



Une initiative d'innovation sociale favorisant la co-construction avec les différentes parties-prenantes de l'organisation ?

Mémoire de stage présenté par **Hélène RICHARD**, étudiante en master 1 Économie Sociale et Solidaire et stagiaire chargée d'innovation sociale chez Est Métropole Habitat

Avec le soutien de :

- **Isabelle DEDUN GARCIA PIQUERAS**, tutrice universitaire et maître de conférence en économie gestion à l'Université Lumière Lyon II
- **Lucie BOIREAU**, tutrice professionnelle et responsable Innovation chez Est Métropole Habitat

Remerciements

A l'heure de coucher les dernières lignes de ce mémoire sur le papier, je souhaite exprimer ma gratitude à toutes les personnes ayant contribué, de près ou de loin, à la concrétisation de ce travail de longue haleine.

Tout d'abord, je tiens à remercier chaleureusement tous mes collègues du service Innovation d'Est Métropole Habitat pour leur accueil et pour tout ce qu'ils m'ont apporté, tant d'un point de vue professionnel que personnel. Ce fut un véritable plaisir de travailler à vos côtés et j'espère avoir la chance de vous recroiser à l'avenir. Je remercie particulièrement ma tutrice de stage, Lucie Boireau, pour la confiance qu'elle m'a accordée tout au long de mon stage chez EMH. Merci d'avoir cru en moi dès le début et de m'avoir permis de m'épanouir dans mes missions et de mieux identifier mes qualités.

Je tiens également à remercier ma tutrice universitaire, Isabelle Dedun Garcia Piqueras, pour son accompagnement dans l'élaboration de la structure et de l'intention de ce mémoire.

Enfin, je souhaite remercier l'ensemble des mes camarades du master ESS pour leur soutien tout au long de l'année. Un grand merci en particulier à mon amie Florence de m'avoir tenu compagnie lors des dernières semaines de rédaction passées à la bibliothèque universitaire. Travailler à deux (et les pauses café) m'ont aidée à garder le cap, la concentration et la motivation, jusqu'au bout.

Sommaire

Remerciements	2
Sommaire.....	3
Introduction	4
I. Est Métropole Habitat, un bailleur social acteur de l'innovation ?	7
I.1. Est Métropole Habitat : “faire de l’habitat social une opportunité” :	7
I.2. Le service Innovation d’EMH, un laboratoire d’expérimentations organe du changement ?	11
I. 3. Innovation, innovation sociale, innovation organisationnelle... de quoi parle-t-on ?..	15
II. Le budget participatif, un outil d’innovation organisationnelle favorisant l’évolution des pratiques et la coopération ?.....	20
II. 1. Le budget participatif, une initiative d’innovation sociale issue des collectivités s’essaimant chez les bailleurs sociaux	20
II. 2. Le budget participatif d’EMH : définition, objectifs, méthode et impact	23
III. Le budget participatif d’EMH, une initiative d’innovation sociale remettant en question la dichotomie bailleur/locataires ?	28
III. 1. L’écosystème EMH : identification des parties-prenantes de l’organisation	28
III. 2. Participation, implication ou délégation de pouvoir aux habitants ? le budget participatif d’EMH passé au crible de l’échelle de la participation d’Arnstein.....	32
Conclusion	36
Bibliographie	37
Articles et ouvrages	37
Sites internet.....	40
Documents internes	40
Annexes	41
Table des abréviations et sigles.....	43
Table des matières.....	44
Résumé	45

Introduction

“Avec son projet d'entreprise "Permis d'Agir", Est Métropole Habitat place l'innovation, le développement durable et la proximité au cœur de sa mission pour faire de l'habitat social une opportunité, en collaboration avec ses locataires-locataires et ses partenaires.” (site internet d'EMH).

A l'image de cette citation, le bailleur social Est Métropole Habitat revendique sa position d'acteur du changement dans un contexte de crises multiples (environnementale, sociale, démocratique, énergétique...etc), en plaçant le collectif et la collaboration au centre de sa stratégie. En effet, comme l'affirme elle-même Céline Reynaud, directrice générale d'EMH, en introduction au plan stratégique 2021-2026, *“quand les fractures menacent, quand l'urgence climatique et environnementale se fait chaque jour un peu plus sentir, quand les aspirations à vivre et travailler différemment se font plus pressantes, nous sommes, comme bailleur social, une partie de la solution.”* Ainsi, au-delà de son objet premier visant à construire et réhabiliter des logements pour des personnes aux revenus modestes, la recherche de l'utilité sociale et de la transformation sociétale font partie intégrante de l'ADN d'EMH. En effet, ces dimensions apparaissent explicitement dans sa raison d'être :

“Acteur public métropolitain, Est Métropole Habitat gère et construit des logements sociaux. Facilitateur au service des territoires, nous agissons en confiance avec nos locataires et partenaires. Pour démultiplier notre impact positif face à la crise climatique et environnementale, pour prendre soin de la ville et de ses habitants, pour faire société”.

Afin de répondre à ses ambitions, EMH donne à l'innovation, à la créativité et à l'intelligence collective une place centrale. Dès 2012, sous l'impulsion et l'intuition précurseuse de Cédric Van Styvendael¹, EMH crée le service Innovation Sociale, fonction que l'on retrouve aujourd'hui dans un nombre croissant d'organismes HLM. Concernant la participation des locataires, l'organisation expérimente différentes initiatives, comme celle du budget participatif que je pilote dans le cadre de mon stage. En 2018, les services Innovation Sociale et Innovation-RSE-Méthodes se regroupent afin de mutualiser leurs méthodes et leur pouvoir d'action. Ce regroupement fut l'occasion de faire le bilan des actions de l'Innovation Sociale et de faire évoluer son positionnement. Dès lors, en plus de concevoir et réaliser des projets innovants (projets culturels comme Les Grands Anciens des Buers, création de structures comme VRAC, Légum'au Logis, Tri au Logis...), le service Innovation devient un service support à la disposition des collègues souhaitant être accompagnés dans la mise en

¹ président actuel et ex directeur général d'EMH (2009-2019), également maire de Villeurbanne et vice-président de la métropole de Lyon.

place de projets innovants pour améliorer la qualité de vie des habitants ou de leur travail. L'innovation peut donc être dirigée vers l'externe (habitants) ou vers l'interne (cadre de travail, collègues).

Aujourd'hui, le service Innovation, auquel je suis rattachée, occupe une place pivot dans l'organisation. Situé au carrefour des différentes parties-prenantes internes et externes de la structure, le service Innovation joue un rôle clé dans la coordination et le déploiement du projet stratégique d'EMH, dont la co-construction avec les locataires fait partie intégrante. Ma mission de stage, qui est de concevoir et piloter la démarche de budget participatif sur 3 résidences du bailleur, est donc un enjeu stratégique pour l'organisation. En effet, le budget participatif est pensé comme un outil favorisant la capacité d'agir des locataires mais aussi comme un levier interne permettant de renouveler les pratiques de l'organisation et de favoriser la coopération entre les services.

On peut ainsi se demander dans quelle mesure le budget participatif d'Est Métropole Habitat, initiative d'innovation sociale, favorise la co-construction des projets avec les différentes parties-prenantes de l'organisation.

Pour tenter d'apporter une réponse à cette question, je me suis appuyée sur différents matériaux. Mon expérience de stage, mes observations de terrain, des discussions formelles ou informelles avec des collègues, des locataires et des partenaires, des entretiens avec des collègues et des partenaires ainsi que des documents internes d'EMH (projet stratégique 2021-2026 et carnet de l'Innovation) ont constitué ma base de travail principale. Je me suis également nourrie de plusieurs apports théoriques (conférence du mardi de l'ESS sur le logement social, ouvrages et articles scientifiques, cours magistraux de Marie Fare, Emilie Lanciano et Séverine Saleilles...) dans le but d'étayer et d'élargir mon propos. Afin de situer mon travail d'un point de vue théorique et conceptuel, il me paraît important d'explicitier le choix de l'utilisation de certaines terminologies dans l'intitulé de ma problématique. Il me paraît également important de définir certaines notions clés.

Selon le dictionnaire Le Larousse (2022), l'une des définitions possibles de l'innovation renvoie à un "processus d'influence qui conduit au changement social et dont l'effet consiste à rejeter les normes sociales existantes et à en proposer de nouvelles." Si cette notion sera discutée tout au long de ce devoir, cette première définition constitue une bonne base pour débiter. La notion de "co-construction", quant à elle, est à rapprocher des travaux du sociologue Michel Foudriat, qui la définit comme "un processus finalisé sans fin explicite définie a priori". De plus, "co-construire implique l'idée d'une transformation des propositions de chacun des acteurs, signifie que chacun des acteurs a une part active pour éviter que le projet

finalisé soit un projet décidé par un seul acteur (dirigeant) et imposé aux autres”². La co-construction implique donc une répartition du pouvoir équitable entre les différentes parties-prenantes d’un projet. Par ailleurs, mon travail s’appuie également sur l’échelle d’Arnstein, outil de gradation des formes de participation citoyenne, que nous présenterons davantage ultérieurement. Le terme “parties-prenantes” fait écho à la théorie des parties-prenantes popularisée par l’économiste Freeman, selon laquelle les parties-prenantes d’une organisation sont des “individus ou groupes d’individus qui peuvent affecter ou être affectés par la réalisation des objectifs organisationnels” (Freeman, 1986). Dans notre cas, les parties-prenantes sont donc les collaborateurs, les locataires et les partenaires d’EMH au sens large. Enfin, les termes “budget participatif” et “innovation sociale” feront l’objet d’un développement dans le corps de ce devoir donc ne seront pas définis à ce stade.

Enfin, à l’issue de ce travail de recherche, de récolte de données et d’ancrage conceptuel, 3 axes de réflexion se sont imposés à moi et guideront notre exposé. Dans un premier temps, nous présenterons le bailleur social Est Métropole Habitat et verrons comment il se positionne comme acteur de l’innovation (partie I). Dans un second et un troisième temps, nous nous concentrerons sur le projet de budget participatif porté par le service Innovation d’EMH. Ce projet nous permettra de discuter deux grandes questions : comment favorise-t-il l’évolution des pratiques organisationnelles et la coopération entre les services ? (partie II) Puis, dans quelle mesure cette initiative d’innovation sociale remet-elle en question la dichotomie bailleur/locataires ? (partie III).

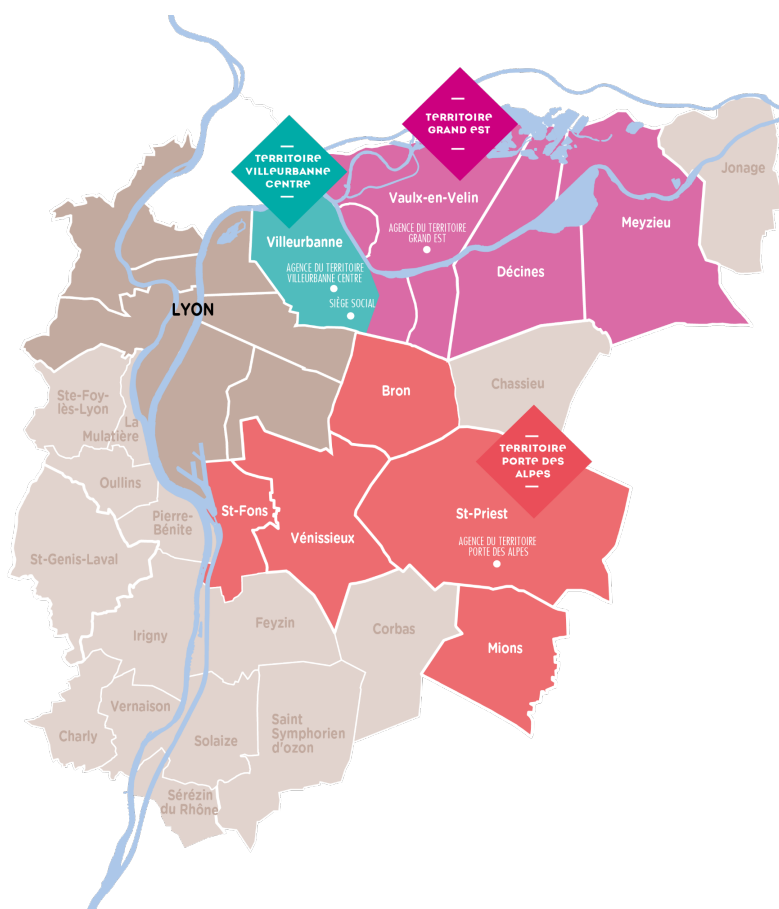
² Foudriat, “Réflexions sur la co-construction”, Lyon 2 Chaire ESS (diaporama projeté lors du mardi de l’ESS du 2 mai 2023 au palais du travail de Villeurbanne)

I. Est Métropole Habitat, un bailleur social acteur de l'innovation ?

I.1. Est Métropole Habitat : “faire de l’habitat social une opportunité” :

“Faire de l’habitat social une opportunité”, telle est l’intention du projet stratégique 2021-2026 du bailleur social Est Métropole Habitat, intitulé “Permis d’agir”.

Est Métropole Habitat (EMH) est un office public de l’habitat (OPH) rattaché à Grand Lyon la Métropole. EMH est propriétaire d’environ 17 000 logements sur l’est de la métropole lyonnaise et accueille près de 350 collaborateurs. L’office est composé d’un siège social, situé au 55 rue de la Soie à Villeurbanne, ainsi que de 3 agences territoriales : Villeurbanne Centre (TVC) à Villeurbanne, Grand Est (TGE) à Vaulx-en-Velin et Porte des Alpes (TPA) à Saint-Priest. Le patrimoine d’EMH s’étend sur une dizaine de communes de l’est lyonnais dont Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Décines, Meyzieu, Bron, Saint-Fons, Vénissieux, Saint-Priest et Mions.



Source de l’image : site internet d’EMH : [Qui sommes-nous ? | Est Métropole Habitat \(est-metropole-habitat.fr\)](http://est-metropole-habitat.fr)

Les offices publics de l'habitat sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC) rattachés à des collectivités territoriales (communes ou départements) ou à leurs groupements (EPCI). De ce fait, ils relèvent de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Les OPH sont créés par décret à la demande d'un EPCI compétent en matière d'habitat, d'un département ou d'une commune. Leur mission est de construire et réhabiliter des logements locatifs à destination de personnes à revenus modestes. Ils assurent la location, la gestion et l'entretien de ces logements et construisent également pour l'accession sociale à la propriété. Par ailleurs, ils réalisent des opérations d'urbanisme et d'aménagement.³ Sur la métropole de Lyon, on retrouve 3 offices publics de l'habitat : Lyon Métropole Habitat (33 400 logements), Grand Lyon Habitat (27 000 logements) et Est Métropole Habitat (17 000 logements). Il existe également plusieurs bailleurs sociaux de droit privé comme Dynacité ou Alliade Habitat.

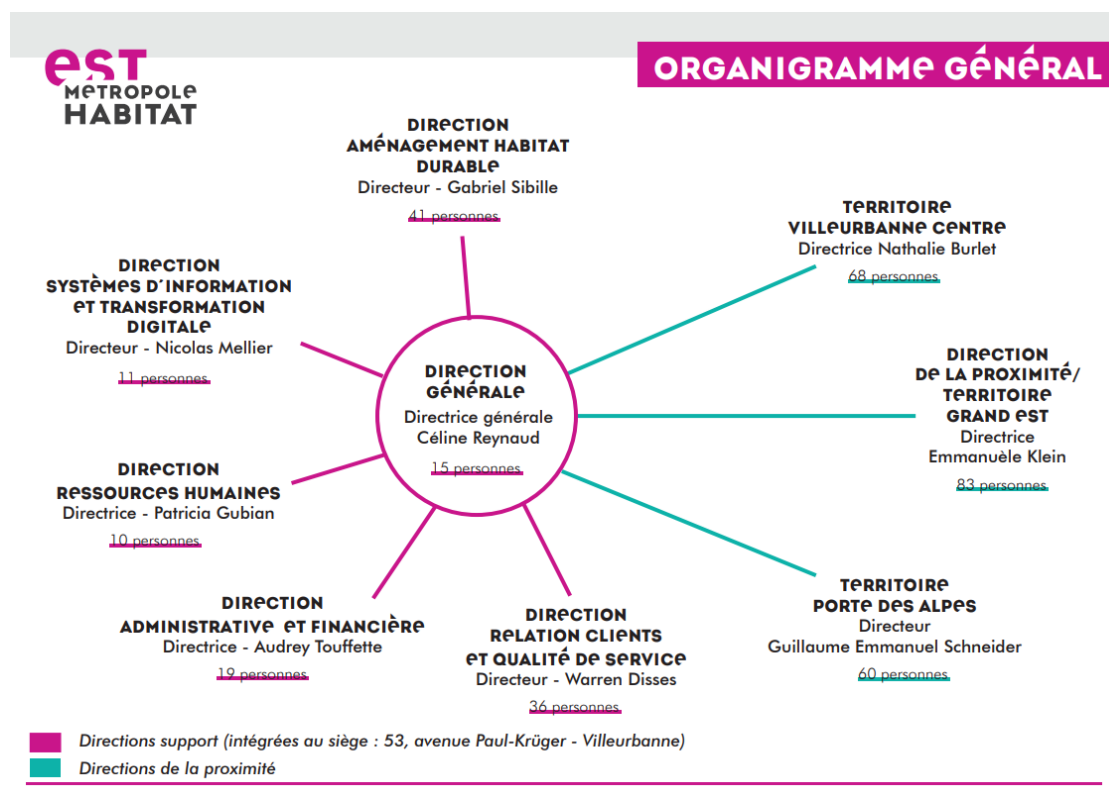
Au niveau de la gouvernance, les OPH possèdent un conseil d'administration (CA) composé de 17, 23 ou 27 membres représentant différentes parties-prenantes. Chez EMH, le CA compte 27 membres et est composé de représentants :

- de la collectivité de rattachement (Grand Lyon La métropole) : le maire de Villeurbanne, Cédric Van Styvendael (président d'EMH), et le maire de Saint-Priest, Gilles Gascon (vice-président d'EMH),
- des locataires (représentants élus) au nombre de 5,
- d'institutions sociales (CAF, UDAF, Action Logement),
- d'organisations syndicales de salariés,
- d'associations du domaine de l'insertion.

Le CA exerce des compétences larges puisqu'il "*règle par ses délibérations les affaires de l'Office*" (art. L.421-10 du CCH). Il donne ainsi une orientation générale et contrôle l'activité de l'OPH. Il peut cependant déléguer certaines compétences à la direction générale ou au bureau. Le président de l'OPH est désigné par le conseil d'administration parmi les représentants élus de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'EPCI de rattachement. Il dirige les instances délibérantes de l'office et joue un rôle de représentation de celui-ci. Le directeur général, quant à lui, est nommé par le conseil d'administration sur proposition du président. Il assure la direction exécutive de l'office. Représentant la personnalité morale de l'OPH, il exerce une fonction d'exécution des délibérations du CA et une fonction d'autorité sur les services de l'OPH. Chez EMH, le président du CA est Cédric Van Styvendael, maire de Villeurbanne anciennement directeur général de l'OPH, tandis que la directrice générale est Céline Reynaud. Finalement, en termes d'organisation générale, EMH se structure en 7 directions : la direction générale, la direction aménagement habitat durable, la direction systèmes d'information et transformation digitale, la direction ressources humaines, la

³ [Les Offices \(foph.fr\)](http://foph.fr)

direction administrative et financière, la direction relation clients et qualité de service et enfin la direction de la proximité.



Organigramme d'EMH – document interne

Une fois ce tableau de présentation brossé, nous pouvons nous demander en quoi EMH se distingue des autres OPH de la métropole de Lyon. Une première réponse pourrait se trouver dans sa mission. En effet, chez EMH, « *il ne s'agit pas seulement d'offrir un toit. La proximité avec les locataires, l'écoute, l'accompagnement social constituent les points forts d'Est Métropole Habitat.* » (Céline Reynaud, directrice générale). Aujourd'hui, la conviction que la mission de l'office va au-delà de loger les personnes est largement partagée et de très nombreuses initiatives portées par des collaborateurs voient le jour. Afin d'analyser le positionnement et les valeurs d'EMH plus en détail, nous allons à présent nous pencher sur son projet stratégique actuel (2021-2026) intitulé "Permis d'agir".

Dans son projet stratégique 2021-2026, EMH réaffirme ses engagements fondamentaux, qui sont au nombre de 3 : "être un acteur social efficace", "être un acteur responsable et exemplaire" et "être un acteur engagé des politiques publiques". Par le rappel de ces 3 piliers, EMH se positionne explicitement comme acteur de l'innovation, souhaitant avoir un impact d'utilité générale, plus large que sa simple sphère d'intervention. L'office se veut partie-prenante de la co-construction du monde de demain : "Notre intention Faire de l'habitat social une opportunité est porteuse d'un futur désirable !". L'ancrage territorial ainsi que la collaboration avec les collectivités, les autres bailleurs et les acteurs locaux (dans les

domaines de l’insertion, de l’alimentation, de la culture...etc) sont au coeur de la stratégie d’EMH. Plus spécifiquement, le projet stratégique 2021-2026 d’EMH se décline en 3 axes :

1) Permis d’accompagner : “Est métropole Habitat donne une place à chacun”

Face au constat des diverses fractures parcourant notre société (sociales, générationnelles, numériques...etc), EMH souhaite se positionner comme accompagnateur pour que chaque partie-prenante (collaborateurs, locataires...etc) de l’office trouve sa place. Pour ce faire, EMH privilégie la proximité avec ses locataires par le biais des responsables d’immeuble présents sur les résidences et des équipes polyvalentes, notamment les équipes des agences territoriales et les chargés d’innovation sociale. L’office tente d’apporter une réponse adaptée aux différents besoins et joue un rôle de “booster” des dynamiques territoriales, notamment à travers sa fondation soutenant des projets d’innovation sociale, artistique ou culturels. En interne, l’organisme prête une attention particulière à ses collaborateurs (valorisation des compétences, formations continues, équité de traitement, préservation de la santé, accompagnement des salariés porteurs de projets...). Enfin, concernant les modes de décisions, ils se veulent résolument participatifs. A l’image du projet stratégique co-construit avec des représentants des locataires et des différents corps de métiers d’EMH (tout niveau hiérarchique confondu), EMH souhaite faire de la co-construction des projets sa nouvelle norme, notamment en introduisant des pratiques d’intelligence collective dans les formats de ses réunions.

2) Permis d’éco-construire : “Est Métropole Habitat réalise son big bang écologique”

Pour agir face à la crise climatique et environnementale, EMH met en place une stratégie ambitieuse. L’organisation œuvre à une décarbonation de son patrimoine, à la réduction des charges énergétiques par une utilisation plus intelligente et raisonnée des installations et par des campagnes de sensibilisation auprès des locataires et des collaborateurs. L’office contribue également à la biodiversité en ville en aménageant des espaces verts au sein de ses résidences, contribuant à un cadre de vie agréable. Un objectif zéro déchet est également fixé, autant pour les matériaux des chantiers (recyclage, réemploi, approvisionnements responsables...) que dans les résidences (bacs de tri, composteurs collectifs...). L’utilisation de matériaux biosourcés et le réemploi s’immiscent dans les modes de construction, favorisant l’économie circulaire. En somme, EMH se veut un acteur exemplaire pour faire rayonner et diffuser ses bonnes pratiques.

3) Permis d’oser : “Est Métropole Habitat concrétise son envie d’aller plus loin”

Le permis d’oser rassemble une diversité d’objectifs. Tout d’abord, EMH souhaite accueillir la diversité en adaptant ses logements aux évolutions des familles (augmentation du

nombre de familles monoparentales), aux âges de la vie (résidences étudiantes et intergénérationnelles) et aux volontés de vivre autrement (habitats partagés, colocations solidaires...). L'office souhaite également insuffler des dynamiques pour que les locataires s'approprient les espaces communs de leur résidence : jardins partagés, salle commune pour organiser des événements comme la fête des voisins...etc. Le pouvoir d'agir des locataires est favorisé par la mise en place de dispositifs comme le budget participatif, somme allouée aux locataires pour améliorer leur cadre de vie. En interne, les équipes adaptent leurs méthodes de travail aux nouvelles formes d'organisation (outils collaboratifs, créativité dans les projets, transversalité...). Enfin, EMH souhaite consolider et déployer l'innovation sous différentes formes : sociale, financière, technique, collaborative et innovation par les usages. En somme elle souhaite trouver de nouveaux outils et de nouveaux modèles au service de sa mission.

Enfin, ce projet stratégique de 5 ans se veut créatif, ambitieux, abordable et adaptable à l'environnement changeant qui caractérise notre époque. Conçu en intelligence collective avec la participation de plus de 400 personnes venant d'horizons variés (collaborateurs, administrateurs, habitants, métropole, collectivités, structures de l'économie sociale et solidaire, associations, GIE La Ville Autrement), le projet stratégique se déploie dans l'organisation à travers différents canaux, dont le service Innovation. Ce dernier coordonne des groupes de travail du projet stratégique et fait bénéficier les collaborateurs de ses méthodes innovantes (outils collaboratifs, intelligence collective, facilitation graphique...etc).

I.2. Le service Innovation d'EMH, un laboratoire d'expérimentations organe du changement ?

“Appauvrissement des ménages, ponction de nos ressources, injonction à construire plus et mieux, modifications réglementaires permanentes... notre environnement change de plus en plus vite, avec des défis énormes et souvent contradictoires. Par conséquent, nos métiers, nos approches, nos services doivent aussi évoluer rapidement. Pour cela, je crois à la créativité de chacun et à l'intelligence collective. Chacun d'entre nous est porteur de créativité mais nous avons tous besoin d'un cadre et de méthodes afin de pouvoir l'exprimer et la rendre utile.” (carnet de l'innovation, p 4)

A l'instar de ces paroles de Céline Reynaud formulées en introduction du carnet de l'Innovation, livret interne d'une vingtaine de pages ayant pour vocation de rappeler les principes et les modalités de fonctionnement du service Innovation, le service Innovation a pour vocation d'initier et d'accompagner le changement des pratiques. Il est présenté comme un outil au service des habitants et des collaborateurs pour trouver des solutions nouvelles à des problèmes parfois anciens, en mobilisant la créativité. Depuis la fusion des services

Innovation-RSE-Méthodes et Innovation Sociale survenue en 2018, le service Innovation a connu de profonds changements l'ayant amené à s'ancrer plus fortement dans les pratiques quotidiennes et dans les territoires. Le service Innovation se compose de 4 salariés équivalents temps plein et est accompagné chaque année par un ou une stagiaire. Le service est rattaché à la direction générale et est localisé au siège social. Lucie, ma tutrice de stage, est manager du service et spécialiste du volet "Méthodes et RSE". Anya, Judith et Matthieu, eux, sont tous les trois chargés d'innovation sociale, chacun rattaché à un territoire (TPA, TGE et TVC⁴). Ils sont également tous référents d'une thématique : Anya de l'insertion, Judith de la question intergénérationnelle et Matthieu de la biodiversité et de l'éco-citoyenneté (parmi ses nombreuses casquettes, il est entre autre maître composteur). Quant à moi, je pilote le projet de budget participatif 2023 sur les 3 territoires du bailleur (1 résidence par territoire) et suis donc amenée à collaborer avec tous les collègues du service.

La raison d'être du service Innovation a été formalisée et explicitée dans le carnet de l'innovation :

"Le Service Innovation a pour mission de contribuer d'une part à l'amélioration de la qualité de vie des habitants (Innovation Sociale) et d'autre part à l'efficacité et à la qualité de vie au travail (Innovation-RSE-Méthodes)." (carnet de l'innovation, p 6).

Pour ce faire, les chargés d'innovation sont à l'écoute permanente des besoins des habitants et des collègues. Ils conçoivent et mettent en œuvre des formats adaptés aux objectifs et facilitent l'expression de l'intelligence collective⁵. Le service fait également vivre un réseau d'acteurs (habitants, partenaires institutionnels...) contribuant à la conception ainsi qu'à la mise en œuvre des projets. Les missions du service Innovation peuvent se diviser en 2 volets. Le volet innovation sociale au service du "bien habiter" et le volet coordination du projet stratégique et innovations organisationnelle et managériale. Au service du bien-être dans les logements, les chargés d'innovation co-conçoivent, expérimentent et font vivre des nouveaux services aux habitants ou des actions collectives visant à développer le lien social, lutter contre diverses formes de précarité et/ou renforcer le pouvoir d'agir des habitants. Du côté de l'innovation interne, les membres du service Innovation co-animent des groupes de travail du projet stratégique et soutiennent les directeurs pilotes. Ils contribuent à la conception et à

⁴ TVC = Territoire Villeurbanne Centre, TPA = Territoire Portes des Alpes, TGE = Territoire Grand Est (voir la table des abréviations et de sigles en fin de devoir)

⁵ "L'intelligence collective désigne la capacité d'une communauté à faire converger intelligence et connaissances pour avancer vers un but commun. Elle résulte de la qualité des interactions entre ses membres. Les modalités d'organisation de temps de travail collectif peuvent être favorables à l'expression de l'intelligence collective (ateliers, tables participatives, séminaires, brainstorming...)." (Carnet de l'Innovation, glossaire de l'innovation : p 23)

l'animation de différents séminaires et favorisent la créativité et la pratique du travail collaboratif en partageant des méthodes et des outils adaptés.

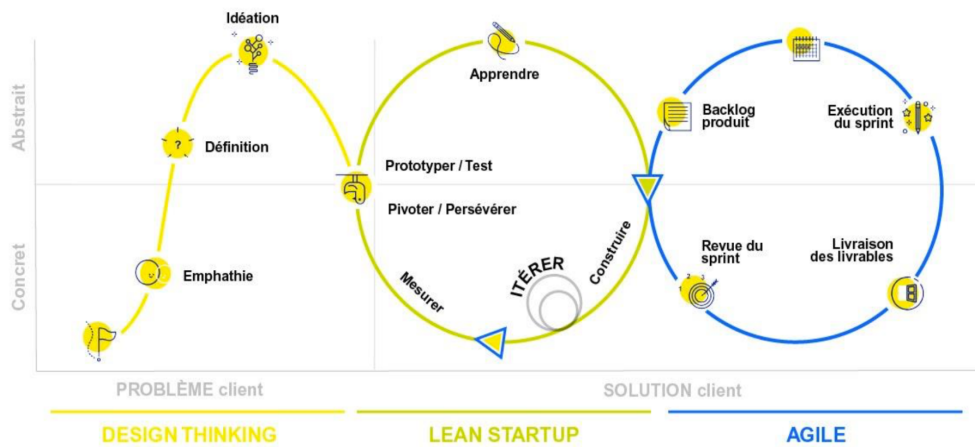
En termes de valeurs, le service Innovation se fonde sur 4 principes :

1) “tester, prototyper, ajuster”

Nous pouvons rapprocher ce principe de la méthode entrepreneuriale du “Lean start-up” popularisée par Eric Ries, sérial entrepreneur américain, dans son ouvrage "Lean Startup - Adoptez l'innovation continue" (2011). Cette méthode part du constat que comme il est impossible de recueillir de façon certaine les réactions de clients ou des bénéficiaires potentiels vis-à-vis d'un nouveau produit ou service innovant simplement décrit, les méthodes classiques d'études de marché (test de concepts) sont peu efficace dans ce cadre. Ainsi, Eric Ries préconise de confronter les clients ou bénéficiaires ciblés à une offre tangible. Le développement du produit ou service se fait donc par itération, c'est-à-dire par boucles successives qui vont permettre à l'entrepreneur de valider la pertinence de ses hypothèses en se confrontant directement aux usagers. Concrètement, les étapes de cette démarche sont :

1. Identifier la valeur utile pour l'utilisateur afin d'élaborer une proposition de valeur différenciante et monétisable.
2. Réaliser un “Minimum Viable Product” (MVP), c'est à dire une première formalisation de l'offre afin de la tester auprès des utilisateurs cibles. Le MVP sert à voir si la solution proposée rencontre bien l'objectif et à tester les hypothèses.
3. Améliorer l'offre de façon continue en se basant sur les retours des usagers. Si l'hypothèse n'est pas confirmée, l'entrepreneur sera amené à revoir ses choix et à réitérer le test selon d'autres modalités. On parle alors d'un « pivot » car le projet repart avec un nouvel angle d'approche.

Des méthodes basées sur des démarches itératives



source image : “logiques et formes de l’entrepreneuriat”, cours magistral dispensé par Séverine Saleilles dans le cadre du premier semestre (2022-2023) du M1 ESS à l’université Lumière Lyon II.

2) “le petit pas de côté”

“L’innovation EMH c’est la volonté de faire le “pas de côté”, le “décalage de regard” qui permet d’ouvrir de nouveaux champs d’actions, de se poser les bonnes questions, de bousculer les habitudes...” (Atelier Popcorn, partenaire)

Cet adage propose d’aborder des problèmes parfois anciens en changeant d’angle de vue pour trouver des solutions innovantes.

3) “implication des habitants”

Ce principe est un objectif en soi. L’implication des habitants permet de favoriser la réussite du projet car elle garantit que celui-ci réponde à de réels besoins. L’implication des locataires permet d’initier et de renforcer le pouvoir d’agir des habitants.

4) “droit à l’erreur”

EMH souhaite ancrer le “droit à l’erreur” dans sa culture d’entreprise. Ce droit donne la liberté d’expérimenter de nouvelles choses dans un cadre donné sans enjeux de réussite obligatoire. C’est un principe sine qua non à l’action du service Innovation.

En outre, au-delà de cette littérature interne sur le service Innovation, nous pouvons nous demander quel regard portent les chargés d’innovation sur leur service. Pour répondre à

cette question, j'ai interrogé plusieurs de mes collègues dont voici des extraits de témoignages :

“Pour moi, le service est un centre de ressources pour faire les métiers de demain, un laboratoire d'expérimentation. Il explore de nouvelles voies. Il nous faut trouver un équilibre entre le côté accompagnement des projets socialement innovant et le côté ambitieux et visionnaire qui a longtemps caractérisé le service.” (Lucie, manager du service Innovation)

Pour Matthieu, le service Innovation est le « *le tamtam des signaux faibles* », c'est à dire qu'il détecte les signaux faibles (notamment de par la présence des chargés d'IS sur le terrain) c'est-à-dire les nouveaux besoins émergents, sources d'opportunités à saisir pour dessiner l'habiter de demain.

Finalement, ces deux premières sous-parties nous ont permis d'appréhender le regard qu'EMH porte sur l'innovation, en somme sa définition de ce terme. Dans la sous-partie suivante, nous tenterons de prendre de la hauteur et ferons dialoguer la vision de l'innovation d'EMH avec des éléments de définitions théoriques et le contexte global de développement de l'innovation sociale à l'échelle européenne et française.

I. 3. Innovation, innovation sociale, innovation organisationnelle... de quoi parle-t-on ?

“On convient que l'innovation n'est pas seulement un mécanisme économique ou un processus technique. Elle est avant tout un phénomène social.” (Dandurand, 2005)

Le concept d'innovation sociale est relativement récent. Afin de tenter de saisir son apparition et les enjeux qui lui sont inhérents, nous allons nous appuyer sur les travaux de la chercheuse Louise Dandurand ainsi que sur le cours magistral portant sur l'innovation sociale dispensé par Marie Fare (docteure en économie) dans le cadre du premier semestre du master 1 d'économie sociale et solidaire de l'université Lumière Lyon II.

Jusque dans les années 90, l'innovation est plutôt associée à la technique ou au technologique. Ainsi, le concept d'innovation est souvent réduit à l'innovation technologique. Si cette assimilation entre innovation et technologie tend à s'amenuiser, elle reste toutefois toujours perceptible et le concept d'innovation sociale reste souvent flou pour les personnes extérieures à ce domaine. Par exemple, si chez EMH, la majorité de mes collègues savent que notre travail au sein du service innovation ne relève pas de la technique, beaucoup s'interrogent

sur la nature de nos missions et de nos actions. “*Mais vous faites quoi en fait à l’IS ?*” ai-je entendu à plusieurs reprises. Au niveau sociétal, on assiste à un progressif élargissement de la notion d’innovation, notamment au niveau des organisations internationales. La première phase d’élargissement progressif de la notion d’innovation a lieu en 1995 avec le *Livre Vert de l’innovation* édité par la commission européenne. Ce livre va étendre le concept d’innovation à des innovations organisationnelles dans le secteur des services et reconnaître la dimension sociale de l’innovation. Pour la première fois, il est également mis en avant que d’autres acteurs que l’entreprise capitaliste sont en capacité d’innover. Néanmoins, l’innovation reste encore majoritairement technologique.

Dans un second temps, à l’aube des années 2000, le concept d’innovation sociale émerge. Il s’inscrit dans le cadre des politiques publiques et par la mise en avant du rôle des acteurs de la société civile. L’élargissement de la notion est concrétisé en 2009, année de la créativité et de l’innovation, au niveau européen. L’innovation sociale se diffuse progressivement au sein des institutions européennes et plus tardivement en France. A partir des années 2000, l’innovation s’inscrit dans les enjeux et les défis sociétaux du 21^{ème} siècle. Il y a une volonté d’appropriation de ce concept par une diversité d’acteurs ainsi qu’un besoin de répondre aux nouveaux défis liés au contexte de crise. Une stratégie d’innovation sociale est mise en place au niveau européen. C’est l’inclusion dans la stratégie de Lisbonne du concept d’innovation sociale. Le fonds social européen ainsi que le FEDER (fonds européens de développement régional) financent les initiatives rattachées à l’innovation sociale.

Ainsi, dans un contexte de crises multiples, l’usage du terme innovation sociale séduit une diversité d’acteurs. L’innovation sociale est considérée comme un levier d’action pour répondre à la demande sociale. Elle est vue comme une nouvelle façon de répondre à des besoins sociaux (notamment dans un contexte de désengagement de l’Etat). L’émergence de l’innovation sociale s’inscrit donc dans une société post-industrielle avec une transformation et une mise en avant d’une économie de services et de la connaissance, rendant possible une innovation continue et permanente. L’IS est perçue comme un remède à la crise systémique dans un contexte de remise en cause du dogme du progrès technique infini. Le progrès social n’est plus attribué uniquement au progrès technique et une conception de la croissance plus “inclusive” émerge. Ainsi, une diversité d’acteurs comme l’acteur public, la société civile, les acteurs de l’ESS et de l’entrepreneuriat social, se saisissent de cette notion et cherchent à montrer leur capacité à innover. Des expériences et projets d’innovation sociale sont mis en place pour répondre aux nouveaux besoins considérés non satisfaits par le marché ou l’Etat. Cet engouement pour l’IS conduit à une reconnaissance et une diffusion large de ce concept, qui devient un mot valise, facilement adaptable, approprié par des acteurs d’horizons différents et mobilisé pour des finalités différentes. Cette banalisation voire, dans certains cas, cette instrumentalisation du concept d’IS met en exergue la nécessité de le caractériser et de le définir.

Selon Marie Fare⁶, il est difficile de définir l'innovation sociale. Ce terme englobe l'idée de répondre à des défis ou à des besoins non ou mal couverts par le marché ou par l'Etat. Par exemple, des initiatives telles que le revenu universel ou l'expérimentation nationale Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée, peuvent être qualifiées d'innovations sociales. La terminologie "innovation sociale" permet d'élargir la conception de l'innovation. Pour Marie Fare, il faut tenter de définir l'innovation en regardant le processus de construction de celle-ci et pas seulement son résultat. Dans ce cadre, on différencie différentes formes d'IS dont 3 approches principales, associées à divers types d'acteurs qui s'approprient ce concept. Les 3 conceptions de l'IS qui se dégagent dans cette perspective d'analyse sont les suivantes :

1) L'IS comme outil de modernisation des politiques publiques

Dans cette conception, l'IS est mobilisée par les acteurs publics comme outil de transformation et de réforme des politiques publiques, notamment des politiques sociales. En tant qu'office public oeuvrant dans le champ du social, EMH s'inscrit naturellement dans cette approche. Celle-ci est impulsée à la fois par des gouvernements, des administrations mais aussi par des organisations internationales comme au niveau européen par exemple avec le *Guide de l'Innovation Sociale*. Cette approche de l'IS tente de répondre à différents enjeux :

- Réformer les politiques publiques qui s'inscrivent dans une volonté de faire face aux nouveaux défis contemporains (environnementaux, sociaux...Etc),
- Améliorer le modèle socio-économique de l'organisation dans un contexte de crise systémique avec notamment la volonté de s'inspirer des modèles issus du secteur privé (réputé plus efficient que le secteur public),
- Etre réactif aux besoins et à la demande des usagers,

L'IS est encouragée par des acteurs publics pour compenser des imperfections qui résultent de la difficulté de l'acteur public à mettre en place des politiques et à délivrer des services dans un contexte général de diminution des ressources budgétaires. EMH n'est pas épargné par ce contexte budgétaire tendu, le forçant parfois à faire des arbitrages difficiles. Dans ce contexte, deux logiques peuvent se dégager et être suivies par l'acteur public pour moderniser les politiques publiques :

1. Une logique de **sous-traitance ou partenariat avec des organisations privées** qui fournissent des services publics. Dans ce cadre, l'acteur privé peut permettre de compenser des imperfections, de coûts, des lourdeurs administratives...
2. Une logique de **transformation de la gestion des organismes publics**, notamment autour de l'**intégration des usagers à la conception des services fournis**. Il y a une perspective de satisfaire au mieux les usagers en les intégrant dans le processus décisionnel.

⁶ propos recueillis durant le cours magistral intitulé "socio-économie et innovation sociale" dispensé par Marie Fare au premier semestre du M1 ESS à l'Université Lumière Lyon II.

Concrètement, cette seconde logique est impulsée à différentes échelles par des acteurs publics et se traduit par la mise en place d'initiatives. Il s'agit d'initiatives pour repenser l'innovation publique et notamment la façon dont l'Etat délivre ses services, en associant plus fortement l'utilisateur à la co-construction de ceux-ci. Par exemple, l'initiative des "écoles fenêtres" (8h-23h) aux Pays-Bas illustre cette logique de coproduction avec l'utilisateur. Le temps périscolaire n'est pas géré par les pouvoirs publics mais ce sont les habitants du quartier et les parents qui prennent en charge cette activité de façon bénévole. Les enjeux sont des gains économiques pour l'administration qui ne fournit pas ce service périscolaire mais aussi une ouverture de l'école sur le quartier. En effet, par l'implication des parents et des habitants du quartier, l'établissement peut devenir un espace plus ouvert de débat, d'animation, de conférence, de sport... Il s'agit d'utiliser des infrastructures habituellement exclusivement scolaires en les ouvrant à un public qui s'occupe des enfants et de développer d'autres activités. Enfin, la multiplication des initiatives de budgets participatifs en Europe constituent un deuxième exemple d'implication des usagers dans la co-construction des politiques publiques. Il s'agit d'allouer une enveloppe dont les citoyens déterminent l'affectation budgétaire à des projets qu'ils identifient et considèrent pertinents. L'enjeu est d'associer l'habitant pour délivrer des services et répondre à des besoins sociaux.

2) L'IS dans l'entrepreneuriat social

Cette conception se réfère à l'idée d'entreprendre, dans un cadre capitaliste, avec une finalité sociale. Il s'agit d'allier croissance et progrès social et de trouver des modèles viables économiquement. Cette forme d'innovation sociale est incarnée par la figure de l'entrepreneur social, porteur de l'innovation sociale. Il s'agit donc d'une conception individualiste de l'innovation, ce qui s'oppose à ce que j'observe chez EMH où l'innovation sociale est perçue comme le fruit du collectif.

3) L'IS comme système d'innovation territorialisé, inclusif et participatif

Cette troisième conception de l'IS a été développée par les québécois au sein du laboratoire de recherche CRIS [*Centre de Recherche sur les Innovations Sociales*]. Ici, l'IS est perçue comme un levier de transformation sociale voire de transformation du modèle dominant. Elle met l'accent sur les nouvelles règles et normes qui transforment la société et sur le contexte institutionnel et territorial dans lequel se développent les innovations. Ces approches mettent en avant le rôle du processus collectif qui émerge d'une dynamique territoriale pour répondre à des besoins ou aspirations sociaux non satisfaits dans des objectifs de transformation sociale. Dans cette approche, l'IS va générer des changements institutionnels et transformer un ensemble de règles, de pratiques et de connaissances. Ces changements vont générer un processus de transformation institutionnelle et donc sociale. Cela peut conduire à l'avènement d'un nouveau paradigme sociétal sans forcément que celui-ci soit anticipé ou défini. Cette

conception de l'IS s'inscrit dans des préoccupations actuelles, induites par les crises économique, environnementale, symbolique et sociale traversant notre société. L'acteur collectif est mis en avant dans la construction et le processus d'émergence de l'IS avec lien fort entre IS et développement territorial. Les actions du service Innovation, en particulier à travers le projet de budget participatif, peuvent se rapprocher de cette 3e conception. En effet, le service Innovation accorde une place importante au terrain et aux dynamiques locales dans lesquels s'inscrivent les innovations. La collaboration avec les partenaires de terrain (habitants, association, institutions) fait partie intégrante de la méthodologie de travail du service.

Suite à cette présentation du contexte général (stratégique, organisationnel...etc.) dans lequel s'inscrit mon stage chez EMH, nous allons à présent nous pencher sur le projet de budget participatif initié par le service Innovation. Il s'agira notamment de retracer l'origine de cette initiative et son inscription dans les pratiques des bailleurs sociaux.

II. Le budget participatif, un outil d'innovation organisationnelle favorisant l'évolution des pratiques et la coopération ?

II. 1. Le budget participatif, une initiative d'innovation sociale issue des collectivités s'essaimant chez les bailleurs sociaux

“Le budget participatif consiste à faire participer les habitants volontaires aux discussions et aux décisions concernant l'allocation du budget communal, soit de manière globale, soit sur une thématique particulière (l'aménagement d'un quartier, par exemple), soit sur les décisions d'investissement. Les formes locales de budget participatif sont multiples, mais elles font souvent intervenir des comités ou conseils de budget participatif, composés de citoyens, de représentants de la société civile, d'élus et de fonctionnaires” (Brandeleer, 2014 : p 9)

Le budget participatif est un dispositif expérimenté pour la première fois en 1989 à Porto Alegre au Brésil. Il consiste à impliquer les habitants dans l'élaboration du budget de la collectivité. Il prend ainsi la forme d'une démocratie directe dans le cadre d'un système représentatif. Le but du budget participatif est de permettre à la population d'identifier les problèmes à traiter, de définir les urgences et de hiérarchiser les investissements. Il s'agit également d'examiner la compatibilité et les ressources disponibles. Afin de répondre aux besoins identifiés, des mesures fiscales redistributives peuvent être mises en place (des plus aisés vers les plus précaires). Les budgets participatifs représentent une innovation tant institutionnelle qu'en termes d'outil de gestion et de planification. Bien que les processus de participation varient d'un contexte à l'autre, ils répondent tous à des règles et des étapes précises. Il existe par ailleurs des principes communs : démocratie locale, justice sociale et contrôle citoyen. Enfin, d'un point de vue général, le Conseil de l'Europe énonce cinq critères garantissant l'efficacité d'un budget participatif. Ce dernier est défini comme :

« une forme moderne d'implication de citoyens non élus dans la discussion du budget communal et/ou de l'allocation du budget communal au travers d'un processus direct, permanent et indépendant où :

- 1. Les dimensions financières et/ou budgétaires sont discutées*
- 2. Le niveau de la ville ou d'une entité (décentralisée) avec un collège élu et un pouvoir administratif est à privilégier (la dimension de quartier est insuffisante)*

3. *Le processus est répété dans le temps (une réunion ou une consultation sur une question financière n'est pas un exemple de budget participatif)*
4. *Le processus comprend une certaine forme de délibération publique dans le cadre de réunions/fora spécifiques (l'ouverture des réunions administratives aux citoyens n'est pas un budget participatif)*
5. *Une décision finale est attendue par les organes délibératifs (conseils communaux)” (Vodusek et Biefnot, 2011)*

Cependant, au-delà des critères énoncés ci-dessus, le budget participatif est avant tout une démarche qui s'adapte au contexte local dans lequel elle est implantée. Cette adaptabilité a permis au dispositif de s'étendre et est aujourd'hui expérimenté par de nombreuses villes et communes dans le monde. Depuis quelques années, le champ d'acteurs s'appropriant cette démarche s'est élargi et le budget participatif a été également repris par plusieurs bailleurs sociaux en France, tels que Paris Habitat, Elogie-Siemp, RIVP (Paris), ACM Habitat (Montpellier) et bien-sûr, Est Métropole Habitat. Ainsi, le budget participatif change de niveau et est utilisé à l'échelle du patrimoine du bailleur ou d'une résidence en particulier en fonction des cas de figure. Au début de mon stage, j'ai entrepris un travail de benchmark afin de m'inspirer des différents projets de budgets participatifs mis en place par d'autres bailleurs. Dans ce cadre, j'ai pu obtenir des retours d'expérience de deux bailleurs sociaux du territoire national ayant mis en place des démarches de budget participatif. Le premier entretien a été réalisé par une collègue avant mon arrivée et le second par moi-même. Ainsi, avant de présenter le budget participatif d'EMH, nous allons faire un détour par ces deux retours d'expérience afin de pouvoir comparer les différentes conceptions du budget participatif chez les bailleurs sociaux.

Pour le premier OPH enquêté, le budget participatif a pour objectif la co-construction, d'une part avec les habitants, d'autre part avec les collaborateurs. Il s'agit d'impliquer les collègues dans les démarches. Il est considéré avant tout comme un outil interne. Il permet d'entretenir un autre type de relation avec les locataires. Lors du premier budget participatif lancé par la structure, les modalités proposées étaient extrêmement larges, si bien que les projets pouvaient toucher aussi bien au développement local qu'à des programmes d'investissement. Selon notre interlocuteur, c'était imprécis et les idées n'étaient pas très élaborées et peu concrètes. Par exemple, la thématique du vivre-ensemble été souvent abordée mais sans savoir ce qu'elle recouvrait exactement. Le projet était ouvert aux enfants, ce qui a pu amener des confrontations sur le partage des espaces extérieurs. Selon notre interlocuteur, la phase d'idéation fut difficile à accompagner car nécessitant beaucoup de mobilisation. Ce fut également laborieux d'extraire les propositions afin de les soumettre au vote. Ainsi, lors de la 2e édition de son budget participatif, l'organisation s'est tournée sur des programmes d'embellissement et de travaux, tout en laissant la porte ouverte à des projets collectifs. Cette méthode était plus facile à piloter. En termes d'organisation, le bailleur a choisi un site par

agence territoriale pour participer au projet. Chaque agence a choisi son site sans critères, l'idée étant de couvrir tous les sites au fil des années. Chaque directeur d'agence avait un référent sur le budget participatif au siège (chargé de développement local). Par ailleurs, l'OPH a choisi de s'accorder au calendrier de la ville, menant elle aussi en parallèle un projet de budget participatif. Il y avait une volonté politique d'annoncer les résultats des projets ensemble. Cependant, cette décision a été très contraignante en termes de gestion du temps et d'agenda même si cet engagement a pu être tenu. Le bailleur a également travaillé avec un assistant maître d'ouvrage qui a tenu des stands et fait la promotion de la démarche. Les projets de budget participatif des différents sites du bailleur ont été menés en même temps (30 000 € euros sur 20 sites). Du porte à porte, des permanences en soirée, des campagnes de communication ont été réalisés. A l'issue de l'appel à idées, il y a eu une analyse technique et financière et un jury a validé les projets pouvant être soumis au vote. Enfin, concernant l'impact du projet, celui-ci varie en fonction des sites.

Quant à la deuxième personne enquêtée, il s'agit d'un ancien directeur d'agence ayant mené un projet de budget participatif avec le service innovation sociale du bailleur auprès d'une résidence en Quartier de la Politique de la Ville (QPV) de 320 personnes. La résidence choisie avait connu une grosse réhabilitation au préalable. Il y avait déjà un jardin partagé avec une association sur la résidence, comprenant un public essentiellement féminin et retraité. Dans ce contexte, le but du projet de budget participatif était alors de donner une autre dynamique à la résidence et de toucher une autre population (familles, hommes...) ne s'intéressant pas au jardin partagé. Le groupe projet était constitué d'une personne du service innovation sociale, du gardien d'immeuble, du responsable de secteur et de partenaires externes (entreprises et associations). Le projet s'est inscrit dans une temporalité courte puisque seulement 5 mois se sont écoulés entre le lancement du projet et la fin des travaux. Au début du projet, une réunion publique a été organisée pour expliquer la démarche. Cette réunion avait pour but de répondre aux questions pragmatiques (qui paye, modalités d'action...). Puis, plusieurs réunions (4 ou 5) en groupe projet ont eu lieu tout au long du dispositif. Le service innovation sociale a donné des pistes d'idées de projets à mettre en place (pas axées jardin) aux habitants. Cependant, les habitants ont proposé un autre projet : la construction d'un terrain de pétanque. Cette proposition a plu au bailleur car ce projet réunissait des jeunes et moins jeunes et touchait une autre population que celle du jardin. Cependant, le coût de ce projet (17 000 euros) dépassait l'enveloppe du budget participatif (12 000 euros). L'équipe projet a donc mobilisé d'autres fonds du bailleur afin de réaliser le projet. Les travaux ont été effectués par une entreprise (terrassement) mais aussi sous forme de chantiers participatifs avec les habitants (mise en place d'une canisse...etc). Un « contrat de confiance » a été signé avec le bailleur définissant les règles d'utilisation du terrain de pétanque (pas d'utilisation du terrain après une certaine heure, pas de barbecue...etc.). Selon la personne enquêtée, ce projet a été une réussite car a permis de répondre à l'objectif fixé (créer une nouvelle dynamique sur la résidence). En effet, le budget participatif n'a pas servi à donner plus d'argent au jardin partagé et a permis de toucher de

nouvelles personnes. Le défi majeur relevé par l'équipe projet a été de cibler les bonnes personnes avec qui co-construire le projet, qui n'étaient pas forcément celles de l'association de locataires. Pour toucher les personnes dites "invisibles", la solution a été de privilégier l'approche directe par du porte à porte, des questionnaires et des réunions sur la résidence pour récolter les avis. La co-construction du terrain de pétanque bar le biais de chantiers participatifs habitants a permis que les locataires s'approprient le projet et veillent en prendre soin par la suite. Enfin, pour notre interlocuteur, un projet de budget participatif à l'échelle d'une résidence ne doit pas s'éterniser et doit avoir une cadence dynamique car sinon les habitants s'en désintéressent.

II. 2. Le budget participatif d'EMH : définition, objectifs, méthode et impact

“Nous stimulons et révélons la capacité d'agir des locataires. Ils participent à la conception de nos projets et peuvent désigner les projets lauréats à travers des votes habitants. Est Métropole Habitat met à disposition des locataires des espaces et leur octroie un budget participatif pour qu'ils puissent monter leurs propres projets collectifs. La co-gestion est encouragée et valorisée.” (“Permis d'Agir”, projet stratégique 2021-2026)

Comme nous l'avons vu, c'est dans un contexte stratégique incitant à la transformation des pratiques, à la collaboration et au rapport de proximité avec les locataires que s'inscrit mon stage chez Est Métropole Habitat. En tant que “coordinatrice de projet d'innovation sociale” (termes utilisés dans l'offre de stage), ma mission principale est de co-concevoir, piloter et mettre en œuvre un projet de budget participatif avec les habitants de 3 résidences d'EMH (une résidence par territoire). Connue au sein des collectivités pour favoriser la participation citoyenne, avec Est Métropole Habitat, le budget participatif change d'échelle et arrive en pied d'immeubles. Suite aux deux premières expérimentations du dispositif mises en place à Villeurbanne sur les résidences Villa Urbana en 2019 et Bizet en 2022, le projet prend de l'ampleur. Cette année, 3 résidences participent : République à Villeurbanne, Mions à Mions et Victor Hugo Flaubert à Vaulx-en-Velin, pour un budget global de 20 000 euros. Le but de ma mission est de mener à bien ce projet et de capitaliser cette expérience afin de pouvoir répliquer le processus les années suivantes sur d'autres résidences.

Tout d'abord, le budget participatif d'EMH est envisagé comme un outil au service du bien-être au sein des résidences d'Est Métropole Habitat. Il s'agit d'un certain montant alloué aux locataires par Est Métropole Habitat afin qu'ils puissent imaginer et créer un projet collectif qui améliore leur cadre de vie. Le budget participatif s'inscrit dans une logique de co-décision. Souhaitant répondre à de réels besoins des habitants, il permet d'envisager de nouvelles solutions à des problématiques les concernant, tout en renforçant la relation de proximité entre habitants et bailleur. Concrètement, une résidence par territoire, choisie par les collègues des

agences, participe au projet. Impulsée par le service innovation en lien étroit avec les territoires (TVC, TGE et TPA), l'initiative sera réussie si les habitants s'en saisissent et se l'approprient. Plus précisément, le projet de budget participatif possède plusieurs objectifs, autant internes qu'externes.

→ En externe, il vise à :

- Développer du pouvoir d'agir en impliquant les habitants dans les choix qui les concernent (objectif de co-construction)
- Améliorer le bien-être et le cadre de vie dans les résidences
- Renforcer la relation bailleur / habitant
- Faire confiance en expérimentant la délégation de la décision

→ En interne, le projet vise à :

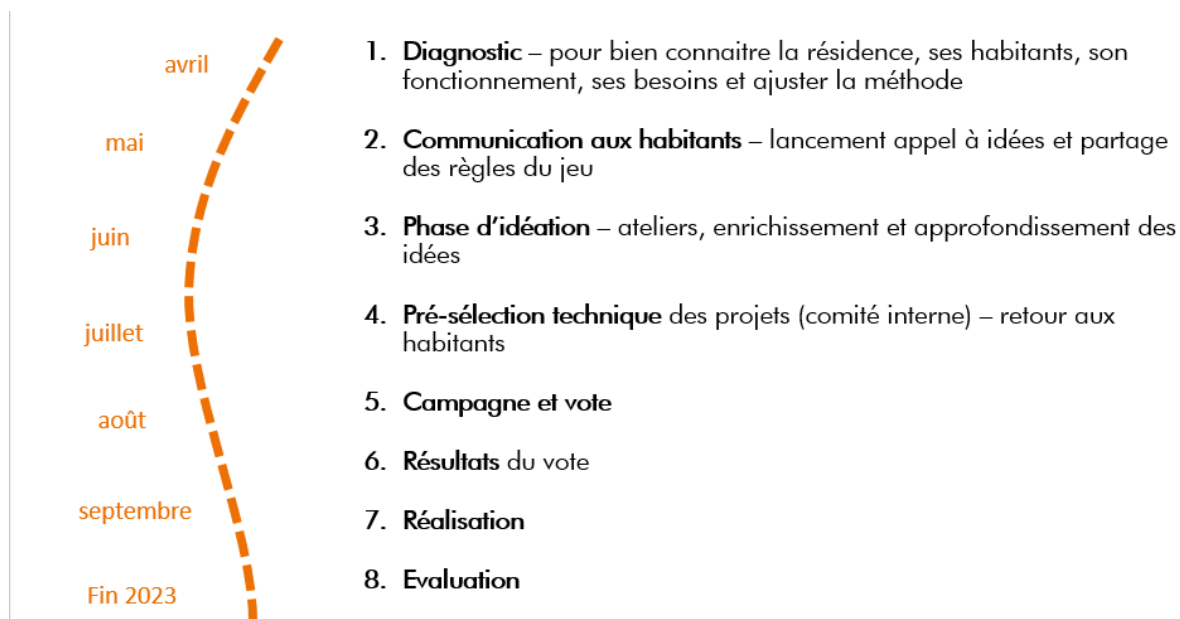
- Impliquer les collègues dans des démarches de co-construction
- Créer du lien et du dialogue entre les services dans une perspective de décroisement
- Initier un changement de posture vis-à-vis des habitants (créer les conditions de la confiance)

Cette année, les résidences choisies pour participer ont été «sélectionnées selon 4 critères :

- Posséder une dynamique habitante existante
- Avoir un bon climat social (rapports entre voisins et rapport avec le bailleur)
- Pas de problématique technique ou d'actualité majeure
- Disponibilité de l'équipe de proximité (responsable d'immeuble)

En effet, suite aux deux premières expériences de budget participatif mises en place par EMH, il a été constaté que le projet pouvait être mis à mal si déployé dans un contexte social tendu. Comme le but du service Innovation est de répliquer le projet par la suite et de démontrer qu'il apporte une plus-value aux locataires et à EMH, il a été décidé de commencer à initier cette démarche d'une nouvelle ampleur auprès de résidences "*qui vivent bien*", c'est-à-dire qui ne posent pas de gros problèmes techniques ou sociaux.

Si les critères et objectifs que je viens d'énoncer ci-dessus ont été établis avant mon arrivée, j'ai en revanche pu participer à l'élaboration de la méthodologie et de la mise en place opérationnelle du projet, en lien avec mes collègues du service. Les étapes clés du projet conçu sont au nombre de 8. Le projet a été lancé en avril et devrait se terminer d'ici la fin de l'année 2023 (fin de la réalisation du projet choisi par les habitants et évaluation du dispositif). De mon côté, je suis arrivée en stage chez EMH début avril donc j'ai participé au lancement de la démarche, qui a commencé par une réunion de présentation aux collègues des agences territoriales (une réunion à TPA, une à TGE et une à TVC). Mon stage se déroulant sur une période de 5 mois, je mènerai la démarche jusqu'au dépouillement des votes des locataires.



“les étapes clés du projet”, Boireau et Richard, document interne

Dans la communication externe auprès des habitants, la démarche a été synthétisée en 3 temps forts :

1. La phase d’appel à idées : “*Imaginez*” (mai-juin)
2. La phase d’analyse technique et financière des propositions : “*Co-construisez*” (juin-juillet)
3. La phase de vote : “*Votez*” (juillet-septembre)

A l’heure de la finalisation de ce mémoire, la phase 1 du processus touche à sa fin et la phase 2 commence à se mettre en place. Nous allons donc procéder au bilan de cette première phase et voir en quoi elle contribue à une évolution des pratiques.

A l’issue de la phase d’appel à idées, environ 50% des locataires cibles ont pu être rencontrés physiquement. Des flyers de présentation du projet ont été déposés dans 100% des boîtes aux lettres. Par ailleurs, 6 temps de porte-à-porte ont été réalisés (4 sur République, 1 sur Mions, 1 sur Flaubert). Ces temps de porte à porte à la rencontre des locataires pour leur présenter le projet et recueillir leurs idées ont été mené en collaboration avec le responsable d’immeuble de chacune des résidences. Cela m’a permis de créer du lien avec eux et de les impliquer dans la démarche. En amont, je m’étais entretenu avec eux par téléphone ou les avais rencontrés physiquement avec leur responsable (responsable de secteur). Les 3 responsables d’immeuble ont été très proactifs lors de cette phase. Ils n’ont pas hésité à parler aux habitants avant ma venue et à recueillir des idées de leur côté. Leur rôle fédérateur a beaucoup facilité mon travail. Par ailleurs, à chacune de mes venues sur les résidences, j’utilisais des supports visuels pour faciliter l’échange avec les locataires (panneau explicatif du projet illustré,

panneaux avec des illustrations de projets réalisés dans d'autres expériences de budget participatif...).

Durant cette étape de récolte des idées, l'enjeu était également d'impulser une dynamique collective et de créer du lien entre les habitants, mais aussi entre les habitants et les collaborateurs d'EMH impliqués dans le projet. Ainsi, toutes les parties-prenantes impliquées dans le projet ont été conviées à chaque rencontre (RS, RI, chargé d'innovation, locataires). Si sur Mions, la responsable de secteur n'a pas pu être présente et n'a pas été très impliquée dans cette première phase, à République et à Flaubert, les RS se sont mobilisés et ont joué le jeu de la rencontre avec les habitants. Ils étaient mes relais pour les sollicitations techniques faites par les habitants. Les temps de café rencontre ont également été l'occasion de mélanger des publics ne se fréquentant pas habituellement (locataires, RS, RI et même une adjointe de direction qui a participé).

Concernant la récolte des idées, une quinzaine de propositions ont été faite sur chaque résidence. Une campagne sms est prévue 10 jours avant la fin de l'appel à idées pour faire une dernière relance. En parallèle de la fin de la première phase, la seconde phase du projet (analyse technique et financière des propositions) se prépare. Pour être éligibles au vote et ainsi passer la phase d'analyse technique et financière, les propositions des habitants doivent :

- Améliorer le cadre de vie (aménagement ou vie de la résidence)
- Être accessible à tous (parties communes)
- Être réalisable avec le budget accordé
- Ne pas générer de charges supplémentaires (entretien, consommation...)

Un point d'étape est prévu avec les 3 équipes de résidences (RS, RI et chargé d'IS), permettant d'enrichir les idées avant un comité de présélection technique et financière qui aura lieu le 7 juillet et dont l'objectif sera de sélectionner les projets éligibles et de motiver les refus (pour pouvoir le partager aux habitants). Le comité technique rassemblera l'ensemble des parties-prenantes du projet : RS, RI, chargés d'innovation et représentants des habitants de chaque territoire. Le responsable comptable d'EMH sera également présent.

Pour résumer, jusqu'à maintenant, le projet de budget participatif m'a permis de collaborer avec :

- les 3 territoires (TPA, TVC et TGE)
- les RS
- les RI
- les ADT et DT
- le service communication

⁷ Voir documents annexes en fin de devoir

- le service juridique (pour les questions de RGPD)
- la direction administrative et financière (rencontre du responsable comptable)
- les collègues du service innovation
- les habitants de 3 résidences

A travers mes missions, j'ai pu créer du lien entre ces différents acteurs et favoriser leur coopération, notamment par le biais d'outils de médiation et d'intelligence collective (ateliers animés lors des cafés-rencontres par exemple). Finalement, d'un point de vue plus large, les chargés d'innovation peuvent être considérés comme des professionnels de l'accompagnement, facilitant la co-construction des projets. Ils jouent un rôle de facilitateur : *"notre boulot, c'est comme l'ingé lumière d'un spectacle : c'est ni trop, ni pas assez. C'est mettre en valeur les autres en se faisant oublier"* (Matthieu, chargé d'innovation chez EMH). Cette posture de facilitateur constitue une évolution dans les pratiques des chargés d'IS. En effet, tandis qu'ils étaient plutôt porteurs de projet il y a quelques années, aujourd'hui, ils ont tendance à se retirer du devant de la scène pour accompagner des collègues ou des habitants dans la mise en place de leurs propres projets.

Après cet apport général sur la démarche de budget participatif, son application chez EMH et ses effets sur les pratiques professionnelles et la coopération entre les services, nous allons voir en quoi cette initiative permet d'initier un nouveau rapport avec les habitants. En effet, selon une collaboratrice d'EMH, *"le budget participatif est un outil pour entrer en contact avec les habitants qui permet de créer un autre contact avec eux pour davantage les connaître et mieux répondre à leurs besoins. C'est un outil d'innovation sociale car on offre un espace d'écoute aux habitants, ce qui permet de sortir du rapport de sollicitation."* (Anya, chargée d'innovation). Nous nous demanderons dans quelle mesure le budget participatif remet en question la dichotomie bailleur/locataires.

III. Le budget participatif d'EMH, une initiative d'innovation sociale remettant en question la dichotomie bailleur/locataires ?

III. 1. L'écosystème EMH : identification des parties-prenantes de l'organisation

“Les parties-prenantes sont des individus ou groupements qui contribuent, volontairement ou non, à la capacité de créer de la valeur et de l'activité et qui en sont ses bénéficiaires potentiels”^s

Une organisation est un objet d'analyse relevant de plusieurs disciplines : sciences de gestion, économie, anthropologie, histoire, sociologie... Il s'agit tantôt d'un ensemble structuré, figé voire contraignant, tantôt d'une construction collective qui autorise la réalisation de projets communs, tantôt d'une action, celle d'organiser. En somme, une organisation est une structure qui organise. C'est un objet artificiel et construit : elle a été créée dans le but de réaliser un projet ou un ensemble d'objectifs. Mais à qui appartient l'organisation ? Qui a le pouvoir dans celle-ci ? Au service de qui l'organisation agit-elle ou devrait-elle agir ? Comment ses buts et orientations devraient-ils être déterminés ? Qui en sont les parties-prenantes et quel rôle jouent-elles ?

Pendant longtemps, la théorie contractuelle, plaçant les actionnaires (shareholders) comme seuls détenteurs de l'entreprise et confondant l'entreprise à la somme de son capital, a prévalu dans l'étude des organisations. Les parties-prenantes de l'entreprise étaient les shareholders possédant des parts de capital et, selon certaines écoles, toutes les personnes ayant un contrat de travail formel les liant à l'entreprise (salariés). Dans cette conception, le but de l'entreprise est de satisfaire les attentes des actionnaires et donc de faire du profit, entre-autre pour pouvoir verser des dividendes aux détenteurs de capitaux. Cependant, à partir des années 60, une nouvelle conception de l'entreprise émerge, plus large et inclusive et remettant en cause certains paradigmes de l'approche mainstream. Pour Ansoff (1968 : 35), pionnier de cette pensée renouvelée, la responsabilité de l'entreprise est de concilier les intérêts antagonistes des groupes qui sont en relation directe avec elle : dirigeants, employés, actionnaires, fournisseurs, distributeurs... L'entreprise doit donc ajuster ses objectifs de manière à donner à chacun d'eux une part équitable de satisfaction. Le profit est l'une de ces satisfactions, mais n'a pas forcément une place majoritaire. L'organisation est ainsi vue comme un système social et

^s propos recueillis dans le powerpoint du cours magistral intitulé “management stratégique des organisations” dispensé par Emilie Lanciano au premier semestre du M1 ESS à l'Université Lumière Lyon II

technique dans lequel les différentes parties-prenantes jouent un rôle important. C'est l'émergence de la théorie des parties-prenants (ou stakeholders en anglais), nouveau paradigme, qui sera popularisée par Freeman en 1984 dans son livre "*Strategic Management: A Stakeholder Approach*".

Aujourd'hui, la théorie des parties-prenantes rassemble un ensemble de courants et de corpus théoriques non unifiés. En effet, le terme "partie-prenantes" est vague et donne donc une grande marge d'interprétation personnelle.

"La théorie des parties prenantes constitue une tentative de reformulation de la nature de l'entreprise et cherche à être, à la fois, une théorie managériale et une théorie éthique [Jones et Wicks, 1999]. De façon générale, elle recouvre un ensemble de propositions qui suggèrent que les dirigeants ont des obligations éthiques envers leurs stakeholders. Cela conduit parfois certains auteurs à plaider pour une réforme du système capitaliste faisant davantage de place au concept d'équité." (Mercier, 2006)

Pour Freeman, le capitalisme ne repose pas que sur l'aspect financier mais sur tous les acteurs qui font fonctionner une entreprise : dirigeant, actionnaire, salarié mais aussi fournisseur, client et la société. Dans cette conception, les parties-prenantes rassemblent tous les acteurs qui sont affectés et ont un lien d'interdépendance avec l'entreprise. Pour Freeman, les entreprises sont influencées par leurs parties-prenantes qui affectent les décisions et leurs performances. *Anti-shareholders*, Freeman adopte une approche fonctionnaliste instrumentale pour interpréter la relation des dirigeants et actionnaires avec les autres parties-prenantes de l'organisation. Pour lui, les dirigeants et actionnaires instrumentalisent les autres parties-prenantes pour atteindre leurs objectifs, car les parties-prenantes non-actionnaires représentent des facteurs de performance pour l'entreprise. En somme, les entreprises instrumentalisent les parties-prenantes pour parvenir à une coopération et à une confiance mutuelle, toutes deux sources d'avantages compétitifs. Il s'agit d'une éthique d'inspiration utilitariste selon laquelle l'entreprise agit toujours selon son intérêt personnel et cherche toujours à maximiser son profit sous contrainte (que représentent les parties-prenantes qui ont des intérêts contradictoires). Il existe néanmoins d'autre façon d'appréhender l'intention et la relation d'une organisation avec ses parties-prenantes. Par exemple, la perspective normative stipule que l'entreprise doit être dirigée par et pour le bénéfice des parties-prenantes. Dans cette perspective, l'entreprise fonde son existence sur la satisfaction des parties-prenantes. Les parties-prenantes doivent être reconnues et participer aux décisions qui affectent leur bien-être. Les dirigeants ont une relation fiduciaire avec les parties-prenantes et l'objectif de la firme est de gérer les intérêts conflictuels des parties-prenantes. Finalement, malgré les désaccords existant au sein de la théorie, en élargissant les frontières de l'organisation par l'intégration de nouvelles parties-prenantes comme par exemple les bénéficiaires ou les clients de l'entreprise, la théorie des stakeholders

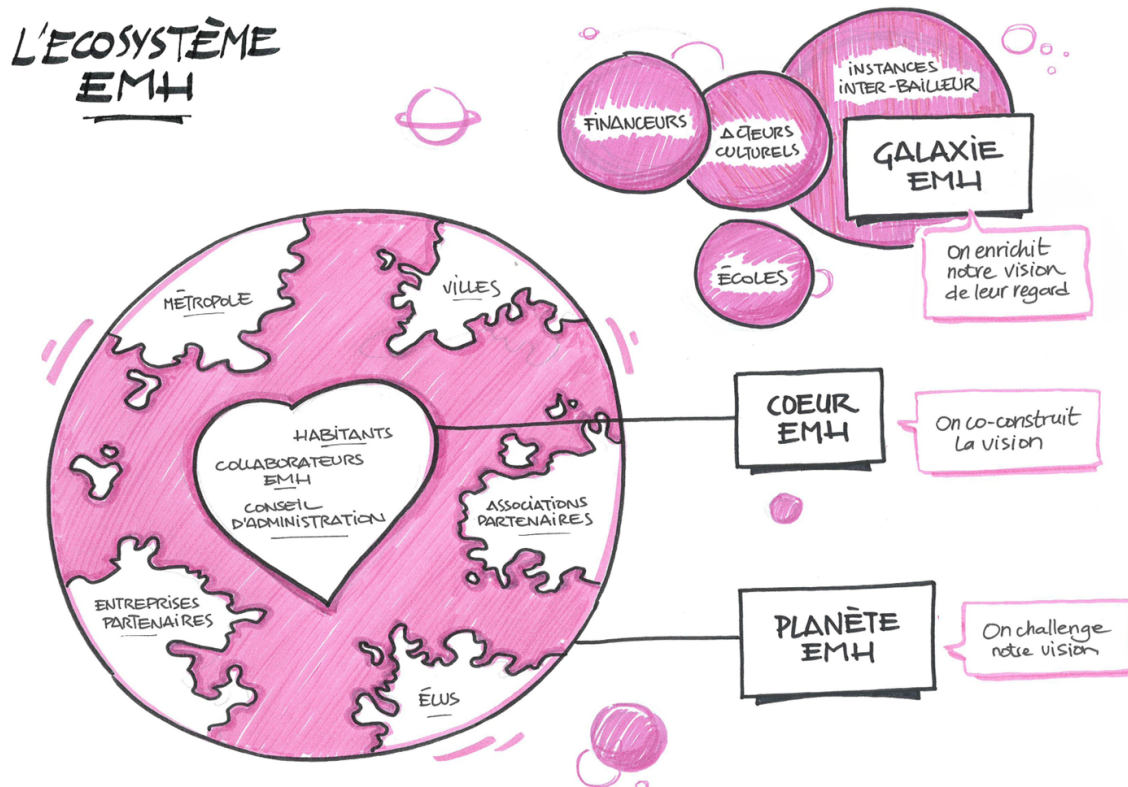
contribue à remettre en question la dichotomie entreprise/bénéficiaires, prestataire/usagers ou, dans notre cas, la dichotomie bailleur/locataires. Cette théorie est au fondement du développement du concept de responsabilité sociale (ou sociétale) des entreprises (RSE), aujourd'hui incontournable.

D'un point de vue opérationnel, la théorie des *stakeholders* permet de comprendre quelles sont les parties prenantes et les acteurs directement impliqués dans la vie de l'entreprise. Au niveau stratégique, il faut savoir gérer les relations. Au sein du courant hétéroclite de la théorie des parties-prenantes mais aussi au niveau des organisations, différentes typologies de parties-prenantes sont proposées. La typologie la plus basique et consensuelle divise les parties-prenantes en 2 catégories :

1. Les parties-prenantes **primaires** ou **internes**, ayant une relation contractuelle et/ou formelle avec l'organisation,
2. Les parties prenantes **secondaires** ou **externes** n'ayant pas de relation contractuelle donc pas de relation directe avec l'entreprise.

Consciemment ou non, EMH s'inscrit dans le paradigme des parties-prenantes. Tout d'abord, EMH est une organisation particulière car en tant qu'EPIC⁹, elle ne possède pas de capital et donc pas d'actionnaires. En tant qu'office public, EMH sert l'intérêt collectif et ne poursuit pas un objectif de lucrativité, bien que l'établissement doive tout de même être rentable pour pouvoir continuer à exercer ses missions et se développer. Bien qu'étant rattaché à Grand Lyon la Métropole, les recettes d'EMH proviennent en grande majorité (90%) des loyers payés par les locataires. Les habitants ont donc un gros impact sur l'activité de l'office car ils en sont les principaux financeurs. Durant l'élaboration de son projet stratégique actuel, EMH a établi une cartographie des divers parties-prenantes de l'office, en réfléchissant à leur rôle vis-à-vis de l'office et à leur place dans celui-ci.

⁹ Etablissement public local à caractère industriel et commercial



Cartographie des parties-prenantes d'EMH, projet stratégique 2021-2026, document interne

Le schéma graphique ci-dessus présente l'écosystème EMH tel qu'envisagé par les dirigeants de la structure. Il met en scène les différentes parties-prenantes de l'organisation en spécifiant leur place et leur degré de proximité avec l'office. Les habitants, les collaborateurs et le conseil d'administration sont placés au cœur d'EMH. Ces trois types de parties-prenantes participent activement à la co-construction de la vision stratégique de l'office. Dans un second cercle, nommé "la planète EMH", on retrouve les parties-prenantes qui "challenge" la vision de l'office. La planète EMH est composée de la métropole, des villes, des associations et entreprises partenaires et des élus. Enfin, le cercle le plus large, nommé "la galaxie EMH", est composé des financeurs, des acteurs culturels, des écoles et des instances inter-bailleur. Leur regard enrichit la vision stratégique d'EMH.

Ainsi, pour reprendre la typologie classique des parties-prenantes, EMH place les locataires dans le premier segment, c'est à dire au rang de partie-prenante primaire, co-construisant la vision stratégique de la structure. Mais peut-on réellement parler de co-construction ? Concrètement, comment sont impliqués les locataires dans les projets et quel poids ont-ils dans les décisions ? A travers l'exemple du budget participatif d'EMH que nous allons examiner, nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à ces deux questions.

III. 2. Participation, implication ou délégation de pouvoir aux habitants ? le budget participatif d'EMH passé au crible de l'échelle de la participation d'Arnstein

*« [la co-construction est] un processus par lequel des acteurs différents :
Expriment et confrontent leurs différents points de vue,
S'engagent dans une transformation de ceux-ci (des « traductions »),
s'accordent sur des traductions qu'ils ne perçoivent plus comme incompatibles et
construisent un compromis qu'ils considèrent comme suffisamment
acceptable » (Foudriat, 2016)*

Avec l'essor des démarches participatives en France lors de ces deux dernières décennies, le vocabulaire qui lui est associé (consultation, participation, co-construction...) tend à se banaliser et un flou conceptuel entoure certaines notions. Quelles sont donc les différences entre des démarches de participation, de consultation, d'implication, de co-construction ou encore de délégation ? Avec quelle terminologie qualifier l'initiative de budget participatif d'EMH ? Afin d'éclaircir ces questions, nous allons nous appuyer sur les travaux du sociologue Michel Foudriat et sur un outil très populaire dans le champ de recherche de la participation citoyenne : l'échelle de la participation d'Arnstein.

Premièrement, il est nécessaire de distinguer la participation à l'action et la participation à la décision (Blanc, 1999, p 180). La participation à l'action relève de la création de lien social, la plupart du temps lors d'évènements ponctuels. Cette forme de participation souvent spontanée est facile à mettre en place et est donc assez répandue. Concernant la participation à la décision (qui est l'objectif du budget participatif d'EMH), celle-ci est plus complexe et requiert un véritable processus de co-construction entre les différentes parties-prenantes. Foudriat identifie 5 impératifs ou principes philosophiques de la co-construction :

1) Le principe d'équivalence

Ce principe stipule que le processus de co-construction doit s'appuyer sur toutes les parties prenantes, indépendamment de leur position statut, genre, origine sociale, ancienneté dans l'action, expertise, connaissance ou tout autre élément discriminant.

2) Le principe d'égalité

Le principe d'égalité suppose que toutes les parties-prenantes aient la liberté de partager leur avis et de participer à la décision, traduisant l'accord commun. Il s'agit d'une égalité tridimensionnelle : devant les règles, de parole et de pouvoir.

3) Le principe de liberté de parole

Il suppose que tous les acteurs aient la liberté de s'exprimer sans craindre des conséquences néfastes dans son activité ou son identité au sein du système d'action. Il requiert le respect de chacun.

4) Le principe de reconnaissance mutuelle

“Ce principe suppose que tous les acteurs, y compris les plus faibles ou les plus dominés(dépendants) dans un système d'action aient la possibilité d'avoir le respect de tous les autres quelles que soient les différences entre leurs propriétés sociales et/ou leurs ressources d'acteurs.” (Foudriat, 2016)

5) Le principe du meilleur argument comme critère d'achèvement consentie des délibérations

Ce principe propose que l'argument le plus étayé et le plus rationnel close les délibérations et scelle donc l'accord des participants au système d'action.

Cependant, sur le terrain, il est souvent difficile que tous ces principes soient respectés. En effet l'environnement ne peut pas être considéré comme neutre donc il y a besoin de construire les conditions de la co-construction. Pour ce faire, l'action d'un facilitateur est requise :

“Pour faciliter la co-construction, l'objectif d'un facilitateur est de parvenir à définir des éléments du contexte de la séance de réflexivité collective qui puissent être perçus comme affordances par les acteurs parties prenantes afin de favoriser les activités coopératives en lien avec les objectifs propres à la séquence”(Foudriat, 2016)

On peut faire la parallèle avec la posture de facilitatrice que j'adopte au sein du projet de budget participatif d'EMH.

Pour affiner notre analyse, nous allons à présent nous pencher sur l'échelle de la participation de Sherry Arnstein (1969), outil permettant de mesurer le degré de répartition du pouvoir entre les différentes parties-prenantes dans un contexte de participation à la décision. La participation est ici appréciée selon ses modalités de mise en œuvre. Huit degrés de participation sont identifiés, répartis en 3 échelons allant de la non-participation (degré 0 de la participation) au pouvoir effectif des citoyens.



Schéma de l'échelle de la participation selon Sherry Arnstein (1969), Laurie Fournel, 2017

1er échelon : La non-participation :

Le premier échelon comprend 2 niveaux : la manipulation et la thérapie. Ils ont pour but « *d'éduquer les participants, de traiter leurs pathologies à l'origine des difficultés du territoire visé* » (Donzelot, Epstein, 2007, p.7). Les personnes au pouvoir (dirigeants ou politiques) ont déjà imaginé la solution et pour elles, cette solution est forcément la meilleure option possible. Dans ce contexte, la participation a pour but d'obtenir l'adhésion des habitants, sans pour autant que leur participation ait un réel impact dans le processus décisionnel. Ils sont souvent mobilisés sur des thématiques connexes pour les écarter du vrai projet en cours. L'objectif final est dissimulé et la plupart du temps intéressé (chercher l'adhésion au vu d'une campagne électorale par exemple).

Le 2e échelon : La coopération symbolique :

Le deuxième échelon est composé de trois degrés : l'information, la consultation et la réassurance (ou l'implication). Dans le cadre de l'information, le public est informé sur les actions futures, présentes et passées. Il s'agit d'une étape indispensable, bien qu'insuffisante, à la participation. Dans la consultation, le public a la parole mais n'a pas la garantie que son

point de vu soit effectivement écouté et/ou pris en compte. Dans l'implication, les opinions des habitants ont de l'influence mais la décision finale est prise par les détenteurs du pouvoir.

3e échelon : Le pouvoir effectif des citoyens :

Pour Sherry Arnstein, la véritable participation se situe uniquement au niveau de ce troisième échelon. Le premier niveau de cet échelon est le partenariat. Les habitants peuvent commencer à négocier avec les décideurs, incluant un accord sur les rôles, les responsabilités et le degré de contrôle. L'avant dernier niveau est la délégation des pouvoirs où il y a une délégation partielle des pouvoirs aux habitants. Enfin le dernier stade est celui du contrôle citoyen. Ici, la délégation de la prise de décision et de l'action est totale. Dans le cadre d'un processus participatif impulsé par une administration publique, ce niveau de participation est (presque ?) inatteignable.

Dans la théorie, le projet de budget participatif d'EMH souhaite s'inscrire au niveau du 3e échelon et si possible, au plus proche de la délégation totale du pouvoir. Dans la pratique, s'il est difficile pour moi de positionner le projet sur cette échelle à ce stade d'avancement (fin de la phase 1), je pense que l'atteinte du niveau du partenariat serait déjà une belle réussite. En effet, si le nouveau projet stratégique d'EMH prône la confiance envers les locataires et le pouvoir d'agir de ceux-ci, cette confiance n'est pas encore effective à tous les niveaux de l'organisation. Il existe parfois une dissonance entre la direction impulsée par le service innovation et la réponse des administratifs des agences aux demandes des locataires (pas de confiance envers les habitants et politiques d'interdiction). Nous pouvons espérer que le budget participatif aide à unifier cette envie de confiance et démontre aux collaborateurs sceptiques qu'il nous est possible de construire un lien de confiance avec nos locataires, sous condition d'une implication réciproque (locataires et collaborateurs).

Conclusion

Pour conclure, l'initiative de budget participatif d'Est Métropole Habitat, impulsée par le service innovation, peut être qualifiée d'innovation sociale pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il s'agit d'une initiative cherchant à répondre à des besoins sociaux d'une manière nouvelle et originale. Elle vise également à satisfaire au mieux les locataires en les intégrant dans le processus décisionnel. Comme nous l'avons vu dans notre première partie, le projet de budget participatif s'inscrit donc dans une conception de l'innovation sociale portée par les acteurs publics pour moderniser leurs politiques sociales et les rendre plus efficaces. Si la participation des locataires est recherchée et effective dans la pratique, peut-on réellement parler de co-construction avec eux ? Si le stade d'avancement du projet à l'heure de l'écriture de ce mémoire ne nous permet pas d'admettre ou de réfuter cette hypothèse, une première intuition de réponse se dessine.

Si une réelle co-construction avec une vraie égalité de pouvoir entre les différentes parties-prenantes (dirigeant, collaborateurs et locataires) nous semble idéaliste (malgré sa bonne volonté, EMH reste l'acteur dominant), nous pensons en revanche que le projet de budget participatif pose un premier jalon vers une transformation de la gestion de l'office avec une meilleure intégration de l'avis des habitants. Pour reprendre les termes de Michel Foudriat, si le budget participatif ne coche pas tous les critères de la co-construction, il participe cependant à *“l'enrichissement de l'environnement pour faciliter la co-construction”*. En effet, mettre en présence et faire se rencontrer les différentes-parties prenantes (ADT, RS, RI et locataires) est déjà un premier pas et une victoire en soi. En créant de la proximité entre les cadres d'EMH (ayant un pouvoir de décision interne) et les habitants et en contribuant au maillage et au lien entre les différents échelons hiérarchiques d'EMH, le budget participatif d'EMH et le service innovation tissent petit à petit les conditions d'une réelle co-construction future et de l'avènement d'un nouveau paradigme organisationnel, plus démocratique et participatif.

Bibliographie

Articles et ouvrages

Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005). Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? In *Gestion de proximité et démocratie participative* (p. 9-46). La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.bacqu.2005.01.0009>

Bevan, D., & Werhane, P. (2010). Stakeholder theorising and the corporate-centric world. *Management & Avenir*, 33(3), 127-141. <https://doi.org/10.3917/mav.033.0127>

Bherer, L. (2011). Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations*, 1(1), 105-133. <https://doi.org/10.3917/parti.001.0105>

Brandeleer, C. (s. d.). *Le budget participatif : Un outil de citoyenneté active au service des communes*.

Carrel, M., & Rosenberg, S. (2014). L'empowerment et le travail social sont-ils compatibles en France ? *Recherche sociale*, 209(1), 25-35. <https://doi.org/10.3917/recsoc.209.0025>

Chahbouni, S. (2020). Chapitre 8. La participation peut-elle être implicative ? In B. Baldelli & Y. Gilbert (Éds.), *Intervention sociale et implication : Chercheurs, praticiens et usagers : Déconstructions, co-constructions et réciprocity* (p. 149-165). Presses universitaires de Perpignan. <https://doi.org/10.4000/books.pupvd.10146>

Cortéséro, R. (2014). Empowerment, travail de jeunesse et quartiers populaires : Vers un nouveau paradigme ? *Recherche sociale*, 209(1), 46-61. <https://doi.org/10.3917/recsoc.209.0046>

Dandurand, L. (2005). Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative. *Revue française d'administration publique*, 115(3), 377-382. <https://doi.org/10.3917/rfap.115.0377>

Demoulin, J. (2014). Du locataire au client, tournant néolibéral et participation dans la gestion des HLM. *Participations*, 10(3), 13-37. <https://doi.org/10.3917/parti.010.0013>

Demoulin, J. (2019a). Chapitre III. S'outiller : Stratégie d'entreprise et participation. In *La gestion du logement social : L'impératif participatif* (p. 67-76). Presses universitaires de Rennes. <https://doi.org/10.4000/books.pur.58655>

Demoulin, J. (2019b). *La gestion du logement social : L'impératif participatif*. Presses universitaires de Rennes.

Demoulin, J. (2020). 7. Participation. Démocratie participative et mobilisations citoyennes. In *Urbanisme et aménagement* (p. 133-146). Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.bogno.2020.01.0133>

Diméglio, P., & Zetlaoui-Léger, J. (2007). Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : Le cas du réaménagement du Quartier des Halles à Paris. *French Politics, Culture & Society*, 25(2), 115-140.

Donzelot, J., & Epstein, R. (2012). *Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine*. Esprit, Juillet(7), 5-34.

El Abboubi, M., & Cornet, A. (2010). L'implication des parties prenantes comme un processus de construction sociale. Analyse à partir de la théorie de l'acteur-réseau. *Management & Avenir*, 33(3), 275-297. <https://doi.org/10.3917/mav.033.0275>

Foudriat M. (2019), *La co-construction. Une alternative managériale*, Rennes, Presses de l'Ehesp, (2016, 1ère éd.).

Foudriat M. (2021), *La co-construction en actes. Savoirs et savoir-faire pratiques pour faciliter sa mise en œuvre*, Paris, ESF éditeur.

Foudriat M., Leyrie C. (2021), *Vocabulaire de la co-construction*, Paris, ESF éditeur.

Fournel, L. (s. d.). *Les politiques participatives et l'habitat social : Le cas de Metz Habitat Territoire*.

Freeman, R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman, Boston

Germain, C., & Gates, S. (2010). L'engagement des parties prenantes internes dans les démarches de Responsabilité Globale (RG) : L'intégration des indicateurs de RG dans les outils de pilotage du contrôle de gestion. *Management & Avenir*, 33(3), 223-237. <https://doi.org/10.3917/mav.033.0223>

Larousse, É. (s. d.). *Définitions : Innovation - Dictionnaire de français Larousse*. Consulté 14 juin 2023, à l'adresse <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/innovation/43196>

Mercier, S. (2006a). 9. La théorie des parties prenantes : Une synthèse de la littérature. In *Décider avec les parties prenantes* (p. 157-172). La Découverte. <https://www.cairn.info/decider-avec-les-parties-prenantes--9782707147844-page-157.htm>

Saoudi, M. (2019). Les budgets participatifs d'investissement : Un dispositif politique et/ou un dispositif citoyen. *Gestion & Finances Publiques*, 3(3), 28-31. <https://doi.org/10.3166/gfp.2019.3.003>

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008a). 1. « La démocratie de proximité est dans l'air du temps » (le cas français). In *Les budgets participatifs en Europe* (p. 103-138). La Découverte. <https://www.cairn.info/les-budgets-participatifs-en-europe--9782707156488-p-103.htm>

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008h). Introduction. In *Les budgets participatifs en Europe* (p. 11-22). La Découverte. <https://www.cairn.info/les-budgets-participatifs-en-europe--9782707156488-p-11.htm>

Sobczak, A., & Berthoin Antal, A. (2010). Nouvelles perspectives sur l'engagement des parties prenantes : Enjeux, acteurs, recherches. *Management & Avenir*, 33(3), 116-126. <https://doi.org/10.3917/mav.033.0116>

Tardieu, B. (2014). L'approche d'ATD Quart Monde est-elle soluble dans l'empowerment ? *Recherche sociale*, 209(1), 36-45. <https://doi.org/10.3917/recsoc.209.0036>

Tellier, T. (2014a). Editorial. *Recherche sociale*, 209(1), 4-6. <https://doi.org/10.3917/recsoc.209.0004>

Tellier, T. (2014b). L'empowerment au regard de l'histoire française de la participation des habitants. *Recherche sociale*, 209(1), 14-24. <https://doi.org/10.3917/recsoc.209.0014>

Vodusek N., Biefnot A. (rap.), « Report on the CDLR survey of the role of central/regional government in participatory budgeting at local level. Legal framework and current practice in member states », Conseil de l'Europe, Strasbourg 2011.

Vulbeau, A. (2014). La maîtrise d'usage, entre ingénierie participative et travail avec autrui. *Recherche sociale*, 209(1), 62-75. <https://doi.org/10.3917/recsoc.209.0062>

Xhaufclair, V., Pichault, F., & Maesschalck, M. F. (2010). Partenariats inter-organisationnels et nouvelles formes de gouvernance : Les conditions d'un compromis équilibré et pérenne. *Management & Avenir*, 33(3), 298-316. <https://doi.org/10.3917/mav.033.0298>

Sites internet

Le budget participatif au bénéfice de la relation bailleur-locataire—Paris Habitat. (s. d.). Consulté 16 juin 2023, à l'adresse <https://ridmi.parishabitat.fr/le-rapport-annuel-activites-2019/la-qualite-de-service/le-budget-participatif-au-benefice-de-la-relation-bailleur-locataire>

Le budget participatif : Un outil de citoyenneté active au service des communes. (2014, octobre 28). Pour la Solidarité. <https://www.pourlasolidarite.eu/fr/publication/le-budget-participatif-un-outil-de-citoyennete-active-au-service-des-communes>

Le budget participatif : Une innovation démocratique et un réel pouvoir d'agir. (s. d.). Libération. Consulté 16 juin 2023, à l'adresse https://www.liberation.fr/debats/2019/11/08/le-budget-participatif-une-innovation-democratique-et-un-reel-pouvoir-d-agir_1762373/

Les Offices. (s. d.). Consulté 3 juin 2023, à l'adresse <https://www.foph.fr/oph/Les-Offices-Documents/>

Des bailleurs sociaux lancent leur Budget Participatif. (s. d.). Consulté 16 juin 2023, à l'adresse <https://www.paris.fr/pages/des-bailleurs-sociaux-lancent-leur-budget-participatif-5725>

Qui sommes-nous ? | Est Métropole Habitat. (s. d.). Consulté 3 juin 2023, à l'adresse <https://www.est-metropole-habitat.fr/est-metropole-habitat/qui-sommes-nous/>

Documents internes

Carnet de l'innovation (livret d'une vingtaine de pages)

« Permis d'Agir », projet stratégique 2021-2026 (dépliant)

Annexes

LE BUDGET PARTICIPATIF D'EST MÉTROPOLÉ HABITAT

PROPOSEZ VOS IDÉES, NOUS LES RÉALISONS ENSEMBLE !

IMAGINEZ
Du 15 mai au 15 juin

1. IMAGINEZ MAI-JUIN
Partagez vos idées pour améliorer votre cadre de vie
Comment ? Lors des ateliers en pied d'immeuble, par mail ou par formulaire.

2. CO-CONSTRUISEZ JUIN-JUIL
Avec vous, Est Métropole Habitat analyse la faisabilité technique et financière de vos propositions.

3. VOTEZ JUIL-SEPT
Faites campagne et choisissez votre projet préféré.
Vote ouvert à tous les habitants à partir de 7 ans.

POUR EN SAVOIR PLUS ! Rendez-vous le 15 mai à 17H en pied d'immeuble entre les 2 bâtiments (Becker et République) pour un café-rencontre !

POUR EN SAVOIR PLUS !
📞 Hélène Richard, chargée d'innovation sociale
📧 h.richard@est-metropole-habitat.fr
☎ 07 64 79 70 64

Document annexe n°1 : exemple de flyer (recto et verso) distribué aux habitants et réalisé par le service communication d'EMH en collaboration avec le service innovation



Document annexe n°2 : panneau de facilitation graphique pour donner des idées de projets pour le budget participatif



Document annexe n°3 : « Dans ma résidence j'aimerais... », outil de facilitation d'atelier collectif utilisé lors des café-rencontres habitants. Les différentes idées de projets pour le budget participatif sont inscrites sur les post-it. Les habitants peuvent coller des gommettes à côté de leurs idées préférées.



Document annexe n°4 : Premier café-rencontre habitants réalisé sur la résidence République à Villeurbanne le 15 mai 2023 en présence du responsable d'immeuble, du responsable de secteur et de 7 habitants.

Table des abréviations et sigles

ADT	Adjoint-e au directeur-ice de territoire
BP	budget participatif
CS	conseiller-ère sociale
DG	Directeur-ice général-e
DT	Directeur-ice de territoire
EMH	Est Métropole Habitat
EPIC	Etablissement public local à caractère industriel et commercial
IS	Innovation Sociale
OPH	Office Public de l’Habitat
RI	Responsable d’immeuble (gardien)
RS	Responsable de secteur
TGE	Territoire Grand Est (Vaulx-en-Velin, Décines, Meyzieu)
TPA	Territoire Porte des Alpes (Saint-Priest, Mions, Bron, Vénissieux, Saint-Fons)
TVC	Territoire Villeurbanne Centre (Villeurbanne)

Table des matières

Remerciements	2
Sommaire.....	3
Introduction	4
I. Est Métropole Habitat, un bailleur social acteur de l'innovation ?	7
I.1. Est Métropole Habitat : “faire de l’habitat social une opportunité” :	7
I.2. Le service Innovation d’EMH, un laboratoire d’expérimentations organe du changement ?	11
I. 3. Innovation, innovation sociale, innovation organisationnelle... de quoi parle-t-on ?..	15
II. Le budget participatif, un outil d’innovation organisationnelle favorisant l’évolution des pratiques et la coopération ?	20
II. 1. Le budget participatif, une initiative d’innovation sociale issue des collectivités s’essaimant chez les bailleurs sociaux	20
II. 2. Le budget participatif d’EMH : définition, objectifs, méthode et impact	23
III. Le budget participatif d’EMH, une initiative d’innovation sociale remettant en question la dichotomie bailleur/locataires ?	28
III. 1. L’écosystème EMH : identification des parties-prenantes de l’organisation	28
III. 2. Participation, implication ou délégation de pouvoir aux habitants ? le budget participatif d’EMH passé au crible de l’échelle de la participation d’Arnstein.....	32
Conclusion	36
Bibliographie	37
Articles et ouvrages	37
Sites internet.....	40
Documents internes	40
Annexes	41
Table des abréviations et sigles.....	43
Table des matières.....	44
Résumé	45

Résumé

Depuis quelques années, les initiatives de budget participatif se multiplient dans le paysage institutionnel français, notamment chez les bailleurs sociaux. Chez Est Métropole habitat, l'initiative est portée par le service Innovation et a pour vocation de répondre à des besoins des habitants. Le budget participatif est pensé comme un outil favorisant la capacité d'agir des locataires mais aussi comme un levier interne permettant de renouveler les pratiques de l'organisation et de favoriser la coopération entre les services. On peut ainsi se demander dans quelle mesure le budget participatif d'Est Métropole Habitat, initiative d'innovation sociale, favorise la co-construction des projets avec les différentes parties-prenantes de l'organisation. Dans un premier temps, nous présenterons le bailleur social Est Métropole Habitat et verrons comment il se positionne comme acteur de l'innovation (partie I). Dans un second et un troisième temps, nous nous concentrerons sur le projet de budget participatif porté par le service Innovation d'EMH. Ce projet nous permettra de discuter deux grandes questions : comment favorise-t-il l'évolution des pratiques organisationnelles et la coopération entre les services ? (partie II) Puis, dans quelle mesure cette initiative d'innovation sociale remet-elle en question la dichotomie bailleur/locataires ? (partie III).

Mots-clés : budget participatif, co-construction, innovation, innovation sociale, parties-prenantes