

LES SYNTHÈSES DU LAB 2024



# LA PARTICIPATION DANS LA POURSUITE DU RENOUVELLEMENT URBAIN

...Vers quels dispositifs ?

**MASTER STU**

Léa Campan

Clara Dézé

Élise Knoploch

Maëlle Wolkers

Sous la direction de Fabien Bressan



**SciencesPo**  
ÉCOLE URBAINE

## PRÉFACE

Cela fera bientôt 15 ans que l'Ecole du renouvellement urbain forme des habitants de quartiers prioritaires de la ville, venus comprendre les mécanismes de l'action publique (qu'elle ait trait à la politique de la ville ou au renouvellement urbain) et découvrir de nouveaux leviers de participation.

Des habitants engagés, à l'opposé des clichés véhiculés sur la population « de banlieue » trop volontiers caricaturée.

Depuis cette place, comment faire mieux connaître les dynamiques multiples de ces quartiers ? Comment amener ces habitants à décrire leur réalité, pour contrer ces idées reçues mais aussi aider les professionnels à mieux guider leur action ?

Ces interrogations, au départ liées à notre activité pédagogique, ont croisé en 2024 une réflexion prospective sur l'avenir du renouvellement urbain.

Aussi au printemps de cette même année, l'Ecole, ses anciens stagiaires, ses formateurs-experts, ses partenaires, ont-ils travaillé pour poser leur diagnostic sur les besoins complémentaires pour une participation réussie. Allant jusqu'à proposer que le processus d'engagement des habitants devienne le cœur des futurs projets de renouvellement urbain. La contribution qui en a résulté, a été reprise par le rapport « Ensemble, Refaire la Ville » rendu en février 2024 aux ministres concernés.

Cette contribution contenait 10 propositions concrètes pour développer les actions de participation. Face à l'écho rencontré par notre démarche, nous avons à cœur de poursuivre les échanges pour en tester la solidité, la crédibilité, la faisabilité. Nous tourner vers l'Ecole Urbaine de Sciences Po pour prolonger ce travail était une évidence, tant pour nous situer par rapport au monde académique, que pour éprouver notre vision à l'aune de nouveaux regards. En la soumettant d'abord à l'œil critique d'étudiantes d'une nouvelle génération, qui à leur tour ont eu pour mission d'aller discuter nos propositions auprès d'une multitude d'acteurs. En ressortent des pistes, critiquées, contextualisées et au final consolidées, indiscutablement utiles tant pour nos pratiques d'enseignement, que pour enrichir l'action pour les quartiers.

## LE PARTENAIRE

L'**Ecole du Renouvellement Urbain** (ERU) propose des formations sur la politique de la ville, le renouvellement urbain et plus largement sur toutes les thématiques liées aux transformations sociales et urbaines des quartiers. Ses enseignements s'adressent à l'ensemble des acteurs des projets : agents des services de l'État, bailleurs sociaux, employés des collectivités locales, élus et habitants. Elle travaille avec un réseau d'intervenants professionnels, spécialistes de la ville (architectes, urbanistes, économistes, sociologues, chercheurs, praticiens de la ville...) lui permettant d'être aux plus près de l'actualité des projets et des besoins des acteurs.

L'ERU est dirigée par un conseil d'administration composé de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, La Banque des Territoires et l'Union Sociale pour l'Habitat.

## MÉTHODOLOGIE

Notre travail a été divisé en trois temps.

- 1- **De décembre à janvier**, nous avons effectué un travail d'état de l'art qui a servi de fondement théorique à nos interrogations sur l'intérêt de la participation, son rôle dans les politiques publiques, les difficultés actuelles qu'elle rencontre, et les acteurs qui entrent en jeu.
- 2- **De janvier 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.
- 3- **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. Cela nous a également permis d'assister à des événements participatifs (événements de l'association APPUII, conseil de quartier, votation pour du mobilier urbain etc.). Combinés, les terrains et les entretiens préalables, nous ont permis de rencontrer environ 70 acteurs des projets de renouvellement urbain. A cela s'ajoute une trentaine de micro-trottoirs réalisés avec des habitants sur nos terrains.

## LES TERRAINS ÉTUDIÉS

L'objectif de nos études de terrains était de comprendre les dynamiques participatives dans ces QPV concernés par un projet de rénovation urbaine accompagné par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Ces terrains ont été choisis pour leurs liens avec les dix propositions d'amélioration de la participation de l'ERU.

**Le Blosne (Rennes)**, est le terrain où la co-construction est la plus poussée, avec 80% du plan guide du projet urbain qui a été approuvé par les habitants. 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 » (IAUR, 2015). 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.



©Géographie subjective du quartier du Blosne, avril 2010

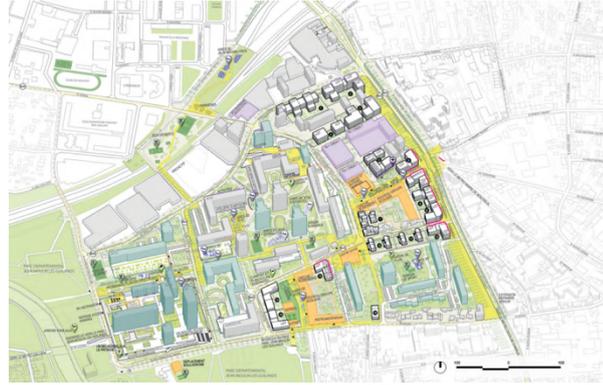


Halle multifonction co-construite, ©Agence 2A Design, juin 2023

**A Montreuil-sous-Bois, dans le quartier de la Noue - le Clos-Français**, le NPNRU fait l'objet d'une co-construction avec la mise en place de nombreux dispositifs participatifs de 2018 à 2019. Aujourd'hui, le projet urbain est au cœur de contestations, spécifiquement sur la question de la tour E (au centre du Clos). 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. Ce terrain a ainsi permis de se saisir de la question du conflit dans les projets urbains, et de voir comment la mobilisation habitante est influencée selon l'acteur qui la porte (institution ou collectifs).



Atelier participatif, ©MWolkers, avril 2025



Le projet urbain de La Noue Clos Français, ©Est ensemble, novembre 2020

À Lyon, le quartier de **Mermoz**, intégré au projet de requalification de l'entrée Est de Lyon, a connu deux grandes opérations de rénovation (PRU 2003-2019 au nord, NPNRU dès 2014 au sud), avec une transformation profonde de l'habitat et des équipements publics. Malgré la présence d'un conseil citoyen, la participation des habitants y reste marginale. En contraste, le quartier **États-Unis**, a connu une forte mobilisation habitante à travers un Comité d'Intérêt Local fondé dès 1926, et s'est distingué par une mobilisation patrimoniale dans les années 1980 pour préserver et valoriser son identité. Il s'agissait donc, sur ce terrain, d'étudier l'évolution de la participation citoyenne dans le temps mais aussi entre deux QPV d'une même ville pour saisir les dynamiques traversant les pratiques participatives.



Le NPNRU à Mermoz Sud, ©Grand Lyon, mars 2019



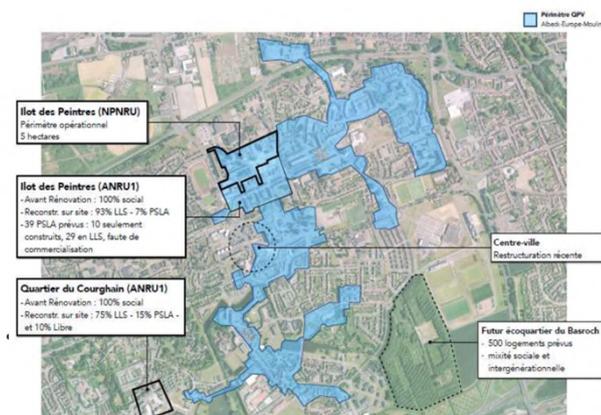
La cité Tony Garnier, ©Grand Lyon Habitat, 2020

Nous avons choisi le terrain de **Grande-Synthe** car nous souhaitions vérifier si sa réputation comme laboratoire social à l'époque du mandat de Damien Carême avait une répercussion sur les politiques de participation. Une particularité de ce terrain que le Conseil Citoyen y est animé par la régie de quartiers. **Le QPV de l'ilot 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). 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.



Dossier de concertation, ©Ville de Grande Synthe, novembre 2020

Le quartier en QPV de **Villeneuve-les-Salines**, situé à l'Est de la ville, 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. 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.



Carte de Villeneuve les salines, ©MZimmer, 2019

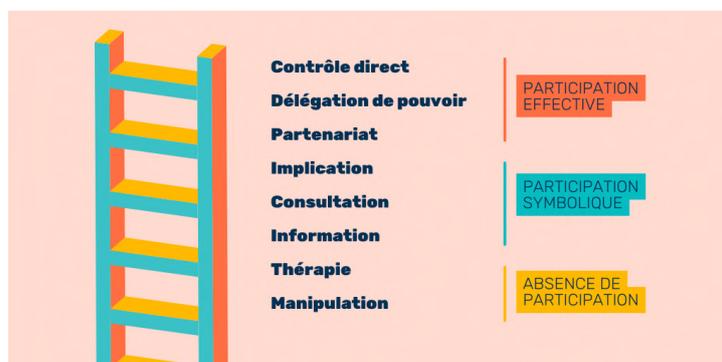


La cité des sciences, ©LCampan mai 2025.

## ENJEUX

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 ou contestés 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. Sur l'échelle de la participation citoyenne de Sherry Arnstein (1969), beaucoup des dispositifs actuels se situent au niveau de l'information et de la consultation ; on en compte moins aux niveaux supérieurs.



L'échelle de la participation citoyenne de Sherry Arnstein (1969), ©Open Source Politics, 2022

Dans ce contexte, l'**Ecole du Renouvellement urbain** a produit en 2024 un rapport sur l'avenir des dispositifs participatifs pour contribuer à la réflexion collective et nationale sur la suite du renouvellement urbain. Sur la base d'entretiens avec des habitant.e.s de QPV, des acteurs professionnels et associatifs, ont été émises 10 propositions d'amélioration des conditions de participation dans les projets ANRU. Ces propositions ouvrent des pistes de réflexion sur la gouvernance des projets de renouvellement urbain, sur la temporalité de leur concertation, sur l'indépendance des instances consultatives, mais aussi sur le renforcement du sentiment de légitimité

politique des habitant.es et de leur expertise d'usage et la diversification des publics impliqués.

**Cap sur Naples**  
**« Forces et voix de la  
transformation urbaine à  
Naples »**  
**Du 29 janvier au 1<sup>er</sup> février  
2025**

---



Séminaire d'étude de l'ERU à Naples, février 2025

À partir de l'enquête de l'ERU, notre travail a consisté à analyser en profondeur les dix propositions étudiées, en les replaçant dans des contextes d'application. Ce processus nous a permis également de mettre en lumière un aspect omis par ces propositions : leurs conditions sociales de réussite. Celles-ci relèvent souvent davantage du savoir-être (confiance, reconnaissance mutuelle, relations interpersonnelles), que du savoir-faire technique. Les dynamiques sociales étant aussi diverses que les quartiers dans lesquelles elles s'inscrivent, chaque politique participative doit impérativement s'adapter au mieux aux contextes locaux.

Ce travail s'inscrit dans une réflexion plus large sur les modalités de gouvernance urbaine et sur les formes contemporaines de la fabrique urbaine. Il interroge l'avenir de la participation citoyenne dans les projets urbains, en lien direct avec les missions portées par l'École urbaine de Sciences Po : penser des innovations durables pour les villes de demain, et notamment pour les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville, où les enjeux de représentation et de démocratie sont particulièrement importants.

### **Comment classer ces propositions ?**

Nous avons dégagé trois grandes catégories à partir de la synthèse des entretiens, des observations de terrain et du corpus bibliographique. La première regroupe les propositions faisant consensus indépendamment du profil des acteurs interrogés, et dont la mise en œuvre est jugée largement souhaitable. La deuxième catégorie concerne des propositions perçues comme porteuses d'améliorations possibles, mais qui nécessitent des conditions complémentaires pour produire leur effet ; elles peuvent aussi rencontrer des limites quant à leur mise en place sur le terrain. Enfin, nous avons catégorisé deux propositions comme plus controversées, soit parce qu'elles soulèvent des doutes sur leur impact réel, soit parce qu'elles peinent à susciter l'adhésion sur le terrain. Cette classification permet non seulement de hiérarchiser les leviers d'action, mais aussi de réfléchir aux conditions politiques, sociales et institutionnelles nécessaires à une participation véritablement transformatrice.

**Les 10 propositions de l'École du Renouvellement classées selon leur portée et leur pertinence : **majeures**, **significatives** et **de plus faible portée**.**

- 1.** Incuber un parcours de formation global pour élus, techniciens, habitants.
- 2.** Orienter la commande du projet la commande du projet avec un cahier des charges du projet de renouvellement urbain où le mandataire n'est plus nécessairement un archi-urbaniste.
- 3.** Exiger une « équipe participation » incluant l'équipe du RU jusqu'aux personnels de proximité.



Des membres du Conseil de quartier de Montreuil,  
©MWolkers, avril 2025



L'école de Villeneuve-les-Salines, co-construite avec un sociologue, ©LCampan, avril 2025

- 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.
- 5.** Exiger 5 outils/modes de participation différents utilisés, à différents moments du projet (permanence, enquête, atelier, porte à porte et vote).
- 6.** Intégrer la participation d'habitant.e.s au comité d'engagement comme un attendu de l'ANRU.
- 7.** Contractualiser et financer les rôles et fonctions attendus des habitant.e.s , où l'ANRU dédie une part de son financement d'ingénierie à une rétribution habitante, à décliner dans un contrat local.
- 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 ».



Stand organisant un vote habitant sur un équipement urbain lors de la fête de quartier de Montreuil, ©HH, mai 2025



Dune Fertiles, ferme de Villeneuve-les-Salines gérée par une Régie de Quartier, ©LCampan, avril 2025

**9.** 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.

**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.

## PRINCIPAUX RÉSULTATS

En faisant la synthèse de nos résultats, de grands traits ont émergé quant à l'avenir de la participation dans le cadre des projets ANRU. Car 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 et la légitimité 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 le « savoir d'usage » des habitant.es (Nez, 2015) puisse être intégré dans le processus de décision, 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 (proposition 1), la participation des habitants aux instances décisionnelles (proposition 6), ou la contractualisation (proposition 7), 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 déclencheur pour des engagements futurs.

#### **Mise en œuvre de la proposition 1 : Les voyages de l'IAUR, Rennes.**

Dans le cadre d'une concertation sur le renouvellement urbain du quartier du Blosne, entre 2012 et 2015, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Rennes a organisé avec l'Agence d'urbanisme de Rennes, des voyages d'étude à Barcelone et à Berlin avec un élu, des techniciens, et des promoteurs qui prenaient en charge les frais des habitants. Ces voyages ont renforcé les liens entre les professionnels du projet urbain et les habitant.e.s, tout en leur permettant d'apprendre des expériences à l'étranger. À l'issue du voyage, les habitant.e.s ont 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. A Rennes, ces voyages de formation inter-acteurs ont renforcé la légitimité des habitants à intervenir dans le projet urbain. Certains acteurs qui ont organisé le voyage ont ainsi affirmé que lors des restitutions, il était impossible de distinguer les professionnels des habitants.



Synthèse du voyage d'étude à Barcelone de l'AUDIAR et de l'IAUR, août 2011

Une fois qu'un interlocuteur est identifié comme légitime, le minimum requis par l'ANRU en termes 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). 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 : la figure du tiers garant indépendant, capable de garantir aux citoyens un cadre d'échange ouvert et des informations de qualité est en effet un élément crucial souligné dans la littérature (Blondiaux, Fourniau, 2011). 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 (proposition 4). 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.

### **La neutralité des informations partagées et la capacité de contre-expertise.**

Installé au centre culturel du Triangle, l'atelier urbain mis en place entre 2010 et 2014 a d'abord été géré par la Ville de Rennes avant qu'il ne soit décidé d'en confier la gestion à une structure jugée neutre (IAUR-AUDIAR, 2015, p. 29). L'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Rennes et l'AUDIAR ont ainsi pris le relais, animant le lieu en lien avec une caravane mobile. À Grande-Synthe et Montreuil, des « maisons du projet mobiles », sous forme de camionnettes équipées de panneaux dépliant, permettent également d'informer les habitant.e.s au pied des immeubles. Ce format itinérant permet de toucher une population plus large.

## 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. 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, (propositions 2 et 6), cela réduirait considérablement l'émergence de tensions et favoriserait la pérennité d'un projet. 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

Or, la concertation permet de faire des gains de temps : un projet co-construit ne sera pas confronté à une contestation, voire à un blocage de la part des habitant.es. Pour cela, il est nécessaire de penser la co-construction sur le temps long, avec un suivi régulier faisant le lien entre les équipes techniques et la population (proposition 3). Dès lors, il semble important de repenser la structure de la gouvernance des projets. L'urbanisme étant une discipline inter-disciplinaire, il semble cohérent d'inclure l'expertise d'usage comme un facteur décisionnel dès l'élaboration du projet urbain.

### **A Rennes au Blosne, la co-construction du projet s'est faite dès le début.**

Cela a permis que 80% du projet soit adopté par les habitants et 100% discuté. Cette co-construction s'est articulée avec la mise en place d'exemples que l'on peut rapprocher des propositions de l'ERU : la création d'habitants-reférents, les « ambassadeurs » (proposition n°7), qui ont bénéficié d'une formation aux aspects techniques de la rénovation urbaine (proposition n°1).

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

voyaient auparavant comme des adversaires, ou du moins comme des obstacles les uns des autres.

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 (instance des projets de l'ANRU où est validé le budget d'un projet) : 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.



Conseil de quartier de Montreuil, ©MWolkers, mai 2025

Une question qui se pose ici 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 toutes les instances décisionnelles, le recours à des représentants des habitants est inévitable. Or, aujourd'hui, ce rôle est principalement accaparé par une certaine catégorie sociale dont la participation majoritaire tend à invisibiliser la parole d'autres groupes. Il ne s'agit pourtant pas d'éloigner ces individus de la prise de décision : la question est de savoir comment diffuser leur engagement à des franges plus diversifiées de la population, et de massifier la participation (proposition 5).

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 mérite d'être initiée.

Au cœur de cette nouvelle gouvernance, il est essentiel de prendre en compte la conflictualité afin d'éviter la reproduction de rapports de domination. Les divergences d'intérêts et les inégalités de ressources, économiques, culturelles, sociales etc, créent un déséquilibre dont chacun doit avoir conscience. Les tensions entre porteurs de projet et maîtres d'œuvre existent déjà ; il s'agit donc d'élargir ces débats en y intégrant les habitants. Le conflit, s'il n'est ni redouté ni évité, peut devenir un levier de dialogue constructif.

### 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 & 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 ainsi 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. 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 partir de la réalité sociale de chaque quartier, et de la remettre au centre des projets.

Pour cela, la collaboration entre les services de RU et de politique de la ville et l'inclusion de ces acteurs dans une équipe de participation (proposition 3) ainsi que le recours dès la phase de diagnostic à un sociologue par exemple (proposition 2), semble nécessaire pour la réunion de ces deux dimensions.

#### **À Miramas, la composante participation a été intégrée dans l'ensemble du projet par les maîtres d'ouvrage.**

Un sociologue est intervenu tout au long du projet, lequel a été co-construit du début à la fin avec :

- Un diagnostic : l'équipe d'AMO a organisé six ateliers à différentes étapes, notamment sur l'emploi, sur l'insertion, sur la formation et sur le cadre de vie.
- Puis, des ateliers de prospective sur « comment s'imagine-t-on le quartier en 2050? », ont donné lieu à la création de maquettes 3D du quartier. L'idée qui a guidé la réflexion était : « On sait d'où on part, on sait où on veut aller ».

Pendant la réalisation du projet, une grande marge de manœuvre a été garantie, avec entre autres des espaces laissés pour blanc, à définir avec les habitants. 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.



Phase de diagnostic animée par un sociologue à Miramas, ©L'Adéus, août 2016

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 (proposition 4).

### **Des mobilisations habitantes qui se fondent sur des dynamiques préexistantes.**

La constitution des habitant.e.s de la tour E à Montreuil-sous-Bois 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, 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. 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.

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. 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).

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 le renforcement de leur pouvoir d'agir ; garder en ligne de mire le rapprochement des politiques publiques permet enfin de ne pas considérer la participation comme une fin en soi.

## ENSEIGNEMENTS

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 d'éviter le tropisme procédural et quantitatif de la participation pour tendre vers une définition centrée sur les aspects qualitatifs
- 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 les questions structurantes du bâti, de la forme urbaine, de l'habitat et du vivre-ensemble ?

Pour finir, il est crucial de souligner l'importance 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, dans une logique de continuité et respecter la parole donnée en sont autant de conditions essentielles. Aujourd'hui, bien souvent, la défiance est mutuelle : les élus manquent de confiance dans la capacité des habitants à faire passer l'intérêt général avant leurs intérêts particuliers, et les habitant.es multiplient les déceptions face au manque d'écoute répété de leur parole exprimée. Il s'agit de passer de cette 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 ».

Tout au long de ce projet, nos échanges avec des habitant.e.s, des élu.e.s, des chercheur.e.s et des professionnel.le.s nous ont confrontés à des manières très différentes de voir et de faire la ville. Ces rencontres nous ont permis de mieux comprendre les tensions, les blocages mais aussi les leviers possibles dans le champ des politiques urbaines. 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. Ces expériences resteront pour nous des repères, quelle que soit la suite de nos parcours.

## POUR EN SAVOIR PLUS

ANCT, 2023, *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>

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

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

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

Nez H. ,2014, *Urbanisme : la parole citoyenne*, Bordeaux, Le Bord de l'eau.

## **L'exercice du projet collectif : un dispositif pédagogique original**

Grâce à ce module original, les étudiants sont mis en situation de travail sur une problématique réelle posée par une organisation publique, privée ou associative. Pour tous les Masters de l'École urbaine, l'organisation et le pilotage sont identiques : le projet est suivi conjointement par la direction de l'École urbaine et les partenaires, à toutes les phases du projet ; un encadrement méthodologique régulier est assuré par un tuteur professionnel ou académique spécialiste de la question. Les projets collectifs permettent aux partenaires de mettre à profit les acquis de recherche et de formation développés au sein de l'École urbaine, de bénéficier d'une production d'études et de travaux de qualité, et de disposer d'une capacité d'innovation.

Les projets collectifs se prêtent particulièrement à des démarches d'étude, de diagnostic, de prospective, d'analyse comparée, voire de préparation à l'évaluation, et plus généralement à toute problématique pouvant éclairer l'organisation concernée dans une logique de « R&D ». Chaque projet mobilise un groupe d'étudiants de première année d'un des Masters de l'École urbaine. Les étudiants travaillent entre 1,5 jours et 2 jours par semaine sur des plages horaires exclusivement dédiées, pendant une durée de 6 à 9 mois (selon les Masters concernés). En formation continue, les projets collectifs concernent l'Executive master « Gouvernance territoriale et développement urbain » et mobilisent des professionnels pendant une durée de 4 mois.