



**HAL**  
open science

# La participation des habitants dans les textes législatifs de la politique de la ville : quelle adaptation à la réalité territoriale et quelle efficacité face à cette injonction participative ?

Charlotte Séchaud

## ► To cite this version:

Charlotte Séchaud. La participation des habitants dans les textes législatifs de la politique de la ville : quelle adaptation à la réalité territoriale et quelle efficacité face à cette injonction participative ?. Architecture, aménagement de l'espace. 2017. dumas-01561952

**HAL Id: dumas-01561952**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01561952>**

Submitted on 25 Aug 2017

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

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

---

# Projet de Fin d'Études

**La participation des habitants dans les textes  
législatifs de la politique de la ville : quelle adaptation à  
la réalité territoriale et quelle efficacité face à cette  
injonction participative ?**

---

**Master 2 « Urbanisme et Aménagement »  
Spécialité Urbanisme et Projet Urbain  
Année 2016 - 2017**

**Charlotte Séchaud**  
*Sous la direction de Ségolène Cognat*

<b>AUTEUR</b>	Charlotte Séchaud
<b>TITRE</b>	La participation des habitants dans les textes législatifs de la politique de la ville : quelle adaptation à la réalité territoriale et quelle efficacité face à cette injonction participative ?
<b>DATE SOUTENANCE</b>	05 juillet 2017
<b>ORGANISME D’AFFILIATION</b>	Institut d’Urbanisme de l’Université Grenoble Alpes
<b>ORGANISME D’ACCUEIL</b>	Opac38, Direction Territoriale de Voiron
<b>DIRECTEUR DE MEMOIRE</b>	Ségolène Cognat, IUG - Professeur associée, avocate
<b>COLLATION</b>	Nombre de pages : 116 Nombre d’annexes : 7 Nombre de références bibliographiques : 58
<b>MOTS-CLES</b>	ANALYTIQUES / Participation, Politique de la ville, Citoyenneté, Démocratie participative, Élu, Habitant, Quartier, Réhabilitation, Renouvellement urbain, Restructuration Urbaine, Outil participatif, Concertation, Table de quartier, Conseil citoyen.  GÉOGRAPHIQUES / Voiron, Grenoble, Saint-Marcellin, Échirolles, La Villeneuve.
<b>RESUME</b>	Depuis le début des années 80, la question de la participation des habitants se pose en France. Ce débat est un principe de la politique de la ville qui connaît aujourd'hui des questionnements fondamentaux sur la

mobilisation et l'implication des habitants dans les projets.

Malgré la multiplication et l'institutionnalisation de procédures participatives qui permettent aux habitants de s'exprimer et de s'engager plus facilement et plus librement dans les processus de décision publique, il est encore difficile de faire de la participation avec tous ces outils à l'heure actuelle.

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy, prévoit une co-construction de la politique de la ville pour renforcer le pouvoir d'agir des habitants dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Une des conditions fondamentales à prendre en compte est que chaque territoire à sa propre réalité. C'est pourquoi les textes de lois de la politique de la ville sont plutôt souples au niveau de leur cadre législatif, permettant alors aux questions éthiques et morales de prendre place dans chaque situation.

Since the beginning of the 80s, the question about the participation of inhabitants arises in France. This debate is a principle of the city policy, which today knows major issues about the mobilization and implication of inhabitants in projects. Despite the multiplication and the institutionalization of the participatory approach, which allow inhabitants to speak and commit easily and freely in the public decision process, it's hard to create participation with all the tools we have today.

The law of the 21 February 2014 of programming for the city and the urban cohesion, known as the Valmy Law, provides a co-construction of the city policy to empower the power the possibility for inhabitants to act in the prioritized neighborhood.

One of the fundamental conditions to consider is that each territory has its own reality. That is why the law about the city policy are generally quite flexible in the legal framework, which allows ethical and moral questions to take place in each situation.

# REMERCIEMENTS

---

Pour commencer, je tiens à remercier Ségolène Cognat, ma directrice de mémoire, pour son encadrement, son soutien et ses conseils pour la rédaction de mon projet de fin d'études.

Je remercie également Paulette Duarte d'avoir accepté de faire partie de mon jury, de m'avoir accordé du temps pour la lecture et la correction de ce mémoire.

J'adresse aussi mes remerciements à l'Opac38 de m'avoir permis d'effectuer mon alternance au sein de leur établissement. Un immense merci à la direction territoriale de Voiron pour leur accueil et leur sympathie tout au long de cette année d'apprentissage.

Notamment à Hélène Paccoud, ma maître de stage, pour son aide précieuse, son partage de savoirs, sa patience, son soutien et pour tous les moments partagés ensemble à me faire découvrir le métier de chef de projet cohésion sociale et urbaine. Et à Brice Hugon, avec qui j'ai eu le plaisir de travailler suite à son arrivée à Voiron.

À toutes les personnes rencontrées durant cette année : tous les partenaires, les habitants, le RIH de la Brunetière, les associations et les personnes interrogées pour mes entretiens.

Au corps enseignant de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, pour les différentes sessions aux thèmes variés pour cette dernière année de Master. Et mes camarades de cette super promo de M2 UPU, où nous nous sommes retrouvés chaque mois dans la bonne humeur. Un grand merci, particulièrement, à Céline, Camille, Andra, Marie et Estelle pour leur soutien et leur joie de vivre.

Enfin j'adresse toute ma reconnaissance et un énorme merci à ma famille et mes amis de toujours, qui ont toujours été là pour me soutenir.

---

**« Tout ce qui est fait pour moi, sans moi,  
est fait contre moi »**

*Nelson Mandela (1918 – 2013)*

# SOMMAIRE



<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>3</b>
<b>SOMMAIRE</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE 1</b>	<b>13</b>
LE CONCEPT DE LA PARTICIPATION DANS LES QUARTIERS POPULAIRES : SON EMERGENCE ET SON APPLICATION LEGISLATIVE	
I. <b><u>Les origines et la place de la participation au sein des politiques urbaines</u></b>	<b>15</b>
I.1 « L'intrusion » de l'habitant dans les politiques urbaines	15
I.2 L'institutionnalisation de la participation	17
I.3 Le passage à un modèle de co-production	18
II. <b><u>La place de la participation au sein de la politique de la ville</u></b>	<b>21</b>
II.1 La participation : une démarche de la politique de la ville en recherche de proximité	21
II.2 Le partage d'un pouvoir d'expertise et décisionnel entre les différents acteurs	23
III. <b><u>Les dispositifs fondamentaux de la participation</u></b>	<b>25</b>
III.1 Les méthodes et outils	25
III.2 Une réalité territoriale à prendre en compte	29
III.3 Un stratagème mobilisateur réfléchi	31
<b>PARTIE 2</b>	<b>35</b>
LA MULTIPLICATION DES PROCEDURES PARTICIPATIVES : QUELLE APPROPRIATION VIS-A-VIS DE CETTE INSTITUTIONNALISATION ?	
I. <b><u>Le développement d'une culture de modèles multidisciplinaires dédiée à la participation</u></b>	<b>37</b>
I.1 Des outils à appliquer avec une approche empirique et territoriale	37
I.2 L'échelle locale : le niveau le plus favorable à la participation citoyenne ?	41

II.	<b><u>Les Conseils Citoyens : un outil supplémentaire et obligatoire à la participation citoyenne</u></b>	<b>51</b>
II.1	Une nouvelle forme innovatrice de représentation de la population	52
II.2	Le conseil citoyen : régisseur d'une dynamique citoyenne ?	54
II.3	Un principe de co-construction en quête d'autonomie	61
<b>PARTIE 3</b>		<b>65</b>
QUELLE PERFORMANCE ET QUELLE PROSPECTIVE POUR LA PARTICIPATION DES HABITANTS AU SEIN DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?		
I.	<b><u>Des dispositifs permettant d'atteindre un degré suffisant d'empowerment ?</u></b>	<b>67</b>
I.1	De nombreuses remarques face à leurs mises en œuvre	67
I.2	La participation : une perspective entrée dans les mœurs, mais ne faisant pas le sujet d'une demande sociale explicite	72
II.	<b><u>Le bilan de la participation habitante</u></b>	<b>73</b>
II.1	Un mille-feuille institutionnel	74
II.2	Un manque de lisibilité et de clarté des objectifs	75
II.3	La souplesse du cadre législatif de la participation citoyenne	77
III.	<b><u>La mise en place de nouvelles méthodes</u></b>	<b>78</b>
III.1	Repenser la participation avec un renouveau des pratiques démocratiques	79
III.2	La participation : place à un nouvel enseignement ?	81
<b>CONCLUSION</b>		<b>85</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>		<b>87</b>
<b>TABLE DES FIGURES</b>		<b>92</b>
<b>ANNEXES</b>		<b>93</b>



# INTRODUCTION



Une part importante de la population issue des quartiers populaires n'est pas présente aux instances participatives mises en place par la politique de la ville, politique dont un de ses axes est de permettre aux habitants de se faire entendre. Ce constat s'explique par plusieurs faits.

Dans un premier temps, le système politique et technique français mis en place dès le 18<sup>ème</sup> est fondé sur un principe de délégation. En effet, les habitants vont élire des élites qui seront chargés de prendre des décisions et d'administrer la cité. Dans ce système très élitiste, le citoyen a des droits et des devoirs, mais son droit va se limiter à l'exercice du vote, c'est-à-dire à l'élection de représentants.

Le citoyen doit aussi être entièrement consacré à la production économique. On cherche seulement à optimiser sa valeur productive sur le plan économique : le temps consacré à des associations ou autre bénévolat ne peut être considéré comme du temps de travail et une forme d'engagement pour la collectivité. « *On se méfie du citoyen qui pourrait intervenir dans la sphère de l'administration et la façon dont il peut exercer des formes de pouvoir est alors relativement réduite* »<sup>1</sup>.

Ce qui a été dominant dans le rapport entre les citoyens et les techniciens au cours des deux derniers siècles est la continuité du modèle de l'instruction publique. On considère le citoyen ordinaire comme profane, ne connaissant rien au sujet. Les techniciens ou professionnels détiennent la connaissance, ils doivent rassurer les habitants du bienfondé de leurs analyses et de ce qu'ils en font. En conséquence, le technicien n'a rien à apprendre de l'habitant. Les échanges sont seulement de l'ordre de la pédagogie : le professionnel donne des informations et les explique aux citoyens. On se trouve alors dans un « *différentiel hiérarchique extrêmement fort* »<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, c'est bien l'échec de ce modèle classique qu'il faut constater. Si les citoyens arrivent difficilement à prendre des initiatives, à être dans des logiques de projets et que les professionnels, eux, ont du mal à considérer l'habitant comme un partenaire pouvant contribuer à une intelligence collective, c'est parce que ce

---

<sup>1</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

<sup>2</sup> *ibid.*

schéma de domination dans l'exercice et dans la réception du savoir s'est ancré depuis trop longtemps.

Dans un deuxième temps, le constat alarmant que l'on peut faire aujourd'hui, est qu'un écart important se forme entre les citoyens et les élites de la politique. Ceci est en partie dû à une volonté de retrait de la vie politique et à une aptitude de non-participation de la part des citoyens, et aussi à un manque de sollicitation des citoyens par les élus.

C'est pourquoi, une démocratie participative doit être développée afin de permettre à chacun d'entre nous d'être associé aux décisions publiques avec des prises de décisions construites en collaboration avec tous les acteurs. Dans ce dispositif, un lien social se crée entre les élus et les citoyens. L'habitant détient alors une réelle influence sur la mise en œuvre du projet, même si la décision finale appartient toutefois aux élus. Il s'agit ici de donner l'opportunité aux habitants de passer du statut d'administré à celui d'actif.

En France, c'est depuis le début des années 80 que la question de la participation des habitants se pose. Ces années marquent également la création de la politique de la ville avec les actions de développement social et urbain dans les quartiers.

La participation est définie comme « *le fait pour une personne de prendre part à une action collective et notamment à un acte juridique collectif* »<sup>3</sup>, et a toujours été et est encore aujourd'hui un sujet qui fait débat. Ce débat est un principe même de la politique de la ville, car à l'heure actuelle les citoyens ont beaucoup de mal à répondre aux sollicitations venues des politiques. Ils pensent ne pas être écoutés, ne voient donc pas l'intérêt de s'investir dans un projet.

Il est important de savoir que la politique de la ville est apparue suite à la constatation de difficultés économiques, urbaines et sociales considérables dans les quartiers populaires par rapport au reste du territoire. S'est alors dessinée une géographie d'intervention prioritaire pour distinguer les quartiers dits « difficiles ». Les quartiers concernés ont été généralement construits en périphérie des villes dans les

---

<sup>3</sup> Stébé JM., Novembre 2015. Participation des habitants. Politique du logement : analyses et débats [en ligne]. (Page consultée le 22/01/2017). <http://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/p/participation-des-habitants/>

années 1960 afin de répondre à la crise du logement que connaissait la France à cette époque et qui était devenue une question prioritaire pour l'État à partir de l'hiver 1954. En effet durant cet hiver, le problème du logement apparaît au grand jour avec l'appel de l'abbé Pierre suite à la mort de mal-logés. Un certain nombre d'acteurs, tels que des collectifs ou associations vont essayer d'alerter la puissance publique et l'État sur cette question du logement. Les secteurs associatifs demandent alors à ce que l'on construise rapidement des logements. Se sont alors construits de grands ensembles avec des logements sociaux sur tout le territoire français. Mais à la fin des années 60, commence à se dessiner une mobilité résidentielle des cadres moyens et de certains employés qui partent s'installer ailleurs dans le parc immobilier, en essayant notamment d'accéder à la propriété. Les ménages n'ayant pas beaucoup de revenus restent, eux, dans ces quartiers. De plus, les populations qui ont déménagé commencent à être remplacées par des populations de plus en plus défavorisées. Ces quartiers deviennent des territoires peu attractifs, où de nombreux problèmes commencent à apparaître, tels que l'insécurité, mais aussi où les habitants ressentent le sentiment d'être « parqués » et abandonnés dans les projets urbains.

Ces quartiers marginalisés deviennent donc une priorité pour l'État, et c'est grâce à la politique de la ville, qui est une « *coproduction entre la ville, l'État et de nombreux acteurs publics et privés* »<sup>4</sup>, que les habitants ont commencé à jouer un rôle plus ou moins central dans leur lieu de vie. Les quartiers populaires sont de véritables lieux privilégiés pour développer de nouveaux espaces de démocratie. Même si les conditions de vie sont de plus en plus difficiles, des liens se créent entre les habitants.

C'est pourquoi, depuis les années 80, une démarche transversale et partenariale permet à de nombreuses méthodes d'être pratiquées afin de favoriser la mobilisation des habitants au sein de leur quartier. Avec notamment la création, en 1981, de la Commission Nationale pour le développement social des quartiers. On retrouve au sein de cette commission une pluralité d'acteurs (ministres, experts, représentants des habitants, associations...) en faveur des quartiers d'habitat social. Et c'est elle qui va construire au fil du temps la pensée de la politique de la ville et

---

<sup>4</sup> Blanc M., 2007. La « politique de la ville » : une « exception française » ?. *Espaces et sociétés* n° 128-129. 71- 86

faire tout un travail de pédagogie et de sensibilisation auprès des acteurs locaux. Pour cela, il est nécessaire d'avoir une présence active de la population, une dynamique et une volonté de concertation de chaque institution.

Néanmoins, apparaissent des problématiques de la politique de la ville : savoir quelles sont les réelles priorités ? Comment être en contact direct avec les habitants ? Comment mieux faire ensemble ? Il y a une réelle différence entre faire « pour » les habitants et faire « avec » les habitants, le résultat ne sera en aucun cas le même. Ainsi, toute une série de textes législatifs a vu le jour afin de permettre à chaque territoire d'être gouverné de façon plus démocratique. Ces différents textes posent le principe de la participation en développant la consultation, l'information, la concertation, la co-construction etc.

Régulièrement, de nouveaux dispositifs et des changements sont apportés dans les textes de lois de la politique de la ville au sujet de la participation, mais il reste encore un long chemin à parcourir avant qu'une démocratie participative soit mise en place à toutes les échelles et de manière naturelle.

À l'heure actuelle on constate des disparités entre ce qui est annoncé dans les textes de lois et ce qui est ou peut être réellement appliqué sur le terrain. Ces divergences s'expliquent par le fait qu'une grande partie des malentendus et tensions sur le sujet proviennent des termes employés par certains acteurs. Termes qui ne sont pas toujours totalement précisés par la réglementation et qui donnent lieu à des interprétations différentes et qui créent alors un problème de communication entre les différents acteurs.

Des questionnements fondamentaux de la politique de la ville se posent aujourd'hui, surtout le fait de savoir comment mobiliser les habitants ? Comment permettre à tous de participer ? Comment mettre en place une réelle implication des habitants autour des projets et ne plus leur donner qu'une simple information ? Comment impliquer les usagers dans la conception et la mise en œuvre des politiques qui les concernent ?

Nous ne pouvons pas dire qu'il y a une recette miracle concernant la participation, mais il y a des principes générateurs qui ressortent grâce à l'évaluation de centaines de projets où une démarche de participation avait été mise en place. En effet, on

retrouve une diversité de modes de participation, avec des niveaux d'intervention et d'expression différents et où chaque outil a été adapté au territoire en question.

La question de la participation des habitants se pose réellement depuis l'apparition de la politique de la ville. L'idée de ce mémoire amène à se demander si les outils énoncés dans les textes de lois de la politique de la ville qui visent à favoriser la participation des habitants sont adaptés à la réalité territoriale et quelle est leur réelle efficacité ? Il est évident que faire une place aux habitants dans les politiques locales n'est pas simple et complique parfois même les prises de décisions. Mais les élus et professionnels doivent désormais communiquer davantage avec les citoyens, réfléchir à de nouvelles formes de communication et d'explication des projets, revoir et réexpliquer leurs évidences techniques et doivent aussi faire preuve de transparence dans tout projet.

De nombreux ouvrages et articles (*cf. Bibliographie*) m'ont permis d'approfondir mes connaissances du sujet et d'enrichir mes propos afin de rédiger ce mémoire. De plus une session sur l'urbanisme participatif coordonnée par Federica Gatta à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble en mars 2017 m'a permis d'en apprendre davantage sur le sujet. Les différentes interventions des chercheurs et professionnels présents durant cette semaine ont apporté des points de vue critiques théoriques et méthodologiques en lien avec la participation. Différents entretiens viennent également enrichir ce projet de fin d'études, avec :

- Federica Gatta, Architecte-urbaniste, docteur en aménagement de l'espace et urbanisme, pour ses qualités en tant qu'enseignante et chercheuse.
- Annie Giroud et Paul Barnouin, membres de la table de quartier du secteur 6 de Grenoble.
- Savine Bernard, présidente du conseil citoyen Essarts-Surieux à Échirolles.

Afin de compléter ce mémoire avec des cas concrets je m'appuierai aussi sur mon expérience professionnelle dans laquelle j'ai pu découvrir différentes méthodes consultatives. En effet, durant un an j'ai travaillé au sein de l'Opac38, un des plus importants bailleurs sociaux de l'Isère, en tant que chef de projet cohésion sociale et urbaine. Cette année en alternance offrira à ce mémoire un regard plus spécifique porté sur les pratiques de l'Opac38 concernant la mobilisation des habitants.

La première partie de ce mémoire apportera des précisions sur l'émergence du principe de participation dans les quartiers populaires des politiques urbaines, en général jusqu'à la politique de la ville. De plus, cette partie permettra de connaître quels sont les différents outils de la participation facultatifs ou rendus obligatoires.

La deuxième partie abordera l'adaptation des différents principes participatifs. Nous verrons quels dispositifs et outils mobiliser et comment les appliquer selon les territoires. Nous parlerons plus en détail du conseil citoyen qui est un nouvel outil créé suite à la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et qui prévoit aussi d'instaurer une co-construction dans la politique de la ville.

Une troisième et dernière partie traitera de l'efficacité des différents dispositifs encourageant la participation des habitants au sein de la politique de la ville malgré les difficultés constatées. Avec notamment des questionnements sur l'avenir de ces outils et comment pérenniser ces procédures.

# PARTIE 1

## Le concept de la participation dans les quartiers populaires : son émergence et son application législative

### **INTRODUCTION :**

Cette première partie présente le thème de recherche de ce mémoire : la participation des habitants dans les quartiers populaires.

Pour cela elle expose l'émergence de la participation des habitants des quartiers populaires dans les projets urbains avec une approche historique de la participation dans les politiques urbaines puis plus précisément dans la politique de la ville.

Enfin, elle analyse les principaux dispositifs qui permettent à la participation de se faire une place au sein des consciences et des politiques.





## **I. LES ORIGINES ET LA PLACE DE LA PARTICIPATION AU SEIN DES POLITIQUES URBAINES**

Depuis les années 60, suite à des initiatives locales qui cherchent à instaurer la prise en compte des avis des habitants dans les décisions publiques, le système français voit apparaître la mise en place d'un encadrement de la participation citoyenne. Il est important de rappeler qu'aujourd'hui quand on parle de « participation citoyenne » on exprime l'idée d'une proposition de participation envers les citoyens qui provient des autorités publiques. Alors qu'au départ la participation citoyenne avait plutôt une connotation critique pour le gouvernement.

Nous verrons à partir de quel moment le positionnement rencontré chez les habitants a changé et comment les cultures politiques et professionnelles se sont structurées depuis une quarantaine d'années : des premières interventions des habitants dans les politiques urbaines, engendrant alors l'institutionnalisation de la participation, jusqu'au passage du principe de co-production.

### **I.1 « L'intrusion » de l'habitant dans les politiques urbaines**

C'est à partir des années 60 que les citoyens commencent à critiquer le gouvernement, ce système politique qui présente une forme d'exercice du pouvoir très paternalisme et hiérarchique. La question de la place de l'habitant se pose dans la conception de la ville et dans le monde du travail. Les habitants font leur apparition sur un mode conflictuel dans l'urbanisme. Ils ne se sentent pas du tout intégrés dans la chaîne de fabrication de l'urbain, que ce soit par la réglementation ou bien dans les démarches de projets que définissent les acteurs.

« L'intrusion » de l'habitant commence par des luttes urbaines qui émergent dans les années 60 et se prolongent en s'essouffant dans les années 70. Deux sortes de luttes urbaines apparaissent : tout d'abord contre la démolition des quartiers anciens dans les centres villes avec des projets sans cesse contestés par des associations, et ensuite pour l'amélioration des cadres de vie. Cette dernière se passe à l'origine dans des nouveaux quartiers, par exemple à la Villeneuve à Grenoble, pour demander aux autorités locales davantage d'équipements avec une contestation locale menée par Hubert Dubedout.

Quelques années plus tard on assiste à une contestation dans le domaine de l'environnement. Controverse qui sera alors un axe pionnier, qui fera bouger le cadre réglementaire de la participation citoyenne. On parle alors du début de « l'institutionnalisation de la participation », où tout un ensemble de lois et de dispositifs réglementaires est adopté et vise à réglementer juridiquement la participation citoyenne, avec notamment :

- La Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau, sur la réforme des enquêtes publiques.
- La Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, qui institutionnalise la procédure du débat public.
- La Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant, dont la mesure phare est l'obligation de mise en place de conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants.

En 1981, on assiste à l'élection de François Mitterrand, avec la promesse que l'on se trouve désormais dans une démocratisation de l'action publique avec la mise en place d'une démocratie locale. Pendant une période, la participation habitante ne fait plus l'objet de débats et est censée être intégrée dans la construction d'un urbanisme décentralisé, supposé être porté par les élus locaux et faire partie du pouvoir local.

Dans les années 80, on assiste également à l'institutionnalisation de la politique de la ville. La participation est alors un axe essentiel de cette politique. Elle est d'ailleurs très présente dans le rapport « Ensemble, refaire la ville »<sup>5</sup>, texte fondateur de la politique de la ville d'Hubert Dubedout, maire de Grenoble de 1965 à 1983, qui a été un des promoteurs de l'idée de participation citoyenne à l'échelle locale et notamment des quartiers et de la ville.

C'est à partir de 1992, lors du sommet de Rio, que le principe de participation est clairement affirmé dans les enjeux de développement durable. On assiste à une nouvelle façon de considérer la participation citoyenne : elle va être intégrée de

---

<sup>5</sup> Dubedout H., 1983. Ensemble refaire la ville : rapport au Premier Ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. La documentation française. 121p.

façon plus pragmatique dans les politiques publiques, environnementales et urbaines.

Les habitants veulent donc être concernés de plus en plus et pouvoir agir en s'affirmant sur les questions qui se posent autour de leur vie quotidienne. C'est pourquoi nous assistons à l'institutionnalisation de la participation.

## **1.2 L'institutionnalisation de la participation**

La participation des citoyens prend une place de plus en plus concrète au sein des politiques urbaines et devient l'une des nouvelles exigences de la République. Le gouvernement français reconnaît la nécessité des habitants à participer, notamment depuis la fin des années 70 où il est avéré un impératif de mettre en place des instances participatives pour tout projet développé dans les quartiers prioritaires. En effet, les habitants doivent être identifiés comme étant la cible principale de chaque action. Dans le domaine de la politique de la ville, les obligations légales de concertation apparaissent en 1991, au lendemain des premières émeutes à Vaulx-en-Velin ou Vénissieux par exemple. Une obligation s'impose, il est impératif d'organiser une concertation avec des associations de locataires suite à la Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, dite loi LOV.

« *Dans les années 90, on va reconnaître progressivement aux associations un droit à rentrer dans un débat, pour travailler sur les conditions de mise en œuvre de projet* »<sup>6</sup>. On passe à un autre modèle de relation entre les techniciens et les citoyens, qualifié de débat public pour prévenir les risques de conflits et mieux prendre en compte les spécificités locales, on va accepter de dialoguer avec des associations ou des représentants du citoyen, mais jamais avec le citoyen lambda. L'Etat, la municipalité et les associations doivent alors s'associer et agir de manière coordonnée. « *Dans le cadre de la loi Barnier de 1995, on consulte avec des associations triées sur le volet, grâce à une liste définie par l'Etat* »<sup>7</sup>. Et on encourage une forme de professionnalisation de la participation habitante et de ces associations. De plus, suite à la loi Barnier, une Commission nationale du débat

---

<sup>6</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

<sup>7</sup> *ibid.*

public est créée, ce qui annonce donc un « *véritable principe de participation, où l'on passe de l'information de l'autorité politique dans un cadre très étroitement contrôlé par l'administration et les responsables politiques à la reconnaissance d'un droit de participation à la décision* »<sup>8</sup>.

Dans l'institutionnalisation de la participation, il s'agit avant tout de rendre banale la rencontre entre les professionnels et les habitants, et ainsi de désamorcer les conflits et de lutter contre les phénomènes d'exclusion sociale. La loi Vaillant donne un coup d'accélérateur à l'institutionnalisation de la participation. En effet, elle soutient entre autre le fait que nous devons prendre en compte les préoccupations des habitants de manière quotidienne. Ce dispositif doit alors faire partie du point d'ancrage des politiques publiques. Il permettra d'offrir de nouvelles relations entre les citoyens et les élus, et ainsi de proposer une réponse adaptée et juste aux attentes des habitants.

### **I.3 Le passage à un modèle de co-production**

Cet ensemble de lois et dispositifs réglementaires adopté depuis les années 80 permet de passer progressivement de l'idée d'un modèle de débat public avec des associations triées sur le volet à un modèle dans la fabrication aussi bien de la connaissance que des décisions. C'est ce qu'on appelle le modèle de la co-production.

C'est-à-dire que l'on considère que ceux qui ne sont pas spécialistes, ni professionnels d'un sujet, ont un rôle capital à jouer dans l'élaboration de la connaissance ou les prises de décision. Nous assistons alors à la reconnaissance du rôle de la place indispensable dans les processus de projet et de décision de ceux qui sont considérés comme des citoyens ordinaires et qui ne sont pas forcément compétents sur un sujet.

Pour cela, nous allons chercher des personnes qui se sentent concernées par le sujet, et qui ne sont donc pas forcément des personnes ayant des compétences avérées sur une question. Ce sont des individus qui se sentent impliqués, même de

---

<sup>8</sup> Blondiaux L., Sintomer Y., 2002. L'impératif délibératif, 17-35 [en ligne]. (Page consultée le 12/03/2017). [http://www.persee.fr/doc/polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_57\\_1205](http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_2002_num_15_57_1205)

façon extrêmement large, car ils ne résident pas forcément sur le site en transformation, mais sont plus largement préoccupés par le sujet en question.

Un projet doit être pensé par et pour les habitants. Pour être sûr que le temps de la mise en œuvre, défini comme l'appropriation du projet, soit rapide et accepté par tous, il faut un temps de construction du projet assez long, permettant une organisation entre les différents acteurs.

**Figure 1 : Schéma représentatif de la réussite et de l'acceptation d'un projet**



Source : Touchard A., directrice de la Direction Territoriale de Voiron de l'Opac38

Réalisation : personnelle

Il est important de prendre conscience que les savoirs des experts se construisent grâce aux savoirs des non spécialistes et réciproquement, c'est la situation d'interaction entre ces deux parties qui permet de produire du savoir. C'est ainsi que « *la bonne solution n'est pas simplement celle qui paraît techniquement la meilleure, mais c'est celle qui est considérée comme légitime, juste, acceptable par les uns et les autres* »<sup>9</sup>. On se trouve alors dans le principe de la « *rationalité limitée* »<sup>10</sup>. C'est-à-dire que l'on admet que l'on ne connaît pas forcément tous les aspects d'un problème.

Dans le contexte urbain, on travaille sur le réel, qui est inépuisable, donc maîtriser l'ensemble des paramètres est impossible pour quiconque. De plus, il faut que l'on puisse mettre en œuvre la décision et que les gens s'approprient ce qui a été réalisé. Il faut donc trouver des accords sur la meilleure façon de poser le problème, et intégrer les acteurs qui vont ensuite devoir vivre dans ce contexte.

<sup>9</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

<sup>10</sup> *ibid.*

Ce concept de la rationalité limitée est en effet très difficile à comprendre pour des individus spécialisés en ingénierie, par exemple, qui vont essayer d'optimiser en termes d'efficacité par rapport à leur propre préoccupation les solutions techniques à mettre en œuvre, alors que l'on va leur dire qu'il faut être plus modeste par rapport à ce type de perspective et chercher des décisions qui peuvent être véritablement partagées.

De plus, « *la légitimité ne vient pas simplement du caractère représentatif des gens qui participent, au sens aussi bien réglementaire que statistique* »<sup>11</sup>. C'est-à-dire, essayer d'avoir absolument le modèle réduit de la population totale d'un quartier dans des groupes est impossible. On va plutôt rechercher des diversités de point de vue en faisant en sorte que les différentes personnes concernées soient quand même présentes.

La légitimité du processus ne vient pas seulement de la qualité du profil des participants, mais vient aussi de la méthode mise en œuvre. Une méthode de travail avec les personnes qui va permettre de créer une confiance et permettre ensuite que le résultat produit soit reconnu et valable par tous. Ce sont des logiques que, malheureusement, un grand nombre d'élus ne comprennent pas. Ils ne voient pas que la qualité du processus est fondamentale dans la construction de la décision. Certes, le travail des élus et des techniciens est facilité lorsqu'ils sont en face de personnes qui savent s'exprimer. Donc en fait, « *c'est peut-être par facilité que le politique et/ou le technicien ne favorisent pas la représentativité* »<sup>12</sup>.

Ils jouent sur le statut des associations. En effet, quand cela les arrange de trouver des interlocuteurs, ils assurent que les associations sont représentatives. Mais quand les associations n'ont pas le même point de vue qu'eux, ils affirment qu'elles n'ont pas de légitimité.

Ce n'est pas seulement la nature du profil des gens, mais aussi la façon de les associer qui va permettre d'avoir la réflexion la plus intéressante et d'avoir les solutions qui vont être à la fois les plus pertinentes, les plus adaptées et les plus reconnues.

---

<sup>11</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

<sup>12</sup> *ibid.*

## **II. LA PLACE DE LA PARTICIPATION AU SEIN DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

La politique de la ville a donc commencé à être élaborée dans les années 70 et officialisée à partir des années 80. De par la complexification de nos sociétés, la volonté d'être informé, la capacité grandissante des citoyens d'affirmer leur point de vue et de se mobiliser, à l'heure actuelle l'Etat ne peut plus imposer ses propres choix. C'est pourquoi la participation s'impose et prend une place de plus en plus importante en France « *dans une logique de rétablissement de la confiance envers les institutions* »<sup>13</sup>.

Cependant, la politique de la ville a fait preuve d'un développement important d'offres de participation, mais des offres fortement contrôlées par les élus qui recherchent la proximité avec les habitants, leur permettant ainsi de renforcer leur légitimité. C'est pourquoi il sera également abordé dans cette partie le partage du pouvoir entre les différents acteurs.

### **II.1 La participation : une démarche de la politique de la ville en recherche de proximité**

À partir des années 90, on voit se mettre en place une montée de l'abstentionnisme, due aux effets de la crise : montée du chômage, développement des emplois précaires etc. Les élus s'inquiètent alors de la distance qui commence à s'installer entre eux et leurs administrés. De plus, dans les quartiers dits sensibles, il y a un problème important d'un manque de volonté d'intégration de la part des jeunes et des familles en situation précaire, qui représentent une part importante de la population, pour des raisons culturelles ou économiques. C'est pourquoi les élus sont à la recherche d'une proximité avec les citoyens qui apparaît en particulier avec la création des conseils de quartier en 2002, imposés aux villes de plus de 80 000 habitants et facultatifs entre 20 000 et 80 000 habitants, lors de la loi Vaillant.

Le conseil de quartier est « *une instance participative permanente rassemblant les citoyens à l'échelle d'un quartier en vue d'exprimer leur point de vue*

---

<sup>13</sup> Centre d'Analyse Stratégique, 2012. La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville. La Note d'analyse, 11p.

sur toute question relative aux affaires du quartier »<sup>14</sup>. Cela permet donc aux habitants de prendre en compte leurs priorités et ainsi d'être mieux représentés, mais aussi faire remonter des propositions et donner leurs avis sur des projets envers la municipalité. Différentes thématiques sont traitées, telles que la propreté et la sécurité, en permettant à des habitants, généralement réservés et qui ne se connaissaient pas, de se mettre en relation et ainsi de leur offrir plusieurs occasions de s'exprimer ensemble.

La composition et les procédés de fonctionnement des conseils de quartier ne sont pas précisés par la loi, ils sont donc fixés par le conseil municipal en partie grâce à une charte établie par les différents membres du conseil de quartier et approuvée par le conseil municipal. Généralement ce sont des élus municipaux, des associations et des habitants qui composent les conseils de quartier, choisis volontairement, par désignation ou parfois par tirage au sort sur les listes électorales, selon les communes.

En soit, le conseil de quartier n'a pas de réel pouvoir de décision car la décision finale appartient aux élus, mais il dispose d'un budget et peut proposer des questions à l'ordre du jour du conseil municipal, ce dernier peut alors décider de le consulter afin de prendre des décisions concernant la ville. « *La démocratie participative complète et enrichit la démocratie représentative, à aucun moment elle ne la remplace* »<sup>15</sup>, c'est pourquoi on reste dans le domaine consultatif car le maire peut avoir le choix d'associer le conseil de quartier à l'élaboration d'un projet.

De par sa généralisation dans toutes les grandes villes, le conseil de quartier est le dispositif participatif « micro-local » le plus répandu en France. Cependant ce dispositif a le même problème de représentativité que les réunions des débats publics par exemple, c'est-à-dire qu'il y a peu de monde et un profil avec des âges limités et des catégories socio professionnelles spécifiques. De plus, le conseil de quartier se limite trop souvent à la proximité sociale et géographique du quartier. Le conseil de quartier doit essayer de sortir de cette routine qui s'est déjà installée en

---

<sup>14</sup> Conseil de quartier Jean-Nicolas BIRCK, juin 2013. Conseil de quartier [en ligne]. (Page consultée le 17/06/2017). <http://www.participation-et-democratie.fr/it/dico/conseil-de-quartier>

<sup>15</sup> Maître Régis de Castelnu, Février 2009. Le cadre juridique de la démocratie participative, du légal à l'extralégal. Le Courrier des Maires et des élus locaux [en ligne]. (Page consultée le 03/02/2017). <http://www.courrierdesmaires.fr/4523/le-cadre-juridique-de-la-democratie-participative-du-legal-a-lextralegal/>



s'ouvrant et se lier aux autres instances de démocratie qui existent et donc élargir le public concerné.

## **II.2 Le partage d'un pouvoir d'expertise et décisionnel entre les différents acteurs**

Nous ne pouvons pas aborder la question de la participation sans connaître le système d'acteurs dans lequel elle se situe. En effet, chaque projet doit faire appel à différents acteurs ayant des rôles bien spécifiques et des méthodes d'interventions différentes :

- Une maîtrise d'ouvrage composée d'un programmiste qui est chargé d'identifier quels sont les fameux besoins en ayant identifié en amont les problèmes. Mais aussi de décideurs, tels que les élus, et d'un aménageur qui peut prendre des décisions au plan technique et porte le risque financier de l'opération en veillant à équilibrer les dépenses et les recettes de l'opération.
- Une maîtrise d'œuvre avec un concepteur, une ingénierie technique et les entreprises.
- Les habitants qui peuvent avoir plusieurs rôles. En effet, le citoyen peut être du côté de la maîtrise d'ouvrage, comme destinataire car il paie des impôts locaux qui aident à financer des projets indirectement. Leur place naturelle est plutôt en association avec la maîtrise d'ouvrage pour définir les attendus du projet avec le programmiste.

L'enjeu de la démocratie participative est en premier lieu d'avoir une mixité sociale et faire travailler les habitants sur l'identification des questions. Tous les acteurs doivent être impliqués le plus en amont possible dans les projets, car plus leur implication tardera et plus ils seront mis devant le fait accompli. Ainsi, moins nous pourrions répondre à leurs attentes et moins les habitants seront satisfaits. Les habitants ont besoin de sentir que l'on prend rapidement en considération les problèmes qui sont les plus vitaux pour eux. Que dans le processus de projet qui se met en place, la façon dont on s'intéresse à eux, on commence à élaborer des réponses à leurs interrogations. Souvent, il n'est pas possible d'engager des processus de projets participatifs, tant qu'on n'a pas mis à plat tout ce qui préoccupait les gens. Certaines choses devront être traitées mais plus tard, c'est le

principe de la programmation qui est de hiérarchiser par importance et de trouver un calendrier dans le traitement des différents problèmes. Quand tout cela n'est pas explicité avec les habitants, ils n'ont tout simplement pas envie de participer. Ils ont besoin de savoir en quoi le projet va modifier leur quotidien et comment leur parole va être prise en compte.

Il ne faut pas oublier que la réalisation de tout projet doit se faire aussi bien avec les personnes favorables que celles qui sont contre. Ceci permet d'enrichir le débat en agissant démocratiquement, voir quels sont les désaccords et quelles en sont les raisons. Ainsi des compromis peuvent apparaître et seront mieux acceptés par chacun. Le plus important est de savoir se comporter au sein d'un groupe et savoir ainsi s'exprimer en ayant la capacité de faire valoir ses droits, écouter autrui, être tolérant et ouvert à toutes propositions. Cependant, il est très difficile de s'exprimer en public, c'est un exercice très compliqué pour beaucoup d'habitants des quartiers populaires, par l'incompréhension du langage scientifique, la barrière de la langue, etc. Une relation de confiance doit s'installer entre les différents acteurs, des groupes de travail doivent être constitués, comme par exemple avec les habitants, la ville, les bailleurs, les associations locales et travailler dans la transparence tout au long de l'opération. De plus, les habitants doivent montrer qu'ils sont actifs vis-à-vis d'un projet, car ceci pourra résoudre le problème de l'exclusion. Comme le souligne Loïc Blondiaux, « *les démocraties meurent quand les citoyens cessent de croire en leur pouvoir d'influencer la décision politique. La démocratie participative doit leur rappeler qu'ils sont des citoyens en capacité d'agir, qu'ils ne sont pas que des individus productifs* »<sup>16</sup>.

Avec ces différents acteurs, il est primordial de diversifier et multiplier les modes de participation et d'expression afin que chacun puisse s'y retrouver et avoir des outils représentatifs et compréhensibles pour chaque génération (utilisation des réseaux sociaux pour débattre, ateliers participatifs...).

---

<sup>16</sup> Soutra H., novembre 2014. Quartiers prioritaires - La « participation des habitants », révélateur des paradoxes de la politique de la ville ? La gazette [en ligne]. (Page consultée le 13/01/2017). <http://www.lagazettedescommunes.com/298011/la-participation-des-habitants-revelateur-des-paradoxes-de-la-politique-de-la-ville/>

### **III. LES DISPOSITIFS FONDAMENTAUX DE LA PARTICIPATION**

La question des méthodes et des outils est aujourd'hui clairement analysée, nous savons comment faire. Ce qui est vraiment très important est la posture que l'on adopte par rapport à ces questions de la participation et la manière dont on conseille les acteurs pour se mettre en position d'accepter ce principe de projet participatif.

L'important est de savoir comment on fait émerger des sujets, comment une ingénierie de projets permet de clarifier la place de l'habitant et le rapport à la décision.

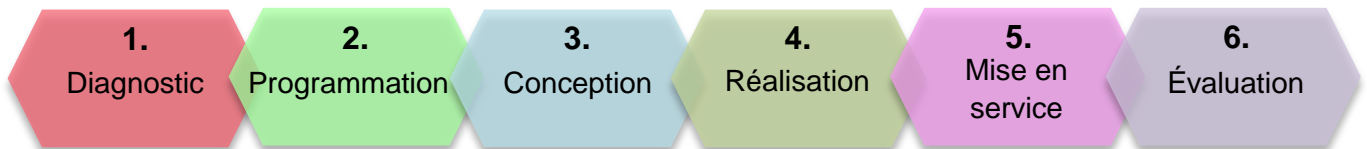
C'est pourquoi nous parlerons dans un premier temps des méthodes et outils permettant de faire de la participation, mais que dans chaque situation la réalité territoriale est à prendre en compte. Et enfin nous verrons quel stratagème peut être mis en place pour mobiliser des habitants.

#### **III.1 Les méthodes et outils**

Dans chaque situation, il est primordial de respecter le processus de projet, c'est-à-dire le fait de souhaiter modifier une situation existante dans le temps et dans l'espace. Ceci mène alors au rapport entre une situation existante et une situation future, ainsi nous allons être en mesure de dire ce qu'il va se passer entre deux temporalités. Dans le projet urbain, il y a des choses que nous allons vouloir maintenir et d'autres que l'on va vouloir transformer. Pour connaître la situation existante, il faut faire un diagnostic qui permet de cerner les problèmes, les atouts et les potentiels. À partir de là, il faut regarder aussi ce qui est le plus important dans les problèmes, ce qui va être urgent de modifier et ce qui pourra être modifié plus tard. À chaque fois, des questions se poseront : « où et qui est concerné, de quoi s'agit-il ? ». Pour cela on fixe alors des enjeux qui peuvent être très généraux, et des objectifs qui consistent plus précisément à phaser et définir des temporalités de la transformation : « quand, qui, comment ? ». Il nous faudra alors identifier les types d'actions à mener dans les objectifs et leur niveau d'urgence. Arrive alors le moment de la programmation de façon plus ou moins séquentielle, puis la conception, la réalisation, la mise en service et puis normalement l'évaluation. C'est-à-dire dans

quelle mesure on a répondu aux objectifs que l'on s'était donnés dans la mise en place de l'action.

**Figure 2 : Le processus de projet**



*Source : Zetlaoui-Léger J.*

*Réalisation : personnelle*

Le système d'acteurs pourra ensuite être organisé, afin de savoir qui sera impliqué dans ces différents stades du processus ? Quelle population est concernée ? Quelles activités seront prises en charge ?

Un Comité de Pilotage (COFIL) du projet doit être impérativement mis en place afin de savoir qui porte les décisions, à quel moment elles sont prises, comment informer, qui arbitre etc., sinon nous ne sommes pas dans un processus de projet. Tant que ceci n'est pas mis en visibilité on ne peut pas faire de participation.

Six principes fondamentaux interdépendants doivent être respectés dans le processus de participation :

**1/ Le principe de la transparence** : est-ce qu'on sait clairement comment circule l'information ? Qui est responsable de quoi ?

**2/ Le principe de l'intégration** : est-ce que le processus participatif est au cœur du processus de projet ? La participation habitante doit faire partie de la dynamique de projet. Le projet doit être construit avec l'instance de citoyenneté et d'usage, avec tous ceux qui animent et font vivre le territoire.

**3/ Le principe de continuité** : faire en sorte que les différentes instances interagissent sur la fabrication du projet jusqu'à l'évaluation. Pour l'évaluation, ce sont les habitants qui vont permettre de voir dans quelle mesure le service est correctement rendu.

**4/ Le principe de l'inclusion** : est-ce qu'on a bien touché et impliqué tous ceux qui étaient concernés ?

**5/ Le principe de l'égalité** : est-ce que tous ceux qui ont quelque chose à dire, ont eu l'occasion et la capacité de pouvoir s'exprimer ? C'est-à-dire qu'il faut fabriquer des outils qui permettent à tout le monde de s'exprimer le plus facilement possible.

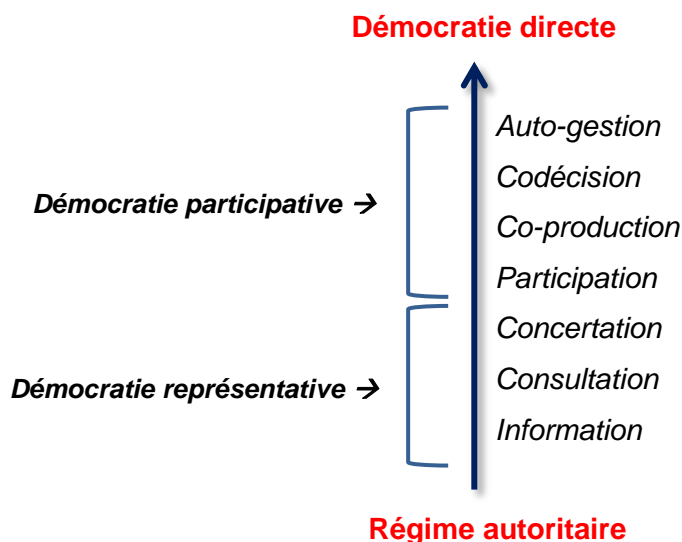
**6/ Le principe de l'argumentation** : c'est le fait de rendre des comptes. Comment à chaque proposition ou décision, nous pouvons expliquer ce que nous avons retenu et inversement ? Et ainsi passer à l'étape suivante.

Si ces six principes ne sont pas respectés dans l'ingénierie de projet alors la prise en compte de l'apport des habitants n'est pas effective et le processus de projet ne dépasse pas le consultatif.

Au niveau des méthodes, on retrouve aussi différents niveaux d'intensité d'implication des habitants dans les projets (*cf. Annexe 2 : Les différents niveaux d'implication possible des habitants dans les projets*), tels que l'information, la consultation, la concertation, la participation, la coproduction, la codécision, allant parfois même jusqu'à l'autogestion / autopromotion / auto-construction qui représentent des situations où les habitants sont leurs propres initiateurs de projet. Aujourd'hui, c'est le cas de l'habitat participatif.

Ces différents niveaux de participation des habitants partent donc d'un régime autoritaire où aucune information n'est donnée sur ce qu'il se passe, jusqu'à une démocratie plus directe lorsque les habitants élaborent eux-mêmes un ensemble de décisions.

**Figure 3 : Les différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie**



Source : Zetlaoui-Léger J.

Parmi ces différents niveaux d'implication du citoyen, on en retrouve en général quatre dans le domaine de la participation.

- Le premier niveau de la participation est donc l'information qui est une base fondamentale à la relation de confiance entre les habitants et les autres acteurs. Elle permet de donner des renseignements sur les questions qui se posent, et ses supports sont très importants pour inciter les gens à rentrer dans un processus de projet participatif.
- Le second niveau est la consultation qui consiste à écouter l'avis du participant sans pour autant le prendre en compte, à l'aide d'enquêtes ou réunions publiques par exemple.
- Le troisième niveau est la concertation qui représente un processus collectif avec une logique collective de définitions et d'évaluation.
- Et enfin le quatrième niveau est la codécision où les habitants ont autant de pouvoir que les élus en étant associés aux prises de décision.

Concernant la question des outils, on retrouve une multitude de pratiques participatives qui prennent des formes diversifiées : tirage au sort, ateliers participatifs, budgets participatifs, comités, enquêtes publiques, jurys citoyens, conseils de quartier, conseils de développement et aujourd'hui les conseils citoyens etc.

Prenons l'exemple du débat public qui permet d'offrir un gain de temps à l'adhésion d'un projet (Cf. *Schéma représentatif de la réussite et de l'acceptation d'un projet p.19*) car il fait partie du temps de construction du projet et une décision qui se sera construite sur la concertation sera beaucoup mieux acceptée et légitime. De nombreux projets ont passé l'épreuve du débat public et ont connu quelques modifications de détails, ceci laisse donc à penser que le débat public peut effectivement améliorer les projets existants. Parfois, les modifications peuvent être de plus grandes importances en changeant radicalement le projet et le plus souvent en augmentant considérablement les coûts. Enfin, un nombre non négligeable de projets ont été abandonnés ou, au moins, reportés sine die. Mais c'est bien souvent la situation politique qui aboutit à la suppression des projets, bien plus que le débat public lui-même. En résumé, la procédure du débat public est une tentative réelle d'instaurer la démocratie participative dans le processus de gouvernance des territoires. Elle dispose de moyens humains et financiers non négligeables, repose

sur des procédures bien cadrées et impacte réellement les projets, certains d'entre eux, en tout cas. Penser qu'elle donne du pouvoir à la société civile en matière de gestion territoriale n'est donc pas une simple illusion formelle. Il ne faut pas non plus cependant imaginer que le débat public suffit à donner aux citoyens une réelle emprise sur les prises de décisions et qu'il parvienne à dénouer les conflits territoriaux. La raison principale est qu'il mobilise bien souvent peu de monde, alors que les citoyens sont demandeurs, semble-t-il, d'être liés à la prise de décisions qui concernent leur territoire et leurs conditions d'existence, mais ils se déplacent très peu aux réunions organisées.

C'est pourquoi des recommandations doivent être prises en compte afin d'améliorer la participation des habitants au sein de leur quartier, notamment la réalité du site en question.

### **III.2 Une réalité territoriale à prendre en compte**

Dans un premier temps, il est primordial de comprendre qu'il y a une logique de priorités à remplir pour qu'à la fin le citoyen puisse s'intéresser à un projet de plus grande échelle. On retrouve ainsi un principe qui ressemble à la théorie de Maslow suite à ses travaux en 1954. Cette théorie est représentée par une pyramide hiérarchisant les différents besoins des hommes. Chaque palier doit être entièrement comblé avant que l'homme ne puisse combler le palier supérieur.

Tant qu'un habitant ne sera pas satisfait au niveau de sa sphère personnelle, il ne pourra en aucun cas s'intéresser à une sphère collective. Les priorités individuelles d'un individu doivent donc être résolues avant qu'il s'intéresse à son quartier. Par exemple une famille connaissant le chômage, avec des difficultés financières et ne pouvant pas se nourrir correctement ou ayant tout autre problème de la vie quotidienne, ne donnera aucun intérêt à un projet d'embellissement de son quartier.

**Figure 4 : Schéma de la logique des priorités**



Source : Touchard A., Opac38 directrice de la Direction Territoriale de Voiron

Réalisation : personnelle

Dans un deuxième temps, lorsque l'on prévoit un projet on doit prendre en compte l'idée de l'urbanisme intégré, c'est-à-dire que l'on doit penser un projet dans l'intégralité du territoire et non pas seulement de façon sectorielle. On doit penser aux différentes thématiques qui auront un lien avec le projet (mobilité, intégration sociale, emploi, etc.). De plus, si faire de la participation consiste simplement à avoir des habitants qui vivent dans les lieux, on en ferait alors très peu. Ce qu'il faut prendre en compte c'est que même si on n'habite pas dans un espace, on peut fréquenter cet espace, le traverser. On est donc concerné par l'aménagement de cet espace. Ce lieu a pu aussi être habité autrefois, il a pu avoir une valeur importante et une histoire qui a marqué l'identité de la ville avec des trajectoires personnelles. Donc à la question de savoir « qui est touché par la participation ? », nous pouvons répondre que « *c'est la nature du problème à traiter qui permet de traiter la notion d'échantillon* »<sup>17</sup>. C'est pour cela qu'il n'y a pas une recette en terme de méthodologie ou d'outil universel, mais que l'on va construire des outils par rapport à chaque sujet et projet et ces outils vont permettre de déterminer des périmètres de

<sup>17</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.



réflexion et des profils de personnes qui sont concernées et impactées plus ou moins par le projet.

Il est important de savoir également qu'il y a deux formes de participation qui sont à distinguer : la participation à l'action et la participation à la décision. En effet, certains habitants sont parfois vus comme étant inactifs car ils ne se rendent pas aux réunions qui leurs sont proposées par la commune ou les bailleurs par exemple. Or ils prennent part à une participation active vis-à-vis de leur quartier et notamment de leur immeuble au niveau de la propriété ou bien en amenant par exemple un plat cuisiné à la fête de quartier. Nous ne devons en aucun cas oublier cette forme de participation.

Troisièmement, chaque terrain à sa propre réalité, donc le langage utilisé lors de ces rencontres doit être accessible à tous, et la présentation doit être simple, intéressante, claire et se faire dans un temps assez court afin de ne pas décourager les personnes présentes. On ne doit pas essayer de professionnaliser l'habitant avec l'utilisation d'un vocabulaire technique.

Même si le processus de participation apparaît dans les textes de la politique de la ville, on peut constater que les actions concrètes de mobilisation des habitants dans leur lieu de vie sont peu nombreuses mais diverses et elles varient d'un territoire à l'autre. Les différences se jouent en fonction de l'histoire et de la relation entre les différents acteurs. Par exemple à Voiron, il est très intéressant de travailler avec les différents partenaires car ils sont disponibles et compréhensifs, une transparence s'est installée dans les projets. Nous n'avons donc aucun mal à communiquer ensemble et nous nous aidons pour mobiliser les habitants en placardant des affiches de communication ou même en faisant du porte à porte.

### **III.3 Un stratagème mobilisateur réfléchi**

Il est donc du rôle de chacun de s'adapter au territoire et de trouver des solutions pour améliorer la participation lors des rencontres et des débats avec des diversités de points de vue. Il est important que les personnes qui s'expriment n'intimident pas les autres. Pour cela il faut mettre en place des méthodes et donner des règles en créant des espaces de dialogue où ces personnes-là ne sont pas en

position de force. Il est alors nécessaire d'essayer de faire en sorte qu'il y ait une diversité de personnes représentées, avec par exemple un représentant par association dans certains groupes de travail. Car il est à noter également, que souvent les meilleurs échanges se font pendant les temps informels, c'est-à-dire hors réunion. Les personnes n'osent souvent pas prendre la parole ou parler de sujets spécifiques devant un public. C'est pourquoi la méthode de mettre en place des petits groupes de travail avec un représentant peut aider à s'exprimer dans ce genre de situation, car l'information sera rapportée mais de manière plus anonyme.

Des astuces pour mobiliser le plus d'habitants possible sont aussi expérimentées de temps en temps. Par exemple pour mobiliser des locataires à une réunion, on peut repérer dans un premier temps qui sont les « locataires référents », puis les « locataires suiveurs » et enfin les « locataires absents », ceux qui ne s'inscrivent pas dans une dynamique collective.

- Les locataires référents représentent les personnes qui sont investies dans leur quartier et qui viennent régulièrement aux rencontres organisées.
- Les locataires dits suiveurs sont ceux qui ne posent pas de réels problèmes dans le quartier, ils sont plutôt réceptifs à ce qui se passe autour d'eux mais tout en restant discrets peut être par peur de s'investir. Ces locataires seront donc interpellés par les locataires référents et finiront bien souvent par accepter de se rendre à la rencontre prévue.
- En contrepartie les locataires absents ne se rendront pas à cette réunion, car ce sont des personnes non investies dans le quartier, parfois même responsables d'incivilités et non coopératives dans la dynamique du quartier, c'est pourquoi aucun autre locataire ne viendra les solliciter.

Il est également important de créer des espaces où les personnes se sentent bien pour participer et avoir envie de revenir. Ce qui compte c'est l'espace physique, mettre les gens autour d'une table. Les gens entrent alors dans un processus de transaction sociale, ils prennent conscience des intérêts des uns et des autres, des problèmes auxquels ils sont confrontés. On va alors avoir un travail d'identification des problèmes et intérêts, et il faudra commencer progressivement à les hiérarchiser. On va savoir ce qui va être traité maintenant, ailleurs, plus tard, et quels en seront les impacts. Nous arrivons alors à des solutions beaucoup plus intelligentes et partagées

en mettant à plat l'ensemble des connaissances d'une situation et des éléments dont disposent les techniciens et les habitants, au lieu de plaquer une solution technique. Car la solution technique n'est jamais complètement objective. Le fait de se mettre autour de la table avec des personnes qui ne sont pas spécialistes et de reconnaître les intérêts convergents permet de raccourcir la distance entre le citoyen et la prise de décision. On doit passer par une phase de conflits et d'intérêts divergents et déconstruire le problème à l'extrême afin d'arriver à la prise de décision. Ceci permet à chacun de formuler ses intérêts différemment et généralement la solution qui émerge est différente de celle qui était versée par chacun au départ. C'est comme ça que l'on arrive alors à construire l'innovation. L'innovation vient de l'hybridation de connaissances extrêmement diverses.

En résumé de cette première partie : « *le concept de la participation dans les quartiers populaires : son émergence et son application législative* », on a mis en évidence que les deux notions de « démocratie représentative » et « démocratie participative » sont actuellement au cœur du débat politique.

Le phénomène d'institutionnalisation de la participation s'est installé au cours du temps et des événements. La politique de la ville pousse les différents acteurs à penser autrement et remet en cause aujourd'hui leur manière de gouverner les politiques publiques. Malgré les réelles difficultés à faire fonctionner les outils de la participation de façon pérenne, la politique de la ville a pour objectif d'associer les habitants le plus en amont possible dans l'élaboration des projets.

Il est important de prendre conscience que la participation des habitants peut permettre de changer beaucoup de choses dans de multiples domaines. C'est pourquoi de nombreux outils sont mis en place afin de permettre aux habitants de s'exprimer et de s'engager plus facilement et plus librement. Comme l'a souligné Najat Vallaud-Belkacem lors de l'ouverture des journées d'échanges sur la rénovation urbaine en juin 2014: « *seules des politiques publiques construites avec les citoyens auront l'efficacité requise, mais elles constituent aussi la meilleure voie*

*pour recréer une dynamique de confiance entre les habitants, les corps intermédiaires des territoires et les institutions »<sup>18</sup>.*

La multiplication et l'institutionnalisation des procédures participatives renforcent la place donnée aux citoyens dans les processus de décision publique. Différents dispositifs institutionnels mis en place dans le cadre de la politique de la ville existent à l'heure actuelle. Certains sont obligatoires tels que la concertation en matière de réhabilitation, les conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants depuis la Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant. Instaurés par la Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy, les conseils citoyens et les tables de quartiers sont définis comme un outil obligatoire dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, ainsi que la présence d'une maison du projet dans tout quartier en renouvellement urbain est obligatoire. Souvent ces outils sont vus comme étant des injonctions participatives initiées par les pouvoirs publics et non pas des dispositifs venus d'une volonté des habitants à vouloir participer. Le problème qui se pose est que les habitants ont beaucoup de mal à s'appropriier et à comprendre le réel sens de ces dispositifs.

On retrouve aussi les conseils de quartiers pour les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 80 000 habitants, conseils de quartiers qui restent cependant facultatifs et qui dépendent de la dynamique de chaque territoire.

Suite au constat d'échec de la politique de la ville depuis les années 80, la réforme de la politique de la ville de février 2014 s'engage à réinvestir la démocratie locale dans les quartiers populaires. Pour François Lamy, la démocratie participative peut permettre de lutter contre l'abstentionnisme, la montée de l'extrémisme ou du communautariste. C'est ainsi qu'il a missionné Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache afin qu'ils effectuent des propositions sur la participation des citoyens.

---

<sup>18</sup> Ville.gouv.fr, 2014. La participation des citoyens au cœur de la politique de la ville. Dossier de presse, vendredi 20 juin 2014 [en ligne]. (Page consultée le 05/03/2017). <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/dp-la-participation-des-citoyens-au-coeur-de-la-politique-de-la-ville.pdf>

## PARTIE 2

# La multiplication des procédures participatives : quelle appropriation vis-à-vis de cette institutionnalisation ?

### **INTRODUCTION :**

Cette deuxième partie aborde le développement de différents modèles participatifs et la question de comment ils sont appliqués selon les territoires. Elle essaie également de voir quelle est l'échelle la plus adaptée pour mener une participation citoyenne.

De plus, elle évoque la nouvelle loi de programmation et de cohésion urbaine de février 2014 qui semble vouloir faire de la participation des habitants le fil conducteur de l'action publique locale en instaurant le principe d'une co-construction dans la politique de la ville.



## **I. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CULTURE DE MODÈLES MULTIDISCIPLINAIRES DÉDIÉE A LA PARTICIPATION**

Une palette d'outils participatifs a donc été créée afin de permettre aux personnes de s'exprimer. Ces outils sont utilisés différemment selon le contexte. C'est-à-dire le sujet, le territoire, la volonté politique, le budget consacré, les objectifs attendus, l'intérêt porté par les habitants ou bien la relation entre les acteurs.

A l'heure actuelle on peut se demander pourquoi nous avons du mal à faire de la participation avec tous ces outils. Le véritable problème est que l'on refuse de placer la participation au cœur des ingénieries de projet, donc de donner un objet à la participation.

La loi Lamy du 21 février 2014 a réformé la politique de la ville en créant le Contrat de Ville, remplaçant le Contrat Urbain de Cohésion Sociale, et en définissant une nouvelle géographie prioritaire. Elle a pour but de rétablir le dialogue entre les institutions et les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Pour cela, elle instaure de nouveaux outils obligatoires : les conseils citoyens, les maisons du projet et les tables de quartier.

### **I.1 Des outils à appliquer avec une approche empirique et territoriale**

#### ***La réussite d'une démarche participative***

Le véritable sujet qui se pose actuellement est de savoir ce que signifie réellement la réussite d'une démarche participative. « *Une participation est réussie quand elle a un sens et quand elle a un objectif* »<sup>19</sup>. Ce n'est pas tant la question de réussir cet objectif là, mais c'est d'avoir un objet de la participation. À l'heure actuelle ceci est déjà une grande victoire, car la plupart du temps les démarches participatives manquent d'enjeux. Pour un urbaniste, l'objectif final est toujours le projet, c'est-à-dire qu'il y a eu participation quand le projet s'est réellement enrichi de quelque chose qui vient du terrain.

On peut alors se demander si le projet auquel on est arrivé aurait eu la même finalité s'il avait été élaboré dans une agence d'urbanisme ou d'architecture fermée et sans

---

<sup>19</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

contact avec l'extérieur. Pour Federica Gatta, ceci se remarque très vite dans un projet, si son élaboration a eu un lien avec le terrain, c'est quelque chose qu'elle ressent facilement.

Cependant, il ne faut pas penser qu'un projet qui n'a pas eu de démarches participatives durant son élaboration ne va pas être un projet réussi. Au contraire, *« par exemple le Centre Pompidou du point de vue de sa qualité urbaine, avec une place qui fonctionne très bien comme un lieu public, est un projet finalement bien réussi, alors qu'il n'y a pas eu de participation des habitants durant son élaboration. C'est un lieu qui s'insère dans une histoire où les habitants n'ont pas été liés au projet »*<sup>20</sup>.

Mais avec la participation nous avons tout de même plus de chance d'arriver à la production d'un projet qui a une utilité publique et qui s'insère dans les usages et le tissu urbain déjà existants.

Un autre enjeu de la réussite d'un projet est comment il est reçu dès son arrivée et ainsi comment il va murir plus vite. Un projet est vide quand il arrive, il doit alors vivre. Et c'est ce que facilite la participation quand elle a été menée en amont d'un projet, elle permet aux usagers de se l'approprier plus rapidement.

### ***La question de la mobilisation des habitants***

En ce qui concerne la mobilisation des personnes, on peut penser qu'il est compliqué de mobiliser des habitants aujourd'hui et que ce sont souvent les mêmes qui reviennent aux instances participatives. Mais *« la question de la mobilisation du public est une fausse question »*<sup>21</sup>. C'est une question qui relève de la démocratie représentative, elle se base sur le quantitatif en voulant à tout prix avoir le plus de monde présent. Or, quand on traite de la démocratie participative, c'est plutôt une question de savoir mobiliser les publics qui sont porteurs d'intérêts sur un sujet. C'est-à-dire quand on traite un projet urbain, il y a plusieurs volets et tous ces volets ne sont pas censés concerner tous les habitants. Ce qui est intéressant c'est quand on arrive à mobiliser les publics qui sont réellement concernés par la question. Une des conditions de réussite est qu'il y ait un objet clair. Si on a un objet clair, nous arrivons alors à mobiliser les personnes qui sont concernées par cet objet-là. Cela peut représenter par exemple trois personnes sur un quartier, mais ce n'est pas

---

<sup>20</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

<sup>21</sup> *ibid.*



grave. Ce qui compte le plus c'est d'avoir des personnes qui portent un réel intérêt pour un sujet. Donc l'idée d'avoir des assemblées remplies est donc un faux problème.

« *Le vrai problème est de savoir ce qu'on fait réellement avec les gens présents, en ayant une participation de qualité et savoir aussi ce que l'on fait au-delà* »<sup>22</sup>. Souvent, et ce qui est dicté par la loi, c'est que l'on met en place des dispositifs de réception du public, alors qu'il n'a encore jamais été inséré dans les textes de lois quelque chose qui est de l'ordre d'obliger les maîtrises d'ouvrage et maîtrises d'œuvre à aller vers le public et aller sur le terrain. Le fait d'organiser une réunion implique un mouvement de réception du public, alors qu'on parle très rarement de comment les urbanistes et architectes pourraient s'armer d'outils de diagnostics de terrain et obliger ainsi un architecte à passer tant de nombre de jours sur le quartier avant de réaliser son projet. En faisant du terrain on peut permettre d'augmenter le taux de participation, car on va à la rencontre des habitants, on apprend à les connaître et un lien de confiance se crée. Les textes de lois demandent donc au public d'augmenter leur investigation, mais on ne demande pas à l'institution, au sens large, d'augmenter elle aussi en expertise.

D'ailleurs tous ces dispositifs participatifs sont externalisés. Par exemple, dans un service technique, on va faire appel à un cabinet d'extérieur pour mener la participation que l'on a besoin de mettre en place. Mais comment choisir un cabinet expérimenté ? Comment savoir si ce cabinet a des compétences dans ce domaine et qu'il choisira le bon outil ? On voit rapidement qu'elles sont les différentes méthodes utilisées et celles qui sont adaptées à un terrain plutôt qu'à un autre. Dans l'idéal ceci devrait être précisé à un certain moment dans la loi.

Aucune recette miracle n'existe pour mener une concertation, mais plusieurs conditions, si elles sont réunies, augmentent la possibilité de réussir cette démarche participative.

Dans un premier temps, il faut de la transparence. Les gens doivent savoir de quoi va traiter cette concertation avec un objet clair.

---

<sup>22</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

Deuxièmement les règles de cette rencontre doivent être distinctes dès le début, les personnes présentes doivent savoir s'il s'agit d'une véritable codécision ou s'il s'agit de participer pour aider les professionnels à améliorer la prise de décision.

Troisièmement, comme vu précédemment, nous devons arrêter de vouloir absolument mobiliser le plus de monde possible, mais ce qui est le plus important est de savoir quels moyens sont appropriés pour mobiliser les personnes avec des intérêts divergents sur le sujet en question et les faire ensuite participer. Ainsi une concertation sera plus légitime et utile.

Quatrièmement, le débat doit être organisé pour faire en sorte que des échanges se passent avec et entre les participants.

Pour finir, il est impératif de faire connaître le résultat et expliquer pourquoi une décision a été prise plutôt qu'une autre.

En guise d'exemple, l'Opac38 doit organiser des réunions de concertation pour chaque réhabilitation. Une invitation est distribuée à chaque habitant afin qu'il vienne participer à cette réunion et s'exprimer sur le programme de travaux. L'Opac38 est très clair dès le début : le programme de travaux est en parti déjà choisi et l'incidence sur le loyer est rendue publique pour tout le monde. Les personnes présentes sont là pour contrer ou apporter de nouvelles idées sur les travaux envisagés, qui seront ensuite repensés au sein de l'Opac38 en fonction du budget. Lors de la présentation du programme, le vocabulaire employé doit être simple et compréhensible par tous. Il est à bannir tout terme technique qui pourrait rendre le discours incompréhensible et ainsi perdre les habitants présents.

Un bulletin de vote est ensuite remis aux habitants afin qu'ils puissent répondre favorablement ou défavorablement à ce programme.

**Figure 5 : Bulletin de vote et montage explicatif du programme des travaux**

Source : Opac38, Direction Territoriale de Voiron

## **I.2 L'échelle locale : le niveau le plus favorable à la participation citoyenne ?**

### ***L'échelle locale : le territoire quotidien des habitants***

En ce qui concerne le niveau le plus favorable pour mener une participation citoyenne, nous ne pouvons pas dire qu'une échelle sera plus performante qu'une autre pour mener une démarche participative. « *Ce sont les outils utilisés qui doivent être adaptés* »<sup>23</sup>.

Cependant, nous pouvons remarquer que certaines échelles sont plus simples que d'autres, comme l'échelle locale et notamment des quartiers et de la ville. L'échelle locale renvoie à la notion de proximité et est vue par les habitants comme « leur espace du quotidien ». En effet, un projet de renouvellement urbain sur un quartier déjà existant est beaucoup plus simple à gérer, du point de vue de la participation, que le projet d'un nouveau quartier. Car on connaît déjà les habitants, ou du moins en partie, et ce sera alors plus facile de savoir qui mobiliser et pourquoi ces personnes sont mobilisées. Donc plutôt que de parler d'échelles, c'est une question de typologies de projet et de localisation.

### ***L'échelle métropolitaine et les outils numériques***

La participation peut bien sûr être menée à l'échelle métropolitaine et très bien marcher avec l'utilisation d'outils numériques par exemple. Mais l'enjeu qui se pose est que faire de ces résultats ? Federica Gatta compare cette méthode avec les statistiques, où l'on retrouve un peu le même problème. « *Les statistiques peuvent être très intéressantes si nous savons bien les interpréter* »<sup>24</sup>. Car une même statistique peut être lue de plusieurs manières complètement différentes. Aujourd'hui, ce qui est dangereux dans les outils numériques c'est qu'il y a une question qui se pose, comment imaginer qui nous avons en face ? Typiquement quand on parle d'une réunion publique et d'outils numériques, on a une idée spécifique de quel sera notre public : « *on imagine un public diversifié, pas trop politisé et pas trop associé. On imagine aussi qu'on aura des gens bien différents et pas très compliqués* »<sup>25</sup>. On projette alors cette idée sur le dispositif mis en place, et le résultat que l'on tire du

---

<sup>23</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

<sup>24</sup> ibid.

<sup>25</sup> ibid.

dispositif continue à être lié à cette idée-là. Donc ce qui ressort au final ce sont plusieurs opinions complètement divergentes et atomisées, qui finalement légitiment le fait qu'à un moment donné il faut trancher et prendre une décision. Donc si nous utilisons ces dispositifs-là qui sont atomisant, car ils collectent plusieurs choses différentes en faisant émerger une opinion plutôt qu'une autre, ce n'est pas la solution. « *Ces outils peuvent cependant être des outils exploratoires et de diagnostic sur lesquels on peut récupérer des données, mais ce ne sont pas le meilleur moyen pour récupérer des opinions* »<sup>26</sup>. Pour avoir des opinions, il faut avoir un lien social avec l'habitant, être face à lui et prendre du temps sur le terrain. Le personnel de proximité, tels que les conseillers de proximité ou les assistants de résidence à l'Opac38, vont jouer un rôle central au niveau du lien avec les habitants. De par leur très bonne connaissance du terrain et des locataires mais aussi de leur présence continue sur place. L'échelle locale va être appréciée à ce niveau-là, car les personnes vont pouvoir se retrouver et se parler à d'autres moments informels lorsqu'elles se croiseront sur leur lieu de vie.

### ***L'échelle locale et le phénomène de l'autocensure***

Généralement, les instances participatives sont menées à l'échelle locale, en abaissant cette taille au maximum, c'est-à-dire à l'échelle d'un quartier ou même d'un bâtiment. Nous pouvons penser que cette échelle permet aux habitants de prendre plus facilement la parole ou de résoudre de nombreux problèmes. Mais bien souvent le refus de participer en prenant la parole est lié au phénomène de l'autocensure et la crainte de donner son opinion devant tous les voisins, de peur d'être jugé par les gens qu'ils côtoient quotidiennement. De plus, beaucoup de professionnels pensent que « *plus on va concerter à un échelon proche du citoyen, plus la concertation sera de qualité* »<sup>27</sup>, ce qui n'est pas totalement vrai. On ne doit pas assimiler « proximité » et « participation ». Car la participation c'est aussi prendre en compte l'intégralité du territoire, comme vu précédemment.

Bien souvent ce sont les populations qui sont les mieux intégrées socialement dans le quartier qui participent et font vivre les dispositifs participatifs. Ce sont

---

<sup>26</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

<sup>27</sup> ADCF, Mars 2016. *Participation citoyenne : retisser la confiance. Intercommunalités, n°208, 10-19*

souvent des démarches chronophages autant pour les habitants que pour les initiateurs.

Tandis que les personnes les plus démunies, bien souvent représentatives des quartiers sensibles, et les jeunes souvent sujets aux discussions concernant les incivilités, sont très peu présents dans ces instances.

C'est pourquoi nous allons dès à présent essayer de comprendre pourquoi une partie de la population ne s'investit pas dans les instances de participation mises en place par la politique de la ville en les décrivant une par une. Nous verrons ainsi quelles sont leurs faiblesses et leurs atouts.

### ***Le temps d'échange***

Le temps d'échange est un dispositif de rencontre des locataires utilisé régulièrement par les professionnels.

J'ai eu l'occasion d'assister à un temps d'échange organisé au mois de mars dernier par l'Opac38 où j'ai pu remarquer le constat décrit ci-dessus concernant le type de personnes présentes lors des dispositifs participatifs.

Cette rencontre s'est passée à Saint-Marcellin. Elle avait pour but de permettre aux nouveaux habitants du quartier de « La Plaine », qui est un Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville, de s'intégrer plus facilement, et également à l'Opac38 d'entendre les remarques des habitants et de faire partager les différents événements qui seront mis en place sur le site prochainement. Les personnes présentes, concernant les habitants, étaient essentiellement des femmes, et la plupart du temps des femmes déjà inscrites dans une dynamique partenariale. Elles faisaient déjà parties du conseil citoyen ou d'une association. Ces personnes n'hésitent pas à montrer leur réel intérêt à leur lieu de vie et veulent le faire vivre. L'Opac38 a fini ce temps d'échange par demander aux quelques personnes présentes qui voulait être volontaire pour aider à l'organisation du concours de pétanque et de la fête des voisins, deux manifestations qui se dérouleront au cours du mois de septembre. Quasiment toutes les personnes ont répondu favorablement. Une personne a même fait remarquer que « *tous ensemble, c'est bien !* »<sup>28</sup>. Ce sont

---

<sup>28</sup> Personne anonyme, Temps d'échange à Saint-Marcellin le 28 mars 2017

des moments comme celui-ci qui nous font encore garder espoir et nous dire qu'il y aura toujours des personnes motivées et dynamiques pour faire vivre leur quartier.

### ***Le conseil de quartier***

Les conseils de quartier créés par la loi Vaillant de 2002, comme vu précédemment, peuvent atténuer ce sentiment d'abandon des populations marginalisées « *en servant d'interlocuteurs de base aux habitants [...]. Éléments de territorialisation de l'action publique locale, sans dimension véritablement publique, mis en place en vue de quadriller et d'encadrer la population sous prétexte de mieux cerner ses attentes* »<sup>29</sup>.

Le Conseil de quartier est « *une instance consultative qui regroupe des habitants volontaires du quartier. Au cours des réunions sont présentés aux Conseillers de Quartier des projets municipaux importants pour la vie du quartier. Ils sont aussi la possibilité d'interpeller la Ville sur des questions qui concernent la vie du quartier et de faire des propositions qui vont dans le sens de l'amélioration de la vie des habitants* »<sup>30</sup>. Donc en dehors de son rôle d'instance participative, le conseil de quartier va aussi permettre de créer du lien entre les différents habitants.

Mais le bilan à propos de cet outil est « *qu'il ne suffit pas d'ouvrir des espaces institutionnels de participation pour qu'ils soient occupés* »<sup>31</sup>.

### ***La maison du projet***

La maison du projet créée par la loi Lamy de 2014 est également un nouvel outil dédié à la co-construction pour consolider le pouvoir d'agir des habitants dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les maisons du projet doivent être mises en place dans chaque quartier connaissant un projet de renouvellement urbain, pour « *améliorer l'information et l'expertise des habitants, afin de permettre*

---

<sup>29</sup> Blondiaux L., 2001. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ». Mouvements n°18. 44-51

<sup>30</sup> Ville de Wittenheim. Conseil de quartier [en ligne]. (Page consultée le 18/06/2017). <http://www.wittenheim.fr/Ville/Democratie-proximite/Conseils-quartiers/Qu-est-ce-qu-un-conseil-quartier.html>

<sup>31</sup> Bacqué M-H, Mechmache M., juillet 2013. Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires.

*leur association effective aux opérations conduites sur leurs quartiers »*<sup>32</sup>. La maison du projet permet d'accueillir les réunions, les concertations et les événements en lien avec le projet urbain.

### ***La table de quartier***

Les tables de quartier, créées aussi suite à la loi Lamy, sont définies comment étant « *des lieux de débats et d'actions qui réunissent, à l'échelle du quartier, des associations et des collectifs d'habitants* »<sup>33</sup>. Elles expérimentent également l'autonomie des habitants au niveau de la participation sur leur quartier. Pour aborder ce sujet je vais prendre comme exemple la table de quartier du secteur 6 de Grenoble, comprenant la Villeneuve Arlequin, Baladins-Géants, le Village Olympique et Vigny Musset, qui m'a été présentée par Paul Barnouin et Annie Giroud, deux des quelques membres actifs qui sont encore présents aujourd'hui.

À Grenoble, les tables de quartier sont vues comme étant des « *sous-ensembles des conseils citoyens indépendants* »<sup>34</sup>, appelés CCI, étant une spécificité de Grenoble, dont j'aborde le sujet ultérieurement.

La table de quartier du secteur 6 a donc vu le jour en décembre 2015 suite à l'obligation de la loi Lamy, l'imposant sur tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Paul Barnouin et Annie Giroud ont pris connaissance de son existence grâce à leur statut de « bénévoles » dans des associations : à l'Union de quartier et à la Confédération Syndicale des Familles (CSF) entre autres. Ils se sont donc portés volontaires pour être parmi les personnes qui ont été tirées au sort. Au départ, cette idée leur plaisait beaucoup, la CSF par exemple revendiquait ce concept et souhaitait être présente au sein de ce dispositif. La table de quartier devait être composée de dix-huit personnes, c'est à dire d'un tiers de personnes issues d'associations, un tiers tirées au sort et un tiers de personnes volontaires. On retrouve des retraités mais aussi des membres actifs ou en formation, il est donc difficile de trouver des moments où tout le monde peut être disponible. Lors de la première réunion il manquait déjà quatre membres et Paul Barnouin et Annie Giroud

---

<sup>32</sup> Ministère délégué à la ville, Décembre 2013. « Quartiers engageons le changement : la nouvelle étape de la politique de la ville » [en ligne]. (Page consultée le 18/05/2017) <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/faqvmaj.pdf>

<sup>33</sup> Ville.gouv.fr. Tables de quartier [en ligne]. (Page consultée le 18/06/2017). <http://www.ville.gouv.fr/?tables-de-quartier>

<sup>34</sup> Pascal Clouaire, ANNEXE 4 : Questions / réponses de la table de quartier du Secteur 6

ont eu le sentiment que tout allait beaucoup trop vite : « *Dès le début, il n'aurait pas fallu qu'on se lance directement dans des projets. Avant tout, la table de quartier devait se former à cela et comprendre quelles attentes on avait par rapport à ces projets, comment les regarder...* »<sup>35</sup>. En effet, la table de quartier du secteur 6 a dû prendre connaissance et se positionner sur 80 projets en peu de jours ! Ce travail a été vu comme intéressant car il leur a permis de comprendre pourquoi les élus et urbanistes cherchaient à faire perdre la mauvaise image que connaît la Villeneuve, mais c'était aussi un travail colossal. Les membres de la table de quartier ne se connaissaient pas encore.

Chaque réunion de la table de quartier est animée par ses membres et des personnes extérieures interviennent selon les thèmes abordés. Elle est également conviée aux COPIL par exemple, où elle ne dispose en aucun cas du pouvoir décisionnel mais peut donner son avis.

Très vite les membres n'étaient déjà plus au complet, c'est pourquoi afin de faire connaître la table de quartier et de raccrocher des personnes à ce dispositif, il avait été envisagé de faire du porte à porte, mais au final rien n'a été fait. Aujourd'hui beaucoup d'habitants n'ont pas connaissance de l'existence de cette table de quartier.

À l'automne 2017, la table de quartier du secteur 6 sera en place depuis deux ans, c'est pour cela qu'elle aura la possibilité d'être reconduite une troisième année ou faire un deuxième mandat de deux ans.

### ***Le diagnostic en marchant***

Un autre outil qui peut être intéressant à développer à l'échelle locale est le diagnostic en marchant, qui doit être mis en place suite à la Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo, et qui prévoit la conclusion de conventions de Gestion Urbaine de Proximité, en particulier, pour les sites faisant l'objet d'opérations de rénovations urbaines.

Le diagnostic en marchant est une « *méthode participative qui consiste à rassembler les habitants, les techniciens et les politiques concernés pour une promenade dans*

---

<sup>35</sup> Annie Giroud, ANNEXE 3 : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud



*un quartier afin d'en relever les points forts et les points faibles pour, ensemble, émettre des priorités en vue d'une amélioration du quartier »<sup>36</sup>.*

Cette démarche permet donc de parcourir un territoire avec différents acteurs (élus, bailleurs, professionnels, associations, habitants etc.) afin de faire ressortir les points faibles et les points forts du site.

Au sein de l'Opac38 j'ai pu assister à un diagnostic en marchant en septembre 2016 sur la commune de Saint-Marcellin, rentrant pour la première fois dans la géographie prioritaire de la politique de la ville en 2014, suite à la réforme de la politique de la ville. Le parcours avait été organisé avec un itinéraire qui nous avait été distribué indiquant les lieux où nous devons faire halte et les quartiers à traverser.

Le diagnostic en marchant offre l'opportunité de ressentir l'ambiance qui existe dans chaque quartier, voir quelles sont les problématiques et voir les aménagements réalisés, s'ils sont appréciés ou non par les habitants.

Un autre diagnostic en marchant avait été organisé par l'Opac38 en avril 2017 avec les habitants, afin d'évaluer des lieux en détectant les différents enjeux et afin de savoir ce que veulent les habitants.

---

<sup>36</sup> Marion Esquerré, Novembre 2014. Démocratie participative - Politique de la ville. Diagnostics urbains « en marchant » : quand les usagers font l'expertise. Le Courrier des Maires et des élus locaux [en ligne]. (Page consultée le 03/02/2017).  
<http://www.courrierdesmaires.fr/42229/diagnostics-urbains-en-marchant-quand-les-usagers-font-expertise/>

**Figure 6 : Itinéraire du diagnostic en marchant**  
**du 26 septembre 2016 à Saint-Marcellin**



Source : commune de Saint-Marcellin

### ***Des actions en lien avec le contrat de ville***

D'autres actions abordant le sujet de la participation des habitants voient également le jour, selon la volonté de chaque bailleur et dans le cadre du contrat de ville. Le contrat de ville est le principal outil de mise en œuvre de la politique de la ville. Il permet de proposer des actions dédiées aux quartiers prioritaires.

Ces évènements représentent une autre forme de participation, où cette fois-ci il n'est pas question de participer en vue de donner son avis, mais de participer pour son plaisir et/ou son loisir personnels. Voici quelques exemples d'actions pour lesquelles j'ai pu participer à la mise en place durant cette année.

Par exemple, dans le contexte de la restructuration urbaine du quartier la Brunetière à Voiron, l'Opac38 a souhaité mettre en place un projet mémoire sur le quartier. Cette action permet d'accompagner les habitants pour leur faire accepter le changement comme une démarche positive et les placer aussi en situation d'acteurs du renouvellement urbain. L'action, animée par un comité de rédaction composé d'habitants et d'acteurs locaux, s'est articulée autour de différents temps de recueil de la parole des habitants, d'ateliers d'écriture, la publication de journaux informatifs et la création d'un film. Les habitants étaient invités à participer aux différents ateliers proposés et à répondre à des interviews sur leur vision du quartier, la démolition d'un des bâtiments, le relogement ou bien les travaux. Mais il faut faire attention, avec ce genre de projet, car les habitants n'aiment pas être sollicités tout le temps et finissent bien souvent par fuir les personnes venues sur le quartier pour les interroger.

L'Opac38 a aussi envisagé en 2015 de mettre en œuvre un dispositif d'aide à l'embellissement de cinq logements en partenariat avec l'association AGIL. Cette action d'auto-rénovation s'est tenue sur le quartier de Campaloud, à Voiron, d'octobre 2016 jusqu'à février 2017. Elle permet aux locataires d'être acteurs de l'appropriation de leur logement, car ils doivent réaliser eux-mêmes les travaux d'embellissement. Ce qui contribue alors à l'amélioration des conditions de vie et à valoriser les habitants au sein de leur logement. De plus, cette démarche permet de développer la dynamique partenariale sur le quartier, tisser du lien social entre les habitants, développer la cohésion sociale, encourager et favoriser les liens de solidarité. Grâce à la mise en place de cinq ateliers collectifs, l'opération d'auto-rénovation a permis de transmettre des savoir-faire aux habitants et de sensibiliser les habitants sur le recyclage d'objets.

**Figure 7 : Photographies de l'action d'auto-rénovation  
à Campaloud, Voiron**



Source : AGIL

Le 26 novembre 2016 a été organisé un Broc'Échange sur le quartier de la Brunetière. C'est un dispositif de sensibilisation par la pratique au réemploi des objets. Les habitants étaient conviés à venir apporter un objet en bon état dont ils ne se servaient plus chez eux, pour leur permettre ainsi de repartir avec un nouvel objet qui leur sera utile. Cet évènement avait donc un double objectif : d'une part sensibiliser à la question des déchets et au réemploi, et d'une autre part faire vivre un moment de convivialité et d'échange aux habitants du quartier.

**Figure 8 : Photographies de l'action Broc'Échange  
à la Brunetière, Voiron**



Source : Opac38, Direction Territoriale de Voiron

L'observation de ces différents dispositifs et évènements montre que la mise en place d'instances participatives à l'échelle locale peut remplir plusieurs objectifs en encourageant quotidiennement le citoyen dans la politique et en offrant

de nombreuses occasions de fabriquer la ville avec les habitants. Même si ces instances ne semblent pas porter un fort dynamisme, on peut penser que le niveau local est tout de même le niveau le plus favorable à la participation des citoyens, où chaque acteur, en s'alliant et se mobilisant passe du sujet « passif » à celui « d'actif ».

C'est pourquoi la nouvelle loi de programmation et de cohésion urbaine de février 2014 pense à un renouveau de la politique de la ville en mettant en place des conseils citoyens afin de renforcer l'échange entre les différents acteurs et mobiliser les habitants, notamment ceux qui sont les plus éloignés de la participation politique.

## **II. LES CONSEILS CITOYENS : UN OUTIL SUPPLÉMENTAIRE ET OBLIGATOIRE À LA PARTICIPATION CITOYENNE**

La politique de la ville a toujours eu comme préoccupation d'associer les habitants aux actions mises en œuvre dans leurs quartiers. Mais peu d'initiatives concrètes ont réellement vu le jour. Suite à ce constat, le rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mehmache « pour une réforme radicale de la politique de la ville »<sup>37</sup> voit le jour en juillet 2013 suite au contexte d'évolution des quartiers populaires. Ce rapport a pour mot d'ordre « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires » en apportant une nouvelle évolution réglementaire liée à la politique de la ville qui va indiquer dans l'article 1<sup>er</sup> que la politique de la ville s'inscrit dans une démarche de co-construction.

Ce qu'il faut retenir c'est que la politique de la ville mise en œuvre depuis la loi Lamy veut réinvestir la démocratie locale dans les quartiers populaires. Pour cela, il y a la création de conseils citoyens qui deviennent alors une nouvelle strate institutionnelle et qui en principe sont liés au territoire de la politique de la ville. Hormis par exemple à Grenoble où le contexte est particulier, car la ville a décidé de mettre en place des conseils citoyens sur l'ensemble du territoire avec des fusions avec les anciens conseils de quartier. Ils sont donc renommés « conseils citoyens indépendants » (CCI).

---

<sup>37</sup> Bacqué M-H, Mehmache M., juillet 2013. Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires.

## II.1 Une nouvelle forme innovatrice de représentation de la population

La Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine rend obligatoire la mise en place de conseils citoyens dans les contrats de ville. Créés par l'article 7, les conseils citoyens sont alors obligatoires dans les plus de 1400 « quartiers prioritaires » de la politique de la ville. Selon le cadre de référence du Ministère de la ville, ils doivent permettre « *de conforter les dynamiques citoyennes existantes et de garantir les conditions nécessaires aux mobilisations citoyennes, en favorisant l'expertise partagée, en garantissant la place des habitants dans toutes les instances de pilotage [de la politique de la ville], en créant un espace de propositions et d'initiatives à partir des besoins des habitants* »<sup>38</sup>. Le conseil citoyen est donc vu comme un outil participatif qui se différencie des autres dispositifs déjà présents en France, de par son ambition, son approche et ses fondements.

Avec plusieurs caractéristiques, la loi fait de lui un nouvel outil participatif innovateur pour représenter la population :

- Le principe d'autonomie, de neutralité et de pluralité.
- La participation stratégique et opérationnelle, l'élaboration et la mise en œuvre du contrat de ville.
- La recherche d'une diversité, parité et représentativité de la population, avec l'utilisation du tirage au sort.

Le conseil citoyen se fait donc à l'échelle de chaque quartier prioritaire et les communes sont libres d'organiser la définition de leurs conseils citoyens et les méthodes de participation. Dans beaucoup de cas, le tirage au sort a été utilisé pour choisir les membres du conseil citoyen.

Afin de compléter cette partie avec un cas concret, je prendrai l'exemple du conseil citoyen Essarts-Surieux à Échirolles dont le quartier fait partie de la Villeneuve et est donc classé quartier prioritaire de la politique de la ville.

---

<sup>38</sup> Ville.gouv.fr. Conseils citoyens. Cadre de référence [en ligne]. (Page consultée le 24/03/2017). <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-conseils-citoyens.pdf>

Le conseil citoyen est ensuite composé de deux collèges respectant la parité :

- Un collège « habitants », composé à partir d'un tirage au sort parmi une liste et représentant 50% des membres.
- Un collège constitué d'associations et d'acteurs locaux.

Dans le cas d'Essarts-Surieux, le conseil citoyen a été constitué en septembre 2015, mais les membres ne se sont mis en association qu'en février 2016, lorsque la préfecture a validé sa mise en place, en février 2016. Au sein de ce quartier, il a été difficile de trouver des acteurs locaux, tels que des commerçants car il y a très peu de commerces.

Au départ, le conseil citoyen Essarts-Surieux était composé de dix-huit membres, mais ils ne sont aujourd'hui plus que neuf avec seulement cinq membres vraiment actifs, à se retrouver dans un local qui leur est attribué gratuitement par la mairie depuis février 2017. Des formations organisées par la mairie leur ont été proposées. Elles consistaient à savoir ce qu'est un conseil citoyen et comment s'exprimer. Mais malgré ces formations, le conseil citoyen Essarts-Surieux rencontre beaucoup de difficultés à communiquer entre ses membres. Cet obstacle est épuisant et démotivant pour eux.

Aucun élu n'est censé faire partie du conseil citoyen afin de le laisser libre de toute influence politique, comme le précise Savine Bernard, présidente du conseil citoyen Essarts-Surieux « *dans nos membres on ne doit pas avoir de personnes qui travaillent à la mairie ou à la Métro par exemple, pour permettre notre intégrité* »<sup>39</sup>.

Cent soixante-quatre personnes étaient susceptibles d'être tirées au sort parmi la liste des habitants dont disposait la mairie, et Savine Bernard fait partie de l'une d'entre elles. Le tirage au sort permet alors de faire participer ceux qui ne le feraient pas forcément spontanément. Savine Bernard n'a pas hésité à faire partie du conseil citoyen, car elle est venue habiter au sein du quartier Essarts-Surieux pour ses espaces verts, et en vue du projet urbain, certains devaient disparaître, ce fut alors sa principale motivation.

Les conseils citoyens sont financés par des aides de la ville mais aussi de l'État. De plus, un règlement intérieur doit être créé par chaque conseil citoyen dans lequel les règles de fonctionnement apparaissent. Par exemple pour Essarts-Surieux,

---

<sup>39</sup> Savine Bernard, ANNEXE 5 : Entretien avec Mme Savine Bernard

ces subventions touchées par la ville et l'État n'avaient pour le moment pas été utilisées jusqu'à ce que le nouveau local existe, et le budget a servi entre autres à l'aménager. Le règlement, quant à lui, précisait que le conseil citoyen devait au moins se rassembler une fois tous les mois ; comment une idée finira par être acceptée, etc.

Savine Bernard insiste bien sur le fait qu'un conseil citoyen doit être ouvert à tous et qu'il doit faire preuve de transparence, aucun document ne reste confidentiel.

Savine Bernard constate qu'il est très compliqué de mobiliser les habitants à venir, pour elle c'est la partie du travail la plus compliquée. Le conseil citoyen d'Essarts-Surieux essaie tant bien que mal, à chaque fois, de se présenter en distribuant des flyers ou en faisant des réunions à l'extérieur. Mais très peu d'habitants viennent, or la mise en place d'un conseil citoyen c'est avant tout de permettre aux habitants d'être associés à la vie de leur quartier. Cependant, Savine Bernard pense réellement que cet outil est une avancée dans la participation. Ce qui est vraiment important pour elle c'est la démocratie que représente le conseil citoyen.

La légitimité du conseil citoyen provient alors de la capacité des membres à se rassembler et à collaborer avec les autres acteurs, comme la commune, les associations etc. et en faisant participer les habitants. Son avenir dépendra alors des membres investis.

Ainsi le conseil citoyen doit permettre la mise en place d'un lieu d'échanges collectifs prenant en compte les dynamiques locales et permettant aux habitants de se faire entendre en s'appropriant une action.

## **II.2 Le conseil citoyen : régisseur d'une dynamique citoyenne ?**

« *Les habitants ont une vision intelligente de leur quartier* »<sup>40</sup>, en effet ils permettent d'avoir une autre vision des lieux que celle des techniciens et élus, une vision beaucoup plus réaliste. Cette différence vient du fait que les habitants vivent dans le quartier. C'est pourquoi la concertation avec les habitants est primordiale. Les habitants doivent parvenir à se saisir des conseils citoyens qui peuvent les aider

---

<sup>40</sup> Fernandez A., Avril 2016. Conseil citoyens : les habitants peuvent changer la donne. Maires de France, n°334, 52-53



à se faire entendre et « *obtenir quelque chose qui leur ressemble et leur convient un peu plus [...]. Ils doivent venir donner leur avis, sinon il y aura toujours d'autres personnes qui vont penser pour eux* »<sup>41</sup>, comme l'a souligné Savine Bernard.

Depuis juillet 2015, un projet de renouvellement urbain s'est engagé dans le quartier Essarts-Surieux dans le cadre du NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain) avec divers objectifs : ouverture du quartier, renforcement de la mobilité des habitants, diversification de l'habitat, amélioration des espaces publics etc. Une première version d'un plan guide est aujourd'hui élaborée. Mais les habitants ont l'impression de ne pas être entendus malgré les diverses concertations ayant déjà eu lieu. C'est pourquoi APPUII (Alternative Pour des Projets Urbains Ici et à l'International) a été sollicitée par le conseil citoyen Essarts-Surieux afin d'organiser ensemble des « ateliers habitants » sur la rénovation du quartier et APPUII sera là également pour l'aider à porter ses idées devant les élus lors de la restitution.

### **« Trois jours pour penser ensemble l'avenir du quartier »<sup>42</sup>**

Durant trois jours, les 25, 26 et 27 mai, des ateliers ont eu lieu sur le quartier Essarts-Surieux. L'objectif de cet évènement est de permettre aux habitants de venir exprimer leurs attentes sur le projet qui est en réflexion et de provoquer ainsi le débat sur l'avenir de leur quartier.

Au cours du premier jour, trois thèmes que je vais préciser plus tard sont apparus en fonction des différents enjeux ressortis tout au long de la journée. Le deuxième jour, ces thèmes ont fait office de trois groupes de travail répartis sur le quartier, où j'ai eu la chance d'être présente. Et enfin le troisième jour, une restitution de l'atelier a été faite en présence d'élus et de responsables PNRU (Programme National de Rénovation Urbaine). Différentes productions ont été exposées aux élus : dessins, plans, paroles d'habitants, photographies. Elles ont permis de répertorier et afficher les propositions des habitants.

---

<sup>41</sup> Savine Bernard, ANNEXE 5 : Entretien avec Mme Savine Bernard

<sup>42</sup> APPUII. <https://appuii.wordpress.com/2017/04/26/atelier-citoyen-a-echirolles-du-25-au-27-mai-2017/>

**Figure 9 : Photographies des « ateliers habitants »**  
**du 26 mai 2017**



*Source : personnelle*

Chaque atelier se faisait avec l'aide de supports, tels qu'un plan du quartier ou d'une maquette et avait lieu à l'extérieur sur un espace public afin d'être à la vue du plus grand nombre de personnes et ainsi d'attiser leur curiosité :

- Atelier 1 : « Un centre, des centres », à la MJC.
- Atelier 2 : « Monter pour descendre », sur la place Beaumarchais.
- Atelier 3 : « Fermer pour ouvrir / démolir pour construire », sur la place de la Convention.

Au cours de cette journée, j'ai observé les ateliers 1 et 2, et le constat qui en ressort est qu'au départ les personnes sont plutôt réticentes à venir participer. Mais il suffit qu'un habitant veuille bien s'installer autour de la table avec les différents animateurs, pour que d'autres personnes osent s'approcher et venir participer à leur tour. Une personne du conseil citoyen m'a fait remarquer que certains habitants présents ce jour-ci étaient des personnes qu'elle ne voyait jamais aux réunions. Les principales raisons sont que certains ne viennent plus car ils ne se sentent pas entendus et d'autres ne comprennent pas ce qui a été dit pendant ces temps d'échanges.

Le sujet qui est souvent ressorti de la part des habitants est la problématique des jeunes. En effet, nous sommes dans un quartier de la politique de la ville où bien souvent les jeunes à partir de 12/13 ans déjà ne fréquentent plus beaucoup l'école.

Jusqu'à 15 ans ils vont encore à la MJC mais après ils se retrouvent dans « des lieux à eux » qu'ils se sont appropriés, et là apparaissent beaucoup d'incivilités.

### ***Le premier atelier « un centre, des centres »***

Ce premier atelier consistait à savoir pour chaque participant, s'il était aménageur, quel serait pour lui le centre du quartier, c'est-à-dire d'un point de vue objectif.

Puis de savoir, en tant qu'utilisateur cette fois, quel serait dans ce cas le centre du quartier, d'un point de vue plus subjectif et plus personnel, et ainsi pourquoi ce centre est ici et non ailleurs.

Cet atelier permet de comprendre les cheminements de chacun à travers le quartier et sa vision sur les différents lieux de rencontre pointés tout au long de l'atelier.

Au niveau du rôle des animateurs : une personne posait des questions aux habitants sur le sujet, une autre illustrait au fur et à mesure les propos des habitants et une dernière personne jouait le rôle de la maîtrise d'ouvrage, en énonçant quelques aménagements que la maîtrise d'ouvrage a prévu dans le projet.

#### **Figure 10 : Paroles d'habitants pendant l'Atelier 1 : « Un centre, des centres »**

##### ***D'habitude vous allez où dans le quartier ?***

*« Si mes potes étaient là, j'irais là. Je vais selon où ils sont. »*

*« On n'a pas de point fixe ici, c'est selon le temps qu'il fait et l'heure. »*

*« On se pose dans des endroits discrets pour ne pas déranger les gens. »*

*« Y'a pas de centre, chacun a le sien. »*

*« La MJC est le seul endroit de rencontre ici. »*

##### ***Et quand vous sortez du quartier ?***

*« À Grenoble c'est rare, ou juste pour faire du shopping ou si y'a plus rien à faire au quartier. »*

*« Au quartier il ne reste plus rien. »*

*« Le tram nous rend service. »*

***Pourquoi tu ne vas pas à la place Beaumarchais ?***

*« Parce que je m'en fous. »*

*« Le quartier a changé : les ambiances, les gens. »*

***Vous savez que pour les urbanistes, ouvrir un quartier c'est dans l'idée de changer son image ?***

*« Ce n'est pas une bonne idée d'ouvrir le quartier, il est déjà bien. »*

*« Ouvrir un quartier, pour moi c'est être à la vue de tout le monde. Moi, je ne veux pas de nouveaux gens. »*

*« C'est bien d'ouvrir le quartier, faire un quartier homogène avec différentes personnes venues d'ailleurs. »*

*« On a l'habitude de rester entre nous. Les gens de Grenoble n'ont rien à faire ici. Ils nous voient comme des "racailles". »*

*« Nous, on ne veut pas changer. »*

*« Les gens ne font que parler, mais n'agissent pas. »*

*« Ils veulent détruire le 7 et le 9, parce qu'il y a du trafic. »*

*« Il faudrait juste des commerces en plus, comme ça les gens sortiraient plus. »*

***Qu'est-ce que vous voulez comme commerces ?***

*« Faut que ce soit bon. »*

*« Boulangerie, tabac. »*

*Source : personnelle*

Le fait de demander aux personnes les lieux qu'elles fréquentent, leur vision sur leur quartier, ce qu'elles souhaitent voir changer etc. apporte un argumentaire et un réel diagnostic fait par les habitants vivant dans le quartier et connaissant les lieux à la perfection. Cela permet donc d'enrichir le projet de rénovation par de l'analyse de vécu.

***Le deuxième atelier « monter pour descendre »***

Ce deuxième atelier avait pour sujet l'accès à la place Beaumarchais. Deux médiateurs sociaux de l'AGIL (Association pour la Gestion des Initiatives Locales),

s'occupant entre autre de la tranquillité publique et des conflits de voisinages, étaient présents lors de cet atelier. Différents points sont ressortis de ces échanges :

- Les acteurs du terrain doivent être plus souvent auditionnés et faire remonter ce que pensent et veulent les habitants. Car par rapport aux « *élus qui n'en ont aucune idée si les jeunes veulent un babyfoot. Nous on sait quels jeunes et quels groupes adorent le babyfoot* »<sup>43</sup>.
- Les habitants doivent s'engager dans chaque rénovation. Ils ne doivent pas oublier qu'ils sont acteurs de leur quartier.
- La participation est un travail de longue haleine, où il ne faut pas baisser les bras.

### **Figure 11 : Paroles d'habitants pendant l'Atelier 2 : « Monter pour descendre »**

#### ***Que pensez-vous de la place Beaumarchais ?***

*« La place est trop fermée, elle devrait être plus ouverte. Ça serait bien pour les commerces. »*

*« C'est pas évident de trouver la place Beaumarchais, du coup à nos amis on leur donne rendez-vous à un autre endroit et on va les chercher. »*

*« Cette place c'est un vrai four. »*

#### ***Avez-vous des idées ou des remarques sur le projet ?***

*« Démolir le Limousin ? Ce n'est pas ce qui va changer les choses. Ça va juste simplifier l'accès aux autorités. C'est pas la solution, ça va juste déplacer le trafic et leur permettre de se cacher davantage. »*

*« Il ne suffit pas de nous servir un couscous tous les 3 mois pour nous faire participer. On ne sait même pas par qui et pour quoi c'est fait. »*

*« De toute façon, il y a un problème de fond dès la conception de ces quartiers : tout est décidé d'en haut, on ne peut rien faire. »*

*« Donner un local aux jeunes. »*

*« La police doit être plus présente. »*

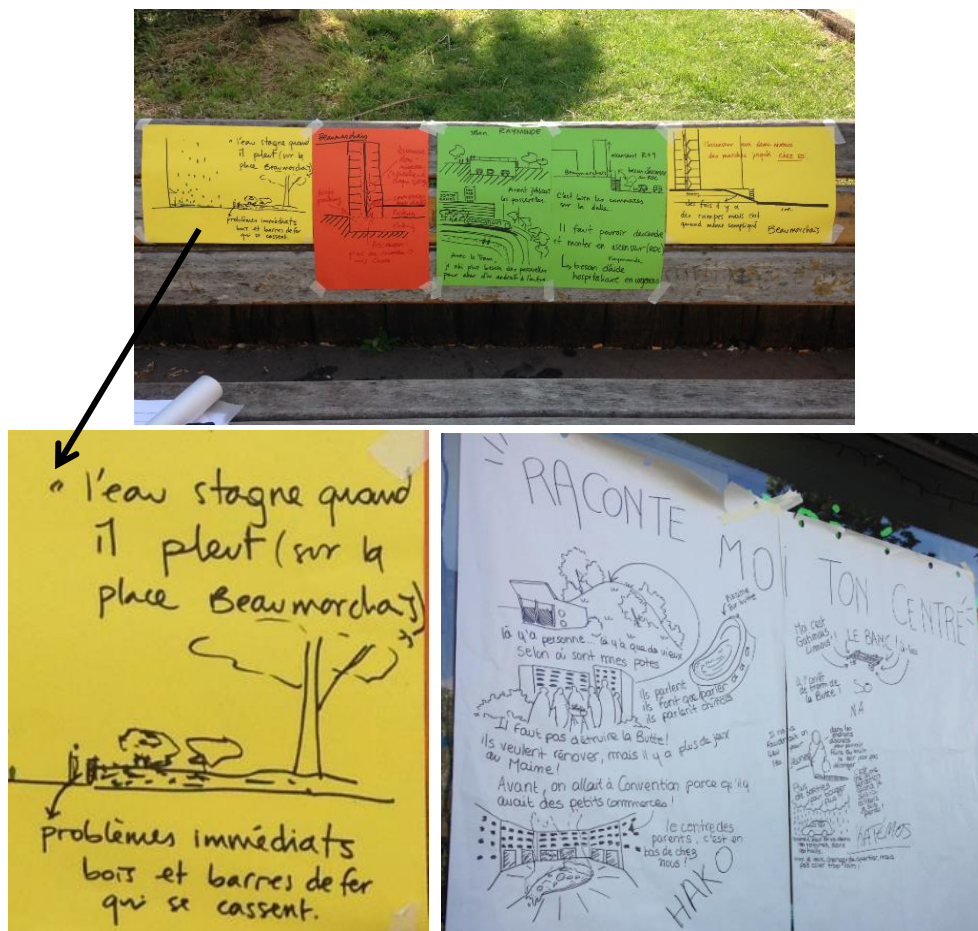
*« Plus les habitants donnent leur avis et plus ce sera démocratique. »*

**Source : personnelle**

<sup>43</sup> Médiateur social de l'AGIL, Atelier 2 « Monter pour descendre » du 26 mai 2017.

Durant ces trois jours les habitants ont pu exprimer leurs craintes et interrogations et de nombreux points ont été listés parmi plusieurs problématiques. C'est ainsi que la restitution du troisième jour devant les élus a permis de croiser différents points de vue et de se renseigner sur les interrogations fortes, telles que la circulation, la notion de centralité, l'ouverture du quartier, la délinquance, l'accessibilité etc.

**Figure 12 : Photographies des productions restituant la parole des habitants, « ateliers habitants » du 26 mai 2017**



Source : personnelle

L'idée de ces ateliers est donc de connaître la réalité du site grâce aux réactions et propositions des habitants, afin que les projets soient en adéquation avec leurs attentes au niveau de différentes thématiques : commerces, mobilité, écoles etc.

Aujourd'hui dans de nombreux projets urbains on a l'impression que l'apport habitant n'est pas du tout présent. Or il faut que le conseil citoyen ait un réel pouvoir de co-construction et non qu'il soit simplement consultatif.

### **II.3 Un principe de co-construction en quête d'autonomie**

D'après l'article 1 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de février 2014, la politique de la ville « *s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville, et sur la coformation* »<sup>44</sup>.

La « co-construction » intervient dans le vocabulaire de l'urbanisme et de l'aménagement depuis février 2014, puisque ce terme vient directement de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il peut être défini comme étant « *l'implication d'une pluralité d'acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet ou d'une action* »<sup>45</sup>.

Cette loi aborde donc le principe de la co-construction des projets urbains par les élus, les professionnels, les conseils citoyens et les habitants, mais elle n'explique pas ce qu'elle définit par « co-construction », on arrive donc à une sorte de confusion au niveau de ce terme, ce qui fait qu'il y a beaucoup de personnes qui l'utilisent de façon détournée.

La loi fait du conseil citoyen un acteur autonome. Représentant les habitants du quartier, le conseil citoyen participe aux instances de gouvernance du Contrat de Ville. En effet, il est associé à chacune de ses étapes :

- L'élaboration
- La mise en œuvre
- Le suivie
- L'évaluation

Le conseil citoyen peut également être signataire du contrat de ville, mais ce n'est pas une obligation.

---

<sup>44</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

<sup>45</sup> Dicopart, Co-construction [en ligne]. (Page consultée le 17/06/2017). <http://www.participation-et-democratie.fr/es/dico/co-construction>

Cependant, pour de nombreux conseils citoyens, tel est le cas d'Essarts-Surieux, lors de l'élaboration du contrat de ville, le conseil citoyen n'était pas encore mis en place. Donc beaucoup de conseils citoyens n'ont pas été associés à l'élaboration du contrat de ville, essentiellement pour des raisons techniques liées au calendrier. D'après une enquête d'APPUII « *seul un tiers d'entre eux a été invité à une réunion d'information ou un "temps d'échange" à ce propos* »<sup>46</sup>. À savoir que le contrat de ville est un document qui regroupe les objectifs des différents partenaires institutionnels, associatifs et économiques vis-à-vis des quartiers prioritaires.

Le conseil citoyen doit donc participer aux Comités de Pilotage de la politique de la ville. Mais comme le souligne Savine Bernard « *au niveau de notre présence dans les COPIL, ce n'est pas ce qui va changer les choses, mais ça nous permet de savoir ce qu'ils veulent faire* »<sup>47</sup>. Le réel rôle des conseils citoyens au sein de ces instances est encore peut-être peu défini et certaines personnes ont le sentiment que les élus ne sont pas assez francs envers elles.

La loi précise également qu'il doit y avoir au minimum deux membres du conseil citoyen qui doivent se rendre aux instances de pilotage, c'est-à-dire un de chaque collège. Mais par exemple, le conseil citoyen d'Essarts-Surieux va plus loin par rapport à la loi et impose, lui, dans son règlement qu'il doit y avoir au moins une de ces deux personnes qui devait être présente à l'instance précédente. Ceci leur permet alors d'avoir un réel suivi.

De plus, la Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté renforce le rôle des conseils citoyens en insistant sur leur participation active aux décisions d'élaboration. En effet, les conseils citoyens peuvent désormais solliciter le préfet concernant les difficultés particulières que connaissent les habitants. Ainsi le contrat de ville pourra être modifié.

La loi précise aussi que le conseil citoyen est libre de choisir son propre mode de fonctionnement, explicité dans son règlement élaboré par ses membres. La loi énonce également que les conseils citoyens « *exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics* ». En effet sans la présence des élus, ils représentent la parole des habitants et deviennent responsables de l'animation et de

---

<sup>46</sup> APPUII. (Page consultée le 02/06/2017). <https://appuii.wordpress.com/2017/04/26/atelier-citoyen-a-echirolles-du-25-au-27-mai-2017/>

<sup>47</sup> Savine Bernard, ANNEXE 5 : Entretien avec Mme Savine Bernard



la relation entre la commune, les associations et eux. La démarche de co-construction a la volonté de donner une place centrale aux habitants de façon durable et non seulement lors d'évènements ponctuels.

Certains conseils citoyens ce sont dotés du statut d'association selon la loi de 1901. Ce qui leur permet ainsi de :

- Gérer un budget propre
- Faire des demandes de financements auprès des partenaires
- Mettre en place des projets locaux ou actions avec ces financements

Mais il n'y a aucune obligation légale de se doter de ce statut associatif.

Cette deuxième partie sur l'adaptation des différents principes participatifs démontre que « la participation des habitants » est une réelle injonction historique de la politique de la ville qui a été accentuée avec la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy. De nombreux outils participatifs existent aujourd'hui, mais aucun n'est réellement convaincant à l'heure actuelle. Or, « *pour réussir, la politique de la ville doit se faire avec les habitants* »<sup>48</sup>. Car par exemple les opérations de renouvellement urbain sont des projets compliqués et ayant un fort impact sur la vie des habitants, donc si elles sont mal expliquées ou inappropriées par rapport au contexte du terrain, les habitants peuvent être contreproductifs.

La loi Lamy est beaucoup critiquée, mais ce qui est intéressant c'est qu'elle est issue d'un rapport rédigé par « *l'experte nationale de la participation* »<sup>49</sup>, Marie-Hélène Bacqué, avec une analyse de toutes les villes de France.

Elle prévoit l'instauration d'une co-construction de la politique de la ville, qui est une étape supplémentaire au niveau de la participation des habitants, avec la mise en place de conseils citoyens. Grâce à ce nouvel outil, le pouvoir d'agir des habitants dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville doit être renforcé. En effet, le

---

<sup>48</sup> Gerbeau D., Jouanneau H., Soutra H., 2015. Politique de la ville : La participation citoyenne prend forme. La Gazette des communes, des départements, des régions, 25 – 2275, 21-26

<sup>49</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

conseil citoyen doit représenter les habitants et il a sa place dans toutes les instances de pilotage de la politique de la ville.

## PARTIE 3

# Quelle performance et quelle prospective pour la participation des habitants au sein de la politique de la ville ?

### **INTRODUCTION :**

Cette troisième partie s'interroge plus particulièrement sur l'efficacité des outils participatifs qui sont mis en place au sein de la politique de la ville.

Elle tente dans un premier temps de mesurer le degré d'*empowerment* que permet d'atteindre ces dispositifs participatifs, en les analysant.

Dans un deuxième temps, elle évalue la participation habitante au niveau, notamment, du cadre législatif des textes de la politique de la ville.

Dernièrement, elle s'interroge sur une éventuelle reconsidération des méthodes participatives.



## **I. DES DISPOSITIFS PERMETTANT D'ATTEINDRE UN DEGRÉ SUFFISANT D'EMPOWERMENT ?**

Marie-Hélène Bacqué définit l'*empowerment* comme étant le « *processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper* »<sup>50</sup>. Ce dispositif peut être vu comme la traduction du « pouvoir d'agir » des habitants. Le rapport Bacqué-Mechmache met donc ce concept au cœur de la politique de la ville afin d'avoir une réelle transformation des quartiers populaires, notamment au niveau social. Il permet aux habitants de prendre place à un des plus hauts niveaux de la participation : c'est-à-dire en situation de codécision (cf. *Annexe 2 : Les différents niveaux d'implication possible des habitants dans les projets*).

Cependant, même si en France par rapport à d'autres pays, on est dans une avancée considérable par rapport à ce sujet, la participation, comme vue précédemment, fait peur et dérange beaucoup de professionnels. Elle reçoit de nombreuses critiques envers ses dispositifs et est vue également comme très inégale selon les couches sociales, même si elle entre de plus en plus dans les habitudes. On doit rester vigilant face à la démocratie participative et arriver à un certain moment à clarifier ce que l'on doit intégrer ou non dans les textes de lois.

### **I.1 De nombreuses remarques face à leurs mises en œuvre**

Cette partie aborde les remarques qui sont faites de manière générale vis-à-vis des outils participatifs et apporte des exemples concrets de dysfonctionnements qui se passent à la table de quartier du secteur 6 de Grenoble et au conseil citoyen Essarts-Surieux à Échirolles.

#### ***Un décalage entre les besoins et le projet***

Au niveau de la participation en général, on doit réussir à garder une vision critique de toutes les démarches et outils mis en place. Il est très important de

---

<sup>50</sup> Bacqué M-H, 2006. « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », Géographie, économie, société volume 8, 107-124.

« *garder l'aspect critique et politique des projets et ne pas les dépolitiser* »<sup>51</sup>. En effet, beaucoup de démarches participatives sont complètement institutionnalisées et des professionnels essaient de leur faire prendre place dans n'importe quel projet. Une des choses importantes à savoir est que, quand une participation est bien faite, elle fait émerger des conditions qui sont très importantes : la place des gens dans un projet, la place des espaces publics, etc. Ce sont des questions de fond essentielles. Si on ne travaille pas sur l'identification du terrain, la construction des besoins avec les habitants et que l'on plaque des solutions hors sol, ça ne fonctionnera pas et il y aura un réel décalage entre les besoins et le projet proposé.

### ***Une démarche non écosystémique***

De plus, on doit avoir une logique écosystémique lorsque l'on traite la question de la participation, car l'habitant fait sans arrêt ce travail de relation entre son logement, son quartier et au-delà pour ses loisirs et son travail. Mais les élus et professionnels ne sont pas toujours dans cette approche. En conséquence ils ne considèrent pas tout le temps les habitants qui sont riverains d'une opération comme des personnes potentiellement concernées par la démarche de projet. « *Tant qu'on ne sera pas dans une réflexion véritablement écosystémique, on n'aura toujours ce genre de réponse : "personne n'habite ici, personne ne réside, donc nous n'avons personne à concerter"*. »<sup>52</sup> On doit alors se poser de manière plus dynamique et écosystémique et se demander qui est vraiment concerné par le projet proposé et faire en sorte que les habitants aux alentours ne se sentent pas seulement spectateurs du chantier qui se passe en face de chez eux mais également acteurs. Il y a quelques mois, j'ai été mise en contact avec un locataire d'un autre bailleur social que l'Opac38, qui habite à proximité du quartier de la Brunetière à Voiron, actuellement en restructuration urbaine. Celui-ci s'inquiétait de l'immense chantier qui se passait sur le terrain juste au-dessus de son jardin et souhaitait savoir quelle allait être la suite des événements. Cet habitant, résidant à la limite du périmètre du quartier et n'ayant pas été informé du programme des travaux est un exemple type de la démarche non écosystémique de la participation qui est beaucoup trop souvent mise en place. On doit donc être très attentif aux interactions des actions humaines. Ce qu'on fait à un endroit a des répercussions dans le temps et dans l'espace.

---

<sup>51</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

<sup>52</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

## **Des processus lancés trop souvent dans l'urgence**

Sans arrêt, on doit prendre des décisions avec les habitants. Ceci devrait être une méthode de gouvernement des villes et de fabrication des projets. Mais pour le moment, la participation citoyenne est généralement vue comme quelque chose à part, qui coûte de l'argent. On remarque souvent un manque de temps pour programmer ce processus, car la plupart des projets sont lancés dans l'urgence, n'accordant alors pas de temps et d'argent à mettre en place des concertations par exemple. Or, « *la confiance des habitants se gagnent dans la durée et non pas dans la précipitation* »<sup>53</sup>, la phase d'organisation (Cf. *Figure 1 : Schéma représentatif de la réussite et de l'acceptation d'un projet p.19*) doit prendre du temps pour l'apprentissage, les négociations, la mémoire etc. afin de devenir un temps utile.

Afin de compléter ces critiques sur les dispositifs participatifs, ci-dessous sont exposés des exemples de difficultés que connaissent la table de quartier du secteur 6 de Grenoble et le conseil citoyen Essarts-Surieux à Échirolles.

### **La table de quartier du secteur 6 de Grenoble**

Concernant la table de quartier du secteur 6, dont nous avons abordé son adaptation précédemment, a un avenir incertain : « *Si on fait la démonstration que dans les tables de quartier il y a des habitants qu'on ne voit jamais ailleurs, je dirai alors que c'est une idée intéressante qu'il faut soutenir. Mais je crains qu'en faisant le tour de chaque table de quartier, on se rende compte que les gens qui les font vivre aujourd'hui sont des personnes déjà impliquées et engagées ailleurs dans le quartier* »<sup>54</sup>. Aujourd'hui les membres sont fatigués et lassés de voir que les choses n'avancent pas, ils n'arrivent plus à se rencontrer au moins une fois tous les mois et Paul Barnouin et Annie Giroud ne savent plus très bien quel réel rôle ils ont actuellement. Comme le souligne Paul Barnouin « *s'il n'y a pas de motivation, on ne peut pas tirer les gens de chez eux. [...] On a des réunions sur tout et n'importe quoi, ce sont toujours les mêmes qui viennent et les autres on ne les voit pas* »<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Norynberg P., 2011, *Ville, démocratie et citoyenneté : expérience du pouvoir partagé*. Editions Yves Michel. 249p.

<sup>54</sup> Annie Giroud, ANNEXE 3 : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud

<sup>55</sup> Paul Barnouin, ANNEXE 3 : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud

En septembre 2016, c'est-à-dire un an après sa mise en place, il ne restait que quatre membres. C'est pourquoi la ville a proposé de faire un nouveau tirage au sort. La table de quartier comprend aujourd'hui six membres actifs sur les dix-huit prévus au départ. Aucun budget n'a été sollicité par la table de quartier car ils n'ont pas de projet pour le moment.

Le problème de ce manque de motivation et de temps pour se réunir amène aussi au fait que lors de grandes instances, telles que les COPIL, le membre représentant la table de quartier a le droit à la parole à un moment donné, mais il se trouve à ne pouvoir donner qu'un avis personnel sur le sujet et non un avis représentatif de la table de quartier.

### ***Le conseil citoyen Essarts-Surieux à Échirolles***

Pour les conseils citoyens, c'est un peu le même problème que pour les tables de quartier, beaucoup de personnes ont du mal à avoir un avis, car ce sont des outils encore trop récents. *« Pour le moment on n'a pas vraiment vu quel impact ça peut avoir, mais on y croit [...]. Le conseil citoyen c'est comme un commerce, avant que ça marche ça peut mettre au moins trois ou quatre ans. Alors pourquoi nous en un an ça devrait déjà marcher ... »*<sup>56</sup> insiste Savine Bernard. *« Il faut les penser comme un processus qui s'inscrit dans la durée selon des méthodes propres à chaque territoire »*<sup>57</sup>.

Le conseil citoyen s'inscrit bien dans une démarche d'*empowerment*, mais cette dynamique est dépendante de la volonté des communes à confier ce pouvoir d'agir aux habitants. Aucune sanction ne peut pénaliser une commune qui empêcherait un conseil citoyen de se développer. De plus, bien souvent le problème du conseil citoyen est qu'il n'a pas forcément d'objet, *« J'ai l'impression qu'on tourne en rond »*<sup>58</sup> affirme Savine Bernard.

Pour elle, la limite du conseil citoyen est que c'est une instance très prenante, surtout au niveau du temps que les membres peuvent passer à se réunir, qui devient très contraignant pour certain : *« Si on pouvait y passer des journées entières, comme les élus qui nous présentent leurs projets, ils sont payés pour ça, en passant 35h par*

---

<sup>56</sup> Savine Bernard, ANNEXE 5 : Entretien avec Mme Savine Bernard

<sup>57</sup> Gerbeau D., Jouanneau H., Soutra H., 2015. Politique de la ville : La participation citoyenne prend forme. La Gazette des communes, des départements, des régions, 25 – 2275, 21-26

<sup>58</sup> Savine Bernard, ANNEXE 5 : Entretien avec Mme Savine Bernard



*semaine. Nous on fait ça après le boulot en fin de journée, l'énergie est déjà un peu derrière. Après on a 2h de réunions, puis faire un compte rendu encore après. C'est la limite du bénévolat »<sup>59</sup>. Certaines personnes sont alors démotivées de venir chaque mois. Pour Savine Bernard, il serait intéressant « d'avoir le droit d'avoir des gens qui soient des professionnels directement consacrés au conseil citoyen »<sup>60</sup>.*

Le fait de motiver et de mobiliser les habitants est très difficile. Mais à la Villeneuve, ce n'est pas un problème de mobilisation, mais plutôt le fait que la mobilisation a besoin d'être aidée. Les habitants n'ont pas la culture de cette mobilisation et de la participation, c'est pourquoi le conseil citoyen d'Essarts-Surieux rencontre des difficultés à ce niveau-là. On retrouve donc ce problème également au niveau du nombre de membres encore actifs aujourd'hui, qui ne sont plus que cinq, pour rappel. En vue de ces résultats, un accompagnement au niveau de la commune devrait être renforcé. On pourrait alors se demander s'il ne serait pas envisageable de proposer un dédommagement financier envers ces personnes, mais qui perdraient de fait leur statut de bénévole...

Les élus devraient être beaucoup plus présents au début de la mise en place de ces outils participatifs, afin de leur donner un sens, d'accompagner et de rassurer les membres. De plus, la plupart des acteurs présents dans ces instances manquent de savoir-faire et ne connaissent pas forcément la définition et la réalité qui se trouve derrière le vocabulaire technique de la politique de la ville : « contrat de ville », « CUCS », « NPNRU », « appels à projets ». La loi devrait insister sur le fait que chaque acteur doit assister à une formation à ce niveau-là.

Concernant le tirage au sort, il est aujourd'hui cible de beaucoup de critiques souvent portées sur la représentativité de l'échantillon considéré. Paul Barnouin et Annie Giroud pensaient que cette méthode était une bonne idée, mais aujourd'hui ils la voient d'un mauvais œil, car pour eux « *s'il n'y a pas de motivation derrière, ça ne tient pas. C'est donc une fausse bonne idée* »<sup>61</sup>.

Effectivement le tirage au sort permet de réunir des personnes culturellement et socialement différentes et éloignées de la vie politique, d'après Savine Bernard « *c'est une solution comme une autre. Sinon comment on ferait ? Les gens qui se*

---

<sup>59</sup> Savine Bernard, ANNEXE 5 : Entretien avec Mme Savine Bernard

<sup>60</sup> *ibid.*

<sup>61</sup> Annie Giroud, ANNEXE 3 : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud

sont présentés d'eux-mêmes il n'y en a pas beaucoup... ça permet aussi de faire connaître le conseil citoyen a des personnes qui ignoraient son existence »<sup>62</sup>. Mais le tirage au sort est aussi le risque d'un rapide désengagement de personnes qui ne sont pas volontaires initialement.

## **I.2 La participation : une perspective entrée dans les mœurs, mais ne faisant pas le sujet d'une demande sociale explicite**

Aujourd'hui, la participation se retrouve de partout. Mais il faut être vigilant vis-à-vis de son succès car il est ambigu. En effet, il est « *bicéphale* »<sup>63</sup>, il vient à la fois de tout ce qui a été dit, fait et défendu dans les années 60 et qui a muri du point de vue technique avec une idéologie qui arrive aujourd'hui à promettre beaucoup de choses, mais d'un autre côté ce succès vient aussi d'intérêts politiques.

La participation semble être arrivée à une sorte d'épuisement, avec un désengagement des mobilisations, car quand les gens voient que ça marche très bien sans eux, ils se disent que ça ne sert à rien qu'ils viennent, mais aussi quand ils se déplacent et voient que leurs affirmations ne sont pas prises en compte ils n'ont plus envie de venir. Dans de nombreux conseils citoyens le taux d'absentéisme est déjà très important, dépassant bien souvent les 60%.

Pour Annie Giroud la participation est surtout un problème de dépassement de l'intérêt personnel : « *toutes ces instances participatives sont des endroits où ceux qui s'engagent veulent résoudre une question qui les préoccupe personnellement, mais en collectif ça n'a pas beaucoup d'intérêt. C'est difficile d'avoir des gens qui dépassent leur intérêt personnel et qui essaient de porter une vision plus large, même si ce n'est pas leur point de vue. Mais on doit tous être en capacité de porter la position qui est majoritaire. On est beaucoup trop crispés sur nos positions personnelles. On doit changer nos habitudes, dans le fond ça fait du bien* »<sup>64</sup>.

La notion d'*empowerment* a la capacité d'introduire la question des inégalités, « *elle fait de l'habitant des quartiers populaires non plus un problème, mais une*

---

<sup>62</sup> Savine Bernard, ANNEXE 5 : Entretien avec Mme Savine Bernard

<sup>63</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

<sup>64</sup> Annie Giroud, ANNEXE 3 : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud

*partie de la solution qui conduit à l'amélioration de la vie dans les quartiers populaires »<sup>65</sup>.*

Mais généralement, comme nous l'avons vu précédemment, ce sont les personnes qui sont « *les mieux intégrées socialement et les mieux formées intellectuellement qui font vivre ces types de dispositifs* »<sup>66</sup>, les populations démunies, celles qui maîtrisent mal la langue française et les jeunes sont très souvent absents.

Toutes les catégories de citoyens ne s'ouvrent donc pas à la participation. Dans un premier temps ce sont des personnes qui ont du temps et sont disponibles pour se rendre à ces instances. Et dans un deuxième temps ce sont des personnes qui n'ont pas à se préoccuper de leurs conditions de vie au jour le jour. Annie Giroud le constate très bien : « *la participation est un "jouet" de personnes qui sont déjà bien dans leur vie personnelle. Quand on a beaucoup de problèmes personnels, la participation n'est pas la priorité* »<sup>67</sup>.

Mais alors comment maintenir une participation sans épuisement ? Il faudrait arriver à montrer que la participation produit quelque chose et « *il ne faut pas attendre la fin du dessin du projet pour commencer à faire bouger la situation dans un quartier* »<sup>68</sup>.

## **II. LE BILAN DE LA PARTICIPATION HABITANTE**

Cette partie permet d'essayer de comprendre pourquoi la participation habitante a aujourd'hui un bilan plutôt mitigé en abordant le sujet de la juxtaposition des différents outils participatifs et en analysant plus particulièrement le cadre législatif de la participation dans la politique de la ville.

---

<sup>65</sup> Maruszak L., 2015. « La participation des habitants dans la politique de la ville : place et rôle des conseils citoyens ». Mémoire de master développement économique et coopération internationale, sous la direction de Debolet A., [en ligne]. (Page consultée le 17/06/2017).

[https://memoires.sciencespo-toulouse.fr/uploads/memoires/2015/5A/memoire\\_MARUSZAK-LAURINE-NzYxNTkxNTAuMg==.pdf](https://memoires.sciencespo-toulouse.fr/uploads/memoires/2015/5A/memoire_MARUSZAK-LAURINE-NzYxNTkxNTAuMg==.pdf)

<sup>66</sup> Loïc Blondiaux, 2001. Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège. Mouvements [en ligne], n°18. (Page consultée le 05/02/2017). <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2001-5-page-44.htm>

<sup>67</sup> Annie Giroud, ANNEXE 3 : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud

<sup>68</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

## II.1 Un mille-feuille institutionnel

Aujourd'hui les difficultés que nous pouvons constater concernant la participation viennent du fait qu'il y a tout un ensemble d'institutions et de nombreuses strates institutionnelles qui sont censées porter la parole habitante dans la production du cadre de vie : conseil de quartier, maison du projet, table de quartier, conseil citoyen.

Bien souvent ces différents outils se superposent dans un même territoire. Par exemple comme le souligne Federica Gatta « *à la Villeneuve, il y avait déjà le conseil de quartier, la table de quartier, maintenant le conseil citoyen qui n'a pas grand monde car les gens sont déjà mobilisés ailleurs. Ça ne marche pas très bien* »<sup>69</sup>. Le conseil citoyen a donc des difficultés à se positionner et faire émerger sa propre identité. Les sujets abordés sont bien souvent similaires ou très proches, donc certains membres ont une « double casquette » entre plusieurs instances et les personnes ne savent plus très bien où se mobiliser et faire la différence entre tous ces dispositifs.

Même si dans l'esprit de la loi, la distinction est très claire entre les différents dispositifs participatifs, on peut quand même se demander s'il est bien de regrouper ces outils entre eux. Pour Annie Giroud ce serait certes intéressant, « *on pourrait se lier tous ensemble pour demander les mêmes choses. Mais on ne peut pas tout porter dans le quartier* », et aussi « *le problème c'est que derrière, personne ne prend l'initiative de fédérer une réunion* »<sup>70</sup>.

De plus, on ne peut pas empiler différents dispositifs participatifs qui n'ont pas forcément d'objectifs. « *C'est quelque chose de très français, mais ça ne fonctionne pas* »<sup>71</sup>. Tous les outils participatifs doivent avoir une place et un objectif clairs pour tous les acteurs.

---

<sup>69</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

<sup>70</sup> Annie Giroud, ANNEXE 3 : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud

<sup>71</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

## II.2 Un manque de lisibilité et de clarté des objectifs

### ***Des termes législatifs flous***

De nombreux dispositifs participatifs se sont développés depuis des années afin de rétablir des liens sociaux et la citoyenneté. Mais ils concernent beaucoup trop souvent une simple information ou consultation, plutôt qu'une véritable possibilité de participer et de se faire entendre pour les habitants.

En effet, malgré l'apparition de nombreuses lois sur la participation habitante, le problème est que généralement ces mesures législatives laissent un grand flou sur les termes qui sont employés, ce qui va permettre à beaucoup de maîtres d'ouvrage de ne pas faire le maximum, et de faire seulement de l'information pendant plusieurs années. En effet, nous constatons que les démarches participatives sont, au plus, consultatives dans les meilleurs des cas, en général assez ponctuelles, souvent à un moment particulier du projet et généralement liées à une obligation légale. Or, il y a une véritable recherche, de plus en plus présente dans les politiques urbaines, de participation directe des populations aux processus de décision concernant les territoires dans lesquels elles vivent, et cette recherche ne passe pas que par la procédure du débat public et les autres procédures de conciliation.

On se retrouve alors dans « *des logiques beaucoup plus réactives et communicationnelles qui génèrent du conflit, que dans des logiques co-productives qui supposeraient d'impliquer les habitants en amont* »<sup>72</sup>. De plus, la place des élus et des techniciens se trouvent très souvent dans des approches comptables de la participation, ils pensent avoir mené une forte concertation, car ils ont organisé de nombreuses réunions, expositions et mobilisé toutes sortes d'outils mais la portée sur la décision est très peu éclairée.

### ***Une confusion entre « légitimité » et « légalité »***

On se retrouve également face à un problème de confusion qui renvoie à « *des problématiques de légitimité et de légalité procédurales de l'action publique* »<sup>73</sup>. Les élus et techniciens ont souvent tendance à confondre légitimité et légalité. À partir du moment où ils ont appliqué la loi, ils estiment que les décisions qu'ils ont prises sont dans la légalité et qu'elles sont alors légitimes. Or, la légitimité

---

<sup>72</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

<sup>73</sup> *ibid.*

n'est pas issue directement de l'application de la procédure réglementaire mais de la façon dont on a construit la décision, en prenant en considération les différents intérêts présents. On retrouve alors l'idée de construction collective par rapport à un problème particulier, dans lequel on prend connaissance des différents points de vue avant de prendre la décision, là où la légalité dit peu de choses sur le processus. Cependant, le principal problème est que dans le code de l'urbanisme et dans la politique de la ville, très peu d'informations apparaissent sur la concertation et sont énumérées dans les textes réglementaires. Il est simplement annoncé que le conseil municipal doit expliquer en amont quelles doivent être les méthodes de participation et de concertation à mettre en œuvre, puis un bilan de la concertation doit être fait à la fin. C'est tout ce que dit la réglementation. Aucune information n'est donnée sur comment doit être animée la concertation.

### ***Un risque de projet « hors sol »***

Ce n'est pas en respectant strictement le cadre réglementaire que l'on a forcément bien instruit une question et que la décision apparaît comme juste. Des questions éthiques et morales se jouent dans chaque situation. Aujourd'hui, il y a une incompréhension entre la société civile et le personnel politique qui a tendance à se recroqueviller derrière la loi car il la maîtrise très bien. *« Mais certains sont tellement hors sol, en dehors de la vie quotidienne, qu'ils ne savent plus ce qu'est la justice sociale »*<sup>74</sup>.

Malgré un cadre de référence proposant un certain nombre d'objectifs, il n'existe pas toujours sur chaque territoire de réelles attentes ou des exigences claires sur ce que doit être ou doit faire chaque dispositif participatif. La participation est bien souvent imposée mais sans être définie, *« cette absence de définition d'objectifs précis à atteindre peut faire apparaître ces instances comme facultatives »*<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

<sup>75</sup> Fernandez A., Avril 2016. Conseil citoyens : les habitants peuvent changer la donne. Maires de France, n°334. 52-53.

## II.3 La souplesse du cadre législatif de la participation citoyenne

Au niveau de la participation, il n'y a pas vraiment de normes, ce sont seulement des objectifs très généraux. *« On doit arrêter de penser que tout est décidé d'en haut et que l'on est obligé de s'y conformer. Il n'y a que les opérations d'intérêt national qui sont concernées »*<sup>76</sup>.

On est passé à un urbanisme de projet, et dans la Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, il est posé le principe d'une concertation préalable à toute opération d'aménagement (article L. 300-2 du code de l'urbanisme), qui commence avec un diagnostic. Mais, comme vu précédemment, le contenu et la méthodologie de la concertation sont très vagues.

Par exemple l'Opac38 utilise pour ses concertations en matière de réhabilitation la Circulaire 93-60 du 6 août 1993 relative à la concertation avec les locataires concernés par des projets de réhabilitation d'immeubles à l'aide de financement PALULOS dont la règle de vote indique que *« le projet est considéré comme accepté si dans un délai d'un mois, 40% des locataires ne manifestent pas leur opposition. Ainsi, si dans un délai d'un mois, 40% des locataires se prononcent contre le projet, une nouvelle concertation doit être organisée »*<sup>77</sup>. Tandis que d'autres bailleurs sociaux utilisent par exemple la Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, qui impose aussi une concertation *« préalablement à toute décision d'engager une opération d'amélioration, ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives »*<sup>78</sup>.

Annie Giroud voit cette souplesse du cadre législatif comme *« une manipulation de foule, car on n'a qu'une partie des informations, [...]. Pour participer il faut avoir toutes les informations, être en capacité d'analyser, d'avoir les clés et savoir où on doit aller. D'autres personnes veulent participer, mais n'ont souvent pas la capacité d'analyse, elles se font donc manipuler »*<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

<sup>77</sup> Circulaire 93-60 du 6 août 1993 relative à la concertation avec les locataires concernés par des projets de réhabilitation d'immeubles à l'aide de financement PALULOS

<sup>78</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>79</sup> Annie Giroud, ANNEXE 3 : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud

Le cadre réglementaire devrait être plus précis, mais il doit toujours rester une marge de manœuvre, car les moyens d'une concertation doivent être adaptés à l'importance du projet et au territoire.

Federica Gatta insiste sur le fait que « *dans tous les domaines, quand les lois sont plutôt restrictives, on voit bien que ça ne fonctionne pas. Mais il pourrait y avoir plus d'indications, dans ce cas-là c'est vraiment vide. On nomme des dispositifs, sans les expliquer, ça ne veut rien dire* »<sup>80</sup>.

De plus, le conseil citoyen est un espace de liberté intéressant. Mais pour certains cette marge de liberté est plutôt perçue comme un frein à sa mobilisation car il est très compliqué de mobiliser des personnes quand on ne sait pas quelles sont les réelles missions du conseil citoyen.

Le manque de lisibilité et la souplesse du cadre législatif des textes de la politique de la ville sur la participation des habitants permettent d'offrir d'un côté une démarche qui ne s'impose pas d'elle-même et laisse alors le choix et la liberté aux membres de construire leur dispositif participatif selon leurs opinions, envies et idées. Mais d'un autre côté ils sont un obstacle à la mobilisation des habitants de par leur manque de compréhension qui les rendent comme étant facultatifs.

Ce manque de clarté permet alors à des professionnels et élus de mettre en place une participation réduite au minimum, c'est-à-dire restée au stade de l'information.

### **III. LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES MÉTHODES**

À l'heure actuelle, on peut constater que la politique de la ville n'a pas fait preuve de son efficacité depuis sa création, notamment dans le domaine de la participation. C'est pourquoi différentes pistes doivent être repensées pour rénover la politique de la ville.

Cette partie essaie d'exposer de nouvelles méthodes démocratiques à mettre en place en tant que professionnels.

---

<sup>80</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017



### III.1 Repenser la participation avec un renouveau des pratiques démocratiques

L'objectif d'un renouveau des pratiques participatives est d'arriver à l'amélioration de la qualité du débat public et réussir davantage à associer les citoyens aux décisions avec de nouvelles méthodes. Comme le souligne Annie Giroud « *certaines disent qu'il n'y a pas de concertation. Mais le problème n'est pas là. Le problème c'est que les formules de concertation d'aujourd'hui ne fonctionnent pas* »<sup>81</sup>.

Le constat que l'on peut faire est que les débats publics ou réunions de quartier n'attirent que peu de monde et bien souvent seulement des militants actifs.

Il est très important de mettre en place des réunions avec les habitants qui sont appropriées à la situation existante.

Prenons l'exemple de la restructuration urbaine du quartier de la Brunetière à Voiron. Toute restructuration de ce type représente une longue période de mutation du quartier pendant laquelle, bien souvent, le public n'est pas très bien informé de l'avancement du chantier pour des raisons de retard dues à divers aléas amenant donc à un planning incertain. Cette restructuration a occasionné de nombreuses nuisances en tout genre ce qui a généré des mécontentements et rumeurs. Afin de désamorcer ces récentes oppositions que connaît la Brunetière, des instances vont être mises en place à partir de juin.

La réunion publique n'est pas forcément l'instance idéale quand il s'agit d'aborder le sujet d'une restructuration urbaine d'un quartier déjà en cours. Car non seulement ce n'est pas un lieu où il est facile de s'exprimer pour chacun, et, de plus, chaque locataire rapporte des problèmes qui lui sont bien souvent personnels, alors la réunion publique ne fera qu'accumuler, aux considérations déjà présentes, de nouveaux faits. Il faut alors réfléchir à des formats participatifs beaucoup plus dynamiques et enrichissants, tels que des ateliers pédagogiques, des visites guidées du chantier, des parcours thématiques avec des animations et activités. On aurait pu aussi envisager d'associer l'école Jean Moulin, l'école du quartier de la Brunetière : des élèves auraient pu, par exemple, faire un exposé sur l'avancement du chantier, un reportage photos etc.

---

<sup>81</sup> Annie Giroud, ANNEXE 3 : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud

Ces différents moyens de communication permettent d'informer les habitants sur le chantier, les causes des différentes nuisances afin d'assurer la bonne image du projet de restructuration urbaine. Et les habitants se transformeront ainsi en de véritables médiateurs du projet.

On constate également que les réunions publiques dépendent constamment de l'agenda des élus et professionnels, mais jamais de celui des citoyens. Or, les principaux concernés sont les habitants.

Pour repenser les moyens de la participation il faut alors prendre en compte leurs modes de vie et leurs agendas. Les initiateurs de la réunion pourraient également penser à des solutions de garde des enfants par exemple.

Ce renouveau des pratiques démocratiques doit aussi être repensé afin de réussir à mieux articuler participation et représentation dans le champ de la politique de la ville.

Tout d'abord les différents outils doivent être mis en place avec une réelle analyse du terrain afin d'avoir une décision plus juste.

Puis les nouvelles procédures doivent principalement être caractérisées par la transparence.

D'autres moyens plus modernes peuvent aussi être expérimentés. Aujourd'hui on se trouve dans un contexte marqué par le développement des technologies numériques qui font leur apparition dans le champ de la participation des habitants au niveau des projets et des décisions qui concernent leur cadre de vie.

Pour cela des expériences ont déjà vu le jour dans plusieurs villes avec des applications ludiques. Par exemple à Grenoble, on retrouve « Chrono en marche ! » qui a été lancé par Transdev et le Syndicat mixte des transports en commun (SMTC) qui est « *une démarche collaborative pour co-construire et tester des aménagements en lien avec la mobilité, dans le quartier Bouchayer-Viallet* »<sup>82</sup>. Une application

---

<sup>82</sup> Van Eeckhout L., 7 avril 2017. A Grenoble, des aménagements urbains imaginés par les habitants. Le Monde, Les prix de l'innovation [en ligne]. (Page consultée le 26/05/2017)  
[http://www.lemonde.fr/les-prix-de-l-innovation/article/2017/04/07/a-grenoble-des-amenagements-urbains-imagines-par-les-habitants\\_5107391\\_4811683.html](http://www.lemonde.fr/les-prix-de-l-innovation/article/2017/04/07/a-grenoble-des-amenagements-urbains-imagines-par-les-habitants_5107391_4811683.html)

*mobile a été créée* afin que les usagers du quartier puissent imaginer l'agencement des futurs équipements urbains : le type d'abri bus, la végétation, la voirie etc.

Dans le domaine de la restructuration urbaine on peut aussi penser à mettre en place des visites virtuelles du site avec des visions antérieures au projet et des images de synthèse montrant le quartier entièrement réhabilité.

Pour les jeunes générations et peut être aussi pour les autres, les technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent donc une variété de possibilités nouvelles de participer. En effet elles offrent de nombreux atouts au niveau des formes d'expressions qui sont ludiques et interactives.

Mais elles présentent tout de même des limites, notamment dans les quartiers populaires où habitent de nombreuses familles en situation précaire : l'accès au matériel informatique et la connexion à Internet ont un coût. Et, l'usage du numérique représente peut être une difficulté pour certaines personnes.

Les technologies numériques doivent être vues comme une aide à la participation et non un fondement.

La participation ne peut donc pas se contenter seulement de la mise en place d'instances participatives, mais elle doit passer en premier lieu par un changement d'attitudes de chacun des acteurs concernés en leur permettant d'être formés à la participation habitante.

### **III.2 La participation : place à un nouvel enseignement ?**

Pour rendre la participation efficace et spontanée, des formations devraient être proposées plus régulièrement au sein des collectivités, quartiers, associations, etc. De plus, la participation devrait avoir sa place au sein de différentes filières universitaires.

Différents organismes proposent des formations aux habitants. Nous retrouvons par exemple les coopératives d'éducation populaire, telle que *L'Orage* située à Grenoble, dont les membres du conseil citoyen d'Essarts-Surieux ont bénéficié de ses formations. Pour *L'Orage* il est primordial de concevoir des lieux pour parler de différentes problématiques actuelles et de comprendre le système actuel en essayant

de trouver des solutions qui peuvent permettre de la modifier « *vers plus de justice et d'égalité* »<sup>83</sup>, car « *la démocratie n'est pas garantie par l'éducation et la culture, elle nécessite un apprentissage et un entraînement constants aux pratiques démocratiques tout au long de la vie. [...] La démocratie n'étant pas un état mais une pratique, elle nécessite un véritable outillage pour libérer l'expression populaire, confronter les points de vue, analyser, délibérer et arbitrer* »<sup>84</sup>.

Pour cela l'Orage organise des formations plus ou moins longues, parfois sur un cycle pouvant s'étaler sur plusieurs mois qui permettent de traiter le sujet de l'éducation populaire et de la transformation sociale. L'éducation populaire n'a pas de réelle définition mais elle consiste à « *décrypter les rapports de domination, à prendre conscience de la place que l'on occupe dans la société, à apprendre à se constituer collectivement en contre-pouvoir, à expérimenter sa capacité à agir* »<sup>85</sup>.

Ces formations sont donc plutôt centrées sur la façon de s'exprimer en public, écouter et s'engager, donc en partie à destination des citoyens lambda, curieux de s'investir dans des instances participatives.

On peut également retrouver l'idée d'un enseignement au sein de divers cursus universitaires (génie civile, architecture, urbanisme, sociologie etc.) qui permettrait aux étudiants, futurs professionnels qui auront besoin de cet aspect communicationnel et d'analyse envers les citoyens, d'apprendre à mener un processus participatif, arbitrer, se positionner sur les questions et les différents enjeux.

Différentes sessions pourraient être organisées. Notamment sur les origines de la démocratie participative afin de comprendre pourquoi nous en sommes arrivés ici aujourd'hui, puis analyser plus précisément le rôle de la participation citoyenne ; les différentes méthodes participatives ; voir comment évaluer cette participation citoyenne à l'action publique, tout en faisant du terrain ; aller à la rencontre des habitants ; assister à diverses instances participatives avec des professionnels etc.

---

<sup>83</sup> L'Orage : (Page consultée le 13/06/2017). <https://www.scoplorage.org/cooperative-lorage/nos-fondamentaux/>

<sup>84</sup> L'Orage : (Page consultée le 13/06/2017). <https://www.scoplorage.org/cooperative-lorage/nos-fondamentaux/>

<sup>85</sup> Qu'est-ce que l'éducation populaire ? [en ligne]. (Page consultée le 19/06/2017). <http://www.education-populaire.fr/definition/>

Le monde universitaire peut orienter ces instances participatives, et il serait intéressant que l'Institut d'Urbanisme de Grenoble propose un cours spécifique sur les questions de participation, car « à Grenoble on a tout intérêt à mettre ça en place aussi, car on est dans un contexte particulier où la participation est présente au niveau de la politique »<sup>86</sup>. Ce qui peut être très enrichissant dans cet enseignement c'est d'apprendre à créer et reproduire ces outils participatifs, savoir comment mener un entretien, faire du terrain, mener des réunions publiques etc. Toutes ces choses sont indispensables, car, par exemple, avec une seule réunion publique mal menée, on prend le risque de tout perdre et d'annuler le projet au final.

La participation est quelque chose qui « s'invente en permanence et se construit en marchant »<sup>87</sup>. De nouvelles méthodes et formations participatives de tout type doivent donc être constamment pensées et expérimentées, mais ayant toujours une cohérence avec le terrain.

Cette troisième partie qui s'interroge sur la performance et la prospective des outils participatifs analyse des dysfonctionnements que connaît la participation à l'heure actuelle. Les professionnels doivent :

- Garder une vision critique de toutes les démarches et outils participatifs avant de les mettre en place sur un territoire.
- Considérer tout riverain d'un site comme étant une personne potentiellement concernée par la démarche de projet.
- Avoir une phase d'organisation conséquente afin de faciliter l'appropriation du projet.

Les instances participatives, telles que les tables de quartier ou les conseils citoyens, semblent en péril, car certains de leurs membres manquent de temps et/ou de motivation réelle, comme nous avons pu le voir dans les exemples précédents.

Les instances participatives arrivent alors, pour certaines, à épuisement, malgré le fait qu'elles entrent de plus en plus dans les esprits de chacun. Ceci est dû

---

<sup>86</sup> Federica Gatta, Entretien Mai 2017

<sup>87</sup> CR.DSU, février 2014. Les ateliers du CR.DSU n°12. Participation et initiatives habitantes dans les quartiers : quel renouvellement des démarches ? [en ligne]. (Page consultée le 03/06/2017). [http://www.crdsu.org/c\\_9\\_25\\_Publication\\_2545\\_1\\_Participation\\_et\\_initiatives\\_habitan...s\\_quartiers\\_Quel\\_renouvellement\\_des\\_demarches\\_.html#.WTFv29ykLIU](http://www.crdsu.org/c_9_25_Publication_2545_1_Participation_et_initiatives_habitan...)

également à un manque de clarté et de définition des termes employés dans les textes de lois et du propre rôle des outils participatifs. Cependant, le cadre réglementaire doit toujours laisser une marge de manœuvre aux professionnels afin qu'il s'adapte au projet et au territoire en question.

Afin que le principe de co-construction soit vraiment efficace, les habitants souhaitant s'investir dans ces instances devraient être beaucoup plus formés à la participation. La formation, l'éducation populaire sont des solutions pour apporter des connaissances aux habitants et développer leur esprit critique. Les professionnels devraient également être formés à ce sujet, afin de faire évoluer leur fonctionnement et leur façon de voir les choses.

## CONCLUSION

En France, la participation est bien souvent institutionnalisée avec des dispositifs initiés par les pouvoirs publics et un cadre législatif de la politique de la ville qui la rend obligatoire dans les quartiers populaires. Cependant au sein de ces quartiers, les habitants ne sont pas forcément demandeurs de cette offre de participation. En effet, le contexte économique et social est tel que la participation n'est généralement pas la priorité.

De plus, on donne un aspect illusoire à la participation, alors que les habitants n'ont pas vraiment place à l'initiative, les laissant alors souvent dans un processus beaucoup plus consultatif que co-constructif.

En 2008, le conseil d'évaluation de suivi de l'ANRU, l'agence nationale pour la rénovation urbaine, fait un bilan des résultats de cette institutionnalisation de la participation habitante de la politique de la ville. C'est un constat plutôt décevant qui apparaît : « *L'habitant est considéré essentiellement pour ses compétences d'usage, que l'on pense limitées dans le temps et dans l'espace, un usage restreint à l'hyper proximité* »<sup>88</sup>. Parfois, les habitants sont vus comme étant illégitimes à s'exprimer sur le devenir de leur quartier, en étant à la fois acteurs et partenaires. En conséquence, on ne reconnaît toujours pas l'habitant comme ayant un droit à pouvoir s'exprimer sur ces sujets. Malgré les nombreux outils de communication, il y a peu de processus d'échange et de décision entre le niveau politique administratif et les habitants. Les habitants sont informés des projets de rénovation urbaine et leur participation à la construction du projet reste souvent au stade des doléances.

À l'heure actuelle le constat reste similaire. C'est pourquoi la pratique de chacun des acteurs de la ville doit être repensée afin de faire évoluer les mentalités et les cultures professionnelles et politiques. Ainsi les différentes instances participatives auront un réel sens pour les citoyens et pourront avoir un fort impact décisionnel au sein de l'action publique.

---

<sup>88</sup> Jodelle Zetlaoui-Léger, mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.

Hubert Dubedout avait comme approche de « *faire des habitants les acteurs du changement* », mais trente ans plus tard ce projet reste inabouti. La politique de la ville est encore une politique qui reste guidée et décidée « par le haut ».

On peut alors se demander quel sera l'avenir de ce projet avec le gouvernement de M. Macron où le ministère de la ville a été plongé dans le vaste « ministère de la cohésion des territoires ». La ville et le logement n'ont ainsi plus aucun ministère propre qui leur est dédié, alors que le rapport Bacqué-Mechmache remis en 2013 au ministre de la ville François Lamy soulignait la nécessité d'associer étroitement les habitants des quartiers populaires à la mise en œuvre des politiques publiques en étant de véritables acteurs de la rénovation de leurs quartiers.



# BIBLIOGRAPHIE



## OUVRAGES

- Blondiaux L., 2008. Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative. La République des Idées/Le Seuil. 112 p.
- Dubedout H., 1983. Ensemble refaire la ville : rapport au Premier Ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. La documentation française. 121p.
- Jazouli A., Rey H., 2015. Pour une histoire politique de la politique de la ville. Editions de l'Aube. 216p.
- Norynberg P., 2011. Ville, démocratie et citoyenneté : expérience du pouvoir partagé. Editions Yves Michel. 249p.

## ARTICLES DE REVUES

- ADCF, Mars 2016. Participation citoyenne : retisser la confiance. Intercommunalités, n°208. 10-19.
- ANRU, septembre 2016. Gestion urbaine de proximité et projets de rénovation urbaine. Fiches repères de la rénovation urbaine, Fiche d'expérience n°1. 8p.
- Bacqué M-H., Sintomer Y., 2005. Gestion de proximité et démocratie participative : « une perspective comparative ». Les annales de la recherche urbaine, n°90. 148-155.
- Bacqué M-H, 2006. « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », Géographie, économie, société volume 8, 107-124.
- Bacqué M-H, Mechmache M., juillet 2013. Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires.
- Blanc M., 1999. Participation des habitants et politique de la ville. La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, PUF., 177-196.
- Blanc M., 2007. La « politique de la ville » : une « exception française » ?. Espaces et sociétés n° 128-129. 71- 86.

- Bherer L., 2011. « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques ». Participation n°1. Démocratie et participation : un état des savoirs. 105-133.
- Blondiaux L., 2001. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ». Mouvements n°18. 44-51
- Centre d'Analyse Stratégique, Septembre 2012. La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville. La Note d'analyse. 11p.
- Fernandez A., Avril 2016. Conseil citoyens : les habitants peuvent changer la donne. Maires de France, n°334. 52-53.
- Gerbeau D., Jouanneau H., Soutra H., 2015. Politique de la ville : La participation citoyenne prend forme. La Gazette des communes, des départements, des régions, 25 – 2275. 21-26.
- Maître Yves Delaire, septembre 2002. Les dispositifs de concertation : le point sur la législation française. Les cahiers du DSU. 6-8.

## **DÉCRETS, LOIS, CIRCULAIRES**

- Circulaire 93-60 du 6 août 1993 relative à la concertation avec les locataires concernés par des projets de réhabilitation d'immeubles à l'aide de financement PALULOS.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.
- Circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville nouvelle génération.
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.
- Circulaire du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens

## **ARTICLES SUR SITES INTERNET**

- APPUII : (Page consultée le 02/06/2017). <https://appuii.wordpress.com/2017/04/26/atelier-citoyen-a-echirolles-du-25-au-27-mai-2017/>

- Audiar, octobre 2014. La mobilisation du droit commun, un défi pour la politique de la ville : une opportunité pour le renouvellement urbain de la solidarité [en ligne]. (Page consultée le 05/04/2017). [http://www.audiar.org/sites/default/files/documents/etudes/mobilisation\\_dc\\_2014\\_web.pdf](http://www.audiar.org/sites/default/files/documents/etudes/mobilisation_dc_2014_web.pdf)
- Birck J-N, juin 2013. Conseil de quartier [en ligne]. (Page consultée le 17/06/2017). <http://www.participation-et-democratie.fr/it/dico/conseil-de-quartier>
- Blondiaux L., 2001. Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège. Mouvements [en ligne], n°18. (Page consultée le 05/02/2017). <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2001-5-page-44.htm>
- Blondiaux L., Sintomer Y., 2002. L'impératif délibératif, 17-35 [en ligne]. (Page consultée le 12/03/2017). [http://www.persee.fr/doc/polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_57\\_1205](http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_2002_num_15_57_1205)
- Citoyens des quartiers : à vos conseils, décembre 2014. (Vidéo visualisée le 23/02/2017). [https://www.youtube.com/watch?v=v8Uyf2kP9\\_k](https://www.youtube.com/watch?v=v8Uyf2kP9_k)
- Comité de liaison des acteurs de la promotion et le Pays et Quartiers d'Aquitaine, septembre 2015. Compte rendu - Conseils citoyens en Aquitaine : « Quel avancement ? Quels outils au service de l'animation et de la participation ? » [en ligne]. (Page consultée le 05/04/2017). <http://fr.calameo.com/read/003919579bc0263bbf21d>
- Automne 2016, version 1. Les conseils citoyens en région PACA : état des lieux, avancements et préconisations. Les synthèses du CRPV PACA [en ligne]. (Page consultée le 10/04/2017). [http://www.crpv-paca.org/depot/actualite/626\\_1\\_doc.pdf](http://www.crpv-paca.org/depot/actualite/626_1_doc.pdf)
- Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), octobre 2011. Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques. Les rapports du CNLE [en ligne]. (Page consultée le 05/04/2017). [http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_2011\\_cnle.pdf](http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2011_cnle.pdf)
- CR.DSU, février 2014. Les ateliers du CR.DSU n°12. Participation et initiatives habitantes dans les quartiers : quel renouvellement des démarches ? [en ligne]. (Page consultée le 03/06/2017). [http://www.crdsu.org/c\\_9\\_25\\_Publication\\_2545\\_1\\_Participation\\_et\\_initiatives\\_habitan\\_tes\\_dans\\_les\\_quartiers\\_Quel\\_renouvellement\\_des\\_demarches\\_.html#.WTfv29ykLIU](http://www.crdsu.org/c_9_25_Publication_2545_1_Participation_et_initiatives_habitan_tes_dans_les_quartiers_Quel_renouvellement_des_demarches_.html#.WTfv29ykLIU)
- Démocratie et participation, novembre 2016. Les conseils citoyens et les tables de quartier : une « révolution démocratique » dans les quartiers de la politique de la ville ? [en ligne]. (Page consultée le 05/04/2017). <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/les-conseils-citoyens-et-les-tables-de-quartier-une-revolution-democratique-dans-les>

- Esquerré M., Novembre 2014. Démocratie participative - Politique de la ville. Diagnostics urbains « en marchant » : quand les usagers font l'expertise. Le Courrier des Maires et des élus locaux [en ligne]. (Page consultée le 03/02/2017). <http://www.courrierdesmaires.fr/42229/diagnostics-urbains-en-marchant-quand-les-usagers-font-lexpertise/>
- Intervention de Marie Hélène Bacqué, 22 juin 2013. Congrès des centres sociaux, juillet 2013 (Vidéo visualisée le 23/02/2017). <https://www.youtube.com/watch?v=A4e-Q1f5JtA>
- L'Orage : (Page consultée le 13/06/2017). <https://www.scoplorage.org/cooperative-lorage/nos-fondamentaux/>
- Maître Régis de Castelnaud, Février 2009. Le cadre juridique de la démocratie participative, du légal à l'extralégal. Le Courrier des Maires et des élus locaux [en ligne]. (Page consultée le 03/02/2017). <http://www.courrierdesmaires.fr/4523/le-cadre-juridique-de-la-democratie-participative-du-legal-a-lextralegal/>
- Maruszak L., 2015. « La participation des habitants dans la politique de la ville : place et rôle des conseils citoyens ». Mémoire de master développement économique et coopération internationale, sous la direction de Deboulet A., [en ligne]. (Page consultée le 17/06/2017). [https://memoires.sciencespotoulouse.fr/uploads/memoires/2015/5A/memoire\\_MARUSZAK-LAURINE-NzYxNTkxNTAuMg==.pdf](https://memoires.sciencespotoulouse.fr/uploads/memoires/2015/5A/memoire_MARUSZAK-LAURINE-NzYxNTkxNTAuMg==.pdf)
- Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports. Politique de la ville [en ligne]. (Page consultée le 03/02/2017). <http://www.ville.gouv.fr/?tout-sur-la-politique-de-la-ville>
- Ministère délégué à la ville, Décembre 2013. « Quartiers engageons le changement : la nouvelle étape de la politique de la ville » [en ligne]. (Page consultée le 18/05/2017) <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/faqvmaj.pdf>
- Pour moi, le conseil citoyen c'est..., mars 2015. (Vidéo visualisée le 23/02/2017). <https://www.youtube.com/watch?v=HZ89ps-LbRo>
- Qu'est-ce que l'éducation populaire ? [en ligne]. (Page consultée le 19/06/2017). <http://www.education-populaire.fr/definition/>
- Soutra H., novembre 2014. Quartiers prioritaires - La « participation des habitants », révélateur des paradoxes de la politique de la ville ? La gazette [en ligne]. (Page consultée le 13/01/2017). <http://www.lagazettedescommunes.com/298011/la-participation-des-habitants-revelateur-des-paradoxes-de-la-politique-de-la-ville/>
- Soutra H., juin 2016. Les conseils citoyens en quête d'autonomie. La Gazette [en ligne]. (Page consultée le 05/04/2017). <http://www.lagazettedescommunes.com/448450/les-conseils-citoyens-en-quete-dautonomie/>

- Stébé J-M, Novembre 2015. Participation des habitants. Politique du logement : analyses et débats [en ligne]. (Page consultée le 22/01/2017).  
<http://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/p/participation-des-habitants/>
- Van Eeckhout L., 7 avril 2017. A Grenoble, des aménagements urbains imaginés par les habitants. Le Monde, Les prix de l'innovation [en ligne]. (Page consultée le 26/05/2017).  
[http://www.lemonde.fr/les-prix-de-l-innovation/article/2017/04/07/a-grenoble-des-amenagements-urbains-imagines-par-les-habitants\\_5107391\\_4811683.html](http://www.lemonde.fr/les-prix-de-l-innovation/article/2017/04/07/a-grenoble-des-amenagements-urbains-imagines-par-les-habitants_5107391_4811683.html)
- Ville de Wittenheim. Conseil de quartier [en ligne]. (Page consultée le 18/06/2017).  
<http://www.wittenheim.fr/Ville/Democratie-proximite/Conseils-quartiers/Qu-est-ce-qu-un-conseil-quartier.html>
- Ville.gouv.fr. Conseils citoyens. Cadre de référence [en ligne]. (Page consultée le 24/03/2017).  
<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-conseils-citoyens.pdf>
- Ville.gouv.fr. Tables de quartier [en ligne]. (Page consultée le 18/06/2017).  
<http://www.ville.gouv.fr/?tables-de-quartier>
- Ville.gouv.fr, 2014. La participation des citoyens au cœur de la politique de la ville. Dossier de presse, vendredi 20 juin 2014 [en ligne]. (Page consultée le 05/03/2017).  
<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/dp-la-participation-des-citoyens-au-coeur-de-la-politique-de-la-ville.pdf>

## **CONFERENCES / INTERVENTIONS / ENTRETIENS**

- Duarte P., 2016. Politiques de l'habitat, de la ville et du renouvellement urbain. Second semestre M1 IUG.
- Gatta F., mars 2017. Institutionnalisation de la participation et critique urbaine ; Approches anthropologiques et démographiques. Session 7 Urbanisme participatif, M2 IUG, 13 au 17 mars 2017 – Coordination Gatta F.
- Zetlaoui-Léger J., mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode. Session 7 Urbanisme participatif, M2 IUG, 13 au 17 mars 2017 – Coordination Gatta F.
- Gatta F., entretien du 10 mai 2017.
- Giroud A. et Barnouin P., entretien du 26 mai 2017.
- Bernard S., entretien du 26 mai 2017.

## TABLE DES FIGURES

.....

<b>Figure 1</b> : Schéma représentatif de la réussite et de l'acceptation d'un projet .....	19
<b>Figure 2</b> : Le processus de projet .....	26
<b>Figure 3</b> : Les différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie .....	27
<b>Figure 4</b> : Schéma de la logique des priorités .....	30
<b>Figure 5</b> : Bulletin de vote et montage explicatif du programme des travaux .....	40
<b>Figure 6</b> : Itinéraire du diagnostic en marchant du 26 septembre 2016 à Saint-Marcellin .....	48
<b>Figure 7</b> : Photographies de l'action d'auto-rénovation à Campaloud, Voiron .....	50
<b>Figure 8</b> : Photographies de l'action Broc'Échange à la Brunetière, Voiron .....	50
<b>Figure 9</b> : Photographies des « ateliers habitants » du 26 mai 2017 .....	56
<b>Figure 10</b> : Paroles d'habitants pendant l'Atelier 1 : « Un centre, des centres » .....	57
<b>Figure 11</b> : Paroles d'habitants pendant l'Atelier 2 : « Monter pour descendre » .....	59
<b>Figure 12</b> : Photographies des productions restituant la parole des habitants, « ateliers habitants » du 26 mai 2017 .....	60

## SOMMAIRE DES ANNEXES




<b>ANNEXE 1</b> : Exemple d'affiches de communication d'instances participatives .....	94
<b>ANNEXE 2</b> : Les différents niveaux d'implication possible des habitants dans les projets .....	95
<b>ANNEXE 3</b> : Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud .....	97
<b>ANNEXE 4</b> : Questions / réponses de la table de quartier du Secteur 6 .....	104
<b>ANNEXE 5</b> : Entretien avec Mme Savine Bernard .....	109
<b>ANNEXE 6</b> : Moyens de Communication sur le Conseil Citoyen Essarts-Surieux .....	115
<b>ANNEXE 7</b> : Programme Atelier des habitants du 26 mai 2017 à Essarts-Surieux .....	116

## ANNEXE 1


### Exemple d'affiches de communication d'instances participatives

Source : Opac38, Direction Territoriale de Voiron



# Réunion d'information

### Des Travaux à La Murelière ?




L'Opac38 vous invite à une **réunion d'information** sur le projet de travaux de réhabilitation prévu sur votre résidence :

**Le Lundi 19 septembre 2016 à 17h30**  
À la Mairie de Le Pin, Salle des mariages

Nous vous attendons pour échanger et répondre à vos questions !

Aurore Touchard, Directrice  
et l'équipe de la Direction Territoriale de Voiron



# Temps d'échange



### Résidences Beau Soleil et Jean Rony



L'Opac38 vous invite à un temps d'échange et de rencontre :

**Le Lundi 27 mars 2017 à 14h30**  
MJC de Saint-Marcellin  
35 Avenue du Vercors à Saint-Marcellin

Nous vous attendons pour échanger et répondre à vos questions !

Aurore Touchard, Directrice  
et l'équipe de la Direction Territoriale de Voiron





## ANNEXE 2

### **Les différents niveaux d'implication possible des habitants dans les projets**

*De Zetlaoui-Léger J., mars 2017. Projets participatifs : contexte et questions de méthode.*

*Session 7 Urbanisme participatif, M2 IUG, 13 au 17 mars 2017 – Coordination Gatta F.*

#### **L'information :**

- Porter à connaissance de tous des données et les décisions relatives à un projet
- Utilisation de différents moyens ou supports : articles de presse, site internet, lettres ou brochures, réunions publiques, expositions...
- Peut être portée par différents acteurs, y compris par la société civile au cours du projet

#### **La consultation :**

- Recueillir des attentes, des opinions, des avis sur des propositions
- L'autorité compétente n'est pas forcément dans l'obligation de les prendre en considération
- Types de dispositifs : réunions publiques, enquêtes sociologiques, enquêtes d'utilité publique et référendums tels que régis par la loi
- Ne donne pas forcément lieu à un dialogue et à des échanges ouverts entre parties prenantes
- Porte souvent sur des éléments de projet assez formalisés, des questions précises

#### **La concertation :**

- Processus de discussion collective, organisé entre un ou plusieurs groupes pour définir les actions à mener
- Ne vise pas forcément une prise de décision d'un commun accord
- Mode participatif descendant : l'autorité administrativement compétente garde le monopole de la décision finale
- Suppose la mise en place d'un débat
- Peut contribuer à la définition de propositions si elle a lieu dès l'amont

#### **La participation :**

- Désigne le partage d'un pouvoir d'expertise et/ou de décision avec les habitants

#### **La coproduction :**

- Les habitants contribuent à la réalisation des projets
- Ils ne se contentent pas de donner des avis dont disposent ensuite les techniciens (programmistes, concepteurs) pour définir les éléments de projet, mais ils collaborent plus directement à la définition de diagnostic et de propositions avec ces derniers

#### **La codécision :**

- Les habitants sont associés aux prises de décision en siégeant par exemple dans des instances de pilotage, des jurys...

- Les élus acceptent de délibérer avec les habitants pour prendre une décision

**L'auto-gestion / auto-promotion / auto-construction :**

- Les habitants sont en charge de l'organisation de certaines opérations ou actions, voire réalisent les projets
- Ils décident de manière autonome des actions à mener, par exemple pour la réalisation d'un ensemble de logements (cf. la Loi ALUR de 2014, dispositions sur l'habitat participatif)

## **ANNEXE 3**

### **Entretien avec M. Paul Barnouin et Mme Annie Giroud**

*Membres de la table de quartier du Secteur 6 de Grenoble.*

*Vendredi 26 mai à 10h*

### **1. PRÉSENTATION**

#### **- De quelle table de quartier faites-vous partie ?**

Nous faisons partie de la table de quartier du Secteur 6 : comprenant la Villeneuve Arlequin, Baladins-Géants, Village Olympique et Vigny Musset (n'étant pas dans la table de quartier officiellement car n'est pas vu comme étant un QPV).

Vigny Musset et le Village Olympique ont la même Union de Quartier, et celle-ci est présente à la table de quartier.

#### **- Depuis combien de temps êtes-vous membres ?**

Depuis le premier tirage.

Le 12 décembre 2015 a eu lieu la première réunion.

On est membres de par nos associations respectives, on a mis un bulletin pour être tirés au sort : Paul Barnouin (ancien président de l'Union de quartier), Annie Giroud (CSF - Confédération Syndicale des Familles)

#### **- Quel est votre rôle respectif dans cette table de quartier ?**

On ne sait plus très bien. On soutient le moral des jeunes.

#### **- Existait-il des dispositifs de participation déjà existants avant la création de votre table de quartier ?**

Bien sûr. On retrouvait 60 associations en 2007 sur la Villeneuve.

Aujourd'hui quelques-unes ont disparu, il en naît et en meurt tous les jours.

### **2. LA CRÉATION DE VOTRE TABLE DE QUARTIER**

#### **- Par qui et quand s'est créée cette table de quartier ?**

C'est une obligation de la loi pour tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Le 12 décembre 2015.

On a passé du temps à monter cette association, faire un statut, trouver un président, un trésorier etc.

#### **- Par quel moyen avez-vous appris sa mise en place ?**

On a reçu plusieurs informations de la mairie car on est fichés en tant que « bénévoles », donc on pense systématiquement que l'on est « multi-cartes ».

Annie est trésorière dans l'association Union de quartier mais elle a des responsabilités à la CSF.

Paul était président de l'Union de quartier, secrétaire de l'association Arc-en-ciel, projectionniste de l'association ciné-Villeneuve etc. Donc on nous sollicite pour beaucoup de choses.

**- Avez-vous hésité avant de faire partie de la table de quartier ?**

Non, car l'association d'Annie la revendiquait. On savait par la loi, que la mise en place d'une table de quartier allait avoir lieu.

Pendant 2 ans on avait donc interrogé la ville sur le quid de la mise en place des tables de quartier, quelle était la procédure pour s'y présenter etc.

La confédération de la CSF voulait qu'on soit présents à la table de quartier, car c'était important. C'est quand même une expérience intéressante.

**- Quel a été votre avis sur ce dispositif au départ ?**

Au départ, effectivement on avait le sentiment lors des deux premières réunions, que la première année les projets QPV (= quand les associations demandent des budgets à la ville), il fallait les laisser faire comme les années précédentes avec une commission qui étudie ça et qui valide les projets ou non.

Il y avait plus de 80 projets !

Il y avait 16 pages pour chaque projet, à multiplier donc par 80. C'était un gros travail quand on nous laisse que 2 jours. Mais ça nous a permis de mieux comprendre certaines associations qu'on voulait mieux connaître. C'était le côté intéressant.

Mais on nous a demandé d'emblée de nous positionner par rapport à ces projets. On ne se connaissait pas encore. Ceci aurait pu attendre une année de plus. Donc si on n'a jamais fait de projets et que l'on n'a pas d'expérience, on arrive avec un avis très partisan.

### **3. LA COMPOSITION DE VOTRE TABLE DE QUARTIER**

**- De combien de personnes est composée votre table de quartier ?**

Au départ on était 18.

J'ai calculé le taux de présence de ceux qui sont tirés au sort. Il y en a qu'on a vu qu'une seule fois.

**- De quelle manière ces personnes ont été choisies (tirage au sort, volontariat...) ?**

1/3 issue d'associations, 1/3 tirée au sort et 1/3 de volontaires.

**- Nombre de personnes volontaires ?**

2/3 des personnes ont donc au moins fait la démarche de dire « je veux bien être tiré au sort », donc on retrouve un brin de volonté chez ces personnes-là.

Il n'y a que le dernier tiers à qui on a rien demandé.

**- Combien de personnes sont encore présentes aujourd'hui dans votre table de quartier ?**

Aujourd'hui dans la table de quartier, il reste très présents les tirés au sort associatifs (3 personnes), une personne tirée au sort volontaire, une personne est aujourd'hui aussi

présente alors qu'elle n'a jamais été tirée au sort et elle n'est pas censée être sur les listes mais elle est motivée et vient.

On était plus que 4 vraiment motivés, donc la ville a proposé de refaire un nouveau tirage au sort en septembre 2016, au bout d'un an. Ce qui a ramené 4 nouvelles personnes et seule une nouvelle personne est restée parmi celles-ci.

Aujourd'hui on est donc plus que 6 !

**- Quels sont les différents moyens mis en place pour communiquer sur la table de quartier afin de la faire connaître ?**

Au début Annie Giroud avait proposé de faire du porte à porte pour parler de la table de quartier et pour essayer de raccrocher des gens.

Plusieurs personnes étaient enthousiasmées. Mais au final rien ne s'est fait, on n'a pas donné suite.

Mais vu le travail qui a été fait, au final on se demande si cette communication aurait été utile.

**- Quelle est la durée du mandat d'un membre de la table de quartier ?**

À l'automne on aura fait 2 ans, donc il risque d'y avoir la reconduction d'une troisième année ou la possibilité de faire un deuxième mandat de 2 ans.

Il pourra y avoir une deuxième élection pour savoir si de nouvelles personnes veulent faire partie de la table de quartier.

**- Quelle est la moyenne d'âge des membres de votre table de quartier ?**

On retrouve des retraités, des membres actifs et un plus jeune qui est actuellement en formation.

C'est ce qui pose d'ailleurs le problème de trouver des dates et des horaires de réunions.

#### **4. LES MOYENS DE VOTRE TABLE DE QUARTIER**

**- Par quels moyens est-elle financée ?**

On a rien revendiqué en termes de sous pour le moment.

**- Quel est le budget qui lui est attribué ?**

On a le droit à 2000€ par an. Mais on n'en a pas besoin. Car on part du principe qu'il faut d'abord avoir un projet qui nécessite des sous avant de les demander.

**- Quand est-ce que se réunit votre table de quartier ? À quelle fréquence ? Dans quel lieu ?**

Normalement on avait dit tous les deuxièmes lundi du mois, à 18h30. Des réunions qui durent environ 2 heures.

Mais si déjà on arrive à se réunir une fois par mois c'est déjà beaucoup.

On réserve une salle du patio gratuitement.

Au départ on avait l'idée de tourner un peu, faire une fois au village olympique,... Mais en fait on reste dans la même salle. On a toujours une salle de libre ou sinon on peut toujours se rabattre dans une des salles de nos associations.

**- Qui anime ces rencontres et par quels moyens ?**

C'est nous. Et on invite des personnes de l'extérieur selon de quel sujet on veut parler : par exemple le directeur de la tranquillité avait été invité la dernière fois.

**- Sur quelles problématiques travaille votre table de quartier ?**

Ce sont plutôt des thèmes. On essaie de savoir à l'avance sur quoi on aimerait travailler. On a passé une réunion à lister les problématiques qui pourraient intéresser les uns et les autres. Une fois la liste faite, beaucoup de personnes ne sont jamais revenues.

Par exemple à la prochaine table de quartier, on a prévu de rencontrer les autres membres des tables de quartier de Grenoble.

**- Existe-il une formation pour les membres ? En quoi consiste-t-elle ?**

Oui. Mais on doit se rendre à Paris. En tant que « vieux militants », on a déjà la pratique. Les formations peuvent nous apprendre à savoir s'exprimer par exemple.

**- Avez-vous un lien direct avec la ville ? Sur quel sujet ?**

Lors des Comité de pilotage, le salon de la préfecture à l'échelle de la Métro...  
On n'a pas le pouvoir décisionnel mais on doit donner notre avis.

**- Est-ce que des élus ont été présents, ou le sont encore aujourd'hui, afin de vous accompagner et donner un sens à cet outil ?**

Ce n'est pas les élus qui nous accompagnent, mais ce sont les techniciens : par exemple l'agent de développement local de la mairie.  
Les élus on ne les a jamais vus.

**- Quelle visibilité et quelle reconnaissance y-a-t-il vis-à-vis de la table de quartier par les habitants non membres ?**

Beaucoup de personnes ne savent pas qu'elle existe et encore moins ce que c'est.  
Il y a des idées fausses sur ces dispositifs. Par exemple des personnes pensaient que l'Union de quartier était consacrée seulement aux propriétaires, ce qui est entièrement faux.

## **5. TABLE DE QUARTIER VS CONSEIL CITOYEN**

**- Connaissez-vous les conseils citoyens ?**

Oui.

**- Quelles relations avec-vous avec ce dispositif ?**

On n'a aucun lien avec eux.

**- Pensez-vous qu'il serait intéressant de regrouper ces deux dispositifs pour n'en créer qu'un seul ? Ou bien avec un autre outil participatif déjà existant ?**

Certains pensent qu'on pourrait se lier tous ensemble pour demander les mêmes choses.  
Mais on ne peut pas tout porter dans le quartier.  
Le problème c'est que derrière, personne ne prend l'initiative de fédérer une réunion.

## **6. VOTRE AVIS SUR LA TABLE DE QUARTIER**

### **- Quel est votre avis en général sur les tables de quartier ?**

Il n'y en a pas beaucoup qui fonctionnent et des CCI (conseil citoyen indépendant) non plus.

Les CCI sont une spécificité de Grenoble. Comme ils ont été mis en place à Grenoble avant qu'il ne se décide d'appliquer la loi Lamy et quand il a fallu qu'ils se mettent en règle avec la loi, et qu'il y a eu entre temps le rapport Bacqué-Mechmache et qu'ils parlaient de table de quartier, ils ont décidé de reprendre cette terminologie pour les conseils citoyens QPV. Pour éviter de confondre avec les CCI qui existaient déjà, n'existant pas qu'à l'échelle des QPV. On en retrouve sur l'ensemble du territoire grenoblois.

En général, c'est une mauvaise idée. S'il n'y a pas de motivation, on ne peut pas tirer les gens de chez eux.

### **- Sortez-vous satisfaits de chaque réunion de table de quartier ?**

On a parfois honte de faire déplacer quelqu'un de l'extérieur pour qu'il ne vienne que pour 4 personnes de la table de quartier.

Au début c'était intéressant de comprendre que les urbanistes voulaient insérer la Villeneuve dans le reste de la ville : que les gens sortent du quartier et que d'autres viennent. Le but qu'ils cherchent est de faire perdre la mauvaise réputation de la Villeneuve, faire remonter le prix du m<sup>2</sup>, c'est la loi du marché.

Mais aujourd'hui on a un peu de lassitude.

### **- Cet outil, apparu depuis la loi Lamy, est-il une avancée dans la participation citoyenne ?**

Lors de grandes instances comme les Comités de pilotage, le problème c'est qu'il faudrait qu'on est un réel travail de notre table de quartier avec des questionnements politiques et trouver sa place dans cette grande « messe » et avoir quelque chose à dire. Des fois on arrive avec aucun message de notre table de quartier, qui peinait à se réunir. On peut certes donner un avis personnel sur les choses, mais pas un avis représentant la table de quartier.

### **- La table de quartier n'est-elle pas une énième strate institutionnelle censée porter la parole des habitants, peut-être en trop ?**

Déjà on attend avec impatience la rencontre avec les autres membres des tables de quartier qui aura lieu bientôt.

On a déjà quelques retours sur des CCI et on a à peu près le même avis.

Si on fait la démonstration que dans les tables de quartier, il y a des habitants qu'on ne voit jamais ailleurs, je dirai alors que c'est une idée intéressante qu'il faut soutenir. Mais je crains qu'en faisant le tour de chaque table de quartier, on se rende compte que les gens qui les font vivre aujourd'hui sont des présidents d'Union de quartier etc., des personnes déjà impliquées et engagées ailleurs dans le quartier.

**- Pensez-vous qu'il y a un décalage entre le discours de volonté générale annoncé au départ dans le rapport Bacqué-Mechmache et la réalité des choix et du terrain ?**

Dès le début, il n'aurait pas fallu qu'on se lance directement dans des projets. Avant tout, la table de quartier devait se former à ça et comprendre quelles attentes on avait par rapport à ces projets, comment les regarder...

Une fois la séance des projets close, la moitié du groupe a disparu. On ne les a jamais revus, c'est-à-dire 5 mois après le début de la table de quartier.

**- Pensez-vous que la table de quartier pourra perdurer dans le temps ?**

Aujourd'hui on est fatigués. Les choses n'avancent pas.

Tous les deux on a aussi du boulot dans d'autres associations qui fonctionnent, donc on est un peu au bout, on ne peut plus soutenir à bout de bras la table de quartier.

**- Quelles sont les limites de la table de quartier ?**

On dit qu'on veut aborder ça, puis ça et ça... mais personne ne veut trop se mouiller.

On n'a pas réellement de thématiques qu'on prend à bras le corps et sur lesquelles on se dit qu'on veut avancer.

On a des réunions sur tout et n'importe quoi, où ce sont toujours les mêmes qui viennent et les autres on ne les voit pas.

**- Pensez-vous que ces temps de constructions et d'échanges aient de réels impacts sur un projet ?**

Aujourd'hui on n'a pas de projet.

C'est un dispositif qui prend beaucoup de temps pour au final avoir peu de résultats.

**- Que pensez-vous du tirage au sort ? Quelle liste est utilisée pour l'effectuer ? Pensez-vous qu'il existe un fichier qui est plus exhaustif que d'autres ?**

Dans les tables de quartier, le fait de tirer au sort, on a cru que c'était une bonne idée. Mais moi je pense que s'il n'y a pas de motivation derrière, ça ne tient pas. C'est donc une fausse bonne idée.

**- Est-ce que les personnes tirées au sort présentent la même motivation que les autres membres ?**

Ce sont les gens motivés qui viennent aux réunions.

La première réunion on devait être 18, mais il en manquait déjà quelques un, on était que 13 ou 14 membres.

Donc les gens tirés au sort et pas motivés sont les plus manquants.

**- Pensez-vous que la participation doit être repensée à l'heure actuelle ? Comment ?**

Certains disent qu'il n'y a pas de concertation. Mais le problème n'est pas là. Le problème c'est que les formules de concertation d'aujourd'hui ne fonctionnent pas.

La table de quartier est une fausse bonne idée. Une meilleure idée serait par exemple quelqu'un de la CSF qui fait du porte à porte



Toutes ces instances participatives sont des endroits où ceux qui s'engagent veulent résoudre une question qui les préoccupe personnellement, mais en collectif ça n'a pas beaucoup d'intérêt.

C'est difficile d'avoir des gens qui dépassent leur intérêt personnel et qui essaient de porter une vision plus large, même si ce n'est pas leur point de vue. Mais on doit tous être en capacité de porter la position qui est majoritaire. On est beaucoup trop crispés sur nos positions personnelles. On doit changer nos habitudes, dans le fond ça fait du bien.

La participation est un « jouet » de personnes qui sont déjà bien dans leur vie personnelle. Quand on a beaucoup de problèmes personnels, la participation n'est pas la priorité.

**- Que pensez-vous du manque de définitions et d'objectifs précis à atteindre ?**

C'est de la manipulation de foule, car on n'a qu'une partie des informations. L'idée est de faire sortir les colères.

Pour participer il faut avoir toutes les informations, être en capacité d'analyser, d'avoir les clés et savoir où on doit aller.

Des personnes n'ont pas envie de participer, on les respecte. Mais elles ne doivent pas être mécontentes si le résultat ne les satisfait pas. D'autres personnes veulent participer, mais n'ont souvent pas la capacité d'analyse, elles se font donc manipuler.

Tout le monde ne peut pas être dans la logique de concertation, pour des raisons diverses et variées.

## **ANNEXE 4**

### **Questions / réponses de la table de quartier du Secteur 6**

*De Pascal Clouaire, Adjoint au Maire de Grenoble à la Démocratie locale et à l'Economie de proximité, daté de novembre 2015.*

*Source : Paul Barnouin, membre de la table de quartier du Secteur 6*

#### **Pour commencer, abordons la structure. Les tables de quartier seront composées de 18 membres...**

Dans l'idéal, ce sera 18 membres. Après, ça peut évoluer. Pour l'instant, on démarre, ce n'est pas encore tout à fait cadré. Si c'est 10 acteurs associatifs et huit habitants, ça marchera [la communication de la mairie prévoit 10 habitants et huit acteurs associatifs, ndlr].

Si on souhaite que les choses démarrent, on ne doit pas avoir un niveau d'exigence avec un chiffre arbitraire, du moment qu'il y a un équilibre relatif entre le tirage au sort et les associations. C'est difficile de mobiliser pour la première fois, on ne cherche pas un équilibre strict.

Nous avons l'expérience des conseils citoyens indépendants : il n'y a pas de problème pour trouver des volontaires mais c'est plus compliqué pour le tirage au sort. Disons que 18, c'est une base de travail. Pour un quartier comme Mistral, c'est un chiffre raisonnable. Pour un quartier comme Villeneuve, l'ensemble des acteurs vont trouver que 18, ça fait peu. Peut-être qu'à la Villeneuve, il y aura une représentation supérieure. Mais si on a moins de 18 personnes, on commencera à moins de 18.

#### **Comment a été défini le cadre des tables de quartier ?**

La chose a été évoquée par la commission extra-municipale [assemblée composée d'élus et de citoyens chargée d'élaborer les conseils citoyens, entre décembre 2014 et mars 2015, ndlr] qui a travaillé sur les conseils citoyens indépendants. On avait acté à ce moment-là que les tables de quartier seraient des sous-ensembles des conseils citoyens indépendants.

Ensuite, c'est vrai qu'il n'y a pas eu de commission extra-municipale spécifiquement sur les tables de quartier. Parce qu'on avait un cadre déjà partagé avec les conseils citoyens indépendants et parce que la loi nous encadre.

Après, tout ça c'est très itératif. Ce qui compte, c'est de mettre en place les tables de quartier, on fera les ajustements après.

#### **Les tables de quartier seront des sous-ensembles des conseils citoyens. Mais comment les deux assemblées vont-elles s'articuler ?**

Sur le principe, les conseils citoyens indépendants et les tables de quartier vont décider de leur articulation. La mairie ne souhaite pas intervenir sur cette articulation par le haut. La commission extra-municipale a acté ce lien de sous-ensemble entre les conseils citoyens indépendants et les tables de quartier : une personne tirée au sort dans une table de quartier, peut-être, si elle le souhaite, membre de fait du conseil citoyen indépendant. Dans les faits, les deux démarches s'élaborent en parallèle.

**Les tables de quartier doivent être indépendantes. Comment seront-elles financées ?**

Il y aura une seule association de gestion qui regroupera les conseils citoyens et les tables de quartier. Cette association sera agréée et percevra les fonds. Puis l'argent sera dispatché selon les décisions du conseil d'administration de l'association de gestion. Mais il y aura des fonds versés pour les conseils citoyens indépendants et des fonds pour les tables de quartier. La mairie n'interviendra pas dans les décisions, elle sera juste là pour garantir le fonctionnement.

**Certains élus associatifs se plaignent de la communication tardive qui a été faite autour du lancement des tables de quartier. Que leur répondez-vous ?**

Ces personnes ont sans doute raison. Elles ont raison non pas sur le fait que la communication est partie tard, parce que la communication est partie il y a bien longtemps [la campagne de recrutement des volontaires a été lancée le 21 septembre 2015, pour prendre fin le 16 octobre, soit quatre semaines, ndlr]. Le problème, c'est qu'elle n'a pas été forcément relayée auprès des habitants.

**À la Villeneuve, c'était des affiches dans les maisons des habitants et des plaquettes de présentation. On est loin de la communication faite pour les conseils citoyens.**

On a fait une communication traditionnelle sur les tables de quartier, de côté-là, c'est juste. Mais on est dans une logique de long terme, les tables de quartier ne se construisent pas que pour 2016 [les table de quartier sont censées se maintenir tout le long des opérations de rénovation urbaine], on tiendra compte de tout ça pour la suite.

Notre idée première c'est de dire, comme pour les conseils citoyens indépendants : on démarre et on évoluera ensuite. De toute façon, il y aura commission d'évaluation, au niveau de la municipalité, sur les conseils citoyens indépendants et les tables de quartier. Ce sera un dispositif d'évaluation au fil de l'eau.

C'est notre marque de fabrique que de dire : « on peut se tromper ». Si on disait l'inverse, ça voudrait dire que le citoyen est complètement absent. Ce dispositif doit être souple. Bien sûr, il est encadré par la loi, mais il faut qu'il soit souple pour que les citoyens s'en emparent. On a de l'expérience collective, on a de l'expertise d'usage. En fait, le terme exact, ce n'est pas « on peut se tromper », c'est « on doit être dans une démarche d'écoute permanente ».

**Les tables de quartier donneront un pouvoir important aux habitants, puisque des représentants de chaque table seront admis dans les instances de pilotage de la rénovation urbaine. Qu'attendez-vous de ce pouvoir d'agir des habitants ?**

Il y a plusieurs niveaux. Au niveau de la vision politique, c'est de rétablir lien de confiance entre le politique – le lieu de la décision – et le citoyen. De casser ce mur qui existe entre le politique et le citoyen, parce qu'aujourd'hui nous sommes face à... des menaces souterraines et silencieuses qui nous mettent dans des situations fragiles si on continue à imposer un point de vue qui viendrait d'en haut. En fait, c'est de donner du pouvoir d'agir.

Deuxième niveau : parce que nous sommes convaincus que nous vivons des transformations sociales, économiques, sociétales, qui sont des changements radicaux, quasi anthropologiques. Le modèle des 30 glorieuses, c'est fini ! Mais on continue de fonctionner sur ce modèle-là, celui de la croissance. Le changement climatique impose de nouveaux modèles dans nos manières de faire, d'être. C'est ce qu'on appelle la transition

écologique, économique et démocratique. Avec le changement climatique, s'il n'y a pas de changement de comportement au cours des 10 prochaines années, on va dans le mur ! Et la question des tables de quartier, de la démocratie locale et tout, tout ça n'aura plus lieu d'être ! Là ça va être la guerre civile ! Changer, on ne peut le faire qu'ensemble. Il faut une prise de conscience globale, il faut donc rétablir la confiance.

Troisième niveau : on considère que la qualité d'habitant d'un quartier, son expertise d'usage, sa volonté de s'engager, sont la condition de la participation au devenir de la cité. C'est une citoyenneté d'un genre nouveau.

**Quelle sera la latitude des tables de quartier ? S'il y a une opposition avec la mairie, qui aura le dernier mot ?**

Là, on est dans une logique de co-construction : on discute, on regarde les contraintes respectives des uns et des autres, notamment financières, économiques, techniques. Ce n'est pas un lieu d'affrontement. On peut ne pas être d'accord, maintenant, on s'explique.

**Prenons l'exemple du 50 galerie de l'Arlequin : il y avait une volonté politique de détruire cet immeuble, une partie des habitants y était plutôt opposée. Si vous vous retrouvez dans la même situation, que ferez-vous ?**

Bah nous, on n'était pas pour la destruction du 50...

**Prenons un autre exemple alors. Celui de la piscine Iris. Les habitants souhaitent qu'elle reste ouverte, vous l'avez fermée [la mairie met en avant le manque de moyens pour la rénover, ndlr].**

Le dialogue, c'est de discuter ensemble des contraintes de chacun. Si on avait un budget illimité, la question de la piscine ne se poserait pas de la même manière. Les membres de la table de quartier défendront, à juste titre, les intérêts de leur quartier. Mais là encore, au sein de la table du quartier, entre les membres, il peut y avoir du dialogue.

Les pouvoirs publics sont garants de l'intérêt général, pas que de l'intérêt du quartier. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation financière compliquée. Le dialogue avec les futures tables de quartier va aussi aborder la question du budget global de la ville. Le périmètre des tables de quartier, c'est celui du contrat de ville, donc des moyens qui sont accordés dans le cadre du contrat de ville. Mais là, vous me posez des questions qui sont au-delà : la question de la piscine Iris ça dépasse le budget du contrat de ville.

Ce qui est très bien avec les tables de quartier, c'est qu'elles permettent une transparence et de dire : « voilà les moyens qu'on a sur les projets ANRU, sur les projets contrat de ville ». Si on met tout le fric de l'ANRU sur la piscine, c'est des millions qui ne vont pas être mis ailleurs.

**Mais si les habitants veulent que la piscine soit rénovée ?**

On en discute.

**Si la table de quartier prend une décision mais que la mairie pense l'inverse, quel va être l'arbitrage ?**

Ce n'est même pas un cas théorique... Ça dépend du problème, du sujet.

**La table de quartier aura-t-elle un pouvoir supérieur à celui de la mairie ?**

On n'est pas dans cette logique-là. Là, vous induisez une logique de confrontation qui n'est pas ma logique. Je ne prépare pas la confrontation. On n'est pas dans une prophétie auto-réalisatrice, on est dans la co-construction. Je souhaite qu'avec les habitants, on puisse élaborer une politique commune, basée sur un diagnostic partagé. La piste, c'est de suivre l'avis des habitants.

**Si la table de quartier a besoin de moyens techniques ou humains pour faire son travail, pour consulter les habitants par exemple, si elle réclame l'aide de la mairie, vous l'accorderez ?**

*A priori*, la table de quartier sera autonome. Nous pourrions éventuellement donner un coup de main, mais l'aide ne devra pas être interprétée comme une façon pour la mairie de contrôler la table de quartier. Vous dites ça sans calcul, mais il faut surtout que les tables de quartier ne puissent pas être soupçonnées d'être au service de la mairie.

**Comment s'articuleront les tables de quartier à Grenoble avec les autres tables de quartier de l'agglomération ?**

Il faut poser cette question à la Métro. La Métro mutualisera les formations, ce genre de choses, mais elle laisse aux communes le soin d'organiser les tables de quartier.

**Le cadre de référence de mise en place des conseils citoyens [publié par l'État en juillet 2014, ndlr] souhaitait que les tables de quartier soient créées avant la signature du contrat de ville, pour qu'il y ait une prise de décision des habitants. Or, à Grenoble, ce n'est pas le cas. Dans les faits, le contrat de ville a été signé avant [le contrat de ville a été signé le 9 juillet 2015, ndlr]. Donc les habitants n'ont pas été associés à l'élaboration du contrat de ville ?**

Les habitants ont été associés ! Pas par le biais des tables de quartier, mais par exemple lors de la semaine de rencontre sur la rénovation urbaine [semaine de co-construction, en avril 2015, ndlr].

**Le problème, c'est que vous saviez depuis un an que le contrat de ville devait être signé avant la fin de l'été. Pourquoi avoir d'abord créé les conseils citoyens, qui n'étaient pas une obligation légale mais une promesse de campagne, puis les tables de quartier, exigées par la loi, quitte à retarder ces dernières ?**

J'assume le fait d'avoir voulu mettre en place le cadre général des conseils citoyens indépendants qui insère les conseils citoyens politique de la ville [les tables de quartier, à Grenoble, ndlr]. L'esprit des conseils citoyens politique de la ville est hyper pertinent. D'ailleurs, on s'en est beaucoup inspiré pour mettre en place les conseils citoyens indépendants.

**Les conseils citoyens ont été créés en mars, ça laissait encore trois mois avant la signature du contrat de ville. Pourquoi ne pas avoir créé les tables de quartier pendant ce temps ?**

Ça ne se met pas en place comme ça ! Le processus de création des conseils citoyens indépendants a été lancé après la délibération [du conseil municipal du 23 mars 2015, ndlr], en faisant en sorte que les conseils citoyens indépendants cadrent les tables de quartier.

Le tirage au sort des conseils citoyens indépendants, c'est 1400 coups de fil ! On a été obligés de faire appel à une société privée, puisque nous n'avions pas les moyens de le faire

avec les services de la ville. Donc ça induit un appel d'offre. C'est très long ! Tant que la délibération sur les conseils citoyens indépendants n'avait pas eu lieu, on ne pouvait rien faire.

**Depuis le passage à la métropole, c'est Grenoble-Alpes Métropole qui a récupéré les compétences en matière de politique de la ville. Qui sera l'interlocuteur principal des tables de quartier, le conseil municipal ou le conseil métropolitain ?**

Les gens croient que la Métro et la commune, ce sont deux choses différentes. Or ce sont les mêmes : les élus de la commune siègent à la Métro. Donc que l'interlocuteur soit l'un ou l'autre, ça revient au même.

## **ANNEXE 5**

### **Entretien avec Mme Savine Bernard**

*Présidente du Conseil Citoyen Essarts-Surieux*

*Vendredi 26 mai à 19h*

### **1. PRÉSENTATION**

**- De quel conseil citoyen faites-vous partie ?**

Le conseil citoyen Essarts/Surieux.

**- Quel est votre statut ?**

Présidente du conseil citoyen après que l'ancienne présidente ait démissionné.

J'étais volontaire et j'ai été tirée au sort parmi les gens qui voulaient bien prendre la place.

**- Pourquoi l'ancienne présidente est-elle partie ?**

Elle voyait que les choses n'avançaient pas, que tous les projets urbains étaient déjà décidés et que nous on était que du « vent ».

**- Par qui et quand s'est créé le conseil citoyen de votre territoire ?**

Il a été constitué en septembre 2015. Mais on s'est mis en association en février 2016 quand on a été validé par la préfecture.

Le conseil citoyen existe depuis la loi Lamy de 2014 pour les projets ANRU dans les QPV. C'est l'obligation pour les institutions d'avoir un conseil citoyen en tirant des gens au hasard.

**- Depuis quand êtes-vous membre du conseil citoyen ?**

Depuis sa création. J'ai été tirée au sort parmi 164 personnes.

**- Quel a été votre avis sur ce dispositif au début ?**

Je suis venue habitée ici car j'aimais les espaces verts de ce lieu, c'était ma motivation de participer au conseil citoyen.

J'ai tout appris sur le conseil citoyen en un an et demi.

### **2. LA CRÉATION DU CONSEIL CITOYEN ESSARTS/SURIEUX.**

**- De combien de personnes est composé votre conseil citoyen aujourd'hui ?**

50% d'habitants et 50% de représentants associatifs et acteurs locaux.

Mais c'est difficile de respecter ce quota car ce n'est pas évident ici de trouver les commerçants.

Au début on était 18 membres, aujourd'hui on est plus que 9 avec 5 membres vraiment actifs. Il y a 10 jours on a fait une assemblée générale et on a recruté 4 autres personnes volontaires, qui ont bien participé aux ateliers d'aujourd'hui.

**- Combien d'associations sont présentes dans le conseil citoyen ? Quelles sont ces associations ?**

Oui on retrouve « voix de femmes » par exemple.

**- A partir de quelle liste s'est fait le tirage au sort ?**

Sur la liste d'habitants que dispose la mairie. En tout 164 personnes était susceptibles d'être tirées au sort.

**- La parité de votre conseil citoyen est-elle respectée ?**

Oui, même au niveau des membres présents aujourd'hui. Certes elle est moindre, au lieu d'être 18 on est plus que 9.

**- Quelle est la moyenne d'âge des membres de votre conseil citoyen ?**

On avait une retraitée mais elle est partie. On n'a plus de retraités aujourd'hui. Les retraités sont blasés. Ils ne veulent plus s'occuper de rien. De toute façon depuis les années qu'ils sont là, ils disent qu'ils ont vu le quartier se dégrader, en disant des choses qui n'ont jamais été entendues, et que ça ne servira à rien.

**- Dans quel lieu se déroulent vos réunions du conseil citoyen ?**

Depuis février 2017 on a un local attribué et gratuit par la ville. Avant ce local, la mairie nous proposait des salles en fonction de nos demandes.

**- Quand est-ce que se réunit votre conseil citoyen ? À quelle fréquence ?**

On avait créé un règlement intérieur où on se donnait pour habitude de se trouver au moins une fois tous les mois. Mais depuis le début de l'année, on a eu un « coup de mou » et on n'arrive plus à respecter cette limite.

**- Que dit ce règlement intérieur ?**

« Quand est-ce que le président changera », « le nombre de réunions par mois », « comment on allait accepter une idée, vote à main levée » etc.

Je veux que les conseils citoyens soient ouverts, je ne veux rien cacher, donc cette charte n'est pas confidentielle.

**- Par qui sont animées les réunions ?**

Quand on est entre nous, c'est nous qui les animons. On avait pourtant eu une formation qui nous apprenait que quand on voulait parler on devait lever la main, dire quand on passait la parole etc. Mais c'est théorique, on applique pas du tout ce qu'on a appris. C'est pour cette raison aussi que depuis le début de l'année, on n'arrive à rien. Tout le monde parle en même temps et se coupe la parole, malgré qu'on soit peu nombreux. On essaie de se dire qu'il faut réinstaurer des règles et repartir sur de bonnes bases.

**- Quels sont les acteurs présents à ces réunions ?**

Quand c'est nous qui organisons les réunions, c'est seulement entre nous. Il n'y a pas d'élus.



Mais quand on veut rencontrer un élu ou autre, alors c'est la mairie qui nous convoque à une certaine date. En présence d'élus, les réunions sont beaucoup plus calmes par contre.

**- Par quels moyens est financé votre conseil citoyen ?**

On a des subventions de fonctionnement de la part de la ville, deux fois 250€.  
La préfecture nous donne 2500€ depuis 2 ans.

**- Disposez-vous de moyens suffisants ?**

Oui, dans la mesure où on ne demande pas de défraiement. Car si on commence à demander de se faire payer ça n'ira plus.

Mais jusqu'à présent on n'avait pas du tout touché au budget, jusqu'à ce que le local existe. Où là on a eu besoin d'acheter du matériel et pour ces 3 jours d'ateliers, les festivités (frais de réception).

On a aussi l'intention de faire une inauguration au mois de juin ou à la rentrée.

### **3. LA MOBILISATION DES HABITANTS**

**- Quels sont les différents moyens mis en place pour communiquer sur le conseil citoyen afin de le faire connaître ?**

On essaie à chaque fois de nous présenter. On aime bien faire des réunions à l'extérieur pour nous faire connaître, mais il n'y a jamais beaucoup d'habitants qui viennent ou sinon se sont toujours les mêmes.

Les habitants eux-mêmes ne se sentent pas du tout intéressés par ce qu'il se passe.

On a distribué quelques flyers dans les boîtes aux lettres, mais ça n'a pas eu un effet remarquable.

Quand il y avait des réunions, on a incité les habitants à venir en renforçant ce que la commune elle-même faisait pour attirer les habitants.

**- Pensez-vous qu'il existe des outils plus efficaces que d'autres pour mobiliser les habitants ? Lesquels ?**

C'est vraiment la partie très difficile de motiver et de mobiliser les habitants à venir.  
Il faut y aller petit à petit.

**- Quelle est la durée du mandat d'un membre du conseil de quartier ?**

Il n'y a pas de date. Le conseil citoyen se fait à durée indéterminée. On reste membres, tant qu'on ne part pas.

L'année dernière on avait eu l'idée d'enlever les membres qui ne participaient pas du tout, mais au final on ne l'a pas fait car ce n'est pas grave s'ils sont encore sur la liste. Au moins ils se tiennent informés.

Tous les ans on peut faire appel à de nouvelles personnes, ce sont elles qui nous sollicitent par contre, il n'y a plus de tirage au sort prévu. Le tirage au sort c'était seulement pour lancer le conseil citoyen, il avait été fait par la ville d'Echirolles.

**- Existe-il un dispositif de formation pour les membres du conseil citoyen ? Si oui, en quoi consiste cette formation ?**

Oui. La formation est organisée par la mairie.

On nous a formé sur ce qu'est un conseil citoyen, comment prendre la parole, comment argumenter, comment se positionner.

Formation qui s'est faite sur 3 samedis de suite.

**- Avez-vous des liens avec les tables de quartiers ou autres dispositifs participatifs ?**

Ça nous est arrivé d'avoir des réunions communes. Mais sinon on n'a pas de lien et on n'a pas l'impression de parler du même quartier.

**- Sur quelles problématiques travaille votre conseil citoyen ?**

Des projets qui vont avoir lieu dans le quartier.

Pour le moment dans le cadre du NPNRU, il y a une enveloppe qui va devoir être validée par l'ANRU. La maîtrise d'ouvrage fait des propositions et nous dit où elle en est dans le projet, ce qu'elle va faire. Les sujets varient et évoluent. Certaines choses sont déjà actées et validées par l'ANRU.

#### **4. VOTRE AVIS SUR LE CONSEIL CITOYEN**

**- Quel est votre avis en général sur le conseil citoyen ?**

Aujourd'hui c'est trop contraignant avec toutes les réunions que nous propose la mairie concernant le quartier (COPIL...).

Ce sont des réunions prévues après 18h, pour qu'on puisse y participer, mais c'est contraignant quand même.

Le conseil citoyen est une instance très prenante. Aujourd'hui, j'ai des enfants grands qui font leurs études, donc je peux réussir à être membre actif, mais sinon je ne pourrais pas. C'est au moins une demie journée par semaine, voir beaucoup plus.

Le fait qu'on n'arrive pas à s'écouter parler, c'est épuisant. On est démotivés de venir tous les mois aux réunions.

J'ai l'impression qu'on tourne en rond. On a encore une bonne dynamique grâce à un weekend comme celui-ci. Mais avant cet événement je me demandais si j'allais rester.

Ça demande beaucoup d'énergie pour pas grand-chose.

La mairie a besoin qu'on soit là pour les COPIL.

Le conseil citoyen c'est comme un commerce, avant que ça marche ça peut mettre au moins 3 ou 4 ans. Alors pourquoi nous en un an ça devrait déjà marcher ...

**- À l'arrivée des conseils citoyens, avez-vous pensé que ça allait être une avancée dans la participation ?**

J'y croyais complètement, et j'y crois encore d'ailleurs. Si les habitants arrivent quand même à se faire entendre, ils peuvent obtenir quelque chose qui leur ressemble et leur convient un peu plus.

Ils ont intérêt à venir donner leur avis. Sinon il y aura toujours d'autres personnes qui vont penser pour eux.

**- Pensez-vous que le conseil citoyen pourra perdurer dans le temps ?**

Tout dépendra des gens qui sont investis dedans. Parce que les élus auraient préféré qu'on soit que des gens qui viennent seulement aux COPIL par exemple, ça aurait été plus simple pour eux.

**- Quels sont les limites du conseil citoyen ?**

Ce qui est important c'est la démocratie dans le conseil citoyen, on représente des habitants. Les gens viennent nous dire ce qu'ils aimeraient bien que l'on sache. On ne peut pas tout deviner.

La limite c'est le temps qu'on y passe. Si on pouvait y passer des journées entières, comme les élus qui nous présentent leurs projets où ils sont payés pour ça, en passant 35h par semaine.

Nous on fait ça après le boulot en fin de journée, l'énergie est déjà un peu derrière. Après on a 2h de réunions, puis faire un compte rendu encore après.

C'est la limite du bénévolat.

**- Qu'est-ce qu'il faudrait changer, selon vous, dans le conseil citoyen ?**

Ce qui serait bien dans le conseil citoyen, ce serait d'avoir le droit d'avoir des gens qui soient des professionnels directement consacrés au conseil citoyen.

**- Pensez-vous que ces temps de constructions et d'échanges aient de réels impacts sur un projet ?**

Au niveau de notre présence dans les COPIL, ce n'est pas ce qui va changer les choses, mais ça nous permet de savoir ce qu'ils veulent faire.

Beaucoup de personnes pensent que les élus nous cachent des choses, qu'il n'y a pas de réelle franchise de leur part, qu'ils nous sortent les informations petit à petit. Mais moi j'ai envie de leur faire confiance quand même.

Par exemple, la fameuse galerie commerçante que les élus veulent absolument mettre ici. Un membre du conseil citoyen qui est aussi commerçant, son intérêt pour lui c'est qu'elle ne soit absolument pas là, car il sait pertinemment que ça ne va pas fonctionner.

Mais ils ne veulent rien savoir, ils veulent la laisser là. Parfois on pense que les décisions sont déjà prises depuis le début.

Pour le moment on n'a pas vraiment vu quel impact ça peut avoir, mais on y croit. Mais c'est pour le moment un dispositif trop récent pour répondre.

**- Que pensez-vous du tirage au sort ?**

C'est une solution comme une autre. Sinon comment on ferait ? Les gens qui se sont présentés d'eux-mêmes il n'y en a pas beaucoup... ça permet aussi de faire connaître le conseil citoyen à des personnes qui ignoraient sa venue.

**- Voyez-vous un décalage entre le cadre de référence et le fonctionnement de votre conseil citoyen ?**

Je ne le connais pas le cadre de référence, je l'ai lu en diagonal.

Enfin si ça va.

Par exemple le décret dit qu'au « comité de pilotage, désignez 2 personnes ». Nous au départ on s'était dit qu'à chaque nouvelle réunion, il devait au moins y avoir une personne qui était à la réunion précédente, pour nous permettre d'avoir un suivi.

**- Pensez-vous qu'il serait intéressant de regrouper les dispositifs participatifs pour n'en créer qu'un seul ?**

La maison du projet, c'est le maître d'ouvrage qui s'en occupe. Nous, dans nos membres on ne doit pas avoir de personnes qui travaillent à la mairie ou la Métro par exemple, pour permettre notre intégrité.

## ANNEXE 6

### Moyens de Communication sur le Conseil Citoyen Essarts-Surieux

Source : Savine Bernard, présidente du Conseil Citoyen

## CONSEILS CITOYENS

### ESSARTS-SURIEUX

#### POUR QUOI FAIRE ?

Favoriser la remontée les préoccupations des habitants  
Donner un avis sur les projets conduits au sein du quartier  
Favoriser la participation aux instances d'élaboration et de décision  
Défendre l'intérêt collectif de son quartier

#### AUTONOMIE, INDEPENDANCE & NEUTRALITÉ

Des moyens pour exercer ses activités en toute indépendance  
Autonomie vis-à-vis des institutions  
Pas d'élus-es au sein des conseils citoyens

★ ★ ★

#### CONTACT

conseilcitoyen.essartsurieux@gmail.com

Le 12/05/2016

Le Conseil Citoyen d'Essarts Surieux travaille pour vous depuis le début de l'année

#### VOICI SES BUTS

1. *Donner la parole aux habitants du quartier*  
*Mettre en place les conditions d'une vie meilleure pour chacun d'entre eux.*  
Nous sommes de habitants comme vous, totalement indépendants de la mairie, et notre rôle est de nous aider à nous organiser pour faire entendre notre voix et exercer notre pouvoir pour que la rénovation urbaine améliore notre vie quotidienne.

**Unis, nous avons un grand pouvoir**

**Seuls et désunis, nous subissons ce que d'autres décident**

2. *Améliorer la vie dans le quartier et se faire entendre par les institutions en étant porteur de projets*  
*Faire évoluer les projets importants qui impactent le quartier*  
Nous participons aux comités de pilotage de la rénovation urbaine et la mairie et la métro auront besoin de notre signature.  
Dites-nous donc ce que vous voulez et ce que vous ne voulez pas.  
*Défendre les intérêts des habitants, y compris en justice*

**Organisons-nous pour être capables, s'il le faut, d'agir ensemble et d'exercer le pouvoir de notre nombre.**

#### PAS DE FATALISME

**CETTE FOIS LA LOI EST DE NOTRE COTE**

**LE PROJET NE SE FERA PAS SANS NOUS**

**IL DOIT PROFITER A TOUS LES HABITANTS**

Nous avons déjà une adresse mail, vous pouvez nous écrire  
conseilcitoyen.essartsurieux@gmail.com

**Bientôt nous aurons un local où vous pourrez nous rencontrer**

**Merci de vous informer et de nous informer et de nous laisser  
vous informer,**

**A bientôt,**

**Le Conseil Citoyen ESSARTS-SURIEUX**

## ANNEXE 7

### Programme Atelier des habitants du 26 mai 2017 à Essarts-Surieux

Source : Savine Bernard, présidente du Conseil Citoyen

# Atelier des habitants

## Essarts-Surieux : quel quartier pour demain ?

Quelles écoles, quels commerces, quels logements ?  
La colline, on en fait quoi ?



Ces réponses viendront aussi de nous !

JEUDI 25 MAI	VENDREDI 26 MAI	SAMEDI 27 MAI
<b>14h-19h30</b>	<b>14h-19h30</b>	<b>14h-19h30</b>
<i>Local du Conseil citoyen 6, Place Beaumarchais</i>	<i>MJC Robert Desnos 2 bis, rue Normandie</i>	<i>MJC Robert Desnos 2 bis, rue Normandie</i>
<b>Barbecue festif</b> Venez construire la maquette de notre quartier avec vos enfants !	Quel avenir pour notre quartier ? Venez faire des <b>propositions</b> !	Ensemble, on peut produire beaucoup ! Moment de <b>restitution</b> publique

Posez toutes vos questions !  
Mail - [conseilcitoyen.essartsurieux@gmail.com](mailto:conseilcitoyen.essartsurieux@gmail.com)  
Téléphone : 04.76.22.62.74 // 06.38.56.65.97

 *Associations pour  
des projets urbains  
en et à l'étranger*

Atelier organisé par le Conseil citoyen d'Essarts-Surieux  
et l'association APPUI

