

La participation des habitants dans les projets urbains
Compte-rendu du module technique #5.

Mérignac, Maison des associations, 9 juin 2005

Dans une première partie de journée de ce 5^{ème} module technique, Charles GOLDSZLAGIER (ODR Conseil) ainsi que Rose-Marie ROYER-VALLAT (Habitat et Territoires Conseil) ont animé la séance sur le thème suivant : Quels sont à la fois les enjeux, les méthodes, les outils de la participation des habitants dans les projets urbains?

Si la volonté de faire participer les habitants à la politique de la ville ne se discute plus, le « comment » reste l'objet de nombreux débats. En effet, quels contours relèvent de la participation? Sur quoi et quand communiquer, notamment quand les incertitudes concernant le dossier ANRU sont importantes? Si le projet de rénovation urbaine a la particularité de viser à une modification profonde du peuplement d'un quartier (l'objectif étant une plus grande mixité sociale), plusieurs interrogations viennent dès lors à l'esprit : Avec qui concerter? Les habitants actuels, les habitants futurs? La stratégie de communication s'avère sans conteste une pièce maîtresse dans le processus de participation des habitants, ce afin d'éviter les maladresses et quiproquo potentiels.

Dans un exposé introductif, Rose-Marie ROYER-VALLAT s'est ainsi attachée à définir quelques notions clés concernant la participation des habitants.

♣ Tout d'abord, faire un **bref rappel historique du terme habitant** semble intéressant. Rose-Marie ROYER-VALLAT précise que la notion d'habitant est particulièrement récente :

- dans les années 70, cette notion n'existe pas, elle apparaît au tournant des années 80. Avant, on parle d'administrés chez les élus, de locataires pour les bailleurs (voire d'occupants), de bénéficiaires de l'action sociale (d' « assistés »).
- - avec le développement social des quartiers et les 1^{ères} équipes de la politique de la ville (DSQ dans les années 80), le concept d'habitant se forge, mais sur le modèle du travailleur. On monte alors des associations de type syndical sur le modèle de l'usine : l'empreinte militante est ici prégnante. Les

comités de quartiers se structurent par exemple sur l'opposition, on parle même de « luttes urbaines ». L'affrontement et la négociation sont prônés, loin devant coopération ou coproduction.

- Aujourd'hui, il convient de constater que la notion d'habitant est très hétérogène. On assiste ainsi à une multiappartenance des habitants (par exemple père de famille et automobiliste).

La pluralité d'identités des habitants s'inscrit à plusieurs niveaux :

- les *pratiques privées* sont de plus en plus poreuses et ont des répercussions notables sur la sphère publique
- les *pratiques publiques* relatives à la citoyenneté (la nation, la ville, le quartier, la vie associative, etc.)
- les *pratiques sociales*, c'est-à-dire tout ce qui est en relation avec l'histoire, le vécu urbain. On peut être ainsi à la fois client, parent d'élève, syndicaliste, musulman allant à la mosquée, etc.

Un problème récurrent apparaît alors en filigrane : dans nos instances de dialogue on traite bien plus souvent avec les « habitants-militants » qu'avec les « silencieux », c'est-à-dire ceux qui participent peu ou pas. Toucher ces populations apparaît dès lors le but 1^{er} si l'on veut tendre à une participation des habitants efficace et plus représentative.

♣ Plusieurs **recommandations à la maîtrise d'ouvrage** ont ensuite été effectuées.

Il s'agit en premier lieu de *choisir le mode de dialogue*. Trois options sont ici disponibles. On peut en effet choisir d'engager sa démarche à partir d'une volonté de communiquer, soit engager des actes de dialogue pour négocier des compromis particuliers, ou encore instaurer une démarche de type instance de concertation.

Céline POULIN (ville de Pau) a ici posé une question pour savoir si un processus de participation des habitants pouvait se mettre en place sans les élus : d'après Rose-Marie ROYER-VALLAT, ceci n'est pas envisageable, notamment pour la raison suivante : rien ne dit qu'au moment de la décision finale les aspirations des habitants ne seront pas balayées ; entraîner les habitants dans un tel processus «sans filet» peut donc s'avérer dangereux.

♣ Plusieurs recommandations par et pour les élus ont de plus été mises en avant. Ces dernières sont présentées dans le dossier fourni par PQA (document « Participation des habitants aux projets urbains »), issu du rapport du CNV.

Six recommandations essentielles sont à examiner de plus près :

1) Il s'agit tout d'abord de **cadrer la démarche avec les règles du jeu**

Il convient ici de retenir plusieurs choses, tel le fait de ne pas sous-estimer la capacité de compréhension des habitants. L'accent a par ailleurs été mis sur le fait que certains maires avaient tendance à considérer l'ANRU comme l'entière responsable de l'échec éventuel du projet.

Notons qu'un débat a émergé dans la salle concernant la corrélation projet/financement : pour Charles GOLDSZLAGIER, le financement est une contrainte, aucunement un projet en soi. Jean-Pierre GROLHIER (ville d'Agen) pointe l'évolution notable des élus en la matière : ces derniers tendent à trouver une solution alternative au projet, moins ambitieuse, si le dossier n'est pas accepté par l'ANRU, bien que le besoin de financement reste « le nerf de la guerre ».

Ivan MARECHAL (agglomération périgourdine) a par ailleurs souligné la dualité des projets, entre ceux déclenchés par l'opportunité du financement ANRU et ceux issus d'une logique de projet précis.

Il convient de garder à l'esprit l'importance de la communication du maire: ce dernier doit s'efforcer de communiquer précisément sur ses intentions, le projet en lui-même. Bien souvent dans l'esprit des habitants, projet est synonyme de promesse, d'effectivité ; ceci se doit d'être évité. La nécessité de communication entre les différents échelons du projet a également été mise en avant.

2) Il s'agit ensuite **d'appliquer les principes de la gestion de projet**. Pour ce faire, bien connaître le système d'acteurs locaux, l'histoire de la participation dans le quartier. Associer services DSU et Urbanisme apparaît essentiel pour organiser ensemble les temps de dialogue. Côté bailleurs, il convient d'associer maîtrise d'ouvrage et gestion locative et patrimoniale.

3) **Elargir le cercle des interlocuteurs du côté des « silencieux ».**

Notons que les « riverains » s'opposent aux habitants militants dans le sens où ils semblent plus préoccupés par leurs intérêts particuliers que par l'intérêt général (fléau NIMBY, Not In My Backyard). Rose-Marie ROYER-VALLAT a insisté sur la nécessité d'intégrer les jeunes dans le processus de participation, en leur permettant de donner leur avis en tant que citoyen à part entière. Dans la même optique, toucher les populations en situation précaire doit s'effectuer à l'aide de divers outils (que nous verrons par la suite), tout en gardant à l'esprit l'importance d'un vocabulaire adapté, compréhensible par tous.

4) L'accent est mis de plus sur la nécessité de **conduire le débat sur des objets bien identifiés**. Ce point fait référence à certains élus ayant la volonté de faire travailler les habitants sur le projet dans sa totalité, alors que définir des objets très précis semblent plus efficace. Rappelons ici la création au milieu des années 80 dans le Nord-Pas-de-Calais des fonds de participation des habitants, généralisés depuis.

En conclusion, on peut remarquer que l'objet du dialogue compte plus que le dialogue lui-même.

5) Il s'agit de **gérer le temps des habitants pour éviter l'essoufflement** ; en effet la mobilisation des habitants peut être « aussi intense que volatile ».

6) La recommandation n°6, intitulée « **Etre à la fois concret et ambitieux** » porte sur la multiplicité des outils à utiliser afin de toucher le public le plus important possible, avec en ligne de mire les « silencieux ».

➤ **Débat sur les supports et leur pertinence:**

Rose-Marie ROYER-VALLAT souligne l'originalité du cas de Poitiers qui a travaillé conjointement avec l'office du tourisme afin de faire connaître certains quartiers de la ville ; la « réunionite » semble ici peu porteuse. Mais il s'agit surtout de préparer les habitants à la lecture d'un plan, d'une carte, à l'observation de manière générale. De plus, le temps d'évaluation et de co-évaluation avec les habitants pour penser l'avenir s'avère primordial. Les futurs enjeux se doivent en effet d'être appréhendés à l'aide de ceux qui restent, il faut évaluer les relogements avec ceux qui ont déménagé et enfin organiser des « focus groupes » lors de la commercialisation pour les arrivants (caractère essentiel de l'accueil notamment dans les sites à mauvaise réputation).

Benoît ROGNON (PACT de la Gironde) a de son côté insisté sur le support intéressant que constitue une exposition, fondée sur la simplicité tant au niveau du langage que de la présentation. Ce-dernier précise que la communication est « tout sauf de la perte de temps » ; l'exposition a en outre l'avantage d'être « recyclée » par la suite en direction des élus.

Plusieurs voix ont fait apparaître la nécessité d'utiliser les lieux où les croisements de population, la mixité sociale est forte, comme par exemple les marchés. Globalement, il s'agit de « faire de l'ordinaire plus que de l'exceptionnel », bien que des actions ponctuelles à plus grande ampleur soient également importantes.

Ces six recommandations ont donné lieu à de nombreux commentaires. Ivan MARECHAL a mis l'accent sur les deux premières recommandations, en insistant sur la nécessité pour le maire de définir ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas. Le processus de participation des habitants au projet urbain s'avère alors plus aisé.

Quant à Jean-Pierre GROLHIER, il indique que le projet politique est bien souvent le plus sujet à débat; plus que le technicien. Des questions de société sont ainsi présentes en filigrane : la question de la place de la pauvreté et de la précarité tient ici une place centrale, de même que « Comment vivre ensemble ? ».

En début d'après-midi, Martine LEHERPEUR (PACT H&D de la Gironde) a rappelé une question fondamentale : comment engager une participation dans

un projet de rénovation urbaine défini dans le cadre d'une convention territoriale ANRU ?

Le cas concret traité est ici la ville de Cenon (secteur du 8 mai 1945), composée de 21 283 habitants avec 49% de logements sociaux et un taux de chômage s'élevant à 42%. 531 démolitions et 539 constructions ont été effectuées sur les différents quartiers (dont 156 PLUS, 110PLS et 273 accessions par loyer libre). La volonté de mixité sociale (et donc diversification de l'habitat) s'affiche comme élément prépondérant.

En ce qui concerne la participation des habitants, il s'agit bien de l'impact social du projet et non de l'action globale de la mairie en matière sociale dont il est question. L'opération d'association entre bailleurs, habitants, élus, etc va durer jusqu'à 2008. Le choix de la stratégie de la communication dans la durée est ici prégnant. Quant aux ateliers habitants/partenaires, il s'agit de renforcer le sentiment d'appartenance au quartier (qui bien souvent est déjà fort, peu sont en effet ceux désireux de quitter leur quartier).

Des ateliers thématiques ainsi qu'un atelier de synthèse composé de personnes-ressources et présidé par un élu se doivent d'être instaurés.

➤ Un bilan des 5 mois peut être dressé quant à la participation institutionnelle qui implique la commune.

On constate dans l'ensemble une faible mobilisation (pour une enquête de ressenti pour lancer les 1ers ateliers, sur 3000 boîtes aux lettres seulement 60 candidatures ont été enregistrées). La difficulté des habitants à se projeter sans image du projet s'avère flagrante. En conséquence, la mobilisation de tout l'appareil municipal (élus et services) semble essentielle. Les aspects sociaux sont ici à ne pas négliger ; la complexité des situations engendrées par le relogement (où l'autre, le nouvel arrivant peut souvent être perçu comme une menace) recouvre en effet des préoccupations d'ordre divers (famille en premier lieu, souci de la proximité d'une école, des transports, du travail, entre autres).

↳ En conclusion et suite aux débats sur ce thème de la participation des habitants aux projets urbains, on peut dire que la participation ne se décrète pas, elle doit être suscitée par une action sociale continue relayée par de l'information permanente et une communication maîtrisée.

Il convient surtout de prendre en compte les incidences sociales du projet de rénovation urbaine, au-delà du dossier ANRU. Notons ici que « l'individuel est mobilisateur » : partir de l'intérêt propre des individus peut permettre par suite de l'utiliser et d'aboutir ainsi à des démarches plus collectives. Rose-Marie ROYER-VALLAT a par ailleurs insisté sur le fait que « la participation ne remplace jamais l'accompagnement social ».

Créativité et représentativité se présentent dès lors comme deux notions essentielles afin d'engendrer une participation « réussie » et utile.

✓ Le prochain module technique organisé par PQA sur la gestion urbaine de proximité (GUP) a été fixé au 30 juin 2005.

Audrey CHANU – stagiaire PQA – juin 2005