

Charte de la **P**articipation

Les habitants partenaires du projet

**Déclinaison du volet participation citoyenne
dans les opérations de renouvellement urbain**

juin 2009

Cette déclinaison du volet participation citoyenne dans les opérations de renouvellement urbain a été élaborée dans le cadre de l'atelier renouvellement urbain, instance de concertation d'agglomération, mise en place dans le cadre de la préparation du deuxième Programme local de l'habitat (PLH).

Cette charte, complémentaire à la charte du relogement d'agglomération, signée en avril 2006 a été rédigée par un groupe de travail associant des acteurs du logement, des associations et des partenaires institutionnels : ABC HLM, le Comité de suivi des Etats généraux du logement, la Confédération nationale du logement, la DDE, le GTI de la Duchère, le Grand Lyon et le Conseil de Développement.

I. Orientation générale

1. Le contexte

- En signant la **Charte de la participation** en 2003, les élus, les services et les représentants de la Société civile du Grand Lyon ont affirmé leur ambition de développer la participation citoyenne et le débat public sur l'ensemble des compétences de la Communauté Urbaine.
- Dans le champ du **renouvellement urbain**, le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) d'agglomération et les instructions de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) prévoient une participation active des habitants. Cette volonté doit se traduire par une structuration plus forte des règles et des modalités de concertation, avec notamment pour chaque projet la mise en place d'une instance de type Comité de Suivi Participatif (CSP).
- Les opérations de renouvellement urbain se caractérisent par plusieurs singularités, dont l'empilement renforce la **complexité et la spécificité des démarches participatives** à engager : taille du périmètre, durée des projets, grand nombre d'opérations, multiplicité des maîtres d'ouvrage et des acteurs, complexité et diversité des enjeux, importance et fragilités de la population concernée, modification du peuplement ...
- Les enjeux du renouvellement urbain ne se limite pas au périmètre du projet urbain mais doivent être débattus également à l'**échelle plus large de l'agglomération**. C'est pourquoi, il faut veiller à la convergence des enjeux d'agglomération et des intérêts de proximité et à une compréhension mutuelle de ces enjeux par les acteurs concernés à ces deux échelles.

Cette déclinaison de la charte de la participation a pour objet de préciser les engagements de tous les signataires en matière de participation citoyenne au regard des caractéristiques particulières du renouvellement urbain.

2. Les objectifs de la concertation

Les démarches participatives doivent permettre aux habitants, aux associations et aux acteurs locaux d'intervenir dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet de renouvellement urbain.

Ces démarches participatives peuvent aller de la simple information à la coproduction. Il est en effet d'usage de distinguer différents degrés dans la participation citoyenne :

- **l'information** est la condition première de toute participation citoyenne : il s'agit de mettre au courant la population, de manière accessible, régulière, transparente et pédagogique, des intentions ou des actions que la collectivité entend engager.
- **la consultation** : il s'agit ici de demander l'avis de la population sur ces intentions ou ces actions (enquêtes publiques, référendum local, ...) et plus largement de se mettre à l'écoute des interrogations, des craintes, des attentes et des propositions des habitants et des acteurs locaux.
- **la concertation** : c'est le choix du dialogue, du débat, de la confrontation des intérêts contradictoires, de l'expression des attentes comme processus d'enrichissement de l'action publique, comme processus d'aide à la conception pour les maîtres d'œuvre et d'aide à la décision pour les élus.
- **la coproduction** : il s'agit ici d'un processus de participation visant à inviter la population à être aux côtés des concepteurs et des élus, les co-auteurs du projet.

Entre ces différents degrés de la participation citoyenne, le Grand Lyon a fait le choix de la concertation. Cela signifie que la concertation devient un volet à part entière de la conduite de projet et du processus d'élaboration de la décision. Cela signifie aussi que les élus décident in fine du projet à mettre en œuvre en cohérence avec les objectifs de leur plan de mandat. La concertation est une aide à la conception, pas une coproduction ; la concertation est une aide à la décision, pas une codécision.

A travers les démarches de concertation trois objectifs sont visés par la collectivité :

- une plus grande **lisibilité** de l'action publique : l'information, l'écoute active, le dialogue approfondi, la pédagogie des contraintes participent à une meilleure compréhension des enjeux, de la complexité et des marges de manœuvre ; la lisibilité de l'action publique passe par cette exigence d'argumentation, de pédagogie et de construction contradictoire de l'intérêt général ;
- une meilleure **efficacité** de l'action publique : les habitants et les acteurs locaux sont porteurs d'une connaissance d'usage, d'une expertise du quotidien de leur territoire et de leur quartier. Cette expertise mise au service de la conception d'un projet est source d'enrichissement pour les concepteurs et les élus. Mieux prendre en compte les attentes, les interrogations et les propositions des habitants est gage d'efficacité du projet et de son appropriation par la population.
- un surcroît de **légitimité** pour les décideurs qui en privilégiant le dialogue au discours d'autorité, tout en affirmant les convictions et les valeurs qui fondent leurs actions, sortiront de la concertation avec une légitimité renforcée quant à l'exercice de leur pouvoir d'arbitrage.

Cette concertation est menée de façon complémentaire et coordonnée à l'échelle de l'agglomération et de chaque site.

3. Des responsabilités partagées

Le Maire préside le **comité de pilotage** qui assure la responsabilité de l'ensemble de l'opération.

Ce comité associe, dans un cadre contractuel, le Grand Lyon, l'État, l'ANRU, les bailleurs sociaux et les autres financeurs et maîtres d'ouvrage de chaque opération particulière.

Le Maire est responsable de la conduite de la concertation dans le cadre du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) et de la convention de rénovation urbaine entre l'ANRU, le Grand Lyon et la Ville. A ce titre il préside le **Comité de suivi participatif** (voir II.5).

Au sein de ce dispositif, le **chef de projet et l'équipe projet implantée localement** jouent un rôle essentiel de mise en relation concrète de l'ensemble des acteurs concernés en vue notamment du bon fonctionnement de la concertation.

II. Conduite de la concertation

1. Engager une concertation dynamique

Conformément aux objectifs généraux énoncés dans la Charte de la Participation du Grand Lyon, les objectifs de la participation citoyenne sur les projets de renouvellement urbain sont multiples et d'importance variable selon les phases de l'opération :

- **faire partager les enjeux d'agglomération du renouvellement urbain** tout en prenant en compte les intérêts des habitants des quartiers concernés et l'amélioration de leurs conditions de vie ;
- **améliorer la compréhension des projets** en proposant une information accessible, ciblée et transparente sur l'élaboration et la mise en œuvre des projets ;
- **mieux prendre en compte les interrogations des citoyens**, en apportant des éléments de réponse à leurs inquiétudes, incompréhensions, attentes, à partir d'un diagnostic partagé ;
- **enrichir et adapter au mieux les projets** et les décisions à la réalité des territoires, aux pratiques et aux besoins identifiés en s'appuyant davantage **sur les connaissances des citoyens** en prenant en compte leurs avis d'usagers experts et leurs propositions ;
- **faciliter l'appropriation** des projets par les citoyens.

2. Respecter les temps et les niveaux de la concertation

La concertation sur un projet de renouvellement urbain est **un processus qui s'organise dans la durée**. Elle doit intervenir aux différentes phases du projet de son lancement à sa mise en œuvre. Plusieurs phases importantes peuvent être l'occasion d'une concertation approfondie.

- **Le temps du diagnostic et du lancement du projet** : la concertation a pour objectif principal de construire un diagnostic partagé, de définir les grands enjeux du renouvellement urbain et d'élaborer le processus de concertation qui sera mis en œuvre dans les phases d'élaboration et de réalisation du projet.
- **Le temps de l'élaboration du projet** : la concertation porte sur les principales orientations du projet, la définition des fondamentaux et des principales opérations du programme de renouvellement, les grands principes qui seront, le cas échéant, mis en œuvre en matière de relogement, conformément à la Charte du relogement du Grand Lyon.
- **Le temps de la réalisation du projet** : la concertation se poursuit sur les opérations (démolition-reconstruction, relogement, réhabilitation, équipements publics, aménagements urbains, voiries, espaces publics...) au fur et à mesure de leur mise en œuvre.

Chacune de ces phases importantes de concertation doit être organisée en plusieurs étapes :

- une première **étape d'information et d'écoute** (réunion publique, cahier de concertation, consultation, exposition...) qui permet de présenter les enjeux du projet et de lancer la concertation tout en précisant les contraintes (notamment financières), le champ, le périmètre et le calendrier ;
- une deuxième **étape de dialogue et de propositions** organisée autour d'ateliers de concertation donnant l'opportunité aux habitants et aux acteurs locaux qui le souhaitent de travailler avec les concepteurs, les services et les élus ;
- une troisième **étape de restitution et d'engagements** afin de présenter le bilan de la concertation, ses apports et le cas échéant les engagements pris par les élus.

3. Assurer la participation du plus grand nombre

Le guide « des bonnes pratiques » annexé au présent document précise les modalités pouvant favoriser le rôle des habitants et de leurs organisations dans le projet global de renouvellement urbain et dans chaque opération ou volet du projet.

De manière générale :

- Les outils et supports seront diversifiés et adaptés : ateliers, réunions publiques, expositions, diffusion de documents ... tout en s'appuyant sur les groupes existants, pouvant jouer le rôle de relais et en favorisant la participation des acteurs institutionnels et des bailleurs.
- Cette participation sera facilitée par la mise à disposition de financements et de moyens adaptés dans le cadre des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) locaux. Des initiatives favorisant l'expression des habitants, notamment de ceux qui se tiennent le plus souvent à l'écart des dispositifs institutionnels de participation citoyenne, seront encouragées.
- Le Maître d'ouvrage ou ses représentants vérifieront à chaque étape, en lien avec des membres du Comité de suivi participatif, que les conditions favorables à cette participation sont réunies.

4. Assurer une information claire et régulière

Les acteurs, les intervenants, les habitants ont besoin d'être informés régulièrement des intentions et des projets d'intervention sur les différentes parties du site et des calendriers prévisionnels correspondants.

Cette information est à différencier selon les publics, en particulier en direction des habitants :

- un journal régulier peut convenir au grand public,
- les documents plus techniques sont à communiquer aux habitants inscrits dans les processus de concertation.

Elle s'appuiera le cas échéant sur les outils existants dans les communes, au sein du Grand Lyon ou chez d'autres partenaires (bulletins d'informations réguliers des collectivités, journal des conseils de quartier, sites internet, outils de communication des bailleurs...).

5. Mettre en place un comité de suivi participatif (CSP)

Dans le temps long du renouvellement urbain, le Comité de suivi participatif (CSP) est une instance essentielle qu'il est important de mettre en place dès le début du projet.

Son objet est d'être un **point de référence** pour la concertation tout au long du projet.

Il devra donc représenter au mieux la société civile : les habitants et l'ensemble des acteurs privés et publics, économiques, culturels et sociaux.

Le comité de suivi participatif est composé :

- d'élus locaux
- de représentants d'associations et de groupes d'habitants,
- de représentants du ou des Conseil(s) de Quartier le cas échéant et du Conseil de Développement du Grand Lyon,
- d'acteurs économiques et sociaux,
- de représentants des partenaires du projet et des techniciens, dont le maître d'ouvrage ou ses représentants.

Il est présidé par le Maire ou un de ses représentants, assisté le cas échéant, suivant les organisations locales (notamment des conseils de quartier ou des instances de concertation existantes) d'un vice président issu de la société civile.

Les ordres du jour sont établis conjointement avec des représentants de la société civile.

Le rôle du comité de suivi participatif :

- Il est informé de l'avancement du projet.
- Il débat de la stratégie, des modalités et du calendrier des concertations envisagées.
- Il propose, au vu de l'état d'avancement précis de l'opération, les modalités concrètes de mise en œuvre de la concertation : à quel moment du projet et sur quel ordre du jour lancer la concertation ? Comment l'adapter au déroulement du projet ?
- Il joue un rôle de relais d'information et d'écoute entre les maîtres d'ouvrages et les habitants, les associations et les instances de concertation permanentes locales (conseils de quartier ...).

6. Établir un bilan annuel

Sur chaque site, un bilan annuel retracera l'ensemble des démarches de concertation mises en œuvre. Le projet de bilan sera présenté et soumis chaque année au CSP. Son avis sera joint au rapport.

Il sera ensuite transmis au comité de suivi de la Charte de la Participation du Grand Lyon pour son rapport annuel, au Conseil de Développement et à l'atelier de "Renouvellement Urbain" de la Conférence d'Agglomération de l'Habitat (CAH).

III. Les engagements des signataires

1. L'ensemble des signataires s'engage à :

La **réussite** des opérations de renouvellement urbain nécessite l'implication de toutes les parties en présence : maîtres d'ouvrage, financeurs, bailleurs, habitants, associations. Pour cela, les signataires s'engagent à :

- **élaborer une stratégie de concertation** sur le projet global et sur les opérations qui le composent,
- **apporter leurs moyens et leurs compétences** pour la mise en œuvre de la concertation,

Ceci implique de :

- viser une forte mobilisation des moyens d'information et de dialogue **le plus en amont possible**, en vue de faire connaître les projets et de les mettre en débat,
- conduire un **diagnostic** réellement **partagé**, réalisé avec l'aide d'un tiers,
- préciser **l'objet de la concertation** et notamment préciser **ce qui est négociable en fonction des enjeux du projet** et des contraintes techniques, juridiques, financières, ..., identifiées,
- favoriser l'ouverture du **champ de la concertation** à l'ensemble des problématiques du renouvellement urbain (économiques, culturelles, sociales ...),
- viser la **participation du plus grand nombre** de citoyens, y compris les publics les plus exclus, et le reflet de la diversité qui compose les quartiers en optimisant notamment les dispositifs d'information et d'écoute, (réunions publiques, ateliers, diffusion large de documents),
- s'appuyer sur les **associations locales** ou toute instance de proximité comme relais d'information, d'écoute et de mobilisation entre les citoyens et les maîtres d'ouvrage,
- favoriser la **diversité des points de vue** (notamment d'agglomération et de proximité),
- privilégier les **temps de dialogue** favorisant une réflexion et une construction communes (groupes de travail mixtes, points réguliers de bilan, ...),
- favoriser la participation des acteurs institutionnels et économiques et des bailleurs,
- mettre en place un **comité de suivi participatif**.

2. Les engagements spécifiques de chaque signataire

↳ Les communes s'engagent à

- Organiser matériellement les modalités et outils de la concertation locale, incluant l'animation du comité de suivi participatif (CSP).
- Être garantes de la mobilisation des acteurs de terrain, du soutien technique et financier à apporter aux associations et groupes d'habitants mobilisés, de la coordination avec les autres actions locales.

Le cas échéant, le soutien financier aux actions portées par les associations ou groupes d'habitants se fera dans le cadre de la programmation annuelle des contrats urbain de cohésion sociale (CUCS) locaux.

↳ Les communes et le Grand Lyon Grand Lyon s'engagent à

- Co-financer et suivre avec l'Etat ou l'ANRU les postes de « chargés de concertation/communication » créés par les communes sur certains sites et à participer au suivi technique de ces postes ; aider à la mobilisation d'experts indépendants.

↳ Le Grand Lyon s'engage à

- Organiser les instances d'agglomération de concertation avec le concours des associations. Dans ce cadre il leur apportera son soutien technique ou financier sur des axes de travail à définir.
- Mobiliser la mission concertation pour accompagner le directeur de projet du site concerné et le conseil de développement pour suivre le déroulement de la concertation pour chaque projet.
- Favoriser la capitalisation et l'échange d'expériences entre les différents sites afin de développer les bonnes pratiques et d'approfondir l'ingénierie de la concertation sur les opérations de rénovation urbaine.

↳ L'Etat s'engage à

- Apporter, dans son domaine, les moyens financiers et techniques pour le bon déroulement de la concertation sur les sites.

↳ la Région s'engage à

- Soutenir des actions de concertation innovantes, respectueuses du présent document et positionnées dans le cadre des engagements pris par la Région au titre des conventions de renouvellement urbain.

↳ **Les bailleurs, représentés par ABC HLM s'engagent à**

- Participer à la concertation et la conduire le cas échéant dans chaque projet les concernant - réhabilitation, relogement, démolition.
- Porter une attention particulière à la concertation dans la gestion courante des immeubles et les actions de gestion sociale et urbaine de proximité (GSUP).

↳ **Les associations locales et collectifs de locataires s'engagent à**

- Participer activement aux opérations de concertation en fonction des moyens accordés, en vue notamment de mobiliser leurs membres et si possible d'autres habitants pour avoir le reflet de la diversité des quartiers.

↳ **Le Conseil de développement du Grand Lyon s'engage à**

- Désigner ses représentants pour participer activement aux différents comités de suivi participatif,
- Proposer un espace de débat sur les enjeux des politiques de renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération, en articulation avec les projets locaux et en lien avec les acteurs associatifs,
- Assurer un rôle de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la charte de la participation.

Sous l'égide du comité de suivi de chaque site concerné par une opération de renouvellement urbain, ces engagements pourront être déclinés localement.

Les signataires

Lyon, le

La Communauté urbaine de Lyon,
représentée par son vice-Président, chargé
de la politique de la ville et de la cohésion
sociale,
Maurice CHARRIER

La Communauté urbaine de Lyon,
représentée par son vice-Président, chargé
de la participation citoyenne et du conseil de
développement,
Gérard CLAISSE

L'ETAT, représenté par le Préfet à l'égalité
des chances,
Francis VUIBERT

La Région Rhône-Alpes, représentée par son
Président,
Jean-Jack QUEYRANNE

Pour la Ville de Bron,
Le Maire,
Annie GUILLEMOT

Pour la Ville de Fontaines-sur-Saône
Le Maire,
Patrick BOUJU

Pour la Ville de Givors,
Le Maire,
Martial PASSI

Pour la Ville de Lyon,
L'adjoint au Maire délégué au logement,
Louis LEVEQUE

Pour la Ville de Mions,
Le Maire,
Paul SERRES

Pour la Ville de Pierre-Bénite,
Le Maire,
Mireille ELMALAN

Pour la Ville de Rillieux la Pape
Le Maire,
Renaud GAUQUELIN

Pour la Ville de Saint-Fons,
Le Sénateur-Maire,
Christiane DEMONTES

Pour la Ville Saint-Priest,
Le Maire,
Martine DAVID

Pour la Ville de Vaulx en Velin,
Le Maire,
Bernard GENIN

Pour la Ville de Vénissieux
Le Député-Maire,
André GERIN

Pour la Ville de Villeurbanne,
Le Maire,
Jean-Paul BRET

Pour ABC HLM
Le Président,
Patrice TILLET

Pour le Conseil de Développement,
Le Président,
Jean FREBAUT

Pour la Confédération Nationale
du Logement,
La Présidente,
Pascale GENIN

Pour la Confédération Syndicale des
Familles,
Le Président,
Michel GROUSSON

Pour l'union départementale Consommation,
Logement et Cadre de Vie,
Le Président,
Michel CLARET

LE GUIDE DES BONNES PRATIQUES

Ce guide s'appuie sur le guide méthodologique intitulé « **la concertation dans la conduite de projet** » publié par le Grand Lyon en octobre 2006. Il précise les modalités pouvant favoriser le rôle des habitants et de leurs organisations dans le projet global de RU et dans chaque opération ou volet du projet.

Principe :

Les habitants sont des acteurs « experts » de la vie des quartiers et premiers bénéficiaires, des projets.

Moyens propices à mettre en œuvre :

Leur diversité, leur difficulté à se mobiliser et à s'organiser dans des formes adaptées au dialogue sur des sujets aussi complexes et sensibles que ceux relevant du RU et les contraintes de la maîtrise d'ouvrage nécessitent que des moyens propices à leur information, à leur participation à la préparation des décisions soient envisagés et adaptés à chaque situation locale et étape du projet. Il s'agit ainsi de leur permettre d'intervenir très en amont de chaque décision et après une appropriation suffisante du projet et de ses opérations. Ces conditions sont indispensables à une participation la plus large et la moins déséquilibrée possible. Il faut donc à chaque fois s'assurer que les habitants sont organisés pour que la concertation réponde à ces conditions.

La mobilisation des habitants

L'objectif « viser la participation du plus grand nombre de citoyens » nécessite :

- d'aller bien au-delà de l'invitation par voie de presse, par affichage ... Il faut trouver les canaux adaptés selon les différents sujets à traiter, aux différents types d'habitants :
 - Les adultes, les jeunes et les ados, les familles d'origine immigrée, les familles en difficulté sociale,
 - Aux différents groupes et organisations plus ou moins formels.
- d'alterner des rencontres, du type « grand public » avec celles de « groupes de travail restreints »
- de se donner les moyens de forger des questionnements pour une consultation véritable : rédiger des questions pertinentes, compréhensibles, portant une véritable interrogation, en capacité de produire le dialogue entre les personnes concernées,
- de donner du poids aux réponses de groupes (associations, syndic d'immeuble, collectifs divers ...) car elles correspondent déjà à un premier niveau de débat,
- de donner des informations en retour : des comptes-rendus, des bilans permettant d'acter des points de vue retenus ou non,
- d'apporter un soin particulier aux outils de communication : textes de présentation, cartes et plans de situation, esquisses des projets,
- d'adopter un langage compréhensible par tout un chacun, en cernant les points importants sans omettre les données techniques indispensables (les habitants ne sont pas rebutés par des outils un peu « techniques »).

Instaurer une pratique du dialogue et du compromis, ce qui suppose :

- d'accepter d'engager le débat de façon à ce que chacun puisse développer ses arguments aussi loin que possible et dans un climat d'écoute.
- de reconnaître la parole de chacun ; ainsi :
 - les habitants doivent être en capacité d'entendre la parole des techniciens et des élus,
 - les élus et les techniciens ont à entendre les habitants comme « usagers experts ».
- d'accepter des désaccords entre groupes d'habitants et entre habitants et maîtrise d'ouvrage.

Adapter les formes de la participation au phasage du projet

Type de participation

	<u>Objectifs</u>	<u>Modalités</u>	<u>Qui est concerné ?</u>
INFORMATION ET ECOUTE	Mise au courant du projet ou d'une étape du projet	Réunions publiques, Expositions, site dédié	Tous les habitants
CONSULTATION DIALOGUE	Recueillir des avis sur des avant-projets ou des propositions, Faire évoluer le projet. Valider une étape.	Ateliers	Groupes restreints
ELABORATION CO-PRODUCTION	Produire un écrit, ou présenter une esquisse	Ateliers	Public ciblé

Les temps de la concertation*

	Objectifs Validation	Modes de la concertation	Outils	Approbation, Validation
1 - Présentation du projet	Présentation des objectifs et des opérations principales	Information - Ecoute, Réunion Publique	Document, exposition, compte-rendu de réunion publique	Comité de suivi participatif (CSP), Comité de pilotage politique (CPP),
2 - Initialisation	Diagnostic partagé, études préalables	Consultation - Dialogue, co-production, ateliers	Texte initial diagnostic, CR des ateliers	CSP, CPP, assemblée d'élus,
3 - Lancement de la programmation	Cahier des charges	Consultation, dialogue, co-production, ateliers	Texte initial du cahier des charges, CR ateliers	CSP, CPP, assemblée d'élus
4 - Conception	Avant-projet sommaire	Consultation, dialogue, ateliers	Documents, plans, esquisses	CSP, CPP, assemblée d'élus
	Le projet	Information, écoute, Réunion publique	Documents, plans, esquisses	CSP, CPP, Assemblée d'élus
5 - Réalisation	Appel d'offres			Commission d'appel d'offre (CAO), CPP Assemblée d'élus
	Chantier	Information, réunion du CSP en cas de difficultés	Calendrier, planning, info techniques, visites chantiers	
6 - Achèvement et évaluation	Bilan de l'opération	Inform. Ecoute, réunion publique	Exposition, document	CSP, CPP, assemblée d'élus
	Bilan de la concertation	Information et validation du CSP	Rapport	Comité d'évaluation de la charte de la participation
	Gestion du site	Consultation- Ecoute, Atelier Gestion sociale et urbaine de proximité (GSUP)	Engagements pour la gestion de proximité, diagnostic en marchant initial	GSUP dont représentants des habitants
	Fête de réception du site	A déterminer	A déterminer	Tous les habitants + CSP, CPP

* D'après le document du Grand Lyon sur « la concertation dans les projets », tableaux figurants page 23 et 51.