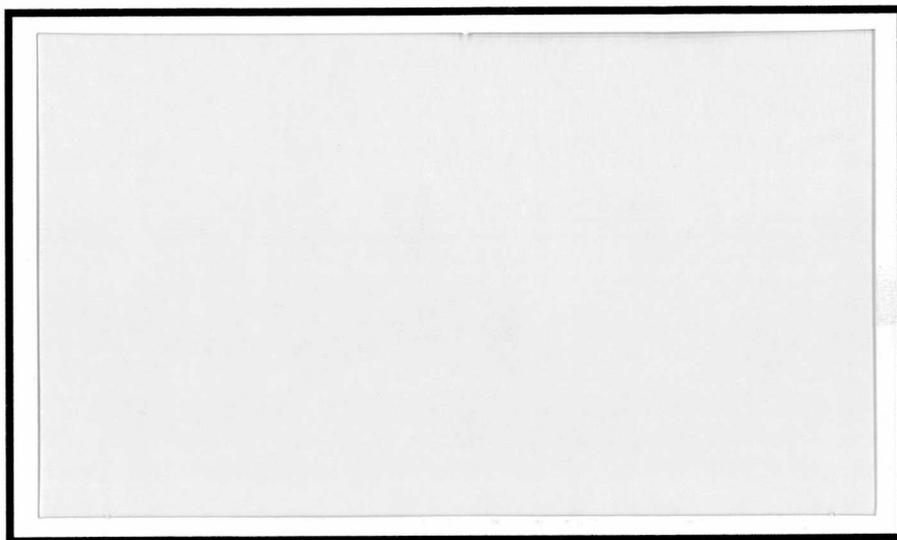


CAHIER DE RECHERCHE

■



CRÉDOC

L'ENTREPRISE DE RECHERCHE



CREDOC

**Démocratie de proximité et participation
des habitants à la politique de la ville**

**De la promiscuité des cages d'escalier
à la reconnaissance du citoyen-usager**

n° 156

Juillet 2001

Axes méthodologiques de mise en oeuvre

Guy POQUET

Département "Evaluation des politiques publiques"

142, rue du Chevaleret

75013 - PARIS

On a envoyé les assistantes sociales, les animateurs, les éducateurs de rue, les éducateurs de justice, les tuteurs, les conseillères en économie familiale, les médecins de la Protection maternelle et infantile, les associations d'aide aux devoirs, les gardiens d'immeubles, les îlotiers, les CRS et les animateurs sportifs, et ça n'a pas marché. On a créé des stades, des centres aérés, des clubs du troisième âge, des maisons de jeunes, des maisons de l'enfance, des centres sociaux culturels, des cafés-clubs ; on a imaginé des ZEP, des PALULOS, des DSQ et des zones franches avec beaucoup de monde motivé ; bref, on en a fait énormément, on a dépensé beaucoup d'argent, et cela ne marche toujours pas...

Bernard CROZEL
Urbanité et citoyenneté (1998)

Qu'est-ce que ça veut dire la liberté ou la possibilité pour les citoyens de participer, le fait de s'élever contre l'anonymat d'une démocratie des masses, s'il n'y a pas dans la société dont nous parlons quelque chose qui est la *paideia*, l'éducation du citoyen ?

Cornelius CASTORIADIS
Entretien avec le MAUSS (1999)

SOMMAIRE

Introduction

Participation des habitants et politique de la ville : problématique	p. 4
---	------

Chapitre 1

De la démocratie représentative à la démocratie participative	p. 8
I. Pourquoi la participation ?	p. 8
II. Les enjeux de la participation	p. 12
III. Les différentes approches de la participation	p. 14

Chapitre 2

Les conditions de la participation	p. 19
I. Les axes de développement de la participation	p. 19
II. Quelques jalons sur la voie de la démocratie de proximité	p. 22
III. Les enseignements de quelques expériences	p. 29
Conclusion provisoire : la participation entre projet et pédagogie	p. 32

Chapitre 3

La pédagogie de la participation : aspects méthodologiques	p. 35
I. La sensibilisation des élus	p. 37
II. La formation des techniciens au temps des habitants	p. 39
III. La sensibilisation des bailleurs à une dynamique de réappropriation de l'habitat par les habitants	p. 40
IV. La formation des habitants à la communication de leur expertise	p. 43

Chapitre 4

La mise en œuvre de la participation	p. 47
I. Les thèmes et les formes de participation	p. 47
II. Une charte locale et un plan local de participation	p. 48

Conclusion

La participation des habitants dans la fabrication de la ville : une vision prospective	p. 52
--	-------

Annexes

1. Liste et caractéristiques des expériences de participation des habitants	p. 56
2. 90 propositions pour plus de démocratie locale	p. 58
3. Quelques moyens techniques et financiers de la participation	p. 64
4. Documents de référence	p. 67

INTRODUCTION

Participation des habitants et politique de la ville

Conduire une politique de la ville nécessite de prendre la mesure d'une temporalité pertinente : celle des périodes longues dans lesquelles se sont élaborés les cadres d'habitat, celle aussi des urgences ressenties par les habitants. Doivent être à la fois évitées la précipitation qui caractérise certaines décisions, relatives par exemple à l'implantation de nouveaux équipements, et la lenteur de la concrétisation des projets qui donne aux habitants l'impression d'être délaissés par les pouvoirs publics. Cela passe sans doute par de nouvelles formes d'articulation entre décideurs, techniciens, opérateurs, architectes et habitants, susceptibles d'assurer, qu'à défaut d'être filtrée par le temps, comme il était de règle dans le passé, la "fabrication de la ville" dans les quartiers donne lieu à une réelle confrontation entre parties prenantes. La participation formalisée des usagers de la ville est certainement nécessaire à la résolution des problèmes des quartiers.

La participation des habitants qui, depuis plusieurs années, voudrait être au cœur de la politique de la ville, mais qui en a été jusqu'ici le parent pauvre, doit dépasser le stade du balbutiement pour franchir une étape décisive : la forte implication des habitants conditionne à notre sens la réussite des nouveaux contrats de ville. Il conviendrait en effet d'organiser les démarches permettant aux habitants, en amont de la conception des projets, de se prononcer sur les priorités des programmes à retenir, mais aussi de les associer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation en continu des actions décidées par les partenaires de la politique de la ville.

A cet effet doivent être fortement soutenues les initiatives visant à favoriser l'exercice de la citoyenneté, à faire participer les usagers au fonctionnement des services publics, les procédures de gestion participative, les actions visant à favoriser la prise de parole et l'expression collective des habitants. Car, comme l'ont montré les résultats des élections municipales de 2001 et les débats qui ont suivi leur publication, la participation des habitants renvoie à la crédibilité des institutions à traiter efficacement ce qui les touche de près.

L'ampleur et la pérennisation d'une démarche participative est fonction de la diversité des modes de participation déployés. Les expériences menées dans plusieurs sites montrent qu'il est souhaitable de développer simultanément et en continuité des actions d'information, de consultation et d'implication. Cette diversité, par un effet de contagion, est susceptible de favoriser une mobilisation plus large de la population. Mais elle rend aussi plus urgente la formation des élus, des professionnels et des autres partenaires de la politique de la ville à la démarche participative.

La participation, dans le cadre de la politique de la ville, ne doit pas contribuer à stigmatiser un peu plus les populations des quartiers défavorisés. Pour les élus, un des enjeux les plus importants dans ce domaine est de faire comprendre que la participation touche, à travers les contrats de ville et à des degrés certes divers, toute la population.

Les dispositifs retenus dans ce but doivent avant tout éviter le formalisme, car la lourdeur des procédures, le cloisonnement des démarches et les difficultés des décideurs à expliquer leurs projets constituent des obstacles à la participation de certaines populations. Dans presque toutes les évaluations des contrats de ville menées par le CREDOC ¹, beaucoup d'interlocuteurs dénoncent le monopole de l'initiative dans ces diverses formes par les élus et les professionnels (responsables d'associations, agents de développement des quartiers, etc.).

C'est dans ce contexte qu'intervient la discussion du projet de loi sur la démocratie de proximité, déposé le 23 mai 2001. Se plaçant dans le cadre des prochaines étapes de la décentralisation, le

¹ Sites sur lesquels est intervenu le CREDOC à travers les différents dispositifs de la politique de la ville :

- Bruno MARESCA. *La politique de développement social urbain de la ville du Mée-sur-Seine. Rapport d'évaluation du programme DSQ du quartier des Courtilleraies (1990-1993)*. Ville du Mée-sur-Seine, Collection des rapports n° 139, novembre 1993.
- Bruno MARESCA. *Evaluation de la politique de développement social urbain. Le quartier de l'Argonne à Orléans*. Ville d'Orléans, Collection des rapports n° 145, mars 1994.
- Bruno MARESCA, Guy POQUET. *Evaluation des contrats de ville du département de Seine-et-Marne (Melun, Dammarie Les Lys, Le Mée sur seine, Montereau, Meaux)*. Mission ville de Seine-et-Marne, novembre 1994-1999.
- Guy POQUET, Emmanuelle MARC. *Evaluation du Contrat de ville de Laval*. Ville de Laval, décembre 1997.
- Guy POQUET. *Evaluation des contrats de ville de la Moselle (Metz, Thionville, Forbach)*. Mission ville de la Moselle, décembre 1998.
- Bruno MARESCA. *Bilan de la politique de la ville dans l'agglomération de Nevers*. Communauté des communes "Val de Loire-Val de Nièvre", octobre 1999.
- Guy POQUET. *Evaluation du contrat de ville de Grande Synthe*. Ville de Grande Synthe, décembre 1999.
- Guy POQUET, Stéphanie CAILLE. *Diagnostic local sur la politique de la ville du Havre en vue du contrat de ville 2000-2006*. Ville du Havre, décembre 1999.
- Bruno MARESCA, Guy POQUET. *Diagnostic local sur la politique de la ville à Soisy-sous-Montmorency*. Ville de Soisy-sous-Montmorency, décembre 1999.
- Bruno MARESCA, Guy POQUET. *Etude urbaine sur les quartiers Est de Nevers. Diagnostic sociologique*. Ville de Nevers, mars 2001.

gouvernement, parmi les principaux objectifs à ce projet de loi, souhaite "associer plus largement les citoyens aux décisions locales et assurer la transparence du processus d'élaboration des projets d'aménagement et d'équipements, ainsi que la participation du public à l'élaboration des grands projets"² Pour ce faire, les communes de 20 000 habitants³ et plus seraient obligatoirement divisées en quartiers par le conseil municipal et chaque quartier serait doté d'un conseil de quartier. Le risque est cependant réel que ces conseils de quartier ne deviennent que des bureaux de consultation. D'où la nécessité de définir leurs fonctions et prérogatives (pouvoir de co-décision ou non, budget participatif ou non) afin que chaque partenaire connaisse précisément la règle du jeu⁴.

On s'aperçoit qu'un des autres obstacles à l'implication des habitants réside dans le niveau d'expertise requis pour dépasser le domaine des micro-projets. Pourtant l'incapacité technique à aborder certaines questions ou l'absence de vue générale sur le sujet abordé ne constituent pas des difficultés incontournables. Des formations à la démarche participative, à condition qu'elles s'adressent aussi bien aux techniciens qu'aux habitants, peuvent remédier au sentiment d'incompétence des participants : une offre de services et d'appui en ce sens se développe actuellement.

*

* *

Il convient de s'interroger d'abord sur le sens et les enjeux de la participation des habitants à la politique de la ville. L'analyse de l'évolution de la notion de participation au cours des trente dernières années, à travers les différentes approches développées, montre que la démocratie représentative ne semble plus apte à résoudre les problèmes posés par la gestion de la ville, tandis que la démocratie participative reste encore à inventer (chapitre 1).

² Assemblée nationale – 1^{ère} lecture. "Projet de loi relatif à la démocratie de proximité", n° 3089, déposé le 23 mai 2001 (urgence déclarée).

³ Après amendement adopté par la Commission des lois, l'obligation de création des quartiers et des conseils de quartier est limitée aux villes de 50 000 habitants et plus.

⁴ Gilles VRAIN, président de l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale) in *Le Parisien*, 18/5/2001 : "Les conseils sont des assemblées dont les citoyens se fatiguent vite s'ils ne sont pas associés à la prise de décision".

Les conditions de la participation des habitants à la politique de la ville concernent aussi bien les axes de mobilisation et d'implication que l'identification des obstacles à surmonter, tant du côté des habitants que de celui des décideurs. C'est le respect de ces conditions qui doit permettre d'éviter toute dérive contre-productive et tout effet pervers dans la mise en oeuvre de ce type de partenariat (Chapitre 2).

Parmi ces conditions, celle qui paraît sans doute la plus essentielle réside dans ce qu'on peut appeler "la pédagogie de la participation". Comme l'a souligné C. Castoriadis ⁵, la participation des citoyens ne va pas sans une formation à l'exercice de la citoyenneté qui n'a qu'un très lointain rapport avec la traditionnelle instruction civique. Les citoyens étant aussi bien les élus, les professionnels, les acteurs de terrain que les habitants eux-mêmes, il est évident que la pédagogie de la participation doit se différencier selon les publics auxquels elle s'adresse : pour chacun d'eux, il convient de penser une démarche méthodologique susceptible d'accroître les motivations, de surmonter les a priori, d'ouvrir le champ des expériences (Chapitre 3).

Une telle démarche s'inscrit dans une perspective plus large : la mise en oeuvre de la participation des habitants à la politique de la ville passe par un véritable plan local qui doit en définir les thèmes et les formes, aménager "une échelle mobile" de participation tenant compte du niveau d'expertise des postulants, identifier les moyens, y compris budgétaires, à lui allouer. Ce plan doit s'élaborer par une concertation entre tous les partenaires de la politique de la ville et peut s'appuyer sur une charte de participation, élaborée de la même manière et adoptée solennellement (chapitre 4).

La participation des habitants à la "fabrication de leur ville" suppose une vision à long terme, plus stratégique que politique, concernant l'association des citoyens-usagers à la définition et à la mise en oeuvre de politiques publiques. En ce sens, la participation ne constitue pas un volet particulier de la politique de la ville, mais s'inscrit dans une démarche transversale, et plus ouverte.

⁵ Cornelius CASTORIADIS, "La démocratie" in *"Villes bonnes à vivre, villes invivables. Urbanisme, utilitarisme et démocratie"*, Revue du M.A.U.S.S. n° 14, second semestre 1999. Paris, La découverte/M.A.U.S.S., 1999.

Elle relève aussi du souci de démocratiser l'action publique : cependant ce souci peut s'exprimer différemment. La démocratie participative peut se présenter comme une ambition politique, dont un affichage trop velléitaire peut engendrer la suspicion. Elle peut, au contraire, passer par la mise en place et le développement d'une politique de services urbains, reposant sur une connaissance fine et complexe des besoins et des attentes de la population dans sa diversité et sur un retour régulier des bénéficiaires pour en garantir l'efficacité. La démocratisation de l'action publique progresserait alors sous l'effet de mesures plus techniques que politiques.

Chapitre 1

De la démocratie représentative à la démocratie participative

I. Pourquoi la participation ?

Les modes d'exercice de la citoyenneté et le concept de participation des habitants correspondent à des réalités multiples qui peuvent prendre la forme de modèles contrastés, mais fréquents : la participation/caution, la satisfaction de l'habitant/usager et la citoyenneté de substitution.

La participation/caution est celle dans laquelle il est demandé aux citoyens de donner leur avis, leur accord à des projets ou à des initiatives imaginées ou décidées par d'autres professionnels ou politiques : relèvent de cette conception les enquêtes d'intérêt public, les referendum d'initiative locale et plus communément toutes les décisions prises par une autorité politique élue qui voit dans le vote et le renouvellement éventuel de la confiance la preuve de l'adhésion des populations concernées.

Cette conception correspond au modèle de la démocratie représentative, aujourd'hui généralisé dans les démocraties. Il est fréquent que les élus recherchent un surcroît de légitimité en appelant au développement d'une citoyenneté passive dont fréquemment les citoyens se désintéressent. En France, la volonté de faire moderne et démocratique butte le plus souvent sur le refus des élus de limiter leur pouvoir de décision : les plus "démocrates" se bornant à mettre en place des conseils de quartier qui n'ont qu'un pouvoir consultatif (*voir encadré page suivante*).

La satisfaction de l'habitant/usager, à l'autre extrême, constitue un schéma qui aboutit à une gestion municipale assimilée à celle d'une entreprise : les habitants deviennent des clients, leur participation à la gestion de la ville se résume à des sondages d'opinion sur leur degré de satisfaction et les élections s'apparentent au renouvellement d'un conseil d'administration. C'est

une philosophie consumériste qui peut aller de pair avec une politique de réduction des coûts des services et qui passe par un recours important au secteur privé. On peut trouver des exemples de ce schéma dans les enquêtes menées auprès des habitants par les municipalités confrontées au problème de la gestion des déchets urbains ou à celui de l'efficacité de leurs services de propreté⁶.

Conseils de quartier : une participation tout en nuances...

Les Conseils de quartier ⁷ sont des structures associatives censées permettre l'expression des populations. A la fin de l'année 2000, le gouvernement annonce son souhait d'institutionnaliser ces comités dans les villes de plus de 20 000 habitants et fait référence aux propositions de la Commission sur la décentralisation présidée par Pierre Mauroy.

Cette commission proposait en effet la création de "mairies" ou de "conseils" de quartier dans les villes de cette importance. Alors que la mairie de quartier n'est qu'une antenne de l'hôtel de ville, le conseil ou comité de quartier peut disposer d'une certaine autonomie. Mais la Commission s'est opposée à ce qu'une partie des membres de ces structures soient volontaires ou tirés au sort, pour retenir leur désignation par le conseil municipal sur des listes associant des représentants des associations et des habitants reconnus pour leur engagement et volontaires. Cette procédure permet de contrôler la composition des conseils, voire de les transformer en simples relais de l'équipe municipale.

D'où les critiques souvent adressées à ces structures, quant au mode de désignation des conseillers et à leur capacité à être des lieux de participation des habitants. Des conseillers de quartier démotivés évoquent "des coquilles vides", "l'absence de débat de fond sur les véritables enjeux" et une chambre d'enregistrement de décisions prises en amont par la municipalité.

La citoyenneté de substitution correspond aux initiatives des habitants dans les pays où les pouvoirs publics sont partiellement ou totalement défaillants. Les citoyens n'ont alors pas d'autres choix que de faire eux-mêmes, s'ils veulent satisfaire un certain nombre de leurs besoins collectifs.

En Amérique latine ⁸, par exemple, le contexte dans lequel s'élaborent les dispositifs et les pratiques de concertation et de décision des services urbains présente trois grandes

⁶ Cf. par exemple, Guy POQUET, Bruno MARESCA, *Les Marseillais jugent l'entretien des rues de leur ville. Enquête sur les priorités d'intervention pour la propreté et la sécurité de la voie publique*. Ville de Marseille, juillet 1998.

⁷ Cf. "Les comités de quartier, outils de dialogue et enjeux du pouvoir municipal" in *Le Monde*, 30 novembre 2000.

⁸ Graciela SCHNEIER-MADANES, *Innovations en matière de concertation : perspectives ouvertes par les expériences latino-américaines de participation*. Programme de recherche "Concertation, Décision et Environnement". Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. 2000.

caractéristiques : la présence d'organismes de régulation, la participation des usagers comme acteurs des négociations, une redéfinition des compétences des élus confrontés à un nouveau jeu d'acteurs.

Les spécificités de la société civile et des pratiques de participation des habitants (mouvements urbains, conseils de voisins, comités de quartier...) constituent le terreau sur lequel se greffent des dispositifs de participation ou de concertation. Le besoin de concertation apparaît soit avec la mise en place de contrats pour tenir compte des spécificités locales, soit postérieurement en raison de la contestation par les usagers (et leur différentes formes d'organisation) de la gestion des services des nouveaux opérateurs. Ainsi, de nombreux mécanismes de concertation, en amont ou en aval, se multiplient partout en Amérique latine : audiences publiques, comités d'usagers, ateliers de participation-formation, forums. De nouveaux acteurs apparaissent aussi : médiateurs, défenseurs du peuple, juristes faisant appel aux tribunaux internationaux, etc. A cela, il convient d'ajouter l'existence de traditions locales de pratiques concrètes de concertation, dans lesquelles le rôle de l'utilisateur est participatif : tel est par exemple le cas du mouvement coopératif en Argentine, présent dans le secteur de l'eau depuis les années 60.

De telles initiatives portent des enseignements. Elles témoignent parfois de la recherche d'alternative à une logique économique fondée sur le profit et la consommation. La recherche d'égalité et de sécurité par et pour les habitants n'a pas forcément pour objectif la constitution d'un Etat Providence tel qu'il s'est développé de diverses manières dans les pays occidentaux⁹.

La politique de la ville en France se situe quelque part entre ces deux modèles. Elle est issue et profondément ancrée dans un système représentatif ; mais elle cherche en même temps à se tourner vers le recours aux initiatives des habitants. Au cœur de cette ambivalence, se creuse l'écart entre les textes et les pratiques¹⁰. Entre les deux, la question des démarches et des méthodes demeure centrale.

⁹ Voir également : CIRAP, "L'implication des habitants aux côtés des autres acteurs dans les dynamiques de développement social et urbain. Une approche comparative de l'exercice de la citoyenneté". Délégation Interministérielle à la Ville, décembre 1997. On peut y consulter la déclaration "des habitants d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe" réunis en "Forum des habitants" à Istanbul, en avant première du sommet mondial des villes "Habitat II" qui s'est tenu en juin 1996.

¹⁰ Voir Anne-Marie FIXOT, "L'exhortation démocratique de la politique de la ville" in *Villes bonnes à vivre, villes invivables. Urbanisme, utilitarisme et démocratie*. La revue du MAUSS n° 14. Second semestre 1999.

Les fondements de la participation des habitants

Sur quoi se fonde la participation ? Pourquoi est-elle demandée et recherchée ? La légitimité de la participation des habitants/usagers prend en compte plusieurs dimensions, non exclusives les unes des autres. Elles sont d'ordre philosophique, social et économique, pratique et professionnel, d'ordre plus stratégique aussi.

Le fondement philosophique : Le préambule de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen énonce l'égalité de tous et met en avant les valeurs de promotion des personnes et des groupes. On peut se référer à ces principes pour souligner que le droit de participer aux décisions publiques est donc un droit pour tous qui devrait être effectif. Il faut donc donner les moyens à ceux qui auraient des handicaps de l'exercer.

Ce fondement philosophique fait également référence aux **objectifs d'éducation populaire** de certaines structures comme les centres sociaux ¹¹, qui sont d'amener un maximum de personnes appartenant aux classes sociales les moins favorisées à accéder à des prises de responsabilités ou du moins à participer activement à la vie sociale, à l'animation, à la gestion de services et d'activités, aux conseils d'administration et aux comités de gestion.

Le fondement économique : il peut être socialement et économiquement rentable de faire participer des personnes à la mise en place de services ou activités. Cela va dans le sens du développement de la vie sociale et de l'insertion sociale et facilite - ou peut dispenser de - la mise en place de services organisés. On retrouve là le schéma dans lequel l'habitant s'apparente à un client (*voir plus haut*).

Le fondement technique fait référence aux finalités du travail social et du développement local – autonomie, prise de responsabilité- visant, à travers les actions d'animation, d'accompagnement, de sensibilisation, à faire émerger des désirs et des projets de personnes et de groupes.

¹¹ "La participation des usagers et des habitants et l'échange social", CAF d'Eure et Loir, 2000. "Le centre social apparaît comme le seul espace, dans le dispositif d'action sociale et culturelle, où les habitants sont structurellement invités à participer directement et donc pas seulement par des intermédiaires ou représentants"

La dimension stratégique : l'implication des habitants est utilisée dans le but de mieux répondre aux demandes, d'associer les personnes concernées à la définition des besoins et à la mise en place de solutions¹², avec le risque parfois pour eux d'être "piégés" par ce système : la solution est forcément la bonne puisque les bénéficiaires potentiels participent à son élaboration et à sa mise en place... Ils ne peuvent plus alors critiquer le système qu'ils ont contribué à mettre en place.

Une conception modernisée de la gestion publique locale

C'est un décalque de la gestion participative dans les entreprises (motivation des personnels, gestion par objectifs, cercles de qualité, intériorisation des contraintes, rapports plus directs entre le sommet et la base par affaiblissement des hiérarchies intermédiaires, mise en réseau de petites unités s'opposant aux grands systèmes pyramidaux). Pour la gestion publique, faire participer les habitants à la gestion d'une collectivité locale, c'est s'enrichir des points de vue des citoyens, administrés, contribuables, usagers des services publics locaux ; c'est améliorer la conception et la gestion des services à la population, accroître le degré de satisfaction. Mais c'est aussi donner une image moderne et ouverte des dirigeants et faire partager à tous les contraintes de la gestion. Le tout étant électoralement payant...

Mais la participation n'est bien souvent qu'une participation médiatisée par des associations. D'où la question : les associations sont-elles des relais ou des écrans à la participation des habitants ? Confisquent-elles l'offre de participation des pouvoirs ? Représentent-elles la totalité et la diversité des habitants ? Leur fonctionnement interne est-il démocratique ?

Si la vie associative est perçue comme une menace de contre-pouvoir par les élus locaux ou comme le creuset de futurs concurrents électoraux, la tentation est grande de pratiquer des formes de démocratie participative fondée uniquement sur les associations paramunicipales, voire directement très centrée sur la personne du maire : visite du maire dans les quartiers, numéro vert, permanences, communication autour de son image... Dans ce dernier cas, participer devient alors le branchement sur "le maire qui vous écoute et qui vous veut du bien".

¹² Cette dimension stratégique est particulièrement nette dans le contexte du développement local, comme l'illustrent les ateliers des 5^{èmes} rencontres des acteurs du développement local, Lille, mai 2000. Voir le dossier spécial "Nouveaux enjeux pour les acteurs et les territoires" in *Stratégies de développement local* n° 10, avril/mai 2000.

Prôner la participation des habitants à la gestion locale, c'est montrer une autre image de la politique. Cela veut être une réponse des élus face à la déconsidération dont ils se sentent l'objet et qui menace la vie démocratique, comme l'ont montré les élections municipales de 2001. Ces démarches ne sont pas à l'abri de dérive.

Il s'agit d'une nouvelle approche de la politique qui intègre les risques de la démocratie participative et qui implique une attitude modeste vis-à-vis de la complexité de l'avenir. L'élu ne peut plus prétendre tout savoir et tout maîtriser. Les lieux traditionnels de réflexion et de prospective (représentation nationale, syndicale, etc...) n'étant plus suffisants pour appréhender les évolutions en cours, de nouveaux lieux doivent être aménagés pour que la participation constitue le principal vecteur de la transformation du mode de gestion des affaires publiques.

Participation et citoyenneté

L'ensemble de ces fondements constitue la citoyenneté. Si la notion n'est pas nouvelle, elle se redécouvre : la question de la participation ne peut être dissociée en effet de la notion de citoyenneté.

La participation effective doit être un apprentissage de la citoyenneté au quotidien. C'est aussi une forme de reconnaissance, y compris pour ceux qui ne possèdent pas cette citoyenneté au sens politique (droit de vote) ou social (marginalité). Dans cette perspective, c'est bien l'habitant (individu et groupe) qui est appelé à participer et non plus seulement l'usager.

L'expression "participation des habitants" devrait alors se substituer à celle de participation des usagers. Il serait paradoxal en effet de revendiquer le rôle d'ouverture, d'accueil, d'aptitude à recevoir et à reconnaître ce qui est pluriel, et de réserver la participation à ceux qui sont "dans" le centre. La participation des usagers recouvre une conception "centripète" de la participation et un risque de repli sur eux-mêmes.

En fait, les responsables politiques, qui prônent la participation des habitants, utilisent la notion en restant souvent plus ou moins volontairement dans le flou : ils ne tranchent pas entre les deux

termes de l'alternative, participation des usagers ou participation des citoyens. Celle-ci fait référence à l'ensemble des habitants de la cité et non plus aux seuls usagers d'un service donné. La confusion peut être d'autant plus facilement entretenue que si la participation des citoyens constitue l'objectif qui doit être visé, on verra que la participation des usagers peut être un moyen pédagogique pour y parvenir.

Cette question paraît centrale et les références éthiques confèrent un statut privilégié à la notion de participation associée à celle de citoyenneté ¹³.

II. Les enjeux de la participation

Le développement de la participation des habitants à la politique de la ville implique de traiter trois questions :

- le partenariat ;
- la démocratie ;
- le pouvoir de décision.

1. **le partenariat** : la participation est inhérente à la politique de la ville puisque les autorités (Etat, région, département, commune, établissements publics, bailleurs, institutions sociales, intervenants économiques) sont obligées de travailler en partenariat.

L'habitant est un acteur parmi d'autres de la politique de la ville. La participation rentre dans le jeu relationnel entre les différents échelons du pouvoir. La question centrale devient : quel est le rôle de l'Etat central et celui des collectivités territoriales et des institutions délégataires par rapport aux politiques locales ? Question subsidiaire : quel est l'avenir du service public et des rapports entre opérateurs publics et opérateurs privés ?

2. **la démocratie** : la démocratie représentative peut s'ouvrir à des formes de démocratie participative. Cela suppose que les élus souhaitent ou concèdent que les

¹³ Voir Dominique LORRAIN, "Services publics et participation des citoyens" in *Annuaire des collectivités locales*, 1996. Paris : Litec, 1996.

habitants deviennent des citoyens actifs, s'informent, donnent leur avis, co-instruisent des dossiers, évaluent et contrôlent les choix faits par les autorités.

3. **le pouvoir de décision:** les autorités acceptent de partager la décision au moins en partie avec les habitants ou leurs représentants (associations). Ce partage peut prendre différentes formes :

- pouvoir d'émettre et de diffuser de l'information, différente de celles des autorités ;
- pouvoir de donner un avis avant la prise de décision des autorités ;
- pouvoir se concerter entre élus, experts, techniciens d'une part, habitants ou leurs représentants d'autre part, dans l'instruction d'un dossier ;
- pouvoir décider à la place de l'autorité ou conjointement avec elle (codécision).

Ce partage du pouvoir résulte soit d'une conquête (les habitants ont obtenu d'être reconnus comme interlocuteurs de l'autorité), soit d'un octroi par l'autorité (les habitants entrent dans les structures et procédures conçues par l'autorité pour dialoguer avec eux).

La gestion urbaine, par nature transversale, nécessite aussi une approche globale de la ville qui se heurte aux politiques sectorielles et aux cloisonnements administratifs.

Le passage de la politique des quartiers (DSQ) à la politique des contrats de ville, puis à celle des contrats d'agglomération a globalisé l'approche spatiale. Le développement durable induit une globalisation thématique : on ne peut plus concevoir séparément les politiques d'urbanisme et d'habitat, les politiques de déplacement, les politiques sociales, de sécurité, de culture, d'environnement. La participation devient partie intégrante du développement local et un composant indispensable des projets de territoire.

III. Les différentes approches de la participation

La participation des habitants à la gestion de leur cadre de vie, dans ses essais de concrétisation, renvoie à une diversité d'acteurs, selon les territoires, les formations, les structures et les cultures. On peut distinguer quatre approches (cf. tableau page suivante) qui constituent autant de points de vue spécifiques.

Première approche : participation et lutte locale

Au cours de la décennie 70, une sociologie urbaine d'inspiration marxiste a développé un discours sur les luttes urbaines ayant pour cadre des quartiers d'habitat social, dont certains relèvent toujours de la politique de la ville¹⁴. La ville est ici approchée en termes de production et est analysée comme la projection spatiale de rapports de forces économiques et sociaux. Les dimensions spatiale, sociale et culturelle sont interprétés comme des superstructures de l'économique. La question foncière, analysée sous l'angle de la spéculation, explique la localisation périphérique des zones aujourd'hui dites sensibles et la multiplication des problèmes sociaux.

De cette période, subsistent aujourd'hui des structures comme des comités de quartier, des sections locales des fédérations de locataires et des luttes pour le cadre de vie que l'on retrouve dans les processus de participation des habitants à la politique de la ville. Elles y apportent une culture de la lutte locale et recherchent principalement un rapport de force avec les autorités gestionnaires de l'habitat (élus, HLM). Elles revendiquent une place dans la participation à la politique de la ville et donnent une tonalité syndicale dans leurs rapports avec les autorités.

Dans ce contexte, la réponse des autorités peut prendre diverses formes. Elles peuvent octroyer aux habitants un droit à la participation, à travers par exemple des conseils de quartier, qui vise en fait à limiter le mouvement ascendant (voir encadré ci-dessus). Elles peuvent aussi substituer à des

¹⁴ Cf. Centre de Prospective et de Veille Scientifique (DRAST), Plan Urbanisme Construction et architecture (DGUHC). *La politique de la ville. Une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire*. Voir en particulier la 3^{ème} partie "Les années DSU : des luttes urbaines aux démarches Habitat et vie sociale". In 2001 PLUS n° 56, juin 2001.

Les approches de la participation des habitants à la gestion urbaine

Approche méthodologique	Concept de base	Acteurs	Stratégie	Partenariat	Effets
Sociologie d'inspiration marxiste	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approche de la ville en termes de production. ▪ La ville est la projection spatiale des rapports de forces économiques et sociaux. ▪ Spatial, social et culturel ne sont que des superstructures de l'économique. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comités de quartier ▪ Sections locales de fédérations de locataires ▪ Lutttes pour le cadre de vie (CNL, CSCV, CSF...). ▪ Mouvements politiques implantés dans les quartiers (ex.: le PC autrefois) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Culture de la lutte locale ▪ Recherche d'un rapport de force avec les autorités locales (mairie, bailleur...). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revendication d'une place dans la participation à la politique de la ville. ▪ Tonalité syndicale au partenariat avec les autorités. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Octroi par les autorités aux habitants d'un droit à la participation (Conseils de quartier) vise à canaliser le mouvement. ▪ Création d'associations municipales, régie directe des services et des équipements de proximité.
Sociologie comportementaliste	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approche de la ville en termes de consommation. ▪ Description du fonctionnement social des zones sensibles : comment les habitants font-ils usage de la ville ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Travailleurs sociaux. ▪ Directeurs d'équipements (Centre social, maison de quartier...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Culture humaniste. ▪ Méthodologie de projet comme processus d'animation et de mobilisation sociale. ▪ Des micro-projets sectoriels et modestes vus comme des tremplins. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les assistés deviennent des citoyens actifs, des usagers exigeants. ▪ Participation à la politique de la ville à tous les niveaux entre les micro-projets et le développement local territorialisé. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enrichissement de la politique des quartiers, puis de la politique de la ville. ▪ Diagnostics sociaux dominés par certaines catégories d'analyse : "lien social", "fracture sociale", "inclusion-exclusion", "phénomène de bande et de galère"....
Sociologie des organisations, des réseaux sociaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le jeu des acteurs explique les réalités politiques locales et leurs évolutions. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les habitants sont des acteurs comme les autres. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'observation organique décrit chaque acteur et l'analyse fonctionnelle son rôle. ▪ L'analyse relationnelle étudie les réseaux, les alliances et les affrontements. ▪ L'analyse stratégique dévoile à partir des discours les véritables intentions des acteurs partenaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le partenariat est un ensemble de constellations relationnelles. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La participation des habitants à la politique de la ville nécessite de préciser chaque fois de quels habitants il s'agit, la position sociale de chacun, le projet individuel ou collectif...
Sociologie des mouvements sociaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problématiques locales de la politique de la ville intégrées aux grandes questions nationales et internationales (droit au logement, droit au travail...). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Groupes, militants (souvent non politiquement partisans) refusant le silence social et justifiant ainsi leur présence dans les quartiers et la ville. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interpellation de l'Etat plus que du pouvoir local : il s'agit de faire modifier les lois et les règlements nationaux. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La loi de 1901 n'est pas pour ces groupes le seul moyen pour être reconnu comme interlocuteur et recevoir des aides. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mouvements de militantisme et de solidarité sociale dont les cadres de référence et les stratégies évoluent avec les contextes économiques et sociaux.

associations vieillissantes des associations para-municipales, ou reprendre en régie directe des services de proximité ou des équipements de voisinage. En fait, il y a volonté de contrôle social, dans laquelle a pu s'inscrire la municipalisation des postes de chefs de projet.

Deuxième approche : participation et lien social

La sociologie comportementaliste n'aborde pas la ville en termes de production, comme l'approche précédente, mais en termes de consommation. Elle cherche à décrire, plus modestement mais minutieusement, le fonctionnement social des zones sensibles et à déterminer la manière dont les habitants font usage de leur ville.

Les travailleurs sociaux, impliqués dans la politique de la ville, sont très imprégnés de cette approche, car elle correspond à leur culture humaniste et à leur pratique professionnelle de la réponse ciblée au cas par cas. Cette approche domine la plupart des diagnostics sociaux et induit les interventions sociales liées à la politique de la ville. On en trouve des exemples dans les groupes d'échange de savoir ou dans les actions de soutien scolaire.

La stratégie mise en œuvre s'articule autour d'une méthodologie de projet ajustée à des groupes spécifiques (jeunes, immigrés,...) et tenue pour un processus d'animation et de mobilisation sociale. Elle transforme les bénéficiaires de l'aide : d'assistés, ils deviennent des citoyens conscients de leurs droits. Les micro-projets sont sectoriels et modestes pour être appropriables par la population, mais en même temps ils espèrent être un tremplin pour amener la population à l'élaboration d'un véritable projet territorial. La participation à la politique de la ville s'opère à tous les niveaux d'implication situés entre les micro-projets des habitants et le développement local territorialisé. Mais cette dynamique ne peut s'inscrire que dans un temps long, compte tenu des difficultés pour l'ensemble des habitants à passer du stade de micro-projets à celui d'un projet global, un Grand Projet de Ville par exemple.

Troisième approche : participation et jeux des acteurs

Analyse institutionnelle et sociologie des organisations constituent la troisième approche de la participation des habitants, au centre de laquelle se trouve le jeu des acteurs. Parce que la

politique de la ville est d'essence partenariale, les réseaux de relations expliquent les réalités politiques locales et leurs évolutions et à ce titre doivent être analysés. Les habitants sont des acteurs comme les autres, ainsi que les structures d'expression ou d'action dont ils se sont dotés, qu'ils ont investies ou qui s'instituent comme leur porte-parole.

Après avoir décrit chaque acteur, l'analyse fonctionnelle précise son rôle réel. L'analyse relationnelle étudie les réseaux, les alliances et les affrontements, les négociations et les contractualisations. Enfin, l'analyse stratégique dévoile à partir des discours les véritables intentions des acteurs partenaires. Dans cette optique, la participation des habitants à la politique de la ville amène à préciser les caractéristiques des habitants évoqués, le positionnement social de chaque personne et de chaque groupe, le projet individuel ou collectif.

Quatrième approche : participation et mouvement social

La quatrième approche de la participation à la politique de la ville se réfère à une analyse socio-politique des mouvements sociaux.

La politique de la ville est interpellée par des groupes sociaux et des militants, souvent non politiquement partisans, en intégrant les problématiques locales dans les grandes questions nationales ou internationales, comme le droit au logement, le droit au travail, les droits de l'homme, etc. Le mouvement des "Sans papiers" en offre un bon exemple. Ces acteurs constituent un gisement fécond de militantisme et de solidarité sociale. Ils interpellent d'avantage l'Etat que le pouvoir local, car il s'agit pour eux de faire modifier les lois et les règlements nationaux. D'ailleurs, la loi de 1901 sur les associations, n'est pas pour ces groupes le seul moyen pour être reconnu comme interlocuteur, bénéficier d'aides et exercer leur citoyenneté.

La liste des "90 propositions pour plus de démocratie locale" qui figure en annexe est caractéristique de cette approche. Ces propositions qui ont servi de supports aux débats des 6^{èmes} rencontres de la démocratie locale se déclinent à plusieurs niveaux : du local au global, du quartier à l'Europe et à l'international, car, pour les promoteurs de ces rencontres, la citoyenneté locale consiste à agir dans sa commune, mais aussi globalement. De plus, on constate que si beaucoup de propositions sont à dispositions légales constantes, d'autres appellent des modifications législatives, voire constitutionnelles.

Chapitre 2

Les conditions de la participation

I. Les registres de la participation

Le processus d'interaction sociale, dont la participation constitue l'aboutissement, se déroule selon quatre niveaux, qui vont de la simple information à l'implication des habitants.

- **L'information** : les institutions communiquent grâce aux médias ou en organisant des réunions, des débats, en présentant une analyse de la situation et les choix effectués au vu d'un diagnostic. En matière de politique de la ville, c'est le niveau minimum d'intervention des élus locaux. Concrètement, c'est la classique réunion organisée par le maire ou l' élu en charge d'un dossier.
- **La consultation** permet d'identifier des besoins ou de recueillir des avis sur un projet donné ou sur le fonctionnement de services. Cette démarche peut s'adresser à des collectifs informels (habitants d'une cité par exemple) ou organisés (associations) et prendre la forme d'enquêtes qualitatives ou quantitatives, de réunions publiques, de groupes de travail, de comités de quartier, etc. Cela suppose déjà une volonté de recueillir par diverses méthodes le point de vue des habitants.
- **La concertation** implique l'intervention de non-décideurs (habitants et/ou leurs représentants) tout au long de la constitution d'un dossier, dans des structures pérennes, sectorielles ou territoriales (commissions mixtes extra-municipales, conseils ou comités de quartier, ou des structures ad hoc plus ponctuelles et limitées dans le temps). On reconnaît aux habitants un pouvoir d'expertise et cela implique un niveau d'engagement déjà très élevé.
- **L'implication** constitue le niveau supérieur de participation. La population ou une partie de la population est amenée à participer directement à la prise de décision et/ou au portage d'une action. Il peut s'agir d'individus ou de collectifs. L'implication repose sur la mise en œuvre de projets au sein d'associations, d'ateliers, de commissions, de

L'évolution de la notion de participation des habitants

De la consultation à l'implication

1965 - 1980

1981 - 1999

Mode de participation

Contexte stratégique

Objectif stratégique

Objectif opérationnel

INSCRIPTION DE L'INDIVIDU DANS LE COLLECTIF

CONSULTATION

Souci de représenter la société de production

Intégrer les « forces vives » à l'action programmée par l'Etat

Prise en compte de rapports de forces

MISE DU COLLECTIF AU SERVICE DE L'INDIVIDU

IMPLICATION

Souci de « produire de la société »

Insérer dans la société les « non forces sociales »

Mobilisation des volontés et incitation à l'action

comités de quartier et renvoie à la notion de coproduction de biens ou de services. Elle implique aussi des formes de délégation plus ou moins explicites de services publics. Elle peut fonctionner facilement sur des micro-projets, notamment avec les jeunes.

Au vu de cette typologie, on constate que si dans les années 60 la participation était présentée comme un objectif essentiel, la notion se trouvait associée à une procédure de consultation ¹⁵. Dans le domaines des politiques urbaines, la participation désignait alors une prise en compte de l'avis des associations d'habitants, lesquelles fonctionnaient comme des groupes de pression sur les municipalités. Tandis que dans les années 80, le bilan des opérations Habitat et vie sociale ayant révélé le défaut de participation des habitants sur les sites bénéficiant d'une telle procédure, on s'est mis à associer de plus en plus souvent le concept de participation à celui d'implication, c'est-à-dire à la recherche des moyens d'associer directement des individus ou des groupes d'action.

C'est ainsi qu'après la valorisation de la consultation, qui s'était déployée à un moment où il s'agissait d'intégrer les "forces vives" à une action programmée par l'Etat, l'accent mis sur l'implication correspond à la volonté de prendre en compte ce que Jacques Donzelot appelle les "non forces sociales" pour les insérer dans la société ¹⁶. A un tel objectif stratégique, correspond le constat qu'il s'agit moins de partager avec ces forces (les populations en difficulté des quartiers sensibles par exemple) le pouvoir que l'espace urbain. Il s'agit moins de les consulter que de les insérer dans la société pour qu'elles ne la vivent pas comme une entité étrangère. La participation prend alors un autre sens par rapport à la notion des années 60 : elle se met progressivement à désigner un comportement de responsabilisation des services étatiques et municipaux, ainsi que des organisations sociales existantes ou à créer en vue de leur insertion.

C'est ainsi qu'à partir des années 80, de nombreuses expériences ont été mises en œuvre se réclamant toutes de la volonté de faire participer les habitants à la gestion de leur cadre de vie. Cependant ces expériences n'ont pas toutes la même portée et peuvent être

¹⁵ Cf. Jacques DONZELOT, in "Dossier : participer", Informations sociales n° 43. "Durant les années 60, la réflexion théorique en matière politique s'organise autour de cette nouvelle forme d'action publique qui vient de naître avec la plan. Sous la dénomination d'administration consultative, elle paraît comme la mise en forme démocratique de l'Etat-providence".

¹⁶ Jacques DONZELOT, Philippe ESTEBE. *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris, Esprit, 1994.

analysées à travers la typologie mentionnée au début de ce chapitre : certaines relèvent de la simple information–consultation, d'autres de la concertation, certaines enfin se présentent comme des tentatives de réelle participation.

Nous allons rappeler les caractéristiques de quelques unes des principales expériences qui ont été menées et qui se poursuivent actuellement. Ce rappel, bien que loin d'être exhaustif, nous permet cependant de tirer un certain nombre d'enseignements utiles pour esquisser ce que devrait être une pédagogie de la participation.

II. Quelques jalons sur la voie de la démocratie de proximité

Quelques rappels d'expériences menées sur différents sites montrent que la démocratie de proximité peut prendre différentes formes et faire appel à différents degrés de participation des habitants. Les enseignements qui peuvent en être tirés convergent tous vers la nécessité de mettre sur pied une pédagogie qui incite à favoriser une démarche de projet qui implique tous les acteurs concernés.

II.1. Des expériences d'information-consultation

- A **Amiens** ¹⁷, pour favoriser la participation des habitants, la maison de quartier à gestion municipale met ses locaux à disposition d'une dizaine d'associations locales organisées ou non en tant que personne morale. Elle propose des activités aux jeunes sous sa responsabilité. Mais ce mode d'échange n'intègre pas les usagers à la gestion du projet. C'est pourquoi a été mis en place un Comité de réflexion pour associer les usagers aux actions proposées par la maison de quartier. D'autre part, une convention a été passée entre une association indépendante (Amiens Sud Projets) et la maison de quartier. L'ASP est chargée d'organiser des expositions mettant en scène les réalisations des habitants.

¹⁷ "Les habitants dans la décision locale" in *Territoires*, 1999. Voir aussi : Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville. Alsace. "Instances participatives de quartier. Recueil d'expériences". Juillet 1999.

- En banlieue nord de **Strasbourg** ¹⁸, un Comité de quartier a été créé pour proposer un lieu d'expression aux habitants. Pour affirmer son rôle, le Comité est devenu Conseil de quartier après un an de fonctionnement. Il est composé de 10 membres représentants des habitants, élus par les habitants du quartier, et de 10 représentants des partenaires sociaux (associations de quartiers, structures sociales, communes, bailleur social). C'est de la réunion des acteurs sociaux qu'est partie l'idée du Conseil de quartier, pas de la Ville ni des habitants. Ce Conseil s'est donné pour but de "favoriser la participation citoyenne des habitants, faire l'état des lieux des problèmes qu'ils rencontrent, soumettre des propositions à partir du travail de commissions". Un chef de projet intercommunal a même été embauché pour l'animation, le suivi et l'accompagnement des projets et comme interface entre les diverses institutions. Ce Conseil n'est donc pas une instance décisionnelle, mais sert de lieu de formulation et de transmission.

- **Chambéry** ¹⁹ possède cinq quartiers en contrat de ville, qui abritent 60% de la population totale. Pour développer la gestion de quartier, tous les quartiers disposent d'un hôtel de quartier où un accueil a été mis en place. Un adjoint de quartier est présent dans chacun d'eux, avec pour mission d'aider à l'émergence et au suivi des attentes et à la participation des habitants. Des comités consultatifs, mis en place dans le cadre du Développement social urbain (DSU), ont été étendus à l'ensemble des quartiers de la ville. Y participent pour des échanges l'adjoint de quartier, les représentants d'associations d'habitants selon les thèmes abordés, les représentants des bailleurs sociaux, les chefs d'établissements scolaires, un représentant des travailleurs sociaux et un de la police. Un rapport annuel est présenté en conseil municipal. Dix assemblées de quartiers ouvertes à tous les habitants se tiennent au moins deux fois en cours de mandat. Trois comités consultatifs spécifiques ont également été mis en place : animation-enfance, jeunesse, sports. Enfin, pour chaque projet de proximité, des rencontres décentralisées ont lieu avec les habitants. Elles sont préparées avec les associations de quartier, avec pour objectif de faire remonter des projets d'action auprès de la municipalité.

¹⁸ "Les habitants dans la décision locale" in *Territoires*, 1999. Voir aussi dans le même contexte : Marie-Hélène GILLIG, "Strasbourg. Une ville plus proche des habitants". Information au Conseil National des Villes. Groupe de travail n° 1 "Participation et implication des habitants", 26 mars 1999.

- **Nanterre** ²⁰, dont un maire adjoint est chargé de la démocratie locale, a organisé en 1997 des Assises pour la ville afin de revivifier les neuf Conseils de quartiers en voie "d'ossification" : plus de 2000 habitants ont participé à des réunions de proximité. A partir des actes de ces réunions, six groupes de travail ouverts à tous les habitants ont présenté des propositions à court et à long terme. Le vote du budget primitif a été reculé pour permettre aux habitants d'intervenir. Mais ceux-ci ont été associés au budget davantage sous forme d'information (diffusion de plaquettes, numéro vert, site Internet municipal...) que de concertation. Deux commissions extra-municipales fonctionnent, la première sur les questions d'aménagement, la seconde sur les problèmes d'environnement. Un conseil municipal extraordinaire ouvert à toutes les associations auditionne leurs travaux. Enfin un Centre de réflexion sur l'action culturelle (CRAC) rassemble une vingtaine de "citoyens désireux d'apporter leur pierre à l'édification de la politique municipale". Toutes ces mesures sont accompagnées de deux règles : d'une part, toute personne qui donne de son temps est assurée d'avoir une réponse individualisée ; d'autre part, les orientations du mandat municipal ne sont pas discutables et l'élu n'est pas tenu de donner une réponse positive.

- A **Roubaix** ²¹, une association interquartiers regroupe la majorité des comités de quartier, qui ont pour point commun de vouloir associer tous les citoyens aux réponses sociales qui leur sont destinées en tant qu'acteurs solidaires, dans l'espace que constitue le quartier. Une convention et une charte ont été passées entre la ville et les comités. Cette reconnaissance de leur rôle s'accompagne de moyens spécifiques mis à leur disposition, notamment le financement d'un permanent-habitant à mi-temps par comité. Quatre écrivains publics missionnés par l'association interquartiers assurent des permanences régulières. Celles-ci ne sont pas conçues comme un guichet de plainte, mais comme un espace d'échange et de rencontre entre les habitants. Enfin un Conseil de jeunes vise à valoriser les initiatives d'intérêt général prises par des jeunes dans un lieu où ils peuvent se rencontrer entre eux et rencontrer les adultes et les institutions. L'essentiel de l'organisation du travail du conseil repose sur des groupes thématiques qui s'articulent autour de cinq axes : sport, culture, environnement, solidarité et sécurité.

¹⁹ "Les habitants dans la décision locale" in *Territoires*, 1999.

²⁰ "Les habitants dans la décision locale" in *Territoires*, 1999.

²¹ "Les habitants dans la décision locale" in *Territoires*, 1999.

On entend ainsi leur donner les moyens de participer et d'être consultés sur les orientations envisagées pour leur ville. Mais ce n'est pas le recueil d'avis qui est essentiel : on attend plutôt des jeunes des initiatives qui interpellent la municipalité.

- La ville de **Brest**²² se divise en cinq grands quartiers. Quatre élus adjoints de quartiers sont chargés de la coordination de la vie municipale et communautaire dans les quartiers. Des adjoints et conseillers municipaux ont été invités à devenir des élus référents de quartier sur la base du volontariat. Depuis 1996, sont pratiquées des visites de quartiers : des points de rencontres sont indiqués dans le quartier et, successivement, dans chacun des lieux d'un itinéraire, élus et représentants des services de la ville rencontrent en moyenne une dizaine d'habitants. Le dialogue est organisé pour encourager des réclamations, des suggestions collectives. Ces visites de quartiers sont de plus en plus perçues comme un recueil des demandes du quartier. Il n'y a pas de comités de quartier à Brest, car on y reste méfiant vis-à-vis de toute institutionnalisation des relations de la ville avec les habitants. Par contre la ville soutient conventionnellement les journaux de quartier, en les intégrant à la ligne budgétaire destinée à la démocratie locale. L'intervention municipale va dans le sens d'une autonomisation des journaux, soit en les poussant à créer leur propre association, soit en leur fournissant des moyens de fabrication propres et en leur permettant d'élargir le cercle de leurs rédacteurs par l'appui à des ateliers d'écriture.

Au vu de ces expériences, on constate que les méthodes mises en œuvre pour informer et consulter les habitants, recueillir leurs avis ou leurs suggestions sur un projet, ont été améliorées et peuvent différer de la traditionnelle réunion publique municipale. Les autorités municipales peuvent être plus efficacement à l'écoute de leurs administrés. Mais les habitants restent à l'écart de la gestion des projets, et les comités ou conseils de quartier sont des lieux d'échanges d'information et non des instances décisionnelles.

²² "Les habitants dans la décision locale" in *Territoires*, 1999.

II. 2. Des expériences de concertation

- Au **Blanc-Mesnil** (Seine-Saint-Denis) ²³, lors de la mise en place du premier contrat de ville en 1994, les élus ont souhaité que les projets financés par l'Etat et le FAS soient le fruit d'un travail avec les habitants. La ville a créé une Commission de la vie associative qui a lancé des appels à projets sur la participation et la citoyenneté. Elle statue en dernier ressort et accorde, ou non, une aide financière et logistique aux projets sélectionnés. Une enveloppe globale, gérée par une commission locale, dont la responsabilité incombe aux habitants, est votée en comité de pilotage du contrat de ville. La ville organise des cycles de formation pour les responsables associatifs. Les élus ont créé un conseil de contrat de ville dans lequel sont représentés les habitants. Présidé par l' élu chargé de la politique de la ville et animé par le chef de projet, ce conseil regroupe des citoyens (généralement mandatés par des associations), des élus et des partenaires de terrain. Il se réunit quatre à cinq fois par an. Il ne gère pas de budget et se contente d'informer des actions et des activités du contrat de ville. Constituant cependant le lieu d'élaboration de projets en concertation avec les habitants, il est à ce titre présenté comme une structure de concertation permanente. Mais il n'est pas ouvert à tous : il n'intègre que les institutions, les professions, les associations et "les forces vives" du quartier intéressées par le sujet débattu. Cette structure n'est donc pas pensée pour "l'habitant de base", même si elle tend à s'ouvrir pour capter les micro-projets en mettant en place des groupes de travail impliquant habitants, professionnels et parfois élus. Enfin, un conseil local de la jeunesse a été mis en place, dont le fonctionnement est régi par une charte, et qui doit permettre aux jeunes d'être entendus et de formuler des propositions.
- A **Perpignan** ²⁴, un atelier d'urbanisme, créé en 1993, est une association qui regroupe une vingtaine d'architectes libéraux intervenant à temps partiel. L'association fonctionne grâce à une subvention municipale et à la mise à disposition de locaux et de personnel administratif. Ses objectifs sont d'une part de concevoir, discuter, proposer des projets à court terme dans les quartiers, d'autre part de mener une réflexion globale pour proposer un projet de ville. La démarche est novatrice dans la mesure où elle réunit dans une même structure de concertation des architectes qui ne sont pas des architectes de quartier, mais des

²³ "Multiplier les instances de prise de parole", fiche ADELS in *Territoires*, 1999.

représentants de l'Atelier d'urbanisme dans les quartiers. Ils sont mis à disposition des associations. La dynamique théorique de l'atelier se représente par ce que ces concepteurs ont appelé "le triangle d'or", figure géométrique qui veut être le symbole de "la circulation permanente de l'information et la concertation à chaque phase du projet". Les trois sommets de ce triangle sont occupés par la ville (élus et services techniques), l'atelier d'urbanisme, les associations de quartier.

- A **Poitiers** ²⁵, une charte de la citoyenneté a été adoptée par le conseil municipal en 1995. Un observatoire de la vie citoyenne a été créé. Composé d'élus, de représentants d'associations, de professionnels de sciences sociales, il a pour mission d'observer le fonctionnement de la citoyenneté dans la ville et de faire part de ses conseils à la municipalité et aux différentes instances de concertation. L'observatoire est composé de bénévoles, sollicités par le conseiller municipal chargé des questions relatives à la citoyenneté, selon un système de cooptation. La structure ne dispose d'aucun budget, mais le service solidarité et développement local prend en charge son secrétariat. En fait, la Ville met plus l'accent sur l'engagement des personnes que sur le fonctionnement de structures participatives.

Ces expériences montrent que le temps de l'utilisateur n'est pas celui de l' élu. Certaines se traduisent par une information et une consultation plus efficaces que dans la première série d'expériences, mais on constate que la concertation ne s'exprime qu'à travers une représentation limitée, qui peut à terme démobiliser par rapport à un enthousiasme initial. Le décalage entre les aspirations suscitées par la concertation et les réalisations concrètes peuvent en outre provoquer des frustrations.

II.3. Des expériences de participation

- A **Cluses** (Haute-Savoie) ²⁶, une mauvaise expérience de programme de Développement social de quartier (DSQ) a laissé une image négative des interventions territorialisées aux

²⁴ "Un atelier d'urbanisme pour les associations", fiche ADELS in *Territoires*, 1999.

²⁵ "Un observatoire de la citoyenneté", fiche ADELS in *Territoires*, 1999.

²⁶ "Dépasser les frontières sociales", fiche ADELS in *Territoires*, 1999.

élus et aux acteurs locaux. C'est dans ce contexte qu'une mission de développement-évaluations-méthode du FAS a rencontré les habitants d'un quartier -les Ewues- pour identifier leurs problèmes, restituer les éléments du diagnostic et proposer des hypothèses d'objectifs dans un conseil de quartier. Conjointement au travail de réflexion engagé par le conseil de quartier, un comité de pilotage du Programme d'intervention territorialisé pour l'intégration (PITI) -qui réunit les représentants de la ville (services et élus), du conseil général, des opérateurs publics ou associatifs- a engagé une recherche/action avec les membres du conseil de quartier et l'opérateur HLM sur la réhabilitation du quartier autour des entrées d'immeubles. Des rencontres avec des habitants ont permis l'élection de représentants d'immeubles et l'élaboration collective d'un règlement intérieur pour chaque immeuble. D'autre part, une enquête participative a été réalisée par des habitants du quartier. Les résultats ont été restitués lors d'un débat mettant en présence les habitants, le maire et le bailleur. Enfin, la municipalité a créé l'association "Mieux vivre dans sa ville". Le maire en est le président et le conseil d'administration compte quelques habitants du quartier. La municipalité a voulu constituer un lieu de réflexion et de pilotage des projets en vue d'améliorer la vie dans le quartier, car elle dit avoir bien compris l'intérêt de faire face à une demande des habitants par une logique de projet, susceptible de favoriser leur mobilisation.

- A **Creil** (Oise)²⁷, sept conseils de quartier, présidés par des élus municipaux, se réunissent tous les trimestres. Quatre réunions plénières sont organisées annuellement. S'y ajoutent des groupes de travail à thème, mensuels, mis en place par un chargé de mission auprès des conseils. Une fois arrêtées les propositions des groupes thématiques, elles sont soumises en séance plénière trimestrielle à l'ensemble des membres. La commission municipale (interne) des élus valide ou non, en dernier ressort, les projets déposés. Par ailleurs, une charte d'engagement régit l'organisation des conseils. Il convient de noter que la mairie organise une fois par an des formations basées sur l'apprentissage de la conduite d'une réunion et la gestion de parole. En outre, un séminaire interne aux élus est organisé pour les aider à s'approprier la thématique de la démocratie locale.

²⁷ "Promouvoir l'esprit de quartier", fiche ADELS in *Territoires*, 1999.

- A **Grande-Synthe** (Nord)²⁸, la concertation mise en place par l'Agence d'urbanisme au sein d'ateliers urbains dont elle est maître d'œuvre pour la communauté urbaine, a été organisée dans un cadre volontairement informel, puisqu'elle n'engage que des personnes physiques. Préparé par un groupe de pilotage et animé par un consultant indépendant, chaque atelier regroupe régulièrement une trentaine de personnes dans chaque quartier. Y participent des élus, dont le maire régulièrement, des techniciens, des habitants volontaires. La forme des réunions par groupes restreints, de 8 à 15 personnes, paraît très efficace et riche, même si elle pose le problème de la communication et de la transmission de l'information à d'autres personnes. Pourtant, l'implication des habitants s'est heurtée initialement à des résistances de la part de techniciens craignant des remises en cause de leur légitimité. L'Agence d'urbanisme a pris alors des initiatives (voyages, échanges de vue avec les techniciens...) pour réduire les zones de tension et amorcer un dialogue entre habitants, élus et professionnels.

- A **Grenoble** (Isère)²⁹, la participation des habitants a fait l'objet d'une réflexion commune entre la ville et les grandes associations. Un conseil de la démocratie participative, qui s'est réuni pour la première fois en mai 1999, se présente comme une instance dont le rôle n'est pas d'aborder le fond des dossiers, mais plutôt d'informer les partenaires associatifs le plus en amont possible des projets et de travailler avec eux à l'organisation de la concertation. Ce conseil est composé des grandes mouvances associatives dans les secteurs vie de quartier, cadre de vie-logement, environnement-transport, socio-culturel et sport. Un comité consultatif des quartiers d'un secteur qui regroupe cinq quartiers –le secteur 6- est constitué de deux collègues (associatif et habitants) et d'un groupe représentant les élus et les services municipaux. Il a pour rôle d'informer, de débattre et d'émettre des avis consultatifs sur des projets concernant l'ensemble de la ville et de l'agglomération qui ont des répercussions sur la vie des quartiers (budget, plans de déplacement urbain, projet urbain...). Les avis sont ensuite transmis aux instances municipales, mais les décisions restent du ressort du conseil municipal.

²⁸ "Les habitants dans les ateliers urbains", fiche ADELS in *Territoires*, 1999. Et, Atelier de Travail Urbain, Action n° 1.3. Note d'opportunité ou bilan. Ville de Grande-Synthe, document interne 1998.

²⁹ "Se concerter sur la concertation", fiche ADELS in *Territoires*, 1999. Voir aussi : Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville. Alsace. "Instances participatives de quartier. Recueil d'expériences". Juillet 1999.

- **La Roche-sur-Yon** (Vendée) ³⁰ est une ville découpée en treize quartiers. Chacun est "administré" par une association "fédérative" de toutes les associations présentes sur le quartier", c'est-à-dire une sorte d'association d'associations. Une association de coordination yonnaise des associations de quartier est chargée de représenter les maisons de quartier, d'harmoniser leur fonctionnement (centre de loisirs, club de jeunes...) et leurs initiatives (actions culturelles, manifestations...). Pour pérenniser cette décentralisation dans les quartiers, la municipalité a déconcentré depuis 1985 des enveloppes budgétaires en faveur des quartiers, c'est-à-dire a permis aux habitants de gérer directement une partie d'investissement de la ville "afin d'apporter des solutions efficaces et rapides aux problèmes quotidiens rencontrés". Cette démarche répond à un double objectif : être un outil de proximité qui permette à tout habitant d'être une force de proposition et d'exercer dans la ville sa citoyenneté ; développer la démocratie locale par la contribution des habitants eux-mêmes à l'amélioration de leur vie quotidienne, tout en proposant un exercice de responsabilité dans l'utilisation et la gestion des deniers publics. Le conseil municipal détermine chaque année le montant des crédits proposés à la gestion directe des habitants ³¹. Les projets définis, puis choisis par les habitants, doivent être approuvés par le conseil municipal qui vérifie leur conformité avec l'intérêt général, celui de la ville et la législation. On est donc en présence d'un mécanisme de démocratie directe et non de démocratie médiatisée. Et pour ce faire, deux droits sont affirmés : le droit à l'information (l'ensemble des citoyens est informé de la tenue des assemblées de quartier par la ville) et le droit à la participation (tout habitant peut participer à la réunion de quartier).

Cette dernière série d'expériences montre des autorités municipales fortement impliquées dans la recherche de nouveaux rapports avec leurs administrés sur les questions touchant à la gestion urbaine. Pour favoriser la mobilisation des habitants, c'est la logique de projet qui est privilégiée, et cette logique trouve, comme à La Roche-sur-Yon, son aboutissement dans la gestion directe par les habitants d'une enveloppe budgétaire. Cependant, on conçoit que de telles évolutions appelle un apprentissage de la part des habitants, mais aussi une appropriation des exigences de la démocratie locale par les élus, comme l'expérience de Creil a le mérite de le souligner.

³⁰ "Les enveloppes de quartier : une proximité pédagogique", fiche ADELS in *Territoires*, 1999.

³¹ La première année, 1,2 MF a été réservé en section d'investissement pour permettre la réalisation de travaux de voirie ou l'amélioration d'équipements publics directement liés à la vie du quartier. Cette somme est répartie dans les 13 quartiers : 40% de l'enveloppe globale sont divisés à part égale pour chacun d'eux, le reste est réparti en proportion du nombre d'habitants, de la superficie du quartier et de la physionomie de l'habitat.

III. Les enseignements généraux de ces expériences

III.1. Territorialisation et participation des habitants

Une première question se pose, concernant la question du périmètre de la participation : où, comment et jusqu'où faire participer les habitants ? La plupart des expériences montrent que c'est le quartier qui est majoritairement retenu comme dimensionnement pertinent de l'espace public ou du forum public, même si l'on note des expériences raisonnant sur d'autres aires urbaines (Strasbourg par exemple avec le canton) ou plutôt en termes d'articulation des territoires insérés les uns dans les autres (expérience de Dunkerque avec quatre échelles de territoire : îlot de vie, quartier, services centraux et conseil municipal et conseil communautaire). C'est sans doute faute d'un savoir-faire bien établi en matière de participation que le périmètre retenu reste le plus souvent cantonné au quartier, sans s'étendre à l'échelle de la ville voire de l'agglomération.

En outre, la participation se décline comme un objectif général sous des appellations très variables sans qu'il soit toujours possible de distinguer ce qui relève de la déclaration de principe ou de la mise en œuvre d'une méthode ³².

Le soutien aux initiatives des habitants constitue un premier axe. Ce soutien participe d'une influence croisée de deux conceptions de la participation : la pédagogie de projet et l'animation de la vie du quartier. On parle alors d'opérations de convivialité ou de développement du lien social. Parmi les initiatives les plus fréquemment rencontrées, on trouve la création de lieux d'écoute et de parole, le soutien au montage de projet chez les jeunes, les fêtes et les divers ateliers de quartier.

Le soutien à la vie associative témoigne d'un consensus pour considérer les associations comme des partenaires à part entière de la politique de la ville, porteurs de lien social et de solidarité, notamment dans le domaine de la culture, de l'intégration, de l'animation. A la

³² Cf. "La place des habitants dans la politique de la ville. Eléments de synthèse sur les conventions cadre des sites de préfiguration". Délégation Interministérielle à la Ville, novembre 1999. Les textes entre guillemets qui suivent sont des extraits des conventions mentionnées dans ce document.

différence des simples habitants, les associations sont plus systématiquement liées aux procédures de diagnostics, de pilotage et d'évaluation de la politique de la ville. Les formes les plus courantes de soutien sont : le financement, la simplification des procédures, la formation des bénévoles et des salariés, la création de pôles associatifs ou de centres d'information de la vie associative. Pour autant, le soutien aux associations n'est pas systématiquement considéré comme relevant de la participation des habitants. Il convient, en effet, de distinguer entre les associations délégataires ou prestataires de services publics et les associations de sociabilité.

Les contrats de villes fournissent un bon exemple de cette distinction. Pour les associations prestataires de services publics, les enjeux consistent à réorganiser les liens avec les partenaires du contrat de ville. Les contrats de ville renvoient ainsi à la conclusion d'un "contrat avec les associations" sous forme de conventions thématiques formalisant des objectifs en matière de contractualisation, de formation et d'évaluation : la participation des habitants, même si elle est souhaitée, ne constitue pas le premier critère du soutien à ces associations. Pour les associations de sociabilité, il s'agit plutôt d'aider à la structuration et à la réalisation de projets contribuant au développement de liens de solidarité et d'implication dans la vie des quartiers : le soutien à ces associations est directement lié à la participation des habitants.

La participation serait un mode d'intervention publique permettant de "responsabiliser" ou "éduquer" ses destinataires. C'est une des raisons pour lesquelles la formation revient dans différents documents contractuels comme un thème fréquemment associé à la participation. "La formation participe de la mise en œuvre d'un projet car elle est un moyen de qualifier tous les acteurs pour une mise en œuvre optimale du contrat de ville et elle contribue à développer ou créer une culture commune". La participation rejoint ainsi des préoccupations d'éducation permanente ou d'éducation populaire. Il s'agit par exemple d'actions de "formation générale à la compréhension des enjeux", de "formation des habitants en matière d'expression" ou de "formation des habitants en responsabilité ou en activité de production de service". Les associations sont aussi visées par cet effort de formation, tant les bénévoles que les salariés.

III. 2. Quelques thématiques fortes

L'éducation est fréquemment inscrite comme une thématique susceptible de favoriser la participation des habitants, au titre de sa contribution à la formation des citoyens. L'éducation est

ainsi décrite comme un mode privilégié d'accès à la citoyenneté selon une conception élargie de l'éducation : "acquérir les capacités nécessaires pour se situer et être acteur de sa cité" ; "les rendre conscients de leur place et de leur responsabilité actuelle et future dans la vie de la cité dans le cadre d'une citoyenneté partagée". Mais en matière d'éducation, la participation est surtout perçue comme une façon d'impliquer les adultes. Il s'agit de renforcer le rôle éducatif des parents, c'est-à-dire "revaloriser la fonction parentale" et "sensibiliser aux besoins de l'école", "soutenir l'effort éducatif auprès des élèves" ou "influencer la représentation que les parents ont de l'institution scolaire. Elle vise un meilleur "partage des responsabilités entre les acteurs locaux dont les associations et les adultes". Il conviendrait de "favoriser la participation et l'implication familiale dans toutes les structures institutionnelles ou associatives ayant en charge des groupes d'enfants (école, crèche, haltes garderies, centres de loisirs, etc.)". Sont ainsi mentionnés la création de groupes de travail parents-enseignants, de lieux d'écoute, de moments de convivialité valorisant les compétences propres des parents, de partenariat avec les associations périscolaires, d'incitation à la participation des parents dans les activités périscolaires, de démarche d'information sur les programmes et le fonctionnement de l'école.

Pour de nombreux volets "**Prévention, sécurité et citoyenneté**", la participation semble aussi importante. Elle est, là encore, essentiellement considérée dans sa dimension éducative : politique "d'éducation civique" ou "d'éducation à la citoyenneté". Elle doit favoriser la civilité, l'apprentissage des droits et des devoirs. Il s'agit notamment de "conforter l'autorité parentale" et "la responsabilisation des adultes" par une meilleure information, l'installation de relais ou de lieux d'écoute. "Faire participer les habitants à l'évaluation des difficultés qu'ils rencontrent sur leur micro territoire (ex. : cage d'escalier...) et les impliquer dans la mise en œuvre des solutions retenues". La participation est aussi une modalité de lutte contre le sentiment d'insécurité. "Il est nécessaire de développer la communication afin de valoriser les actions positives des habitants de tous âges et ce, à tous les niveaux (quartier, ville), afin de ne pas stigmatiser. L'efficacité de tout le travail de prévention passe par la participation active des habitants, ce qui suppose également information, formation et place réelle dans les processus de décision".

Des démarches de participation concernent souvent **l'habitat**. Il s'agit, soit "d'identifier les demandes des habitants en marge des circuits traditionnels", soit d'implication directe dans des projets, notamment liés à la réhabilitation, à l'atténuation des conflits de voisinage et à l'entretien. La participation trouve sa traduction dans des démarches de quartier avec les conseils de

quartier et les comités cadre de vie et environnement travaillant par enquêtes sur l'amélioration de la gestion des services, d'identification d'habitants relais, de réunions d'immeuble, d'établissement de guides d'information, de rédaction de chartes de gestion urbaine de proximité, de prise en charge collective sur des opérations d'entretien ou d'embellissement, etc.

Pour de nombreuses villes, il conviendrait de distinguer ce qui relève de la participation dans son ensemble (démocratie locale) et de la participation contractuelle (politique de la ville et lutte contre l'exclusion). Celle-ci se caractérise par sa dimension essentiellement impliquante, plus que consultative ou informationnelle. Cela s'explique par l'importance accordée aux projets au sein de la contractualisation.

En effet, la participation des habitants est souvent indissociable des projets eux-mêmes. L'implication des habitants consisterait à "rendre les habitants acteurs du changement, les remettre au cœur du projet et garantir la réussite du projet". La participation réside alors soit dans la mise en place de nouvelles prestations soit dans la redéfinition de leur condition d'accès (lutte contre l'assistanat). Dans les deux cas, elle tend à se confondre avec le service lui-même. La participation devient ainsi une modalité d'intervention particulière, notamment dans le domaine du soutien aux initiatives et de la "coproduction de services au public".

La participation entre projet et pédagogie

La participation n'est pas véritablement considérée comme un mode spécifique de production de connaissance sur les besoins et les attentes des populations. Il en résulte une difficulté de positionnement des habitants en matière d'évaluation. Ils en sont parfois les destinataires, mais plus souvent les acteurs au titre de leur contribution propre à la politique de la ville (et non comme simple usagers). Les habitants pourraient "contribuer à l'élaboration voire à la formulation de l'appréciation, dans la mesure notamment où ils ont été acteurs des actions évaluées". De manière générale, les méthodes quantitatives et qualitatives d'analyse des besoins et d'évaluation des services rendus ne passent pas pour relever de démarches participatives. Evaluation et projets sont, là encore, étroitement associés au détriment d'une participation des habitants à l'évaluation des services publics et des politiques relevant du droit commun.

La participation se présente plutôt comme un principe consensuel et parfois comme une méthode de travail. ³³On notera néanmoins que la participation, en étant largement associée à une forme d'intervention publique reposant principalement sur une démarche de projets et de soutien aux initiatives, risque d'enfermer la politique de la ville dans une logique sectorielle. Celle-ci se traduirait notamment par un ciblage étroit des populations concernées, à travers une conception fonctionnelle de la pédagogie et de l'implication de la participation. La participation deviendrait certes une méthode d'action publique mais dans un domaine susceptible de spécialiser la place des habitants.

Souvent cantonnée à de l'animation sociale et au montage de projets, elle n'est pas suffisamment associée à la connaissance fine des besoins et à l'évaluation, alors que la conduite d'un contrat de ville par exemple requiert une véritable stratégie de production de connaissances reposant sur la participation de tous les acteurs potentiels concernés, les habitants des quartiers comme l'ensemble de la population de la ville ou de l'agglomération. Il en est de même concernant les services publics pour lesquels la participation ne semble pas suffisamment constituer une démarche de modernisation. Ces dimensions de la participation constituent pourtant la fonction d'interpellation des politiques de droit commun qu'exige aussi la participation des habitants, conformément au positionnement de l'ensemble de la politique de la ville. La participation comme modalité d'accès aux droits et de production de connaissances semble donc insuffisamment considérée au bénéfice d'une conception de la place des habitants liée à la création de prestations spécialisées. Cette participation présente un caractère trop restrictif et sectorisé. Il faudrait passer à une démarche d'incitation à la participation citoyenne dans tous les domaines des services gérés par la ville.

La participation ne peut s'épanouir réellement que s'il y a rencontre équilibrée entre un mouvement descendant (le mouvement initié par les pouvoirs locaux et qui va vers les habitants – c'est l'offre de participation ou "la démocratie octroyée"-) et un mouvement ascendant (le mouvement initié par les habitants et qui va vers les pouvoirs publics– c'est la demande de participation ou" la démocratie conquise").

³³ La participation est rarement articulée aux enjeux de modernisation des services publics. Il est souvent fait mention au renforcement de l'accès aux droits sans que l'expression ne soit associée à la participation. Le terme d'usager n'est jamais accolé à celui de participation. Les services publics, relevant plus strictement du droit commun, seraient-ils moins engagés dans des logiques de projets (plus propices à la participation) qui apparaissent comme dérogatoires ou exceptionnelles ?

- Si l'offre des pouvoirs publics ne s'accompagne pas d'un soutien à la mobilisation des habitants, la participation reste formelle et les élus ont beau jeu de déplorer la passivité de la majorité des habitants.
- Si la mobilisation des habitants se heurte à l'autoritarisme du pouvoir local et ne débouche pas rapidement sur des réalisations visibles, elle frustre les habitants et les porte vers l'apolitisme ou l'antipolitisme.

C'est pourquoi, les pouvoirs publics locaux qui veulent instaurer des processus participatifs doivent, en même temps, proposer des actions d'information, de formation développement, des occasions d'apprentissage de la responsabilité qui incitent les habitants à entrer dans ces processus.

En effet, l'offre classique de participation produit une sélection sociale :

- Les couches moyennes ascendantes, culturellement et économiquement favorisées, investissent le mouvement associatif et se saisissent des propositions participatives au point de les monopoliser à leur profit, le plus souvent à leur corps défendant.
- Les couches populaires, socialement, culturellement et économiquement les plus démunies, les populations issues de l'immigration, les jeunes, ne répondent que marginalement aux propositions participatives et sont moins aptes à prendre des initiatives citoyennes face aux pouvoirs publics. Pour les jeunes en particulier, la participation proposée correspond mal à leur culture qui est réticente aux cadres trop institutionnalisés et réglementés et qui ne fait pas suffisamment de place à leur capacité créatrice et d'initiative.

La mobilisation de ces types de population qui ont le plus de difficulté à entrer dans un processus de participation nécessite que les autorités, notamment locales, aillent au préalable à leur rencontre pour mener un travail de sensibilisation, puis d'éducation à la concertation .

Chapitre 3

La pédagogie de la participation Aspects méthodologiques

La démocratie représentative locale définit une fois pour toute la question du dialogue entre pouvoirs publics locaux et habitants. Les élus locaux sont les représentants des habitants. Contrôlés, évalués et sanctionnés par eux à l'occasion d'élections périodiques, ils dirigent les administrations locales. Simultanément porte-parole des habitants et responsables des services publics, ils assurent à eux seuls l'ajustement entre pouvoirs publics et habitants.

Cette théorie a un fondement légal, elle est le fruit de luttes et de conquêtes de la démocratie et une réalité sur le terrain. Les mouvements de décentralisation, de renforcement des pouvoirs locaux, de territorialisation des services publics pour les rapprocher des habitants reposent sur cette théorie.

Mais la réalité est plus complexe. Face aux insuffisances de la démocratie participative, un autre mouvement a pris de l'ampleur depuis vingt ans : celui des organisations non gouvernementales et des associations. En théorie, il s'agit de la libre association de citoyens s'organisant et se dotant de capacité d'expertise et de proposition par les mécanismes de la démocratie représentative. Là aussi la réalité est plus complexe. Dès lors qu'elles se structurent et se dotent d'organes de direction et de moyens de fonctionnement permanents, les associations développent leur logique propre qui s'impose à ses membres. Les responsables d'associations finissent parfois par capter le pouvoir, connaître les mêmes dérives que les élus, s'éloignant de leur base d'où ils tirent leur légitimité et constituent des écrans supplémentaires entre les gens et les lieux de décision.

Mais que se passe-t-il au sein des pouvoirs locaux eux-mêmes. L'articulation entre les élus locaux et les professionnels des services publics et de l'administration est également simple en théorie. Représentants du peuple, les élus locaux dirigent. Porteurs d'une compétence technique et administrative, les professionnels la mettent au service des élus locaux pour traduire leurs orientations dans la pratique.

Cette théorie a son fondement légal et sa réalité concrète, mais ne suffit pas dans la pratique à comprendre la réalité des rapports qui s'établissent entre ces deux facettes du pouvoir public local. Dans les collectivités locales d'une certaine taille, les politiques publiques mises en œuvre sont, pour une large part, déterminées par la structure même des services administratifs et techniques, les représentations et les compétences de leurs membres, les procédures budgétaires et comptables.

Ainsi, de quelque côté que l'on se tourne, la question des rapports entre les habitants et les pouvoirs locaux, simple et parfaitement réglée en théorie, est une des plus complexes qui soit. Or le monde devient de plus en plus urbain et la gestion des villes va constituer le défi majeur des prochaines décennies. Dans ce contexte, l'urgence est de renouveler, dans les modes d'approche et dans les pratiques, les rapports entre pouvoirs publics et habitants.

La "participation" est une véritable tarte à la crème, mais le même mot recouvre des réalités tellement dissemblables qu'elle finit par être vidée de son sens. On a vu que bien souvent ce que l'on appelle participation des habitants se réduit à rechercher une contribution financière et personnelle et/ou une caution des habitants à des projets certes conçus pour eux mais en dehors d'eux, selon des priorités et des modes d'approche de la réalité qui leur sont étrangers.

La complexité des rapports entre pouvoirs publics locaux et habitants se révèle au grand jour pour les groupes sociaux les plus pauvres, les plus éloignés du pouvoir. C'est toujours à leur propos que l'on parle de participation. Les classes moyennes ont plus de possibilités de se faire entendre, de financer des services publics. D'ailleurs, elles attendent des pouvoirs publics locaux la fourniture de services de qualité plutôt qu'une association à la production et à la gestion de ces services. Mais c'est aussi pour les groupes sociaux les plus pauvres que le dialogue avec les représentants élus et avec les techniciens des collectivités est le plus difficile. Il s'agit d'un dialogue interculturel : il n'est pas facile pour les pouvoirs politiques locaux d'entendre et de comprendre ce que pensent, perçoivent, disent et veulent les habitants, car cela ne s'inscrit pas bien dans leurs propres catégories mentales et administratives.

Qu'il s'agisse des quartiers pauvres ou marginalisés des grandes villes, de la politique de lutte contre la pauvreté urbaine ou de la gestion de l'habitat, de l'eau, de l'assainissement ou des

déchets, on se heurte partout aux mêmes défis. La difficulté à relever ces défis ne vient pas principalement d'une indifférence des élus et des techniciens à l'égard de ces problèmes. Beaucoup d'entre eux sont réellement soucieux de répondre aux aspirations et aux besoins des groupes sociaux marginalisés ou pauvres mais ne trouvent pas pour autant de réponses satisfaisantes.

Ce dialogue entre habitants et pouvoirs publics est de surcroît dissymétrique. Certes, les habitants ont pour eux leur connaissance de la vie quotidienne, du quartier, des régulations sociales subtiles. Mais cela suffit-il ? Quand des groupes d'habitants sont isolés, comment pourraient-ils opposer de façon constructive une parole, des projets et des propositions aux élus locaux et techniciens qui disposent, eux, d'un pouvoir, de systèmes d'information, de réseaux d'échange, de lieux de formation, de connaissances et d'outils techniques ? Les réels réseaux d'échange entre habitants sont peu nombreux et peu soutenus.

I. La sensibilisation des élus

La participation des habitants interpelle d'abord la représentation et la légitimité des élus. Qu'elle soit voulue par les habitants et/ou souhaitée par les élus, elle peut dans certains cas être considérée comme une démission ou une remise en cause des élus.

Ce qui semble en cause, c'est la définition d'un nouveau rôle pour les élus, mais en aucune façon une substitution de leurs fonctions. L'élu doit savoir être à l'écoute, mais aussi expliciter et décider lorsque le temps de la décision est arrivé ³⁵.

Les maires en vertu du suffrage universel sont les représentants des populations et ils ont, à ce titre, un double rôle en tant que porte-parole des besoins et en tant que garant de l'expression directe des citoyens, dépassant en cela les antagonismes démocratie représentative/démocratie participative.

³⁵ Pour une bonne synthèse de l'approche de la participation des habitants par les élus municipaux, voir : Richard SENHOR, Pierre-Antoine LEGOUTIERE, *Les Maires et le lien social*, Observatoire National de l'Action Sociale (ODAS), novembre 1998.

Quand on analyse le discours des élus sur leur conception de la participation ³⁶, on en tire plusieurs traits généraux :

- Comme démarche, s'adressant à tous les habitants (citoyens et administrés), la participation relève de la volonté politique locale et du contrôle par les élus ;
- La participation ne consiste pas seulement à organiser des débats ou sonder l'opinion publique mais elle doit s'adosser à de véritables projets ;
- La participation n'est pas une méthode de co-décision mais d'expressions des besoins et des attentes : elle oblige les élus à trancher entre des avis et des intérêts divergents ;
- La participation ne se décrète pas : elle relève d'une multitude d'initiatives intégrées à une stratégie de gestion et doit susciter progressivement une nouvelle "culture" politique locale ; de ce fait, il revient à chaque ville de s'organiser selon son potentiel et ses intérêts ;
- La participation ne fonctionne pas sans volonté réelle de réorganisation des services municipaux et d'implication des agents (en contact ou en situation de management) ;
- La participation suppose une communication accrue de la municipalité à l'égard des habitants.

Pour la plupart des élus, la réussite d'une démarche participative réside dans la capacité à modifier l'ordre des choses (réorganisation, réalisation d'un projet, mise en place d'un équipement). Ce lien à la décision oblige à privilégier la participation comme étant de l'information et de la concertation/consultation auprès des habitants. La participation reposant sur l'implication exige une plus forte motivation. Elle ne peut s'adresser qu'à un nombre restreint d'habitants regroupés autour d'un projet. Ce sont notamment les associations. Celles-ci occupent une place particulière en matière de participation : pour certains élus, elles sont au fondement de la participation alors que pour d'autres, la participation doit être conçue comme une manière de relativiser ou de mettre en perspective leurs approches et leurs demandes.

Le débat sur le lien entre participation et services publics conduit les élus à rappeler leurs exigences à l'égard de l'Etat : ni dispositif exceptionnel, ni démarche expérimentale, la

³⁶ "La participation des habitants". Séminaire de formation des Sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville. 2^{ème} session, 15 décembre 1999. Compte rendu du séminaire du 5 et 6 octobre 1999, au cours duquel eut lieu un débat contradictoire entre sous-préfets et élus.

participation doit d'abord contribuer à l'amélioration et à l'évaluation du service rendu au quotidien, selon une logique de droit commun.

La participation est une condition de réussite de l'accès aux droits. Ce qui suppose peut-être de moins recourir à des dispositifs comme les réunions publiques ou les visites de quartier pour privilégier des démarches de projet de service et de connaissance des besoins et des usagers. Faute de quoi, la participation risque d'être encore accusée de ne pas avoir de lien direct avec la décision.

II. La formation des techniciens au temps des habitants

Les techniciens doivent dans le domaine de la participation intervenir à des degrés divers mais toujours pour favoriser la participation, en permettant la transmission de l'information et en rappelant les contraintes techniques et administratives. Or ils sont encore perçus par bon nombre d'acteurs comme générant des blocages.

De nombreux partenaires sont associés dans les actions relevant de la gestion urbaine (organismes HLM, transporteurs, entreprises délégataire de services publics, établissements publics, associations prestataires de services, services de proximité relevant du secteur privé, etc.) : ils sont chacun dans leur domaine également responsables de la concertation et de la participation avec les usagers (devoir d'information, association à l'action, évaluation).

Concertation et participation prennent du temps. Elles entraînent un rallongement des délais de décision, qui peut conduire à la démobilité des acteurs, mais peuvent aussi faire gagner du temps si des propositions constructives sont mieux prises en compte.

Cela suppose une intervention le plus en amont possible du projet ou de la discussion sur tel ou tel enjeu. C'est pourquoi, les projets soumis à concertation ne doivent pas être ficelés, mais constituer de réelles propositions, soumises à discussion, susceptibles d'être modifiées ou réorientées. C'est un enjeu important car on a pu relever un sentiment d'inutilité de certaines concertations, les habitants considérant qu'elle intervenait alors que les choix fondamentaux étaient déjà arrêtés. Il s'agit dans ce cas d'une recherche d'adhésion, de justification, voire d'un

alibi, mais pas d'une démarche participative. C'est dire que les techniciens sont appelés à s'adapter à un processus continu qui s'inscrit dans le temps.

Ce processus s'initie par une information qui se situe à plusieurs niveaux. Les techniciens gagneraient à se former pour diffuser, au plus grand nombre, une information accessible. Accessible quant au fond, par l'utilisation d'un langage adapté au public bannissant tout jargon professionnel. Accessible quant à la forme, par la diversification des modes et des canaux de diffusion (quotidiens régionaux, radios et télévisions locales, affichage, journal municipal, gazette de quartier, affichage des comptes-rendus, etc.). Cela peut signifier, outre l'adaptation de l'information aux habitants, d'aller au devant de ceux qui ne viennent pas la chercher.

Un autre impératif pour les techniciens consisterait à assurer un niveau d'information identique à tous les acteurs, en trouvant un équilibre entre le trop d'information et l'absence d'information. Car le surplus d'information n'est pas un gage de qualité et nécessite un tri et un traitement cohérents.

Ce souci d'information renvoie à un enjeu de transparence, car il constitue un préalable à toute démarche de concertation ou de participation des habitants, en permettant de mettre l'ensemble des acteurs à un même niveau de transparence.

III. La sensibilisation des bailleurs à une dynamique de réappropriation et de valorisation de l'habitat par les habitants

Parmi les acteurs impliqués dans la gestion urbaine et la politique de la ville, les bailleurs occupent une place centrale. C'est pourquoi, il convient de s'interroger sur la place et le sens de la participation des usagers locataires aux politiques de logement social, car cette participation, dans la pratique, est restée jusqu'ici très réduite. Les facteurs de cette non-participation sont à rechercher dans la faible motivation des habitants, la résistance des personnels, l'écart avec les principes internes d'organisation des organismes HLM.

Alors que le renforcement de la démocratie locale est au cœur de la politique de la ville et que la concertation et le débat avec la population sont essentiels pour élaborer localement des

politiques contractuelles³⁷, les organismes HLM sont loin d'encourager la participation des habitants à la gestion de l'habitat. Les plus novateurs veulent se rapprocher des locataires pour mieux connaître leurs attentes³⁸. Mais il s'agit pour eux d'impliquer ponctuellement les habitants dans un but gestionnaire, tout en évitant la visée émancipatrice d'une participation durable ou élargie. Une telle attitude peut-elle répondre à l'objectif de participation affiché par la politique de la ville ?

A la fin du second conflit mondial, l'urgence fut de produire des logements pour loger la population et il n'était pas question de l'avis des habitants. A la fin des années 60, deux phénomènes ont suscité une évolution : ont émergé le thème de l'amélioration du cadre de vie et la participation des citoyens au développement urbain. Une réflexion critique sur les formes de la démocratie locale se développe alors, dans laquelle on s'interroge beaucoup sur les modalités de la participation des citoyens. Cette réflexion ne débouche cependant que sur peu d'expérimentations sociales (Alma-Gare à Roubaix, Groupe d'action municipale à Grenoble...). Au milieu des années 70, des références nouvelles plus axées autour de l'environnement éloignent la réflexion de la recherche d'un changement de société à travers la transformation des rapports sociaux urbains. C'est ainsi que la participation des citoyens n'est plus un sujet de débat très prisé au début des années 80. D'autant plus qu'avec la loi de décentralisation, la démocratie était supposée gagner en proximité.

Dans les années 70, le problème du logement n'était plus une priorité. D'autant plus que la politique d'accession à la propriété contribuait à faire du parc locatif public (celui des bailleurs sociaux) un parc de transition. Dans ces conditions, la participation des usagers en termes de consultation ne présentait que des avantages. Le produit final résultant de la réflexion collective était censé être le meilleur. On pensait à l'époque que la logique de participation à des processus de consultation devait conduire les habitants ou leurs représentants associatifs à adhérer aux conclusions de la réflexion collective avec les institutions et à se comporter comme des acteurs responsables du développement de la cité. Des mécanismes de participation (participation de locataires à des groupes de travail ou à des jurys de sélection de projets) ont donc été instaurés

³⁷ "L'implication des habitants dans la revitalisation des quartiers d'habitat social en crise. L'exemple de la Commission nationale pour le développement social des quartiers". Colloque de Marly-le-Roi, Février 1988.

³⁸ Cf. Michel ANSELME. "Le rôle des habitants dans la revitalisation des quartiers d'habitat social en crise. Le cas de Marseille" in *Archimède & Léonard, De la participation des habitants*, Hors série n° 12, Les carnets de l'Association Internationale de techniciens, experts et chercheurs (AITEC), Eté 1995.

progressivement, dans la logique dite de "l'habitat concerté", à une époque où la question du dépassement des missions des bailleurs sociaux se posait encore assez peu.

Avec la mise en œuvre de la politique de la ville, entre les années 1981 et 1988, un groupe de travail du Mouvement HLM, désireux de renouveler l'activité du bailleur social, va proposer une nouvelle méthode de gestion locative, construite autour d'une réévaluation des rapports avec les locataires et du rôle des agents de terrain.

Sur le thème de "la gestion adaptée", ce groupe de travail, s'inspirant d'initiatives locales qui ont pour dénominateur commun l'implication des habitants, produit en 1983 un rapport qui propose trois axes méthodologiques de renouvellement :

- La décentralisation de la gestion pour répondre avec rapidité et souplesse aux besoins du terrain et pour renforcer la consultation des habitants.
- La mise en œuvre d'une politique de formation visant à renforcer la capacité des agents à écouter les habitants et à analyser les comportements et les besoins sociaux, car il s'agit avant tout de comprendre les aspirations des usagers.
- La création d'instruments de connaissance des populations logées, de suivi des impayés de loyers et plus globalement des phénomènes de paupérisation.

Mais ce rapport, qui anticipait sur les transformations qui allaient être imposées aux organismes HLM dans le cadre de la politique de la ville, proposait des solutions inacceptables à l'époque par des organismes peu enclins à travailler en partenariat avec d'autres institutions. Elles renferment d'ailleurs une conception de l'activité de bailleur social qui, même si elle est loin de faire encore aujourd'hui l'unanimité des organismes concernés, a le mérite d'ouvrir le débat.

En effet, les directions des organismes HLM ont plus intégré la nécessité d'adopter la rigueur financière et gestionnaire des entreprises privées, que celle d'aboutir à des résultats concrets en matière de décentralisation, de formation des agents et de participation des habitants. Une participation concrète à la politique de la ville n'a pas encore changé l'attitude des bailleurs sociaux.

L'exemple de l'Accord-cadre Etat/HLM signé en 1989 en témoigne. Cet Accord-cadre prévoit un programme de qualité qui se donne pour objectif une transformation de la situation des locataires en HLM. Le projet passe par la réalisation de petits investissements matériels et immatériels et doit être mis en œuvre avec une incidence aussi faible que possible sur les loyers. Les locataires ou leurs représentants doivent être étroitement associés à la définition et à la mise en œuvre de cette politique. Une circulaire de 1992 oblige les bailleurs sociaux à travailler dans ce sens. Cette démarche est intéressante car elle reconnaît implicitement la nécessité d'impliquer les locataires. Cependant, il s'agit surtout d'améliorer l'offre, en recueillant une information auprès des locataires qui permette de faire évoluer les produits et les services rendus. Les organismes cherchent à impliquer les habitants dans une production d'informations utiles pour l'organisme, mais sans les associer à un processus de concertation.

La démarche n'est pas conçue pour provoquer une dynamique de réappropriation et de revalorisation de l'habitat. Or c'est une telle dynamique qu'il s'agit d'enclencher, comme le montrent les différentes analyses réalisées dans les quartiers d'habitat sensibles, et un certain nombre de bailleurs commencent à en prendre conscience.

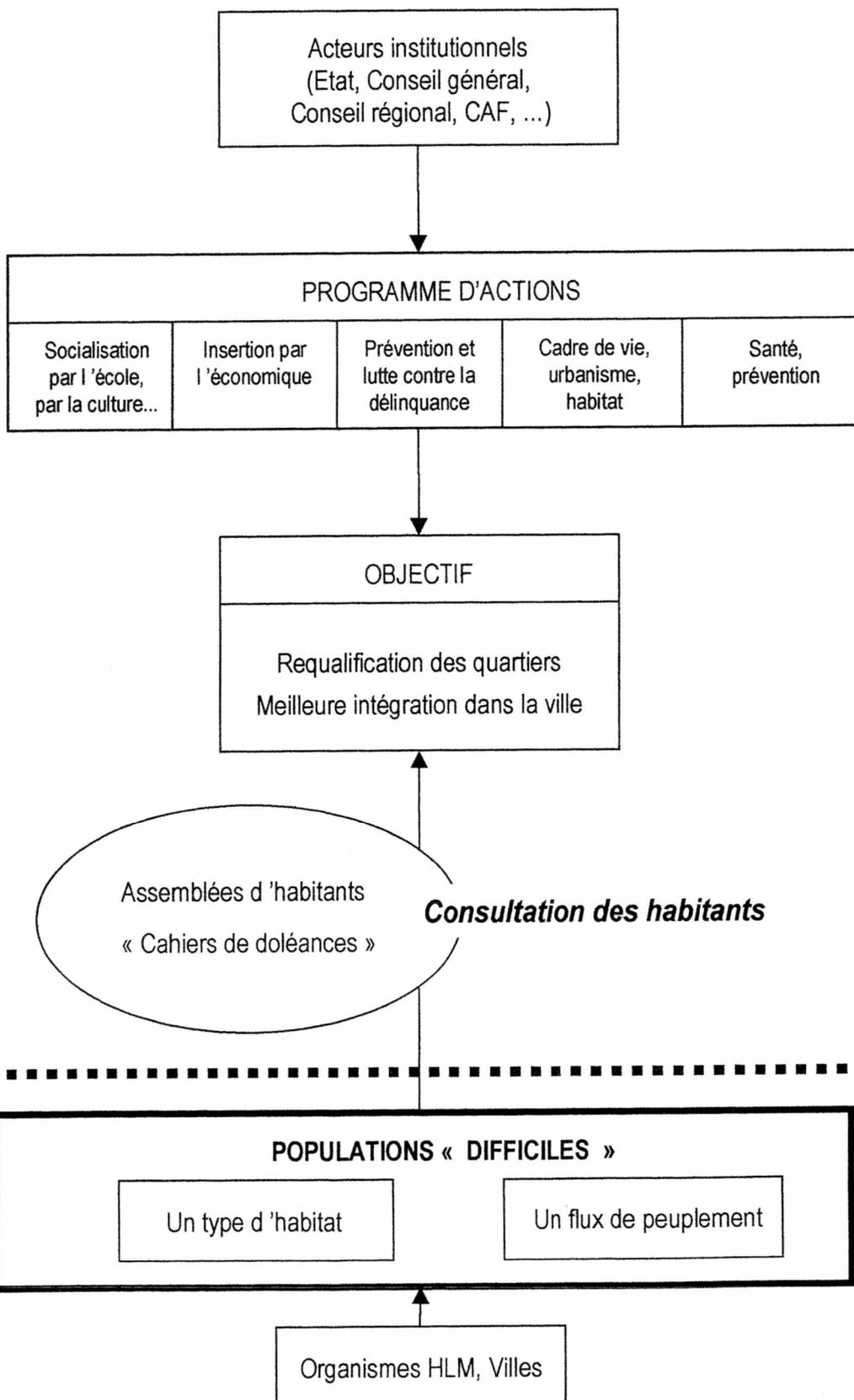
IV. La formation des habitants à la communication de leur expertise

Enfin la participation des habitants suppose leur mobilisation. Une telle affirmation paraît sans doute une évidence. Mais on veut souligner par là un fait qui pose souvent problème dans le cadre de la politique de la ville : certaines personnes ne souhaitent pas s'investir à long terme dans des associations, mais sont prêtes pour une participation plus ponctuelle. Cette question de la mobilisation se pose avec encore plus d'acuité pour les personnes économiquement défavorisées. Par ailleurs, globalement les habitants apparaissent relativement éloignés des dispositifs de participation.

D'où la nécessité de proposer de l'aide aux habitants en tenant compte de leur temporalité et de leur difficulté à mettre en œuvre une logique de projet élaborée. En effet, si les démarches participatives s'adressent à une variété d'acteurs : associations, forces vives d'un quartier, résidents, etc., il semble indispensable de prêter une attention particulière aux minorités et aux personnes ayant le plus de difficultés à se faire entendre, car moins portées à prendre la parole et maîtrisant mal les fonctionnements institutionnels.

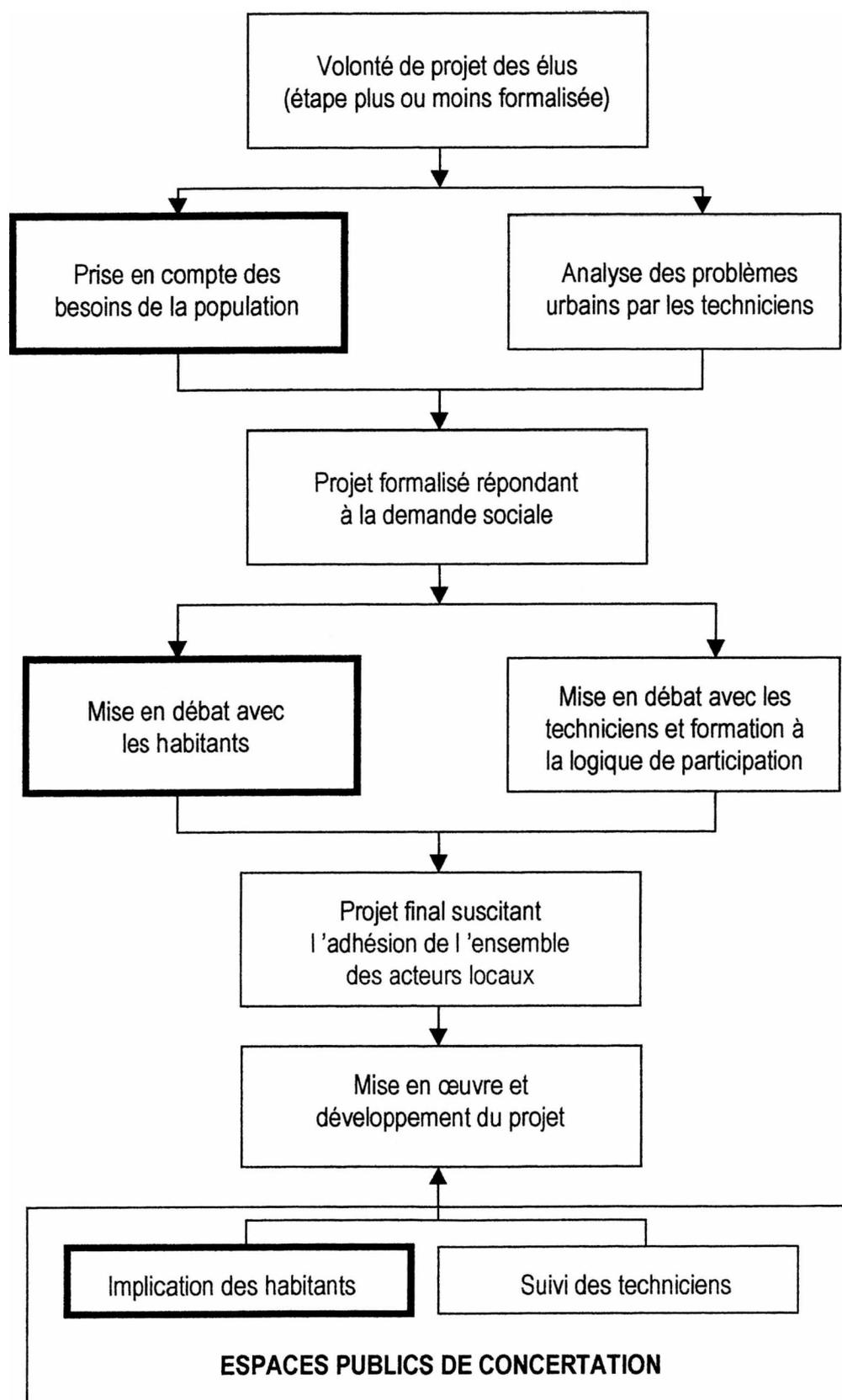
POLITIQUE REPARATRICE

Principe général : Normalisation des quartiers en difficulté par une discrimination positive



POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Principe général : Développement d'un projet urbain global associant la population



Actuellement, ceux qui participent sont souvent ceux qui ont accès à l'information, la participation risquant d'être monopolisée par les couches moyennes instruites. Elles en maîtrisent les ressorts, les codes, les rites et les usages. Elles sont initiées à la prise de parole et à la négociation.

Or s'il faut certes impliquer les citoyens qui sont demandeurs, ceux qui sont engagés, c'est-à-dire les citoyens engagés à titre personnel dans la vie de la ville, il faut aussi tenter d'impliquer le plus grand nombre en faisant évoluer les formes de participation afin de permettre à tous cette participation et en les aidant à accéder à la prise de parole.

Il faut leur donner la possibilité de déposer des projets qui relèvent d'intentions, c'est-à-dire non encore formalisés. Si les professionnels sont censés être dans l'anticipation, les habitants se situent plutôt dans la sphère de l'immédiateté. Toute évolution semble donc passer par la création d'espaces souples, c'est-à-dire d'espaces publics de concertation qui assurent la transition vers une citoyenneté de participation.

On aborde par là même la mise en œuvre concrète de la participation des habitants et les conditions de passage de la logique des politiques réparatrices (*voir graphique p. 48*) à la logique des politiques de développement local (*voir graphique p. 49*).

Chapitre 4

La mise en oeuvre de la participation

I. Les thèmes et les formes de la participation

La déclinaison de la participation est très différente selon les objets et les moments. Les expériences menées ont des objets très divers (participation autour de l'école ou d'un service public local (comités d'usagers), participation liée à l'urbanisme, participation autour d'équipements ou services sociaux, socio-éducatifs, socioculturels, participation liée à des problèmes d'environnement, participation à des choix gestionnaires locaux) et impliquent donc des acteurs très différenciés.

Ces expériences varient selon l'importance de l'objet et des enjeux : participation à de grands projets d'urbanisme ou à des aménagements de détail de l'espace public, prise en compte de projets de groupes particuliers ou essai de mobilisation des habitants de tout un quartier...

Il est important de ne pas proposer aux habitants que des objets de participation trop importants et sophistiqués, car on accentuerait alors les phénomènes de sélection sociale. Il n'y a pas de trop petits, de trop modestes objets pour l'apprentissage de la participation.

Le développement de la participation peut rencontrer trois écueils :

- ✓ Le premier consisterait à mobiliser les habitants pour "les petites choses de la vie quotidienne", tandis que "les grandes choses", que leur complexité mettrait hors de portée de ces habitants, serait du seul ressort du pouvoir local.
- ✓ Le deuxième écueil consisterait à ne prendre en compte qu'un seul aspect de la participation, à savoir le recueil et le traitement de la plainte.

- ✓ Le troisième écueil réside dans le fait de mettre en œuvre les mécanismes de concertation trop en aval du cheminement des dossiers, quand ces derniers sont quasiment bouclés et que l'apport des habitants peut être perçu comme dérisoire.

L'échelle de la participation

La mobilisation des citoyens peut se faire à différentes échelles. L'échelle de la commune, qui semble la plus évidente, peut être dépassée par le haut et le bas.

- A une *échelle infra communale*, la participation la plus intense s'effectue dans les quartiers, mais ces derniers ne sont pas toujours les espaces les plus pertinents à cet égard. C'est dans des sous-quartiers que se mènent les expériences les plus riches.
- A une *échelle supra communale*, la participation est sollicitée sur des compétences et des enjeux d'établissements publics de coopération intercommunale (structures d'agglomération dans l'espace urbain).

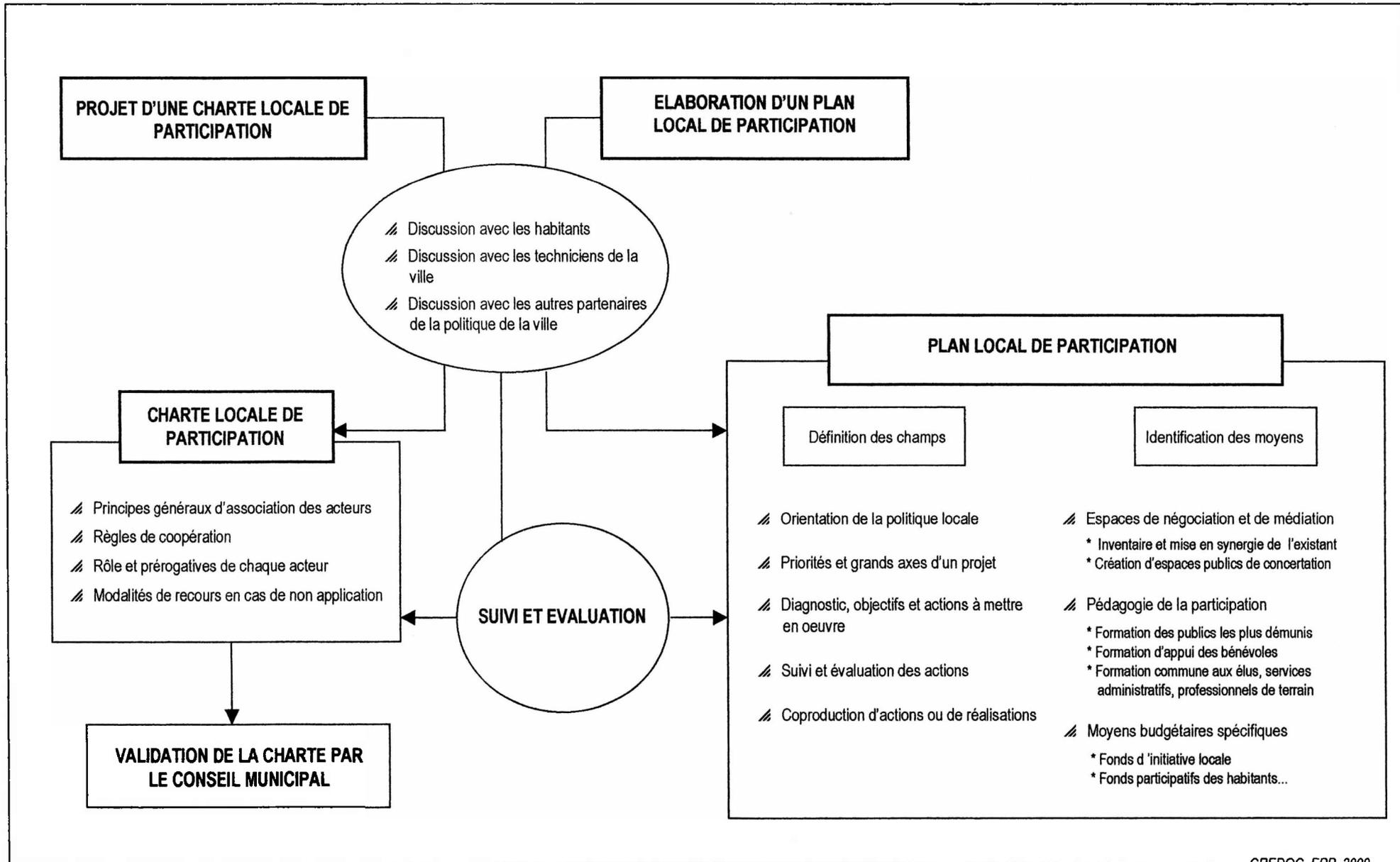
Il faut bien voir qu'on demande au même habitant de s'engager simultanément à ces différentes échelles (sous-quartier, quartier, commune, agglomération...). Or s'engager dans un mécanisme participatif relatif à un service de proximité ne se fait pas de la même manière que de s'engager dans un mécanisme participatif relatif à une opération d'urbanisme.

Il convient donc de donner le temps de la participation aux différentes échelles et; pour paraphraser une formule connue, de donner du temps à ce temps, car l'échelle locale constitue le lieu privilégié de l'apprentissage de la participation pour l'ensemble des acteurs locaux.

II. Une charte locale et un plan local de participation

Reconnaître la place des habitants dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la gestion de la ville renouvelle le processus de la décision publique. Une telle décision doit, dans le respect des

La participation des habitants à la gestion urbaine : un schéma possible



compétences et des responsabilités des élus et des administrations, tenir compte des apports des professionnels de terrain, des habitants et des corps intermédiaires des administrations.

Pour garantir ce changement dans le processus de décision³⁹, afin d'organiser un travail commun durable et assurer la confiance et la transparence, une charte locale de participation peut être élaborée selon des principes illustrés par le schéma figurant à la page précédente.

Les principes et les règles de la participation

Cette charte peut, en premier lieu, énoncer des principes généraux d'association des différents acteurs concernés, en tenant compte bien sûr de la place particulières des populations. Elle peut ensuite énoncer avec précision les règles organisant la coopération, le rôle et les prérogatives de chacun.

Cette charte peut constituer auprès des habitants un engagement formel de l'ensemble des contractants sur les principes de travail en commun. A l'initiative des communes, la charte locale de participation peut être discutée par les habitants lors d'assemblées ou de forum et faire l'objet d'une délibération dans les conseils municipaux.

Enfin, il est souhaitable que le respect et l'application de la charte de participation des habitants puisse faire l'objet d'une évaluation régulière à laquelle ils seront obligatoirement associés. Dans le même ordre d'idées, des modalités de recours en cas de non application des dispositions de la charte seraient également à prévoir.

Les champs et les moyens de la participation

L'engagement associatif ne constitue plus l'outil privilégié par les habitants et notamment les jeunes pour se mobiliser. Il convient au delà des dispositifs classiques de concertation avec le secteur associatif et les organisations professionnelles, certes nécessaires, d'établir des contacts

³⁹ Cf. Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville. *"Forum de la Démocratie Locale à Strasbourg. Première contribution au Livre blanc"*. Document réalisé dans le cadre d'une mission d'appui menée auprès de la ville de Strasbourg pour la préparation du "Forum de la démocratie locale". Juin 1999.

directs avec la population, leur permettant de participer de manière simple, ouverte et évolutive, à la vie de la cité et à la satisfaction de ses besoins collectifs.

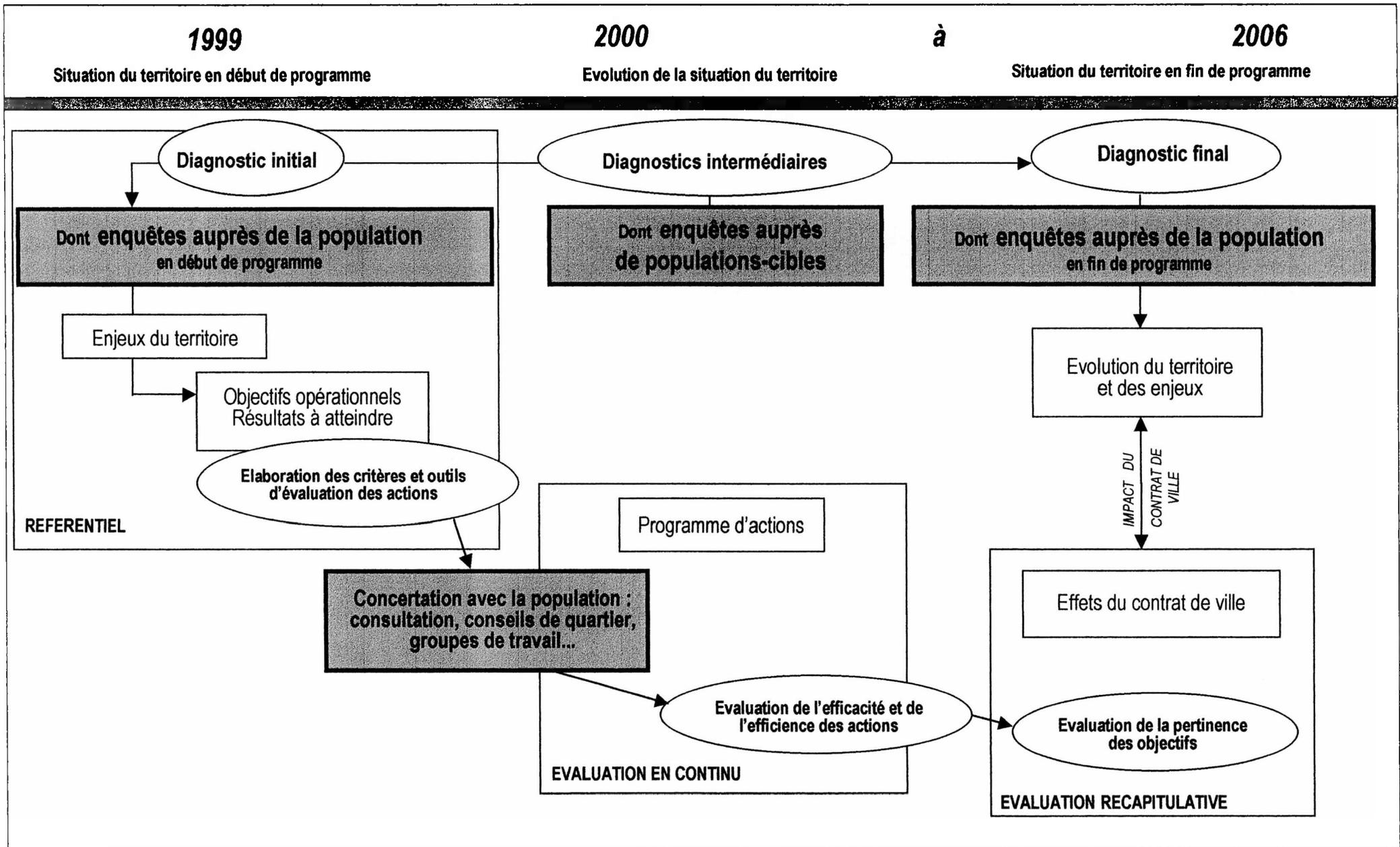
Les modalités et les moyens pour rendre effective l'implication de tous passe par des espaces publics de débat et de négociation, de la formation et des moyens budgétaires et d'expertise.

Des espaces de négociation et de médiation existent déjà dans les mairies, dans les services publics, dans différentes instances locales. Un inventaire s'avère nécessaire. Ces instances doivent être mieux investies et mises en synergie dans un "plan de participation". Lorsqu'ils n'existent pas, il faut créer des espaces publics de concertation, neutres et ouverts à tous, permettant aux groupes de confronter leurs points de vue et de rechercher les bases d'un accord possible entre eux.

Dans le cadre de l'évaluation des contrats de ville de la deuxième génération (2000-2006), le CREDOC propose une démarche en continu qui prend en compte le point de vue de la population. L'évaluation en continu des contrats de ville offre aux autorités publiques locales un cadre idéal pour s'engager dans une démarche participative avec les habitants. La méthode adoptée par le CREDOC associe des travaux de consultation (enquêtes) à des temps de concertation. Cette double dimension, qui se décline dans le temps du contrat de ville selon le schéma figurant sur la page précédente, permet de mettre progressivement en œuvre un fonctionnement participatif de l'évaluation du contrat de ville.

Les enquêtes en début de programme permettent d'élaborer un diagnostic initial, mais aussi de sensibiliser la population à des thématiques dont ils pourront débattre en court de contrat. Les enquêtes en fin de programme permettent à la fois de restituer un diagnostic final et d'actualiser les thématiques à débattre ultérieurement. Les enquêtes auprès des populations-cibles pour élaborer les diagnostics intermédiaires contribuent à maintenir la mobilisation des habitants. C'est une démarche dont les ambitions peuvent paraître modestes, au regard de certaines déclarations, mais qui selon nous a le mérite du réalisme.

La prise en compte du point de vue de la population dans l'évaluation d'un contrat de ville



En effet, elle permet de progresser efficacement dans l'exercice d'une citoyenneté qui suppose un apprentissage des fonctionnements institutionnels et des connaissances diverses acquises à travers une pédagogie appropriée :

- Pour les publics les plus "éloignés" ou les plus en difficulté pour aborder les services publics et les institutions et participer ainsi au débat local des dispositifs d'initiation et des formations élémentaires seront encouragés comme dans l'expérience de l'université du citoyen à Marseille ;
- Pour ceux qui sont engagés dans l'action et qui pensent avoir besoin de formation en appui, des moyens doivent être prévus (budgétaires et/ou des offres de formation) ;
- Il faudrait aussi ouvrir des possibilités de formation commune aux élus, services administratifs, professionnels de terrain, pour favoriser le décloisonnement et le travail collectif.

L'expérience montre que toutes les initiatives de participation des populations à la vie collective nécessitent des moyens budgétaires spécifiques, facilement mobilisables et souples. Par ailleurs les habitants mobilisés sur un projet doivent pouvoir faire appel éventuellement à de l'expertise indépendante pour consolider leur point de vue face aux administrations. C'est pourquoi, il est nécessaire d'en prévoir aussi les financements. La participation des habitants représente certes un coût, mais comme le montre l'annexe 3, il existe des formules comme les Fonds d'initiative locale... qui sont mobilisables pour contribuer à la mettre en oeuvre.

CONCLUSION

La participation des habitants dans la fabrication de la ville

Pour une approche prospective

La démocratie représentative souffre de trois insuffisances :

1. elle considère l'électeur comme un consommateur rationnel qui se détermine en fonction du programme des candidats. Or la plupart des électeurs, blasés de promesses électorales, se déterminent sur d'autres critères ;
2. pour cette théorie, les élus deviennent des arbitres impartiaux entre intérêts particuliers. Or leurs arbitrages sont presque toujours favorables aux intérêts de leur majorité ;
3. la démocratie représentative réduit la citoyenneté au droit de vote et, en dehors des échéances électorales, exclut les citoyens du débat public.

La démocratie participative cherche au contraire à favoriser l'intervention des citoyens dans la politique au quotidien. C'est pourquoi la politique de la ville cherche à la promouvoir, car le niveau local semble le plus favorable à la participation des citoyens.

Il existe cependant un minimum de conditions indispensables pour que la participation des habitants prenne corps et atteigne ses objectifs.

Elle nécessite une volonté municipale et une implication forte des partenaires institutionnels. Au départ, il s'agit souvent plus d'un objectif de l'échelon central que municipal. Il est néanmoins impératif que des élus et des professionnels portent en eux la conviction que des potentialités existent, qu'il s'agit de faire émerger du dynamisme et de l'imagination pour que cela aboutisse.

Les chefs de projet doivent se voir reconnaître un rôle de catalyseur, qui avec les partenaires ad hoc élabore une stratégie de l'offre de participation, suscite, coordonne et suit le déroulement des opérations.

Le rôle des travailleurs sociaux est déterminant : éducateurs, médiateurs, animateurs de centres sociaux, agents de développement, assistantes sociales sont appelés à œuvrer dans une plus grande complémentarité. Ils ont un rôle pivot dans les étapes qui jalonnent la progression d'un projet participatif, mais ce rôle difficile à tenir suppose une formation solide que les travailleurs sociaux déplorent n'avoir pas suffisamment.

Ce besoin de formation est fortement ressenti par tous, y compris les habitants. La formation multi-partenaires n'est pas seulement une condition pour réussir mais un moyen pour parvenir à construire un programme participatif équilibré et global.

Lors des 5^{èmes} Rencontres des acteurs du développement local, organisées par la DATAR et "Entreprises Territoires et Développement" en mai 2000, un expert soulignait que pour un territoire, une stratégie ne se résume pas à l'accumulation de pratiques opérationnelles. "L'élaboration, pour un territoire, d'une stratégie de développement suppose le respect d'un processus exigeant. Si le diagnostic doit y représenter l'expression collective d'une analyse sans concession, il suppose une dimension pédagogique préparant le territoire à une réelle capacité de réappropriation de regards souvent "déstabilisants". La réflexion stratégique qui en découle prend en compte le constat des forces et des faiblesses, l'identification des risques et des contraintes, qui permettront au territoire d'identifier ses opportunités réelles de développement. Elle relève d'une rupture avec les "pratiques utilitaristes" privilégiant une réflexion tournée vers le moyen et le long terme et s'inscrit dans une volonté durable de cohérence et de solidarité. Elle implique une logique de choix thématiques et spatiaux souvent contradictoires avec des pratiques obsolètes de saupoudrage. La Charte de territoire représente le support déclaratif et promotionnel d'un "projet politique", gardien du sens de cette démarche collective. Elle en précise les modalités de mise en œuvre et d'accompagnement."⁴⁰

⁴⁰ Gérard BAYSSIERE, in *Stratégies de Développement local* n° 10, avril-mai 2000 (Dossier : Nouveaux enjeux pour les acteurs et les territoires)

La participation des habitants à la gestion de leur cadre de vie s'inscrit dans une telle démarche et la Charte de participation participe également d'un projet politique, ce dernier terme étant pris dans son sens étymologique.

Annexes

Annexe 1

Liste et caractéristiques des expériences de participation des habitants

		Information	Consultation	Concertation	Implication
Amiens	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comités de quartier ▪ Union des Comités de quartier ▪ Maison de quartier à gestion municipale ▪ Convention avec une association 				
Besançon	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils de quartier 				
Bischoffheim	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseil de quartier 				
Le Blanc-Mesnil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appel à projets sur la participation ▪ Enveloppe gérée par les habitants ▪ Cycles de formation pour les responsables d'association ▪ Conseil de contrat de ville ▪ Conseil local de la jeunesse 				
Brest	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comités de quartier ▪ Journaux de quartier 				
Chambéry	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hôtels de quartier dans tous les quartiers de la ville ▪ Comités consultatifs dans tous les quartiers ▪ Assemblée de quartier ▪ Rencontre avec les habitants pour chaque projet de proximité 				
Cluses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseil de quartier ▪ Elections de représentants d'immeubles ▪ Enquête participative 				
Creil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils de quartier ▪ Charte d'engagement régissant les conseils de quartier ▪ Conseil municipal de jeunes ▪ Commissions extra-municipales 				
Dunkerque	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils communaux ayant un rôle consultatif ▪ Fonds de participation des habitants 				
Grande-Synthe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ateliers urbains ▪ Fonds de participation des habitants 				
Grenoble	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 22 unions de quartier et un comité de liaison des unions de quartier ▪ Conseil de la démocratie participative 				
Lille	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils de quartier 				
La Roche-sur-Yon	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enveloppes budgétaires de quartier gérées par les habitants ▪ Association de coordination des maisons de quartier 				
Laval	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds d'initiatives collectives ▪ Bourse d'initiatives jeunes 				
Marseille	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Université du citoyen 				

Les sites en caractères gras sont des sites en contrat de ville ayant fait l'objet d'une évaluation par le CREDOC, qui dispose donc d'une information originale.

Liste et caractéristiques des expériences de participation des habitants (suite)

		Information	Consultation	Concertation	Implication
Moissy-Cramayel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Groupes de quartier ▪ Fonds de fonctionnement de quartier cogérés par les habitants ▪ Cycles de formation des élus, des services et des habitants 				
Mulhouse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils de quartier 				
Nancy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commissions municipales de quartier 				
Nanterre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils de quartier 				
Nantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comités consultatifs de quartier ▪ Carrefours citoyens 				
Niort	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseil communal de la citoyenneté 				
Orléans	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils de quartier 				
Perpignan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atelier d'urbanisme pour les associations 				
Poitiers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Charte de la citoyenneté ▪ Observatoire de la vie citoyenne 				
Rennes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enveloppes budgétaires de quartier 				
Rillieux-la-Pape	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secrétariat des comités de quartier ▪ Comité de gestion des locaux collectifs résidentiels ▪ Fonds de soutien aux initiatives locales 				
Roubaix	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention et charte entre la ville et les comités de quartier ▪ Association Interquartiers ▪ Conseil de jeunes 				
Rouen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils de quartier 				
Saint-Denis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rencontres de quartier annuelles avec les élus ▪ Délégation à la démocratie locale et à la communication ▪ Démarches-quartiers 				
Saint-Fons	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Service communication et démocratie locale ▪ Un "gestionnaire" des opérations de concertation et de participation des habitants ▪ Conseils de quartier ▪ Collectifs d'habitants ▪ Comité d'initiatives locales habitants 				
Strasbourg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds locaux d'animation de quartier ▪ Comités de quartier ▪ Conseil des jeunes par quartier ▪ Conseil consultatif des étrangers ▪ Conseil municipal des personnes âgées 				
Versailles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils de quartier 				
Villeurbanne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseils de quartier 				

Annexe 2

90 propositions pour plus de démocratie locale

Les 6èmes Rencontres de la démocratie locale se sont tenues les 27 et 28 octobre 2000. Organisées en ateliers et forums dans plusieurs villes du Nord et du Pas-de-Calais par l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale), ces rencontres affichaient pour objectif de diagnostiquer collectivement les enjeux concrets de la vie locale, afin de définir des priorités, renouveler les pratiques, les comportements et repenser les institutions. Le thème "Les habitants dans le gouvernement local" devait inciter, selon les organisateurs, à "imaginer une gouvernance démocratique". Pour servir de supports à des débats locaux, "90 propositions pour plus de démocratie locale" ont été préalablement publiées. Elles se déclinent autour de cinq thèmes.

Thème 1 : LA DEMOCRATIE A TOUS LES NIVEAUX

▪ A L'ECHELLE DU QUARTIER

1. Reconnaître à l'échelle des quartiers une légitimité aux habitants à créer des comités (déclarés en association ou non), organisés, animés, présidés par eux, de préférence à des conseils conçus et dirigés par le pouvoir municipal.
2. Préciser dans un document contractuel (de type charte) les droits, les devoirs, les moyens, la place et le rôle des élus, des techniciens et des habitants dans ces instances de quartier.
3. Développer la pratique des enveloppes financières de quartier permettant aux instances de quartier de gérer un budget propre pour des investissements de voisinage, concrétisant ainsi une certaine autonomie financière et un pouvoir de décision de ces instances.
4. Généraliser la pratique des projets globaux pluriannuels –sur trois ans- contractualisés avec les instances de quartier afin de les pérenniser.
5. Renforcer la territorialisation des services municipaux : élus de quartier, mairies annexes, antennes quartier des services techniques, services territoriaux les rendant ainsi plus proches des modes de vie des habitants en fournissant des décloisonnements administratifs.
6. Favoriser la création des points ou des plate-formes de services publics, en particulier dans les quartiers d'habitat social, lieux d'écoute et d'orientation pour renforcer l'accessibilité aux droits.
7. Modification législative : faire adopter par le Parlement des obligations légales de démocratie de quartier pour les communes d'une certaine taille afin de rapprocher la décision locale des habitants.

▪ A L'ECHELLE DU TERRITOIRE COMMUNAL OU INTERCOMMUNAL

8. Elaborer des contrats de mandat par lesquels les candidats aux élections municipales s'engagent clairement vis-à-vis de l'ensemble des citoyens qui pourront évaluer leur politique sur des bases écrites concrètes.
9. Adopter une charte locale de citoyenneté ou charte locale de démocratie, affirmant les principes et détaillant les outils du développement de la citoyenneté locale afin de s'engager concrètement dans une démarche de reconnaissance de la citoyenneté de tous les habitants.
10. Mettre en place un budget participatif afin d'engager un véritable débat contradictoire sur les choix budgétaires de la commune et de rendre transparent le budget de la commune en informant les habitants en amont du vote du budget.

11. Créer des commissions d'usagers des services publics (conformément à la loi de 1992 sur l'administration territoriale) ou mieux, accompagner la création de comités d'usagers : commission ou comité des usagers de l'eau, des cantines scolaires ou des transports en commun, par exemple ; ces outils devant permettre le renforcement de la transparence, l'intervention des usagers et l'amélioration de la réponse qualitative du service public.
12. Se donner les moyens de créer et de faire fonctionner (avec au moins un animateur) un conseil municipal (ou intercommunal) d'enfants et de jeunes afin de prendre en compte les projets des citoyens n'ayant pas encore le droit de vote.
13. Appliquer la loi sur la communication des documents administratifs et faciliter l'accès des citoyens à ces documents car leur lisibilité reste difficile pour les non initiés.
14. Mettre sur pied (en attendant le droit de vote des résidents étrangers), une structure municipale (ou intercommunale) de type conseillers municipaux étrangers associés ou conseil des résidents étrangers.
15. Modification législative : Ouvrir le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tous les résidents étrangers (âgés de 18 ans ou plus, résidant régulièrement en France depuis au moins trois ans), à l'instar des résidents européens qui ont aujourd'hui le droit de vote aux élections locales et européennes.

▪ AU NIVEAU NATIONAL

16. Modification législative : faire adopter un nouveau statut des élus locaux, permettant à toutes les professions de s'impliquer dans les responsabilités démocratiques. Et renforcer le cadre légal et financier concernant la formation des élus.
17. Modification législative : faire adopter une réglementation plus libérale de régularisation des sans-papiers et, en attendant, soutenir les comités d'aide des sans-papiers, pour une reconnaissance du droit du sol.
18. Modification législative et constitutionnelle : faire adopter une loi constitutionnelle sur la modernisation et la démocratisation du Sénat qui constitue aujourd'hui le point de blocage de la modernisation de la vie publique française.
19. Mobiliser l'opinion pour un ou plusieurs référendums sur la modernisation de la vie politique (cumul des mandats, droit de vote, réforme du Sénat).

▪ DU LOCAL AU GLOBAL

20. Faire voter par le conseil municipal un vœu pour la taxe Tobin qui prévoit une taxation des flux financiers qui permettrait de réguler les échanges financiers et de dégager des financements pour lutter contre la pauvreté au niveau mondial.
21. Agir pour la solidarité internationale à travers, mais pas uniquement, les jumelages ; les partenariats internationaux devant servir à la pédagogie d'un nouvel internationalisme et au développement d'une coopération d'acteurs à acteurs locaux.
22. Contribuer à la constitution d'une citoyenneté européenne, en montant, en particulier avec les écoles et les associations d'éducation populaire, des actions pédagogiques grâce, entre autres, au réseau Internet.
23. Favoriser, tant au niveau local que mondial, une agriculture raisonnable et durable opposée à l'agriculture productiviste. Cela peut passer localement par des actions concrètes de type : charte des agriculteurs du territoire, aide à l'installation d'agriculteurs, aide au développement de filières biologiques.
24. Amener la population à mieux consommer (à travers par exemple le commerce équitable) ; dans ce même esprit, encourager les circuits courts de commercialisation qui prennent appui sur des ressources locales et qui les valorisent, réduisant ainsi les transports lourds à longue distance.

Thème 2 : UNE GOUVERNANCE LOCALE DEMOCRATIQUE

▪ UNE APPROPRIATION CITOYENNE DE L'INFORMATION

25. Veiller à ce que les documents municipaux soient moins des organes de promotion du conseil municipal et du maire, que de vrais outils d'information des citoyens, des associations et des élus minoritaires et qu'ils s'ouvrent au débat. Développer leur autonomie rédactionnelle.

26. Encourager la création de cafés-citoyens ou de forums permanents (cybernétique ou non), lieux de débats publics informels.
27. Créer des points d'accès à Internet et permettre à toutes les écoles de la commune d'accéder à Internet. D'une manière générale, organiser des actions qui favorisent l'appropriation démocratique des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

▪ UN VERITABLE PARTENARIAT AVEC LES ASSOCIATIONS

28. Adopter une charte des relations avec les associations qui permettra d'améliorer le cadre des conventions de délégation de missions de service public.
29. Ouvrir des lieux du type maison des associations ou maison du citoyen, favorisant la mutualisation des projets associatifs ou citoyens plutôt que l'atomisation de leurs différents modes d'implication dans l'espace public local.
30. Contribuer à la formation des bénévoles associatifs pour en augmenter le nombre, limiter le cumul des mandats associatifs, et permettre aux militants d'acquérir un statut et une légitimité parmi les acteurs locaux.
31. Affiner les missions des équipements de proximité (centres sociaux, maisons des jeunes, pour tous et de quartier) pour qu'ils soient facteurs de lien social, de pédagogie de la citoyenneté et d'apprentissage de la participation davantage que des lieux de consommation de loisirs.
32. Renoncer définitivement aux associations para-municipales placées sous la gestion de fait des élus.
33. Faire du conseil municipal un lieu ouvert au débat avant d'être une chambre d'enregistrement de décisions prises en commissions et, pour cela : interrompre les séances pour permettre aux citoyens présents de s'exprimer, utiliser les nouvelles technologies de communication, veiller à la publicité légale avant et après la réunion du conseil.

▪ LA DEMOCRATIE LOCALE DANS LES INSTANCES DE DECISION LOCALES

34. Revoir le règlement intérieur du conseil municipal et du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale, afin de donner toute sa place à l'expression des groupes d'élus politiques minoritaires, quels qu'ils soient, et de leur assurer les moyens matériels (bureau, secrétariat, expression).
35. Utiliser le référendum local avec prudence et sans démagogie. S'engager à ce que le référendum soit pratiquement décisionnel (à défaut de l'être légalement), c'est-à-dire que le conseil municipal (ou intercommunal) transforme automatiquement l'avis majoritaire en délibération.
36. Indiquer sur la liste présentée pour les élections municipales, en attendant l'élection au suffrage universel direct des délégués intercommunaux, les délégations attribuées aux futurs élus dans les établissements publics de coopération intercommunale.
37. Nommer un adjoint ou un vice-président d'établissement public de coopération intercommunale à la démocratie locale et/ou à la citoyenneté. Donner à cette délégation les moyens d'une politique transversale et une place identique aux délégations traditionnelles.
38. Respecter le pluralisme professionnel pour les représentations du conseil municipal dans les ECPI, les offices HLM, les sociétés d'économie mixte locale, les conseils d'administration associatifs, pour permettre la transparence démocratique des choix faits dans ces assemblées.
39. Favoriser l'engagement des femmes dans la vie citoyenne et dans la vie politique au delà des dispositions électorales issues de la loi du 6 juin 2000 "tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives".
40. Organiser la séparation, dans l'ensemble des collectivités territoriales, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir délibératif. Assurer la collégialité des délibérations et des décisions exécutives pour rendre plus lisibles les choix faits par la collectivité.
41. Modification législative : interdire le cumul de deux mandats exécutifs simultanés et dans le temps, et limiter le cumul simultané à une fonction exécutive et une fonction délibérative pour libérer des places au profit de nouveaux candidats.
42. Modification législative : organiser l'élection des représentants de l'ensemble des collectivités territoriales aux mêmes dates. Adopter pour tous les scrutins (communaux, intercommunaux, départementaux, régionaux) une loi électorale identique, comparable à l'actuelle loi municipale, mais améliorée : scrutin de liste proportionnel avec une prime au majoritaire, assurant à la fois la stabilité des exécutifs et la représentation des minorités.

Thème 3 : LA DEMOCRATIE POUR UNE VILLE SOLIDAIRE

▪ LES HABITANTS DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

43. Mettre en place des mécanismes d'écoute de la parole des habitants et des associations : boîtes aux lettres, téléphone vert, permanences, visites... et répondre correctement, exhaustivement et rapidement aux interpellations.
44. Aider à la création d'un observatoire indépendant (ou toute structure équivalente du type commission tripartite élus, techniciens, habitants) qui suit et évalue les dispositifs de participation.
45. Accepter la mise en place d'une structure indépendante d'évaluation démocratique des politiques publiques locales permettant des comptes-rendus pluralistes et contradictoires périodiques.
46. Modification législative : faire voter la possibilité d'initier des référendums d'initiative locale par un certain pourcentage (10%) des électeurs d'une commune. Le conseil municipal est obligé de délibérer sur son objet.
47. Créer avec d'autres structures de financement un fonds d'initiatives d'habitants qui permet de financer de façon simple et rapide les projets individuels et collectifs ne trouvant pas d'autres moyens de financements (petits projets, projets individuels hors vie associative, projets de personnes démunies).

▪ L'URBANISME AU SERVICE DES CITOYENS

48. Doter la ville (ou l'établissement public de coopération intercommunale, EPCI) d'un instrument démocratique et prospectif, permettant une analyse de l'impact des décisions en matière urbaine, au regard des critères du développement durable.
49. Multiplier les lieux et les outils de débats publics sur les projets d'urbanisme de la ville et plus largement du territoire. Et développer l'information sur l'urbanisme pour permettre une expression citoyenne réelle lors de l'élaboration des nouveaux plans locaux d'urbanisme (ou carte communale pour les plus petites communes) et lors des enquêtes publiques.
50. Créer des ateliers d'urbanisme (ou des structures équivalentes) permettant de travailler régulièrement et durablement avec des groupes d'habitants en amont des projets d'urbanisme du territoire.
51. Développer au niveau intercommunal les transports en commun (trams, trains, bus, taxis collectifs) et travailler sur le partage de la rue pour laisser une place aux cyclistes et aux piétons, en particulier dans l'élaboration des plans de déplacement urbain qui pourraient devenir obligatoires pour toutes les communes d'une certaine taille.

▪ UNE POLITIQUE DE LOGEMENT EQUITABLE

52. Démocratiser la gestion des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte, en accroissant au sein de leur conseil d'administration ou de surveillance le nombre et le pouvoir des locataires et des résidents.
53. Assurer la transparence des commissions d'attribution des logements avec une adoption et un affichage clairs des critères objectifs d'attribution.
54. Donner la priorité à la rénovation du parc ancien (dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat par exemple) afin d'éviter l'étalement urbain.
55. Renforcer la réquisition de logements vides afin de libérer des logements pour des personnes en difficulté.

Thème 4 : LA DEMOCRATIE AU SERVICE D'UN ECO-DEVELOPPEMENT

▪ UNE INTERCOMMUNALITE DE DEVELOPPEMENT

56. Informer régulièrement les habitants sur les compétences, le budget et le fonctionnement des structures intercommunales.
57. Créer des structures de type conseils économiques et sociaux d'agglomération ou de pays.
58. Mettre en place des conseils de développement qui associent effectivement des représentants d'associations et des habitants et sont consultés en amont de tout projet de territoire.
59. Modification législative : élire au suffrage universel direct les instances intercommunales –urbaines et rurales-, dans les mêmes conditions que les autres collectivités territoriales.
60. Dans l'attente de l'élection au suffrage universel direct les instances intercommunales, s'assurer que toutes les tendances politiques présentes dans les conseils municipaux soient représentées au sein de ces structures par la délégation d'élus minoritaires, ce que la loi permet, en tant que titulaires ou suppléants.
61. Adopter une charte de territoire basée sur les principes de développement durable.

▪ UNE ECOLOGIE DE PROXIMITE

62. Constituer une maison de la nature et de l'écologie servant de base pédagogique, qui permettra avec les écoles, les fédérations d'éducation populaire et d'autres acteurs associatifs, la constitution d'une culture de l'écologie. Insister sur la sensibilisation aux pollutions liées à l'habitat : insalubrité, mauvaise conception ou utilisation des systèmes de chauffage et d'aération, ordures ménagères.
63. Assurer la surveillance des niveaux de pollution et une connaissance de la nature des pollutions sur l'ensemble du milieu. Créer si nécessaire des observatoires dédiés à veiller à la transparence, la diffusion et l'utilisation des résultats de cette surveillance.
64. Appliquer localement la règle "pollueur-payeur" et inciter les entreprises à se lancer dans des démarches respectueuses de l'environnement.
65. Créer une commission consultative municipale à l'écologie associée préalablement à tout projet de développement économique ou d'urbanisme afin de porter attention à toutes les conséquences sur le cadre de vie : consommation énergétique, problématique des déplacements et transports, pollution atmosphérique et sonore notamment.
66. Encourager les expérimentations relatives aux énergies douces et renouvelables et donner l'exemple en les utilisant pour les bâtiments municipaux et le garage municipal.
67. Lutter contre les gaz à effet de serre en agissant sur les choix en matière d'urbanisme, de transports, de gestion des déchets et de consommation d'énergie.

▪ UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE SOLIDAIRE

68. Créer une maison de l'emploi et de la solidarité mettant à disposition un guichet d'information et d'orientation unique et ouvert à tous les publics sur les dispositifs de recherche d'emploi, de formation et d'aide à la création d'entreprise afin de promouvoir une gestion territorialisée de l'emploi.
69. Soutenir les initiatives associatives en faveur de l'emploi comme les clubs d'entrepreneurs et d'investisseurs et les pôles d'économie sociale et d'économie solidaire.
70. Mobiliser les ressources humaines du territoire porteuses de projets et micro-projets de développement économique local, autour de la notion d'emploi d'utilité sociale.
71. Promouvoir les services de proximité et la solidarité économique au travers de régies de quartier associant locataires, bailleurs sociaux (notamment offices HLM) et collectivités locales.

Thème 5 : LA DEMOCRATIE POUR UNE SOCIETE PLURIELLE

▪ UNE CITOYENNETE SOCIALE

72. Créer un centre communal d'action sociale (CCAS) intercommunal et/ou une commission extra-municipale sociale avec tous les acteurs publics et privés du secteur.
73. Ouvrir des centres municipaux de la santé accessibles à tous et mettre en place des unités de soins mobiles aptes à aller à la rencontre des personnes marginalisées qui, faute de papiers ou par barrière culturelle) ne profite pas de dispositifs de type couverture médicale universelle et aide médicale d'Etat.
74. Mener avec les écoles, les fédérations d'éducation populaire et les professionnels locaux de la santé des actions d'éducation à la santé et d'hygiène alimentaire.
75. Assurer une souplesse et une diversité des modes de garde des jeunes enfants : par la création de commissions de gestion où les associations de parents trouveraient toute leur place, assurer la transparence dans l'attribution des places de crèches, mettre en place des horaires d'ouverture en phase avec la pluralité des modes de vie des parents.
76. Insérer un schéma communal ou intercommunal de gérontologie dans le schéma départemental. Favoriser le maintien à domicile ; associer les retraités et les personnes âgées à la conception et à la gestion de ce secteur.
77. Recréer de véritables lieux de coexistence intergénérationnelle, comme les regroupements entre crèches et maisons de retraite ou les interventions de groupes scolaires dans les établissements de personnes âgées. Penser de manière générale l'utilité sociale des personnes âgées.

78. Avoir une nouvelle réflexion relative aux tarifications des services publics communaux et intercommunaux pour opérer de véritables transferts sociaux (quotient familial, carte unique, systèmes dégressifs).

▪ LE DROIT A LA SECURITE

79. Redynamiser les conseils communaux de prévention de la délinquance pour qu'ils deviennent de véritables instances de développement et de mise en cohérence des actions de prévention.

80. Elaborer un contrat local de sécurité résultant de la synthèse du point de vue des différents acteurs et intégrant les actions de prévention, pour que tous les intervenants locaux de la prévention travaillent en intelligence, à partir d'un diagnostic partagé.

81. Mettre en place des dispositifs de médiation sociale, de type auxiliaires locaux de sécurité publique, en associant la population et les associations de voisinage. Favoriser les actions visant à développer cette fonction de médiation directement dans les rapports intergroupaux et interpersonnels (éducation à la résolution des conflits).

82. Etablir un partenariat avec le conseil général, pour préciser les missions des clubs et équipes de prévention spécialisée dans le cadre de leur articulation avec les autres acteurs.

83. Travailler avec l'Etat, pour une justice plus proche des habitants, en créant en particulier des maisons de la justice et du droit, afin de développer des procédures plus simples, aux délais plus courts, plus en phase avec les besoins des citoyens.

▪ UNE VIE CULTURELLE MULTIPLE ET DE PROXIMITE

84. Développer la lecture publique ; et, à travers les bibliothèques, les discothèques et médiathèques, faire un effort particulier à l'égard de ceux qui ne sont pas spontanément demandeurs. Multiplier les animations dans ces lieux.

85. Multiplier les écrivains publics. Sensibiliser les jeunes générations à la lecture et les former à la lecture des images audiovisuelles.

86. Soutenir les cinémas associatifs et d'art et d'essai en les aidant notamment à développer leur projet éducatif d'ouverture aux mondes et aux hommes par la diffusion d'images qui sont commercialement libres.

87. Promouvoir la créativité musicale, chorégraphique et plastique des citoyens par des manifestations locales, dans le cadre scolaire ou celui d'équipements de proximité. Veiller particulièrement aux publics les plus fragiles culturellement, grâce à des interventions artistiques dans les hôpitaux, les maisons de retraite et l'espace public.

▪ DES PROJETS EDUCATIFS LOCAUX

88. Favoriser des pédagogies innovantes, concernant la citoyenneté, l'environnement, la solidarité nationale et internationale, notamment à travers les temps péri et para-scolaires (les centres aérés, les colonies de vacances, les classes de mer, de campagne, etc.).

89. Encourager dans les établissements scolaires des opérations d'éducation au civisme et à la citoyenneté. Multiplier les outils d'analyse dont disposent les enfants pour comprendre leur environnement : quartier, commune, système administratif français, etc. (par exemple : classes de ville).

90. Mettre en place avec les différents partenaires e l'éducation (éducation nationale, collectivités locales, associations d'éducation populaire, associations de parents d'élèves) un contrat éducatif local permettant de faire un diagnostic des besoins éducatifs locaux et de mieux adapter la politique locale.

*
* * *

Annexe 3

Quelques moyens techniques et financiers de la participation

Les fonds de participation des habitants ⁴¹

Le fonds de participation des habitants est une expérience initiée en 1984 par le Conseil Régional du Nord – Pas de Calais et dont seuls les habitants des quartiers relevant de la politique de la ville peuvent bénéficier.

C'est une enveloppe financière, gérée collectivement à l'échelle d'un quartier, qui a pour but d'aider, soit sous forme de subvention, soit d'avance à rembourser, la réalisation des projets des habitants et des associations. Ce fonds est géré par un comité de gestion et ne prend en charge que des projets dont le plafond est de 5000 F. Le comité, composé d'environ 20 personnes, se réunit en moyenne cinq fois par an. Chaque porteur de projet vient présenter son projet, le comité ayant au préalable reçu un document écrit. A chaque réunion, 30 à 50 demandes sont examinées.

Le mode de désignation des membres du comité repose sur la cooptation après appel à candidature. Pour éviter les risques de gestion de fait, il est prévu que les élus du Conseil Régional ne puissent siéger au sein du comité de gestion. Le même risque existe au niveau des maires. Les relations sont fixées par une convention pluriannuelle entre la Région, l'Etat et une association de gestion locale du fonds. Le fonds est donc géré par les associations, sachant que certaines peuvent parfois être para-municipales. On note cependant une tendance à l'autonomie de ces associations. Un risque demeure dans la mesure où certaines grosses associations peuvent être tentées par une mainmise sur ces fonds.

⁴¹ Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville. "La participation des habitants. Quels enjeux ? Quelles pratiques ?". Rencontre régionale d'échanges. Mulhouse, 20 janvier 1999. Synthèse non exhaustive des échanges, juillet 1999. Voir aussi : "Le Fonds de Participation des Habitants. Comment ça marche ?". Guide méthodologique édité par le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais.

En 1999, on compte 52 comités de gestion sur 204 quartiers (84 communes). Les sommes destinées au fonds par le Conseil régional se sont élevés à 22 millions de francs pour la période 1994-1999.

En ce qui concerne le financement, le fonds fait l'objet d'une participation croisée du Conseil régional et des communes. Mais quand c'est possible le partenariat est élargi. Ainsi à Hem, en 1994, un bailleur social a participé à hauteur de 25 000F la première année. Son siège au comité de gestion fut laissé vacant et offert à un habitant. Le Fonds d'Action Sociale (FAS) a pris en charge pendant un temps les frais de secrétariat.

Les fonds sont répartis par critères :

- formation et information des habitants (1/4 des demandes) ;
- fête de quartier (1/3 des demandes) ;
- sorties extérieures dans un but d'études et d'échange ;
- achat de petit matériel ;
- sorties culturelles, sportives, éducatives ;
- échanges et solidarités.

Les fonds locaux d'animation de quartier (FLAQ)

C'est un dispositif mis en place à Strasbourg. Les FLAQ visent le financement de micro-projets qui doivent :

- être portés par une association ;
- participer à l'animation du quartier ;
- ne pas dépasser un plafond de 100 000 f ;
- être financés dans le cadre d'un partenariat.

Le FLAQ accompagne le début d'un projet qui grandit par la suite et peut réapparaître dans le cadre des actions financées au contrat de ville.

A Strasbourg, il n'existe pas de comité de gestion. Le Fonds est géré par l'équipe opérationnelle du quartier et suivi par l'adjoint de quartier. L'équipe (10 à 25 personnes) est composée des acteurs du quartier : directeurs d'école, chargés de mission, présidents d'association... sachant que son rôle premier est la mise en œuvre du contrat de ville sur le quartier.

Initialement, le FLAQ était confié à un centre socioculturel qui pouvait verser l'argent aux projets, ce qui a posé un problème de gestion de fait qui a conduit à l'abandon de cette modalité. Le versement est assuré aujourd'hui par la ville, ce qui pose un problème de délai(2 à 3 mois contre une semaine auparavant).

Compte tenu de la composition de l'équipe opérationnelle –des acteurs de terrain-, des dérives sont possibles, notamment le renforcement du pouvoir de telle ou telle association ou structure. Les FLAQ sont dotés de 400 000 F (200 000 par la ville et 200 000 par l'Etat). L'un des intérêts du FLAQ est d'amener le porteur de projet à en discuter devant les acteurs du quartier, ce qui lui permet de mieux comprendre le fonctionnement de ces acteurs.

Annexe 4

Documents de référence

- Villes bonnes à vivre, villes invivables. **Urbanisme, utilitarisme et démocratie**. La Revue du MAUSS semestrielle n° 14, second semestre 1999.
- Guy POQUET. **Evaluation du contrat de ville local de Grande-Synthe**. Ville du Grande-Synthe, octobre 1999.
- Guy POQUET, Stéphanie CAILLE. **Diagnostic local sur la politique de la ville du Havre en vue du contrat de ville 2000-2006**. Ville du Havre, juillet 1999.
- P. MAZET. **"Participations des habitants et politiques publiques délibératives : pour une approche critique de la démocratie locale"** in Espace public et Engagement politique, 1999.
- Jean-Pierre SUEUR. **Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité**. Paris, Odile Jacob, 1999.
- OBSERVATOIRE REGIONAL DE L'INTEGRATION ET DE LA VILLE. ALSACE. **Instances Participatives de Quartier. Recueil d'expériences**. Juillet 1999.
- C. NEVEU. **"Quel(s) espace(s) public(s) pour les habitants ? Réflexions autour de l'expérience de comités de quartier à Roubaix"** in L. BLONDIAUX, G. MARCOU, F. RANGEON (dirs.). **La démocratie locale. Représentation, participation et espace public**. Paris, PUF, 1999.
- CONSEIL NATIONAL DES VILLES. **"La place des habitants dans les contrats de ville"**. Contribution du CNV, document d'étape, 6 mai 1999.
- Communauté urbaine de Dunkerque, Conseil régional Nord-Pas de Calais, Préfecture du Nord. **L'amélioration des services publics**. Actes du séminaire d'agglomération du 30 octobre 1998.
- Pierre DESFORGE. **Qualité de vie dans les grands ensembles et les quartiers d'habitat**. Rapport préparé par la commission de l'habitat et du cadre de vie du Conseil économique et social région Ile-de-France, septembre 1998.
- Bernard CROZEL. **Urbanité et citoyenneté**. Paris, L'Harmattan, 1998.
- Claude CHALINE. **Les politiques de la ville**. Paris, PUF, 1998.
- Jean-Pierre SUEUR. **Demain la ville**. Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité par Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans. Paris, La Documentation française, 1998.
- DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE. **Activités de proximité. 43 expériences territoriales**. Bilan d'une initiative lancée par le groupe ACTUEL. Informations et analyses. Paris, La Documentation française, 1998.
- Ville de Marseille, PACA, DIV. **Rencontre de l'université du citoyen**. Marseille, 24 juin 1997.
- M. PAOLETTI. **"Les maires face à la complexité locale. La redéfinition de la communication"**. Colloque Politiques locales et transformations de l'action publique en France. AFSP, Lyon, 25-26 septembre 1997.
- Dominique LORRAIN. **"Services publics et participation des citoyens"** in Annuaire des Collectivités locales 1996. Paris, Litec, 1996.

- Philippe WARIN. **"Une politique de la ville sans les habitants. Les institutions ont la main lourde"** in *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996.
- I. PAILLARD. **"Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication"** in *Pouvoirs* n° 73, 1995.
- S. SCHWECHLER. **La participation des habitants aux processus décisionnels des contrats de ville.** DIV, octobre 1995.
- Philippe WARIN. **"Les HLM : impossible participation des habitants"** in *Sociologie du travail*, n° 2, 1995.
- Daniel BEHAR. **"Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée"** in *Les annales de la Recherche Urbaine* n° 68-69, septembre-décembre 1995.
- Michel BONETTI. **"La reconstruction de l'espace public. L'enjeu de la gestion politique et de la gestion urbaine"** in *Les annales de la Recherche Urbaine* n° 68-69, septembre-décembre 1995.
- Maurice BLANC. **"Politique de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée"** in *Les annales de la Recherche Urbaine* n° 68-69, septembre-décembre 1995.
- Sonia FAYMAN. **"La politique de la ville... et les habitants ?"** in *Les annales de la Recherche Urbaine* n° 68-69, septembre-décembre 1995.
- Françoise LORCERIE. **"De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville. L'expérience de l'université du citoyen à Marseille"** in *Les annales de la Recherche Urbaine* n° 68-69, septembre-décembre 1995.
- Guy POQUET. **L'évaluation des politiques publiques et le concept de bénéficiaires.** Cahier de recherche n° 77, CREDOC, septembre 1995.
- Jacques DONZELOT, Philippe ESTEBE. **L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville.** Paris, Editions Esprit, 1994.
- S. BIAREZ, J.Y. NEVERS (eds). **Gouvernement local et politiques urbaines.** Actes du colloque international, Grenoble, CERAT, 1993.
- Commissariat Général du Plan. **Villes, démocratie, solidarité. Le pari d'une politique.** Rapport du groupe "Villes", préparation du XI^e Plan. Paris, La Documentation française, 1993.
- UNHLM. **"Les habitants, partenaire de qualité"** in *Revue HLM aujourd'hui* n° 20, 4^{ème} trimestre 1990.
- P. QUANTIN. **"Une ville en France : qui participe ?"** in A. MABILEAU (dir.). **Les citoyens et la politique locale.** Comment participent les Britanniques et les Français. Paris, Pédone, 1989.
- **L'implication des habitants dans la revitalisation des quartiers d'habitat social en crise.** L'exemple de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers. Rencontre organisée à Marly-le-Roi du 8 au 11 mars 1988 par le Centre européen de formation et de recherche en action sociale, la CNDSQ, le CIV et la CDC.
- Commissariat général du Plan. **Bilan/perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers.** Rapport du groupe de travail présidé par François LEVY. Mai 1988.
- ENGELMANN F. **Gestion adaptée, gestion différenciée.** Rapport du groupe de travail "Gestion adaptée des organismes propriétaires", Commission Nationale de Développement Social des Quartiers. 1983.
- Hubert DUBEDOUT. **Ensemble, refaire la ville.** Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Paris, La documentation française, 1983.

