

Ce que participer veut dire

Réflexions à partir des grands projets à Saint-Denis

Cécile Gintrac et Diangou Traoré

Dans les quartiers du Franc-Moisin et de Pleyel, ainsi que dans la ZAC de Saulnier, à Saint-Denis, les projets d'aménagement urbain sont menés *via* un simulacre de participation citoyenne, les décisions importantes étant arrêtées en amont. Des organisations comme le Comité de vigilance JO, à Saint-Denis ou le Collectif citoyen de Franc-Moisin cherchent à redonner la parole aux habitants.

Saint-Denis, Stade de France, à deux kilomètres au nord du périphérique parisien. À l'est, le quartier « prioritaire » du Franc-Moisin, ses 1 800 logements et ses 9 000 habitants. À l'ouest, de l'autre côté de l'autoroute A1, la zone d'aménagement concerté (ZAC) Saulnier – qui accueillera le centre aquatique olympique – et, un peu plus loin, au-delà des voies ferrées, le quartier Pleyel, sa future gare du Grand Paris, son futur village olympique, son futur hôtel quatre étoiles (en lieu et place de la tour Pleyel désossée), son futur quartier d'affaires modestement appelé « Les Lumières Pleyel ». À l'est comme à l'ouest, presque tout sera nouveau, beaucoup est à détruire et à reconstruire. Au Franc-Moisin, le projet NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain), lancé en 2015, prévoit la destruction de plus de 400 logements. À Pleyel et à Saulnier, ce sont respectivement des zones d'activités et un centre de recherche d'Engie qui ont déjà laissé place

aux tas de gravats et qui accueilleront à terme les infrastructures des Jeux Olympiques et les projets d'urbanisation attenants.

Dans les deux cas, les pouvoirs publics ne jurent que par la participation des habitants. Pour ce qui relève des quartiers prioritaires de la ville, la concertation entre même dans un cadre législatif. La loi du 21 février 2014, dite « de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », pose ainsi la « *co-construction avec les habitants* » comme principe fondateur. Concrètement, cela suppose la création de conseils citoyens dont l'objectif affiché est « *la participation directe et active de l'ensemble des acteurs des quartiers prioritaires* ». Chaque conseil est composé d'un collège d'habitants tirés au sort et d'un collège des associations et acteurs locaux du quartier¹. S'agissant des Jeux olympiques, le dossier de candidature de Paris 2024 promettait « *des Jeux élaborés avec la participation des citoyens* » : « *les Jeux olympiques et paralympiques renforceront la volonté forte des collectivités locales de faire des citoyens des acteurs du développement du territoire. Pour cela, les Jeux s'appuieront sur les expériences réussies de budget participatif ou d'appels à idées sur les projets d'aménagement.* »

Or que constate-t-on dans les faits ? Que ce soit à l'est ou à l'ouest du Stade de France, on note une même insatisfaction, et le sentiment chez les habitants d'être méprisés, oubliés ou pire, les objets malgré eux d'une mascarade démocratique. Henri Lefebvre l'avait déjà noté en 1968 dans son *Droit à la ville* : « *L'idéologie de la participation permet d'obtenir au moindre prix l'acquiescement des gens intéressés et concernés.* » Cinquante-trois ans plus tard, à Saint-Denis, les gens intéressés et concernés par les politiques urbaines conduites dans leur ville ont plus que l'impression d'y faire de la figuration.

duquel les présents se mettent à la place d'un futur usager-type : le professeur de sport, le gérant de club, le nageur amateur, la mère de famille préoccupée par les verrues de ses enfants (c'est bien, sans rire, ce qui a été avancé !). Le jeu de rôle enferme les habitants dans des figures stéréotypées. Il ignore, par exemple, que les mères de famille peuvent également s'intéresser au montage financier, au désenclavement du quartier, à la négociation des créneaux scolaires pour les enfants de Seine-Saint-Denis, dont la moitié ne sait pas nager à l'entrée en sixième. Autre motif de colère légitime : les salariés des groupements présents autour des tables finissent par jouer eux aussi aux futurs usagers, alors qu'ils sont supposés proposer le « concept » de la piscine à partir des besoins des habitants. Autant dire que les résultats de cette concertation présentée comme participative ont une utilité et une valeur contestables.

Au Franc-Moisin, la plupart des réunions de concertation se sont déroulées dans un climat tendu. Ce fut le cas dès la première d'entre elles, quand les habitants apprirent, sans jamais en avoir été informés auparavant, que le bâtiment 1 de leur quartier allait être démoli. Il faut imaginer la violence que cela suppose d'apprendre dans une réunion publique que l'on va devoir quitter son logement. Les tensions tiennent parfois à des détails, qui sont en réalité fort signifiants. Le 21 septembre 2018, une grande réunion est organisée en extérieur, sous une tente, en plein milieu du quartier. Les discussions sont intéressantes, animées, mais la municipalité de Saint-Denis a engagé des vigiles pour sécuriser la rencontre. Symboliquement, cette démarche est vécue comme un acte de défiance vis-à-vis des jeunes de Franc-Moisin. Une altercation éclate du reste avec un vigile, la situation s'envenime, la réunion est finalement interrompue dans une grande confusion. Du mépris, il en est enfin question quand les ateliers thématiques proposés sont limités par principe à trente participants et que l'on y retrouve plus d'habitants venus d'autres quartiers de la commune que de résidents de la cité.

Noyé sous les dossiers et le vocabulaire technocratique

Dans l'intervalle de ces fameuses réunions qui rythment la « concertation », participer signifie concrètement éplucher les dossiers, les comprendre, se former. Ce travail de fourmi, souvent invisible, est pourtant le quotidien des militants qui font face à des dossiers d'urbanisme et d'aménagement de plus en plus en techniques. Ainsi, pour les sites qui accueilleront les Jeux olympiques, les enquêtes publiques et les participations du public par voie électronique (PPVE) s'enchaînent à un rythme frénétique car il faut livrer les sites, coûte que coûte, en 2024. Pour chacune de ces concertations, ce sont des milliers de pages à lire en ligne. Très vite, s'installe l'impression d'être complètement noyé. Théoriquement, tout est ouvert et transparent. Or, on le sait, le diable se cache souvent dans le détail de ces milliers de pages en ligne, à dérouler sur l'écran ou à imprimer à ses frais. La plupart des documents sont lourds, redondants, foisonnants. Alors on compulse, à la recherche de l'élément, du chiffre, de la carte qui pourrait prouver objectivement ce que l'on comprend intuitivement : non seulement, ces projets guidés par « *l'excellence environnementale* » ne réparent en rien l'injustice vécue par les habitants de Seine-Saint-Denis qui, depuis des décennies, vivent aux abords des infrastructures polluantes (autoroutes, usines) de la métropole mondiale parisienne mais, sous couvert de réduire l'inégalité territoriale, ils risquent de renforcer les inégalités sociales en repoussant plus loin les familles les plus modestes.

Au Franc-Moisin, ces dernières ont plus difficilement accès aux milliers de pages des dossiers NPNRU. Il n'y a pas de dispositif d'enquête publique en matière de politique de la ville, mais des ateliers « *d'explication* » : de la « *pédagogie* » à base d'images 3D, des diaporamas où les termes techniques (NPNRU, QPV³, etc.) se multiplient dès les premières diapositives, noyant très vite les habitants qui ont fait l'effort de venir s'informer. Dans les projets de renouvellement urbain, ce sont les conseils citoyens à qui revient la lourde tâche de faire remonter les demandes des habitants et de « *créer un espace de propositions et d'initiatives à partir des besoins des habitants* ». Au Franc-Moisin,

ce travail a été accompagné, fort heureusement, par l'association APPUII (Alternatives Pour des Projets Urbains Ici et à l'International⁴), qui plaide pour un « *urbanisme d'interpellation et de plaidoyer* », en mettant à disposition des habitants des professionnels de l'urbanisme bénévoles. Localement, l'insatisfaction est d'autant plus grande que, face à la masse de données à maîtriser, on se rend compte assez vite que ce travail immense n'aura, au bout de compte, que très peu d'impact sur des choix urbains déjà actés, et que les avis et les propositions citoyennes ne seront pas prises en compte.

À quoi participe-t-on quand on participe ?

Malgré de rares évolutions programmatiques (tel bâtiment conservé, tel espace vert reconfiguré...), la participation est vécue par les habitants comme une tartuferie. L'essentiel ne s'y décide pas, les arbitrages étant déjà faits, et l'on a vite le sentiment que la participation fonctionne comme un espace de validation. L'urbaniste Frédéric Gilli⁵ dressa une analyse similaire quand il fit le récit d'une réunion de concertation en banlieue parisienne : « *En dehors de questions pratiques et méthodologiques, aucune place n'a été accordée à leurs réflexions globales sur leur quartier ni à leurs interrogations [...] sous prétexte qu'elles n'auraient pas de débouché opérationnel.* » La répartition des rôles est en effet d'emblée figée : « *Quelle que soit la forme de la réunion, les habitants sont systématiquement renvoyés à leur statut quotidien de consommateurs-usagers de leur quartier alors qu'ils revendiquent aussi un statut d'expert des enjeux stratégiques au titre de citoyens de leur ville et de leur territoire habitant dans le quartier. En fait, ils prennent au mot la "démocratie participative" en demandant que la dimension politique des projets puisse aussi être abordée, quand les organisateurs les renvoient à des questions pratiques et techniques, relevant plus de la "technocratie participative".* »

Nous ne pouvons que confirmer ce constat : les habitants veulent participer à la vision d'ensemble, et pas seulement donner leur avis sur les détails des projets. Ils veulent avoir leur mot à dire en amont sur la

conception et la philosophie même de l'aménagement, qu'il s'agisse du NPNRU, qui promeut la démolition comme « *remède efficace* » au renouvellement urbain des banlieues populaires et la « *mixité sociale* » comme horizon indépassable du projet, ou qu'il s'agisse des futurs sites olympiques conçus comme de supposés moteurs de développement au bénéfice des quartiers défavorisés. Le Comité de vigilance JO, à Saint-Denis, n'a ainsi eu de cesse d'interroger les programmations des ZAC, nous pensons par exemple à la très grande part donnée à l'immobilier de bureaux dans ces projets. Le cas de la ZAC Saulnier est en cela un exemple significatif. La concertation s'est faite sans que l'on puisse avoir accès au protocole signé par la société Engie, qui a négocié son départ anticipé du site avec la métropole du Grand Paris en échange de permis à construire dans le futur quartier du centre aquatique. Il nous a été impossible d'avoir accès au contenu de ce protocole, pourtant déterminant. De même, les habitants ont été privés du débat sur le modèle de la concession de la piscine, élaborée au bénéfice du privé. Il en ressort au bout du compte que les vrais enjeux échappent aux citoyens et que leurs attentes ne sont pas entendues, sans doute parce qu'elles divergent des objectifs des décideurs politiques et économiques.

Qui défend l'intérêt général ?

Certains objecteront que nos collectifs ne sauraient représenter l'ensemble des revendications citoyennes. C'est d'ailleurs l'argument qui finit souvent par nous être opposé, quand les élus sont mis en difficulté. Nous, les militants, ne serions pas représentatifs de l'avis de l'ensemble des habitants, c'est-à-dire de tous ceux qui ne viennent pas aux réunions. Le Comité de vigilance est régulièrement accusé par les organisateurs des Jeux olympiques d'avoir un agenda politique déguisé et un goût machiavélique pour l'opposition systématique. Au Franc-Moisin, les habitants les plus mobilisés dans le quartier ne parleraient pas assez de ceux qui souhaiteraient le quitter, et qui entreverraient dans la démolition une perspective d'obtenir un nouveau logement. Autrement dit, ces collectifs s'opposeraient à l'intérêt général, un principe défendu par les élus et les techniciens qui défendraient, quant à eux, une vision d'ensemble : « *Les concepts abstraits d'"intérêt général"* et

d'« utilité publique » deviennent alors un argument privilégié pour disqualifier celles et ceux qui ne voient en aucun point en quoi le projet proposé améliorera concrètement leur cadre de vie. Reste donc posée une question essentielle et centrale : qui définit l'intérêt de qui et comment⁶ ? »

Patrick Braouezec, l'ancien maire de Saint-Denis et président de Plaine Commune entre 2005 et 2020, aimait rapporter cette anecdote d'une femme qui s'était opposée à l'installation d'une unité psychiatrique près de chez elle, s'enorgueillissant d'avoir tranché pour le bien public sans ménager son administrée. La différence – et elle est de taille –, c'est qu'il n'est pas question, dans le projet Franc-Moisin ou dans les projets relatifs aux Jeux olympiques, de défendre l'installation d'un service public mais de reconfigurer l'urbanisme de quartiers entiers. Les enjeux démocratiques ne sont donc pas comparables.

À la vigilance et à l'interpellation des collectifs répond la méfiance des élus, ainsi qu'une certaine forme de mépris à l'encontre des militants, qu'ils soient diplômés – ils sont alors accusés de faire de la politique de façon déguisée – ou non – on prétend alors qu'ils ne sont pas assez qualifiés pour comprendre la complexité des enjeux en cours. Cette dévalorisation de l'action des personnes mobilisées est récurrente. Elle peut aller, dans certains cas, jusqu'à « *baïllonner les quartiers* », selon les termes du politiste Julien Talpin⁷ : « *Entre les pratiques très fréquentes de cooptation et de clientélisme et la répression violente se dessine une multitude de formes plus diffuses d'étouffement des mobilisations.* » Il est évident que, dans les villes populaires et pauvres, les habitants ne se pressent pas tous pour lire les dossiers d'enquête publique ou pour assister aux réunions sur la reconfiguration urbaine à une échelle de cinq ou dix ans de leur quartier, alors qu'ils sont tenus au quotidien par des préoccupations autrement plus urgentes. Il est tout aussi certain que ceux qui s'engagent ne constitueront jamais une large majorité, de sorte que les habitants actifs portent autant que possible le point de vue des absents. C'est pour cette raison qu'il convient sans doute de se servir de l'insatisfaction des processus actuels en matière de concertation pour en inventer de nouveaux et remettre de la politique dans ces dossiers technocratiques.

Participer c'est mobiliser

Malgré toutes ces insatisfactions – et elles sont nombreuses –, la participation a eu pour nous des vertus inattendues, moins pour peser sur les projets eux-mêmes que pour imaginer collectivement des modalités d'action communes, susciter des mobilisations citoyennes et se structurer, donc, en tant que groupe social. À la faveur de cette prise de conscience des mutations de notre cadre de vie quotidien, participer nous a permis de tisser des liens forts entre habitants et au-delà, entre différents collectifs de la ville de Saint-Denis. Ainsi, le Comité de vigilance s'est progressivement constitué comme une plateforme composée d'une vingtaine de collectifs, issus de différents quartiers, dans une ville très fracturée physiquement où les quartiers, séparés par deux autoroutes (A1 et A86) et des voies ferrées, se tournent le dos. Face au rouleau compresseur que sont les Jeux olympiques, nous avons pu tisser des liens avec les habitants de ce quartier isolé du reste de Saint-Denis qu'est Pleyel.

Au Franc-Moisin, le projet NPNRU n'a pas seulement débouché sur la création d'un Conseil citoyen prévu par la loi. Un collectif d'habitants, le collectif Franc-Moisin, est également né. Concrètement, il a pris la forme d'un groupe Facebook et de plusieurs communautés WhatsApp. Les informations concernant l'aménagement ou le cadre de vie circulent désormais presque instantanément *via* ces réseaux sociaux, qui sont des outils partagés et souples (on peut par exemple échanger des messages vocaux sur les groupes, notamment pour les personnes qui ne sont pas à l'aise à l'écrit). C'est une nouvelle dynamique qui s'est créée au sein du quartier. Par ailleurs, que ce soit au Comité de vigilance JO de Saint-Denis ou au Collectif citoyen Franc-Moisin, nos groupes ont proposé aux habitants et aux institutions de « *changer les règles du jeu* » de la participation, pour reprendre les termes de Frédéric Gilli, en partant des besoins exprimés. De ce point de vue, le Conseil citoyen n'est pas seulement une coquille vide ; il faut rappeler à ce titre que cette instance est la traduction des revendications portées par le rapport remis en 2013 au ministre délégué chargé de la Ville par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, et dont le titre – *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires. Ça ne se fera plus sans nous. Pour une réforme radicale de la politique de la ville* – était plus qu'éloquent. Au Franc-Moisin,

avec l'aide d'APPUII, le Conseil citoyen a pris l'initiative de produire une maquette pour mieux visualiser le projet de rénovation urbaine du quartier. Un atelier de deux jours dans une école maternelle a matérialisé les transformations urbaines à venir alors qu'elles étaient jusqu'alors abstraites et peu compréhensibles des habitants. Le conseil citoyen a multiplié les réunions en plein air, mis en place des balades urbaines et c'est lui, surtout, qui a réussi à organiser le 5 mars 2019 un référendum sur la démolition du bâtiment 13, une opération qui devait laisser place à une route dans le projet initial, quand les occupants de ces immeubles n'avaient participé à aucune des réunions programmées jusqu'alors par la mairie. De ce référendum qui proposait trois options réalistes, l'ensemble des résidents des deux halls concernés se sont exprimés en faveur du maintien du bâtiment. Plus récemment, le 8 mai et le 14 juin 2021, le collectif Franc Moisin a organisé deux marches de la dignité appelant à la convergence des luttes des quartiers populaires de Saint-Denis. L'objectif était de rappeler aux collectivités locales et aux bailleurs l'abandon dans lesquels sont laissés les quartiers au quotidien (factures d'eau exorbitantes suite à des fuites non réparées, absence d'informations quant à la rénovation urbaine, présence de rats...) et surtout de rappeler les devoirs qui sont les leurs. De son côté, le Comité de vigilance a organisé plusieurs « Toxic Tours », des balades urbaines qui ont pour objectif de montrer *in situ* les injustices environnementales provoquées localement par les futurs sites des Jeux olympiques. Il a également demandé, en septembre 2018, la tenue d'un Forum public des Jeux olympiques dans le 93, afin de réunir l'ensemble des acteurs impliqués (la Société de livraison des ouvrages olympiques, le Comité d'organisation des Jeux olympiques, le département de la Seine-Saint-Denis, la métropole du Grand Paris, Plaine Commune, les municipalités concernées) pour bousculer le nouveau millefeuille administratif que constitue la gouvernance des Jeux olympiques. Accepté sur le principe par la Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO), et prévu pour se tenir en septembre 2019, ce projet de forum a finalement été annulé par le COJO et les collectivités locales, moins de deux mois avant sa tenue.

Des difficultés à se faire entendre et à faire valoir nos propositions à un engagement politique, il n'y a qu'un petit pas à franchir. Ce n'est sans doute pas un hasard si nous nous sommes rencontrées, l'une et l'autre, lors de la

campagne des municipales de 2020, où nous avons été sollicitées par la section locale de la France Insoumise, au titre de notre engagement militant⁸. Défense d'un référendum citoyen local, remise en cause des démolitions systématiques de logements sociaux, moratoire sur la construction de bureaux : autant de revendications qui sont venues enrichir le programme de la liste « Saint-Denis en commun ». Le 8 mars 2020, lors de notre dernière réunion, nous avons co-écrit un discours pour affirmer qu'il était temps d'en finir avec la figure du maire-bâtitisseur, celle du grand homme qui déciderait seul du nouveau visage de sa ville. Nous concluions ainsi :

« Les femmes défendent une ville que nous voulons demain : vivable pour les femmes, jeunes ou âgées, pour les mères, les aidantes. Donc le modèle de ville du futur, écologique, sociale, les femmes le portent déjà [...] Tout le monde a lu la tribune de Virginie Despentes après les Césars qui se terminait par ces mots : “On se lève et on se barre”. À Saint-Denis, on va légèrement changer le slogan : “les femmes se lèvent et prennent le pouvoir” ». À dire vrai, avec un an de recul, il semble qu'il faille peut-être tout autant s'attaquer aux maires-bâtitisseurs qu'aux coalitions de pouvoir qui unissent élus locaux, administrations et marché du BTP pour transformer les villes de banlieue au sein du Grand Paris. À nos yeux de militantes, il est plus que jamais nécessaire de réinjecter de la démocratie réelle dans les choix urbains, de sortir d'une technocratie opaque où la plupart des décisions politiquement stratégiques, celles qui déterminent la vie quotidienne de millions d'habitantes et d'habitants, sont prises sans débat politique de fond avec les premiers concernés. L'important, de ce point de vue, c'est désormais moins de participer que de trouver les moyens d'être entendus.

1. La liste des membres est généralement transmise au préfet par la commune. Cette liste doit également être soumise au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour consultation. La décision finale revient au préfet.
2. L'institution intercommunale regroupant les neuf villes situées au nord de Paris. Elle est en charge des questions d'aménagement sur ce territoire.
3. Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville.
4. Agnès Deboulet, Maxime Poumerol et Mohamed Ragoubi, « Une association aux côtés des habitants : faire valoir le droit à la ville », *Métropolitiques*, 22 novembre 2018.
5. Frédéric Gilli, « Participation : et si on changeait enfin les règles du jeu ? », *Métropolitiques*, 19 février 2018.

6. Collectif Hiatus, « Pile : permis de démolir. Documenter les mobilisations face à la rénovation urbaine », *Métropolitiques*, 15 avril 2019.
7. Julien Talpin, *Bâillonner les quartiers. Comment le pouvoir réprime les mobilisations populaires*, Ronchin, Éditions Les Étaques, 2020.
8. Diangou Traoré est candidate aux élections régionales de juin 2021 sur la liste conduite par Clémentine Autain en Ile de France, et aux élections départementales, remplaçante sur la liste conduite par Sofia Boutrih et Bally Bagayoko à Saint-Denis, canton 1.