomérations. Ces conseils de développement, auxquels participent des membres de la société civile, ont notamment vocation à être associés à l'élaboration des chartes de pays* ».

La loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (décembre 2000) prévoit quant à elle « *une concertation obligatoire dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme* ».

Enfin, la loi VAILLANT (février 2002), relative à la démocratie de proximité, traite notamment « *des conseils de quartier et du débat public. Elle oblige la création de tels conseils dans les villes de plus de 80 000 habitants et donne à la commission nationale du débat public le statut d'autorité administrative indépendante* ». ³⁷

S'ajoute à ces textes législatifs la récente « loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine » dite Loi LAMY (2014). Sa mesure phare est la mise en place obligatoire des « Conseils Citoyens » dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, « *sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives. Le conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux. Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville* ». ³⁸ La Loi LAMY met également en avant le principe d'une démarche de « *coconstruction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques* ». ³⁹ Cette Loi faisait suite au rapport BACQUÉ-MECHMACHE, qui proposait des évolutions majeures et appelait à une évolution globale de fond des pratiques participatives et de la place des

³⁶ Op. cit.

³⁷ Op. cit.

³⁸ LEGIFRANCE. *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* [en ligne]. Article 7. Disponible sur :

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=id>>.

[Consulté le 29 Avril 2015].

³⁹ LEGIFRANCE. *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* [en ligne]. Article 1. Disponible sur :

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=id>>.

[Consulté le 29 Avril 2015].

habitants dans la politique de la ville.⁴⁰ Dans la loi Lamy, les évolutions restent mesurées au regard des propositions du rapport et ne semblent pas induire de bouleversements dans le cadre légal de la participation. Le sociologue Thomas KIRSZBAUM estime ainsi que « *les futurs conseils citoyens sont dans la continuité des dispositifs de démocratie participative instaurés depuis 30 ans* ». ⁴¹

Le développement de la présence de la participation dans la Loi est indéniable. Il ne s'accompagne cependant pas systématiquement de transformations dans les pratiques, les pouvoirs publics mettant souvent en place les dispositions légales a minima, sans penser un changement dans les processus de délibération et de décision politique. Un des symptômes de ce phénomène est le centrage des commandes publiques sur les méthodes de la participation sans penser ses fondements, son contenu et ses objectifs. La mise en place de « Kits » proposés pour la mise en œuvre de la participation dans le cadre de dispositifs prévus par la Loi est de ce fait remarquable ⁴².

Différentes lectures de cette inflation législative sur la participation peuvent être adoptées :

- Nous pouvons estimer que l'ensemble de cette législation va dans le sens d' « *un renouvellement des formes de la démocratie contemporaine, qu'illustre également la multiplication des dispositifs de concertation qui se mettent en place aujourd'hui dans les collectivités locales ou tendent à accompagner de manière de plus en plus systématique les grands projets d'aménagement* ». ⁴³

- Nous pouvons également considérer ce développement de l'injonction légale à la participation comme l'imposition d'un « *impératif participatif* » ⁴⁴, qui fragilise le sens et l'intérêt de cette pratique devenue norme contraignante sans objectif ni contenu clair. ⁴⁵

⁴⁰ MECHMACHE, Mohamed. BACQUÉ, Marie-Hélène. *Pour une réforme radicale de la politique de la ville - Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Rapport à François LAMY, ministre délégué chargé de la ville. 2013.

⁴¹ KIRSZBAUM, Thomas. Interview par VADIMON, Sandie. Les conseils citoyens sont une offre institutionnelle de participation. *Libération*, 22 octobre 2014.

⁴² BONACCORSI, Julia. NONJON, Magali. « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif. *Quaderni*, 2012, n° 79, p. 29-44.

⁴³ BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches). p. 119-137.

⁴⁴ BLONDIAUX, Loïc. SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, 2002, n° 57, p. 17-35.

⁴⁵ Voir la présentation du « *triple impensé de la participation* » défini par BLONDIAUX Loïc dans l'introduction de ce travail.

Ce développement du cadre légal des dispositifs participatifs, notamment dans le cadre des politiques de la ville, questionne quoi qu'il en soit ses causes et ses objectifs.

b. Modernisation de l'action publique, désaffiliation sociale, exclusion et crise de la démocratie représentative, terreau du développement de la participation des habitants.

Le développement des processus de participation s'inscrit dans un contexte⁴⁶ :

- de diminution de la participation aux formes traditionnelles et organisées d'exercice de la citoyenneté et d'action collective, de distance dans le lien élu / citoyen, et de crise de la démocratie représentative occidentale (le niveau élevé du taux d'abstention aux élections en est un symptôme).

- de questionnements autour de la place des citoyens dans la construction des politiques publiques qui les concernent, et de remise en cause de la pertinence des logiques d'interventions descendantes.

À ces deux axes fondamentaux pour comprendre le phénomène de développement des dispositifs participatifs dans leur ensemble s'ajoutent les phénomènes de « *disqualification sociale* »⁴⁷ et de « *désaffiliation sociale* »⁴⁸ en ce qui concerne la participation dans les quartiers populaires.

Le « *désenchantement civique* »⁴⁹ n'est pas propre à la France. Dans la plupart des pays d'Europe, on constate une évolution comparable (avec quelques exceptions), ainsi qu'une montée des votes populistes. C'est la majorité des pays développés (Etats-Unis, Japon, et

⁴⁶ Cf. ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Seuil, 2006. 352 p. (Les livres du nouveau monde)

⁴⁷ La disqualification est un processus exposé par Serge PAUGAM par lequel les liens d'un individu à la société s'affaiblissent progressivement en passant par des étapes de fragilités, de dépendance puis de rupture. PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : Presses Universitaires de France, 2013. 256 p. (Quadriège)

⁴⁸ La désaffiliation est un processus exposé par Robert CASTEL qui correspond à la dissolution du lien social en raison de l'absence de travail et de l'isolement social.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris : Folio, 1999. 813 p. (Folio essais)

⁴⁹ Selon l'expression de IZRAELEWICZ Erik ancien directeur du journal « Le Monde », faisant référence à « *la perte de confiance des opinions à l'égard des pouvoirs, des organes de représentation, des corps intermédiaires* ».

Cf. IZRAELEWICZ, Erik. La crise du désenchantement. *La Revue Civique*. 2011, n°6.

même certains pays plus urbanisés du Sud) qui se retrouvent confrontés à une crise comparable.

Mais, selon Anicet LE PORS, « *la donnée essentielle est ailleurs et doit être recherchée dans la perte de sens de l'action publique. Les sociétés modernes disposent-elles encore d'une capacité à agir sur leur propre avenir ? Faute de quoi la politique n'a plus de signification véritable. La crise de la représentation politique n'est finalement que le sous-produit de cette absence - réelle ou supposée, c'est une part du débat – de capacité à améliorer l'avenir de chacun, notamment celui des générations futures* ». ⁵⁰

Les formes traditionnelles d'engagement et de contestation (action syndicale, partis politiques) sont de moins en moins investies et reconnues par les citoyens, qui développent d'autres formes d'engagements et de groupes d'appartenances, multiples, multiformes et de plus courte durée. ⁵¹

La démocratie est à un moment critique de son évolution, et l'ensemble des sociétés dites démocratiques est confronté à une interrogation sur l'efficacité de la pratique démocratique.

Par ailleurs, nous pouvons constater qu'« *une partie des théories du « New public management » théorise une modernisation administrative « tournée vers les citoyens* » ⁵². La participation s'inscrit dans ce cadre également pour les administrations, avec l'idée de permettre un dialogue entre administrations et citoyens pour améliorer l'action publique et les fonctionnements administratifs, et favoriser un changement d'image.

Au-delà d'une norme juridique, la participation est donc devenue une « *norme d'action publique* », intériorisée par l'ensemble des acteurs, au même titre que la proximité. ⁵³

Sur ce tableau de fond, la participation se développe avec des modalités, des objectifs et des finalités diverses.

⁵⁰ LE PORS, Anicet. *La citoyenneté*. Paris : Presses Universitaires de France, 2011. 128 p. (« Que sais-je ? »)

⁵¹ Cf. ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Seuil, 2006. 352 p. (Les livres du nouveau monde)

⁵² SINTOMER, Yves. RÖCKE, Anja. TALPIN, Julien. Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes. *L'Homme et la société*. 2009, n° 172-173, p. 303-320.

⁵³ LEFEBVRE, Rémi. Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation ». *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*. 2001, n°35, p. 111-132.

c. Une réalité contrastée, dans le cadre des politiques de la ville notamment.

*« À sa création, la politique de la ville s'était fixée pour objectif de démocratiser les institutions urbaines. Trente ans plus tard, nous (...) (réfléchissons) sur la démocratisation... de la politique de la ville ».*⁵⁴

La diversité des méthodes, des objectifs et finalités de la participation est le symptôme de sa polysémie.

En découvrant la participation, nous nous apercevons en effet de la multiplicité des formes de sa mise en œuvre, de ses contenus, ses objets.

Dans un article pour la revue participation, D. CEFAÏ définit le terme ainsi : « *« Participation » est entendu au sens large : il renvoie (...) à une gamme de situations allant de mobilisations collectives de citoyens auto-organisés ou d'organisations communautaires à des dispositifs institutionnels de consultation ou de concertation autour de problèmes urbains ».*⁵⁵

Des dispositifs d'organisation de réunions d'information publiques sont parfois également présentés par des institutions comme des instances de participation des habitants.

Il n'existe aucune définition légale du terme précisant son contenu. Sa popularité et son caractère incontournable dans la mise en œuvre des politiques publiques à l'heure actuelle induisent ainsi le développement du « label » « participation », sans socle commun autre que cette appellation. Les dispositifs participatifs dans le cadre des politiques de la ville, et notamment de la rénovation urbaine, n'échappent pas à ce flou.

La diversité des objectifs assignés à la démocratie participative le révèle. Selon la typologie définie par M.-H. BACQUÉ, H. REY et Y. SINTOMER, nous pouvons définir trois

⁵⁴ KIRSZBAUM Thomas à l'occasion d'un rassemblement de plus de 300 professionnels de la politique de la ville le 25 novembre 2014, à l'appel de quatre centres de ressources de la région parisienne pour réfléchir avec eux sur la « participation des habitants ».

Cf. LA GAZETTE DES COMMUNES. *La « participation des habitants », révélateur des paradoxes de la politique de la ville* [en ligne]. 2014. KIRSZBAUM, Thomas. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/298011/la-participation-des-habitants-revelateur-des-paradoxes-de-la-politique-de-la-ville/>.

⁵⁵ CEFAÏ, Daniel. Ethnographies de la participation. *Participations*, 2012, n° 4, p. 7-48.

catégories d'objectifs⁵⁶ : améliorer la gestion, transformer les rapports sociaux, étendre la démocratie.

Nous avons pu constater en analysant notre enquête de terrain que les objectifs prêtés à la démarche divergent pour des acteurs impliqués dans un même dispositif participatif :

- Reconnaître les savoirs d'usages des habitants, pour améliorer le projet (cité six fois)
- Permettre le développement du pouvoir d'agir des habitants, changer les choses dans les rapports de pouvoir, dans les rôles politiques (cité huit fois).
- Informer les habitants sur le projet, leur permettre de le comprendre et de donner leur avis, de faire des propositions (cité quatre fois)
- favoriser une meilleure acceptation d'un projet en préparant les habitants au changement à venir dans le quartier (cité deux fois)
- responsabiliser les habitants face aux problèmes qui existent dans le quartier en les amenant à participer à leur résolution (cité deux fois)
- recréer du lien entre les gens, entre les habitants, et aussi avec les élus, les professionnels, construire de la convivialité. (cité trois fois).

Il est intéressant de constater que la plupart des acteurs⁵⁷ n'ont évoqué qu'un objectif dans l'ensemble de l'entretien (que nous pouvons considérer comme étant celui qui devait être fondamental pour eux⁵⁸, le présentant même parfois en opposition avec des objectifs cités par d'autres acteurs).

Un habitant explique par exemple : « (...) *donc participer c'est devenir acteur de sa propre vie dans un espace qu'on maîtrise, et dans un devenir qu'on souhaite, c'est pas... c'est pas donner son avis, ou se faire expliquer ce qui va se faire et dire ce qu'on en pense ou aller rencontrer ses voisins. Y'a la fête des voisins, pour ça.* »

Une professionnelle explique au contraire : « *ce qui est hyper important pour moi dans la participation, dans la dynamique, et c'est aussi un objectif principal je trouve quand on fait de la participation, c'est de permettre de « construire du lien entre habitants ». Je trouve que souvent on a des modes de concertation qui peuvent être trop théoriques, trop politiques, trop conflictuels, avec des gens, des habitants aussi, qui nous entraînent là-dedans, qui nous*

⁵⁶ BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches)

⁵⁷ Il n'y a eu que quatre exceptions sur l'ensemble des entretiens, avec trois personnes qui ont exprimé deux objectifs et une personne qui a évoqué trois objectifs.

⁵⁸ La notion d'objectif est entendue au sens large et inclut les finalités exprimées par les acteurs au sujet de la démarche, tout au long des entretiens (qui ont duré entre 45 minutes et 1h30).

enferment là-dedans. Et ça, c'est très embêtant parce qu'on est de plus en plus en rupture avec une partie des personnes »⁵⁹.

Nous pouvons constater également des visions opposées entre deux élus :

Une élue de l'ancienne municipalité dit ainsi : *« La participation, moi, j'en reviens pas mal. En fait, il y a le discours tout fait autour de la co-construction des politiques publiques. On va construire avec les habitants, définir ensemble les enjeux. Bon, en réalité, on n'en est pas là, et je trouve que c'est très compliqué, voire pas souhaitable tout le temps. (...) Pour moi, la participation c'est permettre aux gens de parler de sujets qui les concernent, dans un cadre collectif, d'échanger sur les enjeux de ce territoire, de faire des propositions, mais après, sur l'acte de décision en tant que tel, ça doit relever principalement des instances délibératrices élues, ça ne doit pas relever des habitants ».*⁶⁰

Un autre élu, de la municipalité PIOLLE, donne une définition très différente de la participation : *« C'est donner du pouvoir d'agir aux habitants. C'est permettre aux habitants de participer à l'élaboration des politiques, et de décider directement de certaines choses ».*

Ce constat de la diversité et de l'absence d'accord sur l'objectif du dispositif participatif parmi les personnes qui en sont les acteurs n'est pas étonnant car il rejoint les constat faits dans les travaux de recherche sur la question⁶¹. Il interroge cependant la possibilité de « co-construire » sans avoir le même objectif.

⁵⁹ Eléments issus d'un entretien avec une technicienne CCAS.

⁶⁰ Cette élue explique par ailleurs avoir constaté pendant son mandat, des contradictions permanentes entre les expressions des habitants présents dans les instances de participation qui lui disaient *« il faut faire comme ça »* et puis les habitants dans le quartier, qui lui disaient dans d'autres cadres *« mais pourquoi vous n'avez pas fait comme ça »* *« Et bien, il fallait venir participer »* *« Ah mais non, j'veux pas parce que, de toutes manières on n'est jamais d'accord, de toutes manières on ne s'entend pas »*. C'était vraiment très très compliqué. Un exemple tout simple et très concret : à Vigny-Musset il y a très peu de jeux pour enfants. Il y avait un espace disponible. On avait fait tout un travail avec les associations et les parents délégués du coin pour voir quels étaient les besoins. On avait identifié qu'il manquait des jeux (...) pour les 2-6 ans, proche de l'école... Je (...) (recherche) des budgets, j'arrive à en avoir, donc victoire. J'annonce qu'on va construire une aire de jeu supplémentaire dans le quartier, ce qui, pour moi, était un truc hyper consensuel, et en plus qui avait été co-construit pour le coup avec les familles. Et là, (...) (une) pétition, quatre-vingt-dix personnes qui sont contre(...). J'ai donc rencontré des représentants de cette pétition qui, en fait, n'étaient que des personnes qui n'avaient plus d'enfants, qui ne voulaient pas d'aire de jeux parce que ça allait faire du bruit, parce que les enfants en journée ça crie, parce que le soir (...) les plus grands allaient venir squatter en bas de chez eux sur les jeux des enfants et qu'ils allaient vite tout casser. Là, on a un exemple concret de la co-construction où, en fait, ça ne marche pas simplement. Ça n'est pas parce qu'on met en place des instances de participation qu'on arrive à trouver un consensus naturel, où tout le monde est d'accord.

⁶¹ Cf. RUI, Sandrine. *La démocratie participative, entre frustrations et production d'espaces critiques*. Colloque « *La démocratie participative* ». Quercy-Rouergue, université rurale, 2002 In STÉBÉ, Jean-Marc. MARCHAL,

Ces éléments nous renvoient au « triple impensé de la participation », théorisé par Loïc BLONDIAUX.⁶²

Deux professionnels associatifs questionnés dans l'enquête refusent d'ailleurs d'utiliser les termes participation ou démocratie participative, estimant qu'il n'ont pas de sens, du fait de leur absence de définition réelle, et que les utiliser revient à accepter de jouer le jeu d'une communication « où l'on parle d'une même chose, sans parler de la même chose »⁶³.

La politique de la ville a fait naître des espoirs en matière de renouveau démocratique et de dynamique participative, avec un milieu professionnel constitué de chargés de missions contractuels, militants et porteurs de convictions en la matière.⁶⁴

Cependant, le mouvement d'institutionnalisation fort de cette politique dès la fin des années 1980⁶⁵ a inscrit ces politiques dans une dynamique descendante et un développement de logiques bureaucratiques renforcé par les logiques contractuelles qui règnent sur les politiques de la ville. La participation des habitants dans ce cadre a par ailleurs rencontré des difficultés de mise en œuvre similaires aux limites habituellement rencontrées dans les dispositifs de démocratie participative (faible niveau de participation, peu de représentativité des personnes impliquées dans les dispositifs par rapport au profil sociologique et démographique des habitants du quartier, processus relevant davantage de l'information des habitants que de la concertation ou de la co-construction ou co-décision, désaccords sur l'objet de la participation⁶⁶).

En matière de participation dans le cadre de la politique de la ville, la référence à l'« empowerment » est récurrente dans les écrits récents⁶⁷ et les discours des acteurs,

Hervé. *La sociologie urbaine*. Paris : Presses Universitaires de France, 2014. 128 p. (« Que sais-je ? »)

⁶² Cf. Introduction.

⁶³ Citation extraite d'un entretien avec un professionnel associatif extérieur à la démarche.

⁶⁴ Cf. BACQUÉ, Marie-Hélène. DONZELOT, Jacques. KOKOREFF, Michel. LAPEYRONNIE, Didier.

⁶⁵ Institutionnalisation de la politique de la ville en 1988-1991, symbolisée par la mise en place d'institutions diverses : comité interministériel des villes et Délégation interministérielle à la ville, puis un premier ministre des villes en 1990.

Cf. LA DOCUMENTATION FRANCAISE. *L'évolution de la politique de la ville* [en ligne]. 2010. Disponible sur : <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml>>.

[Consulté le 13 juillet 2015].

⁶⁶ BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches)

⁶⁷ Le retentissement important, notamment médiatique, du rapport BACQUÉ-MECHMACHE n'y est pas étranger.

habitants, élus et professionnels⁶⁸. Cette notion est invoquée pour mettre en évidence la nécessité de modifier l'approche de la participation si l'on souhaite lui donner un véritable sens. Il s'agit de mettre fin à des simulacres de participation, de permettre une réelle évolution des dispositifs participatifs, en introduisant la finalité d'une modification du rapport de pouvoir entre les habitants et les pouvoirs publics locaux⁶⁹.

M.-H. BACQUÉ et C. BIEWENER définissent l'empowerment comme une notion qui « articule deux dimensions : celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus pour y accéder »⁷⁰. Ce terme est traduit en français par le « développement du pouvoir d'agir »⁷¹. Les auteurs ont construit une typologie de l'empowerment, notion qui recouvre trois courants différents :

- un modèle radical (lié aux théories de transformation sociale, au mouvement féministe radical et à une partie des mouvements communautaires),
- un modèle social-libéral qui articule la défense des libertés individuelles et une attention à la vie locale (avec le succès du concept dans les institutions internationales),
- un modèle managérial mobilisé « dans une logique de gestion de la pauvreté et des inégalités, pour permettre aux individus d'exercer leurs capacités individuelles ».

Des critiques de ce cette notion peuvent cependant être formulées.

Un agent de développement local enquêté exprime ainsi ses doutes : « *Moi j'ai du mal avec la tendance actuelle du pouvoir d'agir des habitants... oui, c'est bien beau, c'est une belle philosophie, je partage tout à fait, dans le sens où quand les gens font eux-mêmes c'est mieux, on peut les accompagner dans ce qu'ils font, mais, voilà, l'empowerment, le pouvoir d'agir, j'ai l'impression que c'est une chanson de Céline Dion pour vendre du rêve. Parce que le*

⁶⁸ Toutes les personnes interrogées impliquées dans le dispositif participatif l'ont évoqué à un moment ou à un autre, dans l'enquête de terrain.

⁶⁹ Cf. DONZELOT, Jacques (sous la dir.). *A quoi sert la rénovation urbaine ?*. Paris : Presses Universitaires de France, 2013. 248 p. (La ville en débat)

Cf. KOKOREFF, Michel. LAPEYRONNIE, Didier. *Refaire la cité. L'avenir des banlieues*. Paris : Seuil, 2013. 106 p. (La République des idées) : Les auteurs appellent à un « changement de logiciel » par rapport à la mise en œuvre de la participation dans les quartiers populaires.

Cf. BACQUÉ, Marie-Hélène. BIEWENER, Carole. *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. Paris : La découverte, 2013. 175 p. (Politique et sociétés)

⁷⁰ BACQUÉ, Marie-Hélène. BIEWENER, Carole. *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. Paris : La découverte, 2013. 175 p. (Politique et sociétés)

⁷¹ Ce terme a donné lieu à la constitution du « collectif pouvoir d'agir », regroupant des habitants, des professionnels et des élus qui agissent dans les quartiers populaires pour promouvoir les initiatives permettant aux citoyens de développer leur pouvoir d'agir.

pouvoir peut être un leurre aussi. On peut avoir l'impression d'avoir du pouvoir, mais en fait les choses se décident ailleurs ». ⁷²

Cela rejoint l'analyse de T. KIRSZBAUM ⁷³, selon laquelle la notion d'« empowerment » porte le risque de devenir le « *dernier conformisme dans une politique de la ville qui en a connu d'autre* » et celui de voir la floraison des discours tourner à vide car en décalage à peu près complet avec la réalité inchangée des pratiques institutionnelles, notamment compte tenu du fait que « *la politique de la ville française se singularise dans le paysage international par un caractère bureaucratique et descendant qui n'a fait que se renforcer au fil des ans* ».

T. KIRSZBAUM considère ainsi que « *si le mode de gestion des quartiers peut varier d'une ville à l'autre, partout le pouvoir est un monopole public exercé en commun par l'État et les municipalités, et par eux seuls, au nom d'une vision très étroite de la légitimité à intervenir dans la fabrication d'un intérêt général local* ». ⁷⁴

Il estime par ailleurs que la mise en place de la politique de la ville dans les années 1980, dans un contexte où « *les lois de décentralisation ont sacralisé le pouvoir des notables locaux* » et ont entraîné une municipalisation de cette politique, s'est faite « *au détriment des habitants* ». « *Elle s'est, certes, accompagnée du développement d'une offre de participation (conseils de quartier, etc), mais une offre étroitement contrôlée par les élus locaux, ayant pour fonction principale de... renforcer leur légitimité dans le cadre d'une démocratie de proximité qu'ils maîtrisaient* ». ⁷⁵ Elle peut donc être lue comme une « *participation biaisée* ».

Cette réalité de la participation dans la politique de la ville (pensée à l'origine, notamment par des professionnels militants, dans l'idée de transformer la manière de penser et construire la ville en incluant les habitants), montre les difficultés de la mise en œuvre descendante par les pouvoirs publics d'un tel objectif.

⁷² Entretien avec un agent de développement local impliqué dans le dispositif participatif dans le cadre du renouvellement urbain à la Villeneuve.

⁷³ LA VIE DES IDÉES. *Vers un empowerment à la française ? À propos du rapport BACQUÉ-MECHMACHE* [en ligne]. 2013. KIRSZBAUM, Thomas. Disponible sur : <<http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html>>. [Consulté le 05 juillet 2015].

⁷⁴ LA VIE DES IDÉES. *Vers un empowerment à la française ? À propos du rapport BACQUÉ-MECHMACHE* [en ligne]. 2013. KIRSZBAUM, Thomas. Disponible sur : <<http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html>>. [Consulté le 05 juillet 2015].

⁷⁵ LA GAZETTE DES COMMUNES. *La « participation des habitants », révélateur des paradoxes de la politique de la ville* [en ligne]. 2014. KIRSZBAUM, Thomas. Disponible sur : <<http://www.lagazettedescommunes.com/298011/la-participation-des-habitants-revelateur-des-paradoxes-de-la-politique-de-la-ville/>>. [Consulté le 13 juillet 2015].

Par ailleurs, le lien fait entre le développement des processus participatifs dans leur ensemble, la désaffection pour le politique et la perte de sens de l'action publique, interroge de manière particulière la participation dans les quartiers concernés par la politique de la ville, particulièrement touchés par la précarité.

*« Les déchirements des tissus social et civique évoluent en parallèle, ce qui montre le rôle joué par la désagrégation du lien social dans l'émergence de la crise de la représentation politique, les deux mutations se rejoignent autour d'une question : comment construire des identités sociales fortes lorsque les moyens d'agir sur l'avenir se dérobent ? C'est l'émergence d'une nouvelle donne socio-économique qui, pour une part décisive, a engendré la crise du politique, même si il y a des données propres à cette dernière. Mais l'éloignement du nombre de citoyens du fonctionnement traditionnel de la démocratie est très massivement le fait des couches populaires, ce qui renvoie à la dimension sociale de cette dégradation ».*⁷⁶

Ces éléments questionnent les fondements de la recherche de la participation des habitants dans les quartiers populaires, dans le cadre de la politique de la ville notamment. On peut ainsi se demander en quoi *« la participation des habitants est-elle un maigre substitut à la citoyenneté par le travail, affaiblie par l'effritement de la société salariale, ou constitue-t-elle le support d'une nouvelle citoyenneté, fondée sur le territoire ? »*.⁷⁷

Cela conduit à considérer les représentations de la pauvreté, et la figure du pauvre dénué de la qualité de citoyen. Cette approche amène à questionner, au-delà de la pauvreté (qui a par ailleurs un caractère relatif⁷⁸), les politiques sociales et leurs conséquences en matière de citoyenneté. Georges SIMMEL a ainsi montré que *« l'assistance enferme ses bénéficiaires dans un système de relations qui les défont peu à peu de leur qualité de sujet politique »*.⁷⁹

Nous pouvons alors nous interroger sur le sens de l'injonction participative faite aux habitants des quartiers populaires dans le cadre des politiques de la ville, et nous demander dans quelle

⁷⁶ DEPAQUIT, Serge. *Renouveler la démocratie... oui mais comment ?*. Paris : Adels, 2005. 151 p.

⁷⁷ CARREL, Marion. *Faire participer les habitants, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Lyon : Editions ENS, 2013. 276 p. (Gouvernement en question(s)) (p. 67-68)

⁷⁸ Cf SIMMEL, Georges In CARREL, Marion. *Faire participer les habitants, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Lyon : Editions ENS, 2013. 276 p. (Gouvernement en question(s)) (p. 66)

⁷⁹ Op cit., p. 67

mesure l'appel à la participation des habitants révèle une dynamique de « *responsabilisation individuelle, ou une réelle ouverture des institutions à la critique* ». ⁸⁰

Les dispositifs participatifs, notamment dans les politiques de la ville, sont par ailleurs généralement pensés dans une dimension micro-locale, à l'échelle du quartier. ⁸¹

Cela rejoint l'idée d'une démocratie inscrite dans une proximité géographique, du quartier comme espace premier d'exercice de la citoyenneté, qui est très prégnante dans la mise en œuvre de la participation ⁸².

La proximité ne produit cependant pas systématiquement du débat, un échange citoyen, ou une intercompréhension entre habitants et entre citoyens et élus. ⁸³

Si l'on considère la dimension démocratique de la participation, cela questionne également la pertinence de l'échelle territoriale par rapport aux espaces de décision réels et à la nature et l'origine des questions soulevées dans les débats ouverts dans le cadre des dispositifs participatifs.

L'idée d'un rapprochement entre un pouvoir local et les habitants, au plus près de leur territoire de vie est présente dans la logique de décentralisation notamment. La notion de participation, souvent associée au concept de démocratie de proximité, s'inscrit dans cette dynamique. Le développement de la notion de participation dans les textes législatifs se produit d'ailleurs suite aux premiers actes de la décentralisation, à partir des années 1990.

Il y a donc un rapport fort entre la participation et la décentralisation. ⁸⁴ Un projet de décentralisation s'appuie sur la proximité avec les administrés, il vise notamment à mieux prendre en compte les besoins du territoire et des populations, il semble donc nécessaire de développer les échanges entre les citoyens et les administrations et élus locaux. Par ailleurs, la distance géographique moindre entre élus et administrés induite par le processus de

⁸⁰ Cf. CARREL, Marion. *Faire participer les habitants, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Lyon : Editions ENS, 2013. 276 p. (Gouvernement en question(s)), p. 71. Nous pouvons ainsi noter que certains acteurs de notre enquête de terrain (deux professionnels notamment), citent d'ailleurs la responsabilisation des habitants comme un objectif de la participation dans le cadre de la rénovation urbaine -

⁸¹ DONZELOT, Jacques (sous la dir.). *A quoi sert la rénovation urbaine ?*. Paris : Presses Universitaires de France, 2013. 248 p. (La ville en débat)

⁸² Cf. pour approfondir ce point un article de TALPIN, Julien. La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local. *Savoir/Agir*. 2013, n° 25, p. 23-30.

⁸³ LEFEBVRE, Rémi. Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation ». *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*. 2001, n°35, p. 111-132.

⁸⁴ Cf. BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches)

décentralisation peut permettre le développement de la participation citoyenne à la gestion des affaires publiques en mettant le pouvoir et les ressources à un niveau de gouvernement plus proche, plus familier et plus influençable.

C'est une question qui se pose de manière aiguë avec l'acte III de la décentralisation et le processus de métropolisation. En effet, les lieux de décisions se diversifient, et pour la population, cela entraîne un double mouvement d'éloignement et de rapprochement géographique de certaines instances décisionnelles (avec les processus parallèles de décentralisation et de mondialisation).

Mais concernant la participation dans le cadre des politiques publiques, la métropolisation et la gestion à l'échelle locale du renouvellement urbain conduisent à considérer de manière particulière la question des quartiers.

J. P. Garnier estime ainsi que « *Le localisme consiste à formuler, étudier et traiter les problèmes là où ils se manifestent, ce qui revient à confondre problèmes dans la ville et problèmes de la ville. Sous cet angle, la « politique de la Ville » et les divers dispositifs participatifs peuvent se définir comme des entreprises de maintenance locale des conflits, tentatives toujours recommencées pour gérer sur place les turbulences sociales, alors que la situation sur le terrain trouve son principe tout à fait ailleurs. (...) Placé sous le signe de la « proximité », ce traitement in situ « au plus près de la population », selon la formule consacrée, ne s'en tient qu'aux facteurs et aux solutions qui sont à portée de la main. Or, ce primat accordé aux causes « locales » permet de maintenir le black out sur les causes délocalisées : structures, logiques, mécanismes, processus, qui opèrent à l'échelle nationale et, de plus en plus, planétaire. La participation et de nombreuses formes d'action locale ne peuvent pas être conçues comme moyens de changement global, car cela reviendrait à imaginer pouvoir soustraire un espace social quelconque à l'emprise des logiques dominantes sans avoir à combattre de front ces dernières (...) un refus de l'affrontement (...) un refus du conflit (...) et donc un refus du changement social réel. »⁸⁵*

La participation est donc une notion à la définition floue et englobante, recouvrant des processus aux contenus, à la forme et aux objectifs divers. Cela pourrait questionner sa légitimité en tant qu'objet de recherche. Cependant, la place importante et croissante qui lui est faite dans le cadre des politiques publiques, et particulièrement dans la politique de la

⁸⁵ GARNIER, Jean-Pierre. *Le nouvel ordre local* in ROUX, Adrien. *50 ans de démocratie locale. Comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*. Paris : Adels/Yves Michel, 2011. 124 p.

ville, nous conduit à nous interroger sur le sens qu'il prend pour les acteurs, au-delà de sa signification formelle.

Nous allons pour cela nous intéresser à la dimension symbolique de la participation, en analysant les représentations qu'elle évoque pour les acteurs rencontrés dans le cadre de notre enquête de terrain.

2. La dimension symbolique de la participation : mythes et imaginaire autour de la participation.

L'enquête de terrain nous a permis de constater que les personnes interrogées sur la participation en général et sa définition pour eux (des habitants surtout, mais aussi une élue et quatre techniciens) faisaient référence à des expériences personnelles ou historiques s'inscrivant dans le champ qui, pour eux, correspond à la participation et à la pratique de la démocratie.

Ces éléments nous montrent la représentation que ces personnes se font de l'objet participation. Certaines références se recoupent, et permettent de dessiner les contours d'un imaginaire collectif construit autour de la notion de participation, qui nous semble faire sens tout autant que les éléments de définition formels proposés pour comprendre ce qu'elle représente.

Les différentes références exposées sont :

- Les mouvements s'inscrivant dans le champ de l'éducation populaire au sens large (évoqués par quatre enquêtés : Le travail des MJC, des centres sociaux associatifs, cité deux fois, l'éducation populaire en soi, cité une fois, des foyers ruraux, cité une fois, des CEMA, cité une fois, des JOC, cité une fois). Ils sont définis par les enquêtés comme des mouvements de formation de citoyens, impliquant la volonté de se mobiliser pour changer les choses.

- Les mouvements autogestionnaires (évoqués par trois enquêtés : une référence à un lycée expérimental organisé sur le mode de l'autogestion par une habitante, aux SCOP (citées deux fois), à des villages autogérés inspirés des expériences des années 70 (cité une fois)).

- La palabre africaine, l'image de l'arbre à palabres (cité deux fois).⁸⁶

⁸⁶ Par exemple : « Dans un village d'Afrique, il y a par exemple eu une mobilisation où il était question de Monsanto, des OGM, qu'ils s'implantent. Et un petit village qui s'est emparé du sujet alors, des gens se sont réunis autour de l'arbre à palabres, des personnes qui a priori sont totalement éloignés du sujet et qui n'y

- L'agora grecque, la démocratie athénienne (cité 8 fois).⁸⁷
- L'expérience du budget participatif de Porto Allegre (cité deux fois).⁸⁸
- Le community organising aux Etats-Unis (cité deux fois), associé une fois à l'arrivée au pouvoir de Barack OBAMA.⁸⁹

Nous retrouvons dans les explications fournies par les participants et les liens faits autour de leur récit de ces expériences trois dimensions qu'ils retiennent : la dimension de formation citoyenne, l'idée de la recherche du consensus par la délibération plutôt que la représentation, l'idée de l'appartenance à une communauté et la possibilité de dépassement des logiques de domination. Ces éléments forts, porteurs d'une perspective de renouvellement (voire de révolution) dans les logiques démocratiques actuellement dominantes, sont en décalage avec la réalité de la démocratie participative de la France d'aujourd'hui que nous avons évoquée. Ils semblent pourtant essentiels pour justifier la motivation d'une part significative des acteurs à s'impliquer dans la démarche de participation autour du renouvellement urbain à la Villeneuve.

Ces références semblent inscrire la participation dans une symbolique associant le mythe politique de la souveraineté du peuple et une possibilité de transformation du monde par des pratiques démocratiques instaurant un rapport différent entre l'individu et la société, l'individu et la communauté.

Nous pouvons noter que ces références sont pour certaines historiquement inexactes et idéalisées. L'agora grecque est ainsi présentée par plusieurs habitants et un professionnel comme un espace de démocratie ouvert à tous les habitants, tous citoyens, égaux, prenant des décisions ensemble, alors que la qualité de citoyen dans la Grèce antique n'était pas acquise à

connaissent rien. Et ils ont appris, et ont eu des débats, et ils se sont positionnés, tout le village, contre Monsanto ». Entretien avec une élue de la municipalité actuelle.

⁸⁷ Par exemple : « *L'agora de la démocratie grecque, c'était bien déjà l'idée que tous les habitants, étaient là et se réunissaient comme citoyens pour prendre des décisions pour la cité ensemble. La participation, c'est un peu ça* ». Entretien avec un technicien agent de développement social local.

⁸⁸ Par exemple : « *Il y a une ville, en Amérique du sud, où c'est les simples habitants qui décident des dépenses de la ville ... c'est Porto Alegre, et qui organisent eux-mêmes les réunions et qui prennent les décisions. Dans l'idéal, c'est ça la participation, je trouve. Et ça montre bien que c'est possible* ». Entretien avec une habitante.

⁸⁹ « *Le community organising, tout le mouvement construit par Saül ALINSKY et ses logiques d'action qui partent des habitants et se font avec eux, tout le travail de l'école de Chicago, c'est une référence forte pour moi* ». Entretien avec un professionnel associatif.

« *Toute l'histoire de Barack OBAMA, qui travaillait dans les quartiers, qui faisait du community organising avant d'être Président des Etats-Unis, c'est avant tout redonner du pouvoir aux simples habitants, à ceux qui n'ont pas la parole. Et aussi, on voit qu'on peut devenir Président des Etats-Unis en étant noir, et en étant juste un genre de travailleur social* ». Un habitant impliqué dans les APU, en entretien.

tous : il s'agissait d'une petite partie de la population (environ un dixième), car les femmes et les étrangers étaient exclus de la citoyenneté.⁹⁰

L'expérience de Porto Alegre est vue comme la preuve de la réussite de la démocratie directe qui prouve que des habitants lambda peuvent s'autogérer et s'auto-organiser, alors que si cette expérience démocratique singulière ouvre bien des pistes sur des possibilités de fonctionnement d'une démocratie non représentative, l'émergence de ce mouvement a en fait été portée par des militants associatifs extrêmement investis (professionnels pour certains) et des organisations de gauche. Il est par ailleurs aujourd'hui fortement institutionnalisé.⁹¹

Mais quoi qu'il en soit, elles font sens pour des acteurs de la Villeneuve, qui inscrivent leur pratique de la démocratie participative dans leur lignée. Elles semblent, particulièrement en ce qui concerne la démocratie athénienne qui a été beaucoup citée, constituer le socle d'un imaginaire collectif positif qui inscrit la participation citoyenne comme une pratique ayant existé et fonctionné par le passé ou dans d'autres espaces géographiques, ce qui augurerait des possibles ici et maintenant.

Le fait que les acteurs interrogés sur le sens et les motivations de leur implication dans un dispositif participatif évoquent spontanément ces expériences, qui semblent devenues des

⁹⁰ La démocratie athénienne est une démocratie directe de la communauté des citoyens. Le citoyen participe à l'assemblée du peuple et peut y prendre la parole sur l'agora. Des milliers de citoyens décident ainsi, ensemble, à la majorité simple des présents, des affaires les plus générales de la cité, comme par exemple la guerre et la paix, les travaux d'infrastructure, les finances publiques, la conclusion des traités, les lois et règlements. Tout citoyen peut être désigné pour accomplir des fonctions publiques ou accéder à des magistratures. Les tâches du gouvernement et de l'administration sont donc réparties entre un grand nombre de personnes, le plus souvent désignées par tirage au sort, pour une courte période et moyennant une faible rétribution. Les citoyens d'une même cité rendent un culte aux mêmes dieux d'une religion de caractère civil et sont soumis aux mêmes lois. Le citoyen d'Athènes est donc un homme libre dans une société démocratique et les citoyens sont égaux devant la loi.

LE PORS, Anicet. *La citoyenneté*. Paris : Presses Universitaires de France, 2011. 128 p. (« Que sais-je ? »)

⁹¹ « *Le budget participatif est une pratique locale de délibération et de décisions publiques sur les questions budgétaires aujourd'hui mise en œuvre dans 103 municipalités brésiliennes, dont la ville de Porto Alegre est l'emblème. Elle se caractérise par quatre éléments. Le premier est la délégation de souveraineté des maires élus à une série d'assemblées sectorielles et thématiques qui fonctionnent sur la base de critères universels de participation. Tout citoyen a le droit de participer et de voter sur les questions budgétaires au sein de ces assemblées. La deuxième caractéristique est la combinaison au sein de ce modèle d'éléments de participation appartenant à différentes traditions participatives, telle que la participation directe et l'élection de conseillers au niveau municipal. Le troisième élément est le principe d'autorégulation. Les règles de participation, de délibération et de décision sont définies par les participants eux-mêmes et adaptées ou modifiées chaque année [Santos et Avritzer, 2002]. Le quatrième élément consiste en un effort d'inverser les priorités dans la distribution des biens publics à travers une combinaison de participation et de décisions techniques concernant l'accès à ces biens des divers secteurs de la population* »

AVRITZER, Leonardo. *Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique* In BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches)

mythes⁹² davantage que des références historiques, nous montre que la participation n'est pas qu'une pratique ancrée dans des dispositifs, mais qu'elle fait appel à d'autres dimensions, symboliques notamment.

On peut ainsi estimer que la participation des habitants peut être considérée comme un mythe politique, c'est-à-dire, une « *idée-force (plutôt qu'une idée fausse), dont l'efficacité tient à sa capacité de susciter des projections émotionnelles* »⁹³, et un mythe social (qu'on peut entendre comme « *une représentation collective hybride, bénéfique ou nuisible, baignant dans le sacré, commandée par l'émotion plus que par la raison, et porteuse de sens, de valeurs et d'idéaux façonnés dans un environnement social et historique donné* »⁹⁴).

II. Le territoire de la Villeneuve face à la politique de renouvellement urbain.

L'histoire du quartier de la Villeneuve, ses caractéristiques socio-démographiques⁹⁵, urbanistiques et les enjeux politiques qu'il représente donnent un sens singulier à la politique de renouvellement urbain et aux enjeux liés à la participation dans ce cadre.

⁹² Au sens de Roland BARTHES : « *Le mythe ne nie pas les choses, sa fonction est au contraire d'en parler; simplement, il les purifie, les innocente, les fonde en nature et en identité, il leur donne une clarté qui n'est pas celle de l'explication, mais celle du constat : si je constate l'impérialité française sans l'expliquer, il s'en faut de bien peu que je ne la trouve naturelle, allant de soi: me voici rassuré. En passant de l'histoire à la nature, le mythe fait une économie : il abolit la complexité des actes humains, leur donne la simplicité des essences, il supprime toute dialectique, toute remontée au-delà du visible immédiat, il organise un monde sans contradictions parce que sans profondeur, un monde étalé dans l'évidence, il fonde une clarté heureuse : les choses ont l'air de signifier toutes seules* ».

BARTHES, Roland. *Mythologies*. Paris : Le Seuil, 1957. 272 p. (Pierres vives)

⁹³ BRAUD, Philippe. *Sociologie politique (11^{ème} édition)*. Paris : LGDJ, 2014. 626 p. (Manuel)

⁹⁴ BOUCHARD, Gérard. Pour une nouvelle sociologie des mythes sociaux. Un repérage préliminaire. *Revue européenne des sciences sociales*, 2013, n° 51, p. 95-120.

⁹⁵ Sauf indication contraires, les données chiffrées présentées sont issues du Service Observation Sociale Ville - CCAS Grenoble. *Diagnostic « contrat de ville » : Villeneuve - Village Olympique*. Document de travail interne. Mars 2015, qui reprend des données de l'INSEE (RP2011), de la CAF (2013) et un Kit de données, CGET, Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. Il est à noter un point de vigilance concernant leur qualité : les données quantitatives de sources INSEE RP2011 et CAF 2013 sont données à l'échelle des IRIS (Arlequin, Helbronner-Géants, Baladins, Constantine, Les Trembles, Vigny-Musset, VO nord et VO sud) regroupés pour former le quartier Villeneuve-VO. Les IRIS ne correspondent pas pleinement au quartier prioritaire de la politique de la ville. Elles tendent à rapprocher les données de la moyenne du secteur et donc à masquer certaines problématiques du QPV.

1. Un territoire singulier

Il s'agit tout d'abord, à sa création comme aujourd'hui, d'un quartier à fort enjeu politique. Envisagé par la municipalité DUBEDOUT, qui a été à l'origine du projet, comme « le symbole du socialisme flamboyant », il représente toujours un territoire à part politiquement parlant, du fait de son importance dans la ville en terme de population (avec ses 18550 habitants sur un total de 158 346 habitants pour la ville de Grenoble) et en terme d'image (c'est un symbole des « quartiers sud » de la ville), et du fait de son caractère médiatique.⁹⁶

La Villeneuve se caractérise par une histoire « *complexe et chargée d'idéologies de toutes natures* ». ⁹⁷

Le quartier, qui a vu le jour en 1972⁹⁸, a été conçu par la municipalité DUBEDOUT avec un cabinet d'urbanisme et d'architecture comme un projet utopique. Jean-François PARENT, urbaniste de l'équipe Villeneuve de 1966 à 1983, présente la conception du quartier comme « *une tentative de renouvellement prenant en compte les erreurs de la construction des grands ensembles dans les années précédentes* ». ⁹⁹

Les axes forts du projet étaient :

- Un centre de service intégré au quartier avec un rayonnement sur tout le sud de l'agglomération (Grand-Place),
- des sous-quartiers de taille modérée permettant théoriquement le développement de commerces de quartier et une zone de recrutement pour le collège,
- « *des orientations politiques claires : priorité à la mixité, HLM et copropriétés, dans les logements ; variétés des fonctions (autant d'emplois que de logements) ; ensemble*

⁹⁶ Et ce au niveau national depuis les « évènements de 2010 » : pendant l'été 2010, un habitant du quartier a été tué au cours d'une fusillade avec les policiers après avoir commis un braquage dans un casino, générant des émeutes urbaines, avec une présence policière très forte sur le quartier pendant l'été.

Cf. article : LE DAUPHINÉ. *Karim Boudouda, 27 ans et dix condamnations au casier, dont trois pour braquages* [en ligne]. 2010. LAIME Vanessa. Disponible sur : <<http://www.ledauphine.com/isere-sud/2010/07/23/karim-boudouda-27-ans-et-dix-condamnations-au-casier-dont-trois-pour-braquages>>.

⁹⁷ JOLY, Jacques. PARENT, Jean-François. *Paysage et politique de la ville : Grenoble de 1965 à 1985*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 1988. 195 p.

⁹⁸ N.B. construction en 1968 pour le Village Olympique, potentiellement concerné à la marge par le futur projet NPNRU, mais exclu du projet ANRU.

⁹⁹ Cf. Compte-rendu de conférence du Mardi 30 Octobre 2012 de Jean-François Parent, urbaniste de l'équipe Villeneuve de 1966 à 1983, conseiller municipal et président de l'office HLM de 1995-2001, habitant de la Villeneuve depuis 1972.

VIVRE A LA VILLENEUVE - Collectif d'habitants de la Villeneuve de Grenoble. *La Villeneuve, hier, aujourd'hui, demain* [en ligne]. 2012. PARENT, Jean-François. Disponible sur : <<https://vivreavilleneuve.wordpress.com/2012/11/02/la-villeneuve-hier-aujourd'hui-demain/>>

d'équipements collectifs couvrant une gamme très large de « besoins » et ouverts aux « expérimentations » (écoles Freinet...); excellente desserte en transports en commun ». Par ailleurs, « une place a été reconnue aux associations et aux futurs gestionnaires des équipements dans l'élaboration de ceux-ci »¹⁰⁰.

La forme urbaine particulière du quartier, aujourd'hui présentée dans un diagnostic de territoire comme « *un effet muraille de la barre de l'Arlequin* », et une « *configuration anxio-gène du quartier* »¹⁰¹, avait été pensée comme permettant une « *continuité entre les quartiers et (...) entre les bâtiments doublée par celle des galeries, dans le souci de créer des liens de solidarité et des occasions de rencontres* ». La séparation entre piétons et voitures, voulue pour le quartier était également un choix pensé pour améliorer le cadre de vie.

La mixité sociale s'impose comme un support fondamental du fonctionnement du quartier, dans sa conception. L'évolution du quartier, notamment suite à la crise économique et à ses conséquences sociales, conduit à une transformation profonde de sa population.

Les ménages en situation de précarité et de pauvreté sont fortement représentés : il y a un taux de chômage important (23% de chômeurs parmi les actifs de 15-64 ans (au sens de l'INSEE) et 33% de chômeurs parmi les actifs de 15-24 ans). Les ménages d'une personne représentent 38% de l'ensemble des ménages, il y a 22% de familles monoparentales dans l'ensemble des familles, et 16% de familles nombreuses dans l'ensemble des familles. 58% des 0-16 ans vivent dans un foyer à bas revenus, et 32% des 15 ans et plus sont sans diplôme ou avec un très faible niveau de diplôme.

Sur le Quartier Prioritaire de la politique de la ville, entre 35% et 40% d'allocataires CAF ont un revenu constitué à au moins 50% de prestations sociales, entre 20% et 25% d'allocataires CAF ont un revenu constitué à 100% de prestations sociales et entre 25% et 30% d'allocataires CAF sont bénéficiaires du RSA socle. Il y a entre 70% et 75% d'allocataires logement.

¹⁰⁰ Les éléments présentés dans ce paragraphe et le suivant sont issus du compte rendu de conférence de PARENT Jean-François. Op. cit.

¹⁰¹ Ces deux éléments sont issus du Diagnostic « *contrat de ville* » Cf. Service Observation Sociale Ville - CCAS Grenoble. *Diagnostic « contrat de ville » : Villeneuve - Village Olympique*. Document de travail interne. Mars 2015.

Il s'agit d'un quartier à la population assez jeune (27% de moins de 20 ans), mais qui est touché par ailleurs par une problématique de vieillissement (11% de 65 ans et plus).

Le peuplement du territoire se caractérise par une mixité sociale faible. Sur le quartier prioritaire de la Politique de la Ville, qui est concerné par l'opération ANRU, il y a entre 70 et 80% de logements sociaux et 65 à 75% de logements en location.

Le taux de rotation est élevé : 42% des ménages ont emménagé dans leur logement depuis moins de 4 ans et le taux de vacances est important, entre 7 et 10%, reflétant la faible attractivité du quartier. Le constat d'une possibilité de mobilité résidentielle limitée pour les locataires et les propriétaires est fait, avec des personnes qui souhaitent partir mais n'y parviennent pas (logement social à coût très faible dans le quartier Arlequin, empêchant la mobilité de locataires à très bas revenus, et valeur immobilière faible des logements pour les propriétaires : le coût au m² de 1694 euros en moyenne est bas par rapport à la moyenne communale et de l'agglomération).

Au vu de ces caractéristiques, la politique de rénovation urbaine prend un sens particulier dans le territoire.

2. Le sens de la rénovation urbaine face aux spécificités du quartier.

La rénovation urbaine peut d'abord être définie comme « *une politique de démolition d'îlots ou de quartiers anciens, et d'édification, en lieu et place, de nouveaux bâtiments* ». ¹⁰²

La rénovation urbaine s'inscrit dans une histoire ancienne en France ¹⁰³. À la fin des années 50, suite à l'appel de l'abbé Pierre qui a conduit à la mise sur agenda politique de la problématique du mal-logement, une loi est adoptée pour la mise en œuvre d'une politique de modernisation urbaine. Elle se concentre sur des îlots d'habitat dégradés en centre-ville, et sur la destruction des bidonvilles. Une politique de construction de grands ensembles d'habitat

¹⁰² Définition de Yves *GRAFMEYER*.

GRAFMEYER, Yves. *AUTHIER*, Jean-Yves. *Sociologie urbaine*. Paris : Armand Colin, 2008. 126 p. (« 128 »)

¹⁰³ Les grands travaux Haussmanniens à Paris sous le second empire l'inaugurent, avec une modernisation de la ville, une urbanisation pensée autour de grands axes de circulation, avec la relégation dans les faubourgs des couches populaires qui peuplaient le centre-ville insalubre, et des activités industrielles.

social en périphérie des villes ou dans des territoires moins attractifs que les centres-villes rénovés a été conduite en parallèle, avec un peuplement caractérisé par la concentration dans ces quartiers de populations en difficulté sociale¹⁰⁴. La combinaison des effets de ces deux politiques « *s'est achevée sur un bilan fort sombre, noirci par des sociologues qui l'ont assimilée, dans un article au titre retentissant, à une opération de « déportation des couches populaires* ». ¹⁰⁵

En 2003, La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite loi BORLOO) prévoit la mise en œuvre d'un Programme National de Rénovation Urbaine. Sa mise en œuvre est confiée à L'ANRU, Agence nationale de la Rénovation Urbaine, établissement public industriel et commercial (EPIC) créé en 2004 et chargé d'approuver des projets globaux de rénovation urbaine présentés par les collectivités. L'Agence a un financement public et privé¹⁰⁶. Elle concerne les quartiers classés en Zone Urbaine sensible. 490 quartiers ont obtenu le financement d'un projet de rénovation urbaine.

La finalité du PNRU est définie ainsi par l'ANRU : « *transformer en profondeur les quartiers classés en ZUS qui présentent une forte concentration de ménages en difficulté sociale et économique. Cette concentration est le résultat d'une part, d'une forte spécialisation en logements sociaux de droit et de fait et, d'autre part, d'une attractivité résidentielle dégradée en raison notamment d'une faible qualité urbaine (espaces publics médiocres, enclavement, déficit d'équipements,...)* ». ¹⁰⁷

L'ANRU note dans sa présentation du programme que « *La stigmatisation de ces quartiers rend difficile, pour leurs habitants, l'accès aux différentes opportunités d'épanouissement qui fondent la qualité de vie en milieu urbain* ».

Il est intéressant de noter le décalage entre cette présentation des quartier classés en ZUS et la réalité du quartier de la Villeneuve : si la problématique de peuplement et le taux important de

¹⁰⁴ Pour approfondir ces points, Cf. EPSTEIN Renaud, *La Rénovation urbaine*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2013. 378 p. (Académique)

¹⁰⁵ Groupe de sociologie urbaine de Nanterre. *Paris 1970. Reconquête urbaine et rénovation-déportation*. 1970 In EPSTEIN Renaud, *La Rénovation urbaine*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2013. 378 p. (Académique)

¹⁰⁶ Financement de l'ANRU par l'Etat et des partenaires publics et privés engagés dans le Programme national de rénovation urbaine : l'Union économique et sociale pour le logement (UESL), la Caisse de dépôts (CDC) et la Caisse de garantie du logement locatif social au titre des bailleurs sociaux (CGLSS).

¹⁰⁷ Cf. AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE. *Objectifs et fondamentaux du PNRU* [en ligne]. 2012. Disponible sur : <http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNRU>. [Consulté le 12 juillet 2015].

logements sociaux est bien présent à la Villeneuve, le quartier est par contre extrêmement bien desservi par les transports en commun, proche du centre-ville, avec des espaces publics nombreux et un niveau d'entretien élevé et il possède le plus grand parc de la ville¹⁰⁸. Le territoire rencontre pourtant des difficultés importantes. Cela amène à se questionner sur les raisons du choix d'une action sur l'urbanisme et le bâti pour modifier des problématiques sociales. Pour les comprendre, il est nécessaire de revenir sur l'histoire de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

La politique de la ville doit ses débuts aux premiers constats des problèmes liés au fonctionnement des grands ensembles d'habitat¹⁰⁹, et à la réaction du gouvernement suite aux émeutes urbaines des années 1970-1980¹¹⁰.

Le développement de la considération de la « *nouvelle question urbaine* »¹¹¹ dans la littérature scientifique comme par les acteurs de terrain à la fin des années 1980 a orienté la mise en œuvre de ces politiques et la manière de penser le « problème des quartiers ».

Cela a conduit à la définition de politiques sectorielles, à une catégorisation des territoires d'habitats populaires et de leurs habitants, concernés par la politique de la ville.

La construction de ces catégories de l'action publique, dénommées par différents termes selon les périodes et les caractéristiques de ces territoires (d'abord quartiers, puis Zone Urbaine Prioritaire, Zone Urbain Sensible, Zone Franche Urbaine, Zones de Redynamisation Urbaine, Quartiers Prioritaires), renvoie à une lecture des difficultés associées à ces quartiers où l'espace tient une place centrale.

Cela revient à considérer que « *la dualisation qui caractériserait désormais la société s'incarnerait de façon privilégiée dans la ville, et plus précisément s'exprimerait par la coupure croissante entre des quartiers de relégation, où s'accumuleraient les handicaps,*

¹⁰⁸ Cf. Service Observation Sociale Ville - CCAS Grenoble. *Diagnostic « contrat de ville » : Villeneuve - Village Olympique*. Document de travail interne. Mars 2015.

¹⁰⁹ Avec le programme Habitat et vie sociale (HVS), dès 1977, puis le développement social des quartiers – DSQ, de 1982 à 1988.

Cf. LA DOCUMENTATION FRANCAISE. *L'évolution de la politique de la ville* [en ligne]. 2010. Disponible sur :

<<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml>>. [Consulté le 13 juillet 2015].

¹¹⁰ Cf. DONZELOT, Jacques (sous la dir.). *A quoi sert la rénovation urbaine ?*. Paris : Presses Universitaires de France, 2013. 248 p. (La ville en débat)

¹¹¹ Cf. Jacques DONZELOT Op.Cit.

marqués par l'anomie, la désorganisation et la violence gratuite, et le reste du territoire. En outre, cette dualisation ne saurait se comprendre comme le résultat de relations de domination, mais comme un éloignement, une «relégation», voire une «indifférence» de la société dans son entier à l'encontre des quartiers déshérités ». ¹¹²

Sur la base de cette approche territoriale, on distingue deux périodes de la politique de la ville ¹¹³ :

- Durant les années 1980, suite au rapport DUBEDOUT ¹¹⁴, on s'appuie sur les « quartiers » avec une action sur les lieux, plutôt urbaine, combinée à une action sur les gens, plus sociale.

- Puis à partir des années 1990, les principes de discrimination positive territoriale et de recherche de mixité sociale par l'habitat s'imposent dans les politiques de la ville, avec l'objectif de « traiter les conséquences territoriales de la concentration de la pauvreté ». ¹¹⁵

Ainsi, en France, l'action sur l'urbain et le territoire a été privilégiée, avec des effets limités.

La construction de catégories d'action publique liées aux territoires et aux caractéristiques de leurs habitants a même participé à la stigmatisation de ces quartiers.

¹¹² Cf. Sylvie TISSOT, reprenant l'analyse d'Alain TOURRAINE, qui a prédominé dans l'idéologie conduisant à la construction de la politique de la ville dans les années 1990.

TISSOT Sylvie. Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des « quartiers sensibles ». *Genèses*, 2005, n° 60, p. 57-75.

¹¹³ Cf. DONZELOT, Jacques. MEVEL, Catherine. WIEVEKENS, Anne. *Faire société - La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*. Paris : Seuil, 2003. 384 p. (La couleur des idées)

¹¹⁴ « Le rapport DUBEDOUT ne se contente pas de déclarations sur le thème participatif : il contient des innovations institutionnelles importantes qui ouvrent des possibilités nouvelles à l'intervention des associations et des habitants dans l'élaboration de projets qui les concernent :

- Au niveau du quartier concerné, une Commission locale réunissant l'ensemble des forces institutionnelles (élus locaux, responsables administratifs, agents de développement), d'une part, et de la société civile (associations formelles ou informelles), d'autre part, est appelée à jouer un rôle d'élaboration collective sur les projets et programmes en débat.

- Au niveau de la ville, cette instance est élargie à d'autres acteurs plus indirects (les forces socio-économiques notamment), dans l'optique d'une harmonisation entre les programmes définis au niveau du quartier et les objectifs concernant l'ensemble de la cité.

- Au niveau central, la Commission nationale reproduit la composition des commissions locales - avec, toutefois, une présence moins forte des représentants de la société civile -, et définit les grandes orientations ainsi que les répartitions budgétaires entre la quinzaine de quartiers particulièrement difficiles qui font partie de l'expérimentation au départ. »

Cf. DUBEDOUT, Hubert. *Ensemble, refaire la ville : Rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*. La Documentation française, 1983 In WUHL, Simon. *La démocratie participative en France : repères historiques*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, 2008.

¹¹⁵ Cf. DONZELOT, Jacques. MEVEL, Catherine. WIEVEKENS, Anne. *Faire société - La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*. Paris : Seuil, 2003. 384 p. (La couleur des idées)

Sylvie TISSOT estime ainsi que « *nourries (...) du paradigme de l'exclusion, les politiques de logement et les politiques urbaines sont (...) construites sur un certain déni des ressorts structurels de la pauvreté* ». ¹¹⁶

Elle relève par ailleurs le fait que « *penser et administrer la pauvreté à partir des questions de « mixité sociale », de « ghettos » et de « quartiers sensibles » ne comporte pas seulement le risque d'occulter les mécanismes de domination, que celle-ci soit économique, sociale ou raciste. Alors que les classes populaires sont soumises aux effets des transformations du marché du travail, du système scolaire et de l'habitat (chômage et précarisation, relégation scolaire dans un contexte de massification, stigmatisation de sa fraction issue de l'immigration), cette occultation pose les bases d'un regard misérabiliste* ». Et surtout le fait que ces catégories soient indissociablement territoriales et ethniques, qu'elles visent des populations (« immigrés », « jeunes » issus de l'immigration) autant que des espaces, alimente « *une vision homogénéisante de populations qui seraient irréductiblement différentes, et à ce titre, justiciables de dispositifs et de mesures spécifiques* ». ¹¹⁷

Dans sa communication officielle, l'ANRU précise en effet ainsi l'objectif de la rénovation urbaine : « *faire évoluer ces quartiers vers des espaces urbains « ordinaires » et note que « plus fondamentalement, il importe de donner à tous les habitants de ces quartiers la possibilité de devenir des citoyens à part entière de la cité* ». ¹¹⁸

À la Villeneuve, nous retrouvons des rapports très différents des habitants au quartier, et en lien, des approches différentes des projets de renouvellement urbain sur le territoire. Parmi les habitants interrogés, et dans les discours des différents acteurs, nous avons pu percevoir des distinctions fortes.

Pour certains habitants, notamment parmi les militants impliqués, vivre à la Villeneuve est un choix, qui remonte parfois à la période de la création du quartier, avec un investissement fort de ce territoire et de ses singularités. Pour d'autres, habiter là est un non-choix, voire une contrainte, lié à l'attribution d'un logement social, à la recherche d'un loyer faible, ou à la possession d'un logement dont la vente ne permettrait pas d'acheter un bien ailleurs, et pour eux, le quartier peut être moins investi, et ses faiblesses davantage marquées.

¹¹⁶ TISSOT, Sylvie. POUPEAU, Franck. La spatialisation des problèmes sociaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, n° 159, p. 4-9.

¹¹⁷ Op. cit.

¹¹⁸ AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE. *Objectifs et fondamentaux du PNRU* [en ligne]. 2012. Disponible sur : <http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNRU>. [Consulté le 12 juillet 2015].

Les habitants adhèrent par ailleurs à des « systèmes de croyances »¹¹⁹ différents quant aux problèmes existant pour le quartier et aux moyens d'y remédier.

La politique de renouvellement urbain, qui porte une dimension symbolique importante et amène des échanges concernant la vision du territoire, réveille ces oppositions, avec parfois des divergences fortes entre les points de vue : « *En caricaturant à peine, il y a des habitants qui voudraient voir raser le quartier, qu'ils ne supportent plus, à cause des problèmes de sécurité, de salubrité, de voisinage, d'occupation des parties communes, j'en passe... Et puis il y en a qui voudraient voir le quartier comme une oeuvre architecturale, qu'il ne faut pas modifier d'un pan de béton, et qui veulent faire revivre le projet de départ du quartier, quand il a été pensé à son origine, l'utopie de la Villeneuve, quoi, avec tout ce qu'il y avait derrière... Et le dialogue il est... Difficile...* »¹²⁰.

Cela rejoint les propos d'une élue de l'ancienne municipalité : « *En fait, il y a plein de militants qui sont très attachés à ce quartier parce que c'est un quartier extrêmement riche et vivant, mais, s'ils veulent, ils peuvent partir quoi. Et il y en a plein qui n'ont pas le même choix, ceux-là ont envie d'une transformation plus profonde du quartier* »¹²¹.

Dans sa conception générale, le Programme National de Rénovation Urbaine recherche une diversification des fonctions du quartier, de la nature et du statut des logements, une meilleure lisibilité urbaine et la mutabilité du foncier (séparation des domaines publics et privés et parcellisation), et un désenclavement des quartiers.

Il favorise pour cela les démolitions/reconstructions, les réhabilitations pour revaloriser le bâti, les opérations de résidentialisation, la création de voiries ou d'équipements publics.

Sur le quartier Villeneuve plus précisément, il a fait l'objet d'une convention ANRU signée en juillet 2008 dont les axes principaux sont :

- Établir des liens entre la Villeneuve, les quartiers voisins et le reste de la ville,
- Améliorer la qualité et le cadre de vie,

¹¹⁹ Pour Paul SABATIER, un des tenants de l'approche Advocacy Coalition Framework, un système de croyance « est formé de valeurs fondamentales, de représentations sociales de la réalité tendant à l'expliquer, de perceptions de cette réalité incluant la définition de ce qui pose problème et l'évaluation des divers instruments de résolution du (ou des) problème(s). »

BERGERON, Henri. SUREL, Yves. VALLUY, Jérôme. L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? *Politix*, 1998, n°41, p. 195-223.

¹²⁰ Entretien avec une élue de la municipalité PIOLLE.

¹²¹ Entretien avec une élue de la municipalité DESTOT.

- Redonner de l'attractivité au quartier.

Ce projet a notamment conduit à la démolition d'une montée de la Galerie de l'Arlequin, l'un des sous-quartiers, pour favoriser l'ouverture du territoire.

Les oppositions sur le fond du projet entre les avis des habitants participant au dispositif de concertation sur le programme de renouvellement urbain sont révélateurs de lectures très différentes du quartier et de la politique publique de renouvellement urbain.

L'un d'eux, favorable au projet, explique ainsi qu'en travaillant avec l'urbaniste en charge du projet dans le cadre d'ateliers, il a *« bien compris que dans 20 ans, la rue Charles de Gaulle, qui passe devant Carrefour, vous aurez le tram à la place des platanes, vous aurez 2 voies de circulation de chaque côté, vous aurez une piste cyclable ou pas, des immeubles de 7 étages avec des vitrines, c'est-à-dire un cours Jean-Jaurès bis de la ville, l'idée qu'on se fait de la ville (...) Et le 50, on le comprend très bien, les gens ont rouspété quand on a détruit le 50 Galerie de l'Arlequin. Mais allez à pied vers la Villeneuve depuis le Village Olympique, vous voyez le coucher de soleil sur la Grande Lance de Domaine, comme sur le Cours Berriat. Vous avez la même vue, si ce n'est mieux, qu'au Cours Berriat »*.

Un autre habitant, opposé au projet, estime lui : *« alors on est dans un quartier où il y a besoin d'une politique sociale, culturelle, éducative forte, et on nous balance un projet avant tout sur des aménagements, une démolition, l'idée de revenir sur l'idée d'un parc uniquement piéton qui est pourtant essentiel dans le projet Villeneuve, et une grande réussite... On casse ce qui fait l'identité du quartier, ce pourquoi il a été créé, sans intervenir sur les réels problèmes »*.

Nous pouvons constater les différences de posture par rapport au quartier dans ces deux discours : pour l'habitant favorable au projet, l'idée d'une banalisation du territoire, d'en faire un centre-ville bis est appréciée. Pour le second habitant, l'idée de transformer le projet initial du quartier est mal vécue.

Une élue estime ainsi que *« les changements importants qu'imposent des enjeux aussi forts sont souvent difficiles à accepter pour les habitants eux-mêmes. Donc on en arrive, soit à des conclusions très timides, très moyennées de propositions, soit on y va vraiment, et dans ce cas-là c'est perturbant, pas facilement acceptable au premier abord. En tout cas pour les militants (...) La démolition du 50 a été très très compliquée parce que les gens qui se sont engagés dans ces discussions sur le projet y étaient très défavorables, mais parce qu'ils avaient finalement une vision très militante du projet, pas une vision pragmatique. Moi,*

quand j'ai fait du porte à porte dans les montées pour expliquer le projet de rénovation urbaine, pour expliquer pourquoi on allait démolir le 50, à 3 portes sur 4 c'était plutôt "Et est-ce que vous allez démolir ma montée, s'il vous plaît." Ce n'était pas "Oh non, c'est scandaleux, vous détruisez des logements à La Villeneuve" »¹²².

Une technicienne Ville/CCAS apporte un autre exemple qui rejoint ce discours : *« L'APU a fait juste avant la semaine de concertation des réunions sur l'ANRU 1, qui remettaient en cause le projet. Par exemple sur la crique sud, ils relisaient le cahier des charges et dedans il y avait marqué "Il faudra veiller à ce que les aménagements puissent permettre la prévention situationnelle", (...) dans le sens de la capacité d'intervention des services de sécurité, des pompiers, policiers. Donc c'était très sobre, et il a dit "Oui, regardez, c'est un projet à dimension coercitive, etc, c'est un scandale, la prévention situationnelle c'est un scandale...", enfin bon. Il y a une habitante qui a dit "Ben moi je trouve que le fait que la police puisse arriver pas loin en bagnole et que les pompiers puissent accéder aux immeubles, ben en fait je trouve ça bien, et normal quoi". Et ça, en fait, ils ont un mal fou à l'entendre côté APU. Et ça pour moi c'est compliqué en fait, quand on vient nier la demande habitante ».*

La réception très différente par les habitants du contenu du projet ANRU 1 montre bien la dimension singulière et symbolique du rapport des habitants au territoire, et met en évidence le sens de la rénovation urbaine face à cela.

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite Loi LAMY), consacre le lancement du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU). Il vise les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPPV).

Le NPNRU poursuit l'objectif de diversification de l'habitat avec le principe de construction de logements privés dans les quartiers, il comporte par ailleurs un axe de développement des potentiels (économiques notamment) des quartiers concernés, inclut des objectifs de respect de l'environnement et d'efficacité écologique, et de conception des quartiers en fonction des besoins des habitants, avec une anticipation de leurs évolutions. La loi LAMY inscrit par ailleurs le principe d'une co-construction de la politique de la ville avec les habitants.

¹²² Entretien avec une élue de la municipalité précédente.

Cette loi recentre aussi la politique de la ville sur la réduction des écarts entre les quartiers prioritaires et les autres. Un critère unique de concentration de la pauvreté calculée à partir du revenu des habitants a été retenu par le législateur pour définir ces territoires.

L'objectif est de réduire le nombre de quartiers concernés pour une moindre dissolution des moyens alloués à la politique de la ville.¹²³

Malgré ses controverses, la politique de rénovation urbaine a rencontré un certain succès, aussi bien auprès des municipalités que des différentes forces politiques¹²⁴. Nous pouvons nous en étonner, au vu notamment du décalage entre la réalité des quartiers et les constats posés par l'ANRU, et en considérant la difficulté d'envisager une action sur le bâti essentiellement¹²⁵ comme permettant de résoudre les problématiques rencontrées par ces territoires.

La logique qui sous-tend le programme de rénovation urbaine est en effet de « *traiter des problèmes sociaux par des opérations d'aménagement urbain* », et de « *produire de la cohésion en rétablissant la mixité sociale dans les quartiers pauvres et de l'intégration par la banalisation urbaine* »¹²⁶.

Renaud EPSTEIN estime ainsi que « *ces quartiers ayant incarné, à l'époque de leur construction, l'utopie urbanistique d'une dissolution de la question sociale dans l'urbain, on aurait pu penser qu'ils allaient servir de force de rappel, incitant les élus, les responsables administratifs et tous les acteurs de l'aménagement à faire preuve de circonspection face aux promesses de la rénovation urbaine. Bien au contraire, les maires, les bailleurs sociaux, les urbanistes et les aménageurs se sont engagés avec ferveur dans le chemin tracé par leurs prédécesseurs, développant des discours et des pratiques à bien des égards semblables à ceux qui avaient accompagné la construction des grands ensembles dans les années 1960* ». Cette analyse fait particulièrement écho à la situation de la Villeneuve de Grenoble.

¹²³ Cf. DONZELOT, Jacques (sous la dir.). *A quoi sert la rénovation urbaine ?*. Paris : Presses Universitaires de France, 2013. 248 p. (La ville en débat)

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Notons que « *Le choix de donner la priorité aux interventions sur l'urbanisme des grands ensembles plutôt qu'aux actions dirigées vers leurs habitants s'explique par des raisons d'opportunité financière. Car le ministre de la Ville pouvait s'appuyer sur la ressource extrabudgétaire du 1 % logement, qui présentait l'intérêt d'être abondante, immédiatement disponible et déjà en grande partie pré-affectée à la politique de renouvellement urbain.* »

EPSTEIN Renaud, *La Rénovation urbaine*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2013. 378 p. (Académique)

¹²⁶ Les notions de mixité sociale comme support de l'intégration et de banalisation urbaine étant sujettes à controverse. Cf. Renaud EPSTEIN et Jacques DONZELOT.

La politique de rénovation urbaine s'inscrit donc dans une logique de développement de projet local et de contractualisation avec l'Etat par le biais de l'ANRU. Mais dans les faits, on peut constater une grande homogénéité des projets sur le territoire nationale.¹²⁷ Le passage par l'ANRU, qui conduit à une mise en concurrence des collectivités et de leurs projets pour l'obtention d'un financement peut l'expliquer en partie. Nous pouvons parler de logique contractuelle biaisée¹²⁸ au vu des enjeux de financement des projets face à l'ANRU pour les collectivités.

3. La participation à la Villeneuve et à Grenoble

Dès son origine, la Villeneuve est marquée par une dynamique de participation des habitants, avec la gestion collective d'espaces communs notamment, et une dimension collective forte dans le projet de quartier.

La construction du projet en lui-même a été pensée sur un mode d'élaboration participatif, avec « *une place reconnue aux associations et aux futurs gestionnaires des équipements dans l'élaboration de ceux-ci* »¹²⁹, ce qui était relativement novateur dans les années 60-70. Le projet éducatif et scolaire expérimental singulier du quartier à son origine s'appuyait également sur la co-éducation. Il prônait la participation des parents et de l'ensemble des habitants à l'éducation des enfants¹³⁰.

Dans l'histoire plus récente de la Villeneuve, la mobilisation non institutionnelle des habitants a pris la forme de micro-mobilisations diverses, portées essentiellement par quelques habitants militants¹³¹ notamment avec la création du collectif « Villeneuve debout », membre de la coordination des « Pas sans nous » et du collectif « Pouvoir d'Agir »¹³². Ces mobilisations ont fait suite aux événements de juillet 2010. Des habitants ont souhaité se réunir en collectif pour traduire leur volonté de « *les dépasser et tenir leur place de citoyen,*

¹²⁷ DONZELOT, Jacques (sous la dir.). *A quoi sert la rénovation urbaine ?*. Paris : Presses Universitaires de France, 2013. 248 p. (La ville en débat)

¹²⁸ Cf. EPSTEIN Renaud, *La Rénovation urbaine*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2013. 378 p. (Académique)

¹²⁹ Cf. Jean-François Parent, architecte de la Villeneuve.

JOLY, Jacques. PARENT, Jean-François. *Paysage et politique de la ville : Grenoble de 1965 à 1985*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 1988. 195 p.

¹³⁰ Cf. JOLY, Jacques. PARENT, Jean-François. *Paysage et politique de la ville : Grenoble de 1965 à 1985*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 1988. 195 p.

¹³¹ Ces habitants eux-mêmes ainsi que les acteurs institutionnels du quartier l'évoquent ainsi dans l'enquête.

¹³² Informations issues d'entretiens dans l'enquête de terrain.

acteur de la vie de leur quartier ». ¹³³ « Vivre à la Villeneuve », collectif initial qui a donné lieu à la mise en place des Ateliers Populaires d'Urbanisme par des habitants avec pour objectif de construire un projet urbain partagé avec tous les habitants, s'inscrit dans cette histoire et est essentiellement porté par les mêmes acteurs.

Parallèlement, des associations (Unions de quartiers, mais aussi, associations culturelles et sportives, et micro-associations (association de montées, de territoires correspondant à des sous-quartiers)), sont très actives sur la Villeneuve, qui est caractérisée par un tissu associatif riche, complexe et très animé. ¹³⁴

La diffusion d'un reportage d'Envoyé spécial, « Villeneuve le rêve brisé », sur France 2, le 26 septembre 2013 ¹³⁵, considéré comme étant stigmatisant et diffamatoire, et nuisant à l'image du quartier a également donné lieu à une forte mobilisation des habitants, soutenus notamment par les élus de la Ville (PS à l'époque).

Un lien entre ces diverses expériences et la dynamique de participation dans le renouvellement urbain est clairement fait par plusieurs habitants interrogés, notamment par des habitants impliqués dans les Ateliers Populaires d'Urbanisme. L'un d'eux dit ainsi : « *Ce qu'on a fait avec Villeneuve debout, avec la pétition et la mobilisation contre le reportage d'envoyé spécial, c'est aussi du même ordre que les Ateliers Populaires d'Urbanisme, la semaine de la co-construction qu'on a voulue, et tout ça... c'est arrêter d'accepter d'être dominés par les politiques, les médias, pour prendre la parole et dire ce qu'on vit, nous, arrêter d'accepter qu'on parle de nous sans nous, qu'on fasse pour nous sans nous, qu'on n'ait qu'à fermer notre gueule face à ceux du pouvoir, des politiques, des médias* ». ¹³⁶

Au-delà du quartier, la ville de Grenoble est marquée par une histoire particulière concernant la participation des habitants.

L'expérience des Groupes d'Action Municipaux (GAM), nés à Grenoble en 1963 a fait école en matière de participation. Cette formation locale (qui a pris par la suite une ampleur nationale avec la création de GAM dans plusieurs ville françaises), s'est construite par le rassemblement de la gauche et d'acteurs associatifs autour de revendications émanant

¹³³ ALPES SOLIDAIRES. *Bienvenue sur le blog de Villeneuve Debout* [en ligne]. 2011. Collectif Villeneuve Debout. Disponible sur : <<http://www.alpesolidaires.org/bienvenue-sur-le-blog-de-villeneuve-debout>>. [Consulté le 26 mai 2015]

¹³⁴ Cf. Diagnostic de territoire In op. cit.

¹³⁵ Cf. TELERAMA. *Procès d'« Envoyé spécial », les habitants de la Villeneuve attendent le délibéré* [en ligne]. 2014. FELIX, Virginie. Disponible sur : <<http://television.telerama.fr/television/proces-d-envoye-special-les-habitants-de-la-villeneuve-attendent-le-delibere.112471.php>>. [Consulté le 26 mai 2015].

¹³⁶ Entretien avec un habitant de la Villeneuve impliqué dans les APU.

principalement des classes moyennes, dans le contexte d'une ville en pleine expansion démographique et économique connaissant des problèmes d'aménagement urbain, d'équipement, d'emploi, en raison de sa croissance. Ce mouvement reposait sur la participation de la société civile, avec le constat de l'inadéquation des réponses des partis politiques aux problèmes actuels de la ville et l'idée de développer une dynamique de démocratie participative locale pour y remédier. L'objectif de cette formation était de conquérir le pouvoir aux côtés de DUBEDOUT, qui prendra la Mairie de Grenoble en 1965, et de représenter ensuite un appui et un relais entre citoyens et élus municipaux.¹³⁷

Les Unions de Quartiers, à statut associatif, mais ayant un lien fort avec les municipalités depuis, sont alors reconnues comme des « *interlocutrices privilégiées pour les questions de vie quotidienne et de prospective urbaine* »¹³⁸ dès cette période.

Par la suite, en 1995, la municipalité DESTOT a choisi de créer des Conseils Consultatifs de Secteur, qui deviennent des organes locaux municipaux de consultation des habitants coprésidés par l' élu de secteur et un habitant sur des questions de vie quotidienne et de vie de quartier, avant la promulgation de la Loi Vaillant.

Maire de Grenoble de 1965 à 1983, Hubert DUBEDOUT a par ailleurs été à l'origine d'un rapport fondateur de la Politique de la ville « *Ensemble refaire la ville* », en 1982.

Les références à cette histoire de la participation dans la ville et les références à l'ère DUBEDOUT sont très présentes dans les discours politiques des élus locaux actuels.¹³⁹

¹³⁷ Cf DUCROS, Pierre. FRAPPAT, Pierre. LALANDE, François. RIZZARDO, René. *Action municipale, innovation politique et décentralisation : les années Dubedout à Grenoble*. Grenoble : La Pensée sauvage, 1998. 299 p. (Histoire)

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Notamment dans l'introduction du programme de Jérôme SAFAR pour la dernière élection municipale, mais également dans l'introduction de la délibération concernant la création des conseils citoyens indépendants par la municipalité PIOLLE en 2015.

La définition de la participation et son sens dans le cadre du renouvellement urbain, sur un territoire tel que la Villeneuve de Grenoble, nous permet de mieux cerner et mesurer les enjeux du dispositif participatif.

Cela nous permet de voir que le questionnement sur le mode de participation des citoyens à la construction de la politique est un élément incontournable de la réflexion sur la démocratie.

La démocratie peut être définie comme un « régime politique considéré par la doxa comme instaurant le gouvernement du peuple par la peuple et pour le peuple » (LINCOLN). C'est un « Système de gouvernement impliquant un élément important de participation populaire » (SHUMPETER, FINLEY).¹⁴⁰

Selon BARBER, la démocratie forte s'oppose à la faible¹⁴¹, celle qui se limite aux institutions représentatives, qui est gouvernée par les seuls politiques et réduit le citoyen à un statut d'électeur, passif et spectateur.

La démocratie forte est celle du citoyen-acteur, engagé dans la vie de la société. Dans ce cas, les politiques et les institutions sont des instruments au service de citoyens qui partagent le pouvoir et, dès lors, cessent de rejeter sur les politiques les causes de tous leurs maux. Selon BARBER, c'est dans les municipalités que cette démocratie forte doit d'abord trouver à s'exercer, c'est là que la participation doit être une vraie réalité.

Le développement des logiques de participation peut être lu comme le fruit d'une réflexion sur l'exercice du pouvoir et le rôle du citoyen dans la construction des politiques publiques. C'est également, dans un contexte de « crise de la démocratie », une stratégie politique efficace (relativement peu coûteuse financièrement et porteuse symboliquement) pour marquer un changement de posture.

La « démocratie participative », le « débat public » et la « citoyenneté active » sont souvent évoqués et deviennent des « mots-programmes » qui peuvent apparaître comme étant vidés de leur sens.

Ces termes, souvent évoqués, interrogent le rapport entre les individus, la société et le pouvoir en démocratie, et les enjeux liés à la participation au regard de ces notions.

¹⁴⁰ BRAUD, Philippe. *Sociologie politique (11^{ème} édition)*. Paris : LGDJ, 2014. 626 p. (Manuel)

¹⁴¹ BARBER, Benjamin. *Démocratie forte*. Paris : Desclée de Brouwer, 1997. 330 p. (Gouvernances démocratiques)

Le terme de démocratie, ne permet pas en tant que tel de clarifier le rapport entre le peuple et le pouvoir. Les usages politiques de cette notion font d'ailleurs référence à des cadres de pensée, à des approches d'analyse et à des conceptions des régimes démocratiques et de la place des citoyens très différentes.

Nous pouvons ainsi nous interroger : quel sens donner à ce choix de définir la démocratie participative comme un axe fort dans un programme électoral municipal ? Implique-t-il une volonté de faire évoluer le rôle de l'élu et du citoyen dans la construction des politiques publiques ?

PARTIE 2 : La participation des habitants dans le projet de la municipalité PIOLLE, entre projet politique et stratégie électorale.

Le mouvement à l'origine de la constitution de la Liste PIOLLE pour les municipales se nomme le rassemblement citoyen de la gauche et des écologistes « Grenoble, une ville pour tous ». Il a été créé dans le courant de l'année 2013. Il est composé par Europe Écologie les Verts, La Gauche Anticapitaliste, Le Parti de Gauche, Le Réseau citoyen, L'ADES (Association Démocratie Écologie Solidarité)¹⁴², Les Alternatifs.

Si les enjeux nationaux ont joué dans la victoire de cette liste, elle s'inscrit avant tout dans une dimension locale propre au paysage politique grenoblois, caractérisé par « *une histoire concurrentielle déjà ancienne entre la gauche socialiste et communiste d'un côté et la gauche écologiste et alternative de l'autre* ». ¹⁴³

Le Parti Socialiste était incarné au niveau local par Michel DESTOT, maire de Grenoble de 1995 à 2014, qui, sous le dernier mandat pour les élections municipales de 2014, a laissé la place de tête de liste à Jérôme SAFAR (son 1^{er} adjoint).

La logique d'opposition au Parti Socialiste a été dominante dans la campagne et dans le programme électoral porté par le regroupement, notamment sur le thème de la démocratie participative, pour des raisons tenant à une stratégie de communication avec les citoyens, à la construction d'un programme électoral permettant le rassemblement de forces politiques différentes, et à un projet politique fondé sur l'envie de transformer la manière de faire de la politique au niveau local.

¹⁴² L'ADES a mené de nombreux combats contre la municipalité DESTOT pour obtenir le retour du service des eaux en régie municipale et donner un coup d'arrêt à de nombreux projets : rocade sous le massif de la Chartreuse, aménagements urbains à l'entrée de la ville, démolition du lycée Mounier, etc. Cf. DESCAMPS, Philippe. « Le Rouge et le Vert » s'écrit à Grenoble. *Le Monde Diplomatique*, 2014, n° 722, p. 56.

¹⁴³ Cf Analyse de Simon Labouret : Cf. FRANCE 3 REGIONS. *Comprendre la victoire d'Eric Piolle à Grenoble (3) : l'amplification du second tour* [en ligne]. 2014. LABOURET, Simon. Disponible sur : <<http://france3-regions.blog.francetvinfo.fr/politique-alpes/2014/04/09/comprendre-la-victoire-deric-piolla-a-grenoble-3-lamplification-du-second-tour.html>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

I. La thématique de la démocratie participative dans le programme de campagne.

« Avec Michel DESTOT, Grenoble est devenue une ville pour les magazines en papier glacé : les projets arrivent tout ficelés et les habitants n'ont plus qu'à choisir la couleur des pots de fleurs ». Éric PIOLLE¹⁴⁴.

Les développements liés à la démocratie participative ont été mis en avant dans la communication, et la thématique prend une place importante dans le programme officiel de campagne et les cent vingt engagements de la municipalité.

Nous allons procéder à une présentation et une analyse de la thématique de la démocratie participative dans la campagne de la liste PIOLLE (nommée « *rassemblement citoyen de la gauche et des écologistes* »¹⁴⁵). Nous nous appuierons sur un examen comparatif de la présentation et du contenu des mesures proposées dans ce programme électoral et dans celui de la liste SAFAR (composée du Parti Socialiste (PS) du Parti communiste français (PCF), du Mouvement Républicain et Citoyen (MRC), du Parti Radical de Gauche (PRG), de CAP 21 Rassemblement citoyen, de Génération écologie et de GO Citoyenneté)¹⁴⁶.

Les deux listes font référence à l'histoire de Grenoble, « ville démocratique », en présentation générale de leur programme.

Une comparaison des textes d'introduction des mesures liées à la démocratie participative permet déjà de distinguer deux approches différentes.

Dès la première ligne, le programme de la liste PIOLLE évoque « *un pouvoir habitant autonome* » pour permettre « *sans instrumentalisation* » l'association des Grenoblois aux

¹⁴⁴ Eric PIOLLE, In LIGUE DES DROITS DE L'HOMME. *A Grenoble, écologistes et PG veulent réinventer la gauche* [en ligne]. 2014. MAGNAUDEIX, Mathieu. Disponible sur : <<http://site.ldh-france.org/aquitaine/2014/03/a-grenoble-ecologistes-et-pg-veulent-reinventer-la-gauche/>>.

¹⁴⁵ Pour la source et des éléments complémentaires concernant l'ensemble des références liées au programme de la liste « Grenoble une ville pour tous » EELV / La gauche anticapitaliste / Le parti de gauche / Le réseau citoyen / L'ADES / Les alternatifs, Cf. <http://unevillepourtous.fr/le-projet/>

¹⁴⁶ Pour la source et des éléments complémentaires concernant l'ensemble des références liées au programme de la liste « Aimer Grenoble pour vous » Parti Socialiste (PS), du Parti communiste français (PCF), du MRC Mouvement Républicain et Citoyen (MRC), du Parti Radical de Gauche (PRG), de CAP 21 Rassemblement citoyen, de Génération écologie et de GO Citoyenneté, Cf, programme officiel de campagne « Aimer Grenoble pour vous - Jérôme SAFAR 2014 - Nos propositions, une nouvelle étape pour Grenoble ».

décisions qui les concernent et une initiative citoyenne par des mesures précises et concrètes. Il affirme la nécessité d'élus « *dans le dialogue et l'argumentation avec les habitants* », parle d'« *une ville qui construit l'intérêt général* », et du « *choix de libérer les biens communs des Grenoblois des intérêts et des ingérences du privé* ».

Le programme de la liste SAFAR commence par revenir sur l'histoire de l'action municipale socialiste à Grenoble en matière de participation, en évoquant Hubert DUBEDOUT puis en inscrivant la municipalité DESTOT dans la continuité avec le rappel d'une charte de la démocratie locale adoptée en 2008 par le conseil municipal.

Il évoque ensuite la « *confrontation productive des points de vue, l'idée de dépasser les seuls intérêts particuliers* », de « *construire des solutions adaptées aux attentes des habitants* », de « *recomposer ensemble l'intérêt général* », puis évoque également la démocratie participative comme « *une réponse au doute civile majeur et à la crise de confiance qui traverse notre société* », et un moyen de « *retisser du lien social* » et des « *liens de confiance partagée entre élus et citoyens* ».

Dès l'introduction des programmes, la stratégie de communication de la liste PIOLLE se situe en rupture avec l'approche de la participation des municipalités PS récentes tout en s'inscrivant dans l'image de Grenoble, ville démocratique de l'ère DUBEDOUT, alors que la liste SAFAR assume le bilan PS en matière de démocratie participative et s'inscrit dans une continuité, en s'appuyant sur la charte de 2008 notamment.

Sur le fond, la liste PIOLLE pose l'enjeu de pouvoir habitant indépendant, d'une association aux décisions et d'un pouvoir d'initiative habitante, et inscrit ainsi la participation dans une dimension politique : nous pouvons repérer un objectif exprimé d'une participation émancipation sur le modèle de l'« *empowerment* ». Nous pouvons également constater le lien fait entre la participation et une inscription idéologique forte (libérer les biens communs contre les intérêts du privé).

La liste SAFAR situe la démocratie participative dans un référentiel autre. C'est un objectif d'amélioration de l'action publique qui est mis en avant, avec une dimension politique de la participation inscrite à un niveau différent : la recomposition de l'intérêt général, évoquée par la liste PIOLLE en opposition avec les intérêts privés, est envisagée par le programme de la liste SAFAR en opposition avec les intérêts particuliers. La participation est également évoquée dans une dimension intégratrice de développement de la démocratie avec l'objectif de développer un lien de confiance entre citoyens et élus.

Une analyse comparative des mesures détaillées proposées dans les deux programmes en matière de démocratie participative permet de confirmer et de développer le constat de deux approches différentes de la participation citoyenne.

Dans la liste PIOLLE, comme dans la liste SAFAR, le thème inaugure le programme, preuve de l'importance qui lui a été accordée dans la campagne.

Dix neuf engagements sur les cent vingt engagements constituant le programme électoral de la liste PIOLLE s'inscrivent dans la thématique de la démocratie participative, sous l'annonce : « *Une ville à la démocratie renouvelée* », assortie du sous-titre « *un pouvoir d'agir pour chaque habitant* ». ¹⁴⁷

La première mesure est celle qui concerne le plus directement notre sujet de travail : « *co-construire avec les habitants* ». Elle est développée ainsi : « *Associer les habitants pour co-construire les projets dès leur élaboration, c'est donner du pouvoir d'agir avant la décision, en lieu et place d'un petit pouvoir d'amendement de projets déjà ficelés. L'élaboration avec les habitants des grands projets municipaux sera basée sur un diagnostic partagé et de véritables scénarios alternatifs. Les habitants seront associés au suivi des projets : ils siègeront en nombre conséquent dans les comités de suivi et de pilotage et disposeront de toutes les explications nécessaires. Au-delà, les dispositifs eux-mêmes de concertation et d'information seront discutés avec les habitants* ».

La seconde mesure est de remplacer les conseils consultatifs de secteur par des conseils citoyens indépendants, pour « *inclure les publics les moins familiers avec les instances de concertation* ». Cela implique un changement de composition de ces conseils qui seront constitués d'une part d'habitants tirés au sort parmi l'ensemble des habitants du secteur et d'autre part de représentants désignés par les habitants eux-mêmes. Il s'agira aussi de permettre à ces conseils de désigner leur président (dans les conseils consultatifs de secteur, l'élu de secteur et un habitant coprésidaient), de déterminer eux-mêmes leur ordre du jour, de disposer de moyens de fonctionnement pour pouvoir communiquer directement avec les habitants. L'élu de secteur ne siègera qu'à l'invitation du Conseil citoyen ¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Nous pouvons noter la concomitance entre la publication du rapport BACQUÉ-MECHMACHE - 2013 et sa médiatisation, et la reprise de termes tels que le « pouvoir d'agir » dans la campagne PIOLLE, qui s'est déroulée fin 2013 - début 2014.

¹⁴⁸ D'autres mesures sont ensuite présentées: créer un budget participatif construit et décidé par les habitants, passer un nouveau pacte avec les Unions de quartier, abaisser le seuil pour saisir le Conseil Municipal, ouvrir un

Dans la liste SAFAR, sous l'intitulé « *une nouvelle étape démocratique* », quatre thèmes sont développés.

Le premier axe, « *approfondir la charte de la démocratie locale, faire évoluer l'alerte citoyenne* », commence par l'idée d'en faire une charte « *créatrice de droits pour les citoyens et un outil au service de la co-construction des politiques publiques (...) pour une gouvernance renouvelée* ». Elle prévoit de « *faire connaître explicitement les règles pour chaque démarche de concertation* » et de « *concevoir en amont l'organisation du processus avec les habitants* ». Elle doit « *permettre de garantir la concertation, rendre visible la traçabilité des décisions, garantir un droit de suite et valoriser les apports de la concertation* ». ¹⁴⁹

Pour le suivi des projets urbains spécifiquement, dans le but d'assurer une « *gestion apaisée de l'urbanisme* », la création d'un « *Comité local de l'Urbanisme* », composé « *des différents acteurs et professionnels de l'urbanisme, du logement et de l'architecture présents sur le territoire grenoblois ainsi que des habitants et élus concernés* » et « *doté de moyens d'études et de travaux propres* » est annoncée, ainsi qu'une « *plate-forme permanente d'échanges et de discussions* » entre professionnels et habitants, pour faire émerger « *une culture urbaine partagée* ». ¹⁵⁰

droit de votation d'initiative citoyenne, évaluer avec sérieux les politiques publiques, débattre du budget municipal avec les habitants, élargir la citoyenneté (l'ensemble des processus de consultation, concertation et décision seront ouverts à l'ensemble des résidents grenoblois de plus de 16 ans. La Ville soutiendra l'obtention du droit de vote pour les résidents étrangers. Tant que nos concitoyens seront exclus du droit de vote par la loi, la représentation des étrangers sera assurée par le biais du Conseil Consultatif des Résidents Étrangers de Grenoble dans les instances dont ils sont exclus aujourd'hui), considérer les associations comme des partenaires et non des prestataires, généraliser les comités d'usagers, rendre publiques les données publiques, transformer le journal municipal, retransmettre le Conseil municipal sur internet, réduire la publicité et multiplier l'affichage libre, porter une nouvelle ambition pour la coopération décentralisée, ouvrir les locaux scolaires aux associations, créer une fête de la journée des Tuiles, diminuer les indemnités d'élus, réaliser le non-cumul des mandats.

¹⁴⁹ L'appui sur les outils numériques pour développer la participation est également abordé dans ce point du projet.

¹⁵⁰ Autres mesures développées dans le programme de la liste SAFAR : « *L'alerte citoyenne doit être développée permettant la réouverture d'un débat en conseil municipal dès lors que 8000 Grenoblois le demandent. Organiser une consultation publique locale dès lors qu'un 1/5ème des électeurs le demande avec la possibilité pour les non-électeurs, habitants de Grenoble, de participer à ces consultations.* »

« *Nous proposons également de développer les consultations citoyennes par internet qui permettent au plus grand nombre de participer et d'exprimer son avis.* »

« *Enfin, en créant un observatoire des engagements, nous disposerons d'une instance rassemblant des représentants de la démocratie participative pour évaluer les politiques mises en œuvre par rapport aux engagements électoraux et aux décisions prises par le Conseil municipal.* »

« *Nous développerons les Carrefours de secteur, temps fort grand public de débats, de rencontres, d'information, de découvertes et de convivialité, appréciés par les Grenoblois.* »

Le deuxième axe s'intitule « *Développer le pouvoir d'agir des habitants, les budgets participatifs, l'expertise d'usage* ».

La première phrase explicite l'approche de la notion d'empowerment retenue par le programme : « *Avant tout, développer le pouvoir d'agir, c'est se mettre à l'écoute et aller à la rencontre des habitants et partir de leurs usages. C'est donner les moyens d'agir par le développement notamment de fonds de participation et la valorisation de l'engagement* ».

Des mesures concrètes sont présentées ensuite : la généralisation à tous les secteurs du budget participatif, en matière d'aménagement de proximité et de petits travaux, l'organisation de réunions publiques concernant l'élaboration du budget municipal, le développement des comités d'usagers au sein des Maisons des Habitants. Sont aussi annoncés la mise en place d'une plate-forme physique d'expression libre, l'expérimentation de panels d'habitants à parité homme/femme tirés au sort qui pourraient émettre un avis dans le cadre de « *conférences citoyennes* » sur des dossiers complexes, la systématisation de la proposition de gardes d'enfants lors des démarches participatives, le renforcement des moyens dédiés aux Fonds de Participation Habitants et aux Fonds de Soutien aux Initiatives Habitantes, le renforcement du rôle des élus de secteur. Il est précisé que « *les Conseils Consultatifs de Secteur seront confortés dans leurs missions* ». De même, les Unions de quartiers, « *acteurs essentiels de la démocratie de proximité, resteront naturellement associées, en tant qu'interlocuteurs privilégiés, aux démarches et actions concernant le cadre de vie et l'animation de la vie sociale des quartiers* ». ¹⁵¹

¹⁵¹ Autres mesures dans le programme de la liste SAFAR : Un troisième axe est présenté sur l'information publique adaptée aux nouveaux usages et à toutes les générations (interactivité grâce au numérique, information par les citoyens en temps réel sur les sujets en lien avec la vie dans la ville, « *développer le pouvoir d'interpellation des habitants en leur permettant de signaler très rapidement un désagrément ou un incident identifié en vue de sa prise en charge par les services, en complément du Fil de la Ville* », mise à disposition des habitants des tableaux de bord en ligne pour mieux suivre l'avancée des projets, développement et institutionnalisation de permanences de tchat en direct avec les élus, développement d'une information de proximité à l'échelle des secteurs, diffusion d'une newsletter régulière et personnalisable, développement de l'accès à tous les services de la Ville via internet, démarche « *opendata* », expérimentation de dispositifs innovants pour renforcer l'efficacité de certains services rendus aux habitants (gestion en temps réel des feux tricolores pour fluidifier et mieux gérer le trafic automobile, éclairage public intelligent et pilotable à distance, développement du numérique au service d'une autonomie renforcée pour les seniors et les personnes à mobilité réduite,...)

Le dernier axe porte sur l'« *exemplarité* » des élus et leur engagement sur « *une charte publique de transparence et d'éthique* ». Les mesures définies sont : la signature d'une charte éthique sur les conflits d'intérêt par chaque candidat élu sur notre liste « *Aimer Grenoble* », la publication par chaque candidat d'une déclaration de toute activité connexe, notamment dans le secteur du conseil, la limitation et l'encadrement du cumul des mandats, l'engagement de chaque élu à rendre compte individuellement de son travail devant les citoyens de façon régulière (Participation aux « *carrefours de secteurs* »), la meilleure visibilité des processus de prise de décisions (diffusion en podcast du conseil municipal).

Si les mesures de fond ne semblent pas extrêmement divergentes à la lecture rapide des deux programmes, il y a en réalité des différences importantes en terme de logique de conception de la participation. Et ce, malgré les similarités des termes employés et des mesures proposées : nous retrouvons toute la problématique de la polysémie des termes et de l'écueil des mots valises liés au champ de la participation des habitants¹⁵².

Nous pouvons ainsi constater la présence de mesures très hétéroclites regroupées sous le thème de la démocratie participative, de la possibilité pour un habitant d'informer les services municipaux d'un problème de voirie dans la ville à la constitution de conseils citoyens indépendants en passant par la possibilité de s'abonner à une newsletter municipale personnalisable. Concernant certaines de ces mesures, nous sommes loin de la définition de la démocratie participative à laquelle nous nous référons.¹⁵³

Le programme de la liste SAFAR évoque ainsi une « co-construction » reposant sur la concertation, avec l'objectif de maintenir le lien social, et propose la création, le maintien et le développement d'espaces extrêmement institutionnalisés de participation, associant systématiquement élus, habitants et techniciens. Il s'inscrit dans la continuité de l'action municipale des mandats des municipalités précédentes en matière de participation, avec une municipalisation et une institutionnalisation importante des dynamiques participatives.

Le renforcement de comités d'usagers conduits par des professionnels dans les Maisons Des Habitants, des Conseils Consultatifs de Secteurs où siègent les élus, du rôle de l' élu de secteur... l'indiquent.

Le programme de la liste PIOLLE, avec des mesures assez comparables, semble s'inscrire dans la logique de développement d'une dynamique citoyenne plus indépendante, appuyée davantage sur le secteur associatif, avec la prise en compte de la notion de pouvoir des habitants.

La liste PIOLLE a par ailleurs réalisé un document de campagne portant spécifiquement sur la

¹⁵² Cf. PARTIE 1

¹⁵³ Pour rappel : « ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes les échelles, dans le but d'associer tout ou partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé d'action publique ». Définition de Guillaume GOURGUES.

GOURGUES Guillaume. *Les politiques de démocratie participatives*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2013. 150 p. (Libres cours Politique)

Villeneuve. Le programme pour le quartier est développé ainsi : « *La Villeneuve est un quartier complexe... Il y a ceux qui souhaitent le raser, ceux qui voudraient le voir sanctifié et rangé au patrimoine de l'Humanité... Et puis la réalité... (...) Nous ne ferons pas un inventaire fermé de ce que nous allons faire pour ce quartier* ». « *Nous avons un chantier à conduire et à réussir ensemble : celui d'une vraie réhabilitation et du réenchangement de ce quartier* ».

« *Pas de solutions toutes faites, pas de solutions pensées ailleurs et imposées ensuite... Pas de solutions uniques. MAIS nous nous appuyerons sur les propositions que les habitants auront élaborées avec leur propre expertise, nous profiterons de l'élaboration du programme (ANRU 2) pour mettre en place de manière immédiate la co-construction, nous construirons et soumettrons aux habitants pour qu'ils la valident une feuille de route comme un guide pour la durée du mandat, nous évaluerons ensemble nos avancées* ».

Et parmi les mesures détaillées présentées ensuite, nous relevons l'idée d'« *amplifier et soutenir la démocratie active avec la participation de TOUS les habitants (quelles que soient leurs origines), permettre une construction autonome des projets de territoires élaborés par les habitants, soutenir les associations sans clientélisme, rompre avec la logique de municipalisation en cours* ».

Nous pouvons définir deux dimensions d'analyse de cette présence très développée de la participation dans le programme de la liste PIOLLE : l'une relève de la lecture de ce choix en tant qu'élément d'une stratégie électorale et d'une communication politique ; l'autre correspond à une prise en compte d'une conception politique différente des rôles politiques de l'élu et du citoyen.

II. Un ancrage de la thématique dans une stratégie électorale de la nouvelle municipalité.

L'appui sur la participation des habitants est un moyen efficace de se situer et de marquer la rupture avec l'ancienne municipalité.

La logique de démunICIPALISATION de la participation, l'appui direct sur les habitants, les associations, qui s'oppose à la logique précédente du parti socialiste de développer l'offre municipale de participation et de structuration de la vie des quartiers le symbolise.

C'est ainsi une manière de s'opposer à l'action des municipalités DESTOT, et de souder une liste de rassemblement composée de courants politiques assez différents autour d'un thème fédérateur pour la gauche alternative (en lien avec la force symbolique de la thématique de la participation¹⁵⁴).

Cela rejoint un enjeu fondamental dans la campagne d'Eric PIOLLE pour la victoire : la capacité à « *canaliser un vote anti-socialiste à gauche* »¹⁵⁵, notamment en appuyant sur les projets controversés conduits par la municipalité précédente (projet Giant et aménagement de l'esplanade, lycée Mounier, projet de renouvellement urbain de l'Arlequin).

Selon Simon LABOURET, la participation des habitants a également eu un rôle au-delà des programmes dans la campagne. Il estime ainsi que le désaveu du parti socialiste « *peut aussi s'expliquer par le rejet de certains projets locaux dont les habitants se sont sentis exclus sous le mandat municipal précédent* ». ¹⁵⁶ Il estime que la « *gestion technocratique* », l'« *absence de renouvellement des équipes* » et « *l'accumulation des mécontentements locaux (urbanisme, écoles, déplacements, pollution)* » ont été déterminants pour les électeurs¹⁵⁷.

La thématique de la démocratie participative permet par ailleurs l'appui sur l'image de la ville de Grenoble : innovation, ville « frondeuse », image du « laboratoire social », qui concorde bien avec la dimension symbolique de la participation, et avec le profil de l'électorat de gauche à Grenoble où l'on constate que « *La croissance du nombre d'actifs, de diplômés de l'enseignement supérieur ou de cadres et de membres des professions intellectuelles a fortement marqué les vingt dernières années. Généralement sorties de l'université, cultivées, mais de plus en plus précaires, ces couches moyennes perdent - ou craignent de perdre - la maîtrise de leur avenir professionnel, familial ou environnemental. Ces « contestataires*

¹⁵⁴ Cf. PARTIE 1

¹⁵⁵ Cf. Simon LABOURET In LA CROIX. *Municipales : à Grenoble les écologistes en embuscades* [en ligne]. 2014. Disponible sur <<http://www.la-croix.com/Actualite/France/Municipales-a-Grenoble-les-ecologistes-en-embuscade-mun38000-2014-02-18-1108083>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

¹⁵⁶ Cf. Simon LABOURET In PLACE GRE'NET. *Quartiers sud : Le PS en net recul* [en ligne]. 2014. HADOUX, Sidonie. Disponible sur : <<http://www.placegrenet.fr/2014/03/30/quartiers-sud-le-recul-du-ps-profite-lautre-gauche/28617>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

¹⁵⁷ Cf. FRANCE 3 REGIONS. *Comprendre la victoire d'Eric Piolle à Grenoble (3) : l'amplification du second tour* [en ligne]. 2014. LABOURET, Simon. Disponible sur : <<http://france3-regions.blog.francetvinfo.fr/politique-alpes/2014/04/09/comprendre-la-victoire-deric-piolle-a-grenoble-3-lamplification-du-second-tour.html>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

*intégrés », pour reprendre l'expression de Simon LABOURET, de l'Institut d'études politiques de Grenoble, ont formé le noyau dur de l'électorat de la gauche écologiste au premier tour, selon un mouvement déjà sensible lors des précédents scrutins ».*¹⁵⁸

Une élue de la dernière municipalité DESTOT, candidate sur la liste SAFAR, dit ainsi à propos des élus de la nouvelle municipalité qu'« *ils n'ont pas été élus sur un programme, ils ont été élus sur « on va faire autrement ». (...) tout ça participe de l'idée qu'il « y a eu un changement », il y a eu tellement de comm' autour de ça qu'en fait, maintenant, c'est ce qui est véhiculé. Il y a plein de gens - j'en connais - qui n'ont jamais mis les pieds dans une réunion, qui continuent à ne pas mettre les pieds dans une réunion, mais qui sont en train de dire que maintenant c'est formidable et qu'ils sont plus écoutés. »*

Elle ajoute : « *Sur les 3 mandats PS, au début il y avait eu tout un discours sur la participation, mais qui avait du mal à être enclenché, il n'y avait pas de vraie politique participative. Lors du dernier mandat, on a essayé de mettre ça en place, et notamment Laure MASSON, qui a vraiment construit des outils. (...) Mais, en fait, c'est venu trop sur le tard, donc elle avait perdu sa crédibilité, sa légitimité de par le passé. Et du coup, il n'y avait qu'un changement de municipalité, total, pour faire table rase de ça (...). Mais, dans la pratique (...), je n'ai pas le sentiment qu'il y a un réel élan de nouvelles personnes qui s'investissent et qui construisent la ville de demain avec la municipalité. (...) Je pense que le profil sociologique de Grenoble a vraiment joué. Tout ça c'est confortable à Grenoble parce que ça correspond au mode de vie de la plupart des grenoblois qui sont, encore une fois, d'un milieu socio-culturel assez élevé, qui sont très « profil » ingénieur, montagnard, cool, sportif, tout ce qu'on veut... ».*

¹⁵⁸ DESCAMPS, Philippe. « Le Rouge et le Vert » s'écrit à Grenoble. *Le Monde Diplomatique*, 2014, n° 722, p. 56.

III. La participation en tant que projet politique, une approche différente de la fonction politique cohérente avec l'évolution du profil des élus.

En situant les profils des candidats dans la dimension d'analyse du projet politique et non de la stratégie électorale, nous ne voulons pas ignorer la dimension de stratégie électorale à l'œuvre dans le choix des candidats, mais nous prenons le parti de considérer que l'importance de la présence de candidats au profil atypique dans la liste PIOLLE lui donne un sens qui dépasse l'image et le symbole, qui s'inscrit dans un réel projet de changement du personnel politique local, et traduit une évolution de la conception de la politique.

Le projet de la municipalité PIOLLE met l'accent sur une conception différente du rôle du citoyen, et en parallèle, du rôle de l'élu. La liste PIOLLE se caractérise par ailleurs par une évolution du profil des candidats par rapport à la municipalité précédente, en cohérence avec une conception différente de la fonction politique portée par le projet.

Il s'agit de candidats pour beaucoup issus de la société civile, avec un parcours politique axé sur le militantisme et l'engagement, de nombreux élus « non professionnels », non spécialistes de la politique et qui le revendiquent. C'est une différence notable avec la liste socialiste opposée, composée en partie d'élus beaucoup plus expérimentés, du fait notamment des trois mandats successifs de la municipalité DESTOT.

La lecture des quatre courtes lignes attribuées à chacun des cinquante-neuf candidats dans le document de présentation de la campagne électorale permet de dégager des caractéristiques de ces profils particuliers¹⁵⁹, avec une forte dimension d'engagement « militant » (présent pour dix-neuf d'entre eux), d'engagement syndicaliste (pour sept d'entre eux), et neuf membres de collectifs (notamment l'emblématique « collectif Mounier », soutenu par l'ADES, pour trois d'entre eux¹⁶⁰).

Par ailleurs, nous pouvons noter le nombre relativement faible de candidats ayant eu une fonction électorale auparavant (treize sur cinquante-neuf seulement).

¹⁶⁰ Après trois années de mobilisation contre les attermolements de la municipalité, professeurs, élèves et parents ont obtenu la reconstruction de l'établissement sur le site et le maintien des cours. Manifestations festives et recours gagnants devant le tribunal administratif ont permis d'annuler la fermeture annoncée en 2011 par le président socialiste de la région Rhône-Alpes, Jean-Jack QUEYRANNE. Et trois citoyens impliqués dans cette bataille siègent désormais au conseil municipal de Grenoble. DESCAMPS, Philippe. « Le Rouge et le Vert » s'écrit à Grenoble. *Le Monde Diplomatique*, 2014, n° 722, p. 56.

Nous pouvons également remarquer la présence de 11 habitants des quartiers Villeneuve/Village Olympique sur la liste PIOLLE.¹⁶¹

En ce qui concerne les têtes de liste, Simon LABOURET estime que *« face à Jérôme SAFAR qui incarnait l'archétype du politicien de carrière, le profil de relatif néophyte de la politique d'Eric PIOLLE détonnait »*.¹⁶²

Si les différents élus s'approprient probablement de manière différente la thématique de la démocratie participative, nous pouvons cependant faire l'hypothèse que leurs profils induisent une singularité dans son approche.

Une élue de la nouvelle municipalité interrogée dans notre enquête l'évoque ainsi : *« La participation, pour moi, c'est aussi reconnaître que l'expertise, la décision, elle peut venir de tout le monde. Et on le sait parce qu'on est pas des politiques nous-mêmes. C'est ça qui est important. Ça c'est ma vision. Enfin c'est ma vision, c'est notre vision, on est quarante-deux élus à penser ça. Mais, voilà, on est aussi des élus qui ne sont pas issus en majorité des mouvements politiques. Certains font partie de l'association ADES, mais ce ne sont pas forcément des gens qui sont dans un parti. Il y a des simples citoyens, des gens qui finalement, comme moi, n'avaient jamais pensé qu'ils pourraient être élus mais qui se sont emparés d'un sujet et se sont aperçus qu'ils n'étaient pas plus bêtes que les autres. Et c'est comme ça qu'on fait, et pour moi la politique ça doit être ça avant tout »*.¹⁶³

Un autre élu de la municipalité actuelle la rejoint : *« Je dirais qu'on est passé d'une démocratie de la confrontation à une démocratie plus apaisée. Dans l'ancienne majorité, regardez ce qui s'est passé au niveau de l'Esplanade, regardez ce qui s'est passé dans différents quartiers où on avait quand même des logiques de confrontation, de rapports de force sur un certain nombre de choses, qui sont normales et qui sont toujours là, mais on est plus dans une logique de co-construction que dans une logique de confrontation. Là, je pense qu'il y a une différence importante. C'est lié à notre mandat, puisque nous, nous étions un certain nombre à être dans cette confrontation avec la précédente majorité. Et donc, quand on est arrivé au pouvoir, on a dit « plus jamais ça », quoi. On veut que les citoyens soient*

¹⁶¹ Pour plus de détails sur le profil des candidats Cf. Liste des candidats (<http://unevillepourtous.fr/la-liste-du-rassemblement-grenoble-une-ville-pour-tous/>)

¹⁶² Cf. FRANCE 3 REGIONS. *Comprendre la victoire d'Eric Piolle à Grenoble (3) : l'amplification du second tour* [en ligne]. 2014. LABOURET, Simon. Disponible sur : <http://france3-regions.blog.francetvinfo.fr/politique-alpes/2014/04/09/comprendre-la-victoire-deric-piolla-grenoble-3-lamplification-du-second-tour.html>. [Consulté le 07 juillet 2015].

¹⁶³ Entretien avec une l'élue de secteur de la municipalité actuelle.

d'emblée associés, le plus en amont possible, au dispositif, et qu'on écoute la parole citoyenne, la parole de l'expert de l'usage ».

Au-delà du programme et du profil des candidats de la liste PIOLLE et donc des nouveaux élus, nous pouvons repérer une conception différente de la fonction politique entre les élus de la municipalité actuelle et l' élu de la municipalité précédente. Cela doit être considéré avec précaution étant donné l'absence de représentativité du fait des trois élus seulement interrogés, mais cela nous a semblé être un élément suffisamment intéressant à développer pour lire l'évolution de la participation avec la nouvelle municipalité malgré cette réserve.

Ce d'autant plus que cela fait écho à des analyses des modèles de conception de la démocratie participative qui donnent sens à ces propos.

Dans les mesures du programme de la municipalité PIOLLE, nous pouvons repérer l'affirmation d'un souhait de participation des habitants plus important, l'annonce de la mise en place d'un débat permanent avec la population, du développement d'une logique de délibération avant décision, d'une reconnaissance de la capacité des citoyens à participer au débat public et à la décision, d'une garantie de l'autonomie et de l'indépendance des habitants dans l'organisation. Ces mesures sont présentées comme étant garantes du développement du pouvoir d'agir des habitants.

Cette dynamique de développement de la participation et d'évolution dans sa conception, avec l'idée d'une délibération préalable et parallèle à la construction d'un projet, conduit à s'interroger sur des aspects fondamentaux de la démocratie : l'exercice de la citoyenneté et son contenu, le rapport du peuple au pouvoir, les fonctions et les compétences de l' élu et du citoyen.

Les débats philosophiques sur la démocratie à propos de la compétence politique et de la capacité de tout citoyen à s'investir dans un rôle de représentation et de prise de pouvoir illustrent l'ancienneté et la permanence de ces questionnements.

Certains auteurs mettent en évidence à ce propos la « *tension existant entre la délibération et la participation* ».

Yves SINTOMER définit la délibération au sens large comme « *un débat public sur les choses de la cité* »¹⁶⁴, puis précise ce concept dans son sens anglosaxon : « *un débat bien*

¹⁶⁴ SINTOMER, Yves. Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? *Participations*,

mené considérant toutes les données d'un problème et menant le cas échéant à la prise de décision ».

Il fait le constat qu'empiriquement, participation du grand public et délibération de qualité sont difficiles à conjuguer, et estime que le rôle du débat public et la façon dont le petit nombre et la multitude peuvent s'y engager constituent un problème que se sont posées toutes les expériences démocratiques ou républicaines.

*Ainsi, « les pratiques délibératives des Athéniens donnèrent naissance à la notion de politique, comprise comme impliquant non seulement des luttes pour le pouvoir d'État, mais encore une discussion publique institutionnalisée des choses de la cité. De ce point de vue, politique et délibération publique constituent des notions intrinsèquement liées. D'emblée cependant, la question se posa de savoir si ces dispositifs favorisaient une prise de décision raisonnable ou, à l'inverse, la manipulation des opinions d'un peuple ignorant - une thèse défendue par la grande majorité des écrits de l'époque, et notamment par Platon. Une délibération publique bien menée était-elle compatible avec la participation du grand nombre ? Avant même d'être philosophique, la question constituait un enjeu politique fondamental ».*¹⁶⁵

Et « Dans l'expérience démocratique moderne, c'est aussi une vision élitiste que défendirent les courants majoritaires ; ils soulignèrent l'importance de la discussion raisonnée dans le fonctionnement d'un gouvernement républicain, tout en la confiant de façon privilégiée à une « aristocratie élective » distincte du peuple dans son ensemble. La « délibération » (cette fois au sens de l'anglais moderne, à savoir un débat bien mené considérant toutes les données d'un problème et menant le cas échéant à la prise de décision) ne pouvait être l'affaire que d'un

*« corps choisi » de citoyens, l'opinion des masses étant toujours suspecte de verser dans l'irrationnel (MADISON, SIEYÈS) ».*¹⁶⁶

Cette approche de la délibération rejoint l'approche de la démocratie proposée par DURKHEIM, qui estime qu'elle se caractérise avant tout « *par l'intensité particulière de la communication entre gouvernants et gouvernés et par le rôle croissant joué par la réflexion dans l'action publique* ». ¹⁶⁷

2011, n° 1, p. 239-276.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Ibid.

C'est en lien avec la question de la prise en compte des savoirs, évoquée également dans la campagne. Yves SINTOMER¹⁶⁸ rappelle l'« *opposition classique entre théories élitistes et théories « participationnistes » de la démocratie* », qu'il met en évidence à partir de deux citations :

L'une de John DEWEY : « *C'est la personne qui porte la chaussure qui sait le mieux si elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est l'expert qui est le meilleur juge pour savoir comment y remédier [...] Une classe d'experts est inévitablement si éloignée de l'intérêt commun qu'elle devient nécessairement une classe avec des intérêts particuliers et un savoir privé – ce qui, sur des matières qui concernent la société, revient à un non-savoir* ». ¹⁶⁹

L'autre de Joseph SCHUMPETER à propos du « savoir citoyen » :

« *Le citoyen typique tombe à un niveau inférieur de performance mentale dès qu'il entre dans le champ politique. Il argumente et analyse d'une façon qu'il reconnaîtrait immédiatement comme infantile dans la sphère de ses intérêts réels. Il redevient un primitif. Sa pensée devient associative et affective* »¹⁷⁰.

Notre enquête de terrain¹⁷¹ met en évidence un positionnement différent entre l'élue de la municipalité précédente et les deux élus de la municipalité actuelle en terme de conception du rôle de l' élu et de sens de l'exercice politique en lien avec la participation.

L'élue de la municipalité précédente s'exprime à propos de la logique de développement de la participation : « *Souvent, ce que ça met en exergue, c'est « Oui, on a les élus qui ont le pouvoir et qui font tout contre tout le monde, contre le peuple qu'on n'écoute jamais et qui pourtant a la parole divine et qui peut proposer des choses qui plaisent à tout le monde ». En fait c'est plus compliqué que ça et on se rend compte que les élus ne sont pas toujours déconnectés des territoires et qu'ils se rendent compte aussi de certains enjeux, mais qu'il y en a d'autres qui leur échappent, ou sur lesquels ils sont moins sensibles, et c'est pour ça que*

¹⁶⁸ SINTOMER, Yves. Du savoir d'usage au métier de citoyen ? *Raisons politiques*, 2008, n° 31, p. 115-133.

¹⁶⁹ DEWEY, John. *The Public and Its Problems*. 1927. Traduction de SINTOMER Yves In SINTOMER, Yves. Du savoir d'usage au métier de citoyen ? *Raisons politiques*, 2008, n° 31, p. 115-133.

¹⁷⁰ SCHUMPETER, Joseph Aloïs. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 1946. Traduction de SINTOMER Yves In SINTOMER, Yves. Du savoir d'usage au métier de citoyen ? *Raisons politiques*, 2008, n° 31, p. 115-133.

¹⁷¹ Avec les mêmes réserves que pour le point précédent : l'échantillon d'élus interrogés non représentatif qui nous conduit à seulement pouvoir envisager des hypothèses.

la participation permet d'affiner la vision des élus. Mais au moment de trancher, ça doit relever d'une décision politique. On ne doit pas tout laisser à la concertation. »

Elle ajoute : « En plus, on a une espèce de paradoxe dans tout ça, c'est que tout le monde se plaint du manque de participation des citoyens aux élections, le fait de ne plus aller voter, mais de toutes les manières, quand ils vont voter, après, on leur dit "Ben finalement on va co-construire. Ce qu'on va faire après on n'en sait rien, mais on va le faire avec vous". Et le paradoxe c'est que si on veut renforcer et donner vraiment du poids aux élus pour leur dire "on vous fait confiance pour mettre en place vos projets, présentez-nous des trucs qui tiennent la route", il faut partir de projet pour donner du sens aux élections. Moi je ne suis pas contre la participation mais je trouve qu'au bout d'un moment il y a une limite. On ne peut pas courir tous les lièvres à la fois, en tout cas ça ne marche pas, on fait une mauvaise participation et on a une participation faible aux élections. »

L'élue de la municipalité précédente dit encore : « Dans le discours, ils assomment sur le fait qu'ils veulent faire AVEC, avec les habitants, co-construire, ils ne prennent pas de position ferme, ils disent « on va le faire avec vous ». Pendant un an, à chaque fois qu'on leur demandait « Vous pensez quoi de ça ? » la réponse était « Mais de toutes manières, on n'en sait rien, on va le faire avec vous ». Bon, très bien, ce n'est pas ma conception de la politique. Ma politique, c'est qu'il faut quand même avoir une vision, savoir où l'on va et arriver à porter les gens avec nous. Nous, on n'a pas réussi à les porter lors des dernières élections, on en prend acte, mais on avait quand même une vision pour la Ville.

Aujourd'hui il n'y a pas de vision, on ne sait pas où on va et les gens, certes, sont invités à co-construire, mais finalement dans une espèce de gloubi bouлга où il n'y a pas de ligne conductrice ».

Ce discours est intéressant car en lien avec les propos d'une élue de la municipalité actuelle, il met en évidence des conceptions diamétralement opposées de la fonction politique et du sens de la participation, en miroir.

Une élue de la municipalité actuelle nous dit en effet : « Nous on n'a pas de vision politique sur ce que doit être un quartier précis, par exemple. Si on vient voir les gens pour travailler ensemble, c'est qu'on n'en a pas, parce que sinon on aurait décidé, on vous aurait collé ça comme ça. C'est pas comme ça que ça marche, c'est pas notre conception de faire. Donc je ne peux pas dire moi, mais aucun je pense, aucun des élus n'a un truc bien déterminé en tête, l'idée bien déterminée de ce que sera Grenoble dans dix ans. Ça se construit avec les gens.

C'est pas à nous de le décider. Parce que si c'était ça alors, on ne demanderait rien à personne, on ferait, point. On est contre, faire comme ça. »

Elle ajoute plus tard : « (...) Bien évidemment, de toutes façons c'est une obligation, ce sont les élus qui décident. On ne peut pas faire autrement, c'est comme ça, ça n'empêche qu'on doit être garants, effectivement, de ce travail élaboré en amont avec tous ceux qui le souhaitent pour construire les choses. »

Entre la conception d'un élu porteur d'un projet qui le fait valider lors des élections par les citoyens votant, puis qui le met en œuvre ensuite dans son programme de gouvernement, et la conception d'un élu dont le programme de gouvernement est d'être garant d'un processus de construction commune d'un projet avec les acteurs concernés dans le cadre de délibérations avant de trancher en terme de décision, ce sont des visions différentes de la fonction politique qui s'opposent.

L'étude de l'approche de la participation dans les projets de gouvernement de la liste PIOLLE et de la liste DESTOT met donc en évidence des conceptions distinctes de la fonction de l'élu et du rôle du citoyen. Nous pouvons repérer un positionnement de la démocratie participative comme un complément et un ajustement de la démocratie représentative pour l'équipe SAFAR, la municipalité PIOLLE s'appuyant sur la démocratie participative dans une logique de « démocratie délibérative ».

Mais la conception politique d'une forme de participation et du rôle du citoyen et de l'élu en politique ne suffit donc pas en elle-même à résoudre l'équation d'un fonctionnement démocratique idéal.

Au-delà de la conception de la logique de participation, il est intéressant de nous attacher à la manière dont ces intentions peuvent se traduire dans la mise en œuvre concrète d'un dispositif participatif.

Nous allons maintenant voir comment, avec sa vision de la participation, la nouvelle majorité municipale conçoit et met en œuvre la participation des habitants, dans le cadre spécifique de l'opération de renouvellement urbain en cours à la Villeneuve de Grenoble.

PARTIE 3 : Du PNRU au NPNRU, l'évolution du dispositif de participation des habitants dans l'opération de renouvellement urbain à la Villeneuve de Grenoble.

Par l'analyse de la mise en œuvre concrète du dispositif de participation des habitants dans le projet de programme national de rénovation urbaine (PNRU ou projet ANRU 1) et dans le nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU ou ANRU 2), nous allons voir quelles sont les continuités et les transformations suite au changement de municipalité.

Une limite majeure de cet exercice est le caractère récent du NPNRU, qui ne permet pas d'avoir le même recul et les mêmes éléments que pour la concertation sur le PNRU mené précédemment. Des éléments concordant ont cependant émergé de l'analyse des structures des dispositifs de participation et des entretiens avec les acteurs de terrain.

I. Les espaces de participation dans les programmes de renouvellement urbain de la Villeneuve de Grenoble : structures, objectifs et mise en œuvre

La démarche de participation dans le cadre du PNRU à la Villeneuve de Grenoble s'est déroulée sur la période 2002-2012, avec des dispositifs spécifiques et des équipes consacrées à la concertation sur ces temps. Dans ce cadre, c'est la Ville qui portait le projet de renouvellement urbain et l'organisation du dispositif participatif. La Métro était partenaire et les services du CCAS ont beaucoup contribué à la conception et à la mise en œuvre de la participation sur le terrain, en lien avec les professionnels de la Ville.

La participation s'est déclinée en deux étapes majeures :

- De 2002 à 2007 : des échanges autour de « *Grenoble Sud* », avec une étape de « *diagnostic partagé, de dialogue entre habitants et élus et de réflexion autour de l'avenir du secteur Sud* »¹⁷².

- De 2008 à 2012 : une fois la convention ANRU signée, la concertation s'est poursuivie, « *sur des objets plus opérationnels* ».

Une première étape, nommée « *démarche Villeneuve* », a consisté à la mise en place de temps de rencontre en 2002 autour de quatre grands thèmes : le logement, les équipements, la vie quotidienne et le projet urbain. Le but était de « *valider les thématiques prioritaires pour le quartier* », prévues dans le projet municipal.

Nous pouvons noter le choix fait par la municipalité de mêler les dispositifs de participation des habitants au projet de renouvellement urbain aux autres dispositifs de concertation existant sur le territoire en dehors du projet ANRU.

Ce choix a été fait par la municipalité DESTOT pour des raisons opérationnelles et politiques : il permettait des échanges également sur le volet social, qui était absent des projets ANRU 1¹⁷³, et évitait ainsi de renvoyer aux habitants l'image d'une intervention ne portant que sur le bâti alors qu'il y avait des attentes des habitants en terme d'intervention sur le volet social et les équipements. L'élue de secteur de l'ancienne municipalité explique ainsi : « *En réalité, nous, tout de suite, quand on a mis en place cette politique de rénovation urbaine et sociale du quartier, on a tout confondu volontairement. Donc finalement, ce qui distinguait ANRU ou pas ANRU, c'était uniquement des lignes budgétaires et, en fait, les habitants ne voyaient pas forcément la distinction et nous on n'appuyait pas trop là-dessus parce que, pour eux, ça n'avait pas forcément de sens. Au contraire, ça opacifiait certains débats et ça compliquait pour rien, parce qu'ils se disaient « Ah, ben voilà, y'en a encore que*

¹⁷² Les éléments d'information repris dans ce paragraphe non référencés spécifiquement sont tous issus d'un document interne de présentation de la démarche de concertation ANRU 1 à destination des élus, qui nous a été transmis par l'une des personnes enquêtées. Pour les autres éléments, la source est précisée en note de bas de page.

¹⁷³ « *Sur un quartier comme La Villeneuve, ce qui est compliqué, c'est important de le noter en préambule, c'est que finalement tous les outils de concertation sont entremêlés.*

L'ANRU, normalement, c'est de la rénovation urbaine. C'était surtout ça à l'époque parce qu'il n'y avait pas de volet social, ni de volet fonctionnement ou équipement, on n'était vraiment que sur de l'urbain et sur de l'habitat ». Entretien avec l'élue de secteur de la municipalité DESTOT.

pour l'urbain et vous ne faites rien pour le social et pour l'humain » ; on arrivait dans des discours un peu caricaturaux.

Donc, en fait, très rapidement, on a balayé cette distinction de budget et on a placé la concertation d'une manière globale. »

Le choix précité permettait également d'éviter l'écueil de renvoyer à une autre instance les demandes évoquées lors de temps de concertation ne portant pas sur le renouvellement urbain, ce qui est difficilement entendable par les habitants.¹⁷⁴

Une démarche nommée « Grenoble Sud, toute la ville en parle » a ensuite été mise en place en 2003, avec une grande campagne de recueil vidéos de paroles par un prestataire extérieur¹⁷⁵, diffusée et débattue lors de réunions publiques sur les quartiers du secteur, en présence du Maire. Ces temps ont donné lieu à la formation de groupes constitués de participants volontaires qui se sont rencontrés à deux reprises pour formuler leurs attentes sous la forme de plus de deux cent propositions.

En novembre 2003 une réunion a été organisée pour annoncer les soixante-quatorze engagements de la municipalité pour « Grenoble Sud », en réponse aux propositions des habitants.

De 2004 à 2006, un observatoire a suivi ces engagements ; « *une cinquantaine d'habitants* » s'y est engagée de manière régulière.

En 2004, la concertation préalable au projet de cohésion urbaine en elle-même s'est mise en place, avec deux réunions publiques en présence du Maire, des expositions dans les quartiers pour présenter le projet, neuf réunions de montées animées par l'élue de secteur qui ont permis de rencontrer près de trois cent habitants, la saisine des Conseils Consultatifs des Secteur concernés par le projet par le Maire pour émettre un avis sur le projet, et la création d'une rubrique sur le projet sur le site internet de la ville.

En 2005, les « rendez-vous de Grenoble Sud » ont été mis en place pour approfondir la concertation sur deux secteurs spécifiques : la zone des peupliers (deux réunions publiques

¹⁷⁴ Élément mis en avant par l'élue de secteur et par une professionnelle de la participation, ainsi que par un habitant, président d'une Union de Quartier du secteur.

¹⁷⁵ Réalisation d'une « enquête audiovisuelle » en interviewant cent vingt habitants et professionnels afin de « *mettre en lumière leurs attentes et avis concernant leur perception du sud de Grenoble, son identité, son avenir, sa relation avec la ville...* »

spécifiques et une exposition réalisées) et la Place des Géants (réalisation par un prestataire extérieur d'un diagnostic partagé sur les usages de la place).

En 2006 des ateliers de concertation sur le projet urbain (préfiguration du dossier ANRU) ont été organisés avec l'objectif de confronter les hypothèses d'aménagement pour la Villeneuve et de recueillir les avis et propositions des habitants. Deux ateliers ont été organisés sur chacun des quatre sous-secteurs du quartier, réunissant une vingtaine de personnes à chaque fois.

En 2008, la convention ANRU a été signée. La concertation s'est poursuivie avec des temps d'échange sur le projet : deux réunions publiques à la Villeneuve en 2008, la mise en place du « Carrefour du projet », temps de rencontre habitants/élus/professionnels qui a touché neuf cent habitants en 2010 sur deux jours (objectifs définis pour ce temps : « *Rendre lisible et mettre en débat l'action engagée par la ville et les priorités à venir* », « *Toucher de nouveaux publics en expérimentant des outils de débats innovants* », « *Positionner les habitants en acteurs de l'événement* »).

Des temps de concertations ont également été organisés de 2008 à 2011 : ateliers, réunions publiques, micro-trottoirs, parcours commentés (habitants/professionnels/élus), entretiens individuels aléatoires avec des habitants, sur le réaménagement d'espaces spécifiques dans le quartier, avec l'intervention de prestataires extérieurs spécialisés dans le champ de la participation des habitants.

Un suivi du projet a été assuré par les habitants et professionnels dans le cadre d'un « comité de suivi et de concertation » et du Conseil Consultatif de secteur.

En 2012 des « rendez-vous du projet » ont été créés, pour continuer les débats autour du projet. Il s'agissait d'un lieu d'échanges trimestriels sur une thématique choisie autour du projet de développement social et urbain de la Villeneuve. L'objectif était que les habitants puissent partager, entre eux, avec les acteurs et professionnels du secteur mais aussi avec les élus locaux, sur une thématique du territoire. C'était aussi l'occasion de « valoriser, amender et enrichir les actions mises en œuvre sur le secteur, notamment par la Ville ». En 2012, trois rendez-vous ont été organisés, sur l'éducation et la sécurité. En 2013, ce sont quatre rendez-vous qui ont été organisés, sur la sécurité, l'insertion professionnelle et le projet de renouvellement urbain.

Nous pouvons constater le décalage entre certains des thèmes abordés dans ces derniers temps de concertation et les projet ANRU 1 de la Villeneuve, alors que ces espaces sont présentés dans le dispositif participatif du PNRU.

Une professionnelle de la participation l'explique en entretien :

« En 2012, l'ANRU 1 était sur des rails, c'était surtout de l'information, de la communication sur les travaux, parce que, pour l'équipe municipale précédente, toute la période de concertation était faite depuis 2004 et là, il fallait avancer sur les projets, les modifier à la marge au besoin, mais il fallait y aller. Du coup, la commande politique, c'était plutôt d'essayer de faire participer les gens sur d'autres choses que l'urbanisme parce que, sur le projet urbain, on retrouvait toujours les mêmes personnes, on trouvait des gens connaisseurs de ces questions. (...) du coup, on avait mis en place (...) les « rendez-vous du projet » ».

Nous pouvons noter le caractère très institutionnalisé de la participation des habitants dans le cadre de l'ANRU 1, avec un appui sur des dispositifs institutionnels existants (CCS, Unions de Quartiers très sollicités), et des formes assez classiques de rencontre entre habitants et élus (beaucoup de réunions publiques ponctuelles). Les temps d'ateliers avaient pour objet la réflexion sur le projet proposé par la municipalité, avec des modifications ou des priorisations proposées par les habitants.

Et nous pouvons aussi constater que l'entremêlement des concertations sur le renouvellement urbain et sur les autres volets des projets municipaux sur le quartier (portant sur le projet social et les équipements notamment), permet difficilement de distinguer les temps consacrés au projet de renouvellement urbain en lui-même. L'élue de secteur de l'époque présente d'ailleurs très globalement l'ensemble des objets de la participation, traités dans l'ensemble des espaces participatifs :

« Il y avait à la fois tout ce qui relevait des petits travaux, tout ce qui relevait des grands projets urbains et tout ce qui relevait des grands projets sociaux du quartier. On avait mis en place un comité de pilotage à l'échelle du quartier pour ce qu'on a appelé la rénovation urbaine et sociale, même si, là encore, les financements étaient multiples, il n'y avait pas que l'ANRU dedans. Ce comité permettait de faire le point régulièrement sur des grandes thématiques. Ça, c'est le cadre général. À l'intérieur, on avait aussi des Conseils Consultatifs de Secteur, qui étaient co-présidés par un habitant et l'élue de secteur afin d'échanger sur des politiques publiques de quartier. Là, c'étaient surtout les habitants qui posaient les sujets qui les intéressaient, donc ils avaient envie qu'on avance et qu'on travaille. Après, il y avait tout ce qui était « petits travaux », et là, c'était plutôt géré en lien avec l'Antenne et on travaillait

essentiellement avec les Unions de Quartiers. Donc, avec ces trois portes d'entrée différentes, on arrivait à toucher pas mal d'habitants, j'ai envie de dire une centaine à peu près, tout confondu. »

En ce qui concerne la participation dans le cadre du NPNRU, c'est la Métro qui porte le projet, associée avec les élus et les services de la ville et du CCAS.

La concertation a commencé sous la municipalité DESTOT, lorsque l'Etat a annoncé le lancement d'un deuxième programme de renouvellement urbain, et suite au rapport BACQUÉ-MECHMACHE. Des ateliers thématiques ont été organisés entre janvier et juin 2014. Un professionnel Ville/CCAS explique que les élus de l'ancienne municipalité « *voulaient aller vite sur l'ANRU 2, parce qu'il y avait enjeu stratégique auprès de l'ANRU pour être les premiers. Ils voulaient concerter très vite (...) En même temps c'était une période électorale. On propose alors de faire une concertation, pilotée par les pros en lien avec les habitants, sans élus. C'est ce qu'on fait. Mais les thématiques ont été choisies par l'équipe municipale. Il y avait des points aveugles dans cette concertation-là. Ils ont proposé une liste de 10 thèmes, et les élus ne souhaitaient pas que certaines thématiques soient soumises à la concertation* ». ¹⁷⁶

Alors, les techniciens ont organisé « *un cycle d'ateliers, de janvier à juin 2014, animés par les agents de développement local de La Villeneuve . Ce cycle a permis de commencer à dire aux gens : « Voilà, il y a une nouvelle opportunité pour La Villeneuve, on peut avoir de nouveaux financements, qu'est-ce qu'on en fait ? Quelles sont les priorités ? » Ce qui était intéressant, c'est que c'était six mois sans élus. Du fait que c'était la période électorale, ils avaient fait le choix de ne pas être présents. Du coup, les habitants ont rendu leurs travaux devant la nouvelle équipe ; ils ont fait part de leurs propositions en juin. C'était le début des discussions sur l'ANRU 2.* » ¹⁷⁷

Dans la logique d'organisation de ces temps d'ateliers avec les habitants, un agent de développement local chargé de l'organisation de l'un d'entre eux explique avoir été particulièrement attentif à la mobilisation des publics les plus éloignés des espaces de participation habituels dans le cadre de cette démarche ; il explique « *à la Villeneuve tu as un groupe de population arrivé dans les années 70 sur un projet d'utopie et déjà militants depuis*

¹⁷⁶ Entretien avec un professionnel ville/CCAS.

¹⁷⁷ Entretien avec une professionnelle ville.

plus de 50 ans, et des familles plutôt précaires qui sont là pas par choix, mais parce que l'attribution des logements sociaux, c'est Villeneuve. Et toi, ton objectif, c'est le développement social local, donc le vivre ensemble. Donc t'oublies pas une part de la population. Moi quand j'ai eu à faire ça, je me suis dit que les gens militants, ils seront là de toutes façons, ça les intéressera, donc mon objectif, c'était de toucher les familles ».

Il explique alors avoir misé sur l'organisation d'une concertation sur des temps et sous des formes atypiques (repas tapas un samedi, café partagé dans le jardin collectif en journée, avec la présence possible des enfants des participants), et proposé de partir de questions simples (qu'est-ce que j'aime dans mon quartier/qu'est-ce que je voudrais changer ?, par exemple), et des échanges en petit groupe. Cette action a permis de mobiliser 15-20 personnes à chaque rencontre, et a conduit à l'implication de personnes dans le comité de pilotage pour définir le cadre des rencontres et des réunions. Au final, ce sont des personnes du groupe, qui n'avaient jamais vraiment participé à des réunions publiques, qui sont allées présenter le travail du groupe aux élus dans une grande salle.¹⁷⁸

Suite au changement d'équipe municipale, les nouveaux élus ont validé la parole habitante sur les processus de concertation préalable, tout en souhaitant développer des processus de co-construction et non plus de concertation. Les techniciens ont alors eu pour mission d'organiser un temps de participation des habitants pour co-construire le cadre du projet avant l'étape de présentation d'un premier dossier de préfiguration du projet.¹⁷⁹

Parallèlement au dispositif institutionnel de participation des habitants, une mobilisation (de petite ampleur, rassemblant quelques dizaines de personnes¹⁸⁰) s'est mise en place pour contester le projet en marge des espaces participatifs portés par la municipalité. Le collectif anti-démolition du 50 Galerie de l'Arlequin dans un premier temps, puis le collectif d'habitants « vivre à la Villeneuve », mobilisés contre le projet de renouvellement urbain de la municipalité et dénonçant une concertation des habitants faussée et contrôlée, se sont unis avec l'association Planning pour créer les Ateliers Populaires d'Urbanisme.

Planning est une association portée principalement par 4 personnes permanentes, dont un seul professionnel salarié. Les APU se sont mobilisés dès fin 2012 pour s'opposer au projet

¹⁷⁸ Eléments issus d'un entretien avec un agent de développement social local de la Villeneuve.

¹⁷⁹ Eléments issus de différents entretiens concordant : avec les deux élus de la municipalité actuelle interrogés, un technicien Métro, des techniciens CCAS et Ville.

¹⁸⁰ Concordance sur le petit nombre d'habitants mobilisés contre la démolition au sein des acteurs interrogés (plusieurs habitants, élus, et professionnels ont évoqué cette mobilisation pendant l'entretien).

ANRU 1 et construire des propositions alternatives. Ils ont conduit une démarche parallèle à celle de la concertation institutionnelle pendant l'ANRU 1, et au début du NPNRU avec l'ancienne municipalité. Les APU ont présenté le travail produit dans leurs ateliers aux nouveaux élus en juin 2014, en même temps que la restitution de la concertation institutionnelle.

Fin 2014, les APU ont demandé à la nouvelle municipalité de revenir sur certains aspects du projet ANRU 1, et de mettre en place une semaine de la co-construction sur le projet ANRU 2 animée par les APU, avec un temps long pour pouvoir avoir des débats sur différents thèmes choisis par les habitants des APU.

Il est intéressant de nous arrêter sur la manière dont s'est organisé ce temps de co-construction, car cela constitue un point de désaccord voire de conflit entre les acteurs, qui révèle à notre sens des difficultés importantes rencontrées dans le processus de participation autour de l'ANRU 2. C'est d'autant plus intéressant qu'il y a un relatif consensus sur les faits, et que c'est leur sens et leur légitimité qui sont discutés par les acteurs, avec des arguments intéressants de part et d'autre.

Dans un document interne à la Métro présentant la démarche de participation, cette étape est reprise ainsi : « *Une première rencontre entre les APU et les services Ville le 19 décembre 2014 a permis d'ébaucher un premier cadre de travail* ».

Il est précisé ensuite : « *Cependant, cette semaine de co-construction doit trouver sa place dans une démarche globale de concertation pilotée par la Métro : à l'échelle du territoire NPNRU, donc des deux Villeneuves (Grenoble et Echirolles), dans le temps long de la concertation jusqu'au dépôt du dossier NPNRU à l'été 2016* ». ¹⁸¹

L'idée de la semaine de la co-construction proposée aux élus par les APU, qui souhaitaient l'animer, a donc été reprise par les services pour l'intégrer au dispositif participatif institutionnel, mais en transformant les objectifs et les modalités, ainsi que le cadre d'organisation de la démarche proposé par les APU.

Les caractéristiques de ces modifications sont :

- un changement d'objectif et d'objet : les APU souhaitaient que la semaine de la co-construction soit un temps d'élaboration du document de préfiguration du projet NPNRU à remettre à l'ANRU entre habitants et élus, avec l'appui technique des professionnels des services. La semaine construite par la Métro avait pour objectif de « *permettre aux habitants*

¹⁸¹ Cf. Document de travail interne - Grenoble Alpes Métropole - « *Processus de co-construction PNRU 2 Villeneuve de Grenoble* ».

et acteurs locaux de construire un « cahier d'objectifs » afin d'alimenter le protocole de préfiguration et le dossier de candidature NPNRU», et non de le construire intégralement. Par ailleurs, le temps de semaine de la co-construction a été pensé comme un temps entre habitants. Les élus travaillaient de leur côté en séminaires sur leur approche du projet, sur la proposition des services. Un temps d'échange élus/habitants/professionnels était ensuite prévu, mais après le rendu du document de préfiguration.

- une orientation en amont du choix des thèmes en estimant qu'il y a des thèmes incontournables qui devraient être discutés (tout en laissant cependant le choix des thèmes au comité de pilotage, composé en partie d'habitants)

- un cadre institutionnel imposé pour l'organisation de la semaine, avec la mise en place d'un comité de pilotage correspondant aux futures tables de quartiers, impliquant la participation des associations du quartier et pas seulement des APU pour construire une cohérence avec les mesures de la Loi LAMY¹⁸², et avec l'idée d'une cohérence entre le projet Villeneuve grenoblois et le projet échirollois, dans le cadre du pôle Grenoble sud à l'échelle métropolitaine.

- de refuser l'animation et l'organisation de la semaine par les APU en la confiant aux services et à un prestataire extérieur plus neutre, et de replacer les APU en tant que l'un des acteurs du quartier. La Métro précise dans le document de travail consacré à la semaine de la co-construction : *« L'association Planning (animant les APU) qui avait sans doute une ambition d'animation globale de la démarche, n'a pas aujourd'hui la légitimité sur le territoire pour le faire. En effet, certains habitants, leaders associatifs, très critiques sur les APU, refuseront de participer à un processus dont Planning serait l'animateur. De plus, ils développent une approche très urbaine du projet. Par contre, les APU restent un acteur important en termes d'initiative citoyenne et auront une part à prendre dans ce processus (...) L'association Planning, si elle le souhaite, pourra s'impliquer dans l'organisation d'ateliers sur des thématiques sur lesquels ils pensent pouvoir apporter une plus-value et une expertise. Il est important que les APU aient une place significative dans le processus sans avoir non*

¹⁸² « Pilotage : « Le comité de pilotage de cette première démarche doit permettre de préfigurer le futur conseil citoyen politique de la ville. Il devra donc comprendre des acteurs locaux clés (associations du territoire dont les APU) et des habitants non impliqués dans ces associations (issus du cycle de concertation du premier semestre 2014). Seraient aussi présents deux élus grenoblois référents ainsi que des représentants des services Ville et Métro. Ce comité de pilotage sera animé par la Métro. Il aura pour mission de définir les thématiques des ateliers de la semaine de co-construction. » »

Cf. Document de travail interne - Grenoble Alpes Métropole - « Processus de co-construction PNRU 2 Villeneuve de Grenoble ».

plus « toute la place »»¹⁸³.

La semaine de la co-construction s'est déroulée en avril 2015. Les élus ont fait le choix, pour certains, d'assister à des ateliers et débats, mais sans intervenir de manière importante. Estimant que ce temps appartenait avant tout aux habitants, ils ne voulaient pas prendre trop de place dans le dispositif en tant qu'élus.¹⁸⁴

La Métro présente par ailleurs la démarche globale de co-construction proposée par les services, en trois temps :

« - Étape 1 : Le temps de la construction par les habitants d'un cahier d'objectifs (de janvier à juin 2015)

- Étape 2 : Le temps du dialogue entre les habitants, les élus et l'équipe pluridisciplinaire (de septembre 2015 à juin 2016) dans l'objectif de produire un objet négocié et porté par les institutions et les citoyens. Cette étape pourrait être clôturée par un grand débat public juste avant le dépôt du dossier.

- Étape 3 : Le temps du suivi de la mise en œuvre du projet de renouvellement urbain (de décembre 2016 à décembre 2025). »¹⁸⁵

Le projet de participation des habitants est donc pour l'instant envisagé, mais volontairement peu structuré et peu détaillé sur les temps à venir après l'été 2015, car les tables de quartiers doivent se mettre en place et une équipe pluridisciplinaire chargée de l'organisation de la co-construction va arriver : la « mission Villeneuve ».

¹⁸³ Cf. Document de travail interne - Grenoble Alpes Métropole - « *Processus de co-construction PNRU 2 Villeneuve de Grenoble* ».

¹⁸⁴ « *Cette semaine a aussi été construite, elle a été préparée avec les habitants, etc, pour pouvoir déterminer la façon dont ça allait se dérouler. Et là, dès le départ, il était prévu que les élus passeraient mais ne participeraient pas aux ateliers parce que c'était la semaine des habitants. Ce n'était pas une semaine des élus* ». Entretien avec une élue de la municipalité actuelle.

¹⁸⁵ Cf. Document de travail interne - Grenoble Alpes Métropole - « *Processus de co-construction PNRU 2 Villeneuve de Grenoble* ».

II. Une évolution de la commande politique qui induit une évolution dans la conception de la participation.

Des points centraux nous semblent essentiels à analyser dans l'évolution du dispositif de participation entre le PNRU et le NPNRU.

Nous avons repéré un changement d'éléments de langage dans les documents officiels comme dans les propos des acteurs en entretiens.

Nous pouvons tout d'abord nous questionner sur la signification de l'évolution sémantique, sur le passage (repéré dans l'enquête) de la notion de concertation à celle de co-construction, en terme technique et en terme politique : changement d'éléments de langages dans les documents officiels comme dans les propos des acteurs en entretiens.

Nous pouvons par ailleurs analyser la question de l'évolution constatée de la politisation des débats entre l'ANRU 1 et l'ANRU 2.

1. De la concertation à la co-construction.

La plupart des acteurs expliquent que la participation relève de la co-construction pour le dispositif NPNRU alors qu'il s'agissait de concertation pour le PNRU.

Par exemple : « *Il y a eu un vrai changement, on ne parle plus de concertation maintenant. Il y a eu de gros débats sur la question de la co-décision, entre les élus, avec les techniciens aussi, et puis finalement, ça a été tranché, et c'est très clair maintenant : co-construction oui, co-décision, non* »¹⁸⁶, « *il y a eu un changement dans la commande politique : on n'est plus dans une concertation, mais dans un processus de co-construction* »¹⁸⁷, « *avec la nouvelle municipalité, ce qu'on a obtenu, c'est d'avoir comme objectif la co-construction, même si c'est compliqué et qu'on n'y arrive pas toujours* »¹⁸⁸

Parmi les acteurs, beaucoup présentent cette évolution comme un changement réel, modifiant la conception du dispositif de participation.

¹⁸⁶ Entretien avec une chargée de participation de la ville.

¹⁸⁷ Entretien avec un professionnel CCAS.

¹⁸⁸ Entretien avec un habitant impliqué dans les APU.

Cela rejoint l'idée selon laquelle « *la co-construction suppose des modes d'engagement des acteurs sensiblement plus forts que ceux qui sont associés à la concertation ou à la consultation* »¹⁸⁹, en estimant que « *le terme de co-construction apparaît comme appartenant de plein droit à l'univers de la participation, son émergence récente signant en quelque sorte la progression de l'idéal participatif. Il ouvre vers l'idée d'un débouché concret qui matérialise en quelque sorte les efforts conjoints des acteurs impliqués, et ce faisant, il spécifie le contenu de cette participation.* »¹⁹⁰

Pourtant, d'autres acteurs relèvent cette évolution des termes sans lui accorder un sens particulier. Par exemple, le technicien responsable du projet de renouvellement urbain à la Métro explique en début d'entretien : « *Il y a un positionnement assumé par la nouvelle municipalité de proscrire le terme de concertation et d'aller vers un processus de co-construction de projet, avec tout ce que ça signifie derrière un terme valise comme celui-ci. Chacun met un petit peu ce qu'il veut dedans, ce qu'il comprend, ce qu'il y projette* », avant de lui-même utiliser le terme de concertation pour évoquer le dispositif participatif du NPNRU tout au long de l'entretien.

Cela rejoint d'autres définitions de ces deux termes, qui n'impliquent pas d'opposition entre eux, la co-construction étant considérée comme l'une des formes que peut prendre la concertation, entendue comme « *un processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble, qui repose sur un dialogue coopératif entre plusieurs parties prenantes et vise à construire de nouvelles coordinations autour d'un ou plusieurs objets problématiques* »¹⁹¹, n'impliquant pas en lui-même un niveau ou une forme spécifique de participation.

Nous pouvons noter le lien entre ce changement de vocabulaire autour du processus de participation et le rapport BACQUÉ-MECHMACHE qui a eu un retentissement fort et mettait en avant les logiques de co-construction en utilisant ce terme.

Une professionnelle ville explique d'ailleurs qu'il y avait déjà eu un changement dans l'approche de la concertation pour le NPNRU par les élus de l'ancienne municipalité sur les

¹⁸⁹ DICOPART. « *Co-construction* » [en ligne]. AKRICH, Madelaine. In CASILLO avec BARBIER, BLONDIAUX, CHATEAURAYNAUD, FOURNIAU, LEFEBVRE, NEVEU et SALLES (sous la dir.). *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013. Disponible sur <<http://www.dicopart.fr/es/dico/co-construction>>. [Consulté le 05 juillet 2015].

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ DICOPART. « *Concertation (démarche de)* » [en ligne]. BEURET, Jean-Eudes. In CASILLO avec BARBIER, BLONDIAUX, CHATEAURAYNAUD, FOURNIAU, LEFEBVRE, NEVEU et SALLES (sous la dir.). *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013. Disponible sur <<http://www.dicopart.fr/es/dico/co-construction>>. [Consulté le 05 juillet 2015].

six premiers mois de concertation avant les élections, en lien avec ce rapport : « *il y a aussi eu le rapport BACQUÉ-MECHMACHE et nos élus ont senti qu'un changement de pratique allait être attendu du côté de l'ANRU 2. Ils ont compris qu'ils ne pourraient pas juste faire des réunions publiques de temps en temps (même si des efforts avaient été faits déjà auparavant) mais qu'ils allaient devoir faire le projet autrement et envisager les choses autrement* ».

Par ailleurs, en reprenant les caractéristiques des dispositifs participatifs envisagés, nous constatons que les niveaux d'implication des habitants envisagés dans les deux types de processus participatifs ne correspondent techniquement pas exactement au même stade, même s'il sont proches, si l'on se réfère à l'« *échelle d'ARNSTEIN* »¹⁹² (référence classique en matière d'analyse et d'évaluation de la participation, qui permet de situer une démarche en fonction de différents niveaux d'implication).

Nous pouvons en effet considérer que la participation dans le cadre du PNRU correspond au niveau de la « *coopération symbolique* », inférieur au niveau de la participation réelle, entre les stades de « *consultation* », sans « *assurance que les attentes et suggestions des personnes consultées seront prises en compte* », et de « *réassurance* » « *consistant à autoriser ou même inviter des citoyens à donner des conseils et à faire des propositions mais en laissant ceux qui ont le pouvoir seuls juges de la faisabilité ou de la légitimité des conseils en question* ».

Dans le cadre du NPNRU, on se situe entre le stade de la « *coopération symbolique – réassurance* », et le stade de « *participation* » à proprement parler au premier niveau, qui « *consiste en la formation d'un partenariat, ce qui revient à une redistribution du pouvoir par une formule de négociation entre les citoyens et ceux qui le détiennent. Ces partenariats se concrétisent dans la formation de comités associant ces parties, qui deviennent responsables des décisions et de la planification des opérations* », si l'on considère le souhait de mise en place des futures tables de quartier, et leur participation à la gouvernance du projet.¹⁹³

¹⁹² ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, n° 35, p.216-224.

¹⁹³ Analyse réalisée à partir du croisement des caractéristiques des dispositifs de notre terrain d'enquête avec la présentation de l'Echelle d'ARSTEIN In DONZELOT, Jacques. EPSTEIN Renaud. Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine. *Esprit*, 2006, n° 326, p. 5-34.

Notons cependant que l'utilisation de cette échelle est controversée du fait du manque de définition politique de son contenu. « *En France, les acteurs de la participation se reposent parfois sur une échelle issue de la sociologie des organisations anglo-saxonne des années soixante et qui distingue quatre échelons de la participation selon le degré d'implication des habitants : l'information, la consultation, la concertation et la co-décision. Mais cette échelle n'est pas des plus stables conceptuellement. Les catégories en sont floues et ne possèdent aucune valeur juridique ou normative. Cette échelle n'a pas fait non plus l'objet d'un travail de*

Mais au-delà de la question technique, c'est surtout une évolution de la posture des élus, caractérisée par « *plus d'ouverture à la participation* »¹⁹⁴, une volonté de « *laisser une place aux citoyens dans les projets et les décisions* »¹⁹⁵ qui est mise en avant.

« Nous avons un contexte politique vraiment ouvert sur le NPNRU, ce qui n'était pas forcément le cas de la majorité précédente, qui avait des idées pas sur tout, mais assez précises sur le point d'arrivée. Où nous les professionnels, on se retrouvait avec des injonctions paradoxales de concerter avec des points d'arrivée fléchées. Ici, les choses sont très ouvertes, et je sens une équipe municipale d'accord pour de vrai, volontaire pour de vrai sur la co-construction, d'avancer « avec » sans avoir d'idées trop précises. On a une fenêtre politique exceptionnelle, ce n'est pas un jugement sur l'équipe, c'est qu'on a une conjoncture qui fait que, en tant que professionnel, je suis confortable pour faire de la concertation », dit un technicien Ville/CCAS.

Cela a une influence sur les pratiques des professionnels et leurs missions.

Un agent de développement local CCAS explique ainsi : « *Avant, on était beaucoup dans un rôle d'amener les habitants à participer à des réunions descendantes définies par les politiques pour présenter leur projet et avoir des retours. (...) Auparavant, on nous disait : « il va y avoir une rencontre du projet, agents de développement local, ramenez du public ». Là, dans notre feuille de route, on nous attend plutôt sur le projet de territoire. On nous demande (...) d'être en veille, et de saisir les demandes des habitants et les besoins repérés sur le territoire pour construire ensemble (...). C'est intéressant, comme commande politique, parce que là on se situe dans le développement du pouvoir d'agir. Avant, on était plutôt « rabatteurs de public » pour ramener des gens à des réunions, c'était le travers ».*

conceptualisation politique véritable, qui permettrait de dégager clairement les critères d'une bonne concertation ou d'une véritable co-décision, par exemple. »

BLONDIAUX, Loïc. *L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes*. Conférence prononcée à l'Université du Québec à Montréal le jeudi le 11 novembre 2004.

¹⁹⁴ Propos tenus par un habitant des APU lors d'un entretien.

¹⁹⁵ Idée amenée par trois techniciens (un CCAS, un Ville, un Métro), et par trois habitants.

2. L'évolution de la politisation des débats entre l'ANRU 1 et l'ANRU 2.

Nous pouvons nous arrêter sur la question de la co-construction des débats et des objets et thématiques de la participation, qui ressort fortement des résultats d'enquête concernant l'évolution du processus participatif.

Un changement majeur noté par les acteurs est le fait que la posture de la nouvelle municipalité dans le cadre de la logique de conception du dispositif participatif permet la co-construction avec les habitants du cadre de la démarche de participation et du choix des thématiques discutées alors que précédemment, le cadre était préétabli, et certains thèmes n'étaient volontairement pas abordés dans le cadre de la concertation sur décision des élus.¹⁹⁶

Nous repérons l'idée d'une démunicipalisation du processus, avec un projet politique initial absent qui se retrouve dans la manière d'aborder le projet NPNRU par rapport au projet PNRU. Le dispositif participatif de l'ANRU 1 proposait plutôt un débat centré sur une logique de validation ou d'amendement par les habitants d'un projet au canevas élaboré par les élus en amont, ou des concertations portant sur des micro-projets au sein du projet global.

Cela a des conséquences en terme de politisation de la démarche.

Les objets et les thèmes de participation ne portent en effet pas tous les mêmes enjeux politiques, et leur choix peut être défini par le sens politique prêté à la participation.

Nous pouvons ainsi constater le choix d'axer la participation davantage sur des aspects techniques et opérationnels du projet dans le dispositif participatif pendant la période du PNRU et de faire appel aux « *savoirs d'usage* » des habitants, alors que la participation dans le cadre du NPNRU porte également sur les enjeux globaux du projet avec une ouverture et une discussion avec les habitants sur le choix des thèmes, faisant davantage appel à l'« *expertise citoyenne* »¹⁹⁷.

Or plusieurs professionnels et un habitant expriment le fait que ce type de participation, qui induit une politisation plus forte des échanges, peut correspondre au souhait de développer le

¹⁹⁶ « La grande différence, c'est que les thématiques apportées lors de la semaine de la co-construction ont été décidées avec les habitants, c'est eux qui ont décidé de ce qui était concerté. C'est là le décalage entre la version 2014 et celle de 2015 » (un technicien professionnel de la participation CCAS).

« Le changement c'est pas tant le résultat, parce qu'on est au début, on n'en est pas encore à pouvoir voir ce que ça donne, mais c'est déjà différent parce qu'on peut faire plus de propositions sur comment faire la participation, pourquoi et sur quoi on débat. Par exemple, avec les APU, on a proposé un atelier sur la culture dans le cadre de la semaine de la concertation, parce que ça nous paraissait super important sur le quartier de l'évoquer. On veut parler de projet urbain global » (un habitant des APU en entretien).

¹⁹⁷ SINTOMER, Yves. Du savoir d'usage au métier de citoyen ? *Raisons politiques*, 2008, n° 31, p. 115-133.

pouvoir d'agir des habitants et le fait qu'ils puissent peser dans le choix d'un projet, mais il peut également éloigner certains profils d'habitants.

Il y a une divergence dans les avis de différents habitants sur cette question : certains estiment que la participation dans le cadre de l'ANRU 1 permettait de mieux comprendre les projets, et d'agir sur des éléments très concrets, avec des résultats visibles et tangibles, alors que la participation dans l'ANRU 2 se situe beaucoup au niveau du débat d'idée, très politisé, et qu'il n'y a pas d'effet réel sur le choix du projet.

*« Moi, j'ai bien aimé travaillé avec un architecte sur le dossier de la rue de La Bruyère dans le premier projet (l'ANRU 1), ça m'a permis de voir sa démarche. Il nous a expliqué comment, urbanistiquement, faire cohabiter les piétons et les voitures, en induisant une réduction de la vitesse, en faisant comprendre aux automobilistes que la priorité restait aux piétons, que les automobiles étaient acceptées si elles roulaient lentement, (...) les APU disent que c'est aux habitants de décider. Moi, j'aime bien aussi l'avis du technicien, l'idée de réfléchir avec lui. Le technicien qui donne des éléments d'expertise et l'habitant qui apporte son expérience du quotidien sur le terrain. Mais la mairie d'avant savait faire de la participation, c'était pas juste « on discute » : on faisait vraiment le projet dans les détails ».*¹⁹⁸

Une élue de l'ancienne municipalité explique également : *« Nous, dans notre dernier mandat, on avait essayé de réduire l'ambition, finalement. (...) Par exemple, sur les travaux de rénovation dans le quartier, on organisait des Tours de Quartiers, tous les deux mois. (...) On mettait des affiches en bas des montées (...) à Vigny-Musset ou Village Olympique on a eu jusqu'à quarante personnes et, pour le coup, des gens qui ne venaient pas aux réunions, mais qui faisaient le tour du quartier avec nous et disaient : « Ça ce serait bien de le changer, là il faudrait un petit aménagement, ces plantes sont insupportables parce qu'elles puent.... » C'était des choses de l'ordre du quotidien et les gens étaient hyper investis. Après, on recensait toutes les demandes, les services chiffraient, on avait le budget et on décidait ensemble de ce qu'on faisait. Ça, ça marchait super bien. Et ça, en fait, les APU et compagnie, ils en avaient juste rien à faire parce que pour eux il n'y avait pas d'enjeu ».*

D'autres expriment le fait que la participation institutionnelle du PNRU était un simulacre de participation ne permettant aucune réelle prise de pouvoir par les habitants, concertés sur des

¹⁹⁸ Entretien avec un habitant impliqué dans le dispositif participatif hors APU, président de l'Union de quartier.

objets à faible enjeu sans dimension politique. Par exemple, « *La démocratie participative si c'est du PowerPoint et du coup je t'explique que les abris bus il faudra les mettre là plutôt que là, c'est pas ça la question... la question c'est « qu'est-ce qu'on fait comme projet pour le quartier ? » point* ». ¹⁹⁹

Les professionnels posent également le débat sur le type de dispositif participatif et les habitants que cela mobilise, estimant pour certains qu'il y a vraiment deux types d'attente différents, comme le synthétise le chef de projet NPNRU de la Métro : « *selon les habitants on a en face de nous plus ou moins des militants, plus ou moins des structures représentatives, plus ou moins impliqués, plus ou moins éloignés de la chose publique. Et ben, ils n'ont pas tous les mêmes attentes et il y en a qui s'attendent à ce qu'on soit effectivement dans le processus plus de regarder au pied de l'immeuble, quelle va être la forme du trottoir par exemple parce qu'ils se demandent si le déambulateur de leur maman va passer ou s'ils pourront passer avec la poussette, c'est un des degrés d'expertise et de complexité. Bon. Et puis il y en a d'autres qui sont plutôt sur des logiques de démocratie participative en disant "là on tend la perche pour que le peuple puisse participer à la chose publique" donc il y a un enjeu de pouvoir clair* ». ²⁰⁰

Cela rejoint le débat concernant la forme et les objectifs de la participation des habitants que nous avons présenté en première partie de ce travail : nous retrouvons en effet une opposition entre une approche radicale de la démocratie participative, axée sur l'empowerment des citoyens, et une conception de la participation comme un outil d'amélioration de l'action publique, par une meilleure prise en compte des savoirs d'usages et davantage de communication entre administration, élus et habitants.

Nous pouvons constater que le choix de l'objet, mais aussi des acteurs intervenant, a une influence sur le public mobilisé. La politisation favorise plus d'ouverture dans le débat et peut permettre d'aborder la question du pouvoir, mais elle peut induire un phénomène de fuite ou d'insatisfaction de certains habitants.

Des habitants interrogés ne participant pas au projet ANRU peuvent ainsi exprimer le fait, pour l'un, que les débats dans ce type de démarche « *c'est le café du commerce de la*

¹⁹⁹ Entretien avec un habitant des APU.

²⁰⁰ Entretien avec le chef de projet renouvellement urbain à la Métro.

politique, avec des gens qui viennent donner leur avis sur tout et rien, et ça ne change rien dans la réalité », pour l'autre, que « *la politique, tout ça, c'est pas (son) truc* ».

La municipalisation du processus participatif avec une intervention forte des services peut être perçue comme une volonté de contrôler le processus participatif et l'expression des habitants, mais dans les faits, dans le cadre du début du dispositif participatif du NPNRU sous la municipalité DESTOT par exemple, elle a aussi pu permettre la participation d'habitants moins habitués à la prise de parole dans l'espace public.

Les professionnels expliquent porter cette préoccupation de l'adaptation de la forme et du fond du dispositif participatif à un public non averti, notamment parfois en opposition avec des habitants initiés.

Un technicien CCAS/Ville nous dit ainsi : « *Les APU portent beaucoup la notion de grande assemblée. Nous, l'équipe professionnelle, on se bat contre ça, parce que les grands formats sont faits pour les grandes gueules, et les petits disparaissent* ».

Cela rejoint l'analyse de L. BEHRER, qui explique que « *l'analyse des politiques publiques a mis en avant la fermeture et la sélectivité des espaces de formulation des politiques publiques* »²⁰¹.

Elle pointe le fait qu'il s'agit de l'action d'une « élite », qui fait référence aux « *organisations et aux personnes qui disposent des ressources nécessaires pour se constituer en acteurs dans les arènes de négociation des politiques publiques* », où il est nécessaire de disposer d'une maîtrise suffisante des règles et des cadres cognitifs qui les régulent pour agir efficacement :

« *En raison de la complexité et de la fragmentation de l'univers des politiques publiques, les coûts d'entrée dans les espaces de formulation des politiques publiques sont élevés. Ainsi, seuls les citoyens organisés et mobilisés (stakeholders) peuvent se constituer et être reconnus en tant qu'acteurs légitimes des politiques publiques* ».²⁰² Les APU peuvent être considérés comme étant un tel acteur.

Le document de travail interne de la Métro portant sur le processus de co-construction du NPNRU précise ainsi le souci de « *Définir des thématiques et des objets de co-construction signifiants pour les habitants, permettant leur mobilisation et leur participation dans un échange qui doit éviter tout sentiment de déqualification ou d'auto-censure face à des*

²⁰¹ BHERER, Laurence. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations*, 2011, n°1, p. 105-133.

²⁰² Ibid.

processus qui seraient perçus comme trop complexes ». ²⁰³

Mais certains habitants et certains professionnels estiment que cela relève d'un souhait de dépolitiser les débats et de contenir la participation dans un cadre et sur des objets maîtrisés par les professionnels et les élus.

La complexité du renouvellement urbain en tant qu'objet de la participation des habitants est également pointée par plusieurs techniciens et une élue interrogés.

Deux d'entre eux estiment que la participation dans le cadre du renouvellement urbain est complexe en soi, du fait de sa technicité, du processus de décision particulier alliant acteurs locaux et nationaux, avec l'ANRU, des contraintes de cadre fort qu'elle implique, et des échéances longues dans lesquelles elle s'inscrit. ²⁰⁴

Le renouvellement urbain constituerait ainsi un « mauvais objet » pour une participation habitante construite dans une logique d'émancipation et d'autonomisation pour certains acteurs interrogés. Pour certains, elle serait plus propice à une intervention sur le modèle du développement communautaire inscrite dans le cadre d'une coopération entre habitants, élus et professionnels autour d'objets définis avec un appui sur les professionnels des structures de quartier, qu'à la mise en place d'une dynamique de community organising sur le modèle de l'empowerment avec des habitants indépendants et autonomes organisés, utilisant des stratégies d'opposition et de négociation et amenant un débat plus politique sur cet objet. ²⁰⁵

Un professionnel associatif interrogé, qui s'appuie sur la méthode de la planification pour organiser la participation d'habitants au projet urbain de la Villeneuve, estime au contraire que la politique de renouvellement urbain, qui articule des enjeux micro-locaux et des enjeux nationaux, a un caractère très politique qui rend indispensable la participation des habitants dans tous les aspects de sa définition et de sa construction.

La question de la politisation des enjeux par rapport à la participation, notamment quand elle peut être initiée par des acteurs institutionnels, peut par ailleurs amener à se questionner quant à la possibilité de la mise en conflit dans le cadre des débats proposés.

²⁰³ Cf. Document de travail interne - Grenoble Alpes Métropole - « *Processus de co-construction PNRU 2 Villeneuve de Grenoble* ».

²⁰⁴ Eléments issus d'un entretien avec une élue de l'ancienne municipalité et un technicien CCAS.

²⁰⁵ Eléments issus d'un entretien avec un professionnel Ville/CCAS et un professionnel CCAS.

Lorsque des professionnels militants facilitent l'organisation de mouvements de citoyens pour demander des changements de politiques publiques, comme c'est le cas pour les APU sur notre terrain, cette question du conflit et du politique surgit également.

Pour L. BLONDIAUX, « *les nouvelles formes de participation peuvent être pensées à la fois comme des instruments de dressage et de libération, comme des technologies visant à canaliser les mécontentements populaires et comme des lieux où une contestation de l'ordre établi peut trouver à s'exprimer et à se renforcer* »²⁰⁶. Il estime par ailleurs que « *la mise en place de mécanismes de démocratie participative ne désarme nullement le conflit ni ne mène forcément à l'alignement des volontés* »²⁰⁷.

Selon B. MANIN, « *il est essentiel que les arguments avancés dans la délibération collective se critiquent les uns les autres. La formulation d'opinions conflictuelles et opposées entre elles me paraît absolument nécessaire aux bienfaits de la délibération* ».²⁰⁸

Pour le philosophe C. LEFORT, « *la démocratie assume la division et reconnaît la fécondité du conflit* ».²⁰⁹

La sociologie des organisations nous éclaire sur le rôle du conflit. C. NEVEU a étudié la participation par cette approche²¹⁰, en mettant en lumière la place des acteurs de la participation (professionnels militants notamment), et le concept d'institutionnalisation, qui est également repris par d'autres auteurs pour évoquer ces phénomènes²¹¹.

« *Quand H. HATZFELD estime que des deux grands « courants » qui auraient irrigué l'émergence de la revendication de participation, en tout cas en France, seul le moins radical aurait trouvé des prolongements dans les formes actuelles de la participation, elle laisse transparaître un ensemble de questions sur lequel nombre d'analystes se sont penchés,*

²⁰⁶ BLONDIAUX, Loïc. *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*. Paris : Coédition La République des idées / Le seuil, 2008. 112 p. (p. 44)

²⁰⁷ Ibid. (p. 83)

²⁰⁸ Entretien avec MANIN, Bernard. Pour une histoire des pratiques délibératives. *Participations*, 2012, n° 3, p. 189-206.

²⁰⁹ LEFORT, Claude. Entretien réalisé par LEGROS, Martin. *Philosophie magazine*, 2009, n°29, In BALAZARD, Hélène. *Agir en démocratie*. Paris : Les éditions de l'atelier, 2015.

²¹⁰ NEVEU, Catherine. Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? *Participations*, 2011, n° 1, p. 186-209.

²¹¹ Par exemple, Cf. BACQUÉ, Marie-Hélène. Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal. *Espaces et sociétés*, 2006, n° 123, p. 69-84.

*notamment celle d'une incompatibilité entre la posture agonistique des mouvements des années 1960 ou 1970, leur projet de transformation radicale de la société, et les pratiques de coopération, d'écoute et de délibération qui sous-tendent la démocratie participative, notamment quand elle est organisée par les pouvoirs en place ».*²¹²

C. NEVEU évoque le fait que des militants issus des mouvements sociaux favorables à la participation ont pu intégrer des dispositifs de participation ou de gestion urbaine partenariale. Elle montre qu'il y a de nombreux exemples de transfert des luttes urbaines vers divers dispositifs participatifs institués. Et en même temps que ce mouvement d'intégration institutionnelle, on note soit une défection des associations et des groupes les plus radicaux, soit un processus de dépolitisation progressive des pratiques ainsi engagées.

C. NEVEU fait référence à l'idée selon laquelle, « *pour la plupart des mouvements sociaux, la reconnaissance et l'intégration signifient la routinisation et la perte de combativité, la difficulté à définir de nouveaux objectifs, la démobilisation, voire la clientélisation* ». ²¹³

Elle montre également que cette « *insertion institutionnelle* » des militants de la participation se produit « *dans un contexte caractérisé par l'arrivée au pouvoir, tant fédéral que local, de partis ou groupements politiques issus des mouvements sociaux et partageant avec eux une même conception des enjeux et objectifs de la participation* ».

« *Le « pari » fait, d'une possible coopération entre acteurs institutionnels et militants, repose alors sur le partage d'un certain nombre de catégories de pensée et de cadres d'action. Dans les contextes européens, c'est loin d'être le cas : les propositions de « participation » ne s'inscrivent pas dans un processus direct d'accession au pouvoir de groupes partageant avec un mouvement social une conception de celle-ci, mais majoritairement dans des formes d'adaptation et de modernisation de l'action publique, voire de relégitimation des élus et de la démocratie représentative* ». ²¹⁴

²¹² HATZFELD, Hélène. De l'autogestion à la démocratie participative In NEVEU, Catherine. Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? *Participations*, 2011, n° 1, p. 186-209.

²¹³ TARROW, Sidney. Power in movement : Social movements, 1994 In NEVEU, Catherine. Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? *Participations*, 2011, n° 1, p. 186-209.

²¹⁴ NEVEU, Catherine. Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? *Participations*, 2011, n° 1, p. 186-209.

Pour C. NEVEU, les risques d'instrumentalisation ou de cooptation des individus ou des associations sont non négligeables, de même que l'écueil que constitue potentiellement la marginalisation de la société civile au profit exclusif des « citoyens ordinaires » vierges de tout engagement politique : *« il est indéniable que dans un certain nombre de situations, la mise en place de dispositifs de participation, si elle s'inscrit dans un mouvement général de transformation des politiques publiques aux sources et objectifs variés, peut aussi être un moyen de disqualifier certains mouvements sociaux, de les exclure du champ politique légitime »*.²¹⁵

L'analyse des discours sur le dispositif participatif et la place des Ateliers Populaires d'Urbanisme notamment peut s'inscrire dans ce cadre de référence théorique.

Le dispositif a donc évolué de l'ANRU 1 à l'ANRU 2, sous l'influence d'une commande politique différente (et probablement également d'une évolution de la dynamique de la participation dans la politique de la ville, sous l'influence notamment du rapport BACQUÉ-MECHMACHE), avec comme changement majeur une évolution sémantique, de la concertation à la co-construction, que l'on peut analyser comme étant porteuse d'une vision politique différente de la place de la participation dans la construction des politiques publiques. Ce changement implique la possibilité d'une politisation plus importante des débats, d'une co-construction du cadre de la participation et une posture plus en retrait des élus (moins présents dans la démarche et dans la construction du projet).

Mais par qui l'espace laissé par l'absence de définition préalable d'un projet politique et la demande d'une construction moins institutionnelle est-il occupé ? Comment les acteurs se positionnent-ils face à ces changements ?

²¹⁵ Ibid.

III. Des jeux d'acteurs complexes influant sur l'évolution de la démarche

1. La question des habitants absents, et de la représentativité des habitants participant

La difficulté de mobiliser des habitants est réelle que ce soit dans le cadre du dispositif participatif du PNRU ou du NPNRU :

- dans l'absolu : le niveau de participation des habitants au dispositif institutionnel comme aux APU est très faible par rapport à la population du quartier selon l'ensemble des acteurs, comme dans l'ensemble des démarches de participation. Une élue de l'ancienne municipalité estime ainsi : « *On nous a beaucoup donné des leçons sur la démocratie participative et sur toutes ces instances-là, mais, aujourd'hui, (...) personne n'a fait bien mieux, parce qu'en fait, c'est très compliqué. Avec la nouvelle municipalité, c'est juste les réseaux qui changent, mais ça ne change pas le fond du problème. Avant, c'était des habitants plutôt dans nos réseaux, qui participaient. Maintenant, c'est plutôt dans les leurs, mais il n'y a pas de changement fondamental sur le type ou le nombre de personnes qui participent* ».

Au-delà de la forme et du contenu de la participation, c'est donc le fait même de participer qui peut être questionné au vu de la faiblesse de la mobilisation des habitants.

- en terme de représentativité de la population du quartier : il y a une minorité visible d'hommes plutôt « *retraités, blancs, propriétaires, militants* »²¹⁶ qui prend beaucoup de place dans le quartier. Un professionnel Ville/CCAS pointe le fait que cette appropriation « en creux » des espaces participatifs par ces habitants très impliqués, alors que d'autres sont absents, représente un point de faiblesse des dispositifs participatifs sur le quartier autant que de l'action de Planning. Planning avait l'ambition d'élargir le nombre et le type d'habitants

²¹⁶ Ces quatre caractéristiques des habitants les plus fortement représentés dans les instances participatives institutionnelles et dans les APU ont été citées dans sept entretiens (quatre entretiens avec des professionnels, trois entretiens avec des habitants). Par exemple, un technicien Ville/CCAS : « *On a sur le territoire une minorité très spécifique qui sont les retraités blancs du socio culturel, militants de longue date. C'est tout à leur honneur de rester habitants et mobilisés. Ce sont des gens qui ont pas mal de réseaux, qui savent faire avancer leurs questions leurs problématiques, savent se faire entendre, qui ont une bonne capacité d'organisation, de mobilisation, etc. et qui, en creux, prennent de la place, et n'en laissent pas aux autres, mais en creux (ce n'est pas une volonté active de ne pas en laisser aux autres)* ».

participant dans une dynamique d'empowerment et en utilisant les méthodes de la planification et du community organising et n'a pas réussi à le faire²¹⁷. Cela crée des tensions sur le quartier, selon plusieurs habitants et professionnels. L'un d'eux, professionnel Ville/CCAS l'exprime ainsi : « *Les APU ont contribué à renforcer les rapports de pouvoir sur le quartier. Les points d'appuis que Planning a pu trouver, sont des gens très mobilisés, qui l'étaient déjà, et du coup, des gens qui parfois peuvent être clivants. Parce que sur le territoire, il y a des tensions fortes qui existent : symboliquement, qui représente le quartier ? qui est écouté... ? (...) La conséquence est (...) un ressenti réel, (...) exprimé par les habitants : qui sont ces gens qui prennent la parole? On ne les connaît pas, alors qu'on ne voit qu'eux, mais quelle est leur légitimité, qui sont-ils ? (...) Il y a des frustrations, le ressentiment d'être évincé par cette minorité-là. Je le dis comme ça : c'est comme si le conseil municipal était composé de commerçants vietnamiens, tous élus, qui font des choses très bien, mais il y a un moment où ça peut poser une question de représentation et du coup de légitimité. Par contre, ceux qui sont dans la frustration et réclameraient un droit à prendre la parole, ne veulent pas forcément fréquenter les lieux institutionnels ».*

Cette question de la représentativité est intéressante car nous avons pu constater dans notre enquête qu'elle était amenée à la fois pour légitimer la pertinence de la mise en place de la participation (« *C'est en ayant tous les avis des différents types d'habitants qu'on pourra améliorer le projet* »²¹⁸) et à la fois pour délégitimer la pertinence de certains avis des APU notamment, considérés comme non représentatifs de la population du quartier (« *C'est intéressant le travail qu'ils font, bien sûr, mais ils ne sont pas toute la Villeneuve, il sont plutôt catégorie socioprofessionnelle supérieure* »²¹⁹).

Certains enquêtés²²⁰, professionnels ou habitants, reprochent aux APU de parler pour LES habitants alors qu'ils ne sont que DES habitants.

Un professionnel des APU explique : « *L'argument massue (...) c'est de dire : « Vous, finalement, vous n'êtes qu'une partie des gens, et, du coup, pourquoi ce serait plus à partir de vous qu'à partir d'autres ? » (...) On vise le pouvoir d'agir, mais quand les gens agissent, ce*

²¹⁷ En entretien, le professionnel et des habitants de Planning l'évoquent eux-mêmes comme un point faible de leur action, et plusieurs techniciens également.

²¹⁸ Cf. entretien avec un technicien ville/CCAS, idée présente aussi dans trois autres entretiens.

²¹⁹ Entretien avec une élue de la municipalité actuelle.

²²⁰ Cinq personnes : deux habitants, un professionnel Métro, deux professionnels ville/CCAS.

n'est jamais les bons. On n'arrivera jamais à ce que tout le monde agisse. Ça, pour moi, ça fait partie des contradictions fondamentales ».

Pour l'élue de la municipalité DESTOT interrogée dans l'enquête, le fait de ne pas retrouver la diversité des habitants du quartier dans la mise en œuvre de la participation, et de n'avoir à faire qu'à un petit nombre d'habitants dans les espaces participatifs, remet en question la pertinence même du principe de la participation. Elle explique : « *Nous, en tant qu'élus, on a reçu un mandat électif de gens qui sont allés voter et qui nous ont fait confiance, mais qui n'ont pas forcément donné leur pouvoir et leur mandat à des habitants « lambda » qui participent à des réunions, alors qu'eux ne peuvent pas ou ne veulent pas y participer. (...) J'en reviens un peu de cette concertation. Je trouve que c'est un vrai enjeu pour notre société, mais, aujourd'hui, on n'a pas trouvé de modèle qui permette d'avoir une réelle démocratie participative, une réelle participation des habitants, pour un résultat efficace ».*

Plusieurs enquêtés estiment également que l'absence de représentativité des habitants participant par rapport à la typologie du quartier pose problème, car ce sont des intérêts spécifiques qui peuvent être mis en avant (Par exemple, entre les propriétaires occupants du quartier des Géants et les locataires en logement social du quartier de l'Arlequin, des intérêts qui ne convergent pas forcément peuvent exister quant au renouvellement urbain : intérêt pour la revalorisation d'un patrimoine immobilier, prise en charge importante de la rénovation de l'ensemble du bâti par le programme ANRU évoqué par certains propriétaires, intérêt pour un travail davantage sur l'adaptation aux usages et le bâti le plus dégradé)²²¹. Au-delà de la question des intérêts objectifs liés aux situations différentes des habitants, ce sont des positions très différentes vis-à-vis du quartier qui existent²²², et qui éclairent d'une manière particulière la question de la représentativité des habitants participant.

²²¹ Eléments issus d'un entretien avec un habitant des APU et un habitant hors APU, convergeant avec des entretiens avec l'ancienne élue de secteur, un technicien Métro, et un technicien Ville/CCAS.

²²² Cf. perception du renouvellement urbain par différents types d'habitants du quartier de la Villeneuve et sa dimension symbolique en première partie.

2. Des débats autour de la présence et de l'absence des élus dans les dispositifs participatifs et dans le projet

Les élus ont fait le choix d'être peu présents dans les débats lors de la semaine de la co-construction afin de « *laisser la place aux habitants, pour qu'ils puissent échanger entre eux, construire le projet* ». ²²³

Cela fait écho au programme de campagne de la nouvelle municipalité, qui précisait le souhait de ne pas avoir de constat et de projet pré-établi pour le quartier.

Nous avons pu constater des réactions diverses à cette absence : trois habitants et un professionnel associatif interrogés estiment qu'en l'absence des élus, on ne peut pas parler de co-construction, puisque pour eux cela impliquerait un travail et des débats entre citoyens et élus, en présence.

« *Du fait qu'on ait une Mairie qui est portée sur l'ouverture des décisions sur un certain nombre de sujets, etc., je pense que déjà il devrait y avoir un lien direct entre habitants et élus. Par exemple il y a un truc qui m'a vachement posé problème, c'est la présence des techniciens sur les décisions et sur la rédaction, alors que pour moi c'était un engagement politique dont il y avait besoin en fait. Et du coup je trouve que, dans cette affaire-là, les élus ne sont pas assez présents dans la négociation avec des groupes d'habitants qui s'organisent et qui demandent quelque chose* ». ²²⁴

Un portage politique moins fort de la thématique de la rénovation urbaine est par ailleurs constaté par les techniciens qui l'expriment presque tous dans l'enquête, ainsi que par deux habitants. « *On a des élus qui, jusqu'à présent je trouve, n'ont pas d'axe très fort pour le projet, (...) On avait une ancienne équipe qui était là depuis quasiment 20 ans et qui avait eu, elle, le temps de réfléchir à tout ça* ». ²²⁵

Nous pouvons constater dans les propos tenus par certains habitants, notamment très impliqués dans les APU, une difficulté à définir le rôle supposé des élus. Des reproches forts faits à la municipalité DESTOT d'un verrouillage trop important de la construction des projets et des choix politiques par les élus (« *c'était insupportable : ils arrivaient avec les*

²²³ Entretien avec une élue de la nouvelle municipalité.

²²⁴ Entretien avec une habitante.

²²⁵ Entretien avec une professionnelle Ville.

projets déjà décidés, sans dire qu'ils étaient décidés, en estimant qu'ils étaient légitimes juste parce que... parce qu'ils étaient élus »²²⁶). La municipalité actuelle subit aussi la critique de sa posture à l'opposé et de ses conséquences (« *mais bon, le problème c'est que d'un côté les élus sont ouverts, et d'un autre, moi, personnellement, en fait je suis un peu entre les deux. D'un côté j'ai envie qu'ils soient ouverts et d'un autre, en fait, je vois des enjeux justement qui dépassent ceux de la Mairie, sur la rénovation urbaine, qui sont ceux des bailleurs sociaux, etc., et qu'ils ne prennent pas le pouvoir là-dessus. Parce qu'ils sont dans leur logique d'ouvrir aux habitants, mais en fait, après, ils ont des rôles aussi, de s'immiscer dans les décisions des bailleurs sociaux, de tout un tas d'acteurs, de tout un tas de structures, et là moi j'ai l'impression qu'ils ne sont pas là.(...) Donc, oui il faut laisser de la place aux habitants, mais il faut aussi se rendre compte qu'une Mairie elle a des postes à occuper, la présidence de tout un tas de structures, et que, si elle n'est pas présente là, en fait elle peut bien ouvrir la participation des habitants, mais ça n'aura pas de pouvoir »²²⁷*), ou encore, une autre habitante remet en cause le rôle de décideur des élus (« *en septembre on devrait aller un peu plus vers le concret peut-être, d'après ce que j'ai compris. Après que les élus aient eux-mêmes plus ou moins présélectionné ce qu'ils souhaiteraient voir arriver. Donc, c'est ça qui perturbe, vous voyez. C'est qu'à un moment donné, ils interviennent quand même, hein. C'est pas du « totalement indépendant ». Quelque part, il y a quand même la municipalité qui est là, donc voilà. Ils disent que c'est de la démocratie participative, il n'empêche qu'à un moment ils interviennent aussi. Il faut pas rêver. De toute façon, c'est eux qui vont voter le budget, c'est clair. Ou alors ils le disent clairement "Ce budget-là, c'est vous qui en êtes maîtres et nous, nous voterons ce que vous aurez décidé", ce qui n'a pas été dit comme ça, ce qui n'est pas tout à fait la même chose »²²⁸*).

Il semble difficile de recomposer une nouvelle manière d'envisager le rôle de l' élu, y compris pour les habitants demandant plus de pouvoir d'agir, notamment concernant la garantie d'un portage politique conforme à l'intérêt général, et défendant des intérêts collectifs.

Un technicien, évoquant à un moment le premier atelier de la semaine de la co-construction, sur le thème de la gouvernance, explique qu'« *une diversité très très forte, est sortie de l'atelier, entre des habitants qui revendiquent (...) que les habitants soient présents partout, co-décident de tout, voire décident de tout, et puis d'autres qui disent "non, non, on a des*

²²⁶ Entretien avec un habitant des APU.

²²⁷ Entretien avec une habitante des APU.

²²⁸ Entretien avec une habitante des APU.

élus, on les a élus pour ça on va pas s'emmerder, c'est à eux de prendre leurs responsabilités sinon il fallait pas qu'ils se présentent". Avec des discours aussi tranchés que ça. Donc on voit bien que, selon les objets, il y a des attentes différentes et je pense, parce qu'on ne parle pas tout à fait de la même chose, parce qu'il y en a qui pensent gouvernance, il y en a qui parlent de co-construction, il y en a qui réfléchissent à certaines échelles, il y en a qui ont une expertise et d'autres moins... ».

Certains habitants reprochent par ailleurs fortement aux élus de ne pas s'imposer face aux services pour garantir la prise en compte de la participation des habitants et assurer le développement du pouvoir d'agir dans la réalité, au-delà de la posture politique et du discours²²⁹.

La place des services municipaux et métropolitains dans le processus participatif est ainsi questionnée.

3. Des controverses quant à la place importante prise par les techniciens dans le dispositif

Les techniciens urbanistes et architectes n'ont pas encore été choisis pour l'opération du NPNRU à proprement parler : la participation a en effet été organisée volontairement en amont du choix d'une équipe pour construire le projet de renouvellement urbain. Le but est que ce soit l'équipe d'architectes et d'urbanistes qui « *prenne le train en marche* »²³⁰ de la co-construction du projet, déjà élaboré par les habitants et les élus avec l'aide des techniciens des collectivités. L'équipe choisie devra proposer des modalités de participation des habitants pour permettre une co-construction au long cours. Le dispositif de participation autour du NPNRU n'est donc pas actuellement animé par une équipe extérieure, mais par les services de la ville, du CCAS et de la Métro. Suite à l'arrivée de la nouvelle municipalité, les techniciens ville, CCAS et Métro concernés par le renouvellement urbain sur le quartier et par l'organisation de la participation ont très peu changé. Les nouveaux élus arrivant avec peu d'expérience de leur fonction et de ces problématiques, ils ont fait le choix de la pérennité des équipes, et ce sont globalement les mêmes personnes qui ont mis en place le processus de

²²⁹ « *En même temps, les élus ont plein de belles paroles sur la démocratie participative et les citoyens et tout, et ils laissent en place les mêmes personnes sur le terrain dans leurs services, qui continuent à travailler pareil, hein, faut pas rêver, et ce qui fait qu'au final finalement, ça change pas* ». Entretien avec une habitante des APU.

²³⁰ Entretien avec un technicien CCAS/Ville.

participation pour l'ANRU 1 et pour l'ANRU 2. Cela pose la question de la capacité des techniciens à changer de pratiques et de posture dans la conception et la mise en œuvre de la participation, pour que le changement de commande politique s'assortisse d'une réelle transformation de la participation dans les faits.

Or ces adaptations sont difficiles. Et la place des techniciens est à resituer.

Un technicien Métro nous dit ainsi :

« Pour les techniciens, il y a des évolutions à mettre en place suite à ces changements. Donc on commence à réfléchir à des métiers de gestionnaire de territoire, de concepteur sur le long terme, on est sur des éléments fondamentaux.

Donc du coup, les techniciens, pour moi, il faut qu'ils se projettent dans une nouvelle manière de faire aujourd'hui et ça interroge :

- un, notre technicité, comment on fait pour faire avec ces gens-là, comment on s'organise, comment on fait des projets dans ce cadre-là, comment on fait de la maîtrise d'ouvrage dans ce cadre-là, comment on fait de la co-maîtrise d'ouvrage, comment ... Enfin voilà, ça interroge plein de métiers. Les architectes, les ingénieurs ils ne savent pas travailler comme ça, c'est compliqué pour eux.

- Et ça interroge aussi nos organisations. Comment on s'organise, nous, les techniciens, pour que ceux qui sont sur le social, ceux qui sont sur l'urbain, ceux qui sont sur le technique, ceux qui sont sur la participation habitante travaillent ensemble pour que le projet se fasse de manière pluri... C'est-à-dire, ce qu'on demande au bureau d'étude, d'être pluridisciplinaire, il faut que nous on ait une maîtrise d'ouvrage pluridisciplinaire dans l'organisation ».

Une professionnelle Ville/CCAS évoque également la difficulté à renouveler les outils et les méthodes pour adapter les dispositifs participatifs à de nouveaux objectifs d'empowerment et à des publics diversifiés, aussi bien des groupes d'habitants organisés que des habitants participant de manière individuelle et moins habitués aux prises de parole publiques.

Cela s'articule avec une méfiance vis-à-vis des services et des techniciens, notamment de la part de professionnels et d'habitants faisant partie des APU.

« Nous, notre direction, à Planning, c'est qu'il y ait émergence d'un pouvoir, et que ce soit visible jusque dans les documents, qui sont les documents-cadres des démarches.

*Eux, les techniciens, ils n'en sont pas là. Pour eux, co-construction, c'est une concertation, un peu améliorée éventuellement. C'est difficile, pour des gens qui ont appris à pêcher avec une canne à pêche de pêcher au filet ».*²³¹

Le besoin de se détacher des habitudes professionnelles pour construire une autre manière de faire est également affirmé par un technicien Chef de service du renouvellement urbain à la Métro : *« ce sur quoi je pense qu'il faut être beaucoup plus vigilant que sur l'inexpérience supposée des élus, c'est plutôt sur nos habitudes de travail à tous, c'est-à-dire à nous les techniciens parce qu'on a de la bouteille et on a de la facilité à reproduire ce qu'on sait faire et les habitants c'est pareil. C'est-à-dire les habitants les plus impliqués, qui sont impliqués sur le sujet depuis 10/15 ans, qui ont une réelle expertise, mais l'expertise on doit s'en méfier comme du lait sur le feu, parce que c'est elle qui nous amène à des habitudes, à des préconçus, à des préjugés. Si l'on veut construire quelque chose de nouveau, il faut que nous on se dise qu'on ne sait pas tout et qu'il va falloir rapprendre ou expérimenter de nouvelles choses. Ça vaut pour les habitants et ça vaut pour les techniciens ».*

Mais certains professionnels hors APU reconnaissent également cette place importante prise par les services en réponse à la posture plus en retrait des élus : *« le manque de cadrage des élus est compensé par un excès (je pense que c'est ainsi que c'est perçu par les habitants), par un excès de pouvoir des techniciens ».*²³²

Une professionnelle de la participation de la Ville nous dit ainsi : *« à un moment donné, il faut travailler ensemble quoi, et ça, on a du mal. Aujourd'hui, il y a quand même beaucoup de techniciens qui voient les habitants, (...) enfin pour qui c'est un peu une corvée de faire de la concertation, la co-construction. Ils voient plutôt le fait que ça ralentit les projets, que ça prend du temps, (...) parce que, disent-ils, les habitants ne comprennent pas les chiffres, ne comprennent pas ceci ou cela. Et, du coup, il y a une vraie défiance entre habitants et services, sur pas mal de sujets, alors qu'il faudrait qu'on trouve le moyen de mieux travailler ensemble ».*²³³

²³¹ Entretien avec un professionnel de l'association Planning.

²³² Professionnelle de la participation Ville.

²³³ Entretien avec une technicienne Ville.

4. L'évolution du positionnement des APU suite au changement de municipalité

Notre enquête de terrain nous a permis de percevoir la place particulière des APU dans la démarche, et l'évolution de leur positionnement suite à l'arrivée de la municipalité PIOLLE.

Le texte de présentation des APU sur son site internet par l'association Planning, qui porte leur organisation, est révélateur de ce changement :

*« L'Atelier Populaire d'Urbanisme de la Villeneuve est une initiative lancée à l'automne 2012 pour construire une alternative au projet de rénovation urbaine de l'urbaniste Yves LION et de la ville de Grenoble alors dirigée par Michel DESTOT. (...) Un collectif contre la démolition, ensuite surnommé « Vivre à la Villeneuve » a lancé la mobilisation, dénoncé la fausse concertation et a lancé un appel à la ministre du logement pour la remise en cause du projet de rénovation urbaine. (...) Depuis l'élection de la nouvelle municipalité de Grenoble en mars 2014, les Ateliers Populaires d'Urbanisme poursuivent leur mobilisation pour l'arrêt d'un certain nombre de contrats passés par l'ancienne municipalité et d'autre part pour coproduire le nouveau projet qui sera déposé en 2015-2016 à l'ANRU ».*²³⁴

Le changement d'objectif et de posture des APU par rapport à la municipalité est clair dans ce texte : il exprime le choix d'un passage d'une logique de confrontation et d'opposition à une logique d'alliance et de co-construction.

Sous la municipalité DESTOT, les APU étaient en effet dans une opposition au projet urbain, liée à une opposition politique. C'est clairement énoncé par deux membres des APU interrogés. Une ancienne élue de cette municipalité se souvient que l' « action (des APU) était très coupée de la mairie. Je crois que c'était une volonté de leur part, d'abord parce que je pense qu'il y avait des vraies divergences politiques qui faisaient qu'ils étaient plus en opposition qu'en co-construction et que, finalement, il y avait une forme d'instrumentalisation, derrière, de ces mouvements-là ».

Un technicien Ville/CCAS estime lui qu' « il y avait l'enjeu de s'opposer pour exister, pour les APU, au départ ».

²³⁴ DEVENIR VILLEUNEUVE. APU [en ligne]. 2015.
Disponible sur : <<http://www.assoplanning.org/?q=node/3>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

Ce positionnement a changé depuis l'arrivée de la nouvelle municipalité. Un habitant des APU nous dit ainsi : *« on ne veut pas non plus trop taper sur PIOLLE, aux APU, il y en a assez qui le font, alors on veut pas non plus trop se situer dans l'opposition avec la mairie. C'était différent avec DESTOT »*.

Cela peut en partie s'expliquer par la conception du rôle du citoyen porté par la municipalité PIOLLE. Mais nous avons également repéré la convergence entre la municipalité actuelle et des habitants membres actifs et dominants des APU, qui ont soutenu la campagne de la nouvelle équipe municipale.

Parallèlement, l'équipe municipale est plus ouverte aux APU²³⁵. Nous pouvons constater une certaine forme d'accord entre les discours sur le souhait du développement du pouvoir d'agir des habitants.

Cela interroge le rapport entre ce groupe d'habitants mobilisés et la municipalité, ainsi que les intérêts défendus de part et d'autre : nous pouvons nous demander dans quelle mesure les APU représentent un groupe d'intérêt centré autour d'habitants de la Villeneuve et de leur mobilisation sur le projet de renouvellement urbain, et comment cette préoccupation s'articule avec un rôle de soutien politique à la municipalité Piolle de certains habitants impliqués fortement dans cette structure.

En miroir, nous pouvons nous interroger sur l'évolution de la posture de la municipalité par rapport aux mouvements de mobilisation habitante et à la conception de la participation en nous demandant s'il s'agit uniquement de la traduction d'une volonté politique liée à une approche différente du rôle de l' élu et du citoyen, ou si cela répond aussi en partie à la nécessité d'apporter une certaine reconnaissance à des personnes ayant soutenu son élection.

Des déceptions sont exprimées par ailleurs par des membres des APU concernant l'action de la nouvelle municipalité. Un habitant ayant participé à la fondation des APU nous dit ainsi : *« j'ai été très actif dans la campagne pour soutenir PIOLLE et je l'ai montré aux gens, à ceux que je savais qu'ils seraient... s'ils étaient élus, dans les trucs... bah... ils ont rien compris... alors j'ai peut être mal montré, j'ai pas expliqué (...) toujours est-il qu'ils ont mal compris et que je pense qu'on est... on est réellement, fondamentalement dans des logiques absolument pas convergentes entre la logique de l' élu et la logique du citoyen (...) l' élu il a six ans pour*

²³⁵ Par exemple, une professionnelle ville/CCAS en entretien : *« la nouvelle municipalité est plus ouverte, avec les APU, beaucoup plus hein, il y a plus de liens, des liens de personnes, il y a une plus grande ouverture je pense, à la démarche, et peut-être tant mieux, parce que je pense que de se figer dans la méfiance sur l'opposition, ça ne permet pas non plus de résoudre finalement la relation avec eux »*. Ou un habitant des APU : *« On a une municipalité différente, et c'est pas parfait, c'est pas... Mais il y a une vraie prise en compte des gens et de leur parole, de ce que les citoyens veulent, et de notre travail aux APU aussi »*.

faire un travail, il a derrière lui mille cinq cents salariés qui sont là depuis vingt ans, qui sont une force de pression énorme (...). Et puis les habitants qui sont dans l'impatience, dans la souffrance... Quand un mec qui a acheté son appartement en 1978 et qui n'arrive pas à le revendre, il est otage du quartier, il supporte plus, il peut même pas partir... parce qu'il a pas les moyens d'investir ailleurs... donc ça aussi c'est des impatiences. Donc on est sur un conflit fondamental qui fait qu'il faut réussir à trouver les terrains d'entente. Ils seront nécessairement conflictuels mais ça veut pas dire qu'on va se foutre sur la gueule, ça veut dire qu'on va pas être d'accord... »²³⁶

Il est intéressant de mettre cette analyse du positionnement des APU en parallèle de l'expérience des Ateliers Populaires d'Urbanisme de l'Alma-Gare, expérience mythique de participation, à laquelle les APU villeneuvois ont rendu hommage en choisissant leur nom.

Il s'agit d'un mouvement de participation d'habitants mobilisés contre la destruction d'un quartier ouvrier dans les années 1966-1983 à Roubaix²³⁷. Ce mouvement a fondé les APU pour proposer « *un projet urbain alternatif à celui proposé par la municipalité* ». Il a obtenu gain de cause et son projet a été retenu. Une nouvelle municipalité plus favorable à la participation a ensuite été élue, et les APU de Roubaix ont poursuivi leur mobilisation pour l'amélioration des conditions de vie des habitants du quartier, en maintenant des rapports de force avec les autorités publiques²³⁸.

Une étude de ce mouvement montre comment « *l'action de association, pragmatiste et fondée sur des liens communautaires, a permis une transformation du schéma décisionnel de la municipalité mais est restée sans effet sur le système politique municipal. D'autre part, cette étude s'interroge sur la fonction du conflit dans la modification des attitudes de la municipalité et de l'association et des relations entre le système politico administratif municipal et son environnement associatif* ». ²³⁹

Le lien avec la problématique liée au positionnement des APU à la Villeneuve et à son évolution suite à l'arrivée de la municipalité PIOLLE est flagrant.

²³⁶ Entretien avec un habitant des APU.

²³⁷ HATZFELD, Hélène. Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare. *Revue française de science politique*, 1986, n°3. p. 374-392.

²³⁸ GOURGUES Guillaume. *Les politiques de démocratie participatives*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2013. 150 p. (Libres cours Politique)

²³⁹ HATZFELD, Hélène. Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare. *Revue française de science politique*, 1986, n°3. p. 374-392.

IV. L'articulation entre les rôles de la Ville, de la Métropole et des habitants du quartier : un enjeu majeur

La mise en lien entre l'évolution des caractéristiques des dispositifs, de la commande politique et des jeux d'acteurs entre l'ANRU 1 et l'ANRU 2 met en évidence des enjeux spécifiques quant au rôle des différents acteurs.

Nos résultats d'enquête de terrain nous ont permis de percevoir un enjeu de gouvernance du projet qui s'entrecroise avec un enjeu de définition de la finalité de la participation dans le cadre du projet de renouvellement urbain, et ensemble questionnent l'échelle du dispositif participatif.

Tous les acteurs interrogés impliqués évoquent le flou qui caractérise actuellement le processus et les lieux de décision concernant le projet urbain.

La combinaison de la mise en oeuvre des lois LAMY et MAPTAM, associée à l'arrivée de la nouvelle municipalité, induit des réflexions et des mouvements parallèles qui sont susceptibles de modifier les espaces de délibération, de décision, et les acteurs impliqués, sans que les structures et les processus soient définis pour l'instant.

Plusieurs acteurs expriment le sentiment d'une période de flottement et de recomposition : *« Aujourd'hui, sur tous les champs et les compétences qui allaient devenir métropolitains, la municipalité a décidé de ne pas mettre d'adjoint délégué. C'est très bien si on veut éviter les doublons, mais, du coup, on n'a pas d'élu vraiment référent sur le projet. Le Maire et plusieurs élus suivent un peu cela bien sûr, mais il n'y a pas de personne identifiée, de personne ressource, sur ce projet »* dit une technicienne Ville.

Deux dimensions semblent à prendre en compte dans cette évolution. L'une concerne les modalités de la participation des habitants à des instances indépendantes, potentiellement impliquées dans la gouvernance du projet de renouvellement urbain, et la construction de ces structures. L'autre dimension concerne le changement d'échelle potentiel dans la décision politique et le portage du projet de renouvellement urbain, à définir précisément entre la Ville et la Métropole.

Concernant les modalités de participation des habitants à la gouvernance du projet, une technicienne Ville/CCAS explique qu' « *une forme d'association à la gouvernance du projet et à la mise en place de la participation de structures du quartier (associations, et APU notamment) a été bricolée dans le NPNRU, pour prévoir la semaine de la co-construction* », mais que « *tout le monde attend les conseils citoyens pour permettre de stabiliser et de formaliser la forme de l'implication des habitants dans la gouvernance du projet de renouvellement urbain* »²⁴⁰.

La municipalité grenobloise est en effet en train de mettre en place des conseils citoyens indépendants, avec une participation des habitants aux décisions et comités de pilotage dans le cadre du projet de renouvellement urbain à imaginer. Ils seraient présents sur l'ensemble des quartiers de la ville, et, dans les quartiers prioritaires, constitueraient les conseils citoyens prévues par la Loi LAMY (qui reprend en la modifiant la proposition de « *tables de quartiers* » faite dans le rapport BACQUE-MECHMACHE).

Il y a un enjeu fort concernant le choix des modalités de mise en œuvre de ces dispositions : inscrire ces espaces de participation dans le cadre d'une dynamique de développement du pouvoir d'agir des habitants, ou instaurer un dispositif supplémentaire organisé et contrôlé par les institutions.

Marie-Hélène BACQUE exprime cette préoccupation : « *On trouve aussi, dans la loi, la création de conseils citoyens qui remplacent ce que nous avons appelé des tables de quartier. Le terme « conseil citoyen » crée de la confusion, on pense tout de suite à un conseil de quartier. Surtout, nous avons mis en avant que ces tables de quartier devaient être l'émanation de collectifs et d'associations, c'est-à-dire que ce sont les habitants qui les créent, la puissance publique s'engageant à les financer sous certaines conditions de fonctionnement démocratique. Ce sont des espaces habitants, et non des espaces dirigés par les élus ou les professionnels. Or, il y a dans la loi un risque d'inversion de la démarche en les rendant obligatoires, en particulier si on ne précise pas qui les crée.* »²⁴¹

Tous les enquêtés impliqués dans le dispositif participatif expriment des attentes et des inquiétudes par rapport à cet aspect de l'évolution du dispositif de participation dans le cadre du NPNRU de la Villeneuve.

²⁴⁰ Eléments issus d'un entretien avec une professionnelle Ville/CCAS.

²⁴¹ BACQUÉ, Marie-Hélène. KIRSZBAUM, Thomas. Pouvoir d'agir et politique de la ville, un couple antagonique ? *Urbanisme*, 2014, n° 392, p. 49 à 52.

Différents questionnements émergent : Comment s'organiser précisément la future table de quartier ? Quel sera son rôle ? Comment organiser une autre forme de participation habitante ?

Une technicienne Ville dit ainsi : *« Du coup, je ne sais pas comment va se passer la suite. Mais il faudrait un système de pilotage du projet qui roule. Pour moi, le Conseil Citoyen, ou la table de quartier, enfin, le Conseil Politique de la Ville ne va pas tout régler. C'est des dispositifs ultra-institutionnels (...) ça oblige juste l'institution à faire entrer les habitants dans les lieux de décision comme le comité d'attribution et les comités de pilotage. Mais, pour les habitants, ces comités sont ultra-techniques... ».*

Au cours des entretiens, de nombreux acteurs mettent en avant le flou concernant la gouvernance du projet, le rôle de la municipalité et de la Métro, ils évoquent la difficulté à percevoir la place de chacun.

Une technicienne Ville explique : *« Entre la mise en place de l'ANRU 1 et de l'ANRU 2, la Métropole est arrivée. Les grands projets urbains et la politique de la ville sont censés passer par elle. Du coup on est dans un temps un peu confus. En ce moment, on ne sait pas trop qui fait quoi, à la fois politiquement et techniquement. Les élus veulent garder la main, ce qui est tout à fait normal, sur le quartier, sur l'avenir de La Villeneuve. Mais, techniquement, ce serait plutôt la Métro qui piloterait. Donc, voilà, je trouve qu'on est dans une période un peu confuse. On est dans un temps où la décision est un peu compliquée à aller chercher, parce qu'il y a une nouvelle équipe, la Métropole, et que, du coup, moi, les lieux de décision m'échappent ».*

La délibération-cadre de la Métro concernant le projet urbain précise le portage du projet par la Métropole, en reprenant les dispositions de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, Loi LAMY (loi n° 2014-173 du 21 février 2014), qui instaure des contrats de ville uniques à compter du 1^{er} janvier 2015 et précise que les projets de renouvellement urbain sont inclus dans le contrat de ville, et de la Loi MAPTAM (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), qui positionne la Métropole comme pilote de la politique de la ville et de ses dispositifs contractuels en lieu et place des communes.

La délibération-cadre affirme ainsi que « *la Métropole sera donc à la fois pilote du contrat de ville et des nouveaux projets du programme national de renouvellement urbain (NPNRU)* ». ²⁴²

Puis précise : « *En cas de soutien par l'ANRU d'un ou plusieurs projets, il est proposé que leur pilotage et leur maîtrise d'ouvrage soient portés par la Métropole. Au-delà du positionnement clair de la Métropole comme pilote de la politique de la ville dans les deux lois susmentionnées, cette proposition se justifie par les nouvelles prises de compétence de la Métropole, comme la voirie et l'urbanisme, qui viennent compléter les compétences structurantes déjà exercées au niveau intercommunal comme l'habitat et le développement économique. Ce travail devra s'appuyer sur l'expertise des communes, qui seront pleinement associées aux instances de pilotage* ». ²⁴³

Et enfin, « *Le président de l'EPCI et le maire de la commune concernée, ou leurs représentants, présentent conjointement à l'Agence le projet de renouvellement urbain déclinant les orientations du contrat de ville* ». ²⁴⁴

Ces dispositions semblent donc clairement prévoir une gouvernance à l'échelle de la Métropole, bien que les Maires gardent un rôle important.

Cela vient atténuer notre analyse concernant l'importance de la nouvelle municipalité et de sa posture politique en opposition avec les élus précédents dans les évolutions du dispositif participatif. En effet, si, au niveau municipal, la majorité Europe Ecologie Les Verts/ Rassemblement de Gauche se situe en rupture avec le Parti Socialiste, à la Métro, dans le cadre d'un contrat de majorité, il y a une majorité commune EELV/RG/PS, qui, en ce qui concerne le renouvellement urbain, prévoit un accord pour « *imaginer une nouvelle politique de la ville et de la rénovation urbaine, dans le cadre de la réforme nationale en cours et au-delà, d'une approche spécifique à la Métro, passant notamment par un fonds de cohésion sociale renforcé comme une participation citoyenne développée* ». ²⁴⁵.

²⁴² GRENOBLE-ALPES METROPOLES. *Les politiques de la ville et la rénovation urbaine - délibération cadre du 7 novembre 2014* [en ligne]. 2014. Disponible au format PDF sur Internet : <http://www.lametro.fr/include/viewFile.php?WBT_CODE=WBT_DOCUMENT&idtf=8905&path=a2%2F8905_399_delib_cadre.pdf>. [Consulté le 08 juillet 2015].

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ UNE VILLE POUR TOUS. *Contrat de majorité* [en ligne]. 2014. Disponible au format PDF sur internet : <<http://unevillepourtous.fr/wp-content/blogs.dir/483/files/2014/04/2014MetroContratDeMajorite.pdf>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

La pertinence de l'échelle du quartier pour la participation des habitants dans le cadre du renouvellement urbain est par ailleurs questionnée par plusieurs acteurs, compte tenu de la part décisionnelle de la ville, de celle de la Métro (pour la logique du projet, son portage et sa coordination), et de la décision nationale finale relevant de l'ANRU. *« Pour faire l'ANRU 2 les gens ont des envies spécifiques pour leur quartier. Sachant qu'en même temps, c'est démarche ANRU 2 Grenoble d'Échirolles, pilotée par Métro, donc ça marque aussi une autre évolution dans l'action publique, notamment la Politique de la Ville, et ça continue quand même à être l'ANRU qui décide au final pour les financements et qui évalue le projet, tout ça... tout ça c'est des questions... Aujourd'hui on parle plus de La Villeneuve ou du Village Olympique, on parle même plus de Grenoble. On parle de Polarité Sud. Et puis de la politique nationale. Et notre concertation dans le quartier à la MDH, dans tout ça elle est un peu...un peu noyée » nous dit un agent de développement local CCAS ».*

Le même questionnement sur l'échelle territoriale de la participation, au vu des enjeux du renouvellement urbain, est porté par une bénévole des APU :

« Ce qui se passe quand même dans la politique de renouvellement urbain et les choix qui sont faits, sur les destructions/reconstructions notamment, c'est que les grandes entreprises elles ont des postes à ce qu'on appelle l'UESH, c'est des sièges qui sont détenus par le MEDEF, en gros, à la commission de l'ANRU. Donc au niveau de l'État, au niveau de l'ANRU, dans l'ANRU 2, la plupart des postes sont attribués à des personnes de l'UESH. En fait, derrière c'est le MEDEF, donc c'est toutes les grandes entreprises comme Vinci, Bouygues, etc., qu'on voit sur tous les chantiers de rénovation urbaine en France. C'est eux qui détiennent le marché parce que de toute façon c'est des contrats tellement énormes qu'une petite entreprise ne peut pas et voilà. Et du coup, à un moment donné, ces enjeux-là ils doivent être clarifiés et ils doivent être mis sur le tapis et on doit comprendre que derrière il y a d'autres enjeux (...) qui sont différents de seulement ceux de la Mairie et ceux des habitants ».

La pertinence de l'échelle locale peut donc être remise en question par rapport aux enjeux et par rapport au problème à traiter dans le cadre du renouvellement urbain²⁴⁶.

La métropolisation, qui induit un changement d'échelle du projet de renouvellement urbain, interroge l'échelle territoriale de la participation, actuellement ancrée dans le quartier avec une dimension micro-locale.

²⁴⁶ Cela fait écho à la problématique du localisme évoquée en première partie.

L'évolution de la posture politique des élus et de la conception du rôle du citoyen dans la construction des politiques publiques, en parallèle de la dynamique de métropolisation, appelle à une transformation de la gestion des territoires, que nous pouvons analyser comme un passage « *du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine* »²⁴⁷.

²⁴⁷ LE GALÈS, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 1995, n° 45, p. 57-95.

CONCLUSION

La participation des habitants s'impose aujourd'hui comme une norme d'action publique, inscrite dans les pratiques politiques, institutionnelles, et dans un cadre légal contraignant dans certains domaines. Elle recouvre cependant des réalités très diverses, et ce terme polysémique est utilisé pour évoquer des expériences participatives aux formes, aux contenus et aux objectifs très divers.

Elle a par ailleurs une dimension symbolique forte, qui donne à cette notion un sens politique particulier, dans un cadre de crise de la démocratie représentative spécifiquement. La participation est par ailleurs pour certains envisagée comme un moyen de renouvellement de la démocratie contemporaine et des modes de construction des politiques publiques permettant une implication des citoyens.

Dans le cadre du renouvellement urbain, qui concerne les "quartiers sensibles" et les problématiques qu'ils incarnent, avec l'objectif d'agir sur les difficultés rencontrées sur ces territoires par des transformations d'ordre divers, la participation des habitants prend un sens singulier, entre la mise en oeuvre d'une injonction relative à l'« impératif participatif » et la construction d'espaces et de mouvements favorisant l'« empowerment » des habitants.

L'arrivée à Grenoble d'une nouvelle municipalité, avec un programme politique développé sur la question de la démocratie participative, vient questionner de manière particulière le dispositif participatif mis en place dans les deux projets de renouvellement urbain en cours dans le quartier.

L'évolution du profil des élus, de leurs parcours et leur approche de la fonction politique induit également un changement de posture par rapport à la municipalité précédente sur la question de la place du citoyen en démocratie.

L'analyse de l'évolution du dispositif de participation de l'opération de renouvellement urbain suite à l'arrivée de la municipalité PIOLLE nous a permis de constater une évolution sémantique dans la manière de parler de la participation, de la concertation à la co-

construction, ainsi qu'une politisation des débats et de la démarche de participation en elle-même.

Le passage du possible et de la volonté politique de changement de conception de la participation citoyenne annoncée par la nouvelle municipalité à la traduction concrète dans le dispositif participatif lié au projet de renouvellement urbain à la Villeneuve est toutefois complexe : le cadre contraignant et l'objet spécifique des projets ANRU, les freins des acteurs et leurs intérêts propres, la force de l'habitude, les difficultés classiques liées à la mobilisation des habitants et le choix de la continuité des équipes de techniciens, modèrent les évolutions potentielles qui pourraient se produire suite au changement de posture de la municipalité Piolle en matière de démocratie participative.

Des enjeux politiques (au sens des connivences ateliers populaires d'urbanisme/élus ville et de la majorité municipale EELV/RG dans une posture de rupture avec la municipalité PS alors qu'une majorité commune EELV/RG/PS est en place à la Métro) renforcent la complexité du jeu d'acteurs, dans le cadre d'un dispositif à la gouvernance floue.

Plusieurs enquêtés évoquent pourtant une réelle "fenêtre d'opportunité exceptionnelle" pour la participation, ce grâce à différents facteurs :

- une municipalité favorable à la démocratie participative qui souhaite réellement la participation des citoyens,
- des élus sans projet très défini, dans une posture d'ouverture à la délibération,
- la présence d'acteurs qui organisent les habitants sur le quartier,
- une conjoncture favorable au développement de nouvelles pratiques participatives, au niveau nationale, dans le cadre de la politique de la ville.

Et des changements sont tout de même déjà perceptibles dans les discours et dans la manière de concevoir le dispositif NPNRU par rapport à l'ANRU 1 : implication plus forte des habitants dans la construction du dispositif participatif, commande politique différente avec un souhait de développement d'une participation citoyenne plus forte, plus autonome et plus indépendante et une approche différente du rôle politique de l' élu et du citoyen qui théoriquement pourrait favoriser l'émergence de processus de co-construction.

Les changements concrets restent donc mesurés dans le cadre de la participation des habitants dans le dispositif participatif des projets ANRU à la Villeneuve de Grenoble, et ils ne sont pas exclusivement imputables au changement de municipalité. L'évolution de la thématique de la participation dans la politique de la ville suite au rapport BACQUÉ-MECHMACHE et à la loi LAMY, ainsi que la présence des APU et le changement d'échelle de la structuration de la participation lié à la métropolisation ont également joué un rôle.

Par ailleurs, le peu d'ancienneté de l'équipe municipale et le stade peu avancé du projet ANRU 2, qui est encore en phase de préfiguration, modèrent la pertinence de ces résultats d'enquête. Le fait que les changements actuels relèvent pour beaucoup de déclaration d'intentions et d'un début de mise en place, est en effet aussi dû en partie à la temporalité, et au manque de recul sur la mise en œuvre des nouvelles orientations politiques municipales.

Il serait ainsi intéressant de poursuivre ce travail de recherche en nous intéressant à l'évolution de l'ensemble des dispositifs liés à la démocratie participative mis en place par la nouvelle municipalité Piolle dans le temps, sur une échéance plus longue, afin de développer le recueil de données et de permettre une analyse plus complète et plus fiable de ces évolutions.

Une analyse comparative de ces changements avec les évolutions des dispositifs participatifs d'autres villes ayant connu ou non des changements de majorité politique serait également pertinente afin de pouvoir mesurer et percevoir de manière plus objective l'influence du contexte national, de la dimension locale, des spécificités du dispositif participatif dans le renouvellement urbain à la Villeneuve, et de l'orientation politique municipale dans l'évolution constatée.

TABLE DES ANNEXES

Annexes I : Fiche explicative du terrain page 120

Annexes II : Guide d'entretien page 122

Annexes II : Guide d'entretien

Enquête de terrain Guide d'entretien

Critères d'informations nécessaires pour classer les réponses des acteurs et les analyser :

Pour les professionnels :

- Professionnel dans le quartier depuis
- Type de poste :
- Formation, origine professionnelle :
- Investi dans cette démarche de participation depuis pour bien mesurer la durée dans le temps
- Comment ont-ils eu cette idée ?
- Age

Pour les habitants :

- Habitant dans le quartier depuis
- Si habitant, propriétaire ou locataire, ou autre (hébergé, travaillant sur le quartier...)
- Groupes d'appartenance (associatif, communautaire...) sur le territoire ?
- Investi dans cette démarche de participation depuis
- Comment ont-ils eu cette idée ?
- Investi dans une démarche de participation auparavant : oui / non
- Age

Pour les élus :

- Elu dans le quartier depuis

- Mandat induisant la participation à la mission :
- Age

Thèmes et questions :

Présentation :

Pouvez-vous vous présenter ? (*question posée de manière ouverte, avant que je me présente moi-même si mon interlocuteur me le demande, pour éviter d'induire un modèle de présentation*)

La participation :

- Comment avez-vous commencé à être investi dans la démarche de participation (*terme à adapter au terrain, en fonction de l'action dont il est question*)?
- Pouvez-vous m'expliquer ce qu'est cette démarche ?
- Qu'est-ce que la participation veut dire pour vous ?
- Comment ça se passe concrètement, dans l'organisation et le déroulement des rencontres ?
- Pouvez-vous me dire à quoi ça sert ?

Les acteurs :

- Quelle est votre place dans la démarche ?
- Quelles relations avez-vous avec les (*autres si professionnels*) professionnels, les (*autres si habitants*) habitants, les élus ?
- Qu'est-ce que les habitants apportent à la démarche ?
- Qu'est-ce que les élus apportent au projet ?
- Qu'est-ce que les professionnels apportent à la démarche ?

Le processus :

- Comment se passent les débats ?
- Comment se décident les choses dans le groupe ?

- Comment construisez-vous des propositions sur vos thèmes de travail ?
- Comment ça se passe, pour faire remonter vos propositions aux institutions, aux décideurs ?
- De quoi décidez-vous, vous-même directement au sein du groupe ?

BIBLIOGRAPHIE

Format papier

Ouvrage

BACQUÉ, Marie-Hélène. BIEWENER, Carole. *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. Paris : La découverte, 2013. 175 p. (Politique et sociétés)

BARBER, Benjamin. *Démocratie forte*. Paris : Desclée de Brouwer, 1997. 330 p. (Gouvernances démocratiques)

BARTHES, Roland. *Mythologies*. Paris : Le Seuil, 1957. 272 p. (Pierres vives)

BEAUD, Stéphane. WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*. Paris : La découverte. 2014. 335 p. (Grands repères)

BLONDIAUX, Loïc. *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*. Paris : Coédition La République des idées / Le seuil, 2008. 112 p.

BOAL, Augusto. *Le théâtre de l'opprimé*. Paris : La Découverte, 1996. 201 p. (Poche)

BRAUD, Philippe. *Sociologie politique (11^{ème} édition)*. Paris : LGDJ, 2014. 626 p. (Manuel)

CARREL, Marion. *Faire participer les habitants, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Lyon : Editions ENS, 2013. 276 p. (Gouvernement en question(s))

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris : Folio, 1999. 813 p. (Folio essais)

CHALINE, Claude. *Les politiques de la ville*. Paris : Presses Universitaires de France, 2010. 128 p. (« Que sais-je ? »)

DEPAQUIT, Serge. *Renouveler la démocratie... oui mais comment ?*. Paris : Adels, 2005. 151 p.

DONZELOT, Jacques. MEVEL, Catherine. WIEVEKENS, Anne. *Faire société - La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*. Paris : Seuil, 2003. 384 p. (La couleur des idées)

DUBEDOUT, Hubert. Ensemble, refaire la ville : Rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. La Documentation française, 1983 In WUHL, Simon. *La démocratie participative en France : repères historiques*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, 2008.

EPSTEIN Renaud, *La Rénovation urbaine*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2013. 378 p. (Académique)

GARNIER, Jean-Pierre. *Le nouvel ordre local* In ROUX, Adrien. *50 ans de démocratie locale. Comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*. Paris : Adels/Yves Michel, 2011. 124 p.

GOURGUES Guillaume. *Les politiques de démocratie participatives*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2013. 150 p. (Libres cours Politique)

GRAFMEYER, Yves. AUTHIER, Jean-Yves. *Sociologie urbaine*. Paris : Armand Colin, 2008. 126 p. (« 128 »)

HABERMAS, Jürgen. *L'espace public : Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris : Payot, 1988. 322 p. (Critique de la politique)

JOLY, Jacques. PARENT, Jean-François. *Paysage et politique de la ville : Grenoble de 1965 à 1985*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 1988. 195 p.

KOKOREFF, Michel. LAPEYRONNIE, Didier. *Refaire la cité. L'avenir des banlieues*. Paris : Seuil, 2013. 106 p. (La République des idées)

LE PORS, Anicet. *La citoyenneté*. Paris : Presses Universitaires de France, 2011. 128 p. (« Que sais-je ? »)

PAUGAM, Serge. *Les 100 mots de la sociologie*. Paris : Presses Universitaires de France, 2010. 128 p. (« Que sais-je ? »)

PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : Presses Universitaires de France, 2013. 256 p. (Quadrige)

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Seuil, 2006. 352 p. (Les livres du nouveau monde)

RUI, Sandrine. *La démocratie participative, entre frustrations et production d'espaces critiques*. Colloque « La démocratie participative ». Quercy-Rouergue, université rurale, 2002 In STÉBÉ, Jean-Marc. MARCHAL, Hervé. *La sociologie urbaine*. Paris : Presses Universitaires de France, 2014. 128 p. (« Que sais-je ? »)

SIMMEL, Georg. *Les pauvres*. Paris : Presses Universitaires de France, 2011. 112 p. (Quadrige Grands textes)

VAN CAMPENHOUDT, Luc. QUIVY, Raymond. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod, 2013. 272 p. (Psycho Sup)

Ouvrage collectif

AVRITZER, Leonardo. *Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique* In BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches)

BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches)

BLONDIAUX, Loïc. *L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes* In BACQUÉ, Marie-Hélène. REY, Henri. SINTOMER, Yves (sous la dir.). *Gestion de Proximité et Participation démocratique*. Paris : La Découverte, 2005. 320 p. (Recherches)

DONZELOT, Jacques (sous la dir.). *A quoi sert la rénovation urbaine ?*. Paris : Presses Universitaires de France, 2013. 248 p. (La ville en débat)

DUCROS, Pierre. FRAPPAT, Pierre. LALANDE, François. RIZZARDO, René. *Action municipale, innovation politique et décentralisation : les années Dubedout à Grenoble*. Grenoble : La Pensée sauvage, 1998. 299 p. (Histoire)

GROSSMAN, Emiliano. Acteur. *Dictionnaire des politiques publiques*. BOUSSAGUET, Laurie. JACQUOT, Sophie. RAVINET, Pauline (sous la dir.). Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010. 776 p. (Références)

Article de périodique

ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, n°35, p.216-224.

- BACQUÉ, Marie-Hélène. Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal. *Espaces et sociétés*, 2006, n° 123, p. 69-84.
- BACQUÉ, Marie-Hélène. KIRSZBAUM, Thomas. Pouvoir d'agir et politique de la ville, un couple antagonique ? *Urbanisme*, 2014, n° 392, p. 49 à 52.
- BERGERON, Henri. SUREL, Yves. VALLUY, Jérôme. L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? *Politix*, 1998, n°41, p. 195-223.
- BHERER, Laurence. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations*, 2011, n°1, p. 105-133.
- BLONDIAUX, Loïc. SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, 2002, n° 57, p. 17-35.
- BONACCORSI, Julia. NONJON, Magali. « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif. *Quaderni*, 2012, n° 79, p. 29-44.
- BOUCHARD, Gérard. Pour une nouvelle sociologie des mythes sociaux. Un repérage préliminaire. *Revue européenne des sciences sociales*, 2013, n° 51, p. 95-120.
- CEFAÏ, Daniel. Ethnographies de la participation. *Participations*, 2012, n° 4, p. 7-48.
- DENIEUIL, Pierre-Noël. Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français. *Mondes en développement*, 2008, n° 142, p. 113-130.
- DESCAMPS, Philippe. « Le Rouge et le Vert » s'écrit à Grenoble. *Le Monde Diplomatique*, 2014, n° 722, p. 56.
- DONZELOT, Jacques. EPSTEIN Renaud. Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine. *Esprit*, 2006, n° 326, p. 5-34.
- KIRSZBAUM, Thomas. Interview par VADIMON, Sandie. Les conseils citoyens sont une offre institutionnelle de participation. *Libération*, 22 octobre 2014.
- HATZFELD, Hélène. De l'autogestion à la démocratie participative In NEVEU, Catherine. Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? *Participations*, 2011, n° 1, p. 186-209.
- HATZFELD, Hélène. Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare. *Revue française de science politique*, 1986, n°3. p. 374-392.
- IZRAELEWICZ, Erik. La crise du désenchantement. *La Revue Civique*, 2011, n°6.
- LEFEBVRE, Rémi. Rhétorique de la proximité et «crise de la représentation». *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, 2001, n°35, p. 111-132.
- LEFORT, Claude. Entretien réalisé par LEGROS, Martin. *Philosophie nagasine*, 2009, n°29, In BALAZARD, Hélène. *Agir en démocratie*. Paris : Les éditions de l'atelier, 2015.
- LE GALÈS, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 1995, n° 45, p. 57-95.
- MANIN, Bernard. Pour une histoire des pratiques délibératives. *Participations*, 2012, n° 3, p. 189-206.
- NEVEU, Catherine. Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? *Participations*, 2011, n° 1, p. 186-209.
- SINTOMER, Yves. Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? *Participations*, 2011, n° 1, p. 239-276.

SINTOMER, Yves. Du savoir d'usage au métier de citoyen ? *Raisons politiques*, 2008, n° 31, p. 115-133.

SINTOMER, Yves. RÖCKE, Anja. TALPIN, Julien. Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes. *L'Homme et la société*, 2009, n° 172-173, p. 303-320.

TALPIN, Julien. La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local. *Savoir/Agir*, 2013, n° 25, p. 23-30.

TARROW, Sidney. Power in movement : Social movements, 1994 In NEVEU, Catherine. Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? *Participations*, 2011, n° 1, p. 186-209.

TISSOT Sylvie. Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des « quartiers sensibles ». *Genèses*, 2005, n° 60, p. 57-75.

TISSOT, Sylvie. POUPEAU, Franck. La spatialisation des problèmes sociaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, n° 159, p. 4-9.

Rapport

Ateliers populaires d'urbanisme de la Villeneuve de Grenoble (Les). *Villeneuve - Projet urbain stratégique et démocratique*. 2013, p. 3.

MECHMACHE, Mohamed. BACQUÉ, Marie-Hélène. *Pour une réforme radicale de la politique de la ville - Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Rapport à François LAMY, ministre délégué chargé de la ville. 2013.

MEDARD Jean François. *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*. Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Armand Colin, 1969. In JACQUIER, Claude. MANSANTI, Dominique. *Le développement social local - Les acteurs, les outils, les métiers - tome 2*. CERAT, dossier d'étude n° 70. Caisse d'allocations familiales.

Service Observation Sociale Ville - CCAS Grenoble. *Diagnostic « contrat de ville » : Villeneuve - Village Olympique*. Document de travail interne. Mars 2015.

Format électronique

Site web

AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE. *Objectifs et fondamentaux du PNRU* [en ligne]. 2012. Disponible sur : <<http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNRU>>. [Consulté le 12 juillet 2015].

DEVENIR VILLEUNEUVE. *APU* [en ligne]. 2015. Disponible sur : <<http://www.assoplanning.org/?q=node/3>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

DICOPART. « *Co-construction* » [en ligne]. AKRICH, Madelaine. In CASILLO avec BARBIER, BLONDIAUX, CHATEAURAYNAUD, FOURNIAU, LEFEBVRE, NEVEU et SALLES (sous la dir.). *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013. Disponible sur <<http://www.dicopart.fr/es/dico/co-construction>>. [Consulté le 05 juillet 2015].

DICOPART. « *Concertation (démarche de)* » [en ligne]. BEURET, Jean-Eudes. In CASILLO avec BARBIER, BLONDIAUX, CHATEAURAYNAUD, FOURNIAU, LEFEBVRE, NEVEU et SALLES (sous la dir.). *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013. Disponible sur <<http://www.dicopart.fr/es/dico/co-construction>>. [Consulté le 05 juillet 2015].

FRANCE 3 REGIONS. *Comprendre la victoire d'Eric Piolle à Grenoble (3) : l'amplification du second tour* [en ligne]. 2014. LABOURET, Simon. Disponible sur : <<http://france3-regions.blog.francetvinfo.fr/politique-alpes/2014/04/09/comprendre-la-victoire-deric-piolle-a-grenoble-3-lamplification-du-second-tour.html>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

LA CROIX. *Municipales : à Grenoble les écologistes en embuscades* [en ligne]. 2014. Disponible sur <<http://www.la-croix.com/Actualite/France/Municipales-a-Grenoble-les-ecologistes-en-embuscade-mun38000-2014-02-18-1108083>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

LA DOCUMENTATION FRANCAISE. *L'évolution de la politique de la ville* [en ligne]. 2010. Disponible sur : <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml>>. [Consulté le 13 juillet 2015].

LA GAZETTE DES COMMUNES. *La « participation des habitants », révélateur des paradoxes de la politique de la ville* [en ligne]. 2014. KIRSZBAUM, Thomas. Disponible sur : <<http://www.lagazettedescommunes.com/298011/la-participation-des-habitants-revelateur-des-paradoxes-de-la-politique-de-la-ville/>>. [Consulté le 13 juillet 2015].

LA VIE DES IDÉES. *Vers un empowerment à la française ? À propos du rapport BACQUÉ-MECHMACHE* [en ligne]. 2013. KIRSZBAUM, Thomas. Disponible sur : <<http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html>>. [Consulté le 05 juillet 2015].

LE DAUPHINÉ. *Karim Boudouda, 27 ans et dix condamnations au casier, dont trois pour braquages* [en ligne]. 2010. LAIME Vanessa. Disponible sur : <<http://www.ledauphine.com/isere-sud/2010/07/23/karim-boudouda-27-ans-et-dix-condamnations-au-casier-dont-trois-pour-braquages>>. [Consulté le 30 Avril 2015].

LEGIFRANCE. *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* [en ligne]. Article 1. Disponible sur : <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=id>>. [Consulté le 29 Avril 2015].

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME. *A Grenoble, écologistes et PG veulent réinventer la gauche* [en ligne]. 2014. MAGNAUDEIX, Mathieu. Disponible sur : <<http://site.ldh-france.org/aquitaine/2014/03/a-grenoble-ecologistes-et-pg-veulent-reinventer-la-gauche/>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

PLACE GRE'NET. *Quartiers sud : Le PS en net recul* [en ligne]. 2014. HADOUX, Sidonie. Disponible sur : <<http://www.placegrenet.fr/2014/03/30/quartiers-sud-le-recul-du-ps-profite-lautre-gauche/28617>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

TELERAMA. *Procès d'« Envoyé spécial », les habitants de la Villeneuve attendent le délibéré* [en ligne]. 2014. FELIX, Virginie. Disponible sur : <<http://television.telarama.fr/television/procès-d-envoye-special-les-habitants-de-la-villeneuve-attendent-le-delibere,112471.php>>. [Consulté le 26 mai 2015].

UNE VILLE POUR TOUS. *Une ville à la démocratie renouvelée... un pouvoir d'agir pour chaque habitants !* [en ligne]. 2014. Rassemblement citoyen de la gauche et des écologistes. Documents de campagne. Disponible sur : <<http://unevillepourtous.fr/le-projet/ville-la-democratie-renouvelee/>> [Consulté le 07 juillet 2015].

VILLE DE FONTAINE. *Comité d'habitants : laboratoire d'idées citoyennes* [en ligne]. 2015. Disponible sur : <<http://ville-fontaine.fr/democratie-participative/comite-habitants>>. [Consulté le 15 juillet 2015].

VIVRE A LA VILLENEUVE - Collectif d'habitants de la Villeneuve de Grenoble. *La Villeneuve, hier, aujourd'hui, demain* [en ligne]. 2012. PARENT, Jean-François. Disponible sur : <<https://vivreavilleneuve.wordpress.com/2012/11/02/la-villeneuve-hier-aujourd'hui-demain/>> [Consulté le 26 mai 2015].

Page web

BOUILLAUD'S WEBLOG. *Bloc-notes d'un politiste* [en ligne]. 2014. Disponible sur : <<https://bouillaud.wordpress.com/2014/01/21/guillaume-gourgues-les-politiques-de-democratie-participative/>>. [Consulté le 17 juillet 2015].

ALPES SOLIDAIRES. *Bienvenue sur le blog de Villeneuve Debout* [en ligne]. 2011. Collectif Villeneuve Debout. Disponible sur : <<http://www.alpesolidaires.org/bienvenue-sur-le-blog-de-villeneuve-debout>>. [Consulté le 26 mai 2015]

Fichier en ligne

VILLE DE FONTAINE. *Compte rendu du comité d'habitants du jeudi 7 octobre 2010* [en ligne]. 2010. Disponible au format PDF sur Internet : <<http://ville-fontaine.fr/sites/default/files/files/comite-habitants-cr-7-10-2010.pdf>>. [Consulté le 15 juillet 2015].

UNE VILLE POUR TOUS. *Contrat de majorité* [en ligne]. 2014. Disponible au format PDF sur internet : <<http://unevillepourtous.fr/wp-content/blogs.dir/483/files/2014/04/2014MetroContratDeMajorite.pdf>>. [Consulté le 07 juillet 2015].

GRENOBLE-ALPES METROPOLES. *Les politiques de la ville et la rénovation urbaine - délibération cadre du 7 novembre 2014* [en ligne]. 2014. Disponible au format PDF sur Internet : <http://www.lametro.fr/include/viewFile.php?WBT_CODE=WBT_DOCUMENT&idtf=8905&path=a2%2F8905_399_delib_cadre.pdf>. [Consulté le 08 juillet 2015].

Autres supports

Conférence

BLONDIAUX, Loïc. *L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes*. Conférence prononcée à l'Université du Québec à Montréal le jeudi le 11 novembre 2004.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	6
NOTE MÉTHODOLOGIQUE.....	18
Travail de recherche théorique.....	18
Travail de recherche de terrain.....	19
Limites et biais d'enquête	22
PARTIE 1 : La participation dans le cadre du renouvellement urbain à la Villeneuve de Grenoble : un dispositif de démocratie participative institutionnel légal dans un territoire singulier.....	24
I. La participation entre mythes et réalités	24
1. Une norme d'action publique aux traductions diverses dans les pratiques.....	25
a. Le cadre légal de la participation.....	25
b. Modernisation de l'action publique, désaffiliation sociale, exclusion et crise de la démocratie représentative, terreau du développement de la participation des habitants.	28
c. Une réalité contrastée, dans le cadre des politiques de la ville notamment.....	30
2. La dimension symbolique de la participation : mythes et imaginaire autour de la participation.....	39
II. Le territoire de la Villeneuve face à la politique de renouvellement urbain.	42
1. Un territoire singulier	43
2. Le sens de la rénovation urbaine face aux spécificités du quartier.	45
3. La participation à la Villeneuve et à Grenoble.....	54
PARTIE 2 : La participation des habitants dans le projet de la municipalité PIOLLE, entre projet politique et stratégie électorale.	59
I. La thématique de la démocratie participative dans le programme de campagne.	60
II. Un ancrage de la thématique dans une stratégie électorale de la nouvelle municipalité.	66
III. La participation en tant que projet politique, une approche différente de la fonction politique cohérente avec l'évolution du profil des élus.....	69

PARTIE 3 : Du PNRU au NPNRU, l'évolution du dispositif de participation des habitants dans l'opération de renouvellement urbain à la Villeneuve de Grenoble.	77
I. Les espaces de participation dans les programmes de renouvellement urbain de la Villeneuve de Grenoble : structures, objectifs et mise en œuvre	77
II. Une évolution de la commande politique qui induit une évolution dans la conception de la participation.	87
1. De la concertation à la co-construction.	87
2. L'évolution de la politisation des débats entre l'ANRU 1 et l'ANRU 2.	91
III. Des jeux d'acteurs complexes influant sur l'évolution de la démarche.....	99
1. La question des habitants absents, et de la représentativité des habitants participant	99
2. Des débats autour de la présence et de l'absence des élus dans les dispositifs participatifs et dans le projet	102
3. Des controverses quant à la place importante prise par les techniciens dans le dispositif.....	104
4. L'évolution du positionnement des APU suite au changement de municipalité....	107
IV. L'articulation entre les rôles de la Ville, de la Métropole et des habitants du quartier : un enjeu majeur	110
 CONCLUSION	 116
 TABLE DES ANNEXES	 119
 ANNEXES	 120
 BIBLIOGRAPHIE	 125
 TABLE DES MATIERES	 131