

**« La participation
dans la poursuite
du renouvellement
urbain : vers quels
dispositifs ? »**

**Léa Campan
Clara Dézé
Elise Knoplioch
Maëlle Wolkers**

**sous la direction de
Fabien Bressan**



SciencesPo
ÉCOLE URBAINE

Sommaire

Introduction.....p. 3-4

Glossaire.....p. 5

Définitions.....p. 6

Méthodologie.....p.7

Terrains.....p. 8-12

Critères de classement des propositions.....p. 13

Des propositions qui font l'unanimité et qui s'imposent comme des essentiels.....pp. 14 - 30

1. Incuber un parcours de formation global.....pp. 15 - 21

2. Orienter la commande du projet avec avec cahier des charges du projet de renouvellement urbain.....pp. 22 - 25

3.Exiger une équipe participation.....pp. 26 - 30

Des propositions qui suscitent de l'intérêt mais dont la mise en oeuvre doit être réfléchie.....pp. 31 - 60

4. Co-fonder une « ressource urbaine et sociale ».....pp. 32 - 37

5. Exiger 5 outils/modes de participation différents.....pp. 38 - 44

6. Intégrer la participation d'habitant.e.s au comité d'engagement.....pp. 45 - 47

7. Contractualiser et financer les rôles et fonctions attendus des habitant.e.s.....pp. 48 - 55

8. Faire approuver le projet par les habitant.e.s sous la forme d'un vote.....pp. 56 - 60

Des propositions dont la portée est moins importantepp. 61 - 67

9. Consacrer une partie du budget du projet (% du financement ANRU) à une initiative portée ou choisie par les habitant.e.s.....pp. 62 - 64

10. Partager ou déléguer à des habitant.e.s la gestion d'un objet transformé par le projet.....pp. 65 - 67

Pour ne pas conclure.....pp. 68 - 72

Remerciements.....p. 73

Liste des entretiens.....pp. 74 - 78

Bibliographie.....pp. 79 - 81

Annexe : Etat de l'art.....pp. 82 - 93

Introduction

En 2014, au moment où l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine initiait son deuxième programme national, le NPNRU, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy, a souhaité y intégrer les constats faits au cours de la décennie précédente : lorsqu'une nouvelle forme urbaine et des objectifs de mixité sociale sont imposés par la puissance publique dans un Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville, les risques qu'ils soient remis en cause, contestés, voire pris pour cible par des groupes d'habitant.e.s plus ou moins organisés augmentent.

On ne remet plus en question aujourd'hui le constat unanime d'une littérature sociologique et politiste sur les bénéfices sociaux et politiques de la démocratie participative locale : vectrice de lien et d'inclusion sociale, d'*empowerment* de populations souvent éloignées de la question politique, recul de l'abstention, éducation à la citoyenneté, pacification des relations entre habitant.e.s et pouvoirs publics (voir bibliographie). D'un point de vue institutionnel, l'inclusion des publics concernés dans la fabrique des politiques publiques peine pourtant à s'imposer comme un facteur facilitant leur acceptabilité et leur longévité. Depuis 2014 et l'inscription dans la loi de l'obligation de concertation des habitant.e.s dans le cadre de chaque nouveau projet urbain, l'émergence d'un impératif participatif légal n'est ainsi pas toujours synonyme d'une appropriation des dispositifs dans les pratiques, que ce soit par les habitant.e.s ou les pouvoirs publics. Pour user les termes du politiste Guillaume Petit, il s'agirait d'un phénomène « institutionnel non institutionnalisé » : la création de l'institution n'aurait pas

encore entraîné avec elle le processus social et politique de production et d'appropriation, ce qui menacerait sa continuité temporelle au-delà du mandat électoral (Petit, 2023). Or, dans le cadre plus large de la politique de la ville, plusieurs acteurs, dont l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) évoquent un réel "changement de culture commune" sur le sujet de la participation des habitants des quartiers prioritaires à la co-construction des contrats de ville entre 2014 et 2024 (Entretien 15/05/2025). En partant du constat d'un échec relatif du rôle des conseils citoyens dans les pratiques participatives, nous avons souhaité nous pencher sur les conditions, matérielles, institutionnelles et sociales, de la consolidation d'une telle culture participative dans le cadre de la rénovation urbaine. Plus un projet de rénovation serait informé, concerté, voire co-construit, plus il serait pérenne d'un point de vue démocratique, sécuritaire et écologique.

Pour cela, nous nous basons principalement sur le rapport publié par l'Ecole du Renouvellement Urbain (ERU) en juillet 2024, qui, suite à un constat sur les forces et faiblesses de la participation dans les projets urbains aujourd'hui, établit une liste de 10 propositions pour en renforcer les dynamiques positives. La bibliographie, les entretiens menés ainsi que leur analyse nous ont permis d'établir une classification de ces propositions en fonction de leur degré de pertinence, de faisabilité et de consensus, puis d'analyser l'intérêt, les modalités de mise en œuvre ainsi que les points d'attention de chacune d'elles. Dans un second temps, nous nous concentrons sur les conditions

sociales de réussite qu'omettent ces propositions, qui ont davantage trait au savoir-être qu'au savoir-faire. Les dynamiques sociales étant aussi diverses que les quartiers dans lesquelles elles s'inscrivent, chaque politique participative se doit impérativement de s'adapter au mieux aux contextes locaux. À travers ce prisme, nous proposons de repenser le cadre des conseils citoyens.

En annexe, le lecteur curieux de références pourra enfin trouver le travail bibliographique réalisé à partir de sources documentaires, académiques et professionnelles. Celle-ci permet de replacer la co-construction des politiques de rénovation urbaine dans un contexte participatif plus large.

Glossaire

ANCT : Agence Nationale de Cohésion des Territoires

ANRU : Agence Nationale de Rénovation Urbaine

CIL : Comité d'Intérêt Local

CNV : Conseil National des Villes

CNE : Comité National d'Engagement

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

COPIL : Comité de pilotage

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

ERU : Ecole du Renouvellement Urbain

ESH : Entreprises Sociales pour l'Habitat

GU(S)P : Gestion Urbaine (Sociale) de Proximité

QPV : Quartier Prioritaires de la Politique de la Ville

NPNRU : Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain. Deuxième programme de l'ANRU, lancé en 2014

PRU : Projet de Rénovation Urbaine

PSN : Coordination Pas Sans Nous

OPH : Office Public de l'Habitat

TLM : « Toujours les mêmes », il s'agit des personnes participants le plus et qui possèdent souvent un profil sociologique similaire (personnes âgées, diplômées, blanches etc.)

USH : Union Sociale pour l'Habitat

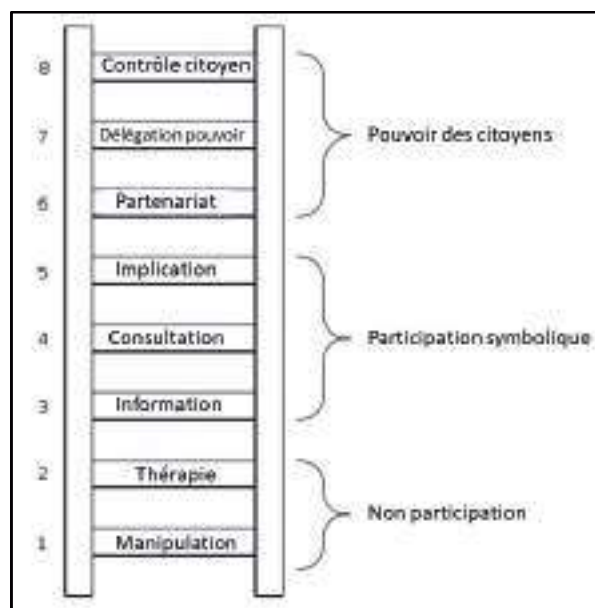
Définitions

D'un point de vue institutionnel, la **participation est définie** comme « une pratique démocratique qui consiste à associer les citoyens au processus de décision politique, en dehors des grands rendez-vous électoraux. » Elle peut regrouper un large éventail de démarches. Dans son guide de la participation (2020), L'ANCT distingue différents stades de participation :

- L'*information*, qui implique de présenter les éléments d'un sujet nécessaire à une compréhension collective.
- La *consultation*, qui consiste à recueillir l'expression des acteurs sur un sujet ou leur avis sur un projet déjà préparé.
- La *concertation*, qui implique que les acteurs.ices travaillent ensemble sur un projet avec pour objectif d'établir des compromis entre leurs intérêts divergents
- La *co-construction*, qui implique de partager à la fois les décisions, l'élaboration et la mise en œuvre du projet avec les acteurs. C'est cette forme de participation qui est prônée depuis la loi Lamy de 2014. Ici, les habitant.es sont des collaborateurs du projet et participent à l'ensemble des étapes organisationnelles et techniques ; on distingue pourtant la co-construction de la co-décision, qui implique que les habitants participent à la décision finale.

D'autres stades de la participation existent. En 1971, la sociologue américaine Sherry R. Arnstein met au point une échelle de la participation à huit niveaux permettant de distinguer les situations de

non-participation, de celle de la participation symbolique et celles du pouvoir citoyen.



©Cerema

Notre travail s'inscrit dans les QPV qui possèdent des caractéristiques participatifs obligatoires. En effet, avec la loi Lamy de 2014, ont été créés **les Conseils Citoyens**, dont l'objectif institutionnel est de « co-construire la politique de la ville avec les habitants », notamment en jouant un rôle dans l'élaboration des contrats de ville ou lors de projets de renouvellement urbain. D'autres démarches ont été imposées pour les NPNRU comme la présence d'une **maison du projet** qui permet aux habitants « d'obtenir des informations, de suivre les opérations et d'échanger avec les porteurs de projets ou les élus » (site ANRU).

Méthodologie

Notre travail a été divisé en deux temps.

De décembre à mars, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec des acteurs institutionnels, des associations locales et nationales ainsi que des chercheurs sur les questions de participation (cf. annexe). Parallèlement à cela, nous avons réalisé une revue de littérature sur la participation.

De mars à mai, nous nous sommes rendues dans **cinq Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville** en renouvellement urbain afin de tester la mise en place des propositions de l'ERU, mais également de comprendre les freins et difficultés rencontrées sur place. Ces terrains nous ont permis de rencontrer les acteurs des projets : habitant.e.s, élus, agents des EPCI ou des villes, associations, conseillers citoyens, bailleurs sociaux. Nous avons également réalisé une trentaine de **micro-trottoirs** avec des habitants de nos terrains.

Nous avons eu moins de retours sur certains de nos terrains, en raison de la conflictualité des projets ou de la restructuration des services. Notre étude **ne vise donc pas l'exhaustivité** mais porte un regard sur la participation et son amélioration à travers les dix propositions étudiées.

Nous avons complété l'étude de nos cinq terrains en réalisant deux études de cas (entretiens sans déplacement) sur les cas des NPNRU de Miramas et de l'Alma-Gare à Roubaix.

Au cours de notre travail, nous avons ainsi rencontré environ **70 personnes** en lien avec des projets pilotés par l'ANRU :

- 7 membres d'institutions comme l'ANCT, l'ANRU, le CNV...
- 6 chercheurs sur les questions de participation
- 5 formateurs sur la participation et/ou professionnels de la participation
- 3 bailleurs sociaux
- 4 élus
- 7 acteurs de quartiers (régie de quartiers, centres sociaux, service politique de la ville)
- 4 représentants d'associations locales
- 7 membres d'associations à l'échelle nationale (APPUI, VoisinMalin, la Coordination Pas Sans Nous...)
- 17 habitants engagés (membres du CNV, anciens formés de l'ERU, président.e.s de collectifs, conseillers citoyens...)
- 12 chargés de NPNRU ou travaillant sur le projet pour la ville ou l'EPCI

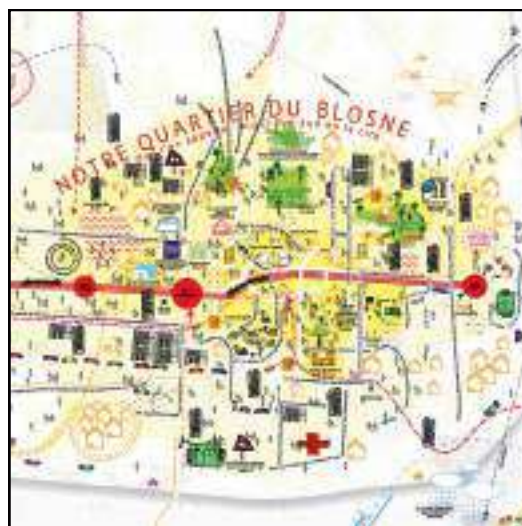
Le Blosne, Rennes (35)

Composé de 16 899 habitant.e.s, seul l'est du Blosne est concerné par un projet de renouvellement urbain depuis 2006. Un NPNRU a ensuite été lancé en 2016 à l'échelle du Blosne. Le projet urbain dure donc depuis plus de vingt ans, entraînant un changement d'acteurs de la participation. En 2007, l'Agence d'urbanisme de Rennes (l'AUDIAR) mène des premiers travaux visant à ce que le projet urbain « *soit enrichi d'un projet social pour le quartier et plus généralement d'une approche globale* ». Cette ambition se réalise ainsi par l'intervention, jusqu'en 2015, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Rennes (IAUR), qui participe à formaliser un « plan guide » avec des habitant.e.s nommés les « ambassadeurs ». En 2015, cette collaboration prend fin et l'arrivée à la municipalité de la nouvelle maire de Rennes, Nathalie Appéré, marque l'entrée dans la phase opérationnelle du projet. À partir de cette date, les actions de concertation sont portées en régie, et concernent des objets particuliers du projet urbain. Par exemple, l'équipement de « la halle multifonction » a été réalisé à la suite de visites d'autres halles dans l'agglomération avec les habitant.e.s de différents ateliers avec un public varié (enfants, femmes accompagnées par la Maison des Squares, citoyens).

La participation menée au Blosne a motivé notre choix pour ce terrain, en raison de la présence de nombreux dispositifs participatifs et de deux phases complémentaires intenses en termes d'outils participatifs mobilisés (proposition n°5). Nous souhaitions également pouvoir analyser différents dispositifs mis en place lors de la première période de 2007 à 2015 : une forme de reconnaissance du rôle des habitants sous le nom d' « ambassadeurs du projet » (cf. proposition n°7) et la mise en place d'un système de votation sur un des objets du programme (qui n'avait,



Photo de la Halle multifonction
©Eknoplioch, avril 2025



©Géographie subjective du quartier du Blosne, avril 2010

cependant, pas la même portée que le vote mentionné dans la proposition n°8). Si l'étude de ce dernier élément n'a donc pas donné les résultats souhaités, l'étude du cas du Blosne nous a permis de davantage comprendre la nécessité des relations entre les acteurs du projet urbain et la question de la délégation de certains objets.

La Noue - Le Clos Français, Montreuil-sous-Bois (93)

Ce quartier, composé de 8 500 habitant.e.s, a fait l'objet de l'ANRU 1 et de l'ANRU 2. Depuis 2021, les travaux ont commencé sur ce quartier qui est en réalité divisé en deux sous-ensembles urbains que sont « la Noue » et « le Clos-Français ». Pour co-construire le projet urbain, les chargés du PRU ont mis en place de nombreux dispositifs participatifs de 2018 à 2019, qui ont ensuite été freinés par la crise du Covid-19. Depuis 2021, la concertation a repris, mais avec une moins grande intensité et devrait se poursuivre prochainement sur les espaces publics. Parallèlement à ces concertations, le conseil citoyen a perdu en dynamisme. Le quartier a vu naître récemment un nouveau collectif d'habitant.e.s, nommé « Les Forces du Clos » soutenu par l'association APPUII, qui s'est constitué en réaction aux commencements des travaux du NPNRU au Clos-Français. Les réhabilitations jugées insatisfaisantes, ainsi que les tensions autour d'éléments du projets urbains sont ainsi au cœur des dialogues actuels entre les différentes parties prenantes du projet. Ce qui pose principalement problème est le changement de programme dans le sous-ensemble du Clos-Français. Devant initialement être démolie, la tour E du Clos sera finalement préservée et réhabilitée en raison d'une mobilisation de la municipalité en sa faveur, alors même que les habitant.e.s y vivant souhaitent sa démolition. Depuis 2022, APPUII et le collectif des Forces du Clos travaillent en collaboration avec des étudiants en architecture pour suivre le projet de renouvellement urbain aux côtés des habitant.e.s. Ils réalisent par exemple des actions de porte-à-porte et de soutien juridique.



©Site Est Ensemble Habitat, photo du Clos Français



©Site Est Ensemble, Quartier de la Noue

Ce terrain a été choisi afin de mettre à l'épreuve les propositions de l'Ecole du Renouvellement Urbain face aux enjeux de conflictualité mais aussi d'initiatives venant des habitants. Nous souhaitons comprendre dans un contexte souvent de défiance envers les institutions si la mise en place d'outils par des habitants pouvait modifier le profil et l'ampleur de la participation.

Mermoz et États-Unis, Lyon (69).

Le quartier de Mermoz compte 5682 habitants et s'inscrit dans le projet urbain de l'entrée Est de Lyon. Une première opération de rénovation urbaine a été menée de 2003 à 2019 sur la partie Nord. En continuité de ces transformations, le quartier de Mermoz Sud a ensuite fait l'objet d'une convention ANRU signée en 2014, sur le périmètre opérationnel d'une ZAC dont le dossier de création a été approuvé en 2016. L'objectif affiché des acteurs de cette opération est de réhabiliter un grand nombre d'infrastructures vieillissantes et de rendre plus attractive l'image du quartier. De nombreux travaux de démolition-reconstruction sont menés pour densifier et diversifier les logements, d'autres pour améliorer les équipements publics, dont le groupe scolaire Louis Pasteur. Ils sont accompagnés de travaux sur la trame paysagère. Ces opérations ont entraîné le relogement des habitants des immeubles en démolition-reconstruction.

Pour un point de comparaison sur le territoire lyonnais, nous nous sommes également intéressées au quartier États-Unis, qui compte 15000 habitants. C'est une cité industrielle imaginée par l'architecte Tony Garnier, construite entre 1921 et 1933. En 1926, lorsque le quartier commence à se développer, y est fondé un Comité d'Intérêt Local (CIL). Une population importante arrivait dans le secteur avec le besoin de s'unir pour porter leurs revendications, le tout dans un climat militant très fort en France. Dans les années 1980 des opérations de rénovation urbaine sont lancées pour réhabiliter les bâtiments vieillissants mais sans mobiliser particulièrement la population. Le CIL mobilise alors l'aspect patrimonial du quartier, en faisant réaliser des fresques sur les immeubles et en créant un musée à ciel ouvert, pour attirer des subventions pour le quartier.

Depuis 2014, il existe un conseil citoyen mais il ne compte que deux personnes, auprès desquelles les pouvoirs publics font valider leurs opérations.

Il s'agissait, sur ce terrain, d'étudier l'évolution de la participation citoyenne sur le long cours mais aussi entre deux QPV d'une même ville. De la forte mobilisation habitante des années 80 à États-Unis, au PRU de 2003 à 2019 sur la partie Nord de Mermoz, jusqu'au NPNRU actuel sur la partie Sud, les pratiques participatives semblaient en effet avoir évolué. Nous voulions ainsi savoir quels leviers avaient ou non permis une dynamisation des pratiques participatives.



©MWolkers, avril 2025



©JPhilippon, Mermoz, Le Progrès, janvier 2017.

L'Îlot des Peintres, Grande-Synthe (59)

L'Îlot des peintres est un quartier très représentatif de l'évolution urbaine et sociale de Grande-Synthe : construit dans les années 1960 selon les principes de constructions sur dalle de l'époque, il a ensuite bénéficié de réhabilitations dans les années 1980 puis d'un premier Projet de Rénovation Urbaine entre 2010 et 2016. Le but affiché est de promouvoir la mixité sociale en introduisant une diversité tant en termes de statut (locatif social, locatif libre, accession) que de typologie d'habitat (résidences, villas urbaines, maisons mitoyennes). Dans ce cadre, les 330 logements des barres Toulouse – Lautrec, Millet, Lenain et Gauguin ont été démolis pour laisser place à 150 logements construits en petits collectifs résidentialisés avec des cœurs d'îlot soignés. Ces logements sont équipés de panneaux solaires, de toitures végétalisées, de systèmes de récupération d'eau de pluie et d'une chaufferie collective au bois. L'Îlot des Peintres a aussi accueilli le premier immeuble de logements passifs de l'agglomération, la résidence Bernard Buffet, livrée en décembre 2014. . La deuxième phase du renouvellement urbain dans ce quartier a débuté en 2020 avec la déconstruction de la Tour Lejeune, Delacroix en 2022, et de la résidence La Tour en 2024. Au total, plus de 150 familles ont été relogées, la plupart ayant choisi de rester vivre à Grande-Synthe. Bien que la ville de Grande Synthe possède un tissu associatif extrêmement riche, une politique de la ville particulièrement développée une réelle culture de la participation (Conseil des Jeunes, Conseil des Sages, budget participatif, nombreux projets d'aménagement urbain co-construits), cette dynamique ne semble pas s'être étendue au PRU. Ici, la participation s'est principalement limitée à la co-construction des espaces verts.

Concernant la forme du bâti, une enquête sociale a été réalisée concernant les conditions de vie et le relogement, mais la participation est à l'arrêt depuis la destruction de la quasi intégralité des barres d'immeubles, dont il n'en reste qu'une aujourd'hui.

Grande-Synthe a été choisie en raison de sa réputation d'exemplarité, ainsi que de la présence d'un Conseil Citoyen comprenant des associations, dont une assurant son animation. Bien qu'une réelle culture de la participation existe, le PRU semble néanmoins échapper à cette dynamique. Ce terrain fut néanmoins riche en apprentissage pour la proposition de l'équipe participation.



©Lcampan mai 2025.

Villeneuve-les-Salines, La Rochelle (17)

Le quartier en QPV de Villeneuve-les-Salines, situé à l'Est de la ville et composé de 7500 habitant.e.s, fait l'objet d'un renouvellement urbain depuis 2014. Il a également été déclaré « site d'intérêt régional » dans le cadre du nouveau Programme National de Renouvellement Urbain 2014-2024. Le constat de la dégradation de la place centrale du quartier a motivé un projet de renouvellement urbain sur l'ensemble du quartier, avec des démolitions, réhabilitations de logements et d'équipements publics etc., dans le cadre duquel les habitant.e.s ont été mobilisés par la communauté d'agglomération de La Rochelle et la ville. Celles-ci ont entrepris différentes opérations de concertations sur certains éléments du programme, comme la cité de la nature et des sciences Lavoisier, dont le devenir a été discuté entre parents, usagers, associations etc., d'autres éléments néanmoins, comme le programme de démolition (non prévu initialement), semblent avoir été imposés aux habitant.e.s du quartier. La "co-construction" telle que voulue par l'article 1.3 du règlement de l'ANRU, est ainsi restée à l'étape de la consultation par des ateliers. En rencontrant les différents acteurs du quartier, ce qui est tout de même ressorti est l'influence des mobilisations habitantes et associatives du quartier pour faire remonter les exigences des habitant.e.s. Ainsi, au fur et à mesure du projet, que ce soit en raison de constructions prévues dans le parc ou concernant l'information sur le PRU, les habitant.e.s se sont constitués en association ou en comités pour faire remonter leurs demandes. Le PRU, après avoir contenu des tensions, semble aujourd'hui nettement plus apaisé.



©Lcampan mars 2025.

Nous avons choisi de nous rendre à Villeneuve-les-Salines en raison d'une communication sur une co-construction d'un cahier des charges et d'un objet délégué aux habitants. Si ces initiatives se sont révélées que partiellement en lien avec les propositions de l'ERU, nous avons découvert d'autres initiatives comme la co-construction de la cité des sciences et de la nature Lavoisier avec un sociologue. Les entretiens avec les acteurs ont également permis de souligner leurs difficultés et donc la pertinence de certaines propositions comme l'équipe participation.

Le critère de classement des propositions

La rencontre d'environ 70 acteurs de la participation nous a permis de hiérarchiser les propositions. Ce panel d'acteurs variés a ainsi exprimé son degré d'adhésion aux propositions et les limites qu'il percevait. En complétant par une revue de littérature, nous avons créée trois catégories : une première regroupant des propositions qui ont fait l'unanimité peu importe le type d'acteurs interrogés, une deuxième catégorie avec des propositions considérées comme intéressantes pour l'amélioration de la participation, mais qui devraient s'accompagner d'autres améliorations. Ces propositions peuvent rencontrer des limites quant à leur mise en place sur le terrain. Enfin, nous avons catégorisé deux propositions comme plus controversées car produisant moins d'effets pour l'amélioration de la participation, et donc moins d'adhésion.

Ce qui ressort de cette hiérarchie, c'est d'abord une classification qui propose dans la première catégorie des propositions qui touchent à la gouvernance et à la temporalité, et permettant de prendre en compte la participation dès le début des projets (formations, coordination entre acteurs, cahier des charges). La deuxième catégorie semble regrouper davantage de propositions relevant de la question de la légitimité et de l'indépendance (présence en comité d'engagement, rétribution et contractualisation) mais aussi du renforcement de la possibilité pour les habitants d'être un contre-pouvoir (« ressource urbaine et sociale » et « vote »). Ce sont des propositions plus difficiles à mettre en place car elles invitent à repenser certains rapports et manière de faire des projets urbains, mais qui peuvent aussi perdre leur sens initial

en cas de mauvaise volonté dans la mise en place. Enfin, la dernière catégorie regroupe des propositions considérées en rapport avec la délégation, comme plus superficielles, et tenant davantage à l'implication des habitants dans des actions moins significatives pour la co-décision et construction dans le projet urbain. Dans les trois catégories, on retrouve l'importance de rapprocher la politique de la ville du renouvellement urbain, un sujet transversal à toutes les propositions.

Des propositions qui font l'unanimité et qui s'imposent comme des essentiels



Montreuil-sous-Bois, avril 2025
©Mwollkers

1 - « Incuber » un parcours de formation global ... pour élus, techniciens, habitant.e.s, sur quelques sites volontaires pour proposer une évolution des pratiques de participation, avec l'objectif d'un « retour » collectif à l'Anru proposant des leviers de dynamisation du dialogue citoyen.



Intérêts

Cette proposition correspond à une recommandation administrative explicitée dans la **circulaire du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens**, qui prévoit « une typologie de formations ouvertes, le cas échéant à d'autres publics que les habitants. ». Seraient à privilégier « les formations conjointes impliquant les élus, les techniciens (État et collectivités) et les conseillers [...] car elles permettraient de nouer des dialogues entre les habitants et les institutions. » (ANCT, 2023). D'après l'étude de l'ANCT, la plupart des formations organisées depuis 2014 « traitent **d'enjeux techniques et non politiques** - au sens de ce qui est relatif à l'organisation, à l'exercice du pouvoir dans un cadre donné ».

Cette proposition se fonde en partie sur la **reconnaissance de l'expertise d'usage**. Celle-ci est entendue comme un savoir propre aux habitant.e.s, que ne détiennent pas les urbanistes et architectes extérieurs au territoire concerné. Ce savoir est au cœur de nombreux travaux, notamment ceux d'Héloïse Nez, qui soutient que « **les usagers connaissent mieux que quiconque leur intérêt** » (Nez, 2015, p. 49). Selon elle, prendre en compte leur parole permettrait d'ajuster les politiques publiques aux besoins réels des populations concernées.

À l'inverse, le manque de reconnaissance de cette expertise d'usage entretiendrait une méfiance de la part des élu.es et des porteurs de projets, qui tendraient parfois à considérer les habitant.e.s comme « incapables de se mettre à la hauteur de l'intérêt général » (Carrel, 2013), notamment en raison de leur méconnaissance des contraintes techniques des projets urbains. En ce sens, le cas du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix dans les années 70-80 est devenu emblématique : les auteurs de l'ouvrage *Lutte urbaine*, qui en raconte l'expérience, insistent sur l'importance d'avoir rendu accessible l'expertise technique aux habitant.e.s du quartier avec le soutien des experts - architectes, juristes, syndicalistes, techniciens (Cossart, Talpin, 2015, p.78), et sur la création d'une « maison des techniciens » (ibid, p.139). Cela leur aurait permis d'**acquérir « une connaissance réelle » des enjeux**, en dépit de « la fonction d'ignorance dont tout le système institutionnel s'entoure et se protège » (ibid, p.121). Ce faisant, l'Atelier Populaire d'Urbanisme, qui portait les revendications habitantes, aurait acquis une légitimité auprès des pouvoirs publics, un élément décisif dans la lutte locale.

À travers la formation, il s'agit donc de **faire reconnaître la légitimité des habitant.e.s, tant dans leurs savoirs d'usages que dans leur compréhension des enjeux techniques**.

En retour, ces derniers disposeraient de leviers efficaces pour exprimer leur avis sur les projets. L'idée est donc de **construire un langage commun, en partageant les vocabulaires techniques et pratiques**, afin que les habitant.e.s puissent formuler leurs analyses, souvent très fines, auprès des porteurs de projet, tout en permettant à ces derniers de se faire clairement comprendre des habitant.e.s. Cela permettrait ainsi de **créer du dialogue et des espaces de négociation d'égal à égal**. Les représentants du CNV et d'autres professionnels de la politique de la ville témoignent en ce sens du traumatisme que peut constituer la participation d'un habitant non-formé à des réunions de projet, durant lesquelles les sujets discutés ne lui sont potentiellement pas accessibles et ses réponses peuvent paraître manquer de crédibilité aux yeux de ses interlocuteurs.

La formation permettrait donc une acculturation des différents corps de métier, rendant plus facile la reconnaissance des expertises d'usage par les porteurs de projet. En effet, il est parfois difficile de faire fonctionner ensemble les réalités des locataires, qui touchent au sensible, et les réalités des bailleurs, qui touchent au financier. Mais au-delà des contraintes financières et temporelles, certains acteurs urbains refusent le *bottom-up* car ils n'y ont jamais été formés, notamment parce que l'injonction à la co-construction est assez récente, et que, si elle entend bouleverser les pratiques, elle ne peut y parvenir sans être accompagnée par de la formation.

Or, selon certains chercheurs et acteurs associatifs, la participation reste marginale dans les formations, alors même que la culture professionnelle souffre d'un manque de compétences en la matière. Les représentants d'APPUI ont fait ce constat en intervenant auprès d'étudiants en master 2 à l'École d'urbanisme de Paris, qui n'étaient pas formés aux questions de participation. En architecture, plusieurs courants de pensée s'affrontent : l'idée de « l'architecte comme créateur d'une expérience

spatiale transcendante » ou l'architecture comme ayant une visée sociale. Les tenants de la seconde vision insistent sur le fait que les architectes et les urbanistes doivent se mettre au « *faire-ensemble* ».

Cette proposition pose aussi la question de la définition de l'intérêt général et des intérêts particuliers. Lors de nos entretiens, il nous est souvent expliqué que les élu.es détiennent injustement le monopole de la formulation de l'intérêt général, tandis qu'ils renvoient les paroles habitantes à un intérêt personnel, immédiat, illégitime. Cela serait lié, selon le politologue Loïc Blondiaux, au fait que la culture politique française est marquée par une forte centralisation du pouvoir, où les élu.es sont souvent perçus comme détenant toutes les réponses aux problèmes sociétaux. Mais pour lui, la reconnaissance de l'expertise d'usage est nécessaire à une bonne participation et à la définition de l'intérêt général.

Une telle formation **favoriserait également l'échange de pratiques, non seulement entre habitant.e.s, entre élus, entre techniciens, mais aussi entre l'ensemble de ces acteurs réunis**. Cette confrontation des intervenants à l'occasion de formations serait, selon un universitaire, un gage supplémentaire de réussite du projet à l'échelle locale. À l'échelle nationale, cela favoriserait l'émulation collective et *l'empowerment* habitant, tout en ayant un effet d'entraînement. Un formateur de l'ERU illustre ces effets avec l'exemple d'un « jeune de Nice qui, après avoir été formé [...] a poussé des proches à se former aussi, pour comprendre comment ça se passe, ce qui se joue, pour ne pas subir les choses ». De plus, ces rencontres entre conseils citoyens sont évoquées par leurs membres comme des **moments précieux d'échanges de pratiques, et constitueraient un mode de reconnaissance** plébiscité par les conseillers citoyens, celui des pairs, en favorisant un « sentiment d'appartenance à un réseau national » (ANCT, 2023).



« L'intelligence collective, c'est justement d'essayer de s'éclairer mutuellement pour essayer de voir au-delà, je dirais, des aspirations immédiates »

- Un habitant du Blosne



Points d'attention

L'autrice Héloïse Nez met cependant en garde contre la mobilisation exclusive du savoir d'usage pour légitimer les politiques publiques participatives. Cette démarche comporterait en effet l'écueil « *d'enfermer la participation dans le proche et le sectoriel* » (Nez, 2015, p. 49).

Selon des acteurs de projets sociaux interrogés, la formation est importante mais dans une certaine limite, car, « **pourquoi les habitant.e.s ne seraient-ils pas en mesure de donner leurs avis, de co-construire, d'apporter des idées sans maîtriser le vocabulaire de la politique publique ?** ». Il faudrait donc éviter une formation trop technique, afin de ne pas faire des habitant.e.s des « pseudos-professionnels qui, malgré les formations, ne seraient ni entendus, ni légitimés, ni rétribués ». Pour cela, il conviendrait de repenser la formation en privilégiant une « **co-formation** », où les différentes expertises seraient enseignées sur un même pied d'égalité, plutôt qu'une formation globale classique.

Il faudrait aussi déterminer les destinataires de ces formations, afin de ne pas renforcer l'effet « TLM ». Les habitant.e.s qui viennent aujourd'hui se former à l'ERU par exemple, sont déjà des habitants en QPV acteurs de leurs quartiers, voire des conseillers citoyens. Si leur participation aux instances de pilotage et mise en œuvre des projets de renouvellement urbain est importante, des représentants de l'ANRU insistent aussi

sur la nécessité de mobiliser dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets un public plus large dans leur diversité (âge, catégories socio-professionnelles, ancienneté ou lieu de résidence dans le quartier etc.), de même que des usagers, professionnels et agents de proximité du quartier (commerçants, centres sociaux, agents de gestion des bailleurs et de la collectivité, personnel des équipements publics et des services aux habitants etc.). En lien avec ce constat, d'autres acteurs mettent en avant qu'il faut penser la formation pour que les publics soient diversifiés. Les formations doivent donc s'adapter aux contraintes des habitants et professionnels. Une chargée de mission rénovation urbaine NPNRU confirme en effet que les habitants-référents du NPNRU qu'elle pilote n'ont pas pu se former à l'ERU à cause de la distance et du temps, malgré leur fort intérêt pour la formation. Cela n'a pas empêché la municipalité de les former d'une autre manière, en leur faisant rencontrer des techniciens.

Le choix des formateurs devrait, selon Pas Sans Nous, être fondé sur leur **capacité à transmettre et apporter des témoignages**. Dans ce cadre ainsi que dans l'idée de légitimer le savoir d'usage, il serait intéressant de faire dispenser les formations par des habitants. Pour un formateur de l'ERU, le risque de cette formation est de réduire la prise de parole à un témoignage, ce qui demande donc de choisir avec attention les formateurs. La formation devrait être dispensée selon une **méthode rigoureuse, que beaucoup de nos interrogés souhaiteraient inspirés de l'éducation populaire, de démarches ascendantes et du croisement des savoirs** (cf. encadré ATD Quart-monde, et encadré APPUII).

La réussite de la « co-formation » serait conditionnée à l'existence d'une gouvernance incluant les habitant.e.s. En effet, sans garantie de prise en compte de leur avis, la formation risquerait de générer de la frustration. Ce point est évoqué par les représentants de Pas Sans Nous : « les habitant.e.s montent en

66

« Le problème, je dirais, aujourd'hui, c'est l'enfermement d'un découpage disciplinaire, si je puis dire. C'est-à-dire que c'est l'organisation scientifique du travail, c'est-à-dire c'est le taylorisme qui fait qu'on se cause plus et qu'on se spécialise, chacun y compris dans sa langue, à ce point qu'on ne se comprend plus. Alors que le problème aujourd'hui précisément, si on veut faire autrement la ville, les quartiers, c'est tout un travail culturel à faire sur ce rapprochement des gens. »

- Un urbaniste anthropologue

compétence et parlent d'égal à égal avec des techniciens de l'ANRU [...], ils commencent à connaître mieux les règlements de l'ANRU [...] » mais cela n'empêche pas que des concessions soient faites. C'est par exemple ce qu'il s'est passé à Chenôve, près de Dijon, où des habitant.e.s ayant suivi une formation ont souhaité s'approprier les outils enseignés mais « se sont heurtés à une fin de non-recevoir face à la mairie au moment de demander des financements ». Il est donc nécessaire de créer les conditions d'un dialogue et d'une écoute pour que cette proposition sur la formation soit pertinente.



Mise en oeuvre locale

• Retours des formations de l'ERU

Tous les ans, dix membres du Collège habitant.e.s participent au voyage annuel d'études de l'ERU à l'étranger (cf. figure n°1). L'une des membres du Collège habitant.e.s du CNV ayant effectué les formations acteurs-habitant.e.s et conseil citoyen de l'ERU, témoigne de l'ouverture qu'elles lui ont apporté à la dimension

sociale de l'architecture et de l'urbanisme, ainsi que la compréhension de la complexité de la politique de la ville qu'elle en a tirée. Une ancienne stagiaire de l'ERU habitant à Villeneuve-les-Salines (La Rochelle), a suivi la formation conseils citoyens car elle était motivée par un fort intérêt personnel pour les questions de rénovation urbaine et de participation citoyenne. Elle a trouvé particulièrement enrichissante l'opportunité d'**apprendre aux côtés de professionnels du Programme de Renouvellement Urbain (PRU) et des conseils citoyens**. Elle a jugé la formation qualitative, dynamique et concrète, notamment grâce à l'ancrage sur le terrain avec des visites de quartiers réhabilités, et aimerait y retourner si elle en avait le temps.



figure n°1, voyages d'étude de l'ERU inter-acteurs à Naples et Hambourg
©ERU

Si les apports de la formation n'ont pas pu être pleinement réinvestis dans le cadre du conseil citoyen, celui-ci étant actuellement en pause, elle lui a tout de même permis de mieux comprendre les enjeux de la politique de la ville, en particulier la place des habitant.e.s dans les projets urbains. Cette sensibilisation a renforcé son implication dans les ateliers participatifs liés au PRU de son quartier, engagé depuis plus de dix ans. L'idée de formations inter-acteurs, réunissant habitant.e.s, techniciens et élus, est jugée pertinente.

Un autre habitant ayant effectué la formation conseil citoyen de l'ERU insiste quant à lui sur le fait que cela permet de **se sentir moins seul dans un contexte parfois difficile**. Les ateliers et les moments d'échange de pratiques étaient aussi l'occasion d'apprendre à communiquer sur divers aspects, plus ou moins techniques, des projets de renouvellement urbain. Cela lui a donné « plus d'énergie, l'envie de travailler autrement, de meilleures connaissances à transmettre auprès des autres conseillers citoyens ». Il évoque aussi la continuité de cette dynamique lancée par l'ERU, grâce à un groupe WhatsApp créé à l'issue de la formation afin de maintenir le contact.

• L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Rennes

Crée en 2012 par les établissements académiques signataires pour « fédérer et croiser les activités pédagogiques et scientifiques sur le site de Rennes, dans le champ de la fabrique de la ville et des territoires, et dans une logique d'interdisciplinarité et d'intersectorialité » (extrait du site), l'IAUR a organisé avec l'AUDIAR (Agence d'urbanisme de Rennes), jusqu'en 2015, des formations pour 90 habitant.e.s « ambassadeurs » (cf proposition sur la contractualisation). Dans le cadre de la rénovation urbaine, deux voyages d'étude ont été réalisés avec habitant.e.s, élus, agents municipaux et promoteurs : l'un à Barcelone (120 personnes) et l'autre à Berlin (92

personnes). Les voyages étaient gratuits pour les habitant.e.s, car ils étaient financés par les promoteurs dont le prix du voyage permettait de payer celui de trois habitant.e.s. Il s'agissait d'observer des formes urbaines comme la Rambla (cf. figure n°2), qui a beaucoup plus aux habitant.e.s et qui a donc inspiré une réalisation du Blosne qui connaît aujourd'hui beaucoup de succès. Lors des restitutions durant le voyage, malgré les craintes initiales de certains habitant.e.s quant à leur capacité à s'exprimer, **leurs interventions étaient difficilement distinguables de celles des professionnels**. À l'issue du voyage, les habitant.e.s ont eux-mêmes pris l'initiative d'en projeter les photographies pour expliquer à leurs voisins ce qu'ils avaient vu et appris, ce qui illustre l'effet d'entraînement de la formation. L'un des organisateurs de ce dispositif de mise en commun des expertises, constate : « Les citoyens, tout d'un coup, se sentaient citoyens ».



figure n°2, le projet de Rambla au Blosne en 2015.
Un projet soutenu par les habitants suite au voyage d'étude organisé par la ville
©IAUR-AUDIAR, 2015, p. 52

Une habitante du Blosne et ancienne ambassadrice pendant la période où l'IAUR était chargé de concertation, insiste sur l'utilité de ces voyages formateurs : « on ne se promenait pas, on n'était pas en balade. Pendant le voyage, les quelques jours qu'on passait là-bas, on travaillait beaucoup. Il y avait des réunions avec les gens là-bas. ». Ces voyages ont ainsi permis de renforcer les relations entre professionnels du projet urbain et habitants, tout en créant des liens avec des acteurs à l'étranger.

66

« À Barcelone, on nous avait beaucoup expliqué les îlots, où tout peut fonctionner à l'intérieur d'un îlot sans aller voir ailleurs. Donc voilà, on apprend à lire la ville.»

- Une habitante du Blosne

• APPUI

L'association a mis en place des formations destinées à différents acteurs de structures et territoires (habitants, professionnels de la ville, élus, salariés et directeurs de centre sociaux, les résidents en centre de formation...). Animées par des membres d'APPUI, elles portent par exemple sur la mise en œuvre de démarches participatives dans le cadre de l'urbanisme, du logement ou de la grande précarité ou sur des thèmes plus techniques comme le droit au logement. Ces formations se fondent notamment sur **des débats mouvants, des arpentages et des lectures collectives du territoire.**

Extrait de l'état des lieux des démarches participatives dans les quartiers populaires de l'ANCT (2023, p. 22)

En 2015, le Mouvement ATD Quart Monde a été sollicité pour organiser deux co-formations dans le cadre de la mise en place des conseils citoyens, en Seine-Saint-Denis à la demande du préfet délégué pour l'égalité des chances en partenariat avec le CRPV Profession Banlieues, et dans l'Ouest de la France à l'initiative du CRPV Resovilles. Ces formations s'appuyaient sur la démarche du croisement des savoirs et des pratiques, créée par ATD Quart Monde et fondée sur des principes éthiques et pédagogiques exigeants quant à la place des personnes en situation de pauvreté. L'objectif de la co-formation était « l'amélioration de la compréhension et de la connaissance mutuelles entre les professionnels, les élu.es et les personnes issues du milieu de la pauvreté », ainsi que « la recherche et la formalisation de conditions permettant l'amélioration des pratiques ».

- **L'expérimentation menée par L'Alternative Urbaine à Bordeaux et étendue récemment à La Rochelle**

Ce dispositif consiste à former des habitant.e.s en situation de précarité au métier d'« éclaireur urbain », via un **programme de dix mois mêlant histoire urbaine, expression orale et construction de parcours de balades**. Le projet vise à favoriser l'insertion sociale tout en repositionnant les habitant.e.s comme vecteurs de médiation territoriale. Ces balades, proposées au grand public ou à des structures partenaires (collectivités, bailleurs, etc.), contribuent à modifier les représentations sur les quartiers prioritaires et à décroquer les rapports entre institutions et citoyens. Ce type d'initiative utilise des leviers concrets pour renforcer les capacités d'agir des habitant.e.s, valoriser leur expertise d'usage, et créer des conditions favorables à un dialogue plus horizontal entre parties prenantes de la fabrique urbaine. Il pourrait dès lors inspirer les modalités de mise en œuvre du parcours global envisagé, notamment sur les sites pilotes.

prises. Cela suppose également de repenser les modalités de mise en œuvre : choix des formateurs, accessibilité logistique, diversité des publics, ancrage dans des pratiques concrètes. Enfin, ces formations n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une gouvernance réellement partagée, où les habitant.e.s voient leurs contributions reconnues et prises en compte. À défaut, elles risquent de générer davantage de frustration que d'*empowerment*. Les initiatives évoquées, de l'ERU à L'Alternative Urbaine, montrent néanmoins que des formats plus horizontaux, ancrés dans les réalités locales, permettent d'ouvrir des espaces de dialogue et d'action.

Conclusion

En somme, la question de la formation dans les démarches participatives ne peut être abordée uniquement sous l'angle de la transmission de savoirs techniques. Les expériences évoquées montrent qu'elle peut constituer un levier important pour renforcer l'implication des habitant.e.s, à condition qu'elle ne les enferme pas dans une posture de « pseudo-professionnels », ni ne reproduise les inégalités d'accès à la parole. La co-formation, fondée sur le croisement des savoirs et la reconnaissance de l'expertise d'usage, apparaît comme une piste prometteuse, à condition qu'elle soit pensée dans une logique d'égalité entre les acteurs, et non comme une simple étape préalable à des décisions déjà

2 - Orienter la commande du projet ... avec cahier des charges du projet de renouvellement urbain où : le mandataire n'est plus nécessairement un archi-urbaniste la dont la qualité doit être déterminée suite à une phase de diagnostic ; est exigée une compétence « participation ».



Intérêts

La commande urbaine traditionnelle repose sur le triptyque maîtrise d'ouvrage (souvent la collectivité), maîtrise d'œuvre (généralement un groupement d'architectes et d'urbanistes), et entreprises de travaux. Dans ce schéma, le mandataire est le plus souvent un architecte-urbaniste, garant de la qualité architecturale du projet. Toutefois, les habitants mettent au centre de leurs attentes des sujets qui ne sont pas proprement urbains. Ce modèle classique peut donc donner lieu à des projets qui ne correspondent pas assez aux aspirations locales, menant dans certains cas à des contestations habitantes. Si un entretien avec des représentants de l'ANRU nous a confirmé que la participation des habitants et de leurs représentants au diagnostic préalable et à l'élaboration du cahier des charges visant à définir des orientations du projet urbain était déjà une exigence liée au principe de co-construction présent dans le règlement de l'ANRU, cela ne semble pas être une pratique si fréquente dans les faits.

Le rapport de l'Observatoire des projets urbains contestés (APPUII, février 2014) rapporte en effet que dans 41 projets urbains contestés sur les 44 observés, les contestations sont fondées sur « la manière dont les projets sont concertés » (p.17) ; 39 cas sur 44 porteraient sur « le contenu du projet imposé, dont plus de la moitié contre la démolition de logements sociaux ». Élaborer le cahier des charges avec les habitants, voire **à l'aide d'une**

assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) chargée de concertation comme le demande notamment APPUII (APPUII et al., 2022, p.149), pourrait éviter de telles situations. Selon l'un des formateurs de l'ERU, cela pourrait s'apparenter à une **logique de gouvernance ouverte ou collaborative, fondée sur un collectif formé par la ville, les partenaires (aménageurs, bailleurs etc) et les habitants**. Selon un agent de la collectivité territoriale de Rennes, c'est aussi l'occasion de « faire se rencontrer des mondes qui ne se connaissent pas, qui s'ignorent » et qui n'échangent pas ensemble de manière spontanée.

Cet avis est partagé par d'autres, dont un acteur urbain du Blosne qui explique : « la concertation comme une obligation n'a pas beaucoup d'intérêt [...] [ce qui est important] c'est comment on fait un projet ensemble ».

Ce dispositif **garantirait la participation des habitants en amont du projet et tout au long du processus**, à l'image de la « participation séquencée » mise en avant par Julien Talpin lors d'un entretien : il faudrait selon lui définir des espaces de parole collective répartis dans le temps. Ce serait possible **en définissant clairement les sujets mis à participation**. Les habitants disposeraient ainsi d'une **marge de manœuvre claire et d'une visibilité sur le futur**. Avec l'ouverture d'un tel espace d'échange, des suggestions de modifications pourraient être apportées par les habitants pendant la réalisation du projet.

Selon nos interrogés, le mandataire du projet urbain pourrait être un expert en sociologie, en ethnographie, en fonctionnement socio-urbain, en gestion urbaine de proximité etc., qui aurait une vision plus globale des enjeux de transformation nécessaires, notamment sur les questions de démolition. Il nous est d'ailleurs rappelé par un acteur de la concertation menée par l'IAUR au Blosne que l'« urbanisme, par définition, est transdisciplinaire », et que l'apport du croisement des savoirs était reconnu par des figures majeures de la géographie comme Élysée Reclus et Victor Bourgeois. Cela permettrait d'**aborder le renouvellement urbain comme une politique publique globale** concernant l'emploi, le cadre de vie ou encore la diversité de la population. La présence d'un expert en sociologie permettrait aussi de comprendre le profil des acteurs du projet urbain et d'adapter ensuite le dialogue et la négociation afin de faire avancer les choses et désamorcer de potentiels conflits. Il s'agirait donc d'éviter de dissocier la dimension participation de la dimension élaboration des projets en mandatant d'une part un urbaniste et de l'autre un responsable de participation, ce qui constitue selon l'un des formateurs de l'ERU, une « grosse erreur stratégique ». La participation deviendrait alors un élément structurant de l'élaboration d'un projet plutôt que d'en n'être qu'un élément exogène.

Le « développement urbain intégré » en Allemagne

Le « développement urbain intégré » allemand applique ce principe : il repose sur une planification stratégique à l'échelle d'un territoire, pensée de manière transversale et concertée.

Il s'agit de dépasser la logique sectorielle pour construire une vision d'ensemble, en intégrant

simultanément les enjeux sociaux, environnementaux, économiques et spatiaux. Cette approche, formalisée à travers un document cadre appelé *Integriertes Stadtentwicklungskonzept* (ISEK), se distingue par une forte exigence en matière de participation habitante. Les usagers y sont associés en amont, dès la phase de diagnostic, dans une démarche qui reconnaît la légitimité des savoirs d'usage au même titre que les expertises techniques. Le développement urbain intégré s'appuie également sur des dispositifs financiers ciblés (comme le programme fédéral *Sozialer Zusammenhalt*, anciennement *Soziale Stadt*), permettant de soutenir les projets les plus ancrés localement. Il vise ainsi à réduire les inégalités territoriales, à renforcer la cohésion sociale et à faire de l'aménagement un levier de justice spatiale. Ce modèle, moins vertical, montre que des alternatives aux procédures technocratiques existent, en articulant planification urbaine, démocratie locale et reconnaissance des habitants comme acteurs à part entière de la transformation de leur cadre de vie.



Points d'attention

Certains acteurs ont exprimé une limite à cette proposition, liée au fait qu'il ne serait pas possible de concerter sur tous les aspects d'un projet. Des bailleurs expliquent ne pas demander leur avis aux habitants sur les sujets techniques comme les performances énergétiques ou les espaces communs soumis à des contraintes de sécurité.

De même, les propositions d'architectes choisis sur concours sont difficilement soumises à concertation, puisque leur projet a été retenu. Mais selon d'autres interrogés, il est tout à fait possible de concerter même sur les aspects techniques, notamment lorsque ces derniers ont suivi des formations spécifiques.

Il est aussi expliqué par certains acteurs, comme l'ANRU, que c'est au porteur de projet local (donc le maire ou président de l'EPCI) de décider du niveau d'ambition d'une démarche participative sur les orientations d'ensemble du projet urbain et de ses différentes opérations. Il est aussi rappelé que la décision finale des orientations du projet et de ses opérations revient au porteur de projet en leur qualité ensemblière et aux différents maîtres d'ouvrage des opérations. Toutefois, si le cahier des charges de ceux-ci est élaboré avec les habitants, la décision du porteur de projet et des maîtres d'ouvrage pourrait être mieux fondée et éclairée, car incluant leurs besoins, leurs pratiques et leur expertise d'usage.

Cette proposition implique évidemment « la prise en compte sérieuse de ce que les habitants [...] disent », et que « les propositions du projet urbain fassent écho aux propositions de la « maîtrise d'usage », d'après l'un des acteurs de la co-construction du projet de rénovation urbaine du Blosne. Il est aussi important de ne pas avoir peur et de ne pas censurer, a priori, les propositions ambitieuses. C'est aussi un processus qui prendrait davantage de temps qu'un diagnostic purement technique.



Mise en oeuvre locale

Sur nos terrains, il n'est pas rare que certains équipements aient été conçus avec des sociologues. C'est notamment le cas à **Villeneuve-les-Salines avec la cité des Sciences et de la Nature Lavoisier** ou au **Blosne avec la halle multifonction**. Lorsque les sociologues sont mobilisés pour ces équipements leurs savoirs sont toujours valorisés, que ce soit concernant la compréhension du monde social, leur manière de percevoir le conflit ou de réaliser la concertation. Toutefois, peu de collectivités ont systématisé le recours à un sociologue sur l'ensemble du terrain.

• Miramas

Le recours à un sociologue à Miramas a permis de changer l'approche du projet urbain et davantage penser les enjeux sociaux, en proposant « de s'intéresser aux habitants sur différents sujets [en faisant] un atelier sur l'emploi, l'insertion, la formation, la relation à l'habitat, le cadre de vie. ». Le sociologue est intervenu non seulement en amont du projet, **mais également tout au long de son développement**. Cela lui a donc permis de continuer d'animer après que le plan guide soit défini. De plus, ce travail permettant de mettre en avant l'humain et de renforcer la co-construction s'est articulé avec une **définition précise de la compétence participation dans le cahier des charges**, et non seulement pour la définition du plan guide mais aussi pour toutes les opérations du projet. La composante participation a été réinjectée dans l'ensemble du cahier des charges, dans l'élaboration de l'étude urbaine et du projet urbain et social, mais aussi dans l'élaboration des CCPT (cahier des clauses techniques particulières) par les maîtres d'ouvrage. Cela permet d'imposer un « chapitre concertation co-construction » dans les marchés à maîtrise d'oeuvre et donc de « pouvoir à tous les moments continuer cette logique d'implication et de co-construction avec les habitants. ».

La participation infuse donc l'ensemble du projet, comme le montre la chargée de mission rénovation urbaine avec un exemple de résidentialisation et réhabilitation de logements sociaux où les locataires étaient en désaccord durant les travaux : « Le bailleur, a mobilisé l'association de locataires et une marraine du projet pour aller auditer dans l'immeuble quels étaient les avis des habitants pour pouvoir après savoir si c'est possible de faire un changement. s'il y a une validation en interne, s'il y a le budget qui correspond à cette modification du programme de travaux. ».

Cette liberté donnée à la co-construction a été rendue possible également par une grande marge de manoeuvre pour le projet urbain, avec entre autres des espaces laissés pour blanc, à définir avec les habitants.

L'intégralité du projet est co-construite du début à la fin avec :

1. Pour le **diagnostic**, l'équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage a organisé six ateliers, notamment sur l'emploi, sur la formation, ou sur le cadre de vie etc, à différentes étapes.
2. Dans les **ateliers de prospective**, était posée la question : « comment s'imaginer-t-on le quartier en 2050 » ? Puis furent créées des maquettes 3D du quartier à partir de ces ateliers, posées sur des photographies aériennes du quartier. L'idée qui a guidé la réflexion était : « On sait d'où on part, on sait où on veut aller ».
3. La **programmation**.

Le projet a fonctionné car il avait été anticipé très en amont : dès 2015, lors de projet son éligibilité au NPNRU, le cahier des charges de la municipalité était déjà prêt.

Habituellement, **l'assistance à maîtrise d'ouvrage dure de six mois à un an en tout et pour tout**. Dans le cas de Miramas, **le diagnostic seul a duré un an, et il a ensuite fallu trois ans d'élaboration du projet** jusqu'à la maquette.

66

« Un projet de renouvellement urbain, ce n'est pas qu'un programme de travaux et c'est justement permettre d'avoir une approche de l'individu de manière beaucoup plus globale. C'est-à-dire que quand on a fait le travail de diagnostic, on s'est intéressé aux habitants sur différents sujets et donc on a fait un atelier sur l'emploi, l'insertion, la formation. »

- Valérie Barbas, cheffe de projet NPNRU à Miramas

Conclusion

Cette proposition permettrait de dépasser un urbanisme encore trop souvent vertical, centré sur les seules logiques formelles et techniques, en l'ouvrant à des enjeux de gouvernance, de justice spatiale et de reconnaissance des savoirs d'usage. Les exemples de Miramas ou du Blosne montrent qu'une telle approche est non seulement possible, mais qu'elle produit aussi des effets intéressants sur le contenu et la réception des projets. Cela suppose néanmoins des conditions précises : **une AMO compétente en concertation, une clarification des sujets ouverts à discussion, une inscription de la participation dans la durée, et une volonté politique affirmée de partager le pouvoir d'agir**. Comme l'ont souligné plusieurs acteurs rencontrés, il ne s'agit pas tant d'ajouter une étape participative au processus, que d'en faire un **principe structurant, capable de transformer en profondeur la manière dont sont pensés et produits les projets urbains**. Ce déplacement du centre de gravité, du mandataire urbaniste vers un collectif élargi, potentiellement animé par des profils sociologues ou spécialistes des dynamiques socio-urbaines, permettrait de concevoir le renouvellement urbain non plus comme une simple opération d'aménagement, mais comme une politique publique transversale, pensée avec et pour celles et ceux qui y vivent.

3 - Exiger une « équipe participation » incluant l'équipe du RU jusqu'aux personnels de proximité (avec moyens, objectifs et indicateurs de suivi), pour intégrer la participation comme une ambition et une action du projet et pas seulement un passage obligé



Intérêts

Si cette proposition plaît autant aux acteurs interrogés, c'est parce qu'elle répond à des problématiques de coordination auxquelles beaucoup sont confrontés quotidiennement. D'après certains chercheurs, la participation serait une « politique publique comme les autres » (Rio, Loisel, 2024), soumise à des logiques de projet et de mise en réseau de l'action publique. Elle impliquerait de ce fait une multitude d'acteurs et de structures différentes, à la fois publics et privés, dont les objectifs et les intérêts sont parfois contradictoires. Ces divergences se ressentent notamment dans les dispositifs utilisés, qui trahissent bien souvent la vision que son concepteur se fait de la participation et de son rôle dans le processus décisionnel (Bherer, 2011). Dès lors, **plus le nombre d'acteurs impliqués est important, plus le projet s'expose à des problématiques de communication**, mais également de rivalités entre les méthodes participatives de chacun (Ibid). De plus, on assisterait également à un « encastrement des protocoles participatifs » (Blondiaux, 2011) dans des systèmes d'action plus vastes et des temporalités plus longues. Autrement dit, la marge de manœuvre dont disposent les dispositifs participatifs est contrainte par l'existence d'autres dispositifs élaborés dans d'autres domaines mais également par des impératifs liés au calendrier électoral et à l'application des programmes politiques.

Parmi nos terrains, c'est à Montreuil, au Clos Français, que cette situation s'illustre le mieux : les orientations politiques du PRU sont soumises au vote du conseil municipal, pourtant c'est l'intercommunalité (Est Ensemble) qui est responsable de son élaboration et de sa mise en œuvre. A cela s'ajoutent le bailleur, le Conseil Citoyen, le Conseil de Quartier, un Collectif Habitant soutenu par l'association APPUII, ainsi qu'une multitude de maîtrises d'œuvres chargées de mener la concertation. Entre autres, il en existe pour les espaces publics, pour la rénovation de la tour E, mais aussi pour les commerces et les rez-de-chaussée actifs, chacune désignées par des acteurs différents (bailleur, Est Ensemble, aménageur). Au sein d'un écosystème si complexe, tout défaut de communication ou désalignement des méthodes peut aboutir à des situations conflictuelles : sur un de nos terrains, il est même arrivé qu'un aménagement co-construit par les habitant.e.s et l'EPCI soit ensuite retoqué par la ville, dont les contraintes n'avaient pas été prises en compte pendant son élaboration. Ce dysfonctionnement a par la suite été corrigé, mais il témoigne néanmoins d'un mode de fonctionnement courant au sein des institutions publiques. La responsable de la politique de la ville du terrain explique ainsi : « Si on a un fonctionnement d'une mairie en silo où chacun reste dans son pré carré, où il n'y a pas forcément de projets en commun, où

on ne sait pas ce que les autres font, ça reste compliqué ». On touche alors un problème plus large lié à la méconnaissance des autres acteurs, de leur rôle et de leurs méthodes, y compris au sein même d'une même institution : le problème, selon un ancien membre de l'IAUR, serait « **l'enfermement d'un découpage disciplinaire,** [...] l'organisation scientifique du travail qui fait qu'on se cause plus et qu'on se spécialise, chacun y compris dans sa langue, à tel point qu'on ne se comprend plus. [...] Si on veut faire autrement la ville c'est tout un travail culturel à faire sur ce rapprochement des gens. » Cette incompréhension complexifierait la collaboration entre acteurs et pourrait même aboutir au blocage des réalisations issues de la concertation citoyenne. Certains acteurs de la Gestion Urbaine de Proximité (GUP) témoignent ainsi des difficultés rencontrées avec les services techniques selon le découpage institutionnel de chaque mairie : « C'était beaucoup plus simple pour tout ce qui concernait les services techniques parce que je partageais mon bureau avec eux et du coup ils voyaient un peu le sens de mon travail. Ici ce n'est pas forcément le cas. Il faut vraiment aller voir les services techniques pour expliquer chaque démarche. Et ils ne sont pas toujours contents de faire des trucs, etc. Donc ça, c'est un peu compliqué ». N'ayant pas conscience de ces complexités, **les habitant.e.s interprètent les retards et les contradictions exclusivement comme des preuves de mauvaise volonté,** affectant ainsi durablement leur confiance envers les institutions et la qualité du processus participatif. La création d'une équipe participation réunissant régulièrement l'ensemble des acteurs assurerait ainsi le maintien d'une stratégie participative cohérente, ainsi qu'une diffusion efficace des informations et de la progression de chacun. On peut également imaginer plusieurs versions de cette équipe participation : un noyau d'acteurs se rencontrant de manière régulière, et une version élargie pouvant inclure le personnel de proximité, tels que les

gardiens d'immeuble, sur certaines problématiques précises. De cette manière, les différents acteurs du quartier peuvent participer de manière ponctuelle aux réunions, et être entendus par l'ensemble des acteurs du PRU en même temps. Les gardiens apportent notamment un éclairage intéressant sur les besoins et les préoccupations des locataires du fait de leur présence continue sur le terrain, et devraient être inclus à toute réunion concernant le logement.

Au travers de l'inclusion ou non de certains acteurs à l'équipe participation, on retrouve la question du choix de **ceux qui méritent le statut de « partenaire » du projet.** En effet, si la dynamique de projet permettrait de fédérer un ensemble d'acteurs au service d'une vision commune de la ville, certains chercheurs la considèrent comme élitiste dans sa manière de polariser l'espace politique entre « **impliqués** » et « **exclus** » (Pinson, 2009), ces derniers bénéficiant d'un accès aux ressources et aux informations bien plus réduit. Selon la manière dont ses membres sont désignés, la constitution d'une équipe participation pourrait aussi bien atténuer que renforcer ces inégalités.

La recherche souligne d'ailleurs que **les citoyens sont bien souvent les premiers relégués** dans cette seconde catégorie (Pinson, 2009). Cela se manifesterait par une transmission tardive des informations relatives aux réunions et ateliers participatifs, ou par un accès limité au personnel des différents organismes chargés de la participation. Sur un de nos terrains, une instance citoyenne avait été contrainte de contacter à répétition les services de la ville, que ce soit par téléphone ou par mail, afin d'obtenir une réponse ou un suivi des différentes problématiques soulevées. Pour les Conseils Citoyens, cette exclusion se manifeste de manière différente : sous couvert de renforcer l'indépendance de cette instance, certaines municipalités se retirent entièrement de son animation et de la

formation des citoyens qui la composent. Ses membres sont alors incapables de comprendre le projet, ses enjeux, ses contraintes et les dynamiques institutionnelles dans lesquelles ils s'insèrent, faisant ainsi de cette structure **un acteur isolé peinant à s'insérer dans des dynamiques d'actions collectives**.

Deux enseignements peuvent être tirés de cette situation :

Premièrement, la formation n'est pas l'affaire de quelques jours, les citoyens apprennent avant tout **au contact des services de la ville ainsi que des professionnels de la participation**. A Miramas, c'est d'ailleurs cette dynamique de rencontre permanente avec les élus, les services techniques ou les bailleurs qui a permis aux Parrains et Marraines du projet de participer de manière constructive à l'élaboration du PRU. Deuxièmement, le renforcement des **relations d'interconnaissance** liant les instances citoyennes aux autres acteurs du Renouvellement Urbain est primordial au développement de leur pouvoir d'agir. À Montreuil, l'association APPUI a pu rouvrir la négociation avec Est Ensemble Habitat uniquement grâce à la Directrice Adjointe, qui a soutenu cette initiative auprès de son directeur. La constitution d'une équipe participation incluant des instances citoyennes prendrait en compte ces enseignements et pourrait de ce fait considérablement améliorer le fonctionnement des Conseils Citoyens. En plus de valoriser la contribution des habitant.e.s, une présence citoyenne lors de l'élaboration des stratégies participatives renforcerait la qualité du processus dans son ensemble. Cela permettrait notamment d'identifier en amont les points de tensions sur lesquels le processus participatif devra porter une attention particulière, ainsi que les relais d'information à privilégier.

Pourtant, bien souvent, **les services Politique de la Ville sont eux aussi exclus des négociations liées aux renouvellement urbain**. Or, les projets gagneraient à dépasser la seule question

de la forme urbaine : pour l'un des formateurs de l'ERU, il s'agirait de « faire en sorte que les enjeux sociaux guident le projet urbain », et donc de les penser comme des « **projets transformateurs des conditions de vie** », incluant la mobilité, l'emploi et le vivre-ensemble par exemple. Selon les mots d'une chercheuse interrogée, il s'agirait donc de « rapprocher politique de la ville et renouvellement urbain ». Cette réflexion rejoint celle de Guillaume Gourgues selon lequel la démocratie suppose une égalisation des conditions économiques et sociales. Pour lui, « si on veut faire entendre la voix des plus pauvres, il faut leur donner les moyens ». Globalement, il s'agirait de replacer le participatif dans un horizon d'émancipation collective. L'expérience du terrain, mais également la diversité des formations et des expériences professionnelles antérieures qui caractérisent les agents de la Politique de la Ville offrirait également une compréhension plus fine des territoires. En effet, ceux-ci sont réputés comme étant de réels **couteaux suisses** : « on fait de tout, on est des scouts, et c'est pour ça qu'on est recherchés » (Tallaron, 2023). Au sein des services de la ville de Grande Synthe, ce mode de fonctionnement collaboratif existe déjà au sein de la mairie. La technicienne en charge de ces questions évoque ainsi un « **travail en transversalité, en inter-service**, etc. J'ai toujours connu un travail comme ça, en fait, jamais cloisonné. [...] C'est-à-dire une structuration en pôle d'activité qui permette à chacun de travailler ensemble, de favoriser les échanges en inter-service, que ce soit fluide. ». L'équipe participation deviendrait alors un moyen de lancer le fameux « travail culturel de rapprochement des gens » mentionné précédemment, et ainsi de replacer les préoccupations sociales au cœur du projet.



Points d'attention

La seconde partie de cette proposition fait état de « **moyens, objectifs et indicateurs de suivi** » permettant d'intégrer la participation comme ambition, il est cependant important que l'équipe participation ne se transforme pas en simple suivi de performance. La participation étant un processus plus **qualitatif** que quantitatif, il s'agit de prendre garde aux représentations transmises par les indicateurs choisis. Dans la plupart des cas, le nombre de personnes participant à chaque atelier est bien moins important que le type de public interrogé, ou la qualité de l'atelier mis en place. C'est notamment le cas des questions de sécurité des femmes dans l'espace public, ou de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite. De manière globale, ce n'est pas tant l'évaluation à posteriori du processus participatif que la mise en cohérence préalable des différents acteurs qui rend cette proposition intéressante.



Mise en oeuvre locale

Aucune des structures rencontrées dans le cadre de notre étude n'avaient l'ambition de créer une véritable « équipe participation ». Certaines initiatives s'inscrivent néanmoins dans des dynamiques comparables dont les enseignements peuvent éclairer la mise en œuvre de cette proposition.

- **L'exemple de Montreuil : quand la mutualisation des espaces permet un rapprochement des acteurs**

A Montreuil, la maison de quartier du 100 rue Hoche a été conçue en 2019 comme un **espace mutualisé** accueillant aussi bien le centre social que la Gestion

Urbaine Sociale de Proximité (GUSP) et le Chef de Projet Renouvellement Urbain. Les avantages d'un tel arrangement sont multiples : du fait de sa localisation, la GUSP bénéficie d'un accès privilégié aux usagers du centre social, créant ainsi un **lien de proximité avec les habitant.e.s** qui aurait été impossible à atteindre si elle partageait ses locaux avec les services techniques de la ville. Dans un second temps, côtoyer quotidiennement le Chef de Projet Renouvellement Urbain permettrait de transmettre facilement des inquiétudes récurrentes des habitant.e.s : « je pense que le fait d'être dans les mêmes locaux que moi, la GUSP, **ça fluidifie un peu la communication.** [...] On parle plus souvent et lui il essaye de m'associer quand il a des réunions qui concernent un peu l'espace public ». Ces dynamiques ne se limitent d'ailleurs pas aux individus en fonction, mais se diffusent au contraire aux structures dont ils sont membres.



« Je pense que ça aide aussi avec le lien entre Est Ensemble et les services techniques de la ville. Parce que je pense que ça pourrait être très simple pour lui de faire son travail d'un côté, et de ne pas forcément voir le côté plus quotidien que nous on va traiter en tant que ville. »

- Une chargée de GUSP

Ainsi, la proximité physique apparaît comme un des remèdes permettant de lutter contre les effets néfastes du découpage disciplinaire évoqué plus tôt. **Cette expérience nous interroge de ce fait sur ce que signifie « former une équipe »** : suffit-il de se réunir plusieurs fois par an pour faire naître des relations de coopération et d'interdépendance ? Ne serait-il pas plutôt cohérent de réunir un noyau d'acteurs clefs sur un même site également accessible aux instances participatives ?

- **Les actions inter-acteurs au Blosne à Rennes**

Au Blosne, les relations inter-acteurs permettent de mener des actions de concertation en équipe, et notamment en mobilisant les moyens humains des bailleurs sociaux du quartier, la direction de quartier de la ville et le service chargé du NPNRU de Rennes Métropole. Dans certains terrains, la communication est plus simple entre les OPH et les EPCI, cependant, à Rennes, cette coopération semble s'étendre également aux ESH sur certains sujets. Ainsi, certaines actions relatives au NPNRU sont réalisées à plusieurs, comme un porte-à-porte dans les tours du Banat, qui a été réalisé par des binômes formés entre bailleur et ville. D'autres actions d'aller-vers existent relative à la politique de la ville en générale, comme le BlaBlaBlosne. Depuis un an et demi, il s'agit d'action présente dans les halls d'immeubles de manière conviviale (café, gâteau etc) qui réunit des acteurs comme les bailleurs, et sur lesquels se greffent l'équipe du NPNRU lorsqu'il y a une actualité du projet urbain.

Dans le cadre de l'implémentation de l'équipe participation, il s'agirait cependant de faire attention à ce que l'équipe participation ne se transforme pas en une permanence comme les autres. Il ne doit pas s'agir d'une réunion d'information mais bien d'une instance de coordination et de suivi assurant la complémentarité des dispositifs par rapport à une stratégie commune. **Elle ne doit donc pas se substituer à la transmission régulière d'informations à l'ensemble des participant.e.s et aux citoyens.** Autrement dit, l'inclusion de citoyens devra nécessairement continuer à se faire par le biais de collectifs ou d'instances ayant des membres fixes, capables de suivre les évolutions du projet.

Conclusion

Pour conclure, l'équipe participation intéresse particulièrement les acteurs de terrain car elle répond aux problématiques de coordination qu'ils rencontrent quotidiennement. En effet, les PRU nécessitent l'intervention d'une multitude d'acteurs qui organisent souvent leur propre processus de concertation. Cette proposition apparaît ainsi comme un moyen de **garantir une cohérence entre tous ces dispositifs en les insérant dans une stratégie commune.** Elle permettrait également de lutter contre le penchant élitiste des projets urbains, en incluant certaines instances citoyennes ainsi que le service politique de la ville. Il s'agit donc également de **lutter contre la relégation des Conseils Citoyens**, qui est trop souvent assimilée à un gage d'indépendance. Il sera néanmoins important de s'assurer que les indicateurs de suivi mobilisés par cette équipe ne traduisent pas une vision quantitative de la participation citoyenne : plus que le nombre de personnes mobilisées, c'est la qualité du processus qui garantit la réussite de la co-construction.

Des propositions qui suscitent de l'intérêt mais dont la mise en oeuvre doit être réfléchie



La Rochelle, mars 2025
©LCampan

4 - Co-fonder une « ressource urbaine et sociale » ... permettant aux conseillers citoyens de partager des informations avec un tiers garantissant la neutralité des informations, voire assurant une capacité de contre-expertise



Intérêts

La mise en place de ce qu'on pourrait appeler une « ressource urbaine et sociale » permettrait de **faciliter la participation, l'accès aux informations et aux droits en termes de participation**. Elle pourrait ainsi garantir la neutralité des informations transmises et assurer une capacité de contre-expertise. Ces objectifs correspondent à ceux de la loi du 21 février 2014, qui prévoit que **les conseils citoyens puissent avoir recours à des experts pour appuyer leur démarche** ; ils peuvent ainsi notamment s'appuyer sur les réseaux nationaux soutenus par l'ANCT, les centres de ressources de la politique de la ville et les organismes extérieurs de leur choix (ANCT, 2023, p. 30), comme l'association APPUI. Généraliser un accès à l'information pourrait aider les habitants à prendre connaissance de ces réseaux pouvant assurer une contre-expertise. Cependant, l'ANCT montre que peu de conseils citoyens ont fait appel à ces réseaux (Ibid.).

Dans le cadre des projets de rénovation urbaine, qui peuvent être conflictuels notamment en raison des démolitions, la neutralité de cet acteur tiers semble essentielle, car elle permettrait de rendre **plus transparents** les projets pilotés par l'ANRU. Le partage d'informations permet également d'**enrichir le dialogue** entre les habitant.e.s et les autres acteurs autour de la table, permettant **une réflexion commune** autour du projet urbain plutôt qu'une opposition constante.

Les travaux sur l'Alma-Gare à Roubaix (Cossart, Talpin, 2015) dans les années 1970 ont ainsi montré que la mise à disposition d'une expertise technique, à travers l'ABAC, a permis aux habitant.e.s de démontrer comment les autorités locales ont exagéré l'insalubrité des logements pour légitimer leur démolition et la réalisation de constructions neuves, contraignant en 1977 la municipalité à suivre les plans de rénovation de quartier dessinés par l'Atelier Populaire d'Urbanisme.

Cette possibilité de s'adresser à un **intermédiaire entre habitants et porteurs de projets** a été perçue positivement par certains acteurs. Ceux-ci dressent notamment un parallèle entre ce tiers et l'idée du défenseur des droits, du médiateur des assurances, du médiateur de la banque, des acteurs dont le rôle est de mettre en place une instance de dialogue lorsqu'elle est nécessaire.

L'intérêt d'une telle « ressource » serait également celui d'un **meilleur accompagnement** des habitant.e.s souhaitant se lancer dans des démarches participatives. En effet, certains conseillers citoyens ont ainsi exprimé le sentiment d'« être un peu seuls », et un besoin de se sentir accompagnés, et de pouvoir être en lien avec d'autres habitant.e.s sur ce qui se passe dans le quartier et sur la façon d'agir.



Points d'attention

Plus qu'un point d'attention, cette proposition **interroge la notion de « lieu »**. Si une ressourcerie peut être utile à l'échelle nationale et immatérielle (à l'image d'un site internet par exemple), facilitant l'accès aux informations, elle ne peut remplacer **le besoin matériel à l'échelle locale**. Les habitant.e.s interrogés sur nos différents terrains ont ainsi rappelé la nécessité du lieu pour la participation. Un collectif d'habitants interrogé témoigne du fait qu'ils demandent depuis maintenant 3 ans et demi, une maison de projet pour tenir au courant les habitant.e.s, pour être un lieu de réunion, un lieu de concertation, un lieu de réflexion : « Nous on n'est pas payé 4500 euros par mois pour faire ce travail. Alors non seulement on nous demande de travailler, de prendre du temps de réunion le soir et en plus de se réunir chez les uns les autres parce que la puissance publique n'a pas les moyens. ». Ce propos rappelle également la nécessité du financement pour ces lieux, de moyens humains pour l'animer ainsi que d'un budget dédié à la contre-expertise (cf. proposition d'APPUII) d'un tiers neutre (collectif, association ou autre).

Un espace de réunion pour les conseils citoyens est également demandé par la CNDP dans sa recommandation de « fournir obligatoirement – et dès leur création – aux conseils citoyens un accès libre à un local », tandis que la loi Lamy affirme que les conseils citoyens doivent disposer de moyens logistiques. Cette question du lieu de réunion montre que la disponibilité d'un local « dit quelque chose de l'indépendance du conseil citoyen. ». Il soulève notamment le fait que si le conseil citoyen possède les clés du local (ce qui est le cas de moins de 17 conseils sur 100 renseignés, (Casillo, Rousseaux, 2019, p.50), cela lui permet d'avoir un accès libre à un lieu de réunion, et donc de gagner en indépendance (LaboCités, 2019, p. 13).

De plus, certains conseils citoyens auraient dû mal à se voir accorder un local dédié en raison d'un manque de « volonté politique » (Casillo, Rousseaux, 2019, p. 51). Cette difficulté d'accès à un lieu jouerait « non seulement l'indépendance des conseils citoyens, mais également leur envie de s'impliquer et d'y voir un réel levier d'action » (Ibid.).

Il est enfin impossible de penser la contre-expertise, et notamment les architectes ou urbanistes pouvant la procurer, sans **penser à son financement**. Pour cela, APPUII et la coordination Pas Sans Nous ont émis la proposition d'un fond pour une démocratie d'initiative citoyenne.

PROPOSITION 2A : LE FONDS POUR UNE DÉMOCRATIE D'INITIATIVE CITOYENNE POUR PERMETTRE L'ORGANISATION COLLECTIVE DES CITOYENS.

Dans la proposition d'APPUII et Pas Sans Nous, on peut lire : « Ce fonds financera toute initiative de collectifs ou association locale contribuant au débat public sur des enjeux d'intérêt commun. Il sera un outil pour la défense et la promotion des droits des habitant.e.s, notamment des démarches de contre-expertise ou de projet alternatif. Deux modalités de financements sont prévus : Il sera doté annuellement de 5% du montant total de l'argent public consacré au fonctionnement de la démocratie représentative. Il serait également financé par 1% du montant hors taxe des travaux. Les collectifs concernés par les travaux seraient co-gestionnaires des fonds. Ils seraient soumis au contrôle d'une commission paritaire composée des maîtrises d'ouvrage, d'habitant.e.s et de l'État. ».

Celui-ci permettrait de « favoriser la structuration de collectifs locaux émergents qui ont parfois du mal à trouver des soutiens » et de « permettre aux collectifs d'accéder à des ressources pour participer à une égalité en termes d'information, de connaissances, de moyens avec toutes les parties prenantes du projet » (Pas Sans Nous, 2016).

Le rapport de l'ANCT de 2023 (p. 30) montre que dans les cas où les habitant.e.s ont fait appel à un tiers pour garantir une capacité de contre-expertise, « **ce recours a parfois pu être mal perçu par les institutions, certains professionnels évoquant l'instrumentalisation des habitant.e.s par les experts** ». Or, la parole des habitant.e.s deviendrait par cet enrichissement plus « solide et concret pour co-construire ». Ainsi, même si cela augmente le risque de judiciarisation, les conseils citoyens bénéficient de ce droit (cf. p. 30).

Nous souhaitons souligner la nécessité de **ne pas restreindre l'accès** à cette ressource urbaine et sociale **aux seuls conseillers citoyens**, qui dans de nombreux cas ne fonctionnent pas ou fonctionnent en doublon avec un conseil de quartier ou un comité d'intérêt local.



Mise en oeuvre locale

- **A l'échelle nationale**

Dans l'objectif « d'outiller les parties-prenantes » (ANCT, 2023, p. 38), qui va dans le même sens que la proposition d'une ressource, l'ANCT travaille sur la création d'un « **espace ressource** de la participation des habitant.e.s » qui regrouperait des informations sur le cadre légal mais également sur le partage d'expériences.

Un tel espace permettrait que les gens « puissent aller voir exactement, de façon centralisée, où sont les outils et puissent pouvoir identifier des bonnes pratiques, contacter des gens ».

- **A l'échelle locale**

Avec la loi Lamy du 21 février 2014, les maisons du projet s'imposent dans les projets de renouvellement urbain. Elles doivent être mises en place par le porteur du projet.



figure n°3, maison du projet du Blossne, 2024,
©Rennes, site de la fabrique citoyenne



figure n°4 : Intérieur de la maison du projet du Blossne,
©Cdézé, avril 2025

En 2018, un travail réalisé par l'Union Sociale pour l'Habitat sur les maisons du projets définit les enjeux fondamentaux de ces lieux : la communication, l'information, la co-construction avec les habitant.e.s et la coordination entre les acteurs. Le rapport rappelle également que la maison de projet « peut aussi être un lieu d'accueil, de réalisation, de soutien, de valorisation d'initiatives habitantes qui viendront en accompagnement du projet urbain. » (USH, 2018, p. 9). Bien que notre étude n'ait pas vocation à être exhaustive, sur nos cinq terrains, **seule deux maisons du projet existait matériellement lors de notre visite** (cf. figure n° 3 et 4). Que ce soit à cause d'éléments de vandalisme, de démolitions, de manques de moyens humains, ces lieux ne sont pas présents dans tous les territoires. Si la partie informative peut être comblée par d'autres initiatives (permanences sur des marchés ou cf. figure n°5), la question du lieu reste nécessaire. De plus, d'après les témoignages recueillis, les maisons du projet ne semblent que **peu propices à la co-construction** ou à l'échange d'informations extérieures. Rares sont donc les maisons du projet où les conseillers citoyens qui permettent de s'approprier le lieu en pouvant y organiser des réunions, ou répondent à l'enjeu de la co-construction souligné par l'USH. Ces réunions se déroulent donc souvent au sein des maisons de quartiers ou des centres sociaux, interrogeant la multiplicité de ces lieux.

Ainsi, **le CNV rappelle qu'il est possible de suivre et d'évaluer les maisons de projets à l'échelle nationale**. Aujourd'hui, le développement et l'animation de ces maisons du projet sont sous la seule responsabilité des acteurs locaux, leur permettant de décider du degré de concertation (information, participation, co-construction, co-décision) à mettre en place. Lorsque ces espaces sont véritablement investis par les équipes au local, elles semblent être le gage d'une meilleure conception du projet et favorisent l'appropriation du projet par les habitant.e.s.



figure n° 5, exposition d'information et maquette du projet à La Rochelle ©Lcampan mars 2025.

Pour renforcer l'appropriation des maisons du projet, plusieurs collectivités, comme à Rennes dans le quartier du Blosne, ont proposé une co-construction de la maison de projet. Cela s'est fait avec un atelier citoyen et la composition d'un groupe de suivi composé du conseil de Quartier, du Conseil citoyen, et de l'association Ars Nomadis. Il est tout de même important de noter une faible participation qui s'explique par un projet peu concret pour les habitant.e.s. L'appropriation par les habitants de la maison de projet dépend également **des horaires d'ouverture** : force est de constater que nombreuses sont ouvertes sur les horaires de travail des habitant.e.s, parfois une seule fois par mois.

Par ailleurs, favoriser cette appropriation peut également passer par **l'articulation avec d'autres évènements** et/ou la création de liens avec les structures locales existantes (par exemple les centres sociaux), qui sont elles aussi de possibles ressources sur les projets urbains. Cela peut également s'incarner lorsque les maisons du projet sont intégrées à un équipement déjà structurant du quartier. L'étude de maisons du projet dans le NPNRU de l'USH (2018) montre ainsi que ce type de maison du projet permet de « bénéficier d'un flux de fréquentation déjà existant » et de faciliter « un croisement possible avec d'autres acteurs et d'autres démarches » (USH, 2018, p.15).

Ainsi, cette question du lieu et de la **mutualisation des équipements** déjà interrogée dans la proposition n°3 est également un support de coordination des équipes.

Concernant la neutralité des informations partagées ainsi que la capacité de contre-expertise du lieu, l'exemple de 2010 à 2014 de la mise en place d'un **atelier urbain au quartier du Blosne** à Rennes propose une expérimentation de ce statut. L'atelier urbain, localisé au centre culturel du Triangle, a été géré pendant plus d'un an par la Ville de Rennes. Cependant, « il a été décidé que la gestion de l'atelier urbain devrait revenir à **une structure neutre** » (IAUR-AUDIAR, 2015, p. 29).



figure n° 6, atelier urbain du Blosne et atelier mobile
©Site de l'IAUR

66

« On allait au Triangle, on s'arrêtait à l'atelier urbain, on papotait, on prenait des nouvelles de l'avancée du projet avec les jeunes filles qui étaient là et tout. Ça a été vraiment bien pour faire du lien aussi. C'est important la convivialité. »

- Une habitante du Blosne

Ce lieu d'échanges et d'informations a ainsi été animé par l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Rennes et l'AUDIAR. Il était articulé avec une caravane permettant de le rendre mobile (cf. figure n° 6). A Grande-Synthe et à Montreuil également, la ville met à disposition des « **maisons de projet mobiles** », sous forme de camionnettes transportant des panneaux dépliant et se garant au pied des immeubles pour transmettre des informations aux habitant.e.s. Ce format mobile permet d'atteindre une plus large part de la population. Lors de nos entretiens, même si la variété des formats est appréciée,

ce qui ressort est **l'importance de la convivialité**, qui détermine la fréquentation du lieu et l'attrait des habitants pour se renseigner sur le projet urbain. Les maisons du projet peuvent ainsi également être envisagées comme un moyen de créer du lien social, et non seulement de dispenser des informations comme cela est souvent le cas.

Conclusion

L'idée de « la ressourceurie urbaine et sociale » est ainsi de permettre à tous d'accéder à des informations neutres, une meilleure connaissance de leur droit à participer et à demander une contre-expertise. Cette proposition nécessite des moyens financiers dédiés à la contre-expertise et aux financements d'organisations garantissant une neutralité par rapport aux pouvoirs publics. Elle pourrait se décliner à la fois nationalement et localement. Ainsi, la mise en place de ce tiers pourrait permettre davantage de dialogue entre les acteurs du projet, mais également renforcer le pouvoir d'agir des habitant.e.s.

5 - Exiger 5 outils/modes de participation différents ... utilisés, à différents moments du projet (permanence, enquête, atelier, porte à porte et vote)



Intérêts

Cette proposition vise à **diversifier le profil des habitant.e.s** qui s'impliquent et à en mobiliser davantage. Il apparaît dans la littérature et à travers nos entretiens que les dispositifs participatifs ne mobilisent que peu les habitant.e.s (Petit, 2017) : souvent une minorité de citoyens, rarement au-delà de 1 % dans les villes concernées. Cet échec de la participation tiendrait notamment à **l'invisibilisation de certains publics** dans les dispositifs participatifs : les jeunes, les femmes, les personnes issues de classes populaires ou de l'immigration. Dans *Les Conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien*, Jeanne Demoulin rappelle ainsi que « *le public majoritaire [de ces instances] est composé d'habituels, voire de professionnels de la participation* » (Demoulin, 2019). Les statistiques avancées dans les travaux de recherche démontrent en effet que la participation se caractérise par l'implication d'une majorité d'hommes, de classe moyenne ou supérieure, retraités. Cela s'expliquerait par **le caractère institutionnel de la participation**, qui exclurait de fait les jeunes qui « *n'ont pas le même savoir que les adultes* » (Nez, 2025, p. 115), mais aussi d'autres populations dont les apports sont dévalorisés. Il existe dans la littérature un consensus autour du fait que la participation nécessite par son caractère formel des « aptitudes à prendre la parole en public » (ibid.). Cette analyse pousse ainsi certains chercheurs à affirmer que

« *dans la majorité des cas, les procédures participatives [...] contribuent davantage à reproduire les inégalités politiques existantes qu'à les diminuer, engendrant ainsi une « double marginalisation » des groupes les plus défavorisés* » (Nez, 2015, p. 110). Si les habitant.e.s ne se sentent pas toujours légitimes à participer dans certains dispositifs, l'objectif est donc de diversifier les outils de participation pour toucher un public plus large et croiser une plus grande diversité des points de vue. Croiser les différents outils permettrait de **mobiliser différents savoirs**.

De plus, en évinçant une partie des habitant.e.s, les dispositifs participatifs ne répondraient ni à l'enjeu social ni aux enjeux d'amélioration des politiques publiques, puisque l'invisibilisation de ces groupes au sein des procédures de participation créerait des « *savoirs absents* » (Nez, 2015, p. 113). Le travail d'Héloïse Nez (2015) montre ainsi que la faible participation des femmes ne permet par exemple pas d'améliorer les projets urbains en prenant en compte les différences genrées d'utilisation de l'espace public. Ainsi, plusieurs acteurs soulignent l'intérêt de proposer des alternatives à la réunion publique, souvent perçue comme contraignante en raison des **horaires inadaptés** aux impératifs personnels et professionnels, des difficultés de garde d'enfants ou encore de la barrière linguistique. Les outils devraient **s'adapter aux publics ciblés**, plutôt que de se contenter d'une diversification systématique.

C'est notamment ce qui est défendu par APPUII (cf. figure n° 7) , qui privilégie des approches ciblées comme le porte-à-porte, des restitutions de travaux d'étudiants sur les quartiers ou encore des événements festifs pour ancrer la démarche localement.

De plus, mettre en place au minimum de cinq outils obligatoires permettrait de lutter contre une participation présente uniquement dans les cas de volontarisme politique, conditionnant les financements de l'ANRU à cette preuve quantitative. Cette quantité peut être également perçue comme un moyen de gravir les échelons de l'échelle d'Arnstein. En 1971, la sociologue américaine Sherry R. Arnstein met au point une échelle de la participation à huit niveaux permettant de distinguer les situations de *non-participation*, de celles de la *participation symbolique* puis du *pouvoir citoyen*. Cette échelle a été réinterprétée par APPUII qui intègre des barreaux inférieurs à l'échelle de Sherry Arnstein. Sont ainsi ajoutés (APPUI, 2024, p.23) la « *désinformation* » dans le cas où « *les habitant.e.s n'ont accès qu'à une information tardive, partielle, ou fausse sur le projet urbain* », et le « *passage en force* », où « *les institutions s'affranchissent de leurs obligations légales et mettent les habitant.e.s devant le fait accompli* ». Intégrer une obligation de diversification des moyens pourrait permettre de lutter contre les échelons inférieurs de ces différentes échelles, en obligeant la mise en place d'outils participatifs qui ne soient pas seulement destinés à l'information.



Points d'attention

La **question quantitative** a poussé certains acteurs à émettre des réserves sur cette proposition, et à alerter sur le risque d'une simple multiplication des outils qui pourrait **nuire à la lisibilité** des démarches participatives et décourager les habitant.e.s. Certains acteurs mettent



figure n° 7, un événement d'APPUII à Montreuil (93)
©Mwollkers, avril 2025.

également en garde contre une « **consommation de la participation** », multipliant les initiatives sans réelle écoute et alimentant ainsi la défiance citoyenne. Une professionnelle de la participation évoque ainsi une « *politique du chiffre* » menée par certains élus, où l'accumulation d'outils servirait davantage à afficher un engagement démocratique qu'à produire une concertation efficace. Ce même constat est posé par Manon Loisel et Nicolas Rio, qui dénoncent une tendance générale à se focaliser sur les outils et non leurs effets, avec une mesure du volontarisme politique par le nombre d'outils mis en place et non par une mesure de l'écoute. La quantité apparaîtrait en effet comme le critère principal d'évaluation de la participation (Rio, Loisel, 2024).

Or, bien que la multiplication des outils puisse témoigner souvent d'un certain volontarisme, cela ne garantit pas forcément l'écoute pour autant. Dans le cadre d'une obligation de cinq outils pour obtenir les financements de l'ANRU, cela pourrait aboutir à **une multiplication sans effet**. De plus, la mise en place de nouveaux outils ne peut se faire sans l'amélioration des modalités de ceux actuellement en place. Nos entretiens avec des associations habitantes ont souvent fait ressortir l'importance de la question de la transparence et de l'information par les pouvoirs publics. Des membres d'un collectif habitant interrogé ont ainsi témoigné du fait que la métropole et la municipalité annonçaient les réunions publiques la veille pour le lendemain, empêchant donc la présence d'habitant.e.s. D'autres modalités, comme la nécessité de disposer d'un lieu pour les habitant.e.s pour se réunir et organiser des interventions collectives lors des dispositifs participatifs, sont aussi ressorties dans plusieurs entretiens. Il s'agit donc d'opérer **un double mouvement d'amélioration de la participation** et de proposition d'outils plus adaptés à la mobilisation de personnes non-participantes. Ce n'est donc pas l'outil en lui-même qui est important mais bien sa mise en œuvre.



« "On se demande : "Alors t'as eu combien de personnes à ton atelier?" Plutôt que de se poser la question, est-ce que j'ai fait mon atelier au bon moment, sur la bonne thématique, avec les bonnes personnes?" »

- Une professionnelle de la participation



« Plutôt que de dire je vais faire cinq ateliers, je vais choisir d'en faire un avec les parents qui fréquentent le CSC, un avec les élèves du collège, un avec les jeunes qui vont au CityStade. Des fois on utilise des outils qui sont extrêmement classiques, mais qui permettent de varier les publics. »

- Une professionnelle de la participation

De plus, une chargée de PRU rappelle que, même avec une diversification des outils, certaines personnes resteront exclues de la démarche. Il faut donc un effort constant pour s'assurer que tous les publics soient touchés et aller chercher ceux qui ne viennent pas spontanément, notamment en pied d'immeuble. Selon elle, la participation ne doit pas être passive mais doit s'accompagner d'une véritable mobilisation proactive. Dans le même esprit, une professionnelle de la participation insiste sur le fait que l'enjeu principal **n'est pas tant la variété des outils que la diversité du public** impliqué. Une présence continue sur le terrain serait essentielle pour établir un lien de confiance avec les habitant.e.s et garantir une participation effective.

Un autre enjeu apparaît : celui de **l'acteur mettant en place** ces cinq outils. En effet, l'institutionnalisation de la participation est devenu un moyen de délégitimer toute autre forme d'organisation participative ascendante existant hors de ce cadre (Gourgues, 2013 ; Blondiaux, 2022). On assiste dès lors à un renforcement de l'opposition proposée par ce que L. Mermet appelle une « démocratie d'élevage » - celle qui met en ordre pour intervenir de manière optimale dans l'ordre établi- et une « démocratie sauvage » - celle qui amène du désordre pour pousser l'ordre à se redéfinir. Or, la « démocratie d'élevage » excluerait de fait une partie de la population. Pour certains chercheurs, comme Julien Talpin, dans

l'objectif **d'éviter la défiance des habitant.e.s envers les institutions**, ces outils de participation ne devraient pas être mis en place uniquement par l'ANRU ou les porteurs de projet, mais devraient être auto-organisés, en s'appuyant sur des structures locales. Cet ancrage local renforcerait la légitimité de la démarche et encouragerait une participation plus authentique. Ce point est également souligné par Myriam Bachir qui montre que la défiance envers les élu.es conditionne la non-participation d'une partie de la population (Bachir, 2018). Le problème serait celui de **la posture** des pouvoirs publics, d'où la nécessité de **mettre un terme au rejet des collectifs locaux et des contre-pouvoirs**.



Mise en oeuvre locale

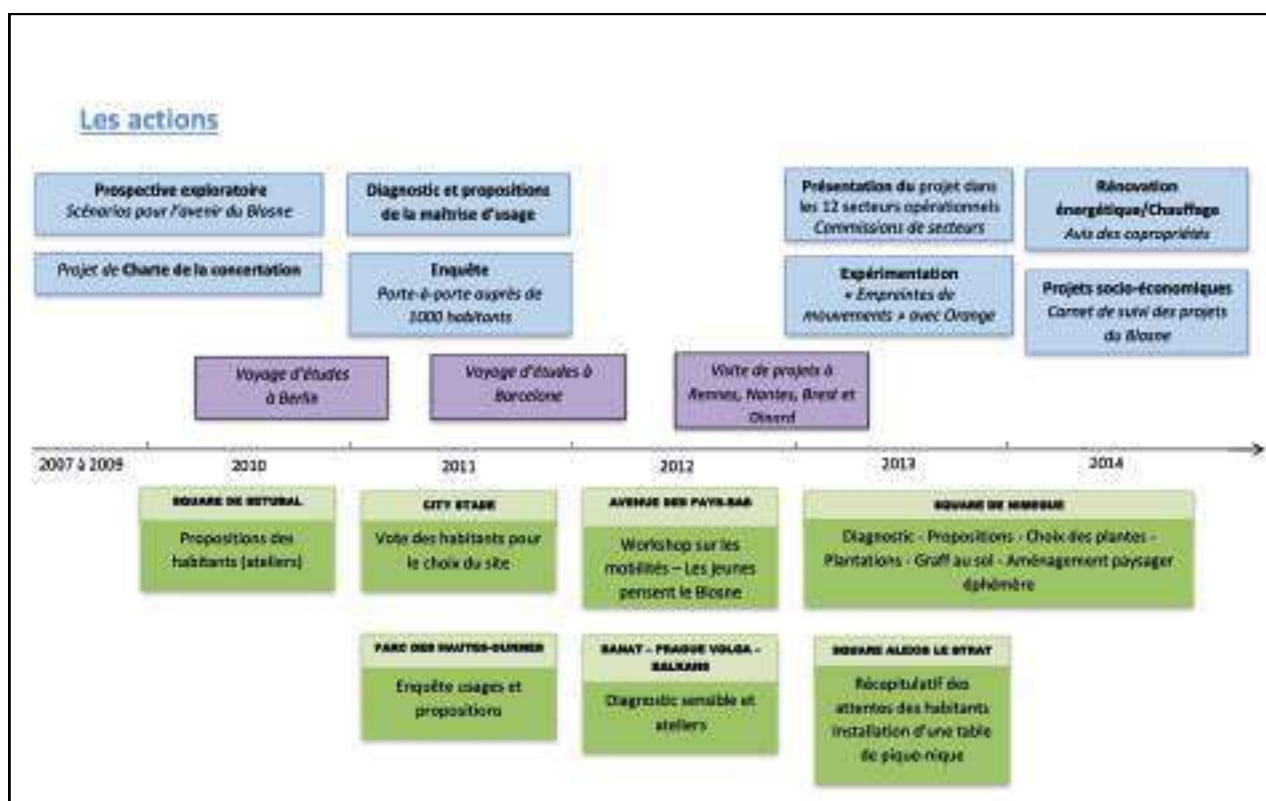
- **Comparaison entre les terrains : multiplier les outils, quels effets ?**

La comparaison entre nos terrains permet de souligner une relation entre la présence de nombreux outils et la volonté de co-construire les projets. Les terrains où nous avons compté le moins d'outils mis en place sont ainsi ceux où les projets urbains sont les plus contestés. Au contraire, à Rennes, sur les deux phases de concertation (celle pilotée par l'IAUR et celle pilotée en régie), de nombreux outils ont été mobilisés (cf. figure n° 8)

Sur la première période de 2007 à 2015, la mise en place de plus de cinq outils a permis d'aboutir à un plan guide approuvé à 80 % par les habitant.e.s et discuté à 100 %. Cependant, cela ne peut être réduit à l'utilisation d'instruments. Il s'agit également d'une expérimentation menée avec des volontés politiques d'implication des habitant.e.s dans le

projet de co-construction. Concernant la concertation à partir de 2015 menée en régie, on assiste à la mise en place de cinq outils par type d'objets étudiés au sein même du projet urbain, et non pas sur l'ensemble du projet ! Les acteurs locaux mettent ainsi en avant une recherche de représentativité et affirment avoir touché autour de 400 ou 500 personnes sur certains objets concertés, en combinant micro-trottoirs, porte-à-porte, rencontres dans les écoles, ateliers, etc. Si ces chiffres sont conséquents, Christophe Béchet, le directeur de la direction de quartier du Blosne, témoigne d'une difficulté. En multipliant les outils, il devient plus difficile d'évaluer les résultats des concertations après réalisation des équipements urbains : *« Mais après, les gens, on les a perdus. On n'est pas capable d'aller leur demander, finalement, est-ce que ce qu'on a produit, ça correspond à ce que vous vouliez ? »*.

Au Blosne, la mise en place de ces outils a pu être possible en raison de moyens humains et financiers importants. L'IAUR disposait d'un budget plus de 200 000 euros par an pour mener à bien ses dispositifs participatifs, tandis qu'en régie, certains postes prennent réellement en compte les questions de participation au sein du projet urbain. Le service y est également appuyé par la direction de quartier et possède des liens très forts avec les bailleurs sociaux, permettant de réaliser des actions conjointes. Au-delà du frein politique, les moyens entre les collectivités ne sont pas les mêmes, comme en témoigne la directrice du PRU de Villeneuve-les-Salines à la Rochelle qui compose à elle seule l'équipe du projet de renouvellement urbain. Si l'élue de quartier se mobilise avec elle pour des permanences une fois par mois sur les marchés, les outils mis en place dans ce contexte sont directement limités par de plus faibles moyens humains.



• Comment les outils interpellent différemment selon qui les utilise ?

Les outils n'ont pas la même portée, ne mobilisent pas les mêmes habitant.e.s, selon les personnes, les collectifs ou les institutions qui les utilisent. Dans le cadre des projets pilotés par l'ANRU, certains ont rencontré une vive opposition comme dans le cadre de la Noue-Le Clos-Français où la non-démolition de la tour E est un sujet clivant entre habitant.e.s et chargé du NPNRU. La constitution des habitant.e.s de la tour E en collectif pour contester ce choix urbain (nommé *le collectif des Forces du Clos*) a engendré la mobilisation de nombreux outils : porte-à-porte, stands d'information (cf. figure n° 9), ateliers participatifs avec le collectif APPUII, etc. La création de modalités de participation par et pour les habitant.e.s a ainsi entraîné une mobilisation plus forte et plus représentative des habitant.e.s du quartier. S'appuyant sur les liens de

sociabilité et de voisinage, les habitant.e.s sont ainsi plus enclins à se sentir concernés et impliqués dans le projet urbain. L'association VoisinMalin, bien qu'elle n'agisse pas que pour des actions participatives, a fait le même constat en proposant de salarier des habitant.e.s de quartier afin qu'ils « écoutent, informent et mobilisent les habitant.e.s » sur certains sujets. Ainsi, faire appel à des habitant.e.s répond au fait qu'ils « *connaissent les réalités de vie de leurs voisins. Ils connaissent les freins qui peuvent faire qu'ils ne se tournent pas vers tel ou tel service. Et puis ils ont une capacité de mobilisation de leur pairs qui est assez importante.* »

Ces différentes actions répondant à des logiques de *bottom-up* méritent donc d'être encouragées, et soutenues par les pouvoirs publics. Dans de nombreux cas, les initiatives viennent seulement des habitant.e.s qui mettent les chargés de projets face au fait accompli.

Au-delà de ces exemples, d'autres acteurs comme les centres sociaux ont davantage de capacité mobilisatrice car ils sont au contact permanent des habitant.e.s. Ainsi, une animatrice de centre social sur un de nos terrains met en place des initiatives d'activités fréquentées par les familles, sans demande des chargés du projet urbain. Différentes personnes peuvent donc utiliser des outils similaires mais sans obtenir les mêmes résultats. Ce constat renforce la nécessité de mettre en place une équipe participation afin de systématiser les actions participatives portées par des acteurs du développement social. Aujourd'hui, ces initiatives participatives dépendent de la motivation de la personne qui les met en place et de leur réelle prise en compte de leurs résultats par les chargés ou directeurs des projets.

Enfin, si la mobilisation apparaît plus forte, lorsque les habitants participent à définir les outils utilisés, il est possible de réfléchir à la question de l'implication des habitants dans la création des outils avec des acteurs institutionnels. Cela peut également favoriser la mise en place d'outils plus créatifs et plus adaptés aux contextes locaux.

- **Dépasser la simple utilisation d'outils variés**

Si la diversification des outils a pour objectif de mobiliser des personnes aux profils sociologiques variés, lutter contre le phénomène des « *toujours les mêmes* » ne suffit pas. En effet, à Rennes, un bailleur social a montré que malgré la diversification des outils, en proposant par exemple des porte-à-porte (à la place d'atelier ou de réunions), les équipes le réalisant avaient l'impression de déranger. Leurs interventions fonctionnaient donc essentiellement auprès des personnes âgées (qui ont le temps et l'envie de discuter), ne permettant donc pas forcément de varier les profils. Cela permet de souligner le fait que même s'il est souhaitable de faire participer le plus de personnes possibles



Figure n° 9, stand tenu par un le collectif des forces du Clos à Montreuil (93) lors de la fête du quartier pour mobiliser les habitants sur le projet urbain.
©Mwollkers, mai 2025.

avec des profils sociologiques variés, il est nécessaire de s'appuyer également sur la population participant volontairement, et qui peuvent être une ressource pour les autres habitants (cf. proposition n°7).

Cependant, dans l'objectif de favoriser la participation de tous, différentes expériences montrent que multiplier les outils nécessite la mise en place d'accompagnement. À Miramas, la volonté de faire participer des parents a entraîné la mobilisation d'un animateur jeunesse qui s'occupe des enfants pendant les discussions.

Conclusion

Malgré de nombreuses mises en garde concernant la mise en place d'outils aboutissant à une consommation de la participation sans effet réel, il est pour nous nécessaire de pousser la mise en place d'outils variés. Le chiffre de cinq outils différents sur des projets d'ampleur aussi grande que ceux de la rénovation urbaine nous semble un strict minimum nécessaire. Si cela ne résoudra pas la crise de l'écoute, dans de trop nombreux cas, les habitant.e.s ont un accès difficile à l'information et la réclament. Cette proposition permettrait au moins une avancée sur ce point. Dans l'hypothèse d'un critère pour les financements de l'ANRU aux projets sur le fondement du respect de l'utilisation de cinq outils, cela ne suffirait pourtant pas à qualifier un projet de co-construit. De plus, la mise en place de ces outils doit s'articuler d'un travail avec les habitant.e.s en s'appuyant sur le tissu local associatif et la mise à disposition de moyens humains et financiers.

6 - Intégrer la participation d'habitant.e.s au comité d'engagement comme un attendu de l'ANRU



Intérêts

Les habitant.e.s membres du CNV ont souligné que cette proposition était la plus centrale à leurs yeux car elle offre une **valorisation symbolique** extrêmement forte. En effet, de nombreux acteurs ont montré qu'elle amenait à considérer les habitant.e.s comme **des acteurs à part entière**. De plus, comme le souligne le CNV, cette proposition est applicable. Elle se réalise déjà mais reste à être systématisée en accord avec les élus, car elle ne repose aujourd'hui que sur leur volonté.

De plus, conformément à l'article 7 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le dossier des projets pilotés par l'ANRU comporte une présentation détaillée des modalités de co-construction et de suivi du projet de renouvellement urbain avec les habitant.e.s et usagers (charte de la participation le cas échéant) et plus particulièrement les modalités de mise en place de la maison du projet (localisation, fonctionnement, moyens dédiés etc.). Il précise le bilan de la co-construction menée pendant la phase de protocole.

Intégrer la participation des habitant.e.s comme un attendu de l'ANRU irait donc dans le sens de cet article car cela permettrait un réel suivi du projet avec les habitant.e.s, au sein même des instances. L'inscrire comme un attendu participerait

donc à affirmer le rôle plus prescriptif que l'ANRU doit adopter en termes de participation, afin de faire respecter l'article 1.3 de son règlement concernant la co-construction des projets.

Lors de notre entretien avec l'ANRU, il a été souligné que l'orientation des projets urbain et des opérations était souvent décidée en amont du comité d'engagement dans le cadre des instances d'élaboration et de pilotage locales du projet et qu'ainsi la présence des citoyens à cette instance nationale ne pouvait se suffire à elle-même comme garantie de la prise en compte de leur point de vue. En effet, le Comité d'Engagement a pour objectif de valider les orientations des projets et la nature des opérations présentées par la municipalité ou l'intercommunalité, ainsi que le montant des financements alloués. Toutefois, la dimension symbolique de la présence des habitant.e.s, à cette instance ainsi que le fait de rendre les démarches **plus transparentes** pour elles et eux sont un véritable apport pour les habitant.e.s. L'ANRU perçoit ainsi un intérêt dans le fait qu'un membre de conseil citoyen y assiste pour retranscrire le déroulé aux habitant.e.s, partager les informations et les éléments de débat entre acteurs locaux et nationaux.

En raison de cette portée plus symbolique, **certains pré-requis doivent être nécessairement pris en compte** afin que sa mise en œuvre soit pertinente et ne participe pas à renforcer un climat de déception et de défiance.



Points d'attention

La **temporalité** du comité d'engagement pose ainsi des questions. Il s'agit d'une étape critique du projet, qui nécessite que les équipes du renouvellement urbain et les citoyens présents soient en accord sur les grandes orientations du projet pour collaborer harmonieusement. Une relation de confiance entre élu.es et citoyen.ne.s est centrale pour qu'ils ne se perçoivent pas mutuellement comme une menace, ou pire, comme des adversaires. Cette proposition sous-tend de ce fait une réelle volonté de co-construction de la part des institutions publiques, sans laquelle la présence des citoyens représenterait effectivement un réel risque politique pour les élus. En cas d'opposition citoyenne forte, les citoyens présents risqueraient ainsi de remettre en cause le projet dans sa forme existante plutôt que de négocier un budget pour le réaliser. **Cette proposition doit donc s'inscrire dans un processus bien plus large.** Or, la co-construction dans les comités de pilotage (où les habitant.e.s sont souvent présents par le biais des conseils citoyens ou conseils de quartier) ne fonctionne déjà que rarement.

Les habitant.e.s, lorsqu'ils y sont invités, n'ont que peu de capacité d'influence et de temps de parole, comme en témoigne par exemple une chargée de projet de rénovation urbaine sur l'un de nos terrains : « *Le comité de pilotage. Les décisions sont faites en amont, c'est plutôt de l'information pour les participants. Moi j'appelle ça un peu la grande messe.* ». Ainsi, selon les projets, les acteurs qualifient des instances différentes de « grandes messes » témoignant des volontés locales de co-construction à différentes étapes du projet. Se pose donc la question de la pertinence pour les habitant.es, pour les territoires où le projet est déjà peu co-construit, d'assister à une « grande messe » supplémentaire.



« Bon, est-ce que ça a influencé vraiment le comité d'engagement ? Ils étaient contents. Enfin, le comité d'engagement, c'est un truc très technique sur lequel on s'accorde en dernier. Intégrer, donc, c'est bien, mais c'est surtout une des exigences qu'on avait, c'est qu'il participe au comité technique, quand les choses se passent. Moi, je préfère largement qu'il participe à tout ce qui est technique aux réunions locales, etc. Plutôt qu'aux grandes messes où finalement, on raconte la même histoire à chaque fois. »

– Frédéric Vigouroux, Maire de Miramas

Cependant, pour certains acteurs, et notamment une directrice de PRU, cette proposition encouragerait et obligerait à prendre en compte les avis des habitant.e.s en amont de ce comité de pilotage : « *Si les habitant.e.s ne sont pas convaincus, on ne peut pas y aller. Ça veut dire qu'avant, on est obligé de désamorcer. Ça, c'est une proposition extrêmement intéressante.* ».

Pour participer au comité d'engagement, il est également nécessaire d'aborder la question de **la formation**. Sans une formation préalable, le CNV met ainsi en garde contre une action seulement cosmétique et un risque d'intimidation et d'auto-censure ; ou au contraire de trop grande critique qui peut s'avérer contre-productive.

Certains chercheurs ont soulevé la question de la ou les personnes représentant les habitant.e.s d'un quartier à cette réunion. Cette question de la **représentativité**, qui se pose fréquemment, pourrait ainsi concerner certains de nos terrains, comme à Montreuil, où certains éléments du projet urbain sont sujets de tensions parmi les habitant.e.s. La présence de différents

collectifs, en plus du conseil citoyen, pose ainsi la question du portage d'une parole collective dans les cas où n'est pas identifié un représentant unique par tous les acteurs. Cela introduit également la problématique du « mandat » interrogeant la notion de « représentativité » (cf. Pour ne pas conclure).



« L'éducation des habitant.e.s passe par le fait de les impliquer dès le départ, quand ils comprennent tous les mécanismes. Et ça passe par là, parce que si moi, demain, 90% des habitant.e.s de la rue, je peux vous dire, vous les ramenez dans un comité d'engagement, mais ils vont dire mais qu'est-ce que j'y connais ? A part que mon chauffage ne fonctionne pas et que mes toilettes sont bouchées, qu'est-ce que je te dis ? »

- Florian Vertriest, président du collectif de l'Alma-Gare



Mise en oeuvre locale

La ville de Miramas a emmené une représentante des habitant.e.s au comité national d'engagement de l'ANRU. Cette dernière était membre du groupe d'habitant.e.s-référents nommés « les parrains-marraines » (cf. proposition n°6) et présidente du conseil citoyen. Cette expérience a été décrite positivement par certains interrogés. Elle s'inscrit dans une démarche participative plus large dans laquelle le groupe d'habitant.e.s nommés « Parrains-Marraines » participait à des réunions de travail, à certains comités techniques et notamment « à des instances habituellement fermées aux habitant.e.s-participant.e.s » (Morland, 2023, p. 221).

A Miramas, la présence des citoyens au Comité d'engagement fut non seulement un vecteur de reconnaissance de leur implication mais également de ressources politiques pour la commune. En effet, dans le cadre de la mise en réseau de l'action publique, la municipalité utilise le caractère « collectif et itératif » du processus décisionnel pour ancrer localement le projet et le légitimer auprès des partenaires les décisions prises (Morland, 2023). La mise en avant du caractère co-construit de la démarche, incarnée physiquement par la présence des citoyens, a ainsi permis à la ville d'obtenir des financements supplémentaires de la part de l'ANRU. Cet enjeu est d'autant plus saillant pour les villes moyennes, telles que Miramas, puisqu'elles sont particulièrement dépendantes des financements extérieurs.

Conclusion

Cette proposition symbolique demande l'application de nombreux préalables (réelle co-construction du projet en amont, formation, choix des habitant.e.s participant au CNE). Elle est, toutefois, vectrice de reconnaissance du rôle des habitant.e.s et de transparence sur les étapes de pilotage des NPNRU.

7 - Contractualiser et financer les rôles et fonctions attendus des habitant.e.s ... l'ANRU dédie une part de son financement d'ingénierie à une rétribution habitante, à décliner dans un contrat local.



Intérêts

Cette proposition est une réponse au constat que « **le coût personnel et logistique attaché à l'engagement des habitant.e.s des QPV n'est pas neutre.** » (ANCT, 2023, p. 27). En effet, participer est une source de dépenses pour de nombreux citoyens engagés, puisque cela représente un coût en terme de temps, mais aussi en terme d'argent (déplacement etc.), un fait d'autant plus pesant pour des habitant.e.s aux revenus modestes. Une directrice de PRU témoigne ainsi des difficultés rencontrées par une citoyenne (dont le rôle est reconnu par la ville) qui a pris une demi-journée de congé pour assister à la restitution de la revue de projet. La participation des habitant.e.s peut être valorisée légalement, par exemple à travers le congé d'engagement reconnu pour les conseillers citoyens (article L3142-54-1 du Code du travail). Mais celui-ci semble peu connu et utilisé par les conseillers citoyens (ANCT, 2023, p. 28). De plus, il ne reconnaît que les conseillers citoyens et au membres des gouvernances d'association et ne s'applique donc pas à tout habitant souhaitant participer.

À ces frais de la participation, s'ajoutent le **manque global de reconnaissance** du travail des citoyens et habitant.e.s engagés bénévolement.

Cela se traduit par « *les horaires des réunions auxquelles les membres des conseils sont invités, la place des chaises destinées aux conseillers aux réunions, la communication des documents en amont ou sur place, le temps de parole prévu ou non, une réponse à un courrier* » (ANCT, 2023, p. 26). En interrogeant des membres du collège habitant du CNV, qui sont pourtant reconnus dans une instance nationale de la politique de la ville, ce manque de gratification est également perçu par certains membres à l'échelle locale. La contractualisation et le financement des rôles et fonctions des habitant.e.s seraient ainsi **une mesure à la fois symbolique et matérielle** pour valoriser le rôle des habitant.e.s et éviter que l'engagement ne leur coûte.

66

« La participation ne doit pas coûter. Sinon, vous dégoutez de la participation »

- Un membre de la coordination Pas sans nous

Un autre intérêt est celui de **contourner le phénomène de sélection sociale** qui entraîne la participation d'une catégorie restreinte d'habitants au profil similaire, désignés par les acteurs de la participation comme TLM (« toujours les mêmes »). Pour contrer ce phénomène et mobiliser un panel représentatif de citoyen, certains acteurs se positionnent en faveur de cette proposition qu'ils jugent nécessaire. Il est, tout de même nécessaire de rappeler, que si les TLM peuvent être vus comme un phénomène « à contrer », les personnes appartenant à ce profil sociologique et participant **doivent évidemment être incluses et encouragées à participer**. Les personnes participant le plus ne représentent certes pas l'ensemble des habitants du quartier mais sont **un socle de mobilisation essentiel** à la vie citoyenne et associative des quartiers. Elles sont **des ressources et des relais d'informations** pour les autres habitants. Il est donc nécessaire de penser la participation, comme construite avec **complémentarité entre les citoyens engagés et ceux plus éloignés** des dispositifs participatifs et que l'on souhaite inclure également. Marion Carrel démontre que pour les défenseurs de l'aspect financier, ce dernier permet « *d'éviter que les habitant.e.s quittent le dispositif dans les moments difficiles, tout en insufflant une dynamique d'égalité entre des habitant.e.s aux faibles ressources et des professionnels qui viennent sur leur temps de travail.* » D'un point de vue éthique, cela permettrait de considérer la participation comme « *une contribution à l'intérêt général, à l'instar de l'indemnisation, des représentants syndicaux ou des jurés, d'assises* » (Carrel, 2013, p. 211).



Points d'attention

Si la nécessité de valorisation et de défraiement des activités des habitant.e.s engagés fait l'unanimité,

la question de la rétribution est l'objet d'un fort clivage qui permet de souligner plusieurs points d'attention.

Certains se positionnent contre cette proposition en partant du principe que « *la citoyenneté ne se rémunère pas* ». Il apparaît donc un **conflit idéologique** en raison du mélange entre « *un intérêt (la rémunération) [qui] vient se mêler à une activité civique* » (Carrel, 2013, p. 211). Certaines associations mettent également en avant le fait que l'enjeu financier puisse être la **source de conflits d'intérêt et de clientélisme**. Au contraire, d'autres acteurs interrogent le fait que « *si tous les professionnel.les sont rémunérés, pourquoi ce ne serait pas le cas des habitant.es ?* ».

Il existe également une crainte sur le fait que les citoyens **brident leur prise de parole** de peur de perdre cette source de revenu supplémentaire, posant ainsi la question de l'indépendance et de la liberté d'expression. D'autant plus que dans le cas des projets ANRU, certains interrogés mettent en avant que « *ce sont ceux qui payent qui, in fine, décident au comité d'engagement* ». Notre étude nous a permis de recueillir le point de vue de certains habitant.e.s engagés et de constater que la rémunération est perçue pour beaucoup comme **une perte d'indépendance**. Un habitant à Lyon témoigne ainsi du fait que « *rester financièrement indépendant m'a toujours permis de ne devoir de comptes à personne* ». Au-delà de cette vision critique, une animatrice d'un conseil citoyen sur un de nos terrains a également affirmé que cette rémunération n'était pas demandée par les habitant.es et qu'« *ils veulent être valorisés dans le sens où que leurs commentaires, leurs remarques soient présents quand ils prennent du temps sur leur temps personnel.* ». La question se pose tout de même de savoir si l'ambition des acteurs est réfrénée par une croyance en l'impossibilité d'application de la proposition, ou s'il s'agit du refus véritable

d'un financement trop lié aux décideurs, et qui empêcherait de se positionner comme force d'opposition.

Un autre point négatif serait que rétribution opérerait **une distinction claire entre les citoyens** qui participent et les autres. Certains chercheurs, comme Julien Talpin, soulignent un risque concernant l'individualisation et la professionnalisation d'un petit nombre de citoyens qui aboutirait à **la création de super-citoyens et non de contre-pouvoirs**. Cette question semble ainsi animer certains représentants de collectifs habitants qui s'interrogent : « *tu ne peux pas financer tout le monde. Tu ne vas pas financer 1 000 habitant.e.s. Et pourquoi lui est financé et lui non ?* », mais témoignent aussi de l'importance des représentants et donc de leur financement : « *Je pense qu'il faut 2-3 personnes sur le quartier, qui sont les représentants, les habitant.e.s, et qui en font leur quotidien.* ». En effet, si un engagement citoyen demande une grande disponibilité, cela explique la part prépondérante de retraités dans les activités associatives et participatives. Transformer ce profil ne pourrait donc être fait sans ce financement. Cependant, la création de « super citoyens » rémunérés pourrait être évitée par l'élaboration d'un système de rémunération à la journée. La somme qui s'impose aujourd'hui dans le milieu de la participation serait de 80 euros par jour pour chaque participant, selon Loïc Blondiaux. Bien évidemment, celle-ci doit être adaptée selon les spécificités de chaque dispositif, notamment en fonction du temps d'implication qu'ils nécessitent. Cependant cette question divise également puisque certains mettent en avant que la contractualisation et la rétribution ne sont souhaitables que dans le cadre de jury citoyens ou de groupes de production d'expertise (Carrel, 2013).



Mise en oeuvre locale

Au regard des initiatives locales rencontrées sur le terrain, la contractualisation a été envisagée de manière formelle ou informelle, et parfois isolée de la rétribution. Nous avons souhaité les inclure quand même afin de souligner les enseignements tirés de la mise en place d'initiatives de contractualisation ou de rétribution d'initiatives participatives

- **La convention citoyenne pour le climat : un exemple marquant de déception pour les citoyens**

Au cours de notre travail, lorsque la question de la rémunération/rétribution était abordée, l'exemple de la convention citoyenne pour le climat (CCC) a été de nombreuses fois abordé par des collectifs ou des habitant.e.s. En octobre 2019, dans le cadre de la CCC, 150 citoyens et citoyennes ont été rétribués sur la base du dédommagement des jurys d'assises (86,04 € par jour) et ont pu bénéficier d'une indemnité de perte de revenu professionnel pour les personnes participant sur leur temps de travail, soit 10,03 € par heure.

Le défraiement de la prise en charge des enfants a également été pris en compte sur la base de 18 €/heure (cotisations patronales incluses). Le défraiement a aussi concerné les repas organisés pendant les week-ends de réunions de la Convention, les hôtels, ainsi que les transports. La rétribution des jurys citoyens se retrouve aussi à l'échelle locale avec, par exemple à Rennes, une indemnisation des jurys tirés au sort sur la même base que celle de la CCC.

27,8% du budget total

de la CCC concerne la prise en charge des 150 membres (défraiement, indemnités et garde d'enfants)

Source Site de CCC

A Rennes, l'argument mis en avant pour ces jurys citoyens est le fait qu'ils se distinguent des « *autres instances de participation, comme des conseils de quartiers ou les comités consultatifs, par exemple, par un investissement horaire important par journée ou demi-journée sur une période définie par avance.* » (Site élu.rennes.écologie). Malgré la mise en œuvre de ce système de financement, les propositions émises lors de la CCC n'ont pas été appliquées, **accentuant la défiance envers la participation** ; ce que nos interrogés rappellent pour insister sur le fait que la rétribution doit s'accompagner d'une écoute. De nombreux auteurs abordent cette question de la défiance et montrent ainsi que si la non-participation des citoyens est souvent expliquée par « l'inégale distribution de la compétence politique » et « les carences de l'offre de participation ». Elle résulterait aussi souvent d'une mauvaise prise en compte de la « demande de participation » (Mazeaud et Talpin, 2010) qui entraînerait une déception et retiendrait les citoyens de réitérer l'expérience. Dès lors, même si une concertation est mise en place, elle peut générer un sentiment d'impuissance chez les habitant.e.s ayant participé si elle ne produit pas d'effets, et diminue ainsi la motivation pour participer aux prochaines démarches participatives. La mise en place d'une rétribution doit donc se faire au regard de ce contexte spécifique.

- **L'exemple de l'association VoisinMalin et de la cité éducative de Grigny : un cadre particulier où la contractualisation a permis la mobilisation.**

L'association VoisinMalin est une association créée en 2010 qui agit dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pour renforcer le pouvoir d'agir des habitant.e.s, recréer du lien entre eux et avec les institutions et services locaux, et ainsi leur permettre d'améliorer leur quotidien. L'association salarie à temps partiel (12 à 19h/mois) des habitant.e.s de QPV, les Voisins Malins, et leur confie, en partenariat avec des acteurs locaux, des missions d'information et de mobilisation de leurs voisins ainsi que, sur certains territoires, des missions de coopération renforcée avec des collectivités ou acteurs de l'intérêt général pour améliorer des actions ou dispositifs locaux ou en créer de nouveaux.

A Grigny (91), en 2020, la Ville fait le constat de la difficulté à faire participer les parents d'élèves aux travaux de la commission « parentalité » de la Cité éducative (incompréhension du fonctionnement, autocensure, manque de formation). Il est apparu que le cadre de travail et le statut d'« d'habitant-salarié » proposé par VoisinMalin,, pouvait s'appliquer à des parents qui, accompagnés selon les méthodologies de l'association, parviendraient à trouver leur place et à contribuer aux travaux de la commission. Soutenu par la Caf et la Cité éducative, et en coopération étroite avec la Ville de Grigny, VoisinMalin a depuis 2020 salarié une petite dizaine de parents malins, dont la majorité étaient déjà Voisins Malins avant le lancement de ce projet. L'association accompagne leur participation à la commission parentalité de la Cité éducative. Les parents-malins participent à des temps de réflexion avec les professionnels, mais construisent également des actions d'enquête et d'information des parents (campagnes de porte-à-porte, ateliers, outils pédagogique sur l'école).



« Une rémunération ne suffira pas à mobiliser et à faire participer réellement les personnes. Elle est très importante, elle crée un cadre de travail, met formellement les habitant.e.s autour de la table au même titre que les professionnels présents, mais elle ne fera pas tout. Il est nécessaire de travailler à créer un cadre où les habitant.e.s participant.e.s se sentent à l'aise et légitimes, écoutés, peuvent réellement participer, dire ce qu'ils pensent, peuvent librement contribuer aux réflexions. La rémunération est importante mais la participation réelle nécessite aussi d'autres éléments »

- Camille Bergeret, Responsable Impact et Valorisation de l'association VoisinMalin

La salarisation de ces parents-malins contribue à leur mobilisation, notamment dans des contextes de vie parfois difficiles, et les place dans un rapport plus égal avec les professionnels autour de la table. Elle permet également d'instaurer un cadre de travail (formations, temps de préparation, debriefing) bénéfique pour favoriser une participation réelle. La mobilisation et la création d'un cadre propice à une participation réelle des parents ne peut néanmoins pas uniquement reposer sur le salariat. La mise en place d'un cadre de confiance où les parents sont écoutés, comprennent qui sont leurs interlocuteurs, sont accompagnés pour se sentir légitimes, sont dans ce projet des éléments essentiels et indispensables, en parallèle de la salarisation. « *Les parents malins ont été coachés par leur responsable d'équipe pour insister sur le fait qu'ils étaient légitimes à donner leur avis. Ils ont été formés sur les acteurs présents dans la commission. Des sessions de croisements des savoirs entre habitant.e.s et professionnels ont été mises en place.*

Les cadres dans lesquels ils ont été invités à prendre la parole ont été travaillés. Le cadre salarié a contribué à donner de la légitimité et un cadre de travail, mais il est essentiel de le compléter par la création d'un cadre propice à une participation réelle . »

- **La contractualisation comme moyen de transmettre et de valoriser le rôle des habitant.e.s**

Il est possible d'envisager certaines initiatives plus informelles, comme une forme de contractualisation. S'il n'existe pas toujours de contrats en tant que tel, certains proposent de reconnaître le rôle de certain.e.s habitant.e.s par le biais d'une charte ou d'une forme de règlement.



« Les gens ne souhaitent pas tous participer de la même manière. On a demandé aux habitants : Quelles sont vos attentes en termes d'implication des habitant.e.s ? Il y a des gens qui veulent participer à des réunions publiques ou ponctuelles, il y a des gens qui ne veulent pas participer mais qui veulent être informés, il y a des gens qui veulent être impliqués plus, comme les parrains-marraines. En fait, les niveaux d'exigence des habitant.e.s ne sont pas les mêmes. Donc il faut pouvoir aussi répondre aux différentes attentes des habitant.e.s. Il y a des habitant.e.s qui souhaitent juste être informés. Et pour ça, c'est déjà une démarche extrêmement importante que l'information puisse arriver à eux. »

- Valérie Barbas, chargée de mission rénovation urbaine NPNRU Miramas

A Miramas, la municipalité a créé le statut de Parrains/Marraines du projet qui permet de compléter le conseil citoyen (tiré au sort) et le conseil de quartier (composé de volontaires) en proposant un troisième niveau d'information. Ce statut a été initié suite aux constats d'une présence d'habitant.e.s qui venaient de manière récurrente et qui s'impliquaient particulièrement dans le projet de renouvellement urbain. Il leur a donc été proposé de former un groupe, de se définir et de définir leurs attentes.

Définition du rôle des parrains/marraines, affichée à la Maison du projet :

« Pourquoi avons-nous accepté d'être [habitants-référents] du projet ?
 > Pour être un relais de la parole des habitants
 > Pour être informés
 > Par crainte de ne pas être entendus
 > Pour être écoutés
 > Pour comprendre et suivre le déroulement du projet
 > Pour dire où trouver l'information
 > Pour être une actrice et un acteur impliqué(e) car longtemps nous n'avons pas été interrogés et délaissés
 > Être [habitants-référents], ce n'est pas pour autant être responsables de la décision finale »

Enfin, le rôle des Parrains/Marraines est aussi d'informer les autres habitant.e.s, en permettant de « créer de l'information plus informelle » qui se diffuse plus facilement auprès des autres habitant.e.s . »

• Apports et limites de la reconnaissance de rôles

Différents exemples de contractualisation informelle ont permis de soulever des points d'attention au sujet de ces dispositifs.

Les "locataires-relais"

Le bailleur Espacil Habitat à Rennes avait mis en place durant une période des « locataires-relais ». Le rôle de ces derniers était formalisé par une charte des locataires relais à la suite d'un appel à candidature. Du côté du bailleur, l'intérêt était d'avoir à disposition des locataires de confiance **faisant remonter des besoins**. Ces locataires-relais étaient suivis une personne employée à temps plein sur la question et qui permettait d'entretenir la dynamique (appels récurrents, fête annuelle des locataires-relais...). Néanmoins, le départ de la personne chargée du sujet a rompu cette dynamique et l'intérêt du dispositif, que le bailleur cherche à remettre en place. De plus, l'**encadrement** est perçu comme nécessaire puisque certains locataires « se sont transformés *en chefs ou en policiers résidentiels*. »

Au Blosne, l'exemple des ambassadeurs

La concertation du Blosne durant la période où l'IAUR en était chargée a permis de créer les "ambassadeurs" du projet de rénovation urbaine. Cela s'est déroulé avec un appel à candidature et un tirage au sort, permettant de réunir au départ 100 personnes (50 titulaires et 50 suppléants) répartis par îlot sur le quartier. Ce choix des îlots permettait donc d'avoir une représentation homogène géographiquement sur le quartier et de permettre de toucher les résidents de toutes les zones.

Malgré cela, le dispositif a permis de réunir seulement les personnes intéressées, répondant souvent au profil des TLM. Une ancienne ambassadrice nous a par exemple expliqué : « *J'étais en liste supplémentaire. Et puis il s'est avéré que très vite, je suis passée dans l'autre liste. La personne qui était titulaire, c'était un voisin, et il me dit, je ne sais pas ce que je viens faire là, parce que d'abord, ça ne m'intéresse pas du tout. Mais bon, il était venu quand même à la première réunion où on avait été convoqué. Mais ils avaient essayé de prendre des gens de tout le quartier.* »

D'autres limites apparaissent, comme le fait qu'être ambassadeur peut conduire à être pris à parti par des voisins. A Montreuil-sous-Bois, en raison de la **conflictualité du projet**, les habitant.e.s salariés de VoisinMalin ont souhaité arrêter d'intervenir car ils n'étaient pas « *à l'aise avec l'idée d'intervenir par rapport à la manière dont ça se passe* ». Ainsi, si ce dispositif permet de relayer davantage l'information et d'impliquer des habitant.e.s, en cas de conflictualité, comme au Blosne sur la question des parkings, cela peut aussi créer une tension pour les habitant.e.s qui sont tenus comme responsables de la forme du projet urbain.



« il y en a qui avaient du mal avec ce rôle d'ambassadeur parce qu'ils devaient justifier des idées auprès de leurs voisins, auprès d'autres citoyens qu'ils ne défendaient pas forcément. Ils ne trouvaient pas facile ce rôle de justification, soit parce que c'est tout simplement pas facile d'être pédagogue sur ces questions-là, soit parce qu'ils ne partageaient pas complètement les idées. Et puis, le projet urbain, ce sont toujours des compromis.»

- un agent de Rennes

Le dispositif des « ambassadeurs » a tout de même permis de reconnaître le rôle des habitant.e.s et de les impliquer pleinement sur certaines actions. En effet, **ce dispositif a permis que 80% du plan guide soit accepté par les habitant.e.s du quartier du Blosne**. Cette reconnaissance et valorisation est également passée par le fait d'emmener les « ambassadeurs » en **voyages d'études à Barcelone et Berlin**, ce qui explique que malgré les tensions l'ancienne ambassadrice rencontrée en garde beaucoup de positif. Cette dernière souligne également que le dispositif des « ambassadeurs » lui a permis d'obtenir un meilleur réseau de connaissances et de s'intégrer davantage au quartier.

Le point d'attention des ambassadeurs ressortant le plus concerne surtout la fin du dispositif. En 2015, la collaboration entre Rennes Métropole/Rennes et l'IAUR se termine, entraînant également la fin de la reconnaissance officielle des « ambassadeurs ». L'ensemble des personnes rencontrées à Rennes reconnaît ainsi que la fin des « ambassadeurs » a créé **un climat de défiance**, avec une impression qu'« on les abandonnait un peu » alors que le projet du Blosne n'était pas terminé et que la concertation s'est poursuivie sous différentes formes par la suite. Certains « ambassadeurs » ont ainsi souhaité poursuivre la dynamique initiée en se renommant les « coopérateurs » mais cela n'a pas fonctionné en raison du faible lien avec la municipalité et les responsables du projet urbain. La fin de cette reconnaissance officielle a ainsi entraîné **de plus grandes difficultés dans le dialogue inter-acteurs**. Il apparaît ainsi une tension entre les questions d'indépendance des structures habitantes et leur implication dans les projets des pouvoirs publics qui facilitent leur inclusion dans les processus participatifs.



« La fin des ambassadeurs a fait qu'il n'y avait plus de lien avec l'équipe. Par exemple, on avait souvent des réunions avec l'architecte, l'urbaniste, avec le paysagiste. On les rencontrait, puis justement, c'est là où on pouvait donner nos idées. Mais après, comme il y avait plus... On pouvait se réunir entre nous. Mais ça n'avait plus... Enfin... Ça n'avait plus d'intérêt, pratiquement »

- Une habitante et ancienne ambassadrice du Blossne

Conclusion

La rétribution possède ainsi l'intérêt d'éviter que la participation ait un coût pour les habitant.e.s, mais sa forme questionne. Elle semble également ne pas permettre une véritable solution à la mobilisation citoyenne. De plus, la rétribution et/ou la contractualisation (plus ou moins formelle) permet une reconnaissance du rôle des habitant.e.s (voyages, invitation à des événements) est peut revêtir une portée symbolique. Elle permet également de fluidifier le dialogue entre les acteurs du projet urbain.

Cette reconnaissance introduite par la question de la rétribution pourrait cependant prendre des formes différentes. Certains soulignent le fait que cette reconnaissance pourrait être professionnelle (« ils se sont engagés dans cette démarche, ce qui serait c'est que ça puisse leur bénéficier parce que ça leur permettrait d'améliorer leur CV et de montrer la dynamique qui était là. »). D'autres collectivités ont ainsi pu mettre en place des moyens de valorisation,

comme le certificat d'action citoyenne instauré par Sciences Po Grenoble en partenariat avec la Ville, qui propose une reconnaissance universitaire des compétences acquises par les citoyens lors de leur implication citoyenne. Ce certificat est affiché par la ville comme un avantage pour une personne « *souhaitant dans le cadre de démarches administratives (recherche d'emploi, naturalisation...) valoriser son implication.* » (Site Grenoble.fr)

Cette question de la forme de reconnaissance de l'engagement citoyen a également été au centre de débat à l'Assemblée Nationale lors des discussions sur la loi Egalité et Citoyenneté promulguée le 27 janvier 2017. La députée Catherine Osson avait par exemple mis en avant l'idée d'obtention de points de retraite supplémentaires pour les bénévoles et responsables associatifs. Ce qui avait été réfuté en raison de l'absence de rémunération et de cotisations sociales versées. Ce type de débat législatif souligne ainsi l'intérêt d'une réflexion sur un enjeu de financement de l'activité des citoyens bénévoles.

Enfin, bien que ces initiatives permettent de s'appuyer sur des citoyens et de valoriser leur implication, notamment en s'appuyant sur la maîtrise d'usage nécessaire dans le cadre de projet de renouvellement urbain, ces dispositifs vont dans le sens d'une individualisation de la participation. La question de la finalité de la participation se pose alors. Ainsi, nous souhaitons souligner l'importance du collectif dans le cadre de la participation et de son soutien, mais également de l'indépendance de la parole des habitant.e.s, et cela particulièrement dans des projets qui peuvent être conflictuels comme ceux pilotés par l'ANRU.

8 - Faire approuver le projet par les habitant.e.s sous la forme d'un vote attribuant une mention (insuffisant/assez bien/bien/très bien), renouvelée dans le courant du projet (pour chaque revue de projet ?), avec une fonction de « lancement d'alerte » - une mention trop basse implique un débat en comité d'engagement.



Intérêts

La proposition d'un vote avec une fonction de lancement d'alerte a suscité l'approbation de certains acteurs interrogés car elle permettrait de **contraindre les pouvoirs publics à écouter les critiques des habitant.e.s.** Ainsi, il a été perçu comme « un vote par le consentement » et un outil permettant de démocratiser les projets urbains pilotés par l'ANRU. Le recours à un vote permet d'aller dans le sens d'une co-construction, voire d'une co-décision, avec une portée concrète et non-consultative. Le futur d'un projet urbain, la démolition de certains bâtiments, la construction d'équipements pourraient ainsi requérir l'approbation des habitant.e.s. au préalable. Ainsi, à l'initiative de la proposition d'APPUIII sur le référendum d'initiative populaire, les habitant.e.s pourraient participer au projet urbain au moment des décisions, et non seulement des diagnostics, intégrant une nouvelle étape et une autre temporalité dans les processus participatifs.

Plus que la question du vote, c'est celle de sa mise en œuvre qui déterminera le succès ou l'échec de cette proposition, et plus précisément celle du choix de **l'échelle** et du **public ciblé**. En effet, organiser un vote portant sur l'ensemble du PRU, c'est prendre le risque de remettre en cause l'entièreté du projet sans pour autant identifier des points de tension précis.

PROPOSITION 2B : Le référendum d'initiative citoyenne sur la démolition et les réhabilitations d'APPUIII

Comme à Londres, où cette mesure vient d'être soutenue par 15 bailleurs sociaux, APPUIII propose que tous les résidents doivent pouvoir voter sur la démolition ou réhabilitation de leurs quartiers et de leurs bâtiments d'habitation. En l'absence de consensus du comité de pilotage ou dans le quartier, un référendum pourra être initié par les habitant.e.s dont le logement est touché ou dont les conditions de vie sont altérées par l'opération. A l'instar du droit d'initiative prévue par l'ordonnance n°2016-1060 dans le cadre de grands projets d'aménagement, la Commission Nationale du Débat Public, dont les compétences auront été élargies aux projets d'urbanisme, assurerait son organisation (périmètre, information, etc.) et en serait le garant. Au sein des organismes de logement social, ces opérations devront également être soumises au vote des locataires dans les mêmes conditions que les réhabilitations.

Cela suppose également **un travail de médiation important** afin que chaque habitant concerné comprenne chacune des composantes du projet et ses implications. Des milliers d'habitant.e.s devront non seulement être tenus parfaitement au courant, mais également voter en masse pour que le résultat soit réellement **représentatif d'un sentiment populaire**. Certains acteurs soulignent d'ailleurs ce point : « Ça dépend combien de gens votent. Je pense que nous, on est sur un quartier d'à peu près 8000 habitant.e.s. Je pense que si on n'a pas la moitié, ça ne sert à rien pour moi ». Or, dans la plupart de nos terrains, l'intérêt porté par les citoyens aux projets dans leur entièreté est relativement faible : « Il faut qu'ils se sentent concernés, quand même, les habitants. Là, ils ne sentent pas forcément concernés. Puis déjà, ils gèrent leurs problèmes. Et quand ils n'ont pas de problème, c'est hyper abstrait. Donc forcément que c'est un peu une coquille vide. ». Même dans les situations les plus conflictuelles, l'attention des habitant.e.s se focaliserait principalement sur un ou deux aspects du projet qui les concerne directement. À Montreuil, c'est notamment la réhabilitation de la tour E qui suscite le plus de controverse. Les nombreuses malfaçons et sa condition qualifiée d'insalubre par les habitant.e.s ont généré une très forte mobilisation des locataires, aboutissant à la création d'un collectif habitant. Sur ce terrain, l'échelle de la concertation a eu d'autres effets inattendus : le chargé de PRU affirme que le choix de la réhabilitation aurait été approuvé lors des premières phases de concertations, cependant, la question portait sur l'échelle du quartier tout entier et non de cette tour en particulier. Dès lors, il devient impossible de prendre en compte les conditions particulières de chaque bâtiment, ce qui a réellement été vécu par les habitants comme une injustice : « Je pense que finalement la personne qui habite l'immeuble est plus experte que la personne qui est membre d'un collectif ou autre. Donc je pense qu'il faut être vigilant sur ça aussi. ».

Une solution serait donc de réduire l'échelle du dispositif pour ne soumettre au vote que certains éléments du projet. **Limiter le vote aux populations directement impactées** par l'aménagement permettrait également de diminuer le temps de médiation nécessaire tout en garantissant une participation accrue. Néanmoins, pour que les habitant.e.s se sentent concernés il ne suffit pas seulement de cibler leurs usages, mais également de poser les bonnes questions. Demander à un habitant d'attribuer une mention au futur aménagement d'un parc paraît tout à fait anecdotique si son logement doit être démoli sans concertation. Pour assurer la cohérence du processus participatif, il est donc important que le vote se focalise sur les composantes les plus importantes du PRU, **d'autant plus qu'une multiplication des votes de faible importance pourrait frustrer les habitants**. Pour cette idée, on peut notamment mentionner les enquêtes de satisfaction menées par les bailleurs sociaux, pour lesquelles la participation est aussi faible que ses enjeux. Le choix de la démolition ou de la réhabilitation fait justement partie des situations auxquelles le vote se prête le mieux : c'est une politique qui affecte un public facilement identifiable dont les conditions de vie seront directement impactées par l'issue du vote. Les efforts de médiation s'en verraient ainsi nettement réduits et le taux de participation renforcé. Compte tenu du caractère souvent controversé de ces politiques, une mention négative permettrait également aux acteurs publics d'identifier les situations conflictuelles afin de mieux les éviter.



Points d'attention

Il est possible que cette proposition se heurte également à la méfiance des habitants à l'égard de la notion de vote elle-même.

De manière générale, on retrouve un profond **sentiment d'impuissance** de la part des habitants, qui semblent persuadés que leur parole ne sera de toute façon pas prise en compte. Une habitante rencontrée lors de notre visite à Mermoz déclare : « Ce n'est pas la parole des habitants qui compte [...] ils font comme ils veulent, voilà, tout simplement. Ce qui est bien, c'est qu'ils font pas exprès. Nous, on a l'impression qu'ils vont changer. Je vais leur dire bleu, on a demandé bleu. On va croire qu'il va être bleu, il va être rouge. Voilà [...] C'est ça, la vie de quartier zone sensible ». **Il est ainsi important que les modalités de prise en compte du vote soient clairement explicitées** dès le début du processus et que, par la suite, les décideurs tiennent parole. Il serait préférable que ces modalités prennent une forme institutionnelle permettant de vérifier clairement si les promesses faites aux habitants ont été tenues. En effet, affirmer que le résultat sera « pris en compte » n'engage en réalité à rien. A la place, on peut imaginer des promesses plus concrètes telles que la mise en pause du projet pour de nouvelles phases de concertation ou bien le renouvellement du passage du projet en conseil municipal.



Mise en oeuvre locale

• Exemple de mise en oeuvre par APPUI

Certaines expérimentations ont permis la mise en place de référendums co-organisés par les habitant.e.s du Franc-Moisin, le conseil citoyen Franc-Moisin Bel-Air Stade de France et l'association APPUI, dans le quartier des Francs Voisins à Saint-Denis en 2019, où les habitant.e.s ont pu voter « pour » ou « contre » les démolitions prévues dans leur quartier. La ville de Saint-Denis ainsi que l'EPT Plaine Commune ont également participé à la démarche et « ont respecté le résultat – non à la démolition de 30 logements dans le bâtiment 13. » (Site APPUI).

À Pantin, APPUI a également participé à l'organisation d'un vote sur la démolition d'une barre dans le QPV des Sept Arpents – Stalingrad. Dans un entretien avec Mathieu Monot, troisième adjoint au Maire en charge de la Démocratie locale, de la Qualité de l'espace public, des Travaux et de la Politique de la ville, réalisé et publié par APPUI, ce dernier explique l'initiative par « un blocage fort sur la question de la démolition » (APPUI, 2018, p.2). À Pantin, cela a donc pris la forme d'une « consultation publique par vote » (car le référendum d'initiative locale ne correspondait pas complètement à cette procédure). Le vote a réuni 231 personnes, qui étaient des « résidents majeurs inscrits sur les listes électorales » mais aussi « des résidents étrangers sur présentation d'un justificatif de domicile ». (Ibid.). La votation s'est accompagnée en amont de porte-à-porte et de pieds d'immeuble afin de garantir une information des participant.e.s.



« Ce n'est pas tant le vote qui est un succès, parce qu'il peut être un instrument contesté en fonction de son périmètre, de la campagne qui a été menée autour. Mais c'est plutôt le processus de délibération commune qui est intéressant. Aux Francs-Voisins, ça a permis de mettre autour de la table les élus, le bailleur et les habitant.e.s. C'était aussi tout un processus de politisation et de montée en compétence des habitant.e.s sur leur propre quartier. »

- un membre d'APPUI

Ces deux exemples de référendum documentés par APPUI permettent de mettre en avant **une votation portée par différents types d'acteurs (habitant.e.s ou pouvoirs publics)** dans l'objectif de répondre aux oppositions habitantes. Se pose tout de même la question de la

représentativité et des taux d'abstention de ces votations qui ne sont pas mentionnés par les documents publiés par APPUII.

Et à l'international ?

Aux Pays-Bas, les bailleurs sociaux sont soumis aux « 70%-regeling », ou « règle des 70 % », afin de protéger les droits des locataires contre des rénovations imposées qui pourraient entraîner une hausse de loyer ou un relogement temporaire non désiré. Cette règle impose que 70% des ménages soient en accord avec la rénovation proposée par le bailleur. Les ménages peuvent également mettre des conditions comme un accord pour la rénovation, mais avec un maintien du prix du loyer, qui introduit donc des difficultés financières pour les bailleurs sociaux (comme à Pepperklip à Rotterdam). Cependant, cette loi n'intègre pas les démolitions, puisqu'il serait rare que 70% des ménages donnent leur aval pour la démolition de leur logement. Cet exemple néerlandais pose la question des seuils : faut-il demander l'approbation des habitant.e.s ou les laisser voter pour différents projets ? Quel seuil faut-il fixer ? Sur quels objets et enjeux peut-on concerter ? Peut-on intégrer un vote avec conditions ?

• Le système de vote de Espacil Habitat

Dans le cadre de la rénovation thermique des 1300 logements gérés par Espacil Habitat dans le quartier du Blosne, la réalisation des travaux est soumise au vote à l'issue d'un processus participatif ambitieux. Celui-ci se déploie en deux phases distinctes : dans un premier temps, Espacil Habitat rencontre les habitant.e.s lors de réunions « Point Zéro »

fin de leur présenter un constat, ainsi que les travaux réglementaires ou habituels qui peuvent être menés. Pour les locataires, c'est également l'occasion de faire remonter des besoins spécifiques qui n'avaient pas forcément été identifiés, ce qui permet ensuite au bailleur d'établir des priorités dans leurs arbitrages. Suite à cette réunion, Espacil Habitat acte les travaux à réaliser en fonction de l'enveloppe budgétaire et s'ouvre alors une phase de vote permettant de bloquer cette décision si 50% des locataires s'y opposent. Celle-ci se déroule de la manière suivante : une seconde réunion est alors organisée pour présenter le projet, cette fois en présence des associations de locataires, avant que l'information soit diffusée à l'ensemble des locataires par courrier. A partir de ce moment les locataires disposent d'un mois pour renvoyer à Espacil Habitat un coupon réponse, trouvable dans ce courrier, leur permettant d'exprimer s'ils approuvent ou s'opposent au projet. En cas d'opposition de plus de 50% des locataires, une troisième phase de concertation s'ouvre afin d'améliorer la proposition du bailleur et la rendre acceptable aux yeux des habitant.e.s.

Néanmoins, le **fort taux d'abstention** interroge quant à l'efficacité de cette procédure : en moyenne, seuls 20 à 30% des locataires participent au vote, ce qui est bien en dessous des 50% de locataires nécessaires pour bloquer la proposition du bailleur. « *Maintenant, concrètement sur les 30 % qui nous répondent, si dedans on en a 50 % qui nous disent non, Généralement on va quand même retourner les voir pour voir qu'est-ce qui coince. Mais ça ne nous empêche pas de réaliser les travaux par contre* ». Cependant, il est également possible que ce constat n'ait rien de négatif : puisque le vote d'approbation et l'abstention ont exactement le même impact sur le scrutin, il est possible que certains locataires s'en servent pour exprimer une acceptation tacite. C'est d'ailleurs en cela que le vote implémenté par

Espacil Habitat se distingue de celui des bailleurs néerlandais : aux Pays-Bas, l'objectif est d'autoriser la destruction ou la rénovation, tandis que chez Espacil il s'agit plutôt d'offrir aux habitant.e.s une « sonnette d'alarme » permettant de bloquer les projets particulièrement controversés. Autrement dit, Espacil parvient à offrir aux habitant.e.s **un pouvoir décisionnel important tout en minimisant le risque de blocage systématique** rencontré par leurs équivalents néerlandais. Cette méthodologie présente néanmoins un inconvénient majeur : l'assimilation de l'abstention à une acceptation tacite pourrait en réalité masquer le manque d'information des locataires, ou un mode de scrutin trop complexe. Une solution serait de rendre le dispositif plus accessible en instaurant un vote hybride, permettant aux habitant.e.s de voter en ligne, en plus des coupons papier. Le recueil des bulletins directement sur place par le biais des gardiens est également une option pour les résidences qui en disposent. Quant à la communication des projets, il est fondamental de garantir des relais d'information obligatoires, clairs et connus de tous. Un effort d'affichage plus ludique permettrait notamment aux habitant.e.s de saisir les grandes lignes du projet en quelques secondes. **Cet exemple interroge néanmoins quant à l'acteur le mieux disposé à mettre en œuvre le vote** : le risque d'un manque d'information, volontaire ou non, est particulièrement élevé et pourrait remettre en cause l'utilité de cette proposition toute entière. Il est de ce fait particulièrement important qu'une **entité indépendante** s'assure de la qualité du travail de médiation préalable, que ce soit en organisant directement le vote ou en monitorant l'action des pouvoirs publics.

Conclusion

Pour conclure, le vote offre aux habitants un pouvoir décisionnel fort tant qu'il est déployé de manière ciblée. En effet, un vote à l'échelle du quartier nécessiterait des ressources de médiations colossales sans pour autant permettre aux habitants de mobiliser correctement leur expertise d'usage. Un vote plus réduit, impliquant uniquement les publics concernés permet ainsi d'obtenir un taux de participation plus élevé ainsi qu'une représentativité plus importante des votants. Nous déconseillons néanmoins la démultiplication des votes de faible importance, qui pourraient créer de la frustration et renforcer l'impression qu'ils sont inutiles. A l'inverse, le vote devrait être réservé aux composantes les plus importantes du PRU, de manière à démontrer une réelle volonté de co-construction. Une attention particulière doit également être portée à la forme de ce dispositif : les modalités de prise en compte doivent être clairement exprimées, et tournées de manière à ce qu'une trop forte abstention n'aboutisse pas au blocage systématique des projets.

Des propositions dont la portée est moins importante



La Rochelle, mars 2025
©LCampan

9 - Consacrer une partie du budget du projet (% du financement ANRU) à une initiative portée ou choisie par les habitant.e.s ... selon les contextes, au choix : choisie par la ville parmi des propositions habitantes / choisies par les habitant.e.s parmi des propositions ville / choisies par les habitant.e.s parmi des propositions habitant...



Intérêts

Cette proposition vise à permettre aux habitant.e.s de façonner collectivement leur quartier et de renforcer leur engagement dans le projet urbain. Elle fait directement référence aux **budgets participatifs** mis en place dans de nombreuses villes. Certaines villes en dédient une part pour les QPV, comme à Paris où **25% de l'enveloppe budgétaire est allouée aux projets de ces quartiers**. Toutefois, cela ne reste pas la norme et certains acteurs regrettent que ces dispositifs ne se développent pas plus dans les QPV. Les expérimentations de budget participatif dans les QPV montrent, cependant, que mettre en place cet outil présente des intérêts. Tout d'abord, il s'agit de mobiliser un public plus divers à travers un sujet avec peu d'enjeux, pour créer une habitude participative et un climat de confiance autour de ces initiatives. Cela permet « **l'établissement de liens de confiance entre les habitants et les acteurs institutionnels** » et est d'autant plus important dans le cadre de projets urbains pouvant être source de tensions comme les projets portés par l'ANRU. Il pourrait également être intéressant de diversifier les publics ciblés afin de créer des habitudes participatives. À Rennes, par exemple, il existe un budget participatif des enfants qui permet de faire voter tout enfant de 6 à 11 ans qui suit

une scolarité dans le quartier. En s'appuyant sur les écoles primaires, le budget permet de sensibiliser de nombreux enfants aux enjeux participatifs et a permis dans le QPV de Bréquigny la réalisation d'une double tyrolienne.

De plus, le rapport du CRPV de la région PACA montre aussi que le budget participatif offre le « pouvoir de rassembler la communauté autour de projets locaux concrets à partir de groupes préexistants (collectif de parents d'élèves ou conseil citoyen), ou non organisé. ». Cela s'appliquerait évidemment uniquement à un vote sur des propositions construites par les habitants (et non par la ville). Le budget participatif, en permettant aux habitants de construire des projets, permet donc de **renforcer leur pouvoir d'agir**. Consacrer un pourcentage du financement de l'ANRU à ce genre d'initiative permettrait donc dans le cadre du projet urbain de soutenir des projets qui tiennent à cœur aux habitants.

Se pose tout de même la question du nombre d'initiatives et par conséquent, de leur ampleur. Pourrait-il s'agir d'un équipement demandé par les habitants et non prévu initialement par le projet urbain, ou seulement d'initiatives pouvant être mises en place par les habitants ? Par exemple, au Blosne à Rennes, certains habitants souhaitent travailler sur la mémoire de leur quartier. Cette question pose également le sujet de la finalité de la

participation. Pour certains cette démarche est ambitieuse et intéressante ; elle pourrait notamment permettre de travailler la question de l'urbanisme transitoire et préfigurer des usages pour le projet de RU présenté.



Points d'attention

La similitude entre cette proposition et l'existence de budget participatif pose la question d'un risque de redondance. Il est donc nécessaire de **penser l'articulation entre ces dispositifs et leur portée**. Voter deux fois pour des initiatives habitantes pourrait perdre et décourager les habitants. Pour rappel, de nombreux budgets participatifs ou fonds de participation des habitant.e.s sont très peu utilisés, demandant donc de bien préciser aux habitants les financements et les modalités de participation, et les différences entre les dispositifs en cas de redondance.

D'autres points de vigilances qui ont été soulevés dans des études sur les budgets participatifs sont applicables dans le cadre de cette proposition. Tout d'abord, cet outil serait souvent approprié seulement par les « super citoyens diplômés » (Perot, 2023, p. 46). Comme dans tous les dispositifs participatifs, ce sont les TLM qui s'en emparent en priorité, demandant au reste de la population des QPV de s'adapter. Dans son travail, H. Perot montre l'échec de la première édition du budget participatif à Vaulx-en-Velin et la nécessité pour les éditions suivantes de **s'appuyer sur les acteurs locaux et les réseaux** (MJC, Centres sociaux, associations locales), afin de servir d'intermédiaire pour développer les idées des habitants. Un travail est également fait sur la communication du budget participatif, afin d'encourager les habitants, notamment les moins impliqués dans les processus participatifs, à proposer des idées.

La question de la votation est également abordée, avec la nécessité de l'organiser dans des lieux festifs afin de mobiliser le plus grand nombre, et même d'« être mise en scène de manière à susciter l'enthousiasme » (Cité Ressources, 2022). A la fin des budgets participatifs, certains habitants « ressentent un sentiment d'abandon », cela pouvant ensuite conduire à « une réticence accrue à s'impliquer dans de nouveaux projets collectifs » (Ibid.). De plus, le « changement de posture professionnelle » qui a pu se nouer lors de l'accompagnement de projets habitants peut ne pas perdurer, remettant en cause les acquis du budget participatif. Cela peut-être contredit dans certains cas, où, bien que certaines initiatives n'aient pas été sélectionnées par les habitants lors du processus de votation, elles ont été réalisées en raison de l'attention qu'elles ont suscitées chez les acteurs institutionnels.

Au-delà de points d'attention propres à la mise en place d'outils comme le budget participatif, beaucoup d'interrogés évoquent le risque d'un dispositif sans réelle portée, dont le but ne serait plus de démocratiser les politiques publiques mais seulement de faire participer les citoyens. Dans le cadre d'une compétition importante sur le marché de la participation, on assiste en effet à une multiplication des dispositifs faisant de la participation une affaire procédurale, où le comment efface le pour quoi (Mazeaud, Nonjon, 2018). Nos interlocuteurs, conscients de ce tropisme procédural, ont beaucoup interrogé cette proposition.

Des acteurs institutionnels, collectifs militants ou universitaires, insistent sur le fait que l'outil du budget dans le cadre des projets de RU est intéressant **s'il cible des actions structurantes, et pas des sujets marginaux** comme la couleur ou l'emplacement du mobilier urbain. Il y a donc un risque de décalage entre les enjeux du RU et ceux d'initiatives soumises aux votes à faible enjeu, qui pourrait accentuer un climat de défiance.

Il a en effet été possible de voir que cette proposition n'est pas perçue comme structurante pour les interrogés. Toutefois, le fait que ce ne soit pas la ville mais bien des habitants qui soumettent les propositions aux votes permettrait d'aller vers davantage de co-construction.

La portée de ces initiatives soumises aux votes est en lien avec le montant alloué à ces initiatives. Il est fréquemment répété que le niveau de financement conditionnera l'impact et l'ambition du dispositif. La part du budget reste donc à déterminer pour savoir dans quelle mesure cette proposition permettrait une organisation pérenne.



Mise en oeuvre locale

- **À Grande Synthèse**

Damien Carême, maire de 2001 à 2019, avait suivi une logique de mise à disposition du budget à travers la gestion directe d'une enveloppe de 50.000 euros par les habitant.e.s à l'échelle de la ville. Il s'agissait ainsi de mettre en place des « bourses à projet » puis des appels à projet. Cela a mené à la réalisation d'un *pump track*, ainsi qu'à l'aménagement des berges de canal pour les personnes handicapées.

- **A la Noue - Le Clos Français à Montreuil (93)**

Accompagnés par APPUII, trois projets d'étudiants en architecture ont été soumis aux habitants lors de la fête du quartier. Il s'agissait de petites infrastructures destinées à être installées dans l'espace public, avec du mobilier urbain d'assise. Ces projets en lien avec le renouvellement urbain permettent d'inclure davantage les habitants dans les transformations de leur quartier. Le fait que le **vote ait été organisé lors d'un évènement de quartier porté par des habitants** a renforcé le caractère « festif » évoqué par le CRPV de la région PACA, et a permis de mobiliser

e nombreux habitants venant aussi pour discuter avec ceux qui tenaient le stand. Ici, s'il ne s'agit pas d'une initiative habitante, mais le travail des étudiants se fonde sur de nombreuses interactions avec les habitants et les collectifs.

Conclusion

Si faire voter sur un projet peut avoir un intérêt pour inclure les habitants dans les processus participatifs, au regard des enjeux soulevés par les collectifs et habitants, c'est davantage l'idée qu'**il faut financer les initiatives habitantes en lien avec la contre-expertise et le pouvoir d'agir** qui suscite l'adhésion des interrogés. Deux acteurs de la participation s'accordent en effet pour dire que « soit on donne réellement les moyens aux habitant.e.s de pouvoir proposer, participer, façonner le projet urbain, en acceptant qu'il puisse exister un contre-pouvoir ; soit on s'appuie sur les dispositifs déjà existant type FPH ou autre, en sachant que les projets soutenus dans ce cadre ne vise pas le renforcement du pouvoir d'agir ».

Dans ce cadre de réflexion, Julien Talpin et les représentants d'APPUII et de Pas Sans Nous plaident pour une réorientation de ces financements, à l'image de la mesure 2a de leur proposition de loi, déposée en 2023 (cf. proposition n°4).

10 - Partager ou déléguer à des habitant.e.s la gestion d'un objet transformé par le projet (espace public, équipement), et l'établissement d'un « collectif des parties prenantes » à la fin du projet, disposant de responsabilité en termes de gestion



Intérêts

Cette proposition renvoie en partie au **concept d'autogestion**, central au développement de la démocratie participative dans les années 1960. Elle remet en cause la forme actuelle des projets urbains, en installant un **système de dialogue permanent à travers une politique publique plus horizontale**. Il s'agit de solliciter les habitant.e.s de manière continue plutôt que de faire appel à eux uniquement en amont des projets urbains. Certains universitaires soulignent que la création de nouveaux espaces de sociabilité sous forme de communs (jardins communautaires, tiers lieux) participe au processus de politisation des citoyens et constitue une avancée intéressante : « on peut voir beaucoup plus grand, on peut espérer beaucoup mieux, mais ces partenariats autour de communs, entre la puissance publique et des groupes citoyens, des mouvements communautaires, ça me paraît déjà quelque chose. ». Ces initiatives encouragent en effet la participation politique en invitant à penser les espaces collectifs, leurs usages et leurs transformations futures.



Points d'attention

Il est souvent rappelé que des actions de la sorte existent déjà, même si elles sont de faible ampleur, et qu'il faut prendre en

place des initiatives *ex-nihilo*. Les représentants de l'ANRU mais aussi un bailleur social interrogé s'accordent pour dire que cette proposition nécessite un accompagnement sur la durée (d'un à trois ans) par un acteur associatif voire un budget dédié, au risque de créer des espaces qui seront délaissés faute d'entretien régulier. Les jardins partagés ou la délégation de salles à des habitant.e.s peuvent également constituer une source de conflits entre les locataires à propos de la gestion, ce qui renforce la nécessité d'encadrer les projets : « Il y a vraiment besoin d'établir d'abord un cadre, un fonctionnement et de le répéter. On voit bien, effectivement, qu'on a besoin de retourner régulièrement vers les locataires pour redire c'est quoi la règle, comment ça fonctionne et éventuellement bouger quelques lignes si on voit que ce qu'on avait écrit au départ ne fonctionne pas. ». Ces objets délégués sont par ailleurs considérés comme des services et entraînent des frais supplémentaires pour les bailleurs, qui doivent ensuite les faire reposer sur les locataires.

Si, selon certains professionnels de la participation cette proposition favoriserait l'appropriation de l'espace public, elle risque aussi de faire reposer un certain poids sur les habitant.e.s. Ces derniers, lorsqu'interrogés, confirment en effet qu'ils n'ont pas forcément le temps ni l'énergie de s'investir dans certains projets sur le long terme. Dans certains cas, les pouvoirs publics peuvent même être tentés de déléguer certaines missions d'entretien aux habitant.e.s, au risque de brouiller la

frontière entre participation citoyenne et transfert de responsabilités. À Nice, dans le quartier des Liserons, une telle proposition aurait été formulée dans le cadre d'une démarche de Gestion Urbaine de Proximité (GUP), visant à confier le nettoyage du quartier aux résidents, selon un mode d'auto-gestion. Or, une implication des habitant.e.s ne saurait se substituer à l'exercice des responsabilités publiques, surtout dans des territoires déjà fragilisés.



Mise en oeuvre locale

- **Au Blosne, la mise à disposition de locaux pour les locataires**

Au Blosne, dans les immeubles gérés par l'Agence Sud Archipel, les rez-de-chaussée, qui sont assez compliqués à louer en tant que logement, ont été transformés en locaux associatifs que les habitant.e.s peuvent occuper, par exemple avec des braderies. L'habitante gérant l'un de ces rez-de-chaussée s'est déclarée très satisfaite de l'usage de ces locaux. De la sorte, ce sont des espaces de sociabilité ouverts où les habitants peuvent échanger et où le bailleur peut aller à leur rencontre.

- **S'inspirer de la gouvernance du mouvement des régies de quartier ?**

A Villeneuve-les-Salines (la Rochelle), dans le cadre du PRU et d'une candidature à l'appel à projet Quartiers Fertiles de l'ANRU, le renouvellement urbain du quartier a intégré la création d'une ferme urbaine. Le projet de cette ferme urbaine, appelée « Dunes Fertiles » (cf. figure n° 10), a été porté par la Régie de Quartiers Diagonales. Il s'agit de proposer la mise en place de plusieurs espaces d'agriculture urbaine au nord du parc Condorcet, qui sont cultivés par des habitant.e.s salariés en insertion professionnelle, mais où des habitant.e.s bénévoles peuvent venir réaliser des activités sur certains temps.

La régie de Quartiers, qui est une association loi 1901, propose donc un système économique, où la production des habitant.e.s du quartier en réinsertion professionnelle est vendue avec une tarification classique et une tarification sociale. Ce projet offre plusieurs enseignements, d'abord en localisant Dunes Fertiles au sein d'un espace entre le QPV et les pavillons alentours introduisant une mixité sociale d'usage. Le mode de gouvernance des Régies de Quartiers est aussi à prendre en compte dans le cadre de l'analyse de la proposition de l'ERU. La création d'une régie de quartiers passe impérativement par trois acteurs : les bailleurs sociaux, les collectivités et les habitant.e.s. Concernant cette dernière catégorie, les habitant.e.s se répartissent en collèges, avec une présidence de la régie de quartiers obligatoirement assurée par un habitant. C'est donc la gouvernance qui est assurée par les habitant.e.s, avec une majorité de votes habitant.e.s et par conséquent, un véritable pouvoir de décision au conseil d'administration. Toutefois, la gouvernance d'un organisme avec un système économique propre peut poser problème afin d'identifier des habitant.e.s intéressés par des sujets variés et complexes. Un directeur de régie de quartiers nous a ainsi confié qu'« on peut noyer assez rapidement des habitant.e.s si à un moment ils ne sont pas aussi acculturés au principe de fonctionnement à un certain nombre de sujets. Donc il faut qu'on soit vigilant par rapport à ça. » Si l'appropriation du lieu par les activités et les habitant.e.s salariés permet une mixité des profils, la gouvernance propose un risque de renforcer le profil des TLM. Cette gouvernance en partie habitante permet de confier l'administration de la Régie de Quartiers à des salariés, qui gèrent ensuite le lieu et ses activités économiques.



Figure n° 10 , la ferme urbaine "dunes fertiles" de Villeneuve-les-Salines.
©Lcampan mars 2025.

Ce type de dispositif ne pourrait être généralisé sans tenir compte des ressources et aspirations des habitants ainsi que des dynamiques locales. Il s'agit ainsi moins de transférer une mission que de partager un pouvoir, au sein d'un collectif de parties prenantes. Enfin, cette proposition ne peut fonctionner sans une ingénierie dédiée et une vigilance constante face aux rapports de force ou aux tentations de délégation implicite. C'est donc **l'équilibre entre autonomie, accompagnement et responsabilité partagée** qui permet d'en déterminer la portée.

66

« Le budget participatif offre le pouvoir de rassembler la communauté autour de projets locaux concrets »

– RAPPORT DU CRPV DE LA RÉGION PACA, 2024

Conclusion

Confier la gestion d'un objet transformé par le projet à des habitant.e.s ne peut donc se réduire à une simple délégation logistique. Cela suppose de créer les conditions d'une réelle appropriation, à travers un accompagnement dans la durée et une **clarification du cadre d'intervention ou une reconnaissance des projets déjà existants**. Par ailleurs, il faut d'une part éviter la substitution aux services publics d'une part, et d'autre part la surcharge de responsabilités sur des habitants.

Pour ne pas conclure



Montreuil-sous-Bois, avril 2025
©Mwollkers

En faisant la synthèse de toutes les propositions, de grands traits se dessinent pour l'avenir de la participation. Bien souvent, au-delà des dispositifs eux-mêmes, c'est la dynamique qu'ils cherchent à créer qui semble la plus importante. Nous avons donc tiré de notre analyse **3 grandes orientations futures** à donner à la concertation dans les projets urbains : pour parvenir à une réelle co-construction des projets, il s'agit (1) de **donner les moyens à l'indépendance des habitants**, (2) de **repenser la composition et la temporalité de la gouvernance**, et (3) de **rapprocher les politiques de rénovation urbaine et la politique de la ville**.

1) Donner les moyens à l'indépendance des habitant.e.s.

La démocratie participative est souvent considérée comme un moyen de favoriser **l'inclusion** des populations les moins favorisées et les plus éloignées des institutions (Bresson, 2022). Pour que leur « **savoir d'usage** » puisse être intégré dans le processus de décision (Nez, 2015), il est donc nécessaire d'en offrir les conditions matérielles, intellectuelles et symboliques nécessaires.

La création d'un **sentiment de légitimité** chez les personnes appelées à participer est une condition *sine qua non* de la participation : à travers la **formation**, la **contractualisation** ou la **participation** des habitants **aux instances décisionnelles**, on permet à une population très souvent éloignée de la prise de décision politique d'être reconnue comme un interlocuteur à part entière, digne de confiance et respecté dans son expertise d'usage. Cette reconnaissance permet de rendre un accès au **pouvoir d'agir** (*empowerment*) et peut avoir un effet d'entraînement pour des engagements futurs.

Pour cela, il semble essentiel de trouver un **langage partagé**. Bien souvent, le jargon technique peut être un obstacle à l'implication des personnes ;

la vulgarisation du langage urbanistique et le **croisement des savoirs** sont autant de façons d'horizontaliser le rapport à la connaissance. Il s'agit aussi de récolter des **savoirs** les plus **divers** possibles, en allant chercher ceux qui, structurellement, ont moins tendance à s'exprimer dans l'espace public.

Une fois qu'un interlocuteur est identifié comme légitime, le minimum requis par l'ANRU en terme de co-construction est de lui transmettre toutes les **informations** nécessaires pour une participation éclairée au processus de décision (cf. article 1.3.). Or, bien souvent, dans la « logique de projet » suivie par les programmes de rénovation, le citoyen devient un acteur parmi d'autres sans pour autant disposer du même accès aux informations et aux ressources que les membres des élites urbaines (Pinson, 2009). Comme cette décision dépend quasiment exclusivement de la volonté politique des élu.es et qu'il est difficile d'en assurer le respect inconditionnel, il semble dès lors nécessaire d'offrir aux habitants un accès à une **contre-expertise extérieure neutre et fiable**, afin de s'approprier de tous les éléments, et en cas de désaccord, de pouvoir établir des contre-propositions.

Cette **indépendance des savoirs** est indissociable de la question du **lieu** : la possibilité de se réunir dans un espace dédié, de se l'approprier et d'y trouver un accès aux ressources nécessaires est une autre condition de *l'empowerment* des habitants, un des objectifs principaux des processus participatifs. La création d'un **tiers-lieu urbain et social** qui réunirait ces deux composantes paraît donc être une solution intéressante. Pour cela, il est néanmoins nécessaire d'offrir les **moyens humains et financiers** à la hauteur, afin de permettre à une réelle contre-expertise de voir le jour. Une possibilité intéressante est ici celle de **l'indépendance financière**, qui pourrait permettre d'exprimer une parole plus libérée de la pression publique.

2) Repenser la temporalité et la composition de la gouvernance

Pourtant, si l'on se limite à ce premier objectif, le risque est de faire de la participation « davantage un outil d'éducation de la population que de **transformation des modes d'élaboration des politiques publiques**, voire un outil de gestion sociale et de contrôle des tensions urbaines». (Carrel, 2013). Il s'agit donc de sortir d'une vision individualisante du pouvoir d'agir et de le penser en termes critiques quant aux **rapports de pouvoir** existants, (Bacqué et Biewener, 2013), afin qu'il renoue avec sa tradition de levier d'émancipation collective.

Une des critiques majeures exprimées par les habitant.es au sujet de la concertation telle qu'elle s'exerce aujourd'hui est le fait d'être **mis devant le fait accompli**, puis de jouer le jeu d'une participation cosmétique ; c'est pourquoi il semble fondamental aujourd'hui de penser la question de la **temporalité** des processus participatifs. Dans ce cadre, il est important que la présence des habitant.es **ne se limite pas aux instances symboliques** telles que le comité d'engagement : leur présence est nécessaire dès le début des premières négociations techniques, lors de l'élaboration du cahier des charges, et lors des comités de pilotage.

Si tous les acteurs d'un terrain, dont les habitant.e.s, considérés à parts égales et avec le même accès aux informations, sont **inclus dès l'élaboration d'un projet**, de la phase de diagnostic à la phase de travaux en passant par l'élaboration du plan guide, on peut émettre l'hypothèse que cela réduirait considérablement l'émergence de tensions et favoriserait la pérennité d'un projet. De plus, la **participation** et l'**élaboration des projets** sont aujourd'hui pensés comme deux phases séparées : un des principaux objectifs d'une refonte de la temporalité de la participation nous semble être la **ré-association** de ces deux processus au **sein d'une même gouvernance**.

Un obstacle souvent avancé par les pouvoirs publics quant à la concertation est celui de **l'efficacité** : consulter coûterait un temps précieux dans l'élaboration d'un projet et mettrait en danger sa rentabilité. Or, ce qui a été montré dans d'autres cas de projets contestés, c'est en fait le **gain de temps** final que la concertation permet de réaliser : un projet co-construit, c'est un projet qui ne sera pas confronté à une contestation, voire à un blocage de la part des habitant.es, ce qui peut faire gagner un temps considérable. Pour cela, il est nécessaire de penser la co-construction sur le temps long, avec un **suivi régulier** permettant de faire le lien entre les équipes techniques et la population.

Dès lors, il semble important de repenser la **structure de la gouvernance** des projets. L'urbanisme étant en soi une discipline **inter-disciplinaire**, il ne semble pas incohérent d'inclure l'expertise d'usage comme un facteur décisionnel important dès l'élaboration du projet urbain. La création d'une **équipe de PRU incluant des représentants habitants** préalablement co-formés aux côtés des décideurs politiques et des équipes techniques permettrait de désamorcer les tensions pouvant émerger d'un sentiment d'exclusion de la décision. La co-construction nécessite donc une **collaboration** entre des acteurs qui se voient préalablement comme des adversaires, ou du moins comme des obstacles les uns des autres.

Une question qui se pose alors est celle de la **représentation**. La démocratie participative étant vue par de nombreux chercheurs comme un **remède à la crise de la démocratie représentative**, car elle serait un moyen de « réintéresser les citoyens à la chose publique et de prendre de meilleures décisions», (Lefebvre, Talpin, Petit, 2020, Loisel, Rio, 2024), il s'agit d'être attentif aux **mécanismes représentatifs pouvant se reproduire**. Comme il n'est pas possible de faire participer tous les habitants d'un quartier à chaque instance décisionnelle, le recours à des représentants des habitants est inévitable. Or, aujourd'hui, ce

rôle est principalement **accaparé par une certaine catégorie sociale**, les « toujours-les-mêmes », invisibilisant la parole d'autres groupes. Il ne s'agit pourtant pas d'éloigner ces individus particulièrement engagés de la prise de décision pour autant : la question est de savoir comment **diffuser** leur engagement à des **franges plus diversifiées** de la population, et de **massifier la participation**. Un autre défi est d'éviter qu'à travers cette nouvelle représentation émergent de nouvelles formes de **professionnalisation** et d'**individualisation** de la participation, s'éloignant de l'idéal d'horizontalité que vise la co-construction. Là, une réflexion sur la rotation des rôles mériterait d'être initiée.

Au cœur de cette nouvelle gouvernance, il semble enfin fondamental de questionner la dimension de la **conflictualité**, pour éviter la reproduction de mécanismes de domination par la parole. Les intérêts divergents et le déséquilibre des ressources, pécuniaires, culturelles, sociales et politiques créent une **situation inégale** dont il est essentiel que tous les acteurs en présence aient conscience. Dans les projets urbains, la conflictualité est déjà là : elle est omniprésente entre les différents porteurs de projet et la maîtrise d'œuvre. Il s'agit donc simplement de **l'étendre** en intégrant un nouvel acteur habitant dans l'équation. S'il n'est pas craint, ou fui, le conflit peut être fructueux, à partir du moment où les conditions sont engagées pour un dialogue.

3) Rapprocher les politiques de rénovation urbaine et la politique de la ville

Le risque d'une telle approche est néanmoins de retomber dans une dimension **managériale, professionnalisée** et donc **institutionnalisée** de la co-construction, (Blondiaux, 2008 ; Bacqué & Gauthier, 2011 ; Mazeaud et Nonjon, 2018), où la participation deviendrait « une politique publique comme les autres » (Rio, Loisel, 2024), qui viendrait délégitimer toute autre forme d'organisation participative ascendante (Blondiaux, 2022). La littérature fait ainsi état d'un processus de division du travail, qui vient séparer les tâches de concertation de celles de conduite du projet afin de rationaliser et de contrôler les relations liant organismes et citoyens. Or, nos interrogés insistent beaucoup sur la **déconnexion grandissante entre renouvellement urbain et politique de la ville**. C'est pourquoi il s'agit d'inclure dans les propositions précédentes la réflexion sur l'objectif de tout projet de renouvellement urbain : plutôt que de considérer les questions de peuplement et de forme urbaine comme points de départ de la rénovation, il semble plus bénéfique à de nombreux interrogés d'un point de vue de l'acceptabilité sociale et de la pérennité de **placer la question sociale au centre des projets**. Pour cela, le **recours systématique à un sociologue** dès la phase de diagnostic, la **collaboration entre les services de RU et de politique de la ville** et l'inclusion de ces acteurs dans une équipe de participation semble nécessaire pour la réunion de ces deux dimensions.

Un point central demeure la **non-répliquabilité** parfaite de l'ensemble des dispositifs analysés : chaque quartier ayant ses spécificités, ses conflits et ses difficultés propres, il semble essentiel de souligner la nécessaire souplesse du cadre de la participation, et l'**adaptation** de chaque proposition **au contexte local**. Avant toute chose, il s'agit de déceler les forces en présence, afin de **construire** la participation **sur des dynamiques préexistantes**.

On ne peut forcer la participation, on peut en créer les conditions, mais le plus important semble de **se baser sur les capacités mobilisatrices** propres des habitant.es. C'est en accompagnant et en incluant les **collectifs déjà présents sur un territoire** et en les outillant pour leur donner davantage de pouvoir d'agir que la participation risque d'avoir le plus de succès. Pour cela, il semble nécessaire de ne pas faire une trop forte distinction entre les initiatives individuelles et celles qui émanent d'un collectif, tant qu'elles émergent d'un **processus ascendant** et non seulement descendant. Cette attention permettrait de remédier à des processus trop souvent « **institutionnels** » (encadré par la loi) **sans être « institutionnalisés**» (appropriés socialement par les acteurs) (Petit, 2023), voire même de sortir de la logique de projet en partant des besoins exprimés des habitant.es (Blondiaux, 2011).

Pour ne pas conclure

Il est important de considérer que ces trois axes sont **complémentaires** les uns des autres, et qu'ils ne peuvent avoir de portée que s'ils sont **pensés conjointement**, sans être mis en concurrence comme cela peut souvent être le cas aujourd'hui dans le cadre d'un « marché de la participation ». (Mazeaud, Nonjon, 2018). Une nouvelle structuration de la gouvernance participative ne peut porter ses fruits que si elle s'appuie sur la légitimation des initiatives ascendantes des habitant.es et sur la dimension sociale des projets urbains ; mais en se focalisant uniquement sur ces derniers points, on risque de passer à côté d'une réelle transformation de la fabrique des politiques urbaines.

Enfin, au-delà ces objectifs concrets, il y a certains points transversaux qu'il s'agit de prendre en compte tout au long d'une participation vue comme un **processus plus que comme une suite de dispositifs**. Dès lors, en dépassant l'idée de l'application de bonnes pratiques répliquables sur chaque territoire, il s'agit de se poser **les bonnes questions** :

- Quelle question est au centre du processus ? Le **combien** et le **comment** (quels dispositifs, combien de personnes mobilisées) ? Ou le **pourquoi** (quel est l'objectif final du processus?). Par cette question, il s'agit de sortir d'un tropisme procédural et quantitatif de la participation pour tendre vers une définition davantage basée sur ses effets.
- Le processus participatif a-t-il comme **objectif principal de faire participer** les habitant.es, dans une logique tautologique ? Ou vise-t-elle la **démocratisation** et l'**horizontalisation** des politiques publiques?
- **Sur quoi concerte-t-on** ? Se limite-t-on aux questions techniques, esthétiques et d'espace public ? Ou s'étend-on aux questions structurantes du bâti, de la forme urbaine, de l'habitat et du vivre-ensemble ?

Pour finir, il nous semble crucial d'insister encore sur la question de la **confiance**. On ne peut forcer la participation, mais on peut créer les conditions humaines de respect et d'écoute pour la faire émerger. Pour cela, plus qu'un savoir-faire, il s'agit bien plus souvent de suivre un **savoir-être, une éthique de la participation** : agir avec transparence, respecter la parole donnée et agir dans une logique de continuité en sont autant de conditions essentielles. Une telle posture permettra de passer **d'une base de défiance interpersonnelle**, qui bien souvent mène au blocage, **à une base de confiance dans les structures**, qui permet de nourrir la controverse afin de mieux avancer. Il s'agit de faire en sorte que « le juste demeure l'objet d'un débat constant » (Carrel, 2013) ; et que le bien commun cherche davantage à « relier les intérêts particulier, à établir entre eux un accord qui les traverse ». Pour reprendre les mots d'un acteur institutionnel que nous avons rencontré, le meilleur indicateur de réussite d'un projet co-construit est le fait qu'à la fin du projet, on ne sache plus qui a émis quelle proposition, tellement le dialogue aura fait bouger les lignes.

Quid des Conseils Citoyens ? Une contre-proposition

Sur la plupart de nos terrains ainsi que dans la littérature, nous avons fait le constat de la **difficulté** des conseils citoyens, créés à partir de 2014, **à s'intégrer dans le tissu** associatif et participatif **local**.

A Montreuil, les Conseils citoyens semblent être en **compétition** avec les Conseils de quartier, instaurés en 2002 par la loi Vaillant ; au quartier Etats-Unis à Lyon, c'est l'association du Comité de d'Intérêt Local qui est l'acteur participatif le plus mobilisateur, réunissant, d'après les dires de son président, jusqu'à 100 personnes en réunion publiques, quand, à côté, le Conseil citoyen s'est essoufflé et ne compte aujourd'hui plus que 2 membres actifs. A Rennes, à Grande-Synthe et à La Rochelle, nous avons eu l'écho que le Conseil citoyen n'aurait "pas trouvé sa place" au sein d'un tissu associatif très dense. Globalement, son mandat, exclusivement relié aux questions de politique de la ville, ne semble pas toujours compris, ou **difficilement approprié** par les habitant.es.

C'est pourquoi il nous semblerait intéressant d'**élargir la définition de cette instance**, soit en lui permettant de fusionner avec d'autres là où elles coexistent, soit en permettant, en cas de conflictualité, une pluralité des instances citoyennes présentes sur le terrain, ce qui permettrait de représenter des avis divergents. Dans les cas où les conseils citoyens ont entièrement cessé de fonctionner, il nous semblerait plus efficace d'un point de vue participatif d'en offrir les prérogatives à tout collectif organisé qui serait parvenu à mobiliser un nombre conséquent d'habitant.es. Cette **flexibilité dans l'attribution du titre** permettrait d'élargir le public inclus dans le processus de co-construction en partant d'une **dynamique ascendante**, renforçant grandement la légitimité de ces instances participatives.

Remerciements

Nous adressons nos remerciements sincères à Fabien Bressan, pour son encadrement attentif, la qualité de son écoute tout au long de notre travail, et la richesse de ses conseils.

Un grand merci à Irène Mboumoua, pour son suivi côté Sciences Po, ainsi qu'à Pauline Emile-Geay, pour sa présence à des moments charnières de ce projet.

Nous remercions chaleureusement l'École du Renouvellement Urbain, et tout particulièrement Céline Gipoulon, Ouadifa El Allouchi et Camille Chartrain, pour leur disponibilité, leur bienveillance et leur soutien constant.

Enfin, nous exprimons toute notre gratitude à l'ensemble des personnes que nous avons rencontrées et interrogées, pour le temps qu'elles nous ont accordé, leur confiance, et les précieux éclairages qu'elles ont apportés à notre travail.

Liste des entretiens

Professionnels de la participation

- Entretien le 20 janvier 2025, avec **Cécile Bellanger**, directrice associée de la Belle Friche.
- Entretien le 24 janvier 2025, avec **Emilie Belval-Lavillonnière**, Directrice de Espacité et formatrice à l'ERU.
- Entretien le 6 février 2025, avec **Nicolas le Berre**, formateur à l'ERU et Expert en participation, Directeur de CITYZENS Factory.
- Entretien le 7 février 2025, avec **Maxence Moreteau**, formateur à l'ERU et sociologue-urbaniste, ingénieur-maître en environnement, directeur de l'Adéus.
- Entretien le 11 février 2025, avec **Patrick Norynberg**, Consultant-formateur politiques publiques, développement social et territorial, ESS, démocratie.

Collectifs et associations d'habitants

- Entretien le 16 janvier 2025 avec **Un Centre ville pour tous**, association marseillaise en présence de quatre membres de l'association dont deux conseillers citoyens marseillais.
- Entretien le 31 janvier avec la coordination PAS SANS NOUS, en présence de Bénédicte Madelin et Antonio Delfini.
- Entretien le 7 mars 2025 avec Florian Vertriest, **Président du collectif habitant Alma Gare contre la démolition.**
- Entretien le 6 février 2025, avec Mariana Tourno, présidente de l'association **APPUII.**
- Entretien le 11 avril 2025 avec l'association **Voisins Malin**, en présence de Camille Bergeret, responsable impact et valorisation.

Acteurs institutionnels

- Entretien le 21 février 2025 avec le **CNV et quatre membres de son collège habitant** (anonyme, Irma Coronado-Goupil, Pierre-Pascal Antonini, Patrick Chevallier).
- Entretien le 15 mai 2025, avec **l'ANCT** en présence de Eléa Boucherak (Responsable du pôle Engagements) et Hélène Chappet (Responsable du programme Lien social et images des quartiers).
- Entretien le 30 janvier 2025, avec **l'ANRU**, en présence de Melvin Stecker (Doctorant et Chargé de mission cohésion sociale et co-construction) et Alice Collet (Responsable pôle cohésion sociale).

- Entretien le 9 mai 2025, avec Mélanie Rousset, **déléguée nationale de la fédération nationale des centres sociaux**.

Chercheurs

- Entretien le 14 février 2025, avec **Hélène Balazard**, Chargée de recherche en science politique au laboratoire Environnement ville société (EVS) et enseignante à l'École de l'aménagement durable des territoires (ENTPE).
- Entretien le 31 janvier 2025 avec **Loïc Blondiaux**, politiste et sociologue, Professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Entretien avec **Guillaume Gourgues**, Maître de conférences à l'Université Lyon 2.
- Entretien le 14 février 2025 avec **Claire Noyer**, chercheuse en CIFR à Mulhouse.
- Entretien le 13 février 2025 avec **Julien Talpin**, sociologue - Directeur de recherche au CNRS.

Etude de cas de Miramas

- Entretien le 21 février 2025, avec Valérie Barbas, **Chargée de mission rénovation urbaine à Métropole Aix-Marseille Provence**.
- Entretien le 18 mars 2025, avec **Frédéric Vigouroux**, **Maire de Miramas**.
- Entretien le 10 avril 2025, avec des **habitants de Miramas surnommés “parrains et marraines”** du projet de renouvellement urbain.

La réalisation de nos terrains s'est systématiquement accompagnée d'un déplacement de minimum deux jours et demi, et de la réalisation d'une dizaine de micro-trottoirs avec les habitants du quartier. En raison de la conflictualité de certains terrains ou d'une rotation importante des personnes travaillant sur le projet, il a été difficile de réaliser des entretiens sur certains de nos terrains.

Les entretiens au Blosne, Rennes (35).

- Entretien le 26 mars 2025 et le 10 avril 2025 avec la **cheffe de projets aménagement** chez Rennes Métropole.
- Entretien le 26 mars 2025 et le 10 avril 2025 avec Christophe Béchet, **directeur de la direction de quartier du Blosne** à la ville de Rennes.
- Entretien le 12 avril 2025 avec Gilbert Gaultier, **Ancien directeur de l'institut d'urbanisme et d'aménagement de Rennes**.
- Entretien le 24 février 2025 avec Antoine Beaufort, directeur de **Ars Nomadis**, créateur des Chants du Blosne (projet artistique participatif sur les habitants du quartier).
- Entretien le 12 avril 2025, avec Mathilda Huret, **animatrice vie association** à la maison des squares du Blosne.
- Entretien le 13 avril 2025, avec Odile Cardin-Alory, **Habitante du quartier et ancienne ambassadrice du projet**.
- Entretien le 12 avril 2025, avec André Sauvage, **Habitant du quartier et écrivain du livre "le Blosne"**.
- Entretien le 12 mai 2025, avec un **habitant et co-animateur du conseil de quartier du Blosne**.
- Entretien le 17 avril 2025, avec Camille Morel, **responsable agence Sud du bailleur Archipel Habitat**.
- Entretien le 9 mai 2025 avec Fanny Davené, **Directrice du territoire Breillien pour Espacil Habitat**.
- Entretien le 5 mars 2025, avec Xavier Desmots, **19ème adjoint délégué à la Démocratie locale et à la participation citoyenne**.
- Entretien le 12 avril 2025 avec Frédéric Bourcier, **ancien élu de quartier du Blosne et actuel conseiller municipal délégué au sport**.
- Entretien le 13 avril avec une habitante et représentante d'une association de locataire.

Les entretiens au sujet de l'îlot des Peintres, Grande-Synthe (59).

- Entretien le 25 avril 2025 avec Christelle Devroe, **responsable de la politique de la ville** à la mairie de Grande-Synthe
- Entretien le 22 avril 2025, avec Clément Cayol, **chercheur CIFR** auprès de l'équipe de Damien Carême de 2017 à 2020
- Entretien le 25 avril 2025 avec Djamila Oudai, **médiatrice de la régie de quartier de Grande-Synthe**

Les entretiens et observations participantes à La Noue - Le Clos-Français, Montreuil (93).

- Entretien le 17 avril 2025, avec Paul Lefort **Chef de projet de renouvellement urbain (NPNRU)** de La Noue- Clos-Français à Est Ensemble.
- Entretien le 17 avril 2025, avec Marie Savary **Directrice des projets de renouvellement urbain de Bagnolet et Montreuil** à Est Ensemble.
- Entretien le 9 mai, anonyme.
- Entretien le 15 mai 2025 avec Siamak Shoana, chargé de mission dans l'association APPUI.
- Entretien le 9 mai 2025 avec Zoé Perrott-White, **responsable de la Gestion Urbaine Sociale de Proximité** au centre social du 100 rue Hoche, Montreuil

En raison de notre proximité avec ce terrain, nous avons fait le choix d'axer notre méthodologie davantage sur l'observation participante de la participation. Dans ce cadre, nous avons participé aux événements suivants :

- Accompagnement le 19 février 2025 d'un **porte-à-porte** avec le collectif des Forces du clos pour constater chez les locataires de Est Ensemble Habitat les défauts de la réhabilitation.
- Atelier d'urbanisme participatif d'APPUI dans le quartier, le 11 avril 2025.
- **Permanence d'information sur le NPNRU** au centre social le 100 rue Hoche, en présence de l'équipe d'Est Ensemble, du bailleur Est Ensemble Habitat et de la maîtrise d'oeuvre Bouygues, le 29 avril 2025.
- Participation à **la fête du quartier sur le stand du collectif les "Forces du Clos"**, le 10 mai 2025.
- Participation au **conseil de quartier** en présence d'habitants et des élus de quartier, le 13 mai 2025.

Les entretiens à Mermoz Sud et Nord, Lyon (69).

- Entretien le 7 mars, avec **la mission Entrée Est** (responsables Renouvellement Urbain) pour Mermoz en présence de Nathalie Nicolas et Allyson Aldeguer.
- Entretien le 27 mars, avec des **conseillers citoyens** de Mermoz Sud.
- Entretien le 28 mars, avec Fabien Bressan, **directeur du centre de ressources politique de la ville Labo-cités**.
- Entretien le 9 avril, avec Eddie Gilles di Pierno **habitant du quartier Etats-Unis et président du Comité d'Intérêt Local (CIL)**.
- Entretien le 7 mars 2025, avec la **mission Entrée Est** (responsables Renouvellement Urbain) pour Lyon, quartier Etats-Unis.

- Entretien le 17 avril, avec une représentante de l'association Coin Coin Production.

Les entretiens à Villeneuve-les-Salines, La Rochelle (17).

- Entretien le 27 mars 2025, avec Sophie Nicolaizeau, **directrice du PRU** du quartier.
- Entretien le 27 mars 2025 avec les membres et observation de **la commission de vie de quartier**.
- Entretien le 27 mars 2025, anonyme.
- Entretien le 28 mars 2025, avec Vincent Enard, **président de la régie** de quartier Diagonales.
- Entretien le 28 mars 2025, avec Marina Baudry, **salariée du centre social du quartier et animatrice du conseil citoyen**.
- Entretien le 28 mars 2025, avec Aude Marmottan, **Cheffe de projet transverse** à l'OPH rochelais.
- Entretien le 28 mars 2025, avec José Brossard, **élue de quartier**.
- Entretien le 29 mars 2025 avec Christian Durand, **salarié de l'association Horizon Habitat Jeunes** qui était chargé de l'animation du conseil citoyen. Ancien stagiaire formé à l'ERU sur la formation conseil citoyen.
- Entretien le 29 mars 2025, avec un **ancien conseiller citoyen** âgé de moins de 30 ans.
- Echanges informels avec des gardiens du patrimoine de l'OPH Rochelais.

Bibliographie

Littérature académique

Bachir M., 2018, *Et si les habitants participaient ? Entre participation institutionnelle et initiatives citoyennes dans les quartiers populaires*, Paris, L'Harmattan/Licorne, (Villes en mouvement).

Bacqué, M. et Biewener, C., 2015, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, Ed. La découverte.

Bacqué, M. et Sintomer, Y. , 2011 , « Introduction Le temps long de la participation » . Dans Bacqué, M. et Sintomer, Y. (dir.), *La démocratie participative Histoire et généalogie*. (p. 9 -35). La Découverte.

Bacqué M.-H., Gauthier M., 2011, *Participation, empowerment et développement local : entre discours et réalité*, Paris, L'Harmattan.

Bherer, L. 2011. « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques ». *Participations*, N° 1(1), 105-133.

Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.

Blondiaux, L., et Fourniau, J. 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? » *Participations*, N° 1(1), 8-35.

Blondiaux, L. 2022. « Le participatif en actes : quel avenir pour l'injonction à la participation ? » *Questions de communication* , n° 41(1), 73-86.

Bresson, S., 2022, *Les déconvenues de la participation citoyenne: pratiques urbaines, pouvoirs et légitimités*, Tours, Presses universitaires François Rabelais.

Cossart, P. et Talpin, J., 2015, *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Paris, Ed. du Croquant.

Carrel, M., 2013, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Éditions, coll Gouvernements en question.

Donzelot, J. et Epstein, R. , 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine » . *Esprit*, Juillet(7), 5-34.

Fung A., 2006. « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, 66 (supplement 1), p. 66-75.

- Gourgues G., 2013, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Science Po.
- Lefebvre, R., Talpin, J. et Petit, G., 2020, « Les adjoint·es à la démocratie participative. Une catégorie d'élus·es entre spécialisation fonctionnelle et misère positionnelle » . *Participations*, N° 26-27(1), 41-75.
- Loisel M., Rio N., 2024, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Paris, Edition textuel, collection (petite encyclopédie critique).
- Mazeaud A., Nonjon M., 2018, *La démocratie participative aux marges. Entre contestation et professionnalisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Mazeaud, A. et Talpin, J., 2010. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, Vol. 1(3), 357-374.
- Mermet L., 2007. « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hérard-Dubreuil B., Lefebvre R., (dir.), « Le débat public : une expérience française de démocratie participative », *Paris, La Découverte*, p. 369-380
- Morland A., 2022, « Co-construire » un projet de renouvellement urbain : la portée des démarches participatives sur l'action publique locale ». *Géographie*. Université Paris-Est
- Nez H., 2014, *Urbanisme : la parole citoyenne*, Bordeaux, Le Bord de l'eau.
- Norynberg P., 2014, *Une nouvelle ambition pour la démocratie participative : Un éventail des pratiques citoyennes*, Gap, Yves Michel.
- Perot H., 2023, « Le budget participatif au service de la transition écologique des quartiers populaires. » *Gestion et management*.
- Pinson, G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pinson, G., 2015, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État ». *L'Année sociologique*, Vol. 65(2), 483-516.
- Rowe G., Frewer L., 2005. « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology and Human Values*, 30 (2), p. 251-290
- Smith G., 2005. « Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations From Around the World », *The Power Inquiry*.
- Talpin, J., 2006, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, n° 75(3), 11-31.

Rapports et littérature grise

ANCT, 2023, ANCT, Les démarches participatives dans les quartiers prioritaires – État des lieux 2014-2023 : <https://anct.gouv.fr/ressources/comprendre-les-demarches-participatives-dans-les-quartiers-populaires>

ANCT, décembre 2020, Guide de la participation citoyenne à destination des porteurs de projet : https://anct-site-prod.s3.fr-par.scw.cloud/s3fs-public/2023-02/SICOVAL_Guide-Participation-Citoyenne.pdf

APPUII, 2018, Soumettre un projet urbain au vote des habitants ? C'est possible ! L'EXEMPLE DE PANTIN : https://appuii.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/02/projet-urbain-et-vote-des-habitants_pantin_entretien-m-monot_jr_sa.pdf

APPUII, Renaissance des Groux, Collectif Tenaces, 2022, *Lutter pour la cité. Habitant.es face à la démolition urbaine*, Montreuil, Dernière lettre Eds.

APPUII, 2024, *Vous allez devoir nous écouter ! : 44 exemples de mobilisation pour des projets urbains co-construits*. Observatoire des projets urbains imposés et contestés.

Bacqué, M.-H., & Mechmache, M. , 2013, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*. Ministère de la Ville.

Casillo, I., & Rousseaux, D., 2018, *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*. Rapport remis aux ministres Jacqueline Gourault et Julien Denormandie. Commission nationale du débat public (CNDP).

Cité Ressources – CRPV PACA, 2022, LE BUDGET PARTICIPATIF UN OUTIL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ? Retours sur l'expérimentation des budgets participatifs initiée par la Métropole Aix-Marseille-Provence de 2019 à 2022 : <https://cite-ressources.org/sites/default/files/ressources/2024-04/SynthèseBP.pdf>

IAUR – AUDIAR, 5 mars 2015, La concertation au Blosne, Point d'étape 2007-2015 : https://www.iaur.fr/wp-content/uploads/2015/03/IAUR-AUDIAR-bilan_concertation_5-mars-2015_VDefinitive.pdf

Pas Sans Nous, Mai 2016, Document explicatif du Fond pour une démocratie d'initiative citoyenne : <https://www.irev.fr/sites/default/files/psn-4p-jet5.pdf>

Ouest Francilien CRPV, novembre 2024, *Comment mettre en oeuvre et donner du sens à la participation ?*, Restitution écrite du séminaire du 30 novembre à Argenteuil, « Quartiers populaires et participation des habitant.es » .

USH, juin 2018, Maisons du projet dans le NPNRU : préconisations issues d'une analyse réalisée sur 10 sites : https://www.union-habitat.org/sites/default/files/dossiers-cr/documents/2018-06/synthese_finale_maisons_du_projet_juin_2018.pdf

Annexes

État de l'art sur la question de la participation citoyenne : un idéal démocratique confronté à des échecs répétés

I. Des acteurs de la participation aux objectifs différenciés

Aujourd'hui, la participation citoyenne est perçue comme un impératif par la plupart des acteurs de la rénovation urbaine. Pourtant, les motivations qui les animent restent rarement interrogées. La recherche académique s'est penchée sur cette question, cherchant à mieux cerner les différentes ambitions attribuées aux dispositifs participatifs.

1.1. Les citoyens, destinataires de l'injonction participative

La recherche sur la participation met en avant différents enjeux qui expliquent la montée en puissance de l'injonction participative dans les politiques publiques. La littérature fait ainsi état des motivations diverses qui incitent les acteurs, notamment institutionnels, à mettre en place des dispositifs participatifs, le plus souvent descendants.

Une partie de la littérature, dans une perspective fonctionnaliste, met en avant la dimension vectrice d'amélioration sur le projet urbain que peut avoir la participation. Dans ces cas-là, il s'agit de voir dans la participation la réponse à un « *enjeu managérial ou gestionnaire* » qui « *répond à la critique de l'inefficacité de l'action administrative traditionnelle en faisant appel aux savoirs des usagers, mais aussi en s'appuyant sur eux comme force de pression ou de contrôle, poussant la bureaucratie publique à se transformer et à rendre des comptes* ». (Bacqué, Sintomer, 2011, p.13).

Selon cette vision managériale et gestionnaire, les habitants du territoire où un projet cherche à s'implanter, en connaîtraient mieux les besoins et les problématiques, simplement car ils y vivent. Contrairement aux urbanistes et architectes qui découvrent le territoire d'un projet, les habitants possèderaient donc un savoir habitant, appelé également « *savoir d'usage* ». Ce savoir est au centre de nombreux travaux, notamment ceux de Héloïse Nez. Celle-ci défend dans ses écrits l'idée que « *les usagers connaissent mieux que quiconque leur intérêt* », et que prendre en compte leur parole permettrait « *d'améliorer les politiques publiques en les ajustant aux besoins du public auquel elles s'adressent* » (Nez, 2015, p. 49). Cependant, l'autrice met aussi en garde contre la mobilisation exclusive du savoir d'usage pour légitimer les politiques publiques participatives. Cette démarche comporterait en effet l'écueil « *d'enfermer la participation dans le proche et le sectoriel* » (Nez, 2015, p. 49). Ainsi, les motivations des acteurs dépasseraient nécessairement le cadre des projets urbains et s'ancreraient dans d'autres enjeux contemporains.

Dans un contexte de crise de la démocratie représentative, d'autres travaux voient dans la participation des habitants un moyen de lutter contre la défiance des citoyens envers les élus, voire même une « *condition de l'approfondissement de la démocratie* ».

Cette vision de la participation alimenterait le volontarisme de certains élus en termes de participation des habitants, puisqu'ils y verraient « *un moyen de réintéresser les citoyens à la chose publique et de prendre de meilleures décisions.* » (Lefebvre, Talpin, Petit, 2020, p. 60). Dans les QPV, cette vision est d'autant plus marquée qu'elle coïncide avec des taux élevés d'abstention électorales. Ainsi, dans ces quartiers, la participation est vue par les élus « *comme un moyen de répondre à « un déclin politique local » »* (Bresson, 2022, p. 8). Ces dispositifs participatifs sont analysés par certains chercheurs comme des moyens de garantir un contrôle sur les citoyens et d'encadrer leur participation. Il ne s'agirait donc pas seulement d'espérer répondre à la crise démocratique mais également de pouvoir contrôler cette crise, comme le montrent M. Loisel et N. Rio : « *Si la démocratie participative connaît un tel engouement du côté des institutions publiques, c'est parce qu'elle leur permet de reprendre le contrôle sur la participation des citoyens à la vie démocratique* » (Loisel, Rio, 2024, p. 102). Ce lien fort entre volonté politique et participation peut également entraîner une vision de la participation « *comme un domaine stratégique* » de par la proximité qu'elle permet avec la population (Lefebvre, Talpin, Petit, 2020, p. 50).

D'autres auteurs avancent que « *la participation est souvent appréhendée comme un moyen de développer la cohésion sociale, de reconstruire du lien et de favoriser l'inclusion des populations les moins favorisées ou les plus éloignées des institutions.* » (Bresson, 2022, p. 7). Ainsi, par la structure sociale des quartiers prioritaires et les ambitions spécifiques des politiques publiques qui y sont mises en place, ces territoires sont considérés comme des laboratoires de la participation. Son développement intensif dans les quartiers politiques de la ville s'inscrit là encore dans une dynamique d'injonction à la participation qui prend

la forme d'une citoyenneté « de seconde zone » ou d'une citoyenneté « de rattrapage », en particulier pour les étrangers qui n'ont pas le droit de vote. Souvent implicite, l'objectif de pacifier les quartiers d'habitat social et d'éviter les émeutes urbaines est également poursuivi (Bachman, Leguennec, 1996 ; Avenel, 2007). Selon Marion Carrel, faire participer les habitants serait ainsi, devenu « *davantage un objectif d'éducation des populations que de transformation des modes d'élaboration des politiques publiques* » (Carrel, 2013). Dans l'ensemble, la littérature souligne ainsi que la participation, loin de se limiter à un objectif d'inclusion démocratique, s'inscrit également dans une logique de gestion sociale et de contrôle des tensions urbaines.

Enfin, la participation citoyenne est parfois analysée à travers le prisme de l'empowerment ou le renforcement du « pouvoir d'agir » qu'elle permet. Certains acteurs, comme les centres sociaux associatifs, défendent ainsi une approche de la participation visant l'émancipation politique, plutôt qu'une simple validation des décisions publiques. Cette distinction est essentielle pour comprendre les différentes finalités attribuées aux dispositifs participatifs. Dans cette perspective, Bacqué et Biewener (Bacqué et Biewener, 2013) montrent que l'empowerment peut être appréhendé de deux manières. D'un côté, une approche individualisante viserait à développer les capacités des individus sans remettre en cause les rapports de pouvoir existants. De l'autre, une approche collective et critique inscrit la participation dans une logique de transformation sociale et de redistribution du pouvoir. C'est cette seconde conception qui rejoint l'idée selon laquelle la participation ne se limite pas à une fonction de légitimation, mais constitue « *une action formatrice voire éducative, si bien que la participation à l'activité socio-politique constitue en elle-même une véritable et indispensable école de la démocratie* » (Douchy, De Gaillard, Lang, 2022, p. 91).

Ainsi, selon l'orientation qui lui est donnée, la participation citoyenne peut être soit un outil de gouvernance visant l'adhésion des habitants aux politiques publiques, soit un véritable levier d'émancipation collective, permettant aux habitants de peser sur les décisions qui les concernent et de s'approprier les enjeux de leur territoire.

1.2. Quels obstacles à la participation ?

Cette partie s'appuie uniquement sur les recherches de Marion Carrel, qui a étudié la question de la participation du point de vue des professionnels et des obstacles qui peuvent entraver la participation des citoyens. Ses recherches pourront être prouvées empiriquement lors d'entretiens avec des professionnels.

Bien que les motivations évoquées précédemment incitent de nombreux responsables techniques et politiques à instaurer des dispositifs participatifs, plusieurs obstacles entravent leur mise en œuvre effective. Marion Carrel (2013) analyse ces freins à travers l'étude du Grand Projet de Ville de Grenoble et Saint-Martin-d'Hères (2001-2006), réunissant l'État, la Métropole, les municipalités concernées, le conseil général et la Caisse des dépôts et consignations. Son travail met en lumière une croyance persistante en l'inutilité de la participation dans les projets urbains, souvent perçue comme une contrainte plutôt qu'un levier d'action. Dans le cadre spécifique des projets de rénovation urbaine, cette réticence s'expliquerait par une opposition entre les impératifs d'efficacité et la logique participative. Selon elle, « les exigences d'efficacité dans le traitement massif de la ségrégation urbaine sont en contradiction avec l'idée même de faire participer les habitants » (Carrel, 2013). Pour certains professionnels et élus, la participation est perçue comme « une perte de temps et d'énergie dépensée à expliquer aux habitants les objectifs et programmes du projet » (Carrel, 2013). Cette perception limiterait l'instauration de dispositifs réellement ouverts à la concertation et freinerait l'émergence d'une véritable

écoute des besoins des habitants. Ainsi, malgré un discours largement favorable à la participation, des logiques d'expertise et d'urgence opérationnelle continueraient de primer dans de nombreux projets, reléguant la concertation à un rôle secondaire, voire symbolique.

De plus, l'hostilité face à la participation citoyenne serait causée par une « *peur de perdre le contrôle des projets* » et d'une méfiance envers les habitants qui seraient « *jugés incapables de se mettre à la hauteur de l'intérêt général.* » (Carrel, 2013) (cf. 1.3). Au-delà des professionnels, cette peur de perdre le contrôle des projets pourrait être en lien avec la vision majoritaire de la démocratie représentative. La vie démocratie se jouerait uniquement lors des élections, qui permettraient aux citoyens de sanctionner ou reconduire leurs représentants, puisque les élus sont vus comme garants de l'intérêt général. Ainsi, comme le souligne Marion Carrel, dans cette vision généralement admise de la démocratie représentative, « l'absence de participation, quelle qu'en soit la forme (s'informer, réclamer des comptes, s'organiser collectivement pour faire valoir ses droits), ne constitue pas un problème. » (Carrel, 2013). Néanmoins, cette vision est de plus en plus critiquée, puisque accusée de la perte de légitimité des institutions et de la défiance des citoyens. Il est ainsi possible de lui opposer le modèle de la démocratie délibérative que Marion Carrel définit comme un modèle qui « ne rejette pas les représentants, mais défend l'idée selon laquelle leur conception du « bien » doit être remise en cause régulièrement, afin que le pluralisme social et politique soit respecté et que la définition du juste demeure l'objet d'un débat constant. » (ibid.).

Ainsi, par l'attachement de certains à un modèle (démocratie représentative ou délibérative) plus qu'un autre – rappelons tout de même que la position d'un élu peut varier selon le type de projet –, les dispositifs participatifs sont élaborés avec

plus ou moins de conviction, et d'écoute des revendications des habitants à la clé.

1.3. Les motivations des habitants à participer

En observant cette fois la participation du point de vue des habitants, la littérature permet d'explorer leurs motivations sous différents prismes. Certains auteurs identifient une motivation liée à un « *besoin d'information sur un projet* », et « *un intérêt pour les projets de la ville* » ou encore une volonté des habitants de « *participer à la réflexion sur le sujet* » (Norynberg, 2014, p. 61). Les « *motivations individuelles* » seraient peut-être les plus importantes, puisque les projets concernant directement les habitants (sur leur rue ou leur quartier) les invitent à se mobiliser davantage. En effet, les projets urbains imposés aux habitants créeraient « une incertitude, une incapacité de se projeter dans l'avenir, une insécurité immobilière, un sentiment d'injustice né de l'arbitraire, et l'impression de perdre tout pouvoir sur sa vie » (APPUI et al., 2022, p. 98).

Cette dernière motivation est également en lien avec la critique souvent formulée envers les habitants et en lien avec le phénomène du *nimby* – pour rappel, le *nimby*, qui se traduit en français par « surtout pas chez moi », désigne « l'attitude qui consiste à approuver un projet pourvu qu'il se fasse ailleurs, ou à refuser un projet à proximité de son lieu de résidence » (Géoconfluences, 2025). Il existe donc un paradoxe entre cette source de motivation des habitants et les réactions des organisateurs de la participation institutionnelle, comme le souligne Julien Talpin lorsqu'il décrit la figure valorisée du « bon citoyen » au sein des dispositifs de participation. Il montre ainsi qu'« un bon citoyen doit adopter une posture compatible avec ce qui est collectivement définie comme « l'intérêt général » (Talpin, 2006, p. 75) ou que « des arguments justifiés par des raisons personnelles sont ainsi exprimables au cours de discussions

publiques, mais sont lourdement sanctionnés. » (Talpin, 2006, p. 76). Cela est également souligné dans d'autres travaux qui montrent que « ceux qui veulent participer » et qui « ne s'inscrivent pas dans le schéma préféré des décideurs, seront vite perçus et dénoncés comme les défenseurs de leurs intérêts privés face au souci de l'intérêt général dont se parent les décideurs publics. » (Donzelot, Epstein, 2006, p. 32). Cette vision de l'intérêt général qui incite les habitants à ne pas s'exprimer sur leur situation personnelle est décrite par les mêmes chercheurs comme une spécificité française qui « renvoie au rêve d'obtenir une confirmation unanime de la décision politique par un citoyen invité comme tel à participer et, pour le coup, à abandonner le souci de ses intérêts privés, de ses opinions préconçues, pour apporter son aide à l'action et apporter à celle-ci la vraie légitimité de l'expression d'une volonté générale de facto. » (Donzelot, Epstein, 2006, p. 32). A l'inverse, la notion de « bien commun » admise chez les anglo-saxons propose de ne pas « s'opposer aux intérêts particuliers, [...] et cherche à les relier, à établir entre eux un accord qui les traverse. » (Donzelot, Epstein, 2006, p. 33). Les différentes visions sous-tendues par les notions d'intérêt général et de bien commun peuvent expliquer le rejet en France des motivations individuelles. Ces notions permettraient de faire le lien (sans en être l'unique cause, cf. I. 3) avec le décalage entre la demande supposée de participation de la part des habitants et la participation effective dans les projets urbains (Mazeaud, Talpin, 2010).

II. L'histoire d'une institutionnalisation

Comme nous venons de le voir, l'institutionnalisation de la participation entraîne les différents acteurs à se positionner en développant des motivations fortes. En retour, ces motivations continuent d'influencer la trajectoire du phénomène qui les a créées.

En effet, l'accaparement de la participation par les institutions provoque l'émergence d'une large variété d'acteurs publics et privés possédant chacun une conception de la participation qui leur est propre. Ce sont les interactions entre ces différents acteurs et les dispositifs qu'ils mettent en œuvre qui font de la participation citoyenne la politique publique qu'on connaît aujourd'hui.

2.1. D'une origine contestataire à l'émergence d'un impératif participatif

Bien qu'elle naisse d'une volonté citoyenne, la démocratie participative est progressivement appropriée par les institutions au point de se transformer en injonction à destination des habitants. Le terme de « démocratie participative » apparaît pour la première fois dans les années 1960 dans le contexte des luttes pour les droits civiques menées par les organisations étudiantes américaines (Blondiaux, 2022). Le concept renvoyait alors à un processus ascendant, visant à la création de réels contre-pouvoirs citoyens, cherchant à renverser les rapports de force au sein du système politique. Après sa quasi-disparition du discours public dans les années 1980, le terme réapparaît dans la seconde moitié des années 1990 sous l'impulsion, cette fois, des institutions nationales (ibid.). Face à l'abstention grandissante et aux conflits liés aux grands projets d'infrastructures, la participation serait alors apparue comme une nouvelle source de légitimité pour les élus (cf. 1.1). En 2014, la loi Lamy vient confirmer cette idée en rendant obligatoire, dans les QPV, la création de conseils citoyens chargés de participer à l'élaboration des contrats de ville. L'inscription de la participation dans la loi créerait ainsi une double injonction : celle de l'Etat envers les communes, qui deviennent champ d'application privilégié de la démocratie participative ; et celle des communes envers les citoyens (ibid.). En actant l'individualisation de la participation, la loi écarte dès lors les groupes organisés de leur rôle d'interlocuteurs privilégiés du pouvoir (ibid.).

L'institutionnalisation de la participation devient un moyen de délégitimer toute autre forme d'organisation participative ascendante existant hors de ce cadre (Gourgues, 2013 ; Blondiaux, 2022). On assiste dès lors à un renforcement de l'opposition proposée par L. Mermet entre « démocratie d'élevage » -celle qui met en ordre pour intervenir de manière optimale dans l'ordre établi- et « démocratie sauvage » -celle qui amène du désordre pour pousser l'ordre à se redéfinir- (cf. 1.3).

Une autre conséquence directe de cette institutionnalisation est la professionnalisation de la participation, qui désigne d'abord l'apparition de professionnels spécialisés dans la conception et l'animation de dispositifs participatifs (Blondiaux, 2008 ; Bacqué & Gauthier, 2011 ; Mazeaud & Nonjon, 2018). La littérature fait état d'un processus de division du travail, qui vient séparer les tâches de concertation de celles de conduite du projet afin de rationaliser et de contrôler les relations liant organismes et citoyens. Bien que ces professionnels émergent aussi bien dans le secteur public que le secteur privé, nous nous attarderons d'abord sur cette première catégorie. Au sein des collectivités, on voit en effet l'émergence d'un ensemble d'agents intermédiaires chargés de ces dispositifs, et dont le travail constitue l'élément central de l'ancrage institutionnels de la participation. Celui-ci peut être divisé en trois formes d'interventions distinctes (Gourgues, 2012) : ces professionnels peuvent tout d'abord *alerter* les responsables politiques en cas de défaillances des dispositifs, puis *endiguer* le départ des participants en établissant des techniques visant à adapter le comportement des citoyens aux règles institutionnelles. Enfin, ces acteurs tentent constamment de démontrer l'intérêt et la faisabilité des démarches participatives au sein de leur propre institution, consolidant ainsi l'institutionnalisation des dispositifs en place.

Ces efforts seraient néanmoins affaiblis par la séparation évoquée précédemment entre conduite de projet et conduite de concertation, aboutissant à un réel cloisonnement institutionnel (*ibid*).

Certaines études appuient de ce fait sur le caractère « institutionnel » mais non « institutionnalisé » de la participation citoyenne (Petit, 2023). La décision légale aurait ainsi créé l'institution, pourtant le processus social et politique de production et appropriation de celle-ci demeure absent. Par conséquent, la continuité des dispositifs peut très facilement se retrouver menacée : « Les instances participatives ont une durée d'existence qui dépasse le temps de la mobilisation des individus qui s'y engagent, mais jamais de ceux qui les organisent. Le temps de référence des dispositifs participatifs est le temps du mandat municipal, de la carrière du politique, de la fonction administrative ou de la mission de consultance. » (*Ibid.*).

2.2. La participation citoyenne comme politique publique

Dès lors, la participation citoyenne devient une « politique publique comme les autres » (Rio, Loisel, 2024), soumise aux nouvelles logiques de gouvernance et de mise en réseau de l'action publique. On assiste à la création de dispositifs d'action partenariaux coordonnant la mise en commun de compétences, ressources et légitimités détenues par un large spectre d'acteurs publics et privés (Pinson, 2015 ; Bherer, 2011). La logique de projet, dans laquelle s'inscrit le NPNRU, plongerait de ce fait les citoyens au cœur d'un réseau d'acteurs décidant collectivement des objectifs et des spécificités territoriales à valoriser. Par conséquent, comprendre la participation signifierait également comprendre « l'encastrement des protocoles participatifs » (Blondiaux, 2011) dans des systèmes d'action plus vastes et des temporalités plus longues. Pour illustrer cette idée, on peut notamment citer l'impact qu'ont eu, au Québec, les partenariats public-privés sur le Bureau

d'audience Publiques sur l'environnement. Les longues négociations avec les partenaires privés, ainsi qu'un certain respect du droit commercial y avaient réduit le droit à l'information pourtant présent dans les premières phases d'audience (Bherer, 2011). A ce réseau d'acteurs préexistant, l'institutionnalisation de la participation vient ajouter la figure du prestataire comme principal accompagnateur de sa mise en œuvre auprès des pouvoirs publics. Ce nouveau corps de professionnels de la participation témoigne de l'apparition d'un véritable marché concurrentiel où s'échangent des dispositifs rapidement exportables et adoptables par les autorités publiques. Cette « nébuleuse participative » (Mazeaud, Nonjon, 2018) se composerait de trois types d'acteurs distincts (Gourgues) : on retrouve d'abord des structures associatives souvent issues du militantisme et des luttes urbaines, mais aussi des cabinets, bureaux d'études ou instituts de sondages. Ce second groupe, à l'ancrage militant plus faible, proviendrait généralement des secteurs du marketing, de la communication ou des études d'opinions. Enfin, certains chercheurs commercialiseraient eux-mêmes les dispositifs qu'ils ont mis au point, comme ce fut le cas pour le sociologue allemand Peter Dienel et de ses « cellules de planification ». Bien que des clivages de profils et de méthodes existent entre ces différents acteurs, il existerait un même malaise parcourant la profession face à « l'incompatibilité relative entre les dimensions militantes et managériales de leur activité » (Gourgues, 2013). Ce malaise se transmettrait aux agents intermédiaires de la fonction publique qui, bien souvent, n'ont aucune expérience préalable en participation et apprennent donc le métier à leur contact. Ainsi, les dispositifs existants contribueraient d'abord à l'apprentissage des acteurs en place et à la redéfinition de leurs relations avant même de transformer les citoyens en acteurs de la décision publique.

Si la dynamique de projet permet de fédérer un ensemble d'acteurs au service d'une vision commune de la ville, certains chercheurs la considèrent comme élitiste dans sa manière de polariser l'espace politique entre « *impliqués* » et « *exclus* » (Pinson, 2009). Selon Pinson, le citoyen devient un acteur parmi d'autres sans pour autant disposer du même accès aux informations et aux ressources que les membres des élites urbaines. Cette polarisation serait d'autant plus renforcée que les espaces de mobilisation des projets (forums, espaces délibératifs, partenariats) feraient l'objet de « *dynamiques d'évasion institutionnelles* » qui tendraient à marginaliser les institutions de la démocratie représentative (Pinson, 2009). Dans ces espaces, les institutions locales entretiennent des relations horizontales avec une multitude d'acteurs à qui elles ne peuvent pas imposer leur conception de l'intérêt général. Dans ce contexte, la figure du tiers garant indépendant, capable de garantir aux citoyens un cadre d'échange ouvert et des informations de qualité, devient donc un objet majeur de préoccupation (Blondiaux, Fourniau, 2011).

2.3. Une analyse de la participation par les instruments

Afin de saisir pleinement l'articulation entre les conditions de recours à la participation et ses effets, il convient enfin d'analyser les procédures participatives sous l'angle des instruments. Dans ce contexte, le concept d'instrument désigne un « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Galès, 2004, p. 13). Chaque dispositif illustrerait ainsi la vision que son concepteur a de la participation et de son rôle dans le processus décisionnel. Au total, Frewer et Rowe recensent quasiment une centaine d'appellations différentes que Smith regroupe en 44 dispositifs participatifs distincts. Pour appréhender l'impact de

ces outils, un important travail de typologisation voit le jour dès les années 1970. En 1971, la sociologue américaine Sherry R. Arnstein met au point une échelle de la participation à huit niveaux permettant de distinguer les situations de *non-participation*, de celle de la *participation symbolique* et celles du *pouvoir citoyen* (cf. 1.3).

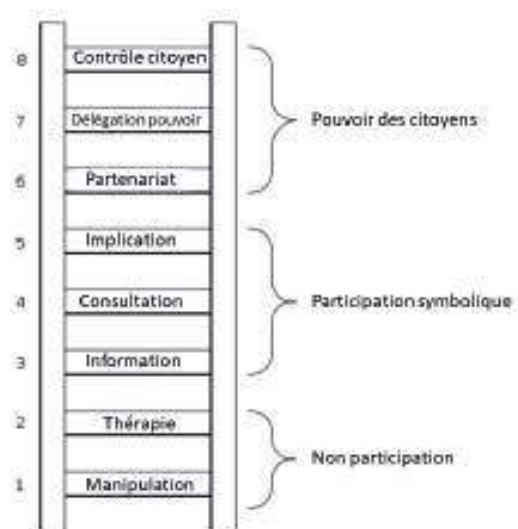


Figure 1 : Échelle de Sherry Arnstein (1969)
©cermet

Plus récemment, l'analyse des politiques publiques se réapproprie la démarche en délimitant les différentes dimensions qui façonnent l'espace participatif. Une des classifications les plus abouties (Bherer, 2011) est celle d'Archon Fung, qui distingue notamment la portée et la fréquence de la participation, les types de participants et leur degré d'influence, ainsi que la manière de participer (cf. figure 2). La réalisation des objectifs d'une politique publique nécessitant généralement la combinaison de plusieurs instruments, il reste néanmoins primordial d'interroger les complémentarités et rivalités pouvant émerger entre eux (Bherer, 2011). Cette question devient d'autant plus importante quand ils sont mis en œuvre simultanément par plusieurs acteurs qui possèdent chacun des objectifs qui leur sont propres.

Qui participe ?	• Citoyens volontaires • Recrutement ciblé • Tirage au sort • Parties prenantes citoyennes • Parties prenantes professionnelles
L'enjeu de la participation pour les participants	• Les participants ont un intérêt direct • Les participants ont un intérêt indirect
Comment les participants participent-ils ?	• Spectateur • Expression spontanée de ses préférences • Justification de ses préférences • Agrégation des préférences individuelles et négociation • Délibération et discussion raisonnée
La portée de la participation	• Un sujet spécialisé • Un sujet large
Quelle est la fréquence de la participation ?	• Régulière • Processus limité dans le temps • Garanties législatives pour permettre la répétition
Quel est le degré d'influence des participants ?	• Bénéfices personnels seulement • Influence de type informationnel • Recommandation et consultation • Co-production • Décision

Figure 2 : les six dimensions du design participatif selon Archon Fung

On peut citer les travaux de Louis Simard, qui analyse comment l'approche adoptée par les promoteurs dans le cadre des projets urbains se distingue de celle des autres acteurs. Considérant les forums hybrides formalisés comme un terrain de jeu pour les opposants au projet, ils opteraient plutôt pour une négociation qui se limiterait aux acteurs pertinents en amont et en parallèle de celui-ci. Au problème des rivalités entre instruments s'ajoutent de ce fait celui de la transparence de ces négociations qui se déroulent en coulisse et non sur une scène publique.

Une troisième tension découle de la mise en compétition de ces dispositifs au sein du marché de la participation évoqué précédemment. En cherchant à se distinguer de leurs concurrents, les consultants en charge des dispositifs feraient de la participation une affaire entièrement procédurale où le *comment* efface le *pour quoi* (Mazeaud, Nonjon, 2018).

Le but ne serait plus de démocratiser les politiques publiques mais seulement de faire participer les citoyens. Ce tropisme procédural aurait fait de la participation une fin en soi, reléguant ainsi l'impact réel sur les décisions politiques au rang de préoccupation secondaire (*ibid*).

III. Le constat de l'échec de la participation

Malgré la multiplication des dispositifs participatifs ces dernières années, le sentiment de ne pas être écouté perdure chez les habitants. Cet échec des modes de participation actuels est lié à plusieurs facteurs, tenant souvent à la posture même des acteurs de la participation. Autrement dit, il ne s'agit pas d'un problème lié aux savoir-faire, mais plutôt aux savoir-être.

3.1. Une crise de l'écoute

L'échelle de Sherry Arnstein (1969) constitue un outil de référence pour évaluer le degré de participation permis par les outils mis en place lors des projets d'aménagement. Malgré son ancienneté, cette échelle est toujours d'actualité et n'aura pas perdu de sa pertinence, ce qui donne en soi une idée de « *la réalité décevante des pratiques participatives* » (Gauthier, 2024). Les témoignages d'habitants qu'on trouve dans la littérature s'alignent sur cette échelle critique, en dénonçant le manque de prise en compte de leur participation dans les projets urbains, voire même l'imposition de certains projets sans concertation.

Un *Observatoire des projets urbains contestés*, lancé par APPUII, recense dans un rapport de février 2024 les « *projets urbains imposés ou contestés* » afin « *de faire connaître ces enjeux à un large public en rendant visible les luttes des habitants* » et « *d'interpeller les décideurs* » (p.8). Nous avons choisi d'axer cette partie sur ce projet de documentation en raison du rôle majeur d'APPUII dans l'accompagnement des habitants, malgré les quelques limites : « *le point de vue adopté, le périmètre géographique et le type de contestations recensées* » soulignées dans son introduction (p.9). Ce travail témoigne d'un profond décalage entre l'idéal de participation mis en avant par les professionnels et la réalité vécue par les habitants des quartiers concernés par les transformations urbaines. Se « *plaç[ant] du côté des habitants* » (p.8), l'enquête met en avant la parole des premiers concernés pour illustrer « *les effets des concertations insatisfaisantes sur la vie de celles et ceux qui vivent dans les quartiers en renouvellement urbain* ». Dans les 44 projets analysés, 28 d'entre eux sont financés par l'ANRU ; cas dans lequel la co-construction est tout de même parfois plus satisfaisante que dans d'autres situations, justement du fait du conditionnement du financement au respect du principe de co-construction.

Le document rapporte que dans 41 cas sur 44, les contestations sont fondées sur « *la manière dont les projets sont concertés* » (p.17) ; 39/44 cas portent sur « *le contenu du projet imposé, dont plus de la moitié contre la démolition de logements sociaux* ». En se fondant sur l'échelle de Sherry Arnstein, l'enquête montre que la majorité des projets étudiés ont seulement mis en place des dispositifs qui s'apparentent à de « *la coopération symbolique* » voire à de la « *non-coopération* ». Face à ce constat, les auteurs du rapport ont intégré des barreaux inférieurs à l'échelle de Sherry Arnstein (p.23) : la « *désinformation* » dans le cas où « *les habitants n'ont accès qu'à une information tardive, partielle, ou fausse sur le projet urbain* », et le « *passage en force* », où « *les institutions s'affranchissent de leurs obligations légales et mettent les habitants devant le fait accompli* », concernant respectivement 38 et 25 cas (différentes formes d'imposition peuvent se cumuler sur un même projet).



Figure 3 : l'échelle d'imposition d'APPUII

Ainsi, les témoignages habitants évoquent systématiquement l'absence d'information, par exemple à Saint-Denis, où l'absence de co-construction dans le cadre d'une ZAC est très mal vécue par la population : « *C'est hyper violent ce que la municipalité fait [...]. Ce mépris, ce silence, c'est hyper violent* » (p.20), témoigne un habitant. Ainsi, l'information, minimum requis par l'ANRU en termes de co-construction (cf article 1.3.), n'est pas un acquis dans les projets urbains des QPV. Le manque d'accès aux documents des constructeurs ou des démolisseurs est fréquent, allant d'une absence de réponse à un refus net. L'usage d'un vocabulaire trop technique, et inaccessible aux habitants limite aussi la participation en renforçant le sentiment d'exclusion fréquemment ressenti par les populations des QPV, empêchant tout dialogue.

3.2. Un climat de défiance nourri par l'échec des dispositifs

S'il est globalement reconnu que les défaillances de la participation sont liées à un manque de volonté de la part des élus et des techniciens, assez peu de recherches portent sur les adjoints à la démocratie participative. Dans un article intitulé Les adjoint-es à la démocratie participative, Rémi Lefebvre, Julien Talpin et Guillaume Petit décrivent la figure de l'élue « opposant » (tout de même relativement rare au sein de délégations à la participation), qui justifie son rejet de la démocratie participative par le manque de compétence des citoyens. Les auteurs expliquent par ailleurs que la participation est une délégation peu considérée. D'abord, ils soulignent que les élus à cette question sont souvent des citoyens issus de la société civile et impliqués dans la vie associative. 50% des adjointes sur cette question sont des femmes, ce qui, selon les auteurs, « témoigne d'une faible valorisation de cette fonction dans les hiérarchies symboliques et politiques des équipes municipales au regard de la domination masculine qui structure le champ politique ».

À titre de comparaison, les femmes représentent 90% des élus dans le domaine « enfance et famille » contre 20% dans les « finances ». Le faible sentiment de reconnaissance des élus à la participation – faible rémunération, peu d'écoute de la part de la municipalité – et l'échec fréquent des dispositifs mis en place font que les élus « déçus et impuissants [...] ne renouvellent que rarement leur expérience électorale, à moins que la réélection ne leur procure l'opportunité d'une ascension au sein d'une autre délégation » (ibid). La question des délégués à la participation sera d'ailleurs approfondie dans notre rendu final, notamment grâce à de futurs entretiens avec des élus.

Du côté des habitants, la littérature fait état d'une défiance encore plus forte. Si leur non-participation est souvent expliquée par « l'inégale distribution de la compétence politique » et « les carences de l'offre de participation », elle résulterait aussi souvent d'une mauvaise prise en compte de la « demande de participation » (Mazeaud et Talpin, 2010) qui entraînerait une déception et retiendrait les citoyens de réitérer l'expérience. En effet, l'injonction à la participation constitue aujourd'hui un impératif si les collectivités territoriales souhaitent recevoir des financements ; ce qui donne lieu à la multiplications de dispositifs participatifs inadaptés. Ainsi, même si une concertation est mise en place, elle peut ne produire aucun effet concret, générant un sentiment d'impuissance chez les habitants ayant participé, et un manque de motivation pour participer aux prochaines démarches participatives. Par ailleurs, l'injonction participative peut aussi apparaître comme un « simple prolongement des institutions fondatrices de l'ordre social » (Jaffre et Muxel, 2000), ce qui explique la réticence des citoyens qui se tiennent en marge du processus électoral (cf. 1.2). Ainsi, l'étude de Mazeaud et Talpin met en avant le fait que les acteurs des dispositifs participatifs ont

une attitude pragmatique face à l'offre de participation et participent lorsqu'ils en ressentent le besoin et dans les formes qui leur correspondent.

Dans le cas des dispositifs de la politique de la ville, la littérature portant sur les conseils citoyens fait souvent état d'une déception générale. La synthèse nationale du programme de co-évaluation des conseils citoyens (2018) met en avant le fait que « la participation des conseillers citoyens aux PRU se heurte à de nombreux obstacles : technicité des projets, temps long des procédures, contraintes imposées par les financeurs, pratiques professionnelles peu ouvertes à la participation des habitants, sectorisation des politiques publiques, etc ». L'un des freins à la participation repose ainsi sur l'ambiguïté du rôle de conseiller citoyen, à la fois « porteurs de responsabilité d'un projet urbain qu'ils ont rarement co-construit » et « représentants de l'institution auprès des habitants » (Madelin et al., 2019), ce qui entraîne une réticence à employer cette forme de concertation institutionnelle. À Amiens, sur la centaine d'habitants tirés au sort pour faire partie de conseils citoyens, seuls 29 s'étaient manifestés (ibid). Cet échec tient selon l'association Pas sans nous à la conception du pouvoir sur laquelle se fonde les conseils citoyens : quelques personnes le détiennent au nom d'un intérêt général.

Enfin, la littérature explique que l'échec de la participation tient aussi à l'invisibilisation de certains publics dans les dispositifs participatifs, comme les jeunes, les femmes, les personnes issues de classes populaires ou de l'immigration. Dans Les Conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien, Demoulin rappelle aussi que « le public majoritaire [de ces instances] est composé d'habituels, voire de professionnels de la participation » (Demoulin, 2019). Les statistiques avancées dans les travaux de recherche démontrent en effet que la participation se caractérise par l'implication d'une majorité d'hommes, de classe moyenne ou supérieure, et retraités.

Cela s'explique par le caractère institutionnel de la participation, qui exclut de fait les jeunes qui « *n'ont pas le même savoir que les adultes* » (Nez, 2025, p. 115) mais aussi d'autres populations dont les apports sont dévalorisés. Il existe dans la littérature un consensus autour du fait que la participation nécessite par son caractère formel des « *aptitudes à prendre la parole en public* » (ibid.). Cette analyse pousse ainsi certains chercheurs à affirmer que « *dans la majorité des cas, les procédures participatives [...] contribuent davantage à reproduire les inégalités politiques existantes qu'à les diminuer, engendrant ainsi une « double marginalisation» des groupes les plus défavorisés* » (Nez, 2015, p. 110). Par cet effet, les dispositifs participatifs ne répondent ni à l'enjeu social (cf. I. 1) ni aux enjeux d'amélioration des politiques publiques, puisque l'invisibilisation de ces groupes au sein des procédures de participation crée des « *savoirs absents* » (Nez, 2015, p. 113). Le travail d'Héloïse Nez (Nez, 2015) montre ainsi que la faible participation des femmes ne permet pas d'améliorer les projets urbains en prenant en compte les différences genrées d'utilisation de l'espace public. Cependant, des constats de professionnels montrent que dans les QPV, hors des instances institutionnelles, les profils peuvent varier et contrarier cette idée d'un engagement des seules classes supérieures ou moyennes, et au contraire montrer un engagement actif des femmes. Néanmoins, des chiffres concrets sur la faible mobilisation des habitants dans la participation sont avancés par Blondiau qui cite G. Petit (Petit, 2017) : celles-ci ne mobiliseraient en général qu'une minorité de citoyens, rarement au-delà de 1 % dans les villes concernées.

3.3. Des mobilisations habitantes et associatives naissent de ces échecs

Au même titre que l'absence de concertation, l'échec des modes institutionnels de participation donne lieu à des mobilisations. L'ouvrage co-écrit

par l'association Renaissance des Groux, APPUI et le collectif Tenaces (2022) documente en ce sens la mobilisation habitante qui naît en 2015, à l'annonce de la démolition programmée de la cité de transit des Groux à Fresnes (Val de Marne). La mobilisation y naît d'un sentiment d'injustice et d'insécurité face à l'avenir. Cet ouvrage présente les « alternatives à la rénovation urbaine telle qu'elle se fait actuellement en France », et présente les visages de la mobilisation des Groux : Karima Benali, Claire Pelgrin, Maïmouna Kanouté et Silia. Fruit de deux ans de réunions entre ces quatre femmes, ce livre décrit « *la vie qu'on mène* » dans les quartiers populaires, tout en diffusant des conseils pratiques de mobilisation en cas de projet urbain contesté.

De même, Paula Cossart et Julien Talpin retracent la lutte habitante contre un projet de démolition de l'Alma-Gare dans les années 1970, à Roubaix, présentant par là une série de pistes pour sortir des situations de rénovation urbaine subie (Cossart, Talpin, 2015). Celle-ci est vue comme une opération d'hygiénisme social, visant à rénover l'habitat de ce quartier populaire pour y attirer des classes moyennes. La constitution d'espaces autonomes où « *les individus puissent former leurs opinions* » (p.10), l'ouverture à d'autres « *formes d'expression* » (p.71) reposant par exemple sur les images ou les émotions, la présence des habitants aux réunions techniques de la municipalité ou encore la constitution d'un collectif d'habitants soudés sont autant de moyens par lesquels la mobilisation de l'Alma-Gare a été portée. Aux fondements de cette lutte se retrouvent plusieurs facteurs : « *le refus de l'assistanat et du paternalisme patronal* » (p.44), « la prise de conscience du caractère collectif du problème du logement » (p.46), la communication par la presse, l'absence de soutien d'un parti politique spécifique qui a sûrement attiré des personnes d'horizons plus divers ou encore la présence de leaders enracinés localement et sociologiquement proches

de la population (Marie-Agnès et Roger Leman). La « *réunion du mercredi* », « *[née] de la rencontre de [la] tradition du syndicalisme du cadre de vie chrétien et de la tendance autogestionnaire plus forte au sein du groupe maoïste* » (p.89), y a joué un rôle particulièrement important. Il s'agit d'une réunion hebdomadaire tenue pendant dix ans, à laquelle assistent les habitants et militants du quartier membres de l'Atelier Populaire d'Urbanisme de l'Alma-Gare. Il s'agit de rejeter toute forme de délégation et d'incarner directement les habitants plutôt que de les représenter. Cossart et Talpin expliquent que le succès de cette forme de mobilisation tient à la localisation du lieu de réunion (au cœur du quartier, avec une vitrine), à la régularité des réunions et à des mécanismes d'inclusivité (garde d'enfants, modérateur qui distribue la parole...). Mais c'est surtout la mise à disposition d'une expertise technique, à travers l'ABAC, qui permet aux habitants de démontrer comment les autorités locales ont exagéré l'insalubrité des logements pour légitimer leur démolition et la réalisation de constructions neuves. Cela permet aux habitants d'avoir une « connaissance réelle » des questions en jeu malgré « la fonction d'ignorance dont tout le système institutionnel s'entoure et se protège » (p.121). La difficulté d'accès à l'information à l'Alma-Gare est extrêmement mal vécue par ses habitants, d'où la phrase « Nous, on ne sait rien, nous on compte pour rien » (p.121). À travers la mobilisation organisée par l'APU, il s'agit de remédier à ce sentiment d'impuissance. La lutte finit par payer en 1977, la municipalité étant contrainte de suivre les plans de rénovation de quartier dessinés par l'APU. Elle constitue désormais une référence en matière de participation citoyenne, et a même inspiré les débuts de la Politique de la ville, mais sans que ce succès se soit vraiment réitéré.