

Le fifty-fifty : « couteau suisse » de la puissance publique

La philosophie de l'agir ensemble n'est pas une nouveauté. Si les pactes de Bologne remettent cette dimension au goût du jour sous l'angle des communs, elle est ancienne, notamment à Loos-en-Gohelle où l'on repère dans l'histoire des dynamiques de co-construction bien ancrées. C'est le cas par exemple de la dynamique des Castors en 1953 : des Loossois créent avec l'aide de la municipalité une association pour construire en commun l'habitation de chaque membre. Le nombre d'heure de travail est fixé à 80 par mois et l'association permet d'acheter du matériel avec l'aide des pouvoirs publics. Tout castor n'atteignant pas cette moyenne est tenu de payer les heures non accomplies. Ceux dont la maison est terminée s'engagent à terminer celles des autres. En cas de décès, le groupe s'engage à achever la construction pour la remettre aux héritiers. Les membres prennent l'engagement d'honneur de poursuivre jusqu'à l'achèvement complet du projet leur collaboration personnelle. Dans le contexte de mal logement de l'époque, la prise en charge par la mairie et les citoyens de cette solution opérationnelle est une véritable source d'inspiration. Elle nourrit l'esprit d'un outil développé par la suite : les fifty-fiftys.

5.6.1. Le fifty-fifty : définition d'un outil multifonctionnel

Le fifty-fifty est un outil d'implication des citoyens qui permet la coproduction d'action publique. Il s'appuie sur une logique de « donnant-donnant » et de partage des responsabilités. C'est un dispositif municipal d'aide au projet qui permet de soutenir une initiative, une idée émanant des habitants. Une aide technique (prêt de matériel, accompagnement, conseils) ou financière (subventions, financement d'une partie des dépenses) peut ainsi être proposée à un ou plusieurs porteurs de projets Loossois. Ceux-ci peuvent être des particuliers, une association, ou un groupe informel d'individus rassemblés par un besoin commun (ex : riverains concernés par un problème de quartier). Pour pouvoir bénéficier d'un accompagnement par la mairie, le projet doit répondre à plusieurs prérequis :

- Être un projet d'intérêt général ;
- Concerner le domaine ou le patrimoine public communal ;
- Contribuer à l'amélioration du cadre de vie, rechercher l'embellissement ou la sécurisation des espaces, la qualité environnementale, la propreté, l'entretien et la convivialité d'espaces publics, etc.

Ce qui fait la particularité du dispositif est que la réalisation et la gestion des tâches physiques liées au projet sont assurées par ou avec les habitants. Cet outil reconnaît aux citoyens un droit d'initiative et la coresponsabilité du bien commun qu'est la commune. La mairie n'ayant pas le monopole de l'intérêt général elle reconnaît dès lors à chacun le droit d'y concourir. Elle permet ainsi aux porteurs d'initiatives de s'associer à la collectivité pour collaborer sur des sujets d'intérêt commun. Le fifty-fifty est un outil à la fois très simple d'accès, ouvert à tous types de publics et tous types d'action, mais qui est complexe dans son suivi, sa mise en œuvre et son évaluation. C'est un des outils qui nous semble aller le plus loin en matière de coproduction d'action publique. A Loos-en-Gohelle, cette logique « donnant-donnant » et de partage des responsabilités est ancienne. Elle s'observe dans des projets parfois anciens,

comme dans le cas des Castors dans les années 1950 ou dans les années 80 lors des Gohelliades.

Le fifty-fifty, qui prend sûrement ses racines dans ce passé, est imaginé pour la première fois en 2000 lors de l'élaboration de la Charte du cadre de vie, bien qu'il ne porte pas encore ce nom et ne soit pas clairement défini. Il est formalisé progressivement et devient un dispositif municipal de mieux en mieux encadré au fil des années.

5.6.2. Divers projets coproduit en « fifty-fifty »

Les fifty-fiftys sont très divers selon les projets. Il peut s'agir de plantations d'arbres (comme à la cité Belgique) ou de haies (projet mené avec les écoles et les agriculteurs), de rénovations de locaux d'associations (comme les vestiaires repeints par les footballeurs), de journées régulières de ramassage de déchets (comme celles portées par des associations de marcheurs, à l'instar des Caribous des terrils, ou celles, plus spontanées, portées par des particuliers), de constructions d'espaces et d'aménagements publics (rénovation de chemins ruraux avec les agriculteurs, construction d'un skatepark avec de jeunes skaters Loossois et de communes alentours, aménagements de parcs et de jardins comme au Coeur de Loos ou au Foyer pour personnes âgées, fleurissement ou végétalisation des rues). Dans le cas des fleurissements de certaines rues, les Loossois ont été sollicités pour déterminer, en collaboration avec les services techniques de la ville, combien de bacs de fleurs acheter et où les placer dans la rue. La mairie a fourni les bacs et les habitants ont pris en charge l'entretien de ces derniers (avec plus ou moins d'assiduité d'ailleurs). On compte en moyenne entre quatre et six fifty/fifty par an et entre 80 et 120 personnes impliquées.

5.6.3. Comment mettre en place un fifty-fifty ?

Il s'agit ici de relever les étapes nécessaires à la mise en place d'un fifty-fifty.

5.6.3.1. Initialisation

Un fifty-fifty peut être déclenché de plusieurs manières : cela peut faire suite à un courrier adressé à la mairie, à une sollicitation formelle (rendez-vous au Maire), ou informelle (interpellation des élus ou des techniciens en dehors de la mairie ; message sur les réseaux sociaux). Si le projet répond aux prérequis établis plus haut et correspond à un besoin non - couvert, il est ensuite redirigé vers l' élu et les techniciens compétents (il s'agit souvent des services techniques). Par exemple, si le projet fifty-fifty a pour objet la rénovation d'un local municipal prêté à une association sportive, le dossier sera aiguillé vers l'adjoint à l'enfance, la jeunesse et au sport ainsi qu'aux services techniques. S'il s'agit d'un sujet d'aménagement urbain, il sera plutôt dirigé vers l' élu en charge des travaux et celui en charge de l'urbanisme.

5.6.3.2. Diagnostic

Il incombe ensuite aux services et aux élus de mener un travail d'analyse et de préparation du projet : qui sont ceux qui le portent ? Quels sont leurs intérêts ? Quelle est la nature des tâches et des travaux nécessaires ? Par exemple, s'agit-il de fifty-fifty « légers », qui impliquent plutôt des travaux de second œuvre, qui sont simples et rapides à réaliser (peindre un local d'association, remplacer des tapis de sol pour un club d'arts martiaux...), qui sont peu onéreux et qui nécessitent peu de préparation pour être mis en place ? Ou bien s'agit-il au contraire de fifty-fifty « lourds », qui induisent des travaux de gros œuvres, de construction en dur

(rénovation de chemins ruraux, construction de nouveaux abris en béton pour les joueurs de football), susceptibles de se heurter à des limites juridiques (quelles assurances ? quelle conformité des ouvrages coproduits ?). Ces fifty-fifty exigent de nombreuses réunions de travail et posent des difficultés pour se répartir les tâches entre les différents participants. Ils sont donc plus longs à mettre en place, plus coûteux et peuvent même parfois de ne pas aboutir.

5.6.3.3. Convention fifty-fifty

La Convention fifty-fifty est un document établi entre les différents participants permettant de rappeler l'objet du projet, d'identifier les tâches à réaliser et de les répartir entre les différents protagonistes. Elle permet également d'établir la durée du projet et d'en conserver une trace écrite.

Ce dernier aspect est important : en effet si les participants gardent la mémoire des faits, comment conserver une trace de cette expérience si l'équipe municipale change ou si les habitants qui ont mené ces projets partent ? La « traçabilité » des projets est une ressource précieuse qui facilite d'éventuels futurs travaux et démarches d'évaluation de ce dispositif.

Exemple concret : projet d'embellissement d'espace vert dans la cité Belgique

1. Accueil de Monsieur D. par l'animateur de quartier (Thibault V.). Monsieur D. apporte en mairie des dessins et des propositions pour aménager sa rue :

- Proposition de disposer des bacs à fleurs, avec des plantes ne nécessitant pas d'entretien (type "plumeaux") pour les services techniques.
- Gérer l'espace en « gestion différenciée » (conformément au souhait de la mairie) en face de la Maison de quartier : plantation d'arbres à fleurs le long du cheminement ne nécessitant pas d'entretien et mise en place de bancs et de schistes rouges sur le cheminement par la mairie.
- Tonte régulière et entretien de l'espace enherbé par les habitants.

Traitement de la demande par la mairie :

2. Restitution de la demande auprès des services techniques et du maire.

3. Réponse positive du maire sur les propositions d'actions.

4. Réponse faite à M. D. lui annonçant que la demande serait étudiée en détail et collectivement avec un « groupe quartier ouest », constitué d'habitants de ce quartier, dans les semaines suivantes.

5. Etude technique sur place par les services techniques et l'animateur quartier ouest. Discussions pour exposer les contraintes techniques du projet avec le groupe quartier ouest. En prenant en compte ces contraintes, étude collective des solutions possibles. Propositions formulées par le groupe de travail.

6. Détails des actions mises en œuvre :

- Proposition de mettre en place des bacs en béton dont disposent déjà les services techniques.
- Choix du type de plantes (vivaces, car elles nécessitent peu d'entretien et se reproduisent chaque année) et d'arbres (indigènes : noisetiers + fruitiers) par le groupe quartier Ouest.
- Prévision d'une opération de plantation avec les habitants, puis d'entretien des plantes par les habitants.
- Réalisation de bancs avec les Saprophytes (association lilloise spécialisée sur les questions de coproduction de projets publics avec les habitants) lors de leur intervention en mai : le cheminement en sable de marquise existe déjà mais sera recouvert d'herbe, car il ne pourra plus être traité, conformément à la démarche « 0 phyto » souhaitée par la mairie.
- La prairie restera en fauche tardive (afin de favoriser la biodiversité).

7. Commande des plantes, arbres et arbustes par les Services Techniques (fleurs et arbustes au printemps 2014, plants des fruitiers à l'automne 2014), installation des bacs et de leurs plantes, toujours par les services techniques.

8. Chantier de plantation collective avec « L'association du bien-être et ensemble pour la cité Belgique » le mercredi 19 mars 2014.

9. Entretien des plantes par les habitants engagés dans la démarche pendant la première année (arrosage nécessaire toutes les semaines par temps sec).

5.6.4. Les résultats et les limites de l'outil fifty-fifty

S'il entraîne des effets positifs, le fifty-fifty est cependant un outil à appréhender dans toute sa complexité. Une complexité qu'il faut pouvoir assumer en conscience.

5.6.4.1. Les résultats et les effets positifs du fifty -fifty

Cet outil donne des résultats concrets et permet de générer plusieurs externalités positives. La multiplicité des canaux dont disposent les habitants pour solliciter la mairie et proposer un fifty-fifty, la transversalité de ce dispositif dont, potentiellement, tous les services et les élus ont la charge, et le peu de documents administratifs nécessaires à sa bonne organisation en font un outil souple, efficace et efficient (on atteint les objectifs visés avec une utilisation optimale des ressources) pour répondre à un besoin social.

Ce dispositif peut aussi contribuer à une réduction des coûts. Par exemple, la mairie mène chaque année depuis 2015 un fifty-fifty avec les agriculteurs de la commune pour rénover les chemins ruraux. Les chemins ruraux sont les petits sentiers permettant aux agriculteurs d'accéder à leurs champs. Leur rénovation étant onéreuse et mobilisant une part importante du budget de rénovation de voiries pour un petit nombre d'agriculteurs, la situation est restée dans une impasse pendant quelques années. Le fifty-fifty a permis de réunir les services techniques et les agriculteurs dans des groupes de travail et de proposer une solution viable : le groupe a opté pour une technique de fabrication de goudron différente de la technique de « l'enrobé » classique et les agriculteurs, en coopération avec les services techniques, ont été

chargés de la réalisation des travaux. Chaque année, ils s'accordent entre eux sur les chemins à rénover en priorité. Les services techniques estiment à environ 100 000€ le coût de rénovation de 500m de voiries en « enrobé ». La technique retenue et l'organisation participative de ce projet permet de rénover 1km de voiries par an pour environ 25000€.

Il renforce la « capacitation » et la responsabilisation de tous les acteurs : il permet aux agents et aux élus d'être au plus près des besoins réels de la population et de travailler avec elle dans une gestion commune de projets. De leur côté, les habitants comprennent mieux le fonctionnement de l'action publique, ses ressources, ses contraintes et sont placés dans une situation où l'enjeu est de trouver le compromis en consentant soi-même à un effort. Ce processus permet de créer des liens entre les différents protagonistes. Il génère de la confiance et de la reconnaissance pour le travail des agents communaux et renforce la légitimité des élus. Plus l'investissement personnel est important, plus la satisfaction et la fierté de voir le projet aboutir sont grandes.

5.6.4.2. Les limites et points de vigilance

Les fifty-fifty soulèvent par ailleurs des points de vigilance et se heurtent à certaines limites. Les citoyens viennent ajouter des projets qui s'ajoutent aux services déjà existants, ce qui entraîne des charges et donc des difficultés dans la mise en œuvre et le suivi.

Le travail d'évaluation et de suivi est difficile à mener. Pendant longtemps, la mairie n'a pas conservé de traces des fifty-fifty menés, l'enjeu de l'évaluation des politiques publiques étant moins prégnant à l'époque, et les équipes axaient plutôt leurs efforts sur la multiplication des démarches participatives et le bon déroulement des projets. En outre, les fifty-fifty créent une valeur, une richesse, qui est difficile à évaluer faute d'indicateurs adaptés. La création de nouveaux espaces d'engagement, le renforcement du tissu social, la création de lieux de sociabilité où chacun peut s'exprimer au sein d'un collectif créent des compétences collectives, des liens de confiance et des conditions favorables à l'émergence de nouveaux leaders. On retrouve ici les difficultés de l'évaluation des résultats systémiques de l'implication évoquées plus haut.

Les fifty-fifty peuvent présenter des limites juridiques : par exemple, un projet de construction d'abris pour les joueurs de football sur le bord du terrain municipal a été mené il y a quelques années avec le club de la Rivelaine à la demande des entraîneurs et des joueurs. Cependant, le projet s'est révélé complexe : la place Mirabeau sur laquelle se trouve le stade est classée dans une « zone tampon », proche de zones classées Patrimoine mondial de l'UNESCO, au sein de laquelle il est obligatoire, pour toute construction, de solliciter l'avis de l'Architecte des bâtiments de France. Cet avis est consultatif et non pas contraignant. Il s'agit d'une mesure de protection du bâti classé. Cependant, bien que l'Architecte des bâtiments de France puisse jouer un rôle d'accompagnement des projets et aurait pu aider les porteurs de projet à aller au bout de leur démarche, ceux-ci ont été découragés par l'élaboration du dossier complexe que cela requerrait. En outre, le projet présentait des risques juridiques et assurantiels : les travaux en eux-mêmes présentaient des risques pour les participants ; ces derniers étaient mal couverts par leur assurance personnelle (la responsabilité civile prenant en charge les dommages ou blessures causés à autrui, mais pas à soi-même) et non pris en charge par celle de la mairie (ce ne sont pas des employés municipaux) ; enfin, quelles responsabilités pour le Maire en cas d'accident ?

A l'issue de plusieurs mois de travail et d'infructueuses recherches collectives d'une solution,

le projet participatif a été abandonné et les travaux ont été pris en charge directement par les services techniques en respectant une procédure plus ordinaire. Cependant, un travail récent d'évaluation participative de ce projet avec les habitants qui l'ont porté a révélé que, à leurs yeux, l'échec de la démarche participative et les délais que cela a entraînés étaient largement contrebalancés par le « plaisir » qu'ils ont pris à « avoir bataillé ensemble ». Cette démarche leur a surtout donné « le sentiment d'être écoutés » et d'avoir pu « entretenir d'excellentes relations avec la mairie ». Plus encore que le résultat final, c'est la démarche d'inclusion et les efforts consentis pour répondre à leur besoin qui ont importé aux habitants !

Enfin, les fifty-fiftys ne visent pas à remplacer les services publics. Pour le Directeur général des services, ils s'ajoutent à un socle de services déjà existants et la mairie doit rester particulièrement vigilante quant à tout risque d'instrumentalisation des habitants : « En aucun cas, la participation c'est fait pour faire à la place des services.

Ce qu'on fait c'est permettre à l'habitant de comprendre ce que l'on fait et de pouvoir y mettre sa patte, de comprendre le processus et de se l'approprier. C'est pas plus que ça et c'est déjà beaucoup ». Cependant, il arrive que la municipalité constate parfois une érosion de l'engagement des habitants dans le temps. Par exemple, il arrive que les services techniques doivent arroser les fleurs plantées dans le cadre des projets partagés avec les habitants parce que les riverains, qui en avaient pourtant le responsabilité, ne s'acquittent plus de cette tâche.

Dès lors, ce sont les services techniques qui s'en chargent, mais n'ont parfois pas le temps de le faire. Sans pour autant instrumentaliser les habitants, est-ce le rôle des services techniques de s'en charger alors qu'un accord préalable a été passé au sujet de ces fleurs ? Comment maintenir l'engagement dans la durée ?