

Contribution nationale de Trajectoire Ressources Conseils citoyens et renouvellement urbain



Éléments de contexte : animation **d'un groupe de travail, à l'échelle régionale, sur l'articulation entre le social et l'urbain**

Les évaluations du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) ont montré les difficultés rencontrées par les acteurs dans l'articulation entre la cohésion sociale et le renouvellement urbain. La loi du 2 février 2014, dite loi Lamy, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, a pour ambition de réconcilier ces deux approches, ainsi que les professionnels de l'urbain et du social.

Une réflexion sur cette question a été engagée dans le cadre de l'animation régionale de la politique de la ville, co-animée par le SGAR (Secrétariat Général à l'Action Régionale) et la DRDJSCS (Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale), auquel le Conseil Régional de Bourgogne Franche-Comté et Trajectoire Ressources sont associés.

En décembre 2016, un atelier de travail avait été co-animé par le Conseil Régional et Trajectoire Ressources : il avait permis de questionner et mieux comprendre la réalité de l'articulation entre la cohésion sociale et le renouvellement urbain, les problèmes posés et les leviers possibles à activer. Cette rencontre avait également permis d'identifier un prolongement possible via la mise en place d'un groupe de travail dédié à l'articulation humain / urbain à travers le suivi et la mise en lien de deux sites distants.

Suite à cet atelier, le SGAR et la DRDJSCS ont confié au Conseil Régional et à Trajectoire Ressources le soin d'animer ce groupe de travail impliquant les deux territoires identifiés et volontaires :

- Ville de Nevers – quartier du Banlay : un projet de concertation avec les habitants a été conduit dans le cadre du projet de renouvellement urbain.
- Ville de Sochaux – quartier des Evoironnes : site entrant dans la nouvelle géographie prioritaire, le territoire est un « laboratoire d'expérimentation » sur le sujet implanté dans une agglomération historiquement ancrée dans les dispositifs « politique de la ville » et « rénovation urbaine ».

La démarche

Les ambitions de la démarche

Les finalités de la démarche du groupe de travail étaient de confronter les deux approches **territoriales, d'en tirer des enseignements et d'en faire bénéficier l'ensemble des sites de la région.**

Les ambitions de cette démarche sont :

- **L'échange de pratiques et de méthodes.**
- **Le partage d'expériences (points de vigilance, succès) et de pratiques inspirantes pour faire évoluer les cultures professionnelles vers plus de transversalité.**
- **Le recueil d'enseignements (ingrédients nécessaires, écueils à éviter).**
- La capitalisation, la diffusion et la mise en partage avec les autres territoires concernés.

Les acteurs mobilisés

La composition des équipes sur chacun des sites s'est faite en parallèle et de manière complémentaire, afin de croiser les approches et les cultures professionnelles :

- **Nevers (58) :** le délégué du Préfet, les bailleurs (Nièvre Habitat et Coopération & Famille), **la responsable du contrat de ville de l'agglomération, le responsable du service Habitat de l'agglomération, la responsable du service GUSP de la ville,** le cabinet en charge de la consultation, les conseils citoyens et/ou habitants impliqués dans les démarches participatives liées au projet de renouvellement urbain.
- **Sochaux (25) :** le délégué du Préfet, le chef de projet communal, le chef de projet de **l'agglomération, le bailleur (IDEHA), les Chargés d'études de l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard, la médiatrice en charge de l'accompagnement des** conseils citoyens, les conseils citoyens et/ou habitants impliqués dans les démarches participatives liées au projet de renouvellement urbain.

Le déroulé

La démarche a été conduite sur quasiment une année :

- 29 septembre 2017 : 1^{ère} réunion du groupe de travail en visioconférence, depuis les Préfectures de Montbéliard et Nevers.
- 7 décembre 2017 : réunion **d'animation régionale** : un temps intermédiaire de restitution des premiers enseignements.
- 20 mars 2018 : 2^{ème} réunion du groupe de travail en présentiel, à la Maison Régionale de **l'Innovation à Dijon.**
- 21 juin 2018 : réunion **d'animation régionale**: restitution des travaux du groupe.
- 5 juillet 2018 : 3^{ème} réunion du groupe de travail, en visioconférence depuis les Préfectures de Montbéliard et Nevers.
- Fin 2018 : partage des enseignements avec les territoires.

Les enseignements de la démarche

► Une maturité à l'œuvre dans les territoires

Le premier point positif à retenir de ces échanges est celui de la maturité des acteurs professionnels et habitants, comme des pratiques. Elle se construit dans les territoires, nécessite du temps et révèle la mobilisation et **l'implication des territoires pour mieux** appréhender la participation des habitants dans les projets de renouvellement urbain.

Si la participation des habitants a été plus largement prise en compte que par le passé, tout le monde est unanime pour affirmer **qu'elle ne doit pas être un alibi ou simplement répondre à une injonction de l'ANRU, mais bien venir au service de l'amélioration du projet de renouvellement urbain** : la prise en compte, **par les bureaux d'études**, des avis et demandes exprimés par les habitants doit faire évoluer positivement le projet, afin que ce dernier puisse répondre *in fine* **aux besoins d'amélioration de la vie du quartier**.

► Quel degré de participation des habitants dans les projets de renouvellement urbain ?

Concernant le niveau de participation, **la volonté d'être impliquée davantage dans les projets** de renouvellement urbain est forte : les habitants, à travers notamment les conseils citoyens, évoquent une « frustration » quant à leur capacité à agir sur les projets de renouvellement urbain. Ils souhaitent pouvoir les co-construire avec les acteurs publics, et ce le plus en amont possible.

Les conseillers citoyens / habitants présents ont émis le souhait de pouvoir jouer un rôle fort dans la **co-construction et le relais d'informations entre les techniciens, les élus et les habitants**. Ils peuvent être un important vecteur d'informations, d'attentes et de besoins pour les habitants des quartiers, **pour peu qu'on leur laisse une place et un rôle à jouer**.

► La co-formation des habitants, professionnels et élus

L'importance d'une co-formation entre habitants, professionnels et élus a été soulignée. Cette formation (sur les enjeux, le rôle des différents acteurs des projets de renouvellement urbain, etc.) est vue comme un gage de confiance entre les acteurs et les habitants, et une nécessité pour faire évoluer les pratiques professionnelles vers plus de participation et de co-construction des projets de renouvellement urbain.

► Les maisons du projet : un processus plus qu'un lieu

La question de la plus-value des maisons du projet a été débattue. **L'intérêt des maisons du projet** réside tant dans leur fonction et rôle informatif, que dans leur capacité à impliquer les **acteurs locaux et les habitants dans une démarche d'action collective autour du projet** urbain. Elles doivent donc être pensées comme des lieux interactifs et de façon à pouvoir évoluer avec le temps et le public : **elles doivent s'adapter au territoire**, aux publics ainsi **qu'au contexte en fonction du degré d'avancement du projet urbain**.

La maison du projet peut être une opportunité à saisir pour que les conseils citoyens **puissent jouer un rôle actif tant dans leur définition / mise en œuvre que dans l'animation** qui en découlera.

Des leviers identifiés pour impliquer les habitants dans les projets de renouvellement urbain

► Faire évoluer les pratiques, poser des engagements

La co-construction d'une Charte de la participation pour le NPNRU, animée par l'Agence de Développement d'Urbanisme et le Pays de Montbéliard Agglomération, illustre la volonté d'améliorer les process en matière de participation des habitants.

Les objectifs de cette charte, rédigée à destination de l'ensemble des acteurs intervenants dans le projet de renouvellement urbain sont multiples. Elle indique les grands principes et engagements de chacun des groupes d'acteurs sur :

- La mise à disposition des informations,
- L'accessibilité des informations,
- Le suivi des démarches participatives,
- Les règles du jeu partagées dans le cadre d'une opération spécifique,
- L'essaimage dans le quartier.

Elle engage ainsi l'ensemble des acteurs locaux - élus municipaux et élus de l'agglomération, les habitants, les associations, les techniciens municipaux et de l'agglomération ainsi que les professionnels partenaires (bailleurs sociaux, services de l'État, acteurs socio-économique, travailleurs sociaux, MJC, etc.) à changer leurs manières de faire, dans le but d'associer davantage les habitants au projet urbain et dans une logique de « *citoyen-acteur* ».

► Une mobilisation constante / savoir gérer l'attente

- L'implication est conditionnée par la transmission d'informations de qualité, simples et claires, afin de faciliter la lisibilité du projet et la compréhension des enjeux par le plus grand nombre.
- La mobilisation des habitants est un process long et chronophage : il est important d'adapter les temps de mobilisation aux disponibilités des habitants, une adaptation qui demande des moyens humains, financiers et logistiques.
- Les démarches de mobilisation doivent être initiées le plus en amont possible, si possible dès les phases de réflexion initiale, mais également se poursuivre dans la durée pour maintenir l'implication de tous les acteurs (= éviter l'effet « one shot » au démarrage, puis rien ensuite)
- La communication doit être continue, tout au long du projet, afin d'articuler au mieux implication citoyenne et évolution du projet... Ce qui implique d'informer lors des étapes clés du projet, de manière sincère quelques soient les nouvelles, bonnes ou mauvaises.

- **S'appuyer sur « un existant déjà éprouvé »** (GUSP, GUP Jeune, etc.) peut faciliter les démarches de concertation et l'implication citoyenne dans la durée.
- Cette gestion de l'attente doit se penser vis-à-vis des habitants, mais également des professionnels / partenaires du projet.

► **Aller vers et ne pas avoir peur de l'échec**

- Rompre avec les pratiques habituelles pour créer du lien avec les habitants et développer une confiance entre les habitants, les techniciens et les élus. Les modalités d'actions doivent être coordonnées et partagées par l'ensemble des acteurs locaux dans une logique intégrée et partenariale.
- Pour mobiliser les habitants, il peut être nécessaire de donner un caractère expérimental aux démarches de participation. Il faut développer une culture de « pédagogie de l'essai ». Il faut s'autoriser le droit à l'erreur, en tentant, analysant et réessayant de nouvelles démarches de mobilisation. C'est peut-être ça l'innovation !

► **Intervention culturelle et artistique**

- Changer l'image des quartiers se réfléchit sur le long terme. Il peut être nécessaire et utile de développer des activités culturelles et artistiques.
- Ces interventions peuvent accompagner les changements physiques des quartiers, faciliter la transmission de la mémoire entre les anciens et les nouveaux habitants, faire trace et également participer à la définition de propositions dans le cadre des programmes de renouvellement urbain.
- Elles peuvent enfin être un vecteur d'intégration des plus jeunes dans les projets de renouvellement urbain.

► **Développer différentes formes d'informations, de rencontres et d'échanges**

- Développer des expériences « hors les murs ».
- Utiliser les tiers-lieux comme les centres socioculturels, les maisons de la jeunesse et de la culture, etc.
- Proposer aux habitants un service de « bus itinérant » permettant d'informer localement la population sur des temps forts.
- Utiliser les réseaux sociaux comme outils complémentaires d'information (page Facebook, blog, etc.)
- Créer une radio locale / impliquer les habitants dans des émissions d'informations sur le projet de renouvellement urbain.

Des leviers identifiés pour **le pilotage et la mise en œuvre des démarches participatives** dans les PRU

► Un pilotage intégré

- Un pilotage intercommunal, **en lien fort avec l'échelle communale**, apparait comme **l'échelon le plus à même de fédérer l'ensemble des acteurs locaux autour des démarches mises en œuvre**. Ce pilotage doit être adapté au cadre local de gouvernance du contrat de ville et du programme de renouvellement urbain.
- En termes de gouvernance, il reste **nécessaire d'ouvrir** le plus possible les lieux de réflexion et de décisions (comités techniques, comités de pilotage, groupes de travail partenarial, autres instances...) aux habitants, associations, techniciens, partenaires et élus. Ces **espaces doivent s'adapter à la pluridisciplinarité des acteurs et favoriser la prise de parole et la réflexion collective**, notamment en limitant ou en expliquant (dimension pédagogique) **le discours et le jargon d'experts pour inclure l'ensemble des membres**.

► Le rôle central et moteur de l'**animateur / chef de projet** « démarches participatives »

- Une figure professionnelle centrale qui fait le lien entre les acteurs urbains et sociaux est un élément déterminant, structurant et moteur dans les démarches participatives du PRU. Ce technicien doit conjuguer des missions de développement stratégique et une proximité forte avec le territoire concerné et ses acteurs locaux : être au plus près des habitants et des associations pour recueillir les besoins et attentes de la population, tout en conservant un niveau de proximité forte avec les élus, techniciens et professionnels partenaires
- Un positionnement **au niveau intercommunal avec des missions d'animation transversale prenant en compte l'ensemble des acteurs urbains (bailleurs, bureaux d'études, etc.) et sociaux (CSC, MJC, associations, travailleurs sociaux, conseils citoyens, etc.)**.

Conclusion

Ce travail en miroir conduit sur deux sites distants a permis d'**identifier les écosystèmes d'acteurs mobilisés et impliqués**, recueillir des enseignements , mettre en commun des **pratiques à l'œuvre sur chaque territoire, développer l'inter-culture** entre les professionnels sociaux et urbains, et mis en avant les attentes de certains habitants sur les projets de renouvellement urbain **et le niveau d'implication qu'ils désirent**.

Au-delà de ce groupe de travail, Trajectoire Ressources conduit, depuis 3 ans et sur toute la région, des cycles de qualification à destination des membres des conseils citoyens et de leurs animateurs, afin de permettre une montée en compétences tant sur les méthodes (animer un conseil citoyen, réfléchir à sa stratégie de communication, mobiliser autour du conseil citoyen, etc.) que sur les contenus de la politique de la ville (évolution de la politique de la ville, participer aux projets du territoire, la jeunesse, renouvellement urbain et cadre de vie, etc.). **Si les premiers temps ont d'avantage été centrés** sur la cohésion sociale, nous abordons également toutes les problématiques de la politique de la ville : valeurs de la République et laïcité, renouvellement urbain, développement économique.

En tant qu'instances représentatives légales des habitants du quartier, les conseils citoyens qui fonctionnent (c'est-à-dire ceux qui ont bénéficié d'un portage politique et d'un accompagnement technique local) ont à cœur d'être acteurs à part entière et participer davantage à l'évolution de leur quartier, que ce soit dans le cadre de la GUSP ou des projets de renouvellement urbain.

Trajectoire Ressources propose donc des temps de qualification collectifs sur les questions de renouvellement urbain. En complément des formations plus techniques proposées par l'ERU (auxquelles quelques membres de conseils citoyens de Bourgogne Franche-Comté ont participé), les séances que nous animons se font en proximité des réalités locales : visite de quartier, acculturation inter-acteurs, place et rôle possibles des conseils citoyens dans le suivi des PRU, dans la réflexion sur les maisons du projet, etc.

Les conseils citoyens qui ont bénéficié de ces temps de formation et de qualification ont **aujourd'hui une vision plus claire du devenir** de leur quartier à long terme et ont acquis un niveau de compréhension sur les enjeux et les aléas liés au projet (temps long, « stop&go », arbitrages budgétaires, contraintes techniques...) ; **ils** sont parfois même en capacité de réinterroger le projet de manière critique et de faire des propositions alternatives (Exemple : conseil citoyen du quartier de Planoise à Besançon).

Malgré tout, les freins les plus souvent évoqués restent le langage utilisé encore trop technique (information peu claire et compréhensible par tous) et les ruptures régulièrement observées dans la communication ou la concertation.

L'engagement des habitants dans la durée est souvent fragile : **c'est pourquoi il est** nécessaire de poursuivre leur accompagnement et leur formation pour maintenir et renouveler leur qualification et leur implication dans le temps.

Et enfin, et de manière collective, les postures doivent évoluer si l'ambition est de ne pas se suffire de penser les habitants uniquement comme destinataires du projet. Il est de la responsabilité de tous, de les considérer de manière sincère et ainsi, les reconnaître comme acteurs à part entière.