

Les rendez-vous RésO Villes



La participation des habitants

Vendredi 7 février 2003 - Vannes - Centre social Ménomur

Sommaire

- Restitution de la journée du 31 janvier 2002
- Restitution des ateliers Elus et Professionnels
- Bibliographie

Journée participation des habitants du 31 janvier 2002

A destination des professionnels du Développement Social Urbain

Programme de la journée

- 9h30** **Accueil des participants**
- 10h** **Présentation de la synthèse des documents existants sur ce thème**
(RésO Villes)
- 10h30** **Intervention Francis Rathier, sociologue**
- La participation des habitants : définition des termes (démocratie locale, participation, consultation...)
 - La participation des habitants : pourquoi faire ?
- 11h30** **Intervention Bruno Carlon, (chargé de l'étude sur l'analyse de la politique de la ville en Bretagne et Pays de la Loire)**
- La participation des habitants : analyse de sa mise en œuvre en Bretagne et Pays de la Loire, à partir de l'étude réalisée auprès des sites.
- 12h30** **Repas**
- 14h30** **Débat avec les participants,**
en présence de Francis Rathier et Bruno Carlon
- 16h** **Intervention Daniel Asseray observateur de la journée**
- Ce que les questions posées renvoient aux politiques
- 17h** **Clôture de la journée**
- Proposition aux participants de poursuivre la réflexion à travers d'autres journées organisées par RésO Villes

Liste des participants

Jeudi 31 janvier 2002

Bretagne

| | | |
|-------------------------------|---|--------------------|
| Ville ou Agglomération | Mission maison des rencontres. Trignac | Cécile CUTULLIC |
| | Quartier Maurepas. Rennes | Claude SCHOPP |
| | Ville de Fougères | Madame LEPAROUX |
| | Ville de Fougères | Monsieur LEMOIGNE |
| | Ville de Fougères | Madame COYER |
| | Ville de Lanester | Sophie SALSAC |
| | Ville de Lannion | Michèle KERSPERN |
| | Ville de Lannion | Christophe GABOREL |
| | Ville de Lannion | Christophe MASURE |
| | Ville de Quimper | André PLOUZENNEL |
| | Ville de Quimper | Patrice TREVETTEN |
| | Ville de Quimper | Jaques LERN |
| | Ville de Vannes | Etienne PICHERAL |
| Ville de Vannes | Gildas NICOLAS | |
| Etat | DRE Bretagne | Eliane GAUDRY |
| | DDE Rennes | Monsieur LEMASSON |
| Conseil général | Conseil général du Finistère | Madame BURGOS |
| Organismes HLM | HLM des Côtes d'Armor | Monsieur GUERIN |
| | HLM d'Ille et Vilaine | Monsieur MAHO |
| | OPC HLM. Hennebont | Georges BELLOUR |
| | Aiguillon construction. Rennes | Stéphane BOUAFIA |
| | AROHLM | Annie BRAS DENIS |
| | Office départemental HLM 56 | Cécile PONTIE |

Pays de la Loire

Ville ou Agglomération

| | |
|--|-----------------------|
| Contrat de ville de l'Agglo Lavalloise | Paul LE CALLENNEC |
| Communauté urbaine de Nantes | Sylvie FORTIN |
| Communauté urbaine de Nantes | Madame SOULARD |
| Communauté urbaine de Nantes | Madame TEILLARD |
| DDRN | Emmanuelle CHEVILLON |
| DSU Cholet | Dominique NEAU |
| Quartier Belle Beille. Angers | Marielle MYRAN DELAYE |
| Quartier Grand Pigeon. Angers | Antoine BOSSEAU |
| Quartier Nantes Erdre | Nadine RIPOCHE |
| Quartier Nantes Nord | Laurence BOUSSANGE |
| Quartier Nantes Nord | Rozen MORO |
| Quartier Bellevue. Nantes | Justin TAHE |
| Quartier Bottière. Nantes | Laurence RIVET |
| Quartier Breil / Barberie. Nantes | Sophie ALPERTE |
| Quartier Breil / Barberie. Nantes | Claudine PASSIANT |
| Quartier Dervallières Zola. Nantes | Marie Annick DANREE |
| Quartier Dervallières Zola. Nantes | Saïd KAROUI |
| Quartier Dervallières Zola. Nantes | Jean-Michel JAOUEN |
| Quartier Dervallières Zola. Nantes | Bruno PERISSERE |
| Quartier Dervallières Zola. Nantes | Monsieur BILLAUD |
| Quartier Dervallières Zola. Nantes | Séverine LETILLEUX |
| Quartier Malakoff. Nantes | Eric GUTKNECHT |
| Quartier Malakoff. Nantes | Madame LETERTRE |
| Quartier Malakoff. Nantes | Murielle BELLOT |
| Quartier Malakoff. Nantes | Bénédicte LE DANOIS |
| Quartier Malakoff. Nantes | Claire BAUDET |
| Quartier Nantes Erdre. Nantes | Patricia TALBOT |
| Mission générale cité. Nantes | Pierre MESTON |
| Mission cohésion sociale. Nantes | Chantal HERVOUET |
| Mission politique de la ville. Orvault | Myriam PRIMAULT |
| Mission politique de la ville. Orvault | Gilles NAOUR |
| Office des centres sociaux. Orvault | Jeannine CAUDERLIER |
| Ville d'Allonnes | Isabelle HAUMONT |
| Ville d'Allonnes | Joachim VERRIER |
| Ville de Rezé | Gérard MARAY |
| Ville de Saint-Herblain | Patricia MARSOLLIER |
| Ville de Saint-Nazaire | Chantal SAOUT |
| Ville de Saumur | Didier BOUTET |
| Ville de Trélazé | Anne DELSOL |
| Urbanisme et aménagement. Nantes | Madame BURBAN |

Etat

| | |
|-------------------------------|--------------------|
| DDE de Loire Atlantique | Emmanuel LIETAR |
| DDE du Maine et Loire | Géraldine GUYON |
| DDE Rezé | Guy RAEVEL |
| DRE Pays de la Loire | Jean LEDHUY |
| DRE Pays de la Loire | Mireille MOUREAUX |
| DDASS de la Vendée | Claudie DANIAU |
| DDJS du Maine et Loire | Monsieur DELAFOSSE |
| DDJS de la Vendée | Bruno TESSIER |
| DRAC. Nantes | Norbert DUFFORT |
| DRDJS des Pays de la Loire | Alain TARTIER |
| Collège Mendès France. Saumur | Serge CLERC |
| Lycé Jean Jaurès. Nantes | Angèle GUYOMARD |

Conseil général

| | |
|-------------------------------------|----------------------|
| Conseil général de Vendée | Guy JOALLAND |
| Conseil général de Loire Atlantique | Yves CLEACH |
| Conseil général de Loire Atlantique | Elisabeth GUILLET |
| Conseil général de Loire Atlantique | Marie-Thérèse PETARD |
| Conseil général de Loire Atlantique | Virginie CHESNAIS |
| Conseil général de Loire Atlantique | Christophe JOUBERT |
| Conseil général de Loire Atlantique | Geneviève CLEMENT |
| Conseil général de Loire Atlantique | Catherine PETARD |
| Conseil général de Loire Atlantique | Christine LEPAGE |
| Conseil général de Loire Atlantique | Annie MULOISE |
| Conseil général de Loire Atlantique | Sophie BOURRE |
| Conseil général de Loire Atlantique | Hélène ANTOINE |

Caisse des dépôts

| | |
|------------------|----------------|
| Pays de la Loire | Marcel GICQUEL |
|------------------|----------------|

Association

| | |
|------------------|----------------|
| Ville simplement | Georges CAVRET |
|------------------|----------------|

Compte rendu du 31 janvier 2002

Intervention Francis Rathier, sociologue, bureau d'étude BERS, Bordeaux

« La participation des habitants ou comment fabriquer du sens en commun »

Un contexte général d'accroissement de la volonté de développer la participation des habitants

La politique de la ville a inscrit comme l'un de ses objectifs : l'implication des habitants. Elle ne fait que venir s'inscrire dans le mouvement généralisé qui, depuis une trentaine d'années, vient accroître la place accordée aux habitants ou plus largement aux citoyens : de la future loi sur la démocratie de proximité à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire en 95, la circulaire Bianco en 92 sur la conduite des grands projets, la loi SRU...

Une évolution du mode de construction de l'intérêt général

Dans la société contemporaine dans laquelle nous vivons, que nous la définissions comme moderne ou post-moderne, une question se pose de façon tout à fait singulière : c'est celle de la redéfinition du mode de construction de l'intérêt général.

Le mode traditionnel de construction de l'intérêt général repose sur ce que Michel CALLON a identifié comme étant celui de la double délégation.

Cette double délégation qui veut que la production de connaissance est confiée à des spécialistes, mais l'on pourrait étendre cela à la production plus large du cadre quotidien dans lequel nous vivons, et celle qui veut que le collectif soit avant tout envisagé comme l'agrégation de volontés individuelles, certes conscientes d'elles-mêmes, mais qui délèguent de façon individuelle à des représentants l'élaboration de l'intérêt général. Je rappellerai pour mémoire, et bien que l'on ait fêté l'année dernière le centenaire de la loi de 1901 relative aux associations, que la conception de la construction de l'intérêt général issue de la révolution française reposait sur le primat de l'expression individuelle afin d'éviter toute emprise des anciennes corporations, mais du même coup toute expression qui reposerait sur un collectif préalable.

Une société qui a évolué s'agissant des conflits qui la structurent, la diversité, l'hétérogénéité, l'éclatement, n'est pas le propre des seuls quartiers de la politique de la ville et qui évolue fortement s'agissant du mode de construction de l'intérêt général, comme en témoignent de nombreux secteurs de notre société.

Sommes-nous dans un cas particulier lorsque nous parlons de la participation des habitants dans la politique de la ville ?

On peut considérer, aux vues de plus de trente années pour développer l'implication des habitants, que celle-ci rencontre des difficultés. Nombreux sont ceux qui après y avoir cru, après s'y être investis, témoignent d'une démarche difficile dont ils cherchent à présent à s'extraire. Mais est-ce que l'implication des habitants ne constitue pas une démarche et un objectif d'autant plus difficiles à atteindre que l'on pose qu'il s'agirait d'impliquer l'ensemble des habitants, alors qu'il faudrait poser qu'il s'agit avant tout de travailler avec des habitants et non avec l'ensemble.

Le contexte dans lequel sont mises en œuvre ces démarches a changé, comme il a été dit précédemment. Nous ne sommes plus comme dans les années 70 où l'on avait affaire à des habitants susceptibles de se mobiliser facilement du fait de leur appartenance aux couches moyennes.

Nous sommes dans un contexte beaucoup plus difficile s'agissant des caractéristiques sociales des habitants mais, à l'inverse, il est à noter que nous sommes dans un contexte où la dissociation entre les habitants et les organisations est peut-être moins grande qu'elle ne l'a été précédemment. Je rappellerai que dans les années 70 l'implication et la participation des habitants reposaient très fortement sur la défiance de la part des habitants vis-à-vis des institutions et des organisations, et réciproquement des institutions et des organisations à l'égard des habitants. On était alors dans des relations relativement conflictuelles et tendues.

Ce que certains appellent "le manque de souhait de participation des habitants" renvoie, en partie, au propre fonctionnement des organisations ayant en charge la production et la gestion des quartiers ainsi qu'à leur difficulté de méthode de travail avec les habitants. L'un des freins de l'implication des habitants ne vient pas de leur manque "d'appétence", mais résulte bien souvent des organisations, des élus, et des experts qui, dans leurs pratiques quotidiennes, peuvent être en contradiction avec des logiques d'implication des habitants.

C'est la raison pour laquelle l'enjeu mais aussi les conditions de la participation des habitants, sont ceux d'un changement dans les rapports avec les habitants qui demande d'atténuer :

La séparation entre ce que l'on appelle les spécialistes et les profanes, entre les experts : qu'ils soient urbanistes, économistes, mais aussi sociologues ou psychosociologues, et les habitants (développement sur la terminologie de maîtrise d'usage qui, tout en constituant une avancée, peut constituer un risque de ne pas prendre en compte le véritable chemin à parcourir pour opérer une réelle hybridation qui ne cantonne pas les habitants à l'échelle micro locale) ;

La séparation entre organisations et usagers ;

La séparation entre élus et citoyens ordinaires.

Les organisations, les experts et les élus en charge des quartiers sont placés devant la nécessité de se transformer dans leurs modes de fonctionnement.

Ce qui peut être en jeu dans la participation des habitants

Trois perspectives sont, en règle générale, bien identifiées dans la participation des habitants :

L'amélioration fonctionnelle de la quotidienneté, à travers notamment l'amélioration des services ou des projets ;

Le développement des relations interpersonnelles entre les habitants ;

Le renouvellement de la fabrication de l'intérêt général ou de la volonté générale.

L'approche de la participation des habitants doit être orientée vers la perspective de donner accès à l'existence publique des habitants et à leur efficacité politique.

Quatre perspectives des procédures à ne pas perdre de vue

Construire du collectif

De l'agrégation individuelle à la composition du collectif.

Quelques exemples pris dans d'autres domaines que la politique de la ville sur les formes que l'on trouve aujourd'hui comme les conférences de consensus, les jurys de citoyens, les panels de citoyens ou les conseils de développement. L'implication des habitants peut être favorisée pour connaître le mode de vie dans les quartiers ou pour ajuster des projets : c'est-à-dire dans une fonction instrumentale de type technique ou experte.

Mais, plus fondamentalement, l'implication des habitants peut être favorisée pour construire, autant que faire se peut, ou soutenir des démarches collectives. C'est parce que nous sommes aujourd'hui dans un contexte marqué par une forte individualisation, par une logique de rapport individualisé au service, dans un rapport entre des organisations et des clients, qu'il y a un enjeu très important de construction de rapports collectifs à travers ces démarches d'implication.

Produire de l'information et de la connaissance

Il s'agit d'être en capacité de favoriser de la contre-expertise pour revenir aux problèmes que l'on cherche à traiter : l'animation se situe alors du côté de l'organisation de la controverse. Il s'agit aussi de créer des connaissances sur les modes de vie, les modes d'habiter qui peuvent nourrir la réflexion, aider à percevoir différemment une situation.

De l'expression des points de vue à leur intégration

Partir des intérêts individuels.

L'on a souvent tendance à invalider l'expression des intérêts individuels au nom de la construction de l'intérêt général : ce qui tend à disqualifier ceux qui ne sont pas en mesure d'exprimer un point de vue qui s'exprime selon une logique plus collective : c'est la fameuse image du phénomène Nimby qui vise à disqualifier tout personne qui part de son intérêt personnel, en tant que riverain par exemple, alors que l'expérience montre qu'il est possible de partir d'un tel point de vue et de progresser dans l'appréhension de problèmes plus généraux. Les démarches d'implication, lorsqu'elles sont organisées, amènent chacun à s'exprimer, à se confronter au point de vue d'autrui et, progressivement, à s'intéresser à des intérêts beaucoup plus larges que ses propres intérêts particuliers. C'est la raison pour laquelle il importe de ne pas dénier à un habitant de parler de sa propre histoire, de parler de ses propres intérêts : d'une certaine manière, construire de l'intérêt général demande d'abord de passer par l'intérêt particulier et de prendre le temps pour le faire monter en généralité.

Prendre en considération que l'on peut avoir tendance à faire entendre aux habitants quand il faudrait avant tout les entendre.

Le dissensus autant que le consensus

L'expression des points de vue divergents ou minoritaires dont il s'agit de faire en sorte qu'ils puissent être visibilisés et exprimés.

Au-delà de la décision cloisonnée

Le développement de l'implication des habitants n'est pas indépendant du développement de leur propre capacité à peser sur la décision. Si on ne donne pas d'influence aux personnes qui participent à un processus d'implication, on ne voit pas pourquoi ils trouveraient un intérêt à participer aux démarches qu'on leur propose. Il faut que bien évidemment ils aient l'impression, et au-delà d'une impression, qu'ils constatent que le travail qu'ils ont effectué dans le cadre de ces démarches, et en particulier du diagnostic, a des effets effectifs sur les projets. Est-ce que cela signifie que les élus perdent de ce fait là leur pouvoir de décision ? Bien évidemment non, mais ils s'insèrent dans une démarche où la décision devient un processus beaucoup plus collectif et partagé.

Au-delà de la décision tranchée

L'on a souvent tendance à concevoir la décision comme relevant exclusivement de la sphère des élus, ce qui tend à d'autant plus réduire la participation que les intéressés n'ont pas le sentiment de pouvoir influencer sur les décisions. Il est de ce point de vue nécessaire d'introduire davantage d'itérativité : développement de la différenciation entre choix tranchés et choix selon un enchaînement de rendez-vous.

L'animation de la participation

Continuité

L'on a souvent tendance à penser la participation des habitants en amont des projets alors que celle-ci est tout aussi déterminante en aval : le représenté ne sait pas toujours ce qu'il veut, un peu comme le consommateur qui ne sait pas toujours ce qu'il veut. C'est aussi dans le rapport avec son représentant, dans le rapport au projet, qu'il apprend quelles sont ses préférences.

Indépendance

Plus l'enjeu du projet est élevé et plus cette animation doit être indépendante de la maîtrise d'ouvrage et du projet. Cette animation doit avoir la capacité de favoriser l'expression des points de vue qui sont dans une certaine hétérogénéité mais aussi instabilité (les habitants ne sont pas dans une démarche de fréquentations toujours régulières notamment).

Apprécier les procédures que l'on met en place : une grille de lecture possible

Les dispositifs de travail que l'on peut mettre en place vont en fait demander une certaine plasticité et une certaine horizontalité là où auparavant l'on pouvait envisager un mode d'organisation stable, construit dans une conception horizontale et délégitime.

Il est utile de répondre à trois grands groupes de questions :

- dans quelle mesure le dispositif de concertation mis en place rend-il discutables les projets : c'est-à-dire en quoi permet-il qu'ils soient appréhendés à travers les conséquences dont ils peuvent être porteurs dans une approche ouverte de la réflexion ?
- comment le dispositif de concertation donne-t-il accès à la parole, comment favorise-t-il l'expression de la variété des points de vue qui sont en présence ?
- comment permet-il qu'émergent et se construisent des identités collectives qui peuvent avoir des consistances plus ou moins importantes et éphémères et qui peuvent se trouver dans des logiques d'opposition entre elles ?

Introduction

Bruno CARLON termine actuellement une étude à la demande de RésO Villes, intitulée « analyse de la politique de la ville en Bretagne et Pays de la Loire »

Cette étude a pour objectifs :

- De donner une photographie d'ensemble de la mise en œuvre de la politique de la ville dans nos deux régions,
- D'identifier les problématiques spécifiques rencontrées par les sites,
- D'identifier les attentes au regard du centre de ressources.

Il intervient aujourd'hui, plus particulièrement sur les questions liées à la participation des habitants dans le cadre de cette étude.

Intervention Bruno CARLON

I – La première étape de l'étude : analyse des documents contractuels

Dans un premier temps, l'étude a porté sur une analyse des documents contractuels (contrats de villes, conventions d'objectifs, diagnostic, conventions thématiques et territoriales), ce qui est intéressant dans la mesure où cela permet de faire une lecture de l'intention publique ou de la difficulté de l'intention publique, ou même de l'aspect partiel de l'intention publique.

Si l'on retient « l'intention publique », on constate que la question de la participation est contenue dans l'ensemble des conventions cadre.

Quelquefois, ce thème est simplement évoqué, parfois il est positionné comme central. Cependant, dans la réalité de la mise en œuvre, on s'aperçoit que quelques sites ont peu avancé sur la question de la participation des habitants.

Le positionnement du thème « participation des habitants » dans les conventions cadre

Dans la plupart des contrats, on peut dire que la question de la participation est considérée comme un axe transversal : Dans une dizaine de contrats elle est positionnée de façon centrale comme un axe transversal aux différentes thématiques mais pas forcément comme un axe transversal aux territoires.

Par ailleurs, il y a des sites qui lui consacrent un chapitre spécifique en reliant la question de la participation à la question de l'accroissement du pouvoir du citoyen par rapport à la gestion des politiques publiques, ou par rapport à la question du développement solidaire.

Un seul contrat fait état de la participation en la rattachant de façon stratégique à la question de l'agglomération et du développement solidaire.

De façon générale, la participation est essentiellement positionnée dans une logique de géographie prioritaire au sens du quartier, et donc à travers les notions de proximité et de lien social.

Ainsi, il apparaît clairement que la question de la participation, dans les contrats des deux régions, est fortement rattachée à la notion de discrimination positive à travers la logique géographique.

Seuls deux contrats expriment la volonté de ne pas ancrer la participation dans une logique de quartiers prioritaires, dont l'un en fait un principe d'intégration républicaine.

Dans la majorité des contrats, la participation est présentée sur le mode de la cohésion sociale et du lien social. Cette tendance à la situer dans la logique de proximité est d'autant plus accentuée qu'il y a un réel découplage entre les questions du développement social et les questions des politiques de l'habitat dans les deux régions. Si cette déconnexion existe entre les deux, c'est le fait de contrats de ville qui ne sont que rarement en situation de pouvoir peser sur le fonctionnement des politiques locales de l'habitat et de peuplement.

Par contre, ils sont des éléments « moteur » de la participation sur la question de la gestion urbaine de proximité.

La création de conventions de gestion urbaine de proximité va peut-être permettre de traiter la participation à travers les politiques de l'habitat. Faudra-t-il encore que les conventions, qui se sont mises en place dans une logique d'urgence (instaurée par le principe d'exonération), rattrapent et prennent en compte la question de la participation. Cela devrait obliger à une réflexion sur la stratégie participative à mettre en œuvre dans la démarche de projet.

Les outils développés pour favoriser la participation des habitants

A la lecture des conventions cadre, on identifie un certain nombre de dispositifs :

- Des conseils consultatifs
- Un dispositif « interservices de quartier »
- Des conseils de jeunes
- Des conseils de sages
- Des conseils municipaux d'enfants
- Un conseil économique et social
- Des dispositifs de concertation sur la réhabilitation
- Des collectifs d'habitants
- Des ateliers publics
- Des ateliers d'urbanisme
- Etc....

Il existe un foisonnement tout à fait riche et intéressant dans la mise en œuvre de la participation des habitants.

Cependant, la question de la participation, dans la préparation des contrats, s'est quelque peu limitée aux partenaires associatifs.

Cela amène une interrogation :

Fallait-il, d'une façon ou d'une autre, poser la question de la connaissance des modes de vie des habitants, associer les habitants à la production de connaissances de leurs modes de vie, de leurs cultures ?

Il y a relativement peu d'éléments approfondis dans les conventions cadre (y compris dans les diagnostics qui ont pu être réalisés), sur la production de connaissances concernant les modes de vie, les cultures, les systèmes d'habiter, les sociabilités, ou les rapports communautaires.

Les nouvelles intentions dans les contrats de ville 2000 / 2006

Quelques contrats stipulent la volonté d'engager une certaine rupture avec les précédents contrats, en mettant en place des lieux d'écoute et d'attention concernant l'expression des habitants.

Cependant, la démarche est toujours basée sur la problématique du lien social, considérant qu'il fait défaut.

C'est le déficit de capacité des habitants à vivre entre eux ou avec les institutions qui est positionné comme le point de référence pour développer leur participation.

Elle se rattache à un objectif sociétal et à une réflexion sur la qualité résidentielle de vie au sein des quartiers de la géographie prioritaire.

Toutefois, on peut se demander si la question de la participation des habitants concerne de façon prioritaire la politique de la ville et si elle doit lui être spécifique. Le risque serait que l'ancrage soit celui de la géographie prioritaire et de la discrimination positive. Il existe peu d'autres processus participatifs dans d'autres politiques publiques, la politique de la ville étant considérée comme devant amener une amorce exemplaire dans ce domaine.

Cela pose la question du rôle de la participation dans le rapport entre les politiques de développement et les politiques de solidarité.

Trois types d'approche dans les documents contractuels

1) - une approche qui place la participation dans une logique d'intégration politique :

En Bretagne et Pays de la Loire, la moitié des élus en charge de la politique de la ville, sont aussi adjoints à la démocratie locale et on note une attention particulière à la question de l'intégration politique qui se traduit souvent par deux types de préoccupation :

- La place de l'habitant dans l'espace public : c'est une revendication forte des élus en général, et le contrat de ville est considéré comme l'outil qui peut donner plus de place aux habitants sur cette question.
- La participation doit être transversale à un ensemble de politiques publiques, tant il est vrai qu'il y va de l'intérêt général, mais les élus évoquent un déficit de méthodes pour mobiliser l'ensemble du conseil municipal sur cette question.

Le fait que la participation reste l'objet de la politique de la ville risque d'accentuer la difficulté à la positionner comme un enjeu central de fonctionnement de l'ensemble des politiques, reliant bien les politiques de développement et de solidarité.

2) - Une approche qui place la participation dans une logique d'intégration citoyenne :

Cela signifie, reconnaître une capacité d'initiative et d'expression aux habitants, favoriser la qualité résidentielle et les aspects liés à la vie quotidienne, développer les sociabilités, aider à redynamiser un certain nombre de relations entre les communautés, en fait, travailler sur les apprentissages fondamentaux. Cette approche est la plus présente en Bretagne et Pays de la Loire.

3) - Une approche qui place la participation dans une logique de transformation de l'action publique

Il s'agit de la capacité de l'action publique à mettre en œuvre des modalités de relation pour que les populations à qui l'on souhaite faire une large place, puissent avoir un rôle important dans la production et la mise en œuvre de projets, dans le développement et l'ajustement des services.

La gestion territorialisée

Là où il y a difficulté à faire émerger de vrais projets de territoire et à y inscrire l'action de la politique de la ville, on constate la difficulté à rendre visible auprès des habitants, la cohérence du projet global.

Intervenir sur des territoires sans faire apparaître le sens et la cohérence du projet, rend difficile la construction d'une stratégie participative.

C'est bien la question de la lisibilité du projet et comment il donne du sens à la dimension collective, qui permet aux habitants de s'inscrire dans des démarches collectives à partir de leurs parcours individuels.

Il s'agit de la capacité collective à se retrouver, au-delà de la situation individuelle, de la certitude individuelle, de la misère ou de la désespérance individuelle, pour s'inscrire dans des dimensions plus collectives.

L'insuffisance de projets de territoires et le choix des entrées fortement thématiques (peu articulées les unes aux autres), fragilise cette capacité.

II – Deuxième étape de l'étude : rencontre avec les acteurs de la politique de la ville

La mise en œuvre de la participation

Le Fond de Participation des Habitants :

Les deux tiers des sites en contrat de ville ont mis en place des Fonds de Participation des habitants, et il existe aussi quelques fonds d'initiatives pour les jeunes. En général, la gestion en est confiée aux associations.

Ces fonds sont constitués d'enveloppes cofinancées par l'Etat et les villes, et l'essentiel des projets de FPH est consacré à consolider l'animation et le lien social, à enrichir la vie des quartiers, à construire une capacité d'intégration des personnes au quotidien, et parfois à répondre à un intérêt communautaire de petits groupes.

La préoccupation évoquée par Francis RATHIER : possibilité de passer de la logique de l'individu, à la logique de l'acteur collectif, est mise en œuvre dans quelques sites à travers le FPH.

Néanmoins, le FPH est principalement utilisé comme un levier qui doit favoriser le développement des sociabilités et aider les habitants à sortir de leur isolement, avec la volonté de les inscrire dans une très grande modestie, partant du principe qu'il représente un premier support à partir duquel on va pouvoir construire ou développer un certain nombre d'initiatives.

Les FPH sont rarement reliés à une approche urbaine plus globale. Ce sont des outils de proximité.

Les ateliers urbains :

Au-delà du FPH, il existe aussi quelques expériences d'ateliers de participation, souvent en terme d'information sur les projets de développement urbain, notamment dans le cadre des ORU ou GPV.

Dans l'ensemble, il y a peu d'expériences en matière d'information ou de présentation de projet de renouvellement urbain sur lesquels les habitants sont considérés comme « expert » (se constituer un point de vue) ou invités à se mobiliser.

On constate également la difficulté à mobiliser les services municipaux et de droit commun.

Pourtant, là où il y a des opérations d'habitat ou de renouvellement urbain, la mobilisation effective des services de droit commun constitue le support pour permettre une véritable relation entre des opérations de réaménagement à caractère spatial et les dynamiques participatives qui pourrait permettre une meilleure articulation entre spatial et social.

Le conseil de quartier :

L'ensemble des villes se questionnent sur la continuité ou la création de conseils de quartier ou conseils consultatifs.

Dans la quasi totalité des sites, ces instances sont en fait, des lieux de triangulation entre élus, habitants et associations, et intervenants professionnels. C'est majoritairement la fonction qui lui est attribuée. Quelquefois les équipements y sont associés, rarement les organismes HLM, ce qui accentue, concernant ces derniers, la rupture entre le développement social et le développement de l'habitat.

C'est un outil de débat, souvent présidé par un élu, ce qui permet à ce dernier de faire passer les priorités de la ville et d'être aussi fortement à l'écoute des dynamiques locales de quartier et des priorités vécues par les habitants.

Une deuxième fonction de cette instance est évoquée (toutefois de façon très minoritaire) : un lieu d'expression des seuls habitants, de la formalisation de leurs points de vue, de leur capacité à s'organiser et à faire émerger des formes de controverses, d'expressions contradictoires. Il s'agirait alors, qu'à travers le contrat de ville, se démultiplient les espaces de négociation et de construction de la capacité d'autonomie des habitants. Des espaces aussi, qui autorisent la mise à disposition d'un budget permettant le développement de leur propre expertise.

Un certain nombre de villes envisagent de transformer leurs commissions thématiques en conseils consultatifs, ce qui fait apparaître une véritable ambiguïté.

En effet, ces commissions concernant la géographie prioritaire dans le cadre de la politique de la ville, cela signifierait que la notion de régulation ne concernerait que les quartiers prioritaires.

Ainsi, le conseil consultatif ne serait pas un instrument de la réorganisation globale de l'ensemble de la ville dans la compréhension des interactions entre les différents territoires.

Cela entraîne quelques interrogations sur le statut et l'avenir des conseils de quartier : le conseil de quartier, présidé par un élu, constitue-t-il l'espace public local de débat nécessaire à l'organisation du point de vue collectif, ou à la construction de la démocratie locale ?

N'y a-t-il pas un risque à confondre les conseils de quartier avec les commissions municipales (ou leur faire remplacer ce qu'étaient les commissions extra municipales) et à les organiser uniquement sur les quartiers où les populations sont les plus pauvres ?

La question de la participation dans les sites en ORU et GPV

Dans ces sites, on constate une attention particulière à la question de la participation.

La volonté existe de développer la dimension informative et consultative. En général, des communes ont veillé au développement des espaces d'information et de concertation sur les projets, organisent une meilleure visibilité des intentions de réaménagement, informent les habitants des critères permettant le choix des bureaux d'étude en aménagement, urbanisme et architecture.

Ces espaces peuvent accueillir des expositions de projets, conçus avec un effort de vulgarisation de la technique permettent ainsi d'inviter les habitants à réagir.

Cependant, d'une part les projets sont en général exposés lorsque la décision a été arrêtée, d'autre part, la difficulté subsiste pour chaque habitant de comprendre comment va s'opérer la mutation de son parcours individuel dans la transformation spatiale proposée.

La réflexion reste à développer sur la façon dont se construit la question du point de vue, de la capacité de jugement, de la compréhension, de la place que l'on occupe en terme corporel, identitaire, personnel, dans le fonctionnement de l'espace et du système d'habiter.

Malgré les efforts entrepris, la difficulté demeure à pouvoir construire un espace à vivre comme un lieu de formation, à considérer que la participation suppose d'inverser la problématique d'expertise, non pas pour laisser croire que se sont les habitants qui vont décider, mais pour qu'ils soient en situation de pouvoir interpellier ceux qui ont la maîtrise de l'expertise.

La Gestion Urbaine de Proximité

Les conventions de gestion urbaine de proximité ont souvent été établies dans l'urgence pour bénéficier des exonérations, avec tous les paradoxes de l'organisation des politiques publiques : on produit pendant trois ans des circulaires définissant la convention de gestion urbaine de proximité avant tout comme un outil devant prendre appui sur la capacité de comprendre les modes de vie et la culture des habitants (en étant particulièrement attentif aux relations entre les services municipaux, les organismes du logement social, et les intervenants dans le champ de la tranquillité publique), et la mise en œuvre se traduit par l'urgence liée aux exonérations.

Le risque est alors, de réduire la convention de gestion urbaine de proximité à quelques éléments de diagnostics partagés entre professionnels, organismes HLM et intervenants locaux, au détriment de la prise en compte de la diversité de la formation des territoires et de la structuration des rapports sociaux sur ces territoires.

Dans le cadre des ORU et GPV, il semble cependant que le processus de formation des points de vue, qui se construit dans le temps, peut trouver là un cadre exemplaire d'expression et de réflexion.

La réflexion à mener concernant les conventions de gestion urbaine de proximité, porte sur la procédure à mettre en place pour reconstruire des logiques coopératives autour de la question de la participation.

La construction de ces conventions peut permettre des espaces de rencontres entre les logeurs et les équipes opérationnelles, ce qui est un enjeu fort, non pas pour la fin du contrat de ville, mais dès maintenant.

Les associations et la participation des habitants

Certains acteurs (dont ceux qui ont mis en place des processus de délégation au secteur associatif) ont évoqué leur inquiétude sur la capacité à reconstruire la crédibilité des associations et le rôle qu'elles ont à jouer dans la fonction participative.

La question de la place des associations qui était présente dans les documents contractuels, reste relativement évasive dans la mise en œuvre des contrats.

Pour nombre de familles des quartiers populaires, la dynamique associative est vécue comme un regret ou mise au rang du passé, alors que notre pays peut revendiquer un certain nombre de réussites, au rang desquelles l'éducation populaire et d'autres qui ont contribué à traiter les problèmes de loisirs, de vie familiale, d'accès à la culture, etc...

Cela amène quelques questions :

- Quelle place les associations trouvent-elles à côté des supports, des outils levier, des outils peut-être de reconstruction des sociabilités, qui ont été évoqués précédemment ?
- Peuvent-elles être des outils constitués pour favoriser l'appartenance et aider à reconstruire ou à travailler les rapports des individus aux institutions ?
- Sont-elles des prestataires ou sont-elles aussi des partenaires ?
- Sont-elles capables d'aider l'action publique à produire une connaissance, à organiser la remontée des besoins, à interpeller les élus sur les modes de gestion des subventions ?

La place des familles dans l'école

Le déficit de participation des parents à l'école, est évoqué dans la majorité des contrats de ville.

Si la préoccupation existe réellement d'associer davantage les parents, la participation est utilisée sur le thème de l'éducation pour produire de la conscientisation.

Elle est conçue comme devant servir à produire des parents responsables.

La place du travail social dans la mise en œuvre des processus participatifs

On note de façon positive une plus forte implication des conseils généraux dans la contractualisation.

L'ensemble des conseils généraux aborde la question de la participation dans une logique d'amélioration du lien social sur les quartiers.

Très peu de conseils généraux ont une stratégie consistant à faire évoluer la logique de prestation vers une logique de développement social plus participative des habitants.

Cela pose la question du renouvellement des pratiques professionnelles dans le champ du social, pour permettre de faire évoluer l'approche individuelle des habitants vers la prise en compte des communautés de problèmes, ou comment produire du service collectif sur les quartiers.

L'articulation de la politique de la ville avec la politique de lutte contre l'exclusion doit s'ancrer, non pas dans des logiques de prestations, mais véritablement dans une approche globale de communauté de problèmes sur les territoires de la géographie prioritaire.

Elle doit faciliter, à partir d'un ensemble de situations difficiles, la production de services collectifs dans l'habitat, les cadres de vie, la qualité résidentielle, les questions de droit, les problématiques de santé, les questions éducatives (projet éducatif local).

Evaluation et participation

L'enjeu n'est pas de vouloir donner une place particulière à la question de la participation dans la mise en œuvre de l'évaluation, mais de s'interroger sur la façon dont on a véritablement envie de produire de la visibilité sur l'apport du contrat de ville au regard de l'évolution des réponses institutionnelles et des pratiques professionnelles.

La question de la participation, en étant posée comme un objet d'évaluation, permettrait peut-être de s'interroger sur les missions des lieux de discussion et de rencontre, sur leur capacité à contribuer au renforcement du pouvoir politique du citoyen, sur leur capacité à permettre aux citoyens de s'approprier les projets collectifs.

Si nous ne posons pas ce principe, nous ne sommes pas dans la participation et la transformation sociale, mais nous restons dans la consultation et la concertation.

Le fait de restituer cette question dans la reconstruction de l'espace public local, permettrait peut-être de trouver des embryons collectifs de réponses.

Débat avec les participants

1) -La question du « triangle » élus / technicien / habitant, dans la participation

F. RATHIER :

Le triangle, formalisé dans les années 80-90, pourrait aller vers un peu plus d'horizontalité. Le triangle vertical, pointé vers le haut, place obligatoirement quelqu'un au-dessus des autres, c'est une vision extrêmement hiérarchique. Aujourd'hui, la tendance doit aller vers une logique d'horizontalité : en réflexion ouverte pour ouvrir le débat. Cela constitue un idéal mais c'est une tendance que l'on doit avoir à l'esprit dans ce type de démarche. Il s'agit de rechercher des articulations entre habitants et professionnels dans une logique de transformation mutuelle. Les enjeux de la participation sont des enjeux d'hybridation des points de vue, la capacité d'action passe aussi par la formation à condition qu'elle ne soit pas vue à sens unique.

2) -La question de la pédagogie

Un Participant :

L'aspect pédagogique est essentiel. La participation devrait être le lieu d'une vraie discussion, sur de vrais scénarios pour donner les moyens aux habitants de choisir entre différentes possibilités. On a besoin de méthode pour que cette participation soit réellement effective.

B. CARLON :

La prise en compte des modes de vie et des cultures doit servir de base à la relation entre habitants et élus.

L'exemple des conseils de quartier :

A t-on besoin d'outils qui existent déjà sous d'autres noms, outils de la relation pour que le politique réussisse à retrouver le lien institutionnel, ou est-ce que l'on a besoin de reconstruire du lien civil et social pour que ce soit la société qui réussisse à débattre et à construire sa capacité de débat avec le politique ? On a besoin des deux.

Peu de moyens sont affectés à ce type de démarche dans les contrats de ville car ce n'est pas perçu comme une priorité.

Partir de l'expérience des gens et les aider à construire l'histoire d'un quartier, d'un territoire, quartier/ville, n'est pas assez perçu comme étant le support à une démarche participative pour l'instant.

La participation des habitants constitue t-elle un objet support à un débat politique ?

Paradoxalement, on en discute beaucoup à l'extérieur, c'est un sujet souvent repris dans les médias, et pourtant, dans la réalité du fonctionnement des contrats de ville, ce sont les équipes opérationnelles qui sont invitées principalement à travailler sur cette question. Il n'y a pas de passerelle entre le fait de traiter cette question à un niveau technique et le fait qu'elle devienne un objet politique.

Il existe une vraie dissociation dans la façon dont les élus débattent de la démocratie, et la façon dont elle est conçue techniquement.

La politique de la ville doit s'emparer de cette question et en faire un véritable objet de débat dans les comités de pilotage.

Cette question est la question centrale de la crédibilité de la politique de la ville.

Il sera difficile de mesurer l'impact de la politique de la ville dans 5 ans si, sur cette question là, on n'a pas collectivement, dans les différentes sphères de la politique de la ville, fait des avancées significatives pour la cohésion sociale, la transformation de la qualité de l'habitat, la qualité des relations sociales, le recul de l'insécurité, etc. Il sera difficile d'être crédible.

Comment peut-on avancer sur cette question ?

C'est extrêmement difficile. Cela suppose une grande rigueur de la part des chefs de projet, et une volonté de débattre de ces questions à la fois avec les élus, les services municipaux et les services de l'Etat.

Les points de vue différents entre professionnels et élus ne permettent pas encore de constituer cette question comme un véritable objet pour l'intervention de la politique de la ville :

Soit parce que les professionnels ne se saisissent pas suffisamment de cette question, et dans ce cas, les élus l'abordent uniquement sous l'aspect politique,

Soit les professionnels sont un peu démunis sur la façon dont ils pourraient traiter la question vis-à-vis de leurs élus.

Il y a une véritable réflexion collective à construire.

Les projets de territoires peuvent constituer des outils qui donnent du sens à la relation avec la population.

Il y a des choix stratégiques à faire, la participation des habitants est une question incontournable car c'est un élément de reconstruction des politiques publiques.

3) - La question des territoires

Un participant :

On aborde la participation comme s'il ne s'agissait que des sites en contrat de ville, et comme s'il y avait un lieu unique de participation.

C'est peut-être la pratique nantaise qui fait que depuis plusieurs années les choses ont été un peu plus diffusées à la fois en terme de territoires et en lieux de concertation, de participation des habitants.

Ce qui complexifie la tâche des professionnels au quotidien, c'est de bien repérer les organisations spontanées de participation d'habitants (par exemple, 4-5 femmes qui se retrouvent lors d'un petit déjeuner du jeudi matin à la maison de quartier pour discuter entre elles, qui rencontrent des enseignants, des animateurs) et le stade peut-être le plus abouti ou le plus symbolique, que constitue la séance plénière du Conseil Consultatif de Quartier.

Ce qui est difficile à mettre en pratique, c'est le passage entre ces différentes strates de lieux de participation : d'un groupe d'habitat à l'échelle de 3-400 logements, à un territoire de 30 000 habitants.

La question des échelles de territoires et des niveaux de participation est complexe, il est difficile de repérer l'alchimie et de la rendre visible.

F.RATHIER :

Ces remarques font écho aux enjeux d'hybridation évoqués précédemment.

Il s'agit d'essayer de construire du ou des collectifs.

Exemple : L'expérience menée sur 2 ans, une démarche de réflexion de la DATAR « à propos des projets et des contrats d'agglomération » et en particulier autour de la création des conseils de développement qui sont des formes de structuration de la participation des citoyens, de la société civile pour que celle-ci puisse exprimer son point de vue et participer à l'élaboration d'un projet de territoire.

A chaque fois que l'on veut construire une démarche, de la plus petite à la plus importante, il faut se poser la question : qu'est ce que l'on est en train de faire du point de vue d'une logique collective ? Comment même à travers une approche individuelle je génère du collectif ? La question est plus dans les modes de faire que le résultat obtenu, c'est le fil conducteur que l'on peut avoir.

4) -La question de la neutralité

Un participant :

Etre « neutre » tout en étant dedans, c'est un idéal où il y aurait face à face, les élus, les habitants et les professionnels entre les deux. Or, aujourd'hui, nous sommes dans un tiraillement professionnel. Nous sommes un peu utilisés comme « une courroie de transmission » entre élus et habitants.

Le professionnel se sent tiré d'un côté par les habitants qui ont tendance le considérer comme le porte parole de leurs revendications auprès des élus, et les élus qui pensent quelquefois que le professionnel est trop proche des habitants. La neutralité n'existe pas. Lors du festival de la ville à Créteil, un universitaire de Nancy disait : « pour mettre en œuvre la politique de la ville, il y a une condition essentielle, c'est que le maire veuille la mettre en place, qu'il en soit convaincu, ensuite les services peuvent suivre ».

F.RATHIER :

Lorsque l'on est chef de projet, l'enjeu du positionnement et de la perception de son positionnement est important. On voit bien que le chef de projet devrait être dans une position qui soit un peu à l'écart, dans un léger écart entre les professionnels, les élus et les habitants. Dans une dynamique de projet, c'est cette position là qui favoriserait le plus la participation et ce travail d'hybridation entre les différents acteurs.

Cela renvoie notamment à la question de savoir qui décide d'ouvrir la participation ? Il faut que chaque acteur décide de rentrer dans le dispositif de participation. Cela signifie que les élus soient d'accord pour ouvrir le débat. Si un acteur aussi central que l'élu est dans une position défensive cela va être extrêmement difficile sauf à ce que préexiste ou à ce qu'émerge un mouvement de la société civile qui amène et qui impose un dispositif de travail collectif. Il est clair que dans des situations où cette dynamique là ne peut se constituer cela tient beaucoup aux élus et aux professionnels que le dispositif de participation s'enclenche correctement.

La question c'est aussi : quelle légitimité a-t-on en tant que chef de projet pour aller dans cette direction ? Il est clair que tout va dépendre de l'ouverture laissée par les élus et des conjonctions. La légitimité se construit aussi dans l'action, elle n'est pas obligatoirement donnée au départ. Je reprendrais une expression que je trouve assez juste « le chemin se fait en cheminant ». L'enjeu est de tendre vers cette perspective, de faire en sorte que l'expert ou l'élu puisse dire à certains moments, « je n'ai pas la réponse à la question que vous me posez ».

Un participant :

Je fonctionne sur 2 plans : un plan conceptuel et un plan plus pratique, de l'action.

Je crois que la participation est une commande qui est constitutive de la mission pour laquelle on m'emploie. C'est la collectivité locale et aussi l'Etat. Dans les quartiers on me voit comme un employé municipal mais ce sont bien l'Etat et la ville qui me demande de mettre en œuvre la participation. Dans mon contexte, les commanditaires se situent à 2 niveaux différents :

L'Etat parle de démocratie

Le local de proximité et de projets concrets, pragmatiques

Avec tout ça, comment fait-on ?

Soit on est rationnel, compétent et on prend les projets par le bon bout : on commence par les aspects conceptions, finalités et on les décline petit à petit en objectifs opérationnels jusqu'à arriver à poser une action qui se tient et qui ait du sens.

Participation et démocratie participative tout le monde en parle mais dans la pratique ce n'est pas exactement ce que l'on souhaite que je fasse.

L'enjeu c'est bien le partage de pouvoir, et le pouvoir ne se partage pas de manière tout à fait volontaire.

On peut prendre les choses autrement, par le petit bout de la pratique. Il me semble que dans l'expression « chemin cheminant » c'est aussi ce que l'on pouvait entendre tout à l'heure.

Au bout du compte, il faut être clair sur les perspectives. Très concrètement, ce qui importe c'est que les gens se sentent partie prenante des projets qui ont à voir avec la façon dont ils vivent qu'ils et prennent partie, ce qui renvoie à la question de la formation : essayer de faire en sorte que les gens se forment un point de vue et soit en capacité de le porter, et que, de l'autre côté, ce point de vue informe et transforme le point de vue des techniciens et des élus.

Deux choses me gênent actuellement, dans une affaire complexe et qui devrait être dispendieuse, on est souvent amené à fonctionner à l'économie. Cela nous amène à des difficultés voire à des impasses. Je parle d'économie de temps, de moyens, d'échelles, il faut faire vite et pas cher. On passe donc par les institutions intermédiaires qui sont censées représenter la population. Ce fonctionnement à l'économie, à court terme est problématique.

La deuxième chose que je voudrais dire c'est que la parole c'est souvent quelque chose qui se prend et rarement quelque chose qui se donne.

B. CARLON :

Ce qui donne la position de tiers, c'est l'existence d'une maîtrise d'ouvrage dans le cadre de politiques contractuelles partagées. Elle n'est pas donnée spontanément et parce que l'on est chef de projet. La participation est une construction politique.

Interrogeons-nous sur la capacité de la maîtrise d'ouvrage à produire une réflexion politique collective et à ne pas laisser la collectivité locale gérer seule un certain nombre de responsabilités, d'orienter les dispositifs.

Il y a d'un côté la fonctionnalité et de l'autre l'identité professionnelle et l'éthique du chef de projet. La fonctionnalité ne peut pas le tirer dans une position de neutralité. Aujourd'hui, au stade où nous en sommes de l'évolution de ces politiques contractuelles vers la décentralisation, vers une deuxième phase de décentralisation, la nécessité d'accentuer la diffusion de la politique de la ville dans le fonctionnement des politiques de droit commun, (pour qu'il y ait véritablement des articulations entre des politiques de développement et des politiques de solidarité), va tirer inévitablement la position du chef de projet vers une fonctionnalité plutôt municipale ou d'agglomération.

On ne peut pas déconnecter la nature des organisations de la position de celui qui pilote l'organisation. Dans le cadre d'un GIP, il y a une légitimité forte pour que les interpellations puissent se faire collectivement, on est dans la construction collective d'une politique publique. Dans un contexte où il n'y a pas de GIP, il est évident que la fonctionnalité tire du côté de la ville et de l'agglomération.

La participation ce n'est pas la chose de la ville, c'est un objet de politique publique collective.

F. RATHIER :

Le rôle de tiers est donné au professionnel. Il est important que les élus et les habitants aient l'impression d'avoir une influence sur la personne qu'ils mettent en position de tiers. En ce sens, être « un peu à l'écart », c'est ne pas être une simple courroie de transmission d'un des acteurs. Le chef de projet est dans une position médiane. C'est dans ce jeu stratégique, entre les élus, les habitants, parfois les experts, qu'il est souvent placé.

Un participant :

Ce débat, un peu marginal par rapport à la participation, mais qui en fait partie, mériterait que cela donne lieu à une journée de travail où l'on puisse également discuter des questions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

Même si le poste de chef de projet est co-financé par l'Etat et la ville dans le cadre du contrat de ville, son contrat de travail et son bulletin de salaire c'est la ville.

Les techniciens sont référés aux élus et en aucune façon ils n'ont de neutralité. Ils ne sont pas dans un petit écart mais dans un très grand écart idéologique entre leurs aspirations individuelles d'être proche de la population et les élus. Ils ne sont jamais en position de tiers.

C'est le maire le décideur. On peut mettre la participation dans une perspective qui permettrait à des habitants « sujets assujettis » de devenir des acteurs, auquel cas ils entrent dans une maîtrise d'ouvrage collective.

Un participant :

La position nantaise : par rapport aux habitants, nous sommes clairement identifiés comme des agents municipaux.

La neutralité oui, l'indépendance de fait non. Les habitants attendent de notre travail de proximité d'assurer le lien, de faire entendre leur parole aux politiques.

L'information, c'est une forme de pouvoir. Si l'on veut la participation, l'information est un préalable. On a mis en place à Malakoff un outil d'information qui est un préalable à la participation et à la concertation : la « boutique GPV ». Elle a pour objectif de donner une lisibilité au projet et de le mettre en débat, ce qui est une volonté très forte des élus.

Un participant :

Doit-on considérer qu'il y aurait les habitants d'un côté, les élus en face et au milieu un chef de projet. La question véritable question est : au service de qui sommes-nous ?

C'est peut-être la 1^{ère} question à se poser pour savoir comment se positionner. Je n'ai pas le sentiment que les élus et les habitants s'opposent, puisque les uns élisent les autres et qu'une fois élus, ils sont là pour mettre en œuvre un projet politique sur la base duquel normalement ils ont été élus. Cela me paraît être la base de la démocratie.

Ensuite, le chef de projet est là pour mettre en œuvre une politique publique, il représente l'Etat et la collectivité. Le projet doit être mis en œuvre au service des gens. Cependant, comment peut-on associer les gens à la définition d'un besoin ?

F. RATHIER :

Il existe des relations fonctionnelles et d'autorité. On peut être payé par quelqu'un et rendre compte à d'autres. Notamment on pourrait très bien considérer que celui qui est en charge d'aider à la dynamique qui se développe dans un quartier, soit en référence à la maîtrise d'ouvrage.

Les chefs de projet sont co-financés par la ville et l'Etat, mais on voit aujourd'hui l'émergence des Délégués de l'Etat qui ont pour mission de faire que les services de l'Etat soient bien dans la dynamique. A terme on verra peut-être apparaître des notions de binôme chef de projet / délégué de l'Etat, qui donneront ce positionnement légèrement différent dont l'enjeu est bien de ne pas être seulement une courroie de transmission.

Un participant :

En tant que délégué de l'Etat, on nous demande d'être présent sur le terrain, de travailler main dans la main avec le chef de projet et d'être aussi le représentant des services publics.

Sur la participation et l'engagement des gens au sein de leur politique c'est aussi leur faire comprendre qu'un contrat de ville c'est une partie qui a été contractée par différents partenaires mais c'est aussi la possibilité pour eux d'intervenir. Je suis allée sur le terrain la première année, mandaté par le sous-préfet, pour affirmer la présence de l'Etat et remonter les informations.

D'abord, vous ne pouvez pas aller à toutes les réunions, vous ne pouvez pas être partout sur les quartiers et si vous ne savez pas déléguer, constituer un réseau d'intermédiaires qui vous donnent l'information remontante vous êtes vraiment inefficace.

Quand on parle de participation, il faut savoir prendre son bâton de pèlerin.

Quand vous avez parlé de légitimité, de faire son chemin en chemin, on est vraiment dans la réalité. Quand on parle de faille de l'Etat, il faut être assez humble, il faut aussi laisser aux gens qui sont opérationnels la possibilité de s'exprimer. L'un des premiers outils de la participation c'est de savoir informer. Si nous ne sommes pas capable de faire remonter les informations et d'interpeller le service compétent, ou la régie de quartier, ou le chef de projet, on n'y arrivera pas. C'est un énorme défi que l'on se donne. Concernant les délégués de l'état, c'est notre conviction.

F. RATHIER :

Je partage votre point de vue du terrain. Je ne fais pas de dichotomie entre ce qui serait de la réflexion conceptuelle et du travail pragmatique. Au fond, on est sans arrêt en train d'essayer d'articuler ces deux dimensions, dès lors que l'on se pose la question des perspectives que l'on se donne lorsque l'on met en place des démarches de participation. C'est bien parce qu'on essaie de se poser la question du sens. On pourrait très bien prendre cette question de la participation comme deux injonctions venant de l'Etat au sens l'injonction à la démocratie, et du local comme injonction à la proximité, sans forcément, dans les deux cas, donner de clé sur ce qu'est la démocratie, la proximité.

Cette perspective notamment de construire du collectif c'est pour ne pas perdre le sens de la participation. Dans les différents dispositifs qui peuvent être mis en place, y compris dans des conseils de quartier, on pourrait décider de tirer au hasard des citoyens pour être représentatifs des habitants et construire de la participation à partir d'eux.

Si l'on interroge ce dispositif par rapport aux perspectives de construction du collectif, on peut aussi se rendre compte de ses limites. C'est-à-dire que ce tirage aléatoire n'est peut-être pas le seul mode pertinent et que travailler sur l'émergence des différents groupes, différents collectifs peut être aussi une perspective et dans ce cas la méthode que l'on va adopter pour construire de la participation va essayer de s'ajuster à ce qui apparaît plus foisonnant, plus divers, plus difficile peut-être à mettre en œuvre mais qui, néanmoins est appréhendé dans cette perspective de construction d'une dynamique collective. L'objectif c'est bien de construire pragmatiquement du sens en commun.

Je souhaitais insister surtout sur cet enjeu de la dimension collective et aussi sur l'évaluation.

Qu'est ce qu'on évalue quand on fait l'évaluation de la participation des habitants ?

On pourrait répondre en s'interrogeant sur les perspectives : Est-ce que l'on a répondu à des perspectives fonctionnelles, résolu des problèmes pratiques ?

Le deuxième niveau pourrait être de se demander si l'on a favorisé du lien social, de la sociabilité, de l'interconnaissance ?

Le troisième niveau pourrait être, est ce que l'on a favorisé de la démocratie au sens capacité des habitants, ce qui renvoie au débat sur la formation.

Est-ce que l'on a permis une appréhension, une compréhension et un débat entre les habitants sur leur devenir ?

Ainsi, on peut avoir trois entrées pour mener cette évaluation.

B. CARLON :

L'évaluation ne peut pas porter que sur des situations au regard de la production du territoire de proximité, mais suppose de voir également si le fait d'avoir créé des processus participatifs permet aux habitants de se retrouver sur des itinéraires d'émancipation, sur l'articulation entre la dimension personnelle et la dimension collective.

L'intérêt de la participation, c'est de permettre à des sujets de pouvoir se reconnaître dans des problèmes communs avec d'autres, et c'est aussi de pouvoir en s'appropriant ces problèmes communs, retrouver du sens avec soi pour être sur des itinéraires d'émancipation sur des trajectoires renouvelées, des possibilités de mobilité.

Il ne faut pas enfermer la participation dans une logique de proximité, dans la seule logique du lien social. C'est un des travers de la politique de la ville aujourd'hui.

Accompagner un processus participatif ce n'est pas seulement faire du lien social, c'est aider des individus à construire des éléments de leur subjectivité individuelle, pour pouvoir en tirer des bénéfices pour eux, pour qu'ils se retrouvent sur des trajectoires d'émancipation.

5) – La question des conseils généraux

Un participant :

Nous n'évoquons pas le rôle des agents des conseils généraux, ni les questions de méthode pour mobiliser les habitants.

B. CARLON :

On ne peut pas discuter de méthode et de technique en estimant que la participation est aujourd'hui essentiellement centrée sur un enjeu méthodologique. On parle, en France, de la participation depuis 25 ans.

Si cela n'a pas marché c'est parce que l'approche méthodologique, la question de la technique participative, a été un échec. Aujourd'hui la participation est un problème politique et non technique. L'approche technique n'est pas suffisante au regard des enjeux de société actuelle. C'est l'un des échecs du travail social.

Le rôle des conseils généraux, du travail social, constitue un enjeu important sur le développement des services collectifs.

L'un des enjeux est que la question sociale ne soit pas appréhendée uniquement à travers la politique de la ville, mais que le contrat de ville soit légitimité comme un outil de coordination de lutte contre les situations d'exclusions sur les territoires de la géographie prioritaire en articulation avec des politiques de solidarité à l'échelle des agglomérations. Cela passe par le fait que le travailleur social sorte de sa production individualisée et puisse se déplacer vers une logique de service collectif. Les travailleurs sociaux savent le faire.

Cette question suppose des modes d'organisation sur les territoires qui ne sont pas encore mis en place aujourd'hui.

6) – La question du sens

Un participant :

Il y a un enjeu démocratique fort, mais on n'a pas complètement tiré le fil de la construction du sens.

F. RATHIER :

Quel est l'enjeu de ces démarches de participation et la difficulté de construire du sens en commun. Comment y arrive t-on, quelles sont les perspectives ?

L'enjeu c'est de discuter de ce que l'on est en train de faire, quel sens on construit ensemble car il n'est pas donné au départ. Il se construit au fil des rencontres entre les élus, les habitants, les techniciens.

B. CARLON :

La question du sens renvoie à l'enjeu de la question sociale dans les territoires de la politique de la ville. Cela renvoie à l'approche des problèmes de pauvreté.

Quand on dit que 6 millions de personnes (chiffres données par le Credoc), vivent dans un contexte de minima sociaux, cela veut dire que le contexte n'a pas beaucoup évolué depuis une dizaine d'années. On se retrouve un peu avec les mêmes tendances.

La demande perdure mais l'offre a du mal à s'ajuster à la réalité.

Redonner du sens à la participation dans la proximité c'est s'interroger sur comment on peut d'un côté répondre à des problèmes de pauvreté, de précarité, de vulnérabilité relationnelle, et d'un autre côté comment tirer un certain nombre de personnes qui connaissent des difficultés sur ces territoires en développant des solidarités à des échelles supérieures pour permettre de travailler sur des parcours résidentiels, sur des dynamiques qui les font sortir de ces territoires.

Il me semble que le sens qui est donné à la participation, c'est celui de trouver des systèmes de réponse là où la question sociale et la question urbaine se recourent.

C'est aussi reconnaître qu'il y a des processus participatifs nécessaires pour que les habitants réussissent à retrouver une espérance sociale, une expression collective au-delà de leur statut de précarité.

C'est tout le problème de la jeunesse aujourd'hui. On ne résoudra pas le problème d'une partie des jeunes en mettant en place des fonds d'initiative jeune sur les quartiers. On ne le résoudra qu'en travaillant sur une effective problématique de mobilité qui les aide à retrouver une autre image d'eux-mêmes, dans une espérance possible que des territoires déqualifiés et des familles très éloignées ne leur permettent plus d'avoir.

Si on veut redonner du sens à la participation, il faut qu'on la situe aux différentes échelles de territoires car on est dans l'articulation de la question sociale et de la question urbaine.

Il faut traiter la pauvreté en essayant de construire des démarches participatives permettant que s'inscrivent des dynamiques de services collectifs, c'est-à-dire, une démarche dans laquelle des gens qui ont des difficultés communes ne se voient pas répondre à leurs problèmes par une multiplicité de situations individuelles segmentées.

C'est une question éminemment politique qui suppose qu'on reconnaisse la pauvreté comme une existence et que cela oblige à mettre en œuvre des moyens pour former les gens et créer des possibilités d'expertises.

Le sens se situe aussi à l'échelle de la solidarité. Aujourd'hui les politiques d'habitat et la politique de la ville ne s'appuient pas suffisamment sur cette question.

Il faut travailler à la marge sur la question des itinéraires résidentiels à l'intérieur des politiques de peuplement et le faire de façon relativement fine, ce qui suppose des collaborations très fortes au travers de la gestion urbaine de proximité, pour identifier des populations que l'on peut aider à reconstruire de l'espérance sociale sur des itinéraires personnels et résidentiels. Les logeurs ne peuvent pas le faire seuls.

7) – La question de l'habitat

Un participant :

Les bailleurs sociaux manquent de leviers alors que cela a des conséquences importantes sur la mixité sociale et scolaire.

Les bailleurs logent les habitants les plus pauvres qui sont souvent dans une situation de non choix quand ils viennent dans nos logements.

Sur la déconnexion politique sociale / politique de l'habitat, j'ai une vision assez optimiste car je pense que le pire est derrière nous. On est dans une situation d'urgence extrême aujourd'hui et on ne peut plus se passer de partenariat. Le débat sur le renouvellement urbain, la gestion urbaine de proximité, prend des dimensions assez conséquentes.

Il me semble que sur la place des organismes HLM, il y a un travail en 2 temps :

- Un travail à faire entre les professionnels, les élus, les organismes HLM et les autres acteurs, au-delà du débat sur la participation des habitants, pour apprendre à mieux se connaître et donc à mieux travailler ensemble.

- Ensuite, sur la participation des habitants, les organismes HLM ont une histoire.

Ils sont quelquefois dans un certain confort dans la participation directe sur des projets concrets, dans la participation interpersonnelle avec leurs locataires.

Ils rencontrent une plus grande difficulté dans la participation des habitants dits « représentatifs », porteurs d'un intérêt collectif mais rarement dans la co-production. Les uns et les autres étant plus dans une logique de confrontation.

Pour faire de la participation des habitants, il faut avoir des choses à construire ensemble. Comment peut-on construire une participation qui, sans être minimaliste, soit réaliste ?

B. CARLON :

Les organismes HLM ont passé une décennie active à conduire des politiques patrimoniales efficaces. Aujourd'hui, ils risquent d'être en difficulté s'ils ne sont pas des partenaires actifs de la transformation des territoires, s'ils ne contribuent pas à ce que des politiques de peuplement fines permettent de répondre à des trajectoires personnelles, qui produisent des situations de tension et de conflit. Il y a un enjeu important autour de la gestion urbaine de proximité, à relier à la présidentialisation.

Au lieu de nous attarder sur la question de la mixité sociale, il faut retravailler à partir de politiques partenariales plus fortes sur des périmètres territoriaux pertinents entre le monde HLM, et les acteurs de la politique de la ville, de façon à reconstruire des capacités de mobilité et de la fluidité résidentielle. Si ce n'est pas possible, on peut dire que l'on considère que des territoires sont condamnés, on est en train de le dire, surtout dans le Sud, il y a un enjeu à reconstruire, au-delà des politiques patrimoniales, de véritables stratégies articulées avec les politiques éducatives pour redonner de l'espérance aux enfants.

L'habitat et le scolaire sont deux clés centrales pour la politique de la ville

Il faut un partenariat très fort avec le monde HLM sur la question du projet éducatif local, et nous en sommes un peu loin.

8) -La question de l'information :

B. CARLON :

Il y a un paradoxe à produire beaucoup d'informations en direction des habitants, s'ils ne peuvent pas participer un peu à la décision, ils éprouvent alors un sentiment d'impuissance.

L'information doit être accompagnée d'une capacité de pouvoir décider sur un certain nombre d'enjeux fondamentaux du fonctionnement du territoire. Il faut que les gens puissent exercer un regard critique, ce que j'appelle l'appropriation, qu'il puisse y avoir un renversement de la position d'expertise.

Informé ça sert à ce que les gens puissent comprendre comment ce qui va se faire va les interroger dans leur histoire quotidienne.

L'information doit être systématiquement accompagnée d'un processus formatif, elle doit déplacer le processus de représentation de la place que j'occupe sur le territoire. Il faut avoir un minimum de moyens techniques de compréhension par rapport à l'urbaniste et à l'architecte pour ne pas uniquement dire « elle est jolie la maquette ».

C'est l'une des questions les plus difficiles à traiter dans la conception de projet. On est vraiment sûr de la méthode, c'est-à-dire, faire que l'information soit porteuse de sens pour des gens qui ont le sentiment que leur vie n'a pas de sens.

9) -En conclusion

B. CARLON :

Les projets ou démarches de participation s'intègrent dans des logiques de développement communautaire. Quelle est la place du développement communautaire comme un des moyens de construire une réponse sociale et de structurer une capacité d'initiative collective pour les habitants ?

La question posée est celle de l'articulation entre ce qui relève du développement communautaire, au sens capacité des habitants à développer des initiatives, avec la dimension du politique qui est la seule à pouvoir faire la synthèse à l'échelle urbaine.

95% des comités de quartier, renforcés par la loi sur la démocratie locale, vont avoir tendance à être plutôt des structures associant des élus, des services et des habitants, que des modèles tendant à permettre que les comités consultatifs spécifiques aux habitants puissent être accompagnés dans leur organisation.

Cela veut dire que le rôle du politique est bien de faire la synthèse de ce qui semble être le ferment du développement d'initiatives démocratiques et du renforcement de la capacité d'initiative.

La question à se poser est : comment la gestion territorialisée se met en place et est capable d'intégrer dans un projet urbain des initiatives de proximité locales à des stratégies urbaines plus globales ?

Cela renvoie à la complexité de l'organisation du politique mais aussi de l'organisation communale.

Le rôle du politique c'est de permettre que puissent exister les projets, de les entendre pour leur accorder du poids et de l'importance pour que les gens se sentent exister dans le fonctionnement du politique.

Cela peut vouloir dire que, dans le fonctionnement des différentes politiques sectorielles, les élus puissent peut-être réserver une partie de leur budget pour favoriser des initiatives qui permettent aux territoires d'exister, que se développent des initiatives communautaires sur des problèmes culturels, d'habitat, d'éducation, etc. et en être le lieu de synthèse, ce qui est le rôle de la démocratie représentative.

Cela veut dire que le maire réussisse à réintroduire dans les politiques ordinaires cette capacité à trouver de l'intérêt à ce qu'il y ait des micro initiatives qui soient reconnues à l'échelle urbaine.

La reconnaissance est du côté du politique et du fonctionnement collectif du politique.

Elle doit également être du côté d'un fonctionnement plus transversal des services municipaux. Cela touche aussi au fonctionnement de l'administration communale pour qu'elle fasse que les projets qui sont développés à un endroit puissent être échangés, qu'il puisse y avoir résonance à l'échelle de la ville d'un ensemble de projets et non pas que les projets restent dans une logique de proximité.

Par exemple, il peut y avoir des initiatives prises par des parents dans le cadre d'un travail avec les établissements scolaires, et que ces initiatives trouvent une résonance sur la mise en œuvre de la carte scolaire à l'échelle de la ville.

Cela veut dire que le politique et l'administration communale se donnent un minimum d'instances de régulation. Sinon, on est plus du côté du développement communautaire que du côté de l'intégration urbaine.

Intervention

« Ce que les questions posées renvoient aux politiques »

Daniel Asseray, président de RésO Villes, ancien élu en charge de la politique de la ville à Nantes

Un discours politique affirmé mais ambigu

Le discours politique le plus répandu, à défaut d'être clair, affiche une belle unanimité : « il faut de la participation ». Il suffit de regarder les débats à l'assemblée nationale sur le projet de loi sur la démocratie de proximité, pour constater que personne ne conteste cette nécessité. Il y a eu des débats sur l'opportunité de légiférer ou sur le contenu de la loi, mais fondamentalement les politiques, qu'ils soient de droite ou de gauche, disent qu'il faut faire de la participation, ce qui est déjà un socle intéressant.

Ceci étant, on s'aperçoit que ce n'est pas si clair que cela quand les élus vous parlent de participation. Observons le vocabulaire, on parle de participation, de concertation, on parle d'implication. Pourquoi cette diversité ?

Je crois, tout d'abord, qu'il y a une diversité dans le positionnement des habitants. « Les habitants », cela n'existe pas. Ils sont en position d'être locataire, d'être citoyen, usager d'une mairie, etc. Ils sont toujours en situation. La participation des habitants du point de vue d'un organisme HLM c'est le rapport locataire/propriétaire ce qui n'est pas le même rapport qu'un élu avec un citoyen. Cette diversité de positionnement des habitants légitime effectivement la complexité du sens qu'on va donner aux mots participation ou concertation.

Il y a aussi une diversité de l'approche politique. Nous l'avons déjà souligné, il y a un enjeu et une approche complètement idéologique. Le propre du débat idéologique c'est aussi d'argumenter sur des rapports de pouvoir. Qui doit exercer le pouvoir dans une société ?

Ce débat là n'est jamais tranché car il est complètement idéologique et cependant légitime, car les élus sont porteurs d'une idéologie, d'une idée de l'organisation de la société. C'est pourquoi vous professionnels, derrière l'affirmation « il faut faire de la participation », vous êtes obligés de décrypter le discours du politique.

Des ambiguïtés qui laissent des espaces d'initiatives aux professionnels

Il y a aussi une base sur laquelle les professionnels peuvent travailler, c'est le discours unanime des élus : « il faut écouter la population ».

Les élus ne peuvent pas échapper à l'attitude qui consiste à dire à la population : « je suis en position d'écoute ». Cela renvoie à la question du sens mais aussi à la crise du politique.

Dans les années 1968/1970 on se battait, on avait des schémas, on savait comment transformer la société. Aujourd'hui comment traite-t-on la question de la transformation de la société alors qu'on assiste à l'écroulement des systèmes de constructions idéologiques de la société ?

Dans la situation actuelle, l'attitude la plus positive pour les élus c'est de dire « il faut que l'on comprenne les attentes de la population ».

Dans le même temps, c'est un peu décevant pour le peuple d'entendre un élu dire « je vous écoute mais je ne sais pas trop où je vais ». On peut penser qu'il s'agit de démagogie, mais la démagogie c'est aussi souvent de la sincérité. Il est plus difficile aujourd'hui de comprendre les évolutions de la société. Nous sommes dans une situation où l'on ne peut pas reproduire les anciens schémas.

L'avantage de cette situation est qu'elle donne des espaces d'initiatives.

Le discours sur la proximité comporte également une ambiguïté parce que sa traduction n'est souvent que géographique ce qui est nettement insuffisant. Etre proche de quelqu'un ce n'est pas forcément habiter le même quartier que lui. Quand les gens disent il faut que les politiques soient proches d'eux, ils parlent en fait de la qualité du « feed back » : « j'ai compris ce que vous attendez ou ce que vous m'avez dit et je vous le renvoie sous forme de proposition ».

Le « feed back » n'est pas simplement territorial ou géographique. Les élus ont tendance à le traduire par une proximité simplement géographique ce qui est un peu dangereux.

L'une des difficultés de la participation c'est l'enfermement dans le local et notamment dans un poujadisme qui peut être communautaire ou corporatiste.

Ceci étant ces ambiguïtés là laissent aux professionnels un grand espace de liberté.

Le travail des professionnels c'est bien de décrypter le discours, voire les attentes des élus, c'est un travail un peu pédagogique. Il n'y aura pas de participation, si vous [professionnels] n'êtes pas en capacité de proposer des manières de faire, des méthodes aux élus, de les aider à réfléchir.

L'élu est en position de décideur

Un autre a priori concernant la participation, et cela a été très net dans le débat, consiste à toujours se placer dans la situation où l'élu est décideur.

Personne, cela a été dit au cours du débat, ne conteste le fait que c'est aux élus de décider, ils ont été légitimés par le suffrage universel.

Si l'on réfléchit au problème de la participation des habitants dans le cadre d'un projet, on s'interroge toujours sur la question de la construction de l'intérêt général.

Le rapport au concept d'intérêt général est complexe.

Le discours tenu lorsqu'on est élu consiste en général, à dire : « ce que je fais est conforme à l'intérêt général », ce qui veut réellement dire « ce que je fais est conforme à la conception que j'ai de ce qu'est l'intérêt général ». D'autres peuvent avoir une conception complètement différente et parfaitement légitime car même si je me place dans une situation d'intérêt général, je peux avoir des contradictions.

Les élus ont souvent tendance à rechercher le consensus au milieu d'intérêts dont on sait qu'ils peuvent être contradictoires.

Comment les contradictions peuvent elles émerger ?

Comment les compromis peuvent ils se dérouler entre des intérêts contradictoires dans le cadre d'un projet ?

Comment peut-on essayer d'obtenir un consensus ?

La limite de l'exercice consiste en la recherche d'un consensus qui fait que de temps en temps on va quelque peu étouffer, ou essayer d'empêcher de s'exprimer, ou même freiner l'expression de contradiction.

Il est cependant légitime que les contradictions s'expriment et qu'un projet suscite des débats.

Pour les élus, c'est une difficulté d'accepter de décider même s'il n'y a pas de consensus.

J'ai vécu une expérience où l'on a pu progresser pour éviter que l'élu soit seul en position de décider :

Nous avons mis en place une charte de la réhabilitation avec le bailleur social et les locataires. Il était convenu dans l'accord, que le conseil d'administration ne décidait jamais d'une réhabilitation sans un vote favorable préalable des locataires. De fait, les locataires avaient un droit de veto.

L'intérêt était alors que le locataire n'était pas simplement en position de discuter du projet, mais devait également décider s'il était en accord ou non avec la réalisation du projet.

C'était une modification considérable des pratiques.

La plupart du temps, on reste dans ce système de décision et donc dans un système hiérarchique.

S'il y a une exigence que les professionnels se doivent d'avoir (et de proposer aux élus), c'est bien d'être clair sur l'espace de décision qu'ils laissent aux habitants dans le cadre d'une démarche participative : ce qui est discutable et ce qui ne l'est pas.

Je me souviens avoir mené une concertation sur la deuxième ligne de tramway à Nantes.

L'option retenue était formulée de la façon suivante : on ne discute pas le principe de passer le tramway à cet endroit là, ce n'est pas négociable. On peut discuter de tout le reste, mais le projet se fera, parce qu'il y a un choix politique parfaitement légitime. Nous avons été élus sur un programme et nous le mettons en œuvre.

Cela n'a pas empêché qu'il y ait de nombreux espaces de négociation.

Nous ne pouvons pas échapper au fait que les élus clarifient leur position sur le principe de ce qui est discutable et ce qui ne l'est pas.

Une autre caractéristique, qui n'est pas uniquement liée à la fonction d'élus, c'est la réalité institutionnelle.

Quand vous êtes responsable d'une institution et que vous voulez entrer en discussion avec un groupe de personnes, vous avez besoin d'un effet miroir, de quelque chose d'un peu institué, sinon vous ne savez pas d'où les gens parlent. Les groupes de pression existent et c'est pourquoi nous avons toujours besoin de demander : d'où parlez-vous ? Qui représentez-vous ?

C'est une difficulté notamment par rapport aux populations en situation de précarité, d'exclusion, qui ne sont justement pas organisées juridiquement.

Exiger de discuter avec un groupe institué est complètement contradictoire avec la participation de personnes en difficulté. C'est aussi une aberration de demander aux jeunes d'être constitués en association, pour accepter de discuter avec eux. Ils n'en ont pas toujours l'intention et d'autre part, ils sont très mobiles dans leurs réseaux de sociabilité.

C'est une vraie difficulté pour les institutions : comment une institution est-elle capable de proposer des prises de responsabilité, capable de mobiliser la participation des habitants, qui ont justement des difficultés à se situer dans un système institué, ou qui ne le souhaitent pas ?

Vous [les professionnels] n'échapperez pas à cette question qui est totalement légitime du point de vue des élus car ils représentent une institution.

Ils ne sont pas seuls, un élu est un décideur qui rend des comptes, il ne faut pas l'oublier.

On se trouve parfois confronté à la difficulté de lisibilité des responsabilités.

J'ai le souvenir d'un projet de création d'un journal de quartier par une équipe DSQ, il y a quelques années.

Le journal de quartier devait être fait par des habitants et des associations, animé par les chargés de quartier et financé par la municipalité. Lorsque j'ai présenté le projet au bureau municipal, un collègue a demandé : « quel est le rôle des élus ? Qui va signer l'éditorial ? ».

Il s'agissait du rôle de l' élu au regard d'un outil destiné à faire émerger l'expression des habitants.

A l'issue des débats, nous avons conclu que le rôle des élus était d'être garant de l'expression démocratique du quartier, pour veiller à ce que le journal ne puisse pas être monopolisé par un groupe de pression, ce qui anéantirait l'expression des habitants. Le rôle des élus était de vérifier que le journal remplisse bien sa fonction d'expression du quartier.

Il n'a pas été évident de faire admettre à des élus qu'ils n'étaient pas en situation de décideurs, qu'ils n'étaient pas en situation de responsables des contenus du journal, qu'ils avaient la seule responsabilité de la qualité démocratique de l'expression.

Ma conviction est que le débat actuel sur la participation des habitants ne relève pas de problèmes de méthodes ou de techniques. Il y a de nombreux travaux sur ces sujets et l'on a fait beaucoup de progrès depuis une dizaine d'années.

Je crois que la question de fond sur laquelle les professionnels doivent se pencher, c'est que l'on est toujours dans un processus de décision et de projet, quand on parle de participation des habitants.

C'est un enjeu considérable qui touche toutes les populations. Dans ce processus là, on est en dépendance des pouvoirs publics. Dès lors que le projet se réfère à des financements publics, la participation est toujours en dépendance du système public.

Une dernière ambiguïté : on demande aux gens de faire preuve de citoyenneté, surtout à ceux qui sont le plus démunis.

Comment participer à un projet collectif quand vous êtes en état de dépendance, que vous ne pouvez pas développer un projet de parcours personnel, car votre projet de parcours personnel est complètement lié à l'action publique ?

Autrement dit, « vous ne maîtrisez pas votre destin individuel, mais votre destin collectif vous appartient ».

Il faut être conscient de la contradiction dans laquelle nous mettons parfois les habitants que nous voulons absolument faire participer.

Il serait intéressant que ces questions soient réfléchies, y compris par les politiques.

De mon point de vue, il y a un enjeu considérable qui est de trouver des moyens d'actions, ce qui interroge notamment l'action sociale, qui soient de nature à améliorer la compréhension du monde par les habitants.

Et là je reviens à mes sources, j'ai commencé ma vie de professionnel comme conseiller d'éducation populaire. Tout le travail de l'éducation populaire consistait bien à faciliter la compréhension du monde par les classes populaires et donc de leur permettre de pouvoir être en débat avec les pouvoirs publics.

Le rôle des professionnels serait peut-être d'encourager des initiatives qui permettent aux gens de mieux comprendre le monde qui les entoure pour être dans de meilleures capacités, y compris dans le système institutionnel, de parler et d'intervenir. Et là le rapport de force, parce que c'est toujours un rapport de pouvoir, va être un peu plus en faveur de la population.

A ce propos, je terminerai par un exemple qui m'a marqué.

Une locataire HLM, une femme seule avec 3 enfants, le RMI, demande une mutation qui lui est refusée (appartement en mauvais état,...). Il existait dans le quartier un groupe de gens qui avait décidé de monter une association pour réaliser des petits travaux, du bricolage, et qui se proposait d'aider les locataires à refaire leur appartement quand ils voulaient partir. Cette association rénove l'appartement et la dame dit alors « je suis très bien là, je reste ». A partir de ce moment là, elle a été reçue par l'office HLM et elle en a profité pour faire la liste de ses revendications. Elle pouvait alors dire au directeur de l'office : « on m'a dit que mon logement n'était pas en bon état, bien, j'ai fait tout ce que j'avais à faire, mais vous, vous n'avez pas rempli vos obligations ». Le rapport de force avait été complètement inversé.

Conclusion

Ce changement de rapport de forces, passe aussi par une meilleure compréhension des choses. Je crois que cette perspective là, d'améliorer la capacité de la population à s'organiser, à avoir une dynamique individuelle ou collective, peut permettre à la participation d'avoir du sens. Alors ce ne sera plus quelque chose d'octroyé. Elle prendra du sens car elle peut aussi se transformer en revendication ou bien en consensus mais à ce moment là les gens ont le choix.

Quelques réflexions autour de la "participation"

La **participation** renvoie à un ensemble de notions connexes qui lui sont liées : information, consultation, communication et décision :

- L'**information** est descendante et ponctuelle : les institutions informent les habitants de ses intentions concernant le quartier.

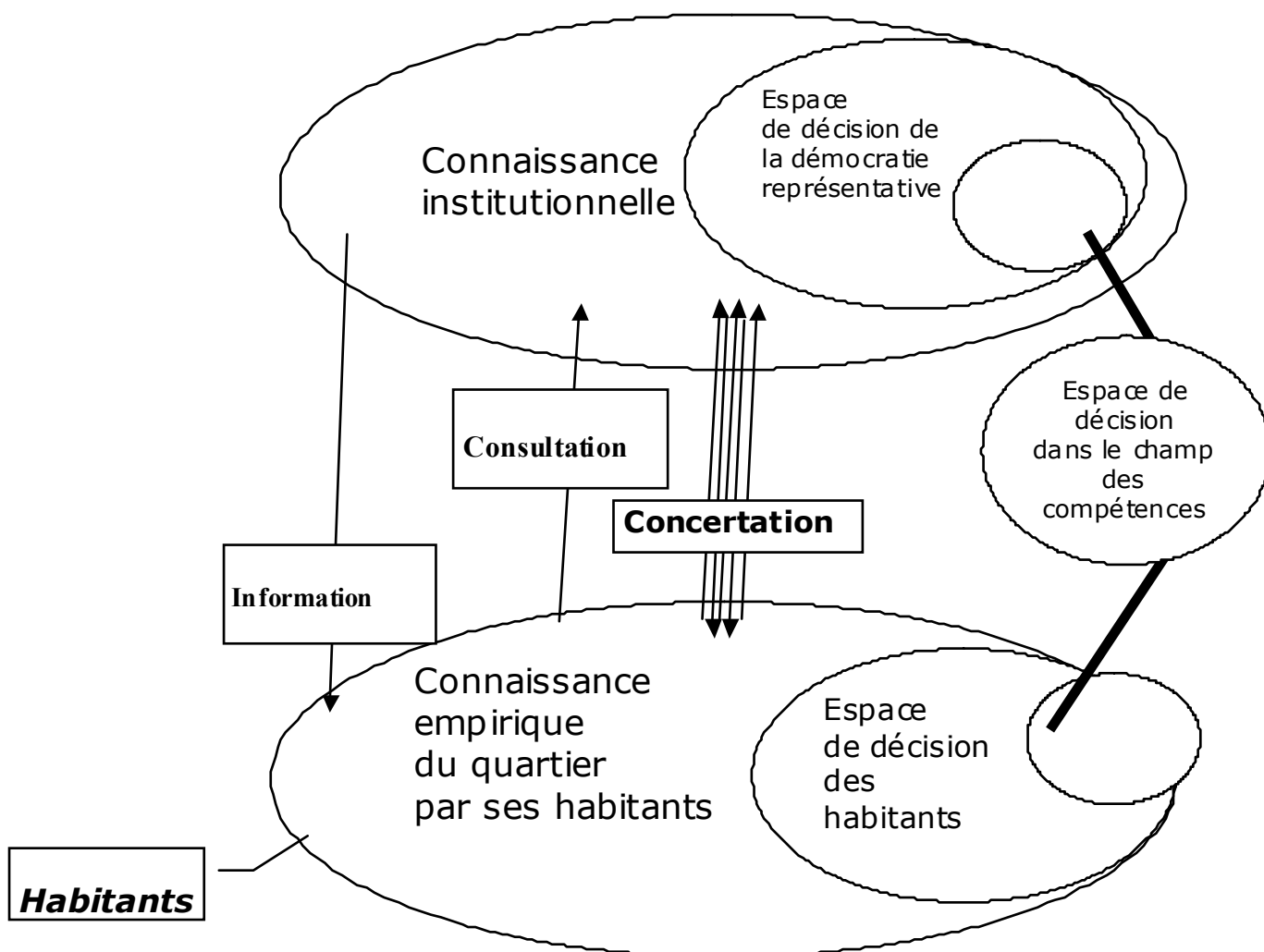
- La **consultation** est ascendante et ponctuelle : les habitants font part de leurs souhaits aux institutions qui cherchent à connaître et comprendre l'avis de la population concernée.

- Lorsqu'un processus, **continu**, descendant et ascendant est en place, alors on utilisera le terme de **communication**. Mais on reste bien dans le champ de la connaissance réciproque, sans partage de pouvoirs sur la démarche et sur les actions.

Au-delà de la nécessaire communication, la **participation** peut être entendue comme intégrant un minimum de processus décisionnel, sur une partie des compétences de chacun. Les institutions possèdent tout un ensemble de compétences qui leur sont octroyées par la démocratie représentative. Elles peuvent accepter que l'exercice de certaines de ces compétences soit partagé avec les habitants du quartier. Ces habitants ont eux-mêmes, des compétences, dont certaines ne sont pas à partager avec les institutions. Par exemple, ils peuvent décider d'organiser une fête de quartier sans que cela soit à discuter avec quiconque. La participation va donc consister au-delà du temps de la communication à déterminer quelles sont les compétences qui seront exercées de façon commune, **qui seront partagées**. Ces notions sont illustrées par le schéma de la page suivante.

La question de la participation renvoie également à la "notion sociale de temps". Les habitants et élus n'ont pas les mêmes capacités à se projeter dans le de temps. Une population "défavorisée" dont les besoins sont immédiats a une échelle de temps de quelques jours à quelques mois. En conséquence, il y a pour eux, un besoin de constat rapide de l'exécution des décisions qui pu être prises. Les élus, eux ont nécessairement une vision à au moins six ans. De même, les espaces ne peuvent être appréhendés de façon commune par les élus qui doivent avoir une vision, a minima, sur l'ensemble de leur territoire, alors que les habitants auront du mal au moins dans un premier temps de dépasser l'horizon de leur quartier.

Par ailleurs, la question de la participation renvoie aux actions de formation en direction des habitants et au moins de leurs leaders, ainsi qu'à la questions des appuis techniques dont ils pourraient disposer et ce, indépendamment de la Ville.



Plusieurs villes françaises ont déjà mis en place des "Comités de quartiers", ou des "Comités consultatifs",..... s'inscrivant dans des processus parfois qualifiés de "démocratie de proximité". Pour l'essentiel, en reprenant les notions utilisées plus haut, il ne peut s'agir de "participation", car n'introduisant pas de partage décisionnel, mais simplement de "concertation", ce qui loin d'être négligeable, car à court terme, améliorant sensiblement la démocratie représentative et pouvant sur le plus long terme, constituer un premier pas vers une réelle participation.

Ateliers Elus et Professionnels

27 et 28 Juin 2002

Ateliers des Elus

22 juin 2002

Bruno Carlon, CIVITO

La journée du 22 juin sur le thème de « la participation des habitants » est l'occasion de confronter les conceptions et les pratiques locales, elle doit permettre d'engager une réflexion sur les conditions facilitant l'implication des habitants. Les relations sociales ne se forment pas spontanément, elles sont le résultat d'un processus de construction des relations où les institutions interfèrent largement, notamment par la production de biens publics.

L'organisation de processus participatifs est complexe car elle interroge les modes et les conduites d'appropriation par la population, de questions qui concernent la vie quotidienne, les relations à son cadre de vie mais aussi les formes d'appartenance et de socialisation liées au travail, à l'éducation, à l'espace public.

La politique de la ville pose principalement la question de la participation dans le cadre des actions de proximité. Participer suppose de trouver un intérêt à l'intérêt général et implique de se percevoir citoyen trouvant du sens dans les relations sociales et dans les sentiments que l'on éprouve envers son cadre d'habitat et son environnement. Cette situation est à rapprocher des discours sur la territorialisation de l'action publique ou plutôt sur la recherche d'une nouvelle décentralisation territoriale visant à mettre en œuvre une politique de services de qualité face aux besoins des habitants.

De ce fait, la participation se trouve ainsi posée plus souvent en termes d'implication des habitants dans la territorialisation des politiques publiques, qu'en termes de collaboration entre habitants et institutions, ou en termes de participation à la décision. Ainsi en va-t-il de la participation exposée plutôt comme un moyen de l'intégration citoyenne ou de la gestion des services, que comme un moyen et une pratique de l'intégration politique à la vie de la cité.

Le fait de pouvoir prendre part dépend pour beaucoup de la représentation que l'on a de sa place et de la reconnaissance que l'on imagine pouvoir en retirer, et donc de la confiance que l'on peut ressentir envers les institutions et leurs représentants (élus ou organisations publiques).

Bien des démarches actuelles comportent le risque de réduire la participation à un processus technique. Aussi les modes de constitution des instances de concertation et la place qu'elles font à la constitution même d'un processus d'échanges, restent déterminants dans l'usage et l'appropriation que peuvent en faire les habitants.

La démocratie représentative fonctionne sur le principe de délégation, la mise en œuvre de processus participatifs se fonde sur l'idée que la démocratie représentative n'est plus aujourd'hui suffisante pour répondre à la crise de la citoyenneté (au sens de l'appartenance à la société), et qu'il convient de soutenir le renouveau de la démocratie locale pour promouvoir les représentations collectives nécessaires à la cohésion sociale.

Au regard de ces premières remarques, il semble intéressant d'organiser la réflexion autour de 4 questionnements :

1. pourquoi travailler au renouveau de la démocratie locale dans le cadre de la politique de la ville ? Quel sens donner à l'élaboration de processus de participation ?
2. quels contenus donner à la participation, entre une approche pragmatique apportant des réponses à des problèmes concrets, et la promotion des droits des citoyens ?
3. comment organiser le développement de la participation dans le cadre de l'organisation territoriale ?
4. comment promouvoir ces démarches en tenant compte des responsabilités respectives des élus et des techniciens ?

Programme

du 22 juin 2002

9h30 : **Accueil**

10h à 12h30 : **Concertation – implication**

Débat avec les participants : intervention de chacun à partir des questions,

- Quelles sont les instances de concertation mises en place, où débat-on avec les habitants ?
- Quelle organisation : qui fait quoi ?
- Quels sont les sujets abordés avec les habitants ?
- Comment écoute-t-on les habitants ?
- Quels sont les rapports avec les associations ? (les difficultés éventuelles)

12h30 : **Repas sur place**

14h à 15h : **Poursuite du débat**

15h : **Synthèse**

15h30 : **Les questions de méthodologie à poser aux professionnels**

Animateurs :

Daniel Asseray, président de RésO Villes

Brigitte Maltet, directrice de RésO Villes

Liste des présents

Le 22 juin 2002

| | |
|-------------------|--------------------------------|
| Mme CALAMONERI | Ville de Cholet |
| Mme GERGAUD | Ville de la Chapelle sur Erdre |
| Mme COLDEFY | Ville de Rennes |
| Mme ANSQUER | Ville de Saint Herblain |
| Mme TOUCHEFEU | Ville de Nantes |
| Mme SARAMITO | Ville de Saumur |
| Mme THIERY | Ville de Lanester |
| Mr. CILANE | Ville de Lanester |
| Mme RICHEUX DONOT | Ville de Rezé |
| Mme BIHAN | Ville de Rezé |
| Mr. MATHIS | Ville d'Auray |
| Mr. RIMBERT | Ville de Nantes |
| Mme DURO | Ville de Vannes |

Compte rendu de l'atelier avec les Elus

I- Présentation des sites

Chaque élu a présenté le contexte de la mise en œuvre de la démocratie locale dans sa ville.

Les instances :

On relève une grande richesse de modes d'organisation de la participation des habitants dans les deux régions :

- Comité d'intérêt de quartier
- Conseil consultatif de quartier
- Réunion d'information générale dans les quartiers
- Groupes de travail thématique dans les quartiers
- Conseil municipal de jeunes
- Conseil des sages
- Atelier de l'avenir
- Permanence d'élus
- Repas convivialité / débat
- Exposition de projets urbains, recueil des remarques des habitants
- Enquêtes auprès des habitants,
- Etc....

L'animation :

En général, ce sont les élus qui animent les instances dans les quartiers. Certains sont adjoints au maire, d'autres sont conseillers municipaux ou élus de quartier. Dans certaines villes, le Maire participe à une réunion annuelle avec les habitants.

Dans l'ensemble des villes, l'élu est accompagné du chef de projet contrat de ville, et de techniciens de la ville en fonction des sujets abordés.

Les habitants et les associations y sont conviés par courriers, affiches, ou articles dans la presse locale et les journaux municipaux.

Les sujets abordés avec les habitants :

Les sujets abordés avec les habitants varient selon la nature des rencontres :

Majoritairement les projets urbains, (qu'il s'agisse de grands projets de renouvellement du quartier ou de travaux ponctuels) sont proposés à la consultation des habitants sous différentes formes : expositions, réunions publiques, enquêtes. A l'exception de quelques sites, les projets d'aménagement sont préalablement arrêtés par les villes. L'objectif de la consultation est donc en général, de recueillir les avis et remarques des habitants, qui seront utilisés pour affiner ou conforter le projet.

Dans les comités de quartier ou instances de proximité, les sujets abordés concernent majoritairement les questions directement liées à la vie quotidienne du site, que l'on peut classer en trois catégories :

- Problèmes ponctuels (petites interventions sur les espaces publics), organisation de manifestations de quartier, etc....
- Programmation d'actions annuelles,
- Thèmes spécifiques qui font l'objet de commissions de travail.

Ce sont les élus en charge de ces instances, ou les techniciens, qui font remonter les réflexions recueillies dans ces instances, au niveau de la ville.
Majoritairement les villes s'efforcent de donner des réponses, en essayant de traiter équitablement l'ensemble des quartiers.
Cependant, ces réponses sont traitées de façon spécifique, à l'échelle de chaque territoire concerné par la politique de la ville.

Dans l'ensemble des villes, il est noté une difficulté majeure pour l'élu en charge de la politique de la ville, à faire partager à l'ensemble de ses collègues les problématiques soulevées à l'occasion de la concertation avec les habitants, et d'en faire de véritables débats au sein de l'équipe municipale.

Inversement, à quelques rares exceptions, les grandes orientations d'une ville sont rarement débattues dans les instances de proximité. Le maire vient les présenter une fois par an lors d'une réunion publique, ou elles sont exposées régulièrement dans les bulletins municipaux.

Dans tous les cas, les élus en charge de ces questions ont engagé des réflexions pour développer des méthodes de travail et passer du stade de la concertation à celui d'un engagement plus fort des habitants dans la construction et la réalisation de projets.

II – Débat sur les notions : concertation / participation / implication

La diversité des publics

De qui parle-t-on lorsqu'on parle des habitants ?

Il peut s'agir d'enfants, d'adolescents, de jeunes, d'adultes, de personnes âgées, mais aussi de personnes ayant des cultures différentes ou issues de classes sociales diverses : comment gérer la diversité ?

Il est d'ailleurs noté une très faible mobilisation des jeunes dans la relation de proximité.

La difficulté majeure semble relever d'un manque d'homogénéité dans la compréhension des sujets abordés avec les habitants.

Faut-il « former » les habitants ?

On peut considérer qu'il appartient à ceux qui animent les débats, de faire preuve de pédagogie, de développer leur capacité à entendre, comprendre expliquer.

Cependant, avant de parler de participation des habitants, il serait utile de s'assurer de la compréhension des citoyens sur le fonctionnement du monde dans lequel nous évoluons.

Ont-ils une connaissance suffisante leur permettant de repérer et de comprendre les systèmes publics ?

Doit-on les « former » pour reconnaître la valeur de leurs propos, et leur rôle d'expertise ?

Aujourd'hui, l'intérêt porté à la prise en compte des paroles d'habitants demeure relativement flou.

Dans les projets d'une ville, quelle place donne-t-on aux habitants et comment traite-t-on les idées qu'ils peuvent apporter pour enrichir le projet ?

Les élus identifient le manque d'un échelon informel : un endroit où les habitants pourraient débattre en eux, sans être contestés, pour construire des propositions.

Un constat

Si l'on définit les termes de la façon suivante :

Concertation : réunions publiques, écoute, information

Participation : débat, soutien à des projets de quartier réalisés avec ou par les habitants

Implication : négociation, prise en compte du point de vue des habitants, implication dans la décision.

Aujourd'hui :

La totalité des villes pratiquent la consultation,
Quelques-unes sont dans la participation des habitants,
Rares sont les tentatives d'implication.
En général, l'implication demeure une question : que fait-on de la parole des habitants ,
à quel niveau peuvent-ils intervenir dans la décision ?

III – Les sujets de travail

La commande politique :

Besoin de faire vivre deux systèmes en parallèle :

- Le système institutionnel « légal » : instances de concertation, réunions publiques...
- inventer des manières informelles de travail avec les habitants

La diversité des fonctionnements ne rend pas cette question très lisible pour les professionnels. Les professionnels souhaitent une commande politique sur ce sujet, mais la diversité des fonctionnements et le besoin d'agir de façon informelle ne rend pas cette commande facile.

Les élus doivent clarifier leur fonctionnement, et les professionnels comprendre la complexité d'une commande politique.

La question des jeunes :

Besoin d'alimenter les élus sur la question des jeunes qui ne s'intéressent pas aux sujets abordés dans les instances de concertation (problèmes de trottoirs, etc.)

Au problème de la participation des jeunes, on répond par la création de conseils de jeunes : besoin d'analyse sur cette question, quelles instances pour favoriser l'investissement des jeunes ?

Le rôle d'expertise des habitants :

Il faut considérer la pertinence des propositions des citoyens, sans forcément leur laisser à penser que chacun a la solution. Il s'agit de transformer les intérêts individuels en intérêts collectifs.

Faut-il parler de formation des habitants : Il est nécessaire que les habitants repèrent le système public.

Comment les habitants comprennent-ils son organisation ?

Comment sortir des questions pratiques avec les habitants (attente de réponses), pour faire émerger le débat ?

Il est nécessaire d'apporter des réponses aux questions pratiques des habitants pour asseoir la crédibilité des décideurs, mais au-delà, comment les amener à développer leur capacité d'expertise, comment reconnaître et prendre en compte leurs propositions ?

On fait remonter de la parole mais comment la traiter ?
Quelle place les habitants peuvent-ils prendre dans le destin de la ville ?

Et... comment mobiliser ceux qu'on ne voit jamais ?

Besoin de description de la chaîne de décision

A partir de la richesse des expérimentations des deux régions, il faut redéfinir le processus de décision :

Le rôle d'expertise de chacun : élu ; technicien, citoyen.

Repartir du schéma de base (le citoyen dans l'expertise d'usage, confronté aux techniciens pour la proposer à la décision de l'élu), pour le faire évoluer.

Comment construire le partenariat sur cette question ? Définir la place de chacun, l'avantage qu'il a à y être ?

Les espaces :

Faut-il créer des instances de débat entre habitants, sans la présence d'élus ou de professionnels représentant la ville ?

Comment et où prendre cette réflexion en compte ?

Quels sont les espaces possibles de relation avec les habitants ?

Le positionnement de l'élu :

La participation est d'autant plus difficile à gérer pour un élu en charge de la démocratie locale, que la ville est grande : problème de disponibilité, partage de ce travail avec l'ensemble des élus. Que signifie la proximité de l'élu avec les citoyens dans une grande ville ?

Les professionnels ne se substituent -t-ils pas à l'élus ?

Que devient la proximité à l'échelle de l'agglomération ?

Ateliers des Professionnels
27 et 28 juin 2002

Programme des Ateliers avec les professionnels

Animateurs :

- Bruno CARLON, bureau d'étude CIVITO
- Francis RATHIER, bureau d'étude BERS
- Brigitte MALTET, RésO Villes

- 9h30** Accueil
- 10h** Restitution par Brigitte MALTET du travail des élus, leurs questions aux professionnels
- 10h15** Introduction de Bruno CARLON : les logiques d'action et d'organisation de la consultation des habitants, en Bretagne et Pays de la Loire.
Repérage des questions de méthodologie à partir d'une typologie des modes de consultation (conseil consultatif, conseil de jeunes, FPH...).
- 10h30** Débat avec les participants : l'organisation des différentes instances de consultation
- ✓ Les modes d'interpellation et de sollicitation entre habitants, professionnels et élus (organisation de l'interpellation, remontée des problèmes, débat critique...)
 - ✓ La place faite à l'expertise des habitants : les sujets abordés avec les habitants
 - ✓ Le système de décision et le suivi des décisions
- 12h30** Repas sur place
- 14h** Synthèse du débat de la matinée
- 14h30** Débat avec les participants : le développement des espaces de parole et d'expression.
- Les conditions pour créer des espaces de parole : modalités, lieux, temporalité
- 16h30** Synthèse de la journée et présentation des suites à donner

Liste des participants

Jeudi 27 juin 2002

Ville ou Agglomération

| | |
|------------------------------------|--------------------|
| Communauté urbaine de Nantes | Sylvie SOULARD |
| Communauté urbaine de Nantes | Marie TEILLARD |
| DSU Cholet | Dominique NEAU |
| Quartier Breil / Barberie. Nantes | Sophie ALPERTE |
| Quartier Malakoff. Nantes | Claire BAUDET |
| Quartier Dervallières Zola. Nantes | Jean-Michel JAOUEN |
| Quartier Dervallières Zola. Nantes | Bruno PERISSERE |
| Quartier Malakoff. Nantes | Fabienne LETERTRE |
| Ville de Saint-Nazaire | Chantal SAOUT |
| Ville de Trélazé | Anne DELSOL |
| Ville de Trélazé | Bruno LEGENDRE |

Etat

| | |
|------------------------------|-------------------|
| DDE de Loire Atlantique | Emmanuel LIETAR |
| DDJS du Maine-et-Loire | Bernard DELAFOSSE |
| Préfecture du Maine-et-Loire | Sylvie MANNEVILLE |

Conseil général

| | |
|-------------------------------------|--------------------|
| Conseil général de Loire Atlantique | Virginie CHESNAIS |
| Conseil général de Loire Atlantique | Christophe JOUBERT |
| Conseil général de Loire Atlantique | Geneviève CLEMENT |
| Conseil général de Loire Atlantique | Annie MULOISE |
| Conseil général de Loire Atlantique | Cécile BOUCARD |

Organisme HLM

| | |
|-------------------------|----------------------|
| AROHLM Bretagne | Nadia NICOLATZEAU |
| AROHLM Pays de la Loire | Myriam PLOMB-FOULGOC |

Caisse des dépôts

| | |
|------------------|----------------|
| Pays de la Loire | Marcel GICQUEL |
|------------------|----------------|

FASILD

Liste des participants

Vendredi 28 juin 2002

Ville ou Agglomération

| | |
|-----------------------------|----------------------|
| Ville de Nantes – MG Cité | Pierre MESTON |
| Communauté urbaine de Brest | Lynda LEBBAD |
| Rennes Métropole | Catherine DAMERON |
| Ville de Saint Briec | Jocelyne CHAUWIN |
| Ville de Rennes | Patrice ALLAIS |
| Ville de Rennes | Jean-Luc MASSON |
| Agglomération de Laval | Muriel BESNARD |
| Agglomération de Laval | Michèle TERESE |
| Agglomération de Laval | Véronique PICHOT |
| Ville de La Roche-sur-Yon | Philippe GABORIAU |
| Ville de Quimper | Jacques LERN |
| Ville de Rennes | Claude SCHOPP |
| Ville de Rennes | Elisabeth MALAURIE |
| Ville de Rennes | Jean-François JENDET |

Etat

| | |
|------------------------|----------------------|
| DDE Ile-et-Vilaine | Jacques LEMASSON |
| DDASS Ile-et-Vilaine | Gilbert GIESLER |
| DDASS Loire-Atlantique | Françoise BAYLE |
| DTEFP Ile-et-Vilaine | Marie-Pierre CHAUVEL |

Organisme HLM

| | |
|---------------|------------------------|
| OPCHLM Vannes | Bernard LAURENT CAUDAL |
| OPDHLM 56 | Valérie ROBIC |

Conseil général

| | |
|------------------------------|---------------|
| Conseil général du Finistère | Céline BURGOS |
|------------------------------|---------------|

Compte rendu des ateliers professionnels

Après la présentation de la synthèse des travaux des élus lors de la séance du 22 juin 2002 et le rappel de l'analyse portée par Bruno CARLON sur « la participation des habitants » en Bretagne et Pays de la Loire, le débat s'est ouvert autour de trois questions :

- **Comment se construit l'interpellation entre les habitants, les élus et les techniciens ?**
- **L'expertise**
- **Système de décision**

Bruno CARLON

Rappel des niveaux concernant la participation :

- 1^{er} niveau : l'information,
- 2^{ème} niveau : Le recueil des avis,
- 3^{ème} niveau : l'implication, c'est à dire, associer les habitants à la conception de projets.

L'Atelier de Nantes

I – Les modes d'interpellation

Interventions des participants :

Les gens d'origine étrangère et les jeunes sont absents des conseils consultatifs de quartier. Faut-il mettre en place quelque chose pour eux ?
D'autre part, « on consulte » mais que deviennent les choses dites, quel lien y a-t-il entre ce qui se dit et la prise en compte dans les décisions ?
Ce sont en général, les classes moyennes qui se sentent concernées dans les conseils de quartier.

Les organismes HLM étaient souvent absents des précédents contrats de ville. Ils se sont fortement mobilisés dans les contrats de ville 2000 / 2006.

Les problèmes auxquels ils sont confrontés :

- Niveau institutionnel : commission mixte (plan de concertation locative...)
- Niveau informel : assez variable ; groupes d'immeubles, gestion de proximité, personnes relais dans les immeubles...

L'informel pose le problème de légitimité.

Les conventions de gestion urbaine de proximité : Il y en a un peu en Pays de la Loire, davantage en Bretagne.

La relation avec les habitants existe pour les organismes HLM, elle est moins lisible avec les partenaires.

Un obstacle dans les conseils de quartier : la moyenne d'âge se situe entre 50 et 60 ans, ce qui n'est pas un système représentatif. Il n'y a pas de jeunes ni d'étrangers.

Ce sont aussi les gens qui ont du temps qui y participent, donc plutôt les retraités.

Les conseils de quartier sont vécus comme des « structures » et donc ce sont les classes moyennes qui ont la capacité de les investir.

Le problème de la participation : on ne peut s'investir que sur des sujets appropriables.

La participation est conçue dans des instances formelles : conseils de quartier, réunions publiques, commission thématiques...
Il faut d'avantage favoriser l'informel.

La commande politique est peu claire.
Comment fait-on remonter ce qui est dit dans les instances ?
Les instances ont peu de légitimité.
Il faut peut-être moins « instituer », laisser vivre des choses éphémères.

Exemple de mise en œuvre :

- Un conseil d'orientation politique : les élus, instance décisionnelle
- Un conseil technique : interpeller les élus pour leur faire préciser leurs attentes.
Par exemple sur la participation, ou la mixité sociale...
- Les acteurs : réalisation à partir d'une organisation claire.

On ne part pas sur la participation avec les habitants tant qu'on ne maîtrise pas toutes les données. Il faut se poser la question de leur capacité à aborder les sujets : la démolition par exemple est une question complexe.
Il faut de la méthode. Bien séparer le niveau politique du niveau technique, et trouver un animateur de la démarche qui puisse être « neutre ».

Il faut éviter de trop institutionnaliser les modes de fonctionnement.
La participation ne se décrète pas.
Cependant, si on ne crée pas de lieux formels, personne ne viendra.

Il est important également d'associer les élus dès le début de la démarche. On ne peut pas mobiliser les habitants s'il n'y a pas de suite.

Peut-être faut-il aussi permettre l'expression du « mal être » avant de parler de projet.

II – L'expertise

Interventions des participants :

Il s'agit d'aider à une parole collective, de travailler sur la pédagogie du projet.
Il s'agit d'entendre la parole directe, et travailler sur la construction, la mise en forme.

La parole collective modifie-t-elle la représentation des individus à l'institution ?

Le rapport de proximité peut permettre aux habitants de mieux comprendre les professionnels et de s'inscrire dans une démarche constructive.

L'apprentissage du travail collectif permet de réinvestir de façon positive à titre individuel : mieux comprendre la place que chacun occupe dans l'espace.

Il faut une étape de formation : capacité à comprendre le fonctionnement public.
Apporter la connaissance c'est apporter le respect.
Cela permettra peut-être d'aller chercher ceux qui ne viennent pas.

B. CARLON :

Aujourd'hui le discours est fortement « régulateur » et les institutions se légitiment par rapport à cela.
Il est nécessaire d'interpeller pour se remettre en question.

Interventions des participants :

Un exemple, exposition d'un projet de renouvellement urbain et recueil des avis des habitants : jusqu'où peut-on aller dans la prise en compte de leurs remarques ?
En quoi les habitants peuvent-ils influencer sur la modification du projet ?

B. CARLON :

La reconnaissance de l'expertise des habitants dépend de la tolérance des politiques.
Comment les espaces de dialogue construisent-ils du projet social ?
Au-delà du quotidien, valorise-t-on les formes d'organisation sociales ?
Que met-on sous le terme « expertise des habitants » ?

- Savoir identifier ce que les gens ont à dire de leur cadre de vie, de l'utilisation, de la représentation de leur mode de vie. Il s'agit aussi de reconnaître la valeur des pratiques sociales et culturelles.
- Reconnaître la façon dont ils sont en relation avec les services et le territoire, la représentation qu'ils ont des services qui leur sont destinés.
- Nous parlons de former les habitants, mais sur quoi ?

F. RATHIER :

La formation des habitants est un élément qui vient après, le premier enjeu c'est l'écoute de la parole dite en fonction de leur mode d'expression.
Les techniciens et les élus ont autant à apprendre que les habitants.
L'enjeu du travail avec les habitants : introduire davantage d'horizontalité.
Jusqu'où donne-t-on la possibilité de revoir la décision ?
C'est un enjeu d'hybridation des points de vues techniques / sociaux / politiques.
L'enjeu c'est de décroïsonner.

Interventions des participants :

Cela remet en cause les services de la ville : la logique sectorielle est contraire à la logique de territoriale.
Il existe un besoin de formation des techniciens à « capter, analyser, répondre ».

Dans les comités de quartier, la préoccupation des habitants est-elle prise en compte ou pas ?
Sur quoi solliciter l'expertise des habitants ?
Elle porte surtout sur les aménagements d'espaces publics.
Tout n'est pas négociable.

On peut aussi solliciter l'expertise des habitants sur le « mieux vivre ».

Exemple de mise en œuvre : les élus, les institutions, les professionnels, l'équipe MOUS, sont accompagnés d'un expert pour définir la démarche.
Les habitants ont des choses à apporter mais aussi des besoins d'information et d'explication.
Une réunion par mois a lieu avec ceux qui acceptent de se confronter à la parole de l'autre.
On capitalise la réflexion.
On construit le projet à long terme et en même temps, on construit des réponses ponctuelles aux habitants.
La formation c'est d'abord la meilleure connaissance de l'autre.

Dans la construction d'un projet commun sur un territoire, les professionnels viennent parce qu'ils sont aussi conscients des dysfonctionnements.

La présence des élus est importante pour leur permettre d'avoir une vision juste du quartier. Cependant, il faut aussi préserver des temps où ils ne sont pas présents. La participation progresse s'il y a transversalité et réciprocité.

III Système de décision

B. CARLON :

L'importance de passer de l'individuel au collectif : ce n'est pas seulement un être social mais collectif, qui donne du sens.

Il s'agit de la capacité des élus à mettre à jour ce qu'ils décident : quels moyens se donne-t-on pour que la population sache et comprenne ?

Il faut faire comprendre pour donner les possibilités de réagir.

L'intérêt général n'est pas défini en soit, il est à débattre, à construire.

L'intérêt général c'est le croisement d'intérêts personnels.

Faut-il essayer de faire vivre des espaces informels ?

Cela suppose d'écouter, de comprendre, de recevoir des messages, de donner de l'épaisseur à ce que disent les gens.

Les équipements collectifs ont vocation à être des relais pour la politique de la ville : ils ont la capacité à être disponibles à l'expression des attentes.

Qu'en font ils ?

Comment organiser des espaces de paroles, qui peut le faire, avec quel relais ?

Interventions des participants :

La question des jeunes : il est difficile de « capter » les attentes des jeunes, et cependant, lorsqu'on va vers eux, ils sont critiques sur les projets de quartier.

En général les jeunes sont en groupe pour se sécuriser. Ils sont dans une attitude de distance vis à vis des institutions.

Quel espace peut-on leur proposer ?

La proximité ne les intéresse pas.

Il faut revenir à une analyse des pratiques sociales et des espaces dans lesquels ils sont, mieux comprendre comment ils se déplacent dans la ville.

Peut-on créer des espaces de dialogue à partir de l'accompagnement de projets de jeunes ?

Il faut diversifier les formes de mise à disposition de lieux et d'espaces.

La gestion urbaine de proximité : les conventions vont-elles être l'occasion de travailler avec les habitants sur les espaces de proximité ?

L'Atelier de Rennes

I – Comment se construit l'interpellation entre les habitants, les élus et les techniciens ?

Interventions des participants :

Sur le quartier de Villejean, « la concertation » fonctionne bien, mais on ne peut pas réellement parler de « participation ou implication ».

Ce sont principalement les associations qui sont présentes. Ce qui pose problème ce sont les « autres », « ceux que l'on ne voit jamais ».

Il faudrait aider les associations à être plus représentatives, plus diversifiées.

Les associations d'habitants revendiquent d'être des interlocuteurs privilégiés.

Une concertation « en tuyaux » : sur un projet donné, un élu a dit avoir fait 23 réunions (riverains, commerçants, comités de quartier, etc.). Ces réunions par catégorie d'acteurs ne permettent pas de créer une culture commune sur un même quartier. Il n'y a donc pas de débat, de négociation.

La question de la représentativité est une vraie difficulté, un frein.

Il serait intéressant d'évaluer les associations. Il faut différencier la représentativité et la légitimité.

Il y a un écart entre ce qui est relayé par les associations et ce que peuvent penser les habitants.

Les associations sont aussi quelquefois des opérateurs et ne représentent pas nécessairement ce que les habitants auraient pu produire.

On a besoin des associations et de la société civile. L'un des enjeux de la politique de la ville et de la participation des habitants, est de permettre aux gens de se retrouver dans un groupe.

Là où le tissu associatif est fragile voire inexistant, l'effet politique de la ville fait qu'il y a une mobilisation des habitants dont les associations n'ont pas pour autant bénéficié. Les habitants sont mis en dépendance des professionnels ce qui constitue un effet pervers de la politique de la ville. L'élu a besoin d'interlocuteurs.

B. CARLON :

Les associations jouent un rôle moteur mais certains dispositifs les contraignent à une logique de marché. Elles peuvent avoir deux fonctions : partenaire et prestataire. Ce sont deux logiques qui ne sont pas contradictoires. Dans la politique de la ville, la professionnalisation des associations est accentuée par la programmation.

F. RATHIER :

La représentativité des associations :

Qui représentent t-elles ?

Quels types de problèmes cela posent ?

Comment y remédier ?

Un projet fait par tous est impossible, il ne faut pas s'enfermer dans la solution idéale mais fixer un cadre à l'interpellation. C'est une question qui pourrait être posée aux élus. Il existe une crainte à s'engager dans la concertation.

Quel est l'objet de la participation des habitants ?

Il ne faut pas s'enfermer dans la question de la représentativité car les dispositifs sont toujours mouvants.

Interventions des participants :

La question du temps : la phase de concertation (transmission de documents, étude de ces documents, réunions) a fait prendre du retard au projet même si cela représente un intérêt non négligeable en terme d'appropriation. .

Quelle méthode peut-on imaginer pour aider les habitants et les associations à aller plus vite sans paraître « encadrant » ?

L'analyse du jeu des acteurs est primordiale mais déficitaire.

Il faut revenir sur les concepts, les redéfinir.

Une question de méthodologie. Il y a deux repères dans les contrats de ville : la durée et le territoire.

On est toujours dans l'empressement et la population est donc toujours en retard d'une étape, les élus et les techniciens vont plus vite. C'est « une course à handicaps ».

Un défaut de méthode qui pourrait être comblé en créant un pôle de ressources qui aiderait les habitants à acquérir des compétences en permanence (formation des habitants). Sans cela, nous prenons le risque de lassitude.

La question des jeunes mérite d'être un enjeu de la participation des habitants à construire : relations jeunes / décideurs, jeunes / adultes. Un champ prioritaire à investir.

Les instances informelles sont à développer, un lieu de parole pour « des habitants non organisés ». Quelle légitimité peuvent avoir ces lieux vis-à-vis des élus et des techniciens ?

Les professionnels y ont-ils leur place, sont-ils des relais entre les habitants et les décideurs ?

Deux difficultés lorsque l'on travaille en direct avec les habitants : aborder les sujets généraux et accepter le conflit.

Quelles sont les compétences de chacun : élus, habitants, techniciens ?

La concertation cela prend du temps mais est-ce que cela fait perdre du temps ?

On distingue trois niveaux dans la participation :

- L'expression
- Le débat (le conflit peut être constructif)
- La délibération

L'enjeu est la question du partage du pouvoir.

On a tendance à ne traiter que la demande qui est différente des besoins. Les dispositifs actuels ne sont que des lieux de consultation. Les arbitrages se font ailleurs.

Les associations ont le mérite de mettre en forme et de donner une parole qui peut être reçue et entendue. Il y a un rapport de force.

B. CARLON :

Participer cela signifie aider quelqu'un à prendre place. C'est la question du statut, de l'appartenance à une société, à un territoire. Il existe différents niveaux de participation selon les classes sociales.

L'appartenance : qu'est ce qui fait que des gens n'appartiennent plus à la société, qu'ils sont « à part » volontairement ou non ?

Les espaces informels méritent d'être approfondis. Comment prendre en compte cette parole ?

II – L'expertise

Interventions des participants :

Qu'est ce qu'une expertise d'usage ?

Exemple d'une expérience de co-production, de co-maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un plan de sauvegarde d'une copropriété à Saint-Brieuc : la ville a en partie déléguée la maîtrise d'ouvrage aux copropriétaires et commerçants (restructuration d'un centre commercial avec des logements).

Les techniciens ont fourni l'outillage. Les copropriétaires et les commerçants n'ont pas été formés, les techniciens les ont écoutés et ont reformulé leurs propos. Au fur et à mesure du projet, l'intérêt commun est apparu. Il y a eu négociation.

Il y avait une exigence dans le cadre de l'expérience à Saint-Brieuc : Les copropriétaires étaient d'accord pour que ce soit au conseil municipal d'arrêter la décision finale.

Il y a un moment où il faut acter. C'est le rôle de l'élu, c'est le conseil municipal qui décide au final. Dans certaines villes, les élus ont tendance à laisser les équipes opérationnelles seules sur cette question. Il manque alors un maillon dans la chaîne.

La loi sur la démocratie de proximité ne concerne pas que les territoires prioritaires. Il existe un risque d'une concertation thématique et que les habitants des contrats de ville soient dilués dans la mouvance globale du territoire. Comment rendre lisible les thématiques à l'échelle du plus grand nombre d'habitants ?

Exemple de la carte scolaire : Sur le quartier de Bellevue à Nantes, un groupe de parents d'élèves a fait émerger cette question au sein d'un Conseil Consultatif de Quartier. Dans le cadre d'une mobilisation spontanée comme celle-ci, les professionnels sont alors en appui, en accompagnement des habitants pour relayer, valoriser une question et l'amener à la confrontation avec le décideur.

Le rôle de l'équipe opérationnelle est de mettre ses compétences au service des habitants : soutien et accompagnement, rencontre des acteurs, rédaction des comptes-rendus.

A Rennes, on favorise le fait que d'autres professionnels (équipements socioculturels, centre sociaux) soient en appui à ces associations ou collectifs d'habitants. Sur le quartier de Maurepas, la CLCV joue ce rôle. A Villejean, un adulte relais municipal au sein de la MOUS a cette fonction d'appui.

Exemple sur le quartier de Maurepas : constat d'un déficit d'information sur le quartier. L'équipe a travaillé avec l'ensemble des acteurs pour qu'ils embauchent un adulte relais pour créer un journal de quartier. C'est la maison de quartier l'opérateur. L'évaluation régulière est faite par la MOUS.

Autre exemple : En 2001, la CLCV était porteuse d'un projet en lien avec le contrat de ville pour le festival de la ville à Créteil. En 2002, la fédération des centres sociaux mobilise 10 centres sociaux pour participer au festival. La MOUS vient en appui : coordination, lien avec le festival.

Autre exemple : le groupe d'accompagnement des initiatives d'habitants de Maurepas à Rennes existe depuis 10 ans, animé par la CLCV. Une fois par mois, un collectif d'habitants et des professionnels se réunit (rôle de régulation de la vie sociale du quartier).

Un lieu d'identification des problèmes et des démarches renvoyés vers les acteurs susceptibles de répondre, a été créé. Il y a un retour au groupe d'accompagnement des initiatives d'habitants sur ce qui a été fait.

La capacité d'expertise des habitants nécessite la réciprocité. Les habitants forment aussi les professionnels, les aident à modifier leurs pratiques.

Au sein des Conseils de Quartier, il y a une forte résistance des professionnels qui participent peu. Sur Maurepas, ce sont plutôt les associations et les bénévoles qui participent.

Autre exemple : mise en place d'une commission d'usagers. Cela aide à modifier les pratiques professionnelles, les professionnels travaillent aux côtés des usagers.

F. RATHIER :

Ce n'est pas aux habitants d'élaborer les solutions.

Comment les professionnels se saisissent-ils de la capacité d'expertise des habitants ?

B. CARLON :

Que recherchons-nous dans la compétence des gens ? Qu'est ce que l'on met derrière ? La question de l'expertise renvoie à celle de la formation.

Quels sujets ? 3 thèmes de réflexion :

- GUP : les espaces collectifs que les gens veulent avoir
- Représentation de leur sécurité
- Représentation des « sociabilités » (relations avec les autres)

Jusqu'où favoriser la participation ?

Rennes est un des sites pilote des Projets Sociaux de Territoire : un laboratoire sur cette problématique .

Les liens travail social / politique de la ville ne sont pas faciles.

La participation des habitants interroge le travail social, sur les pratiques et les modes de fonctionnement. Cela interroge les départements sur la question de leur organisation. Comment intègrent-ils la question de la participation ?

Le Finistère est assez avancé sur cette question, le conseil général des Hautes Pyrénées y travaille dans le cadre de sa réorganisation.

III – Le système de décision

B. CARLON :

Cette question est au cœur de l'enjeu de la participation des habitants.

Quel est l'intérêt de participer si notre avis n'a pas d'impact ? Il ne suffit pas de dire que c'est l'élu qui décide. La décision c'est un processus. Comment l'élu décide t-il ?

Interventions des participants :

Cela pose la question du retour d'informations sur les décisions prises

La démarche est aussi importante que le résultat. Il faut donner du temps au débat pour informer, discuter, confronter.

La place des élus interroge fortement.

Travailler aux côtés des habitants demande du courage politique et des compétences.

Exemple d'expérience : Consultation des habitants dans le cadre d'une opération de requalification d'un quartier de 300 à 400 habitants.

Etape 1 : réunions avec des élus et des habitants à qui on demande : « qu'est ce que vous voulez ? ». Pas de réponse.

Etape 2 : consultation des associations

Les élections stoppent le processus et pendant ce temps, la mobilisation se poursuit et les réactions ont commencé à venir. Cela prouve qu'il faut du temps.

Autre exemple, une Charte de Gestion Urbaine de Proximité : Pour que le projet progresse il faut à chaque étape une formalisation des acquis et un retour au groupe, sinon on n'avance pas. Il faut construire.

B. CARLON :

La participation des habitants met les élus en danger. Il faut faire un travail avec eux sur les processus collectifs de décisions, avoir une réflexion commune des élus sur la construction de ces processus.

Interventions des participants :

Autre exemple, dans le cadre de l'évaluation : un groupe de réflexion d'habitants a été créé. Ils sont demandeurs d'un cadre, de connaître les marges de manœuvre de chacun. Ce n'est pas facile de définir ce qui est négociable ou pas, car il y a une part d'incertitude. Quelquefois il y a plus de marges de manœuvres qu'on ne le croit au départ : c'est le cas de l'opération Kennedy à Rennes.

L'élu doit gagner sa crédibilité vis-à-vis des autres élus notamment et de ceux qui ne votent pas.

Cela prend du temps. Un nouvel élu est attendu, il doit faire ses preuves, gagner la confiance.

Un autre objectif sur lequel il faut travailler : faire partager les enjeux des territoires prioritaires à l'échelle de l'agglomération.

La participation des habitants au niveau de l'agglomération ne touche pas les mêmes sujets ni le même public.

Synthèse des Ateliers

B. CARLON :

La spécificité de la place des techniciens est en relation avec la place de l'expertise des habitants.

Créer des espaces :

- pour interroger la représentation des habitants,
- pour renouveler les pratiques professionnelles.

Les élus doivent engager la réflexion sur l'organisation de la collectivité apte à produire de l'expertise et à la communiquer.

La décision : il appartient aux élus de convenir de ce qu'ils veulent mettre en décision.

La volonté des élus à ouvrir la question de la décision peut faire évoluer les habitants dans leur capacité à agir.

Les modes d'expression : la représentation individuelle et la représentation collective. Il y a travail à mener sur l'intérêt général, le bien commun.

F. RATHIER :

Il faut éviter le renvoi systématique vers les élus.

Chacun expérimente, les choses s'amorcent pour aller plus loin.

Il faut développer l'expérimentation sur les approches informelles, et ouvrir le champ de la négociation.

Il faut poser les interrogations en commun avec les élus : ouvrir des processus qui mettent en relation les différents acteurs.

Bibliographie sélective et commentée

Cette bibliographie n'est pas exhaustive - il existe une littérature importante sur le thème de la participation des habitants - nous avons donc sélectionné des documents sur les critères suivants :

- Des documents récents,
- Des documents à caractère pragmatique : résultats de recherche, éléments de méthode et comptes-rendus d'expériences
- Et nous avons privilégié les documents axés sur nos deux régions, Bretagne et Pays de la Loire

Les références sont classées par types de documents :

- Textes officiels
- Eléments de méthodes
- Témoignages
- Dossiers documentaire
- Actes de colloques
- ...

Les principaux documents officiels

Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

DIV : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/demoproxi2.pdf>

Association des Maires de France (AMF) : « Principales dispositions de la loi démocratie de proximité », le 13 mars 2002

Synthèse des différents sujets abordés dans la loi.

AMF : http://www.amf.asso.fr/gestion_communale/DEMOPROX13032002.pdf

Décret n°2002-7 du 3 janvier 2002 modifiant le décret du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national des villes, d'un comité interministériel des villes et d'une délégation interministérielle à la ville. Journal officiel, n°4 du 5 janvier 2002, p.314

Réforme du Conseil national des villes à qui est confiée la nouvelle mission de suivre le développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants.

Journal Officiel : http://www.legifrance.gouv.fr/html/frame_jo.html

Inter-Réseaux DSU, dossier ressources : « Atelier démocratie de proximité », 21 septembre 2001

Le réseau des professionnels du Développement Social Urbain a publié une analyse critique du projet de loi relatif à la démocratie de proximité du 25 juin 2001.

<http://www.irdsu.net>

Conseil national des villes (CNV) : « rapport 1998 / 2001 »

Le rapport d'activité du CNV rappelle son action du Conseil sur la question de la démocratie participative et de l'implication des habitants.

En annexe, sont présentés les trois avis du CNV sur ce sujet :

Annexe 3 : La place des habitants dans les contrats de ville (mai 1999)

Annexe 4 : La place des habitants dans la politique de la ville (février 2000)

Annexe 10 : Le projet de loi « démocratie de proximité » (mai 2001)

Ministère délégué à la ville : <http://www.ville.gouv.fr>

Délégation interministérielle à la ville (DIV) : « La place des habitants dans la politique de la ville », décembre 1999

Compte-rendu du séminaire de formation destiné aux sous-préfets chargés de mission pour la ville

DIV : http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/place_habitants_SPV.pdf

Délégation interministérielle à la ville (DIV) : « Sites pilotes contrat de ville : éléments de synthèse sur la participation des habitants », décembre 1999

DIV : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/synsitpilotPH.pdf>

CAVALLIER Georges : « La participation des habitants dans le contrat de ville ». Extrait du rapport Cavallier, mai 1999

DIV : http://i.ville.gouv.fr/divbib/Doc/Cavallier_participation.htm

Éléments de méthode

Caisse des dépôts et consignations : « Renouveau urbain : participation des habitants. Méthodes et pratiques. » Les cahiers pratiques du renouvellement urbain n°2, 2002

Comment favoriser la participation des habitants à l'élaboration et au suivi des projets urbains ? Tel est le thème de ce guide opérationnel qui s'adresse aux décideurs urbains, élus locaux, directeurs de projet, organismes bailleurs, et à tous les acteurs prenant part aux opérations de renouvellement urbain. Il a pour objectif d'apporter, très concrètement, des éléments de méthode, des repères et des outils. Après avoir dressé une typologie des pratiques des habitants, il propose 9 fiches-méthode des actions et outils mobilisables dans le temps du projet, complétés par une bibliographie.

<http://www.caissedesdepots.fr/>

POQUET Guy : « 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. Axes méthodologiques de mise en œuvre ». CREDOC, Cahier de recherche n°156, juillet 2001

Document assez complet sur le sujet qui après avoir rappelé le sens et les enjeux de la participation, présente ses conditions. Il propose une méthode de « pédagogie de la participation » : sensibilisation des élus, formation des techniciens au temps des habitants, sensibilisation des bailleurs, formation des habitants. La dernière partie est consacrée à la mise en œuvre : les thèmes et les formes de la participation, une charte locale et un plan local de participation. Ce rapport comprend également en annexe une liste d'expériences, dont Brest, La Roche-sur-Yon, Laval, Nantes, Rennes.

<http://www.credoc.asso.fr>

Certu : « La concertation en aménagement. Éléments méthodologiques », juin 2000

La concertation est aujourd'hui une pièce essentielle du montage de projet : Qui associer ? Quelle part accorder à la négociation ? Quel calendrier ? ... Autant de questions auxquelles cet ouvrage, rédigé à partir de l'analyse de différentes expériences, tente de répondre. Il cherche à donner des outils qui permettront au lecteur de trouver la méthode de travail appropriée au contexte particulier de son projet.

<http://www.certu.fr>

BONETTI Michel, SECHET Patrice : « Les démarches de développement de la participation des habitants. » CSTB, mai 2000

Cet article vise à présenter la conception et l'organisation des processus de participation des habitants expérimentés par le CSTB dans différentes opérations de réhabilitation ou de réaménagement urbain de quartiers d'habitat social.

<http://www.cstb.fr>

Témoignages et expériences

NORYNBERG Patrick : « Faire la ville autrement. La démocratie et la parole des habitants ». Editions Yves Michel, 2002

L'auteur est chef de projet du contrat de ville de Blanc-Mesnil en Seine-Saint-Denis. Il montre au travers d'exemples vécus, de témoignages, de paroles d'habitants et d'anecdotes, qu'il est possible de faire la ville autrement à l'aide de nouveaux espaces de délibération.

Editions Yves MICHEL BP 3 - Le Paroix 05300 Barret-sur-Méouge
Tél. 04 92 65 52 24 / Fax 04 92 65 08 78 – Mél : ymichel@souffledor.fr

LEBRUN François : « Les pratiques de démocratie locale, expériences, analyse et enjeux ». Stage de mission développement durable. Maîtrise de sociologie appliquée au développement local, I.P.S.A, Angers, mai 2000-juillet 2000

Présentation et analyse de 9 expériences françaises, dont les comités consultatifs de quartier nantais.

LEBRUN François : « Le processus participatif du quartier Verneau – Capucins à l'épreuve des habitants ». Mémoire de DESS de sociologie appliquée au développement local, I.P.S.A, Université Catholique de l'Ouest, Angers, octobre 2001

La ville d'Angers à travers le projet de renouvellement urbain du quartier Verneau – Capucins cherche à mettre en pratique ses orientations politiques, à savoir la participation des habitants et le développement durable. Ce mémoire a donc pour objet l'analyse du processus de participation de la ville (extrait résumé de l'auteur).

Le document peut être téléchargé sur le site Internet de RésO Villes :
<http://www.resovilles.com/ressourcesdoc.asp?p=new&date=moins2&detail=48>

« Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil ». Editions Charles Léopold Mayer, 1997

Présentation de l'expérience menée par les élu du Parti des Travailleurs avec la population de Porto Alegre, ville brésilienne de 1,3 million d'habitants. Ils ont su allier démocratie représentative et démocratie participative. Les choix budgétaires annuels sont discutés dans les quartiers, décidés et contrôlés par des assemblées d'habitants et leurs représentants élus en lien avec le maire et son équipe.

Dossier documentaire

« La participation des habitants et la politique de la ville ». Rencontre inter-régionale des chefs de projet des contrats de ville de Bretagne et des Pays de la Loire. IRTS de Rennes, 7 avril 1999

Ce dossier comprend une vingtaine d'articles (datés de 1996 à 1999) classés par thèmes : Participation, coopération, médiation... - Action collective et mobilisation – L'association comme forme de l'engagement public – Constituer une « boîte à outils »

Actes de colloque

Délégation interministérielle à la ville (DIV), les rencontres de la DIV : « La démocratie dans la ville », 25 octobre 2001

Dossier remis aux participants qui comprend des articles, la « petite loi » sur la démocratie de proximité (26 juin 2001), la participation des résidents étrangers aux décisions politiques (ORIV, Alsace, septembre 2000) et une bibliographie.

Ministère délégué à la ville, rencontre nationale des conseils de quartier et de la démocratie locale, Paris, le 18 mai 2001.

Ce dossier comprend des présentations d'expériences et des articles de fond :

- Fiches synthétiques présentant 20 initiatives locales de conseils de quartier et de démocratie locale (dont La Roche-sur-Yon, Saint-Nazaire)
- Gérard Logié : « La démocratie participative, enjeu des conseils de quartier »
- Gérard LEVAL : « Les fonds de participation des habitants »
- Claude Jacquier : « La démocratie participative en France vue d'Europe »
- Loïc Blondiaux : « Démocratie locale et participation citoyenne. Quelques préalables à la réflexion »

Rencontres des acteurs de la ville, « Territoire et proximité. Moderniser le service public des villes », Montreuil 24 & 25 février 2000, DIV

La place des habitants a été au cœur des problématiques présentées par les intervenants. A signaler : le compte-rendu de l'atelier intitulé « et les habitants dans tout ça ? ». Des expériences sont présentées dont Nantes et Rennes.

Collège Coopératif en Bretagne : « Vivre ensemble dans la ville. Vers de nouvelles formes de pratiques collectives ? ». Actes du forum de printemps, 22 avril 1998

Ce forum aborde plusieurs thèmes : l'intégration, les réseaux d'échanges et de savoirs, la participation et la démocratie, la citoyenneté, l'éducation.

A signaler : présentation d'expériences à Nantes, Rennes et Brest.

<http://www.uhb.fr/ccb/>

Publications de l'Adels (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale)

« Intercommunalité et démocratie locale », Territoires, n°434, janvier 2003

Des réflexions et des analyses : « 5 défis de la démocratie participative » par Yves Sintomer, sociologue », des expériences : « Les instances de participation à l'échelle des différents territoires : l'exemple nantais par Paul Cloutour, directeur de la mission politique de la ville à la communauté urbaine de Nantes) par exemple.

« Regards sur la ville », Territoires, n°433, décembre 2002

Suite au colloque de Rillieux-la-Pape les 24-25 octobre 2002 sur les observateurs de quartier, un numéro consacré à l'observation.

« Conseils de quartier, modes d'emploi, novembre 2002

Guide pratique des conseils de quartier qui répond à deux grandes questions : pourquoi créer des conseils de quartier et comment les constituer ou les relancer ?

Quelques textes (loi, chartes des conseils de quartiers, extrait de délibérations de conseils municipaux...) sont également disponibles sur le site Internet dans « la petite bibliothèque des conseils de quartiers » : www.adels.org

« 40 ans de développement participatif en France », Territoires, n°431 et 432, octobre et novembre 2002

Parmi les articles : Les référendums locaux sur les choix budgétaires de la commune de Mons-en-Baroeul (Nord), l'Atelier populaire d'urbanisme du quartier Alma-Gare à Roubaix, un texte de Michel Briand, adjoint au maire de Brest sur les perspectives de la démocratie locale et internet, la démocratie locale à La Roche-sur-Yon (Vendée).

7^e rencontres de la démocratie locale, Paris, les 22 – 23 mars 2002 publié dans la revue Territoires, n°428, cahier 2, mai 2002

Plusieurs articles sur « Gouverner autrement », « Petites histoires édifiantes de jeunes et de participation », « Consulter, et après ? », etc. Et les comptes-rendus de 9 ateliers. A noter : « Donner sens aux instances de participation », « Les échelles de la participation : du quartier à l'agglomération, quel débat démocratique ? », « Lanester, gouverner autrement ».

Contact : ADELS - 108/110 rue St Maur 75011 Paris
Tél: 01 43 55 40 05 - Fax: 01 55 28 30 21
Site internet : <http://www.adels.org>

Le programme Villes et Quartiers

Le GIE entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM travaille depuis 1997 sur les questions de participation des habitants. Un programme intitulé « Sécurité – Initiatives des habitants » a été lancé en 1998. Le volet coproduction - participation a pris son essor à partir de 1999.

Deux documents de capitalisation rendent compte de ce travail :

RATHIER Francis (BERS) : « Pratiques de gestion et initiatives des habitants ». Collection Villes et quartiers, mai 2001

NONJON Magali : « La participation des habitants dans les politiques de la ville. Mise en perspective des études et des programmes pilotés par le GIE Villes et Quartiers ». Version provisoire, avril 2001

Disponible sur le site : <http://www.union-hlm.org/gievq>

Les travaux des centres de ressources politique de la ville

La liste des centres ressources avec leurs coordonnées est disponible sur le site de la DIV : <http://i.ville.gouv.fr>

Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) – Alsace

« La participation des habitants : réflexion et questionnements ».
Document réalisé à partir des groupes de réflexion, mars 2000

Ce document constitue donc une synthèse des préoccupations et des échanges issus des réunions de travail.

Rencontre régionale d'échanges, Mulhouse, 20 janvier 1999.

« La Participation des habitants : Quels enjeux ? Quelles pratiques ? ».
Synthèse non exhaustive des échanges, juillet 1999

Echanges et débat autour de la présentation d'expériences en Alsace.

« Instances participatives de quartier ». Recueil d'expériences, juillet 1999

Fiches sur les expériences menées dans 13 villes françaises (dont Nantes).

Forum de la démocratie locale à Strasbourg. Première contribution au Livre Blanc, juin 1999

Rappel du contexte, définitions (démocratie locale, participative, participation des habitants, concertation,...), les conditions préalables à la concertation, la place et le rôle des différentes catégories d'acteurs et présentation des comités de quartier mis en place par la ville de Strasbourg.

Pôle de ressources Ville & développement social - Val d'Oise

« La participation des habitants. Enjeux et pratiques ».

Cycle de qualification et atelier. Actes 1999-2000

1^{ère} partie : la participation des habitants, entre injonction, volonté et mise en œuvre,
2^e partie : les fonds de participation.

Profession Banlieue - Seine-Saint-Denis

Autour du pacte de relance : « la participation des habitants », novembre 1997

Trois chapitres : Participation et citoyenneté à Moissy-Cramayel – Outils et méthodes de la participation – Etat de la participation en France et aux USA.

Un outil au service des habitants : les fonds de participation avril 2001

Indispensable pour tout savoir sur les FPH.

Site internet : www.professionbanlieue.org

CR-DSU – Rhône-Alpes

« Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale ».

Les cahiers du DSU, n°35, septembre 2002

Ce numéro a été réalisé à partir du cycle de qualification organisé par le CR-DSU courant 2002. La 1^{ère} journée était consacrée à la concertation dans le parc locatif social, la seconde aux FPH, la troisième aux formes d'implication des usagers dans la gestion des services publics et la dernière aux conseils de quartiers.

Dossier « Démocratie locale, débat public, instances de participation »

Extrait : La « participation des habitants » est loin d'être un thème nouveau, en particulier pour la politique de la ville. La concertation est de plus en plus encouragée par de récentes dispositions légales (loi SRU, la loi Vaillant sur la démocratie de proximité, Les lois Chevènement et Voynet...). En dehors des dispositifs institutionnels de concertation, des initiatives locales voient le jour : budgets participatifs, ateliers de travail urbain, comités d'usagers de services publics, fonds de participation habitants... La politique de la ville paraît avoir joué le rôle d'accélérateur dans ce domaine. On semble assister aujourd'hui à une généralisation de la concertation à de nombreux secteurs de l'action publique. Une synthèse sur cette question est donc difficile à entreprendre, quelques éléments de lecture peuvent toutefois être proposés. On peut voir dans ce phénomène un changement culturel, dans lequel s'impose une nouvelle façon de conduire les projets collectifs et un nouveau management public. Ainsi, un discours de légitimation technique de la concertation émerge : concerter permet de mieux gérer, d'éviter des erreurs, des mécontentements... Certains y voient un cheminement vers une nouvelle façon de concevoir la démocratie locale. Une démocratie dans laquelle les citoyens peuvent vraiment faire de la politique, c'est-à-dire être coproducteurs de projets à long terme et avoir de l'influence sur les grandes orientations collectives, que ce soit à l'échelle de la ville, de l'agglomération ou de la région.

Le dossier propose une bibliographie sélective privilégiant les expériences, des documents méthodologiques, une sélection de fiches d'expériences locales et d'autres sites internet à visiter.

Ce dossier est à consulter sur le site du CR-DSU : www.crdsu.org

Quelques expériences en Bretagne Pays de la Loire

RAVAZZOLI Christine, « Les comités consultatifs de quartier, un instrument de politique publique locale. L'exemple du quartier Nantes Sud ». Diplôme des Hautes Etudes en Pratiques Sociales, Collège Coopératif en Bretagne, juillet 2000

Ce travail de recherche porte sur l'un des outils de démocratie de proximité mis en place par la ville de Nantes : les comités consultatifs de quartier.

Une première partie décrit les processus en œuvre, avant et pendant la création des CCQ, ce qui permet de révéler les atouts et les limites de ce dispositif.

Ensuite, l'analyse du comité d'un quartier (Nantes Sud) montre comment cette nouvelle action municipale construit, voire ordonne, la mobilisation habitante autour de projets pour le quartier.

« Comités consultatifs de quartier. Quatre années de concertation. Bilan 1997 – 2000 ». Mission générale Citoyenneté et Territoires », Ville de Nantes

Ce bilan résulte du travail et des réflexions conduites par les équipes territorialisées sur les onze quartiers de la ville.

A la fin de ce document, des exemples d'actions ayant fait l'objet d'une concertation, aboutie ou non, sont présentés pour chaque quartier.

« Conseils de quartier » : Reflets de Lanester, septembre 2001 et mars 2002

Présentation de la méthode et le périmètre des 8 quartiers, charte des conseils de quartier.

« Renouveau urbain et participation des habitants – Rennes : quartier de Villejean et îlot Kennedy ». Fiche expérience, septembre 2001.

Présentation d'une expérience de participation des habitants dans le cadre du projet d'aménagement du quartier de Villejean et îlot Kennedy

Site de la DIV : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/Doc/gierennes.pdf>

Les ateliers de l'avenir

Il s'agit d'une méthode de travail qui part du principe que la population d'une ville, d'un quartier, que l'on pense souvent silencieuse a en fait beaucoup de choses à dire sur son environnement, ses besoins, ses expériences. En donnant la parole à la population, on s'aperçoit qu'elle constitue un gigantesque réservoir d'idées et de potentialités pour l'avenir.

C'est une technique dynamique qui permet de passer de l'expression des difficultés et du mal-être à une phase d'utopie créative pour déboucher sur des projets concrets. Elle doit aussi permettre la confrontation d'idées entre les différents acteurs du territoire concerné tels que les élus, les habitants et les travailleurs sociaux, dans une finalité de « construire ensemble » des solutions pour l'avenir.

Cette méthode a été mise en œuvre dans plusieurs contrats de ville :

Cholet (Maine et Loire)

« Construire des projets en commun », 23 et 24 juin 2000
Quartier Laurent Bonnevey.

Saumur (Maine et Loire)

« Comment agir ensemble pour mieux vivre dans le quartier ? »,
28 et 29 janvier 2000 - Quartier du Chemin vert.

Le Mans (Sablons)

« Après l'explosion des Monts d'Arrée, rebondissons avec nos différences », mars -
décembre 2000 - Quartier des Sablons

**Travail avec les habitants. Pour une capitalisation des savoir-faire :
Brest (Finistère) :**

Aurès, « Travail avec les habitants, pour une capitalisation des savoir-faire. Synthèse ». Etude réalisée pour le contrat de ville de Brest, janvier 2000

Ce document présente la démarche, rappelle les principes de développement social et comprend les fiches des 9 actions menées.

« Paroles d'habitants », contrat de ville de Brest, mars 2000

Ce document est le fruit d'une démarche expérimentale menée par le contrat de ville de Brest pour « faire émerger la parole des habitants ». Il présente les textes issus d'ateliers d'habitants aidés par des « animateurs-scribes ».

Pour en savoir plus...

Deux rapports qui ne sont pas en lien direct avec le thème de la participation des habitants mais qu'il est important de prendre en compte dans le cadre de cette problématique :

SANDRIER Jean-Claude, « Associations et politique de la ville », 11 juin 2001

HERVE Edmond, « Temps des villes », 19 juin 2001

Ils sont disponibles sur le site du ministère délégué à la ville: <http://www.ville.gouv.fr>

Sur le web

Le site des initiatives citoyennes : Place publique

www.place-publique.fr

Cette association a pour objet la valorisation des initiatives qui contribuent à développer une citoyenneté active par l'information, l'échange d'idées et d'expériences. Une base de données nationale des initiatives est consultable.

Brest participation

www.infini.fr/~cnt/participation/

Des expériences et des pratiques brestoises (et ailleurs), des textes et des lois, un forum, des liens vers d'autres sites (dont RésO Villes, c'est dire si ce site est pertinent !)

RésO Villes

www.resovilles.com/

- L'étude sur « L'analyse de la politique de la ville en Bretagne Pays de la Loire » menée par le cabinet CIVITO qui comprend un chapitre sur la participation des habitants et la démocratie locale [Ressources documentaires / Publications]
- Un dossier de synthèse sur les FPH [Ressources documentaires / Dossiers thématiques]

Profession Banlieue (Seine Saint Denis) et le CR-DSU (Rhône-Alpes)

Ces deux centres de ressources politique de la ville permettent une recherche thématique « Participation des habitants, démocratie locale » qui donne accès à des articles et des fiches expériences.

www.professionbanlieue.org

www.crd-su.org

ADELS

www.adels.org

L'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale est une source d'information intouchable sur ce sujet.

La Délégation Interministérielle à la Ville

<http://i.ville.gouv.fr>

Le site de la DIV permet d'accéder à de nombreux documents en texte intégral. Au 30 janvier 2003, la recherche sur le thème « Participation des habitants, citoyenneté et démocratie locale » offre l'accès à 61 documents : circulaires, actes de colloque, discours, fiches expériences et rapports.