

ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2014

ÉPREUVE DE NOTE

SPÉCIALITÉ : ANIMATION

CONCOURS EXTERNE - ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier relatif au secteur de l'animation dans une collectivité territoriale.

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- ♦ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier** ne doit apparaître dans votre copie.
- ♦ Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 36 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Vous êtes attaché territorial d'Alpha, commune de 60 000 habitants qui comprend plusieurs quartiers en zone prioritaire.

Le Maire souhaite permettre aux habitants de participer plus largement à la vie de la cité.

Le directeur général des services vous demande de rédiger à son attention, une note sur la participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville.

Vous rédigerez cette note exclusivement à l'aide des éléments du dossier.

Liste des documents joints :

- DOCUMENT 1 :** « La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville » - *Centre d'analyse stratégique - La note d'analyse n°278* - *www.strategie.gouv.fr* - septembre 2012 - 6 pages
- DOCUMENT 2 :** « L'"empowerment", nouvel horizon de la politique de la ville » - Sylvia Zappi - *Le Monde* - 7 février 2013 - 2 pages
- DOCUMENT 3 :** « Observation des quartiers prioritaires de la politique de la ville, quelle place pour les habitants ? » (extraits) - *RésO Villes* - avril 2013 - 5 pages
- DOCUMENT 4 :** « Des citoyens de seconde zone ? Relations habitants / institutions : une question de reconnaissance » - Rapport national « *On voudrait entendre crier toutes les voix de nos cités, Parole des habitants des quartiers en politique de la ville* » (extraits) – Centres sociaux, Question de ville - juillet 2012 - 5 pages
- DOCUMENT 5 :** « L'impératif participatif dans la politique de la ville en France et à l'étranger » (extraits) – Intervention d'Anne Bousquet, représentante du Groupe de travail inter-quartiers (collectif d'habitants de Lyon la Duchère) -*Centre d'analyse stratégique, Conseil national des villes* - juin 2011 - 3 pages
- DOCUMENT 6 :** « Marion Carrel : « A Lille comme ailleurs, la politique de la ville fait l'objet de fortes critiques » » - *La voix du nord* - 27 novembre 2013 - 2 pages
- DOCUMENT 7 :** Synthèse « Pour une réforme radicale de la politique de la ville (extraits) – Ça ne se fera plus sans nous » - Rapport au Ministre délégué chargé de la ville – M Hélène Bacqué, M Mechmache - juillet 2013 - 6 pages
- DOCUMENT 8 :** « Habitants des quartiers populaires » (extraits) - *QuARTiers* - janvier 2012 - 3 pages
- DOCUMENT 9 :** « Observation des territoires de la politique de la ville en Bretagne et Pays de la Loire » (extrait) - *RésO Villes* - 2012 - 2 pages

DOCUMENTS REPRODUITS AVEC L'AUTORISATION DU CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville

Depuis les origines de la politique de la ville, la nécessité de la participation des habitants est reconnue par tous. Bien que les dispositifs participatifs se soient développés et diversifiés, ceux-ci relèvent plus souvent de l'information et de la consultation que d'une véritable possibilité de se faire entendre et d'intervenir dans l'action publique. Tout en gardant à l'esprit les limites pouvant y être liées, de nombreux conseils considèrent aujourd'hui qu'il faudrait améliorer la qualité du débat public et associer davantage les citoyens aux décisions (Conseil d'État, Conseil national des villes ou Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Des attentes de renouveau démocratique semblent en effet émerger dans un contexte marqué

par la crise de la représentation traditionnelle, le développement des réseaux sociaux et l'évolution de la répartition des compétences entre l'Union européenne, l'État et les collectivités locales. Dès lors, comment partager le pouvoir d'expertise et de décision avec les habitants ? Comment mieux articuler participation et représentation ? Quelle ambition pour la politique de la ville ? Pour éclairer l'action publique française, cette note analyse les dynamiques étrangères les plus prometteuses en dégagant trois axes : partager le pouvoir décisionnel avec les habitants au travers de "budgets participatifs de quartiers" ; garantir la qualité du débat public ; et permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir. ■

PROPOSITIONS

1 Mettre en place des "budgets participatifs de quartiers" en plaçant les habitants en situation de codécision dans la politique de la ville :

- Instituer une "pyramide participative" constituée de plusieurs échelons (forums de quartiers à l'échelle microlocale ; groupes de pilotage technique au niveau municipal et par secteur ; groupes de pilotage politique au niveau municipal et de l'agglomération).
- Doter les budgets participatifs de ressources significatives.
- Expliciter le lien avec la décision en précisant les orientations stratégiques, les différentes étapes, leurs échéances, et le budget consacré.
- Procéder à une évaluation annuelle associant les habitants, en vue d'une amélioration régulière du dispositif.

2 Garantir la qualité du débat public :

- Diversifier les publics de la participation (tirage au sort, utilisation de formats différents).
- Dans les trois mois qui suivent l'achèvement du débat public, restituer publiquement les suites données aux propositions.
- Développer des méthodes de "coformation" appliquées au champ de la politique de la ville.

3 Permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir :

- Mettre l'accent sur l'intervention sociale d'intérêt collectif (inspirée du *community organizing*) dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux.
- Accompagner les professionnels de la politique de la ville susceptibles de faire émerger des revendications, propositions et actions collectives d'habitants.

LES ENJEUX

Sous l'influence des associations françaises et de l'Union européenne, plusieurs lois tendent à organiser la participation des usagers, tout particulièrement dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ainsi, la loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998 en souligne l'importance, la loi de 2002 l'impose dans les instances institutionnelles des établissements sociaux et médico-sociaux, et la loi de 2010 sur le RSA la rend obligatoire dans celles chargées de se prononcer sur le dossier des bénéficiaires.

Parmi les pays occidentaux, la France paraît se distinguer par la récurrence des appels à la participation. C'est ce dont témoignent, dans la période récente, les travaux du Conseil d'État, du Conseil national des villes ou du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁽¹⁾ qui préconisent le développement de pratiques plus participatives, sans pour autant occulter les limites qui y sont liées.

Dans le champ de la politique de la ville, en particulier, la participation semble être devenue un mot d'ordre, encore réaffirmé dans la feuille de route pour les habitants des quartiers présentée en Conseil des ministres le 22 août 2012⁽²⁾. Celle-ci n'en pose pas moins un certain nombre de difficultés quant à sa mise en œuvre : les élus et les techniciens la considèrent souvent comme un moyen au service de l'acceptation d'une décision, plus rarement comme un moyen d'améliorer le contenu et les effets de l'action, pratiquement jamais comme un moyen d'accroître le pouvoir des habitants sur l'action publique⁽³⁾.

À la veille de la concertation annoncée par le gouvernement pour préparer la prochaine étape de la politique de la ville, comment mieux articuler participation et représentation ? Par quelles méthodes élever la capacité de pouvoir des habitants sur l'action publique ?

EN FRANCE, QUELLE AMBITION POUR LA PARTICIPATION DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

Du développement social à la rénovation urbaine

En France, les appels à la participation se répètent avec constance depuis les origines de la politique de la ville. Ainsi, dès la fin des années 1970, tous les programmes développés en direction des quartiers prioritaires ont rappelé l'impératif participatif, celui-ci devant se déployer de la conception des projets de quartier à leur évaluation, en passant par l'implication des habitants dans leur mise en œuvre⁽⁴⁾.

Ainsi, le rapport Dubedout de 1983, considéré comme le texte fondateur de la politique de la ville, se présente-t-il comme un manifeste pour une transformation démocratique de la gestion des villes. Inspiré par l'expérience roubaisienne de l'Alma-Gare, et son idéal d'autogestion populaire, ce rapport suggère en effet que la vie sociale pourrait être développée dans les quartiers à partir des ressources locales et envisage, dans cet esprit, de réhabiliter le bâti en fonction du point de vue des habitants, faisant de ceux-ci la cible principale de l'action⁽⁵⁾. Cette option peut être rapprochée de l'*empowerment* à l'anglo-saxonne.

Si l'approche promue par le rapport Dubedout s'inscrit dans une logique de partage du pouvoir de décision et s'incarne, en partie, dans les premières "régies de quartier"⁽⁶⁾ et certaines expériences de centres sociaux⁽⁷⁾, les dispositifs participatifs qui se développent dans la période qui suit recouvrent, le plus souvent, des pratiques de médiation associative, restreintes à des enjeux de proximité, financées par la politique de la ville pour impliquer les habitants dans l'action publique et jouer le rôle de relais avec les institutions⁽⁸⁾. Selon de nombreux travaux, il semble que ce soit dans un esprit de rétablissement de

[1] Conseil d'État (2011), *Consulter autrement, participer effectivement*, Paris, La Documentation française ; Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques* ; Conseil national des villes (2011) ; Avis du Conseil national des villes du 19 janvier 2012 relatif à la démocratie locale et à la participation des habitants.

[2] <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-feuille-de-route-du-gouvernement-pour-les-habitants-des-quartiers>

[3] Atkinson R. et Lejeune S. (2001), "Area-based policy initiatives. The role of resident participation in England and France", European Urban Research Association conference, Copenhagen, 17th-19th, May ; Donzelot J. (2008), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Points, p. 148.

[4] Epstein R. (2008), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil État*, thèse de doctorat en sociologie, École normale supérieure de Cachan, p. 276.

[5] Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

[6] Béhar D. (1986), *Les régies de quartiers*, rapport pour le Plan urbain, Acadie.

[7] Bresson M. (2002), *Les centres sociaux, entre expertise et militantisme*, L'Harmattan.

[8] Doytcheva M. (2010), "Une reconnaissance paradoxale : ethnicité et participation dans les politiques de la ville", in Boucher M. (dir.), *Penser les questions sociales et culturelles contemporaines*, Paris, L'Harmattan.

la “confiance envers les institutions”, plus que dans une logique de constitution de contre-pouvoirs démocratiques, que la participation prend forme en France⁽⁹⁾.

Au cours des années 2000, le plan de rénovation urbaine lancé en 2003 – qui comptait 395 projets au 1^{er} juin 2011 pour un coût total de plus de 40 milliards d’euros⁽¹⁰⁾ – a permis d’améliorer de façon considérable le cadre de vie collectif des habitants. En ce qui concerne le développement des pratiques participatives, le bilan est plus nuancé, et cela d’abord parce que l’objet même du plan était avant tout centré sur l’amélioration urbaine. Devant l’urgence, le choix a été fait, au niveau institutionnel et procédural, d’adopter une approche que l’on pourrait qualifier de *top-down*, permettant de décliner localement des programmes pensés au niveau national⁽¹¹⁾. Certes, tous les projets ont intégré des actions dites de “concertation”, mais dans le souci d’accélérer une démarche de rénovation techniquement complexe, jusqu’alors ralentie par les lenteurs procédurales, cette dimension serait, en pratique, restée parfois relativement formelle, comme en témoignent certaines recherches⁽¹²⁾. Même dans le cas des projets de rénovation urbaine les plus participatifs⁽¹³⁾, les principales décisions (choix du projet et définition de ses modalités pratiques) auraient été prises par les élus et les représentants de l’État. Ainsi, les dispositifs participatifs menés en France relèveraient plus souvent de l’information et de la consultation que de la reconnaissance de la capacité des citoyens à prendre part à la construction de la décision publique⁽¹⁴⁾.

À l’issue de trente ans de politique de la ville, bien que les pratiques participatives recouvrent des formes de plus en plus diversifiées, la manière dont elles sont mises en œuvre fait l’objet de nombreuses critiques. Celles-ci portent principalement sur le flou qui entoure l’objectif fixé à la participation ; la réduction à des questions de

proximité sans grande ambition⁽¹⁵⁾; les difficultés à reconnaître la légitimité des habitants à coproduire l’expertise et la décision⁽¹⁶⁾, voire l’“inhibition de l’émergence d’une capacité d’action autonome des habitants”⁽¹⁷⁾ ; la rareté des instruments nécessaires à l’échange avec les usagers, y compris les plus en difficulté⁽¹⁸⁾. *A contrario*, les experts tendent à ériger en modèle l’“*empowerment*” à l’anglo-saxonne. Si celui-ci est devenu une source d’inspiration majeure pour la politique de la ville dans de nombreux pays européens, sa transposition n’est toutefois pas évidente vu la différence de nature du contrat social passé entre l’État, les institutions et la société civile, en France et dans les pays anglo-saxons.

Des formes participatives liées à des traditions sociopolitiques distinctes ?

Pierre angulaire des pratiques urbaines aux États-Unis, l’*empowerment*, à savoir un “processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d’action, de s’émanciper”⁽¹⁹⁾, est souvent décrit par les chercheurs comme le moyen de placer les citoyens en situation de codécision, au plus haut niveau de participation. Ce processus semble assez éloigné des formes traditionnellement prises par la participation en France. Pour décrire cette différence dans le lien établi entre les institutions et les habitants des zones urbaines défavorisées, Jacques Donzelot distingue d’un côté “la France qui ferait reposer l’organisation de la société sur le consentement envers l’autorité des institutions” et, de l’autre, “les États-Unis qui feraient découler l’autorité des institutions de la confiance entre les membres de la communauté qu’ils forment”⁽²⁰⁾.

La différence renvoie d’abord à la conception française de l’intérêt général, qualifiée de “substantialiste”, dont les élus et fonctionnaires se voient les garants ; tandis que la



[9] Catégories d’analyse empruntées à Jacques Donzelot in Donzelot J. et al. [2003], *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, p. 340 sq.

[10] 292 200 logements sociaux réhabilités, 130 780 logements démolis, et 125 040 logements reconstruits, in Conseil économique, social et environnemental [2011], *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain*, Les éditions des Journaux officiels, p. 4.

[11] Epstein R. [2012], “ANRU : mission accomplie ?”, in Donzelot J. [dir.] [2012], *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

[12] Dans certains cas, le processus de rénovation urbaine aurait pu engendrer des obstacles supplémentaires à la participation des habitants. Voir Kirszbaum T. [2010], *Articuler l’urbain et le social*, Comité d’évaluation et de suivi de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine [ANRU] ; Epstein R. [2008], *op. cit.*, p. 281 ; Bacqué M.-H. [2005], “Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? *Empowerment zones* aux États-Unis et politique de la ville en France”, in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.

[13] A l’exemple du projet Malakoff-Pré Gauchet à Nantes, in Epstein R. [2008], *op. cit.*

[14] Epstein R. [2008], *op. cit.* ; Donzelot J. [2008], *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Points.

[15] Blondiaux L. [2005], “L’idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes”, in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. [dir.], *op. cit.*, p. 119-137 ; Décider ensemble [2011], *Analyse des pratiques de la concertation en France*.

[16] Blondiaux L. [2008], *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, Le Seuil, p. 79 ; Donzelot J. et al. [2003], *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Le Seuil.

[17] Kirszbaum T. [2011a], “Pourquoi la France résiste à l’*empowerment*”, *Urbanisme*, n° 380, p. 76.

[18] Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale [CNLE] [2011], *op. cit.* ; Bacqué M.-H. et Sintomer Y. [2011], “Le temps long de la participation”, in *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, p. 15-16 ; Carrel M. [2012], *Faire participer les habitants ? Les quartiers d’habitat social entre injonction participative et empowerment*, ENS Éditions.

[19] Bacqué M.-H. [2005], “L’intraduisible notion d’*empowerment* vue au fil des politiques urbaines américaines”, *Territoires*, n° 460, p. 32-35.

[20] Donzelot J. et al. [2003], *op. cit.*, p. 347.

conception pragmatique, anglo-saxonne, considère au contraire l'intérêt général comme un objet à construire à partir de débats et de délibérations publiques⁽²¹⁾.

Du fait du rapport particulier entre l'État et le citoyen en France, historiquement marqué par une certaine circonspection vis-à-vis des corps intermédiaires, les élus et les professionnels peuvent en effet être réticents à faire émerger les décisions dans le cadre de scènes collectives, parfois conflictuelles⁽²²⁾, et être tentés d'associer à toute notion de "communauté", autre que la communauté nationale, l'idée de "dérives communautaristes" susceptibles de mettre en péril le modèle républicain. Dans cette perspective, certains mettent en avant les limites des démarches participatives françaises : la participation serait généralement plus faible qu'escompté ; les couches les plus populaires seraient difficiles à mobiliser ; les mieux dotés en capital économique et culturel risqueraient de monopoliser une part prépondérante du pouvoir ; l'impact sur la décision publique serait limité, alors même que sa mise en œuvre est coûteuse en temps et en moyens ; enfin, contrairement aux effets recherchés, elles pourraient contribuer à affaiblir la cohérence de l'action publique⁽²³⁾.

Si les formes que recouvre la participation semblent étroitement liées aux traditions sociopolitiques dans lesquelles elles s'inscrivent, il semble toutefois possible d'envisager en France un renouveau des pratiques démocratiques⁽²⁴⁾. Dans un contexte marqué par le développement des réseaux sociaux, la remise en cause de la représentation politique et la recomposition de l'action publique sous le coup de la décentralisation et de la mondialisation, un certain nombre d'experts insistent en effet sur les avantages à tirer en démocratie d'une plus grande articulation entre participation et représentation⁽²⁵⁾ : d'abord, l'enrichissement du contenu des programmes publics ; ensuite, l'accroissement de la légitimité donnée aux actions mises en œuvre ; enfin, l'augmentation des ressources et des compétences civiques des acteurs impliqués⁽²⁶⁾. Dès lors, il convient d'analyser les dynamiques contemporaines qui, à l'étranger plus qu'en France, permettent d'articuler participation et représentation.

➤ AU VU DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES, COMMENT MIEUX ARTICULER PARTICIPATION ET REPRÉSENTATION ?

L'analyse des expériences étrangères permet d'envisager trois pistes pour mieux combiner la participation et la représentation dans le champ de la politique de la ville. En premier lieu, il s'agit d'innover dans les procédures pour organiser la codécision avec les habitants. En second lieu, il s'agit de développer la pratique du débat public afin de nourrir la représentation et de l'articuler plus régulièrement avec la participation, à tous les niveaux de décision. Enfin, l'organisation de la mobilisation citoyenne, par des techniques de "*community organizing*", permettrait d'améliorer les décisions prises pour renouveler les quartiers défavorisés.

(Organiser la codécision avec les habitants

En Amérique latine, dans certains pays anglo-saxons, ou encore en Allemagne, les habitants sont effectivement associés à la définition des orientations stratégiques de la politique de la ville et à l'allocation des ressources financières qui y sont liées. Ces expériences, qui peuvent s'apparenter à des budgets participatifs, se sont développées en Europe occidentale à la fin des années 1990, à l'image du *New Deal for Communities* (NDC) britannique mené au Royaume-Uni sur la période 1998-2011 ou du programme "ville sociale" allemand (*Soziale Stadt*) lancé en 1999.

Considérant les quartiers comme une ressource à valoriser, ces expériences sont fondées sur l'idée que, à partir du moment où les habitants forment un collectif, lié par un ancrage territorial ou des intérêts constitués dans un quartier, ils peuvent exercer localement une fonction de planification. De façon schématique, ces dispositifs, inspirés par les budgets participatifs, peuvent se caractériser par :



[21] Padioleau J.G. [1993], "L'action publique. Du substantialisme au pragmatisme", *Techniques, territoires, sociétés*, n° 22-23, p. 89-95.

[22] Fraser N. [2011], *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution*, Paris, La Découverte ; Rosanvallon P. [2006], *Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil ; Blondiaux L. [2008], "Démocratie délibérative vs démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines", *Raisons politiques*, n° 30.

[23] Centre d'analyse stratégique [2008], *La participation des citoyens et l'action publique*, Paris, La Documentation française, p. 63 sq.

[24] Sintomer Y. [2011], *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte ; Blondiaux L. [2008], *op. cit.*

[25] Sintomer Y. [2011], "Délibération et participation : affinités électives ou concepts en tension ?", *Participations*, vol. 1, n° 14, p. 239-277.

[26] Centre d'analyse stratégique [2008], *op. cit.*, p. 57 ; CNLE [2011], *op. cit.*

- ▶ leur démarche décisionnelle “ascendante”, plaçant les habitants en situation de codécision et portant sur des questions à la fois urbaines et sociales ;
- ▶ le ciblage des territoires et des ressources financières ;
- ▶ le rôle central attribué dans la définition des projets, et l'utilisation des fonds publics *ad hoc*, à des instances locales constituées pour une grande part d'habitants, ainsi que des représentants locaux des secteurs économique, scolaire, sanitaire, sécuritaire, des bailleurs et des autorités locales⁽²⁷⁾.

📌 Les budgets participatifs

C'est sous la pression des mouvements sociaux que l'idée d'inclure les citoyens dans le processus d'allocation des budgets publics locaux a émergé pour la première fois au Brésil, à Porto Alegre, en 1989 (*Orçamento Participativo*)⁽²⁸⁾. Les expériences de budgets participatifs se diffusent ensuite dans de nombreux pays, notamment en Amérique du Sud, aux États-Unis, en Asie et, plus récemment, en Europe⁽²⁹⁾, cette fois à l'initiative des pouvoirs publics qui souhaitent accroître la participation des habitants mais aussi moderniser l'administration⁽³⁰⁾. Par rapport aux autres procédures participatives pouvant associer les habitants aux négociations financières, les budgets participatifs se distinguent d'abord parce qu'ils mettent en jeu des sommes importantes ; ensuite par la combinaison qu'ils proposent entre des éléments de démocratie directe (vote des citoyens sur des décisions) et de démocratie représentative (élection de conseillers représentant les habitants dans des groupes de pilotage qui associent, au niveau local, collectivités locales, techniciens et habitants). Il s'agit pour les représentants des habitants, non seulement d'être associés à des réunions administratives traitant de questions budgétaires, mais aussi de prendre effectivement part à la décision, aux différents niveaux de conception et de mise en œuvre⁽³¹⁾.

- Par exemple, au Royaume-Uni, les habitants des quartiers ciblés par le NDC ont été représentés à hauteur de 40 % dans les instances de pilotage locales du programme. En aval, ils ont aussi été appelés à s'exprimer au sein de commissions thématiques. Un fonds spécial a même été mis à disposition pour impliquer les groupes les plus susceptibles d'exclusion (notamment les femmes, les handicapés, les anciens et les jeunes)⁽³²⁾. D'ailleurs, pour laisser la plus grande latitude aux partenaires locaux dans la conception des stratégies, urbaines et sociales, et l'utilisation des ressources financières, aucune répartition budgétaire n'avait été prévue *a priori*. Ainsi, chacun des 39 quartiers ciblés, peuplés de 9 900 habitants en moyenne, s'est vu attribuer 75 millions d'euros pour une période de dix ans.
- De même, dans le cadre du programme allemand “Ville sociale”, les projets ont été définis lors de “forums de quartier” mensuels où toutes les parties prenantes étaient représentées (élus, bailleurs sociaux, habitants, commerçants, etc.)⁽³³⁾. Le pilotage et la mise en œuvre des projets relevaient d'un groupe chargé de mobiliser et de coordonner, au niveau municipal, les différentes administrations concernées. Le lien entre ces deux niveaux était établi par le biais d'“équipes de gestion des quartiers” jouant un rôle de médiation et de coordination au sein et entre ces deux niveaux. Par ailleurs, pour favoriser l'expression et l'implication des habitants du quartier, des comités d'habitants ont été mis en place, auxquels furent confiés des fonds spécifiques (*Empowerment Funds*). À cet égard, leurs effets sur le plan de l'*empowerment* et la gestion rigoureuse dont ils ont fait l'objet ont été soulignés par les évaluateurs⁽³⁴⁾. Au total, le coût de ce programme s'élève à plus de 2 milliards d'euros entre 1999 à 2007, répartis entre 500 quartiers localisés dans 320 villes⁽³⁵⁾.

Les évaluations disponibles des programmes *Soziale Stadt* et *New Deal for Communities* montrent à quel



[27] Communities and Local Government (2010), *The New Deal for Communities Experience: A Final Assessment. The New Deal for Communities Evaluation: Final Report*. ; Böhme C. et al. (2008), *The Program “Social City” (Soziale Stadt). Status Report*, Centre for Knowledge Transfer “Social City”, German Institute of Urban Affairs, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, juillet.

[28] Gret M. et Sintomer Y. (2002), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte / Syros.

[29] World Bank (2007), *Participatory Budgeting*, *World Bank Public Sector Governance and Accountability Series*, Washington DC.

[30] Citons par exemple les villes de Rome en Italie, ou de Séville en Espagne, ou la région Poitou-Charentes en France au travers du Budget participatif des lycées, in Talpin J. (2011), *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, ECPR Press ; Sintomer Y. et Talpin J. (dir.) (2011), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presses universitaires de Rennes.

[31] Sintomer Y., Herzberg C. et Röcke A. (2007), “From Porto Alegre to Europe. Potentials and Limitations of Participatory Budgeting”, in Franzke J., Schapp L., Ruano J. et Boogers M. (eds.), *Tensions between Local Governance and Local Democracy*, *Book Series “Local Governance and Democracy”*, vol. 1, La Hague, Reed Elsevier, p. 113–128.

[32] Donzelot J. et Epstein R. (2006), *op. cit.*

[33] Donzelot J. (2008), *op. cit.*, p. 158.

[34] Häusserman H. (2006), “The National «Social City Program». Findings from the Midterm Evaluation”, *German Politics and Society*, vol. 24, n° 4.

[35] Böhme C. et al. (2008), *op. cit.*

point ce mode d'action publique favorise la mobilisation citoyenne, améliore les relations entre les habitants et les acteurs locaux, et entraîne, en parallèle, des effets positifs sur la santé mentale, le sentiment d'insécurité, et la satisfaction d'habiter dans le quartier⁽³⁶⁾.

- ▶ Ainsi, au Royaume-Uni, le système de *monitoring* du *New Deal for Communities* a permis de mesurer des évolutions très favorables sur le plan de la perception, par les résidents, du changement lié aux actions menées : sur la période d'observation considérée, de 2002 à 2008, la peur du crime a en effet reculé de 14 %, tandis que le sentiment d'appartenance au quartier a augmenté de 10 %⁽³⁷⁾.
- ▶ Quant au programme allemand *Soziale Stadt*, ses améliorations en matière de cadre de vie, de formation, d'éducation et de participation des habitants en ont fait une référence européenne pour les politiques urbaines, comme l'a souligné, début 2007, la Charte de Leipzig adoptée pendant la présidence allemande de l'Union européenne. L'intégration des personnes immigrées et de leurs descendants a également pris de l'importance, avec des actions d'apprentissage de la langue allemande, d'implication des immigrés dans la vie collective du quartier et de sensibilisation des municipalités et des services sociaux aux problématiques interculturelles⁽³⁸⁾.

Si les évaluations de ces programmes de rénovation urbaine, et des budgets participatifs de façon plus générale, sont globalement positives, elles n'en révèlent pas moins un certain nombre de points de vigilance à considérer : d'abord, la prise en compte des orientations définies par les instances locales à tous les niveaux de la décision publique de l'agglomération ; ensuite, la définition d'un calendrier explicitant les échéances et le budget consacré ; l'association aux conseils de quartier du maximum d'acteurs ressources (y compris universitaires, entreprises, ONG, etc.) ; enfin, l'allocation de budgets conséquents⁽³⁹⁾. En effet, lorsqu'elle n'est pas accompagnée par ces moyens, la participation est souvent considérée comme un palliatif au désengagement de l'État des services publics⁽⁴⁰⁾. Il s'agit précisément de

la critique faite au programme participatif *Big Society* lancé en 2010 par le Premier ministre David Cameron en Grande-Bretagne⁽⁴¹⁾. Sous réserve de ces conditions, ces dispositifs pourraient constituer une source d'inspiration pour la politique de la ville française. D'autant plus que de telles expériences ont d'ores et déjà été menées en France dans le champ de l'éducation, à l'image des Budgets participatifs des lycées (BPL) lancés en 2004 en région Poitou-Charentes⁽⁴²⁾.

PROPOSITION 1

Mettre en place des “budgets participatifs de quartiers” en plaçant les habitants en situation de codécision dans la politique de la ville :

- **Instituer une “pyramide participative” constituée de plusieurs échelons (forums de quartiers à l'échelle microlocale ; groupes de pilotage technique au niveau municipal et par secteur ; groupes de pilotage politique au niveau municipal et de l'agglomération).**
- **Doter les budgets participatifs de ressources significatives.**
- **Expliciter le lien avec la décision en précisant les orientations stratégiques, les différentes étapes, leurs échéances, et le budget consacré.**
- **Procéder à une évaluation annuelle associant les habitants, en vue d'une amélioration régulière du dispositif.**



[36] Communities and Local Government [2010], *op. cit.*, p. 26 ; Böhme C. *et al.* [2008], *op. cit.* ; Haüsserman H. [2006], *op. cit.*

[37] Communities and Local Government [2010], *op. cit.*, p. 22.

[38] Böhme C. *et al.* [2008], *op. cit.* ; Haüsserman H. [2006], *op. cit.*

[39] Communities and Local Government [2010], *op. cit.*, p. 7 ; Böhme C. *et al.* [2008], *op. cit.*

[40] Laville J.-L. [1998], “Les services solidaires : une autre construction des services de proximité”, in Bonnet M., Bernard Y. (dir.), *Services de proximité et vie quotidienne*, Paris, PUF.

[41] Kisby B. [2010], “The Big Society: Power to the people?”, *The Political Quarterly*, vol. 81, n°4, p. 484-491.

[42] Considérée par certains experts comme l'une des expériences européennes dotées du pouvoir décisionnel le plus important, le BPL touche près de 8 % de son public potentiel et affiche des résultats positifs en matière d'amélioration de l'efficacité de l'administration régionale. Voir à ce sujet Sintomer Y. et Talpin J. (dir.) [2011], *op. cit.*

L'"empowerment", nouvel horizon de la politique de la ville

LE MONDE | 07.02.2013

C'est le nouveau mot à la mode dans les cercles de la politique de la ville. *Empowerment*. Depuis quelques mois, travailleurs sociaux, associatifs, professionnels de la politique de la ville, élus, ne jurent plus que par ce terme venu d'outre-Atlantique. Le ministre de la ville François Lamy s'en est emparé en nommant à la coprésidence d'une mission sur la participation des habitants la sociologue Marie-Hélène Bacqué, spécialiste de l'"empowerment".

Conscient que sa concertation sur la réforme de la géographie prioritaire ou l'installation de nouveaux contrats de ville ne suffiraient pas à redonner du souffle à une politique de la ville en bout de course, le ministre a décidé d'intégrer ce nouvel outil et ainsi d'afficher une politique de gauche qui ne coûte pas très cher.

L'empowerment semble devenu le nouvel horizon de la politique dans les quartiers. Il a fait l'objet d'un colloque de l'Ecole nationale des travaux publics en 2012. Il fut au coeur de la contribution de Jacques Donzelot sur les banlieues pour Terra Nova, durant la campagne présidentielle. Le réseau Amadeus des directeurs de la politique de la ville a mis en place une mission pour collecter les expériences françaises. Même le très sérieux Conseil d'analyse stratégique s'est penché sur le sujet en septembre.

L'empowerment n'a pas de traduction adéquate - sinon le néologisme québécois "capacitation". Venue des cités de Chicago dans les années 1930, reprise par les mouvements noirs et féministes dans les années 1970 puis par la campagne d'Obama en 2008, l'expression désigne le processus qui permet aux individus de prendre conscience de leur capacité d'agir et d'accéder à plus de pouvoir. Devant le sentiment d'échec ressenti tant par les administrations ou les responsables de projets, l'envie de renouveau est patente. Les travailleurs sociaux s'interrogent sur leur utilité et cherchent d'autres formes d'interventions. *"On est au bout d'un cycle, celui où on imposait par le haut les politiques et projets aux habitants des cités. Il faut revitaliser et accompagner les dynamiques autonomes citoyennes"*, dit Isabelle Fouché, coordinatrice du collectif Pouvoir d'agir.

"RENDRE UNE VOIX ET DU POUVOIR AUX SANS-VOIX"

Quant aux associations, voilà des années qu'elles travaillent chacune dans leur coin et aspirent à faire entendre autrement la voix des habitants. Elles sont la preuve qu'existe un potentiel considérable dans les quartiers et elles demandent à ce qu'il soit reconnu. *"Beaucoup partagent cette idée de redonner de l'initiative et de repolitiser le débat dans les quartiers"*, constate M^{me} Bacqué, qui copublie avec Carole Biewener *L'Empowerment, une pratique émancipatrice* (La Découverte, 160 p., 16 €), où elle explique comment *"rendre une voix et du pouvoir aux sans-voix"*.

Les expériences hexagonales sont encore peu nombreuses. Alors chercheurs et institutionnels scrutent la moindre action citoyenne dans les quartiers. Comme la mobilisation d'habitants de Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis) pour faire reculer le trafic de drogue. Ou ce collectif

d'habitants de la Coudraie, à Poissy (Yvelines), qui a réussi à infléchir le projet de rénovation de la cité.

Autant d'initiatives qui permettent aux habitants de se faire entendre et de prendre confiance en leur force collective. En clair, de construire une conscience de quartier comme on parle de conscience de classe. Dans leur récent opus, *Refaire la cité* (Seuil-La République des idées, 128 p., 11,80 €), les sociologues Didier Lapeyronnie et Michel Kokoreff assurent qu'il y a urgence à "*favoriser la constitution de collectifs s'érigeant en interlocuteurs incontournables et avisés*".

L'affaire n'est pas si simple dans un pays au fonctionnement politique centralisé, universaliste et construit autour de la puissance publique. Les maigres tentatives de démocratie participative, les échecs patents de consultation citoyenne dans les villes comme la suspicion envers tout début de mouvement d'organisation en communauté ont montré que les institutions et les élus sont peu enclins à partager leur pouvoir.

"ON N'EN PEUT PLUS DE CETTE PSEUDO CONCERTATION"

Il peut paraître encore plus étonnant de l'invoquer au sujet de la politique de la ville : la gestion des quartiers a donné depuis trente ans un système construit d'en haut par les techniciens de la ville et les politiques sans aucune interaction réelle avec les habitants des quartiers visés. "*On n'en peut plus de cette pseudoconcertation organisée toujours selon le même schéma - trois réunions, un PowerPoint et toujours les dix mêmes habitants à qui on demande un avis sur un projet déjà ficelé*", assure David Bodinier, de l'Alliance citoyenne à Grenoble.

"Depuis le début des années 1980, au lieu de faire de la place à ces quartiers dans la vie démocratique, c'est un véritable agenda anti-empowerment qui s'est mis en place à la faveur de l'institutionnalisation de la politique de la ville", constate Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'ENS de Cachan.

L'importation de l'empowerment pourrait donner, selon qui le pilote, des choses aussi diverses qu'une participation citoyenne améliorée donnant un peu de légitimité aux institutions locales, une cogestion des problèmes publics ou un véritable contre-pouvoir indépendant. M. Lamy sait qu'il est attendu sur ce dossier. Sur le terrain, beaucoup sont sceptiques. Avec une demande qui revient en boucle : "*On attend enfin de voir reconnaître les habitants des quartiers non comme des cibles passives, mais comme des acteurs.*"

Sylvia Zappi



de RésO Villes

Observation des quartiers prioritaires de la politique de la ville, quelle place pour les habitants ?

28 et 29 novembre 2012, Brest

Avec le soutien des DRJSCS Bretagne et Pays de la Loire, RésO Villes, en partenariat avec ARAÏS, a dressé en 2011 et 2012, un état des lieux des acteurs et des outils de l'observation dans le cadre de la politique de la ville. Lors des entretiens menés auprès des services de l'Etat et des collectivités, la question de l'association des habitants a souvent été évoquée. Contribuer au développement de la participation des habitants est un des objectifs stratégiques du centre de ressources RésO Villes.

A partir des réflexions et expériences qui se multiplient sur le thème de l'observation des quartiers politique de la ville, des expérimentations sur la participation des habitants, et dans le contexte de l'évolution de la politique de la ville, RésO Villes a souhaité que cette rencontre à Brest, les 28 et 29 novembre 2012, s'inscrive dans la double dimension de l'observation et de la participation des citoyens.

Si l'observation consiste à dresser un état des lieux et une analyse des dynamiques et des évolutions des territoires et de leurs habitants, comment ne plus faire sans les habitants, ne plus faire pour les habitants, mais faire avec les habitants ?

Comment ne pas se limiter à une approche statistique ou quantitative mais prendre en compte l'approche sensible de la réalité, du vécu des habitants ? Quels sont les enjeux de l'observation territoriale au regard de la cohésion sociale et de la réduction des inégalités ? Comment produire une information utile aux politiques publiques et aux citoyens en particulier ?

L'observation est-elle seulement un outil d'analyse ou peut-elle devenir un levier de transformation ? Quels indicateurs locaux retenir pour qualifier les priorités ? Quelle place pour les citoyens dans l'élaboration de ces indicateurs ?

Hélène Combe Martinez de la Fuente a introduit ces deux journées par une conférence qui pose la question du sens de la participation des citoyens, le « pourquoi ». Le lendemain, trois ateliers et une table ronde ont permis de réfléchir au « comment » faire participer les citoyens, particulièrement

Si l'observation consiste à dresser un état des lieux et une analyse des dynamiques et des évolutions des territoires et de leurs habitants, comment ne plus faire sans les habitants, ne plus faire pour les habitants, mais faire avec les habitants ?

Comment ne pas se limiter à une approche statistique ou quantitative mais prendre en compte l'approche sensible de la réalité, du vécu des habitants ? Quels sont les enjeux de l'observation territoriale au regard de la cohésion sociale et de la réduction des inégalités ? Comment produire une information utile aux politiques publiques et aux citoyens en particulier ?

ceux et celles qui sont les plus éloigné-e-s des instances de décisions. Les ateliers ont pris appui sur des expériences variées et concrètes et ont tenté de répondre aux questions suivantes :

- En quoi l'expérience présentée aide-t-elle à la décision ? à l'évolution/adaptation d'une politique publique ? Quelle plus value apportée ?
- En quoi cela participe-t-il du développement social, de la cohésion sociale ?
- En quoi les résultats prennent-ils en compte l'avis des citoyens et en quoi cela modifie-t-il leur vie quotidienne ? En quoi cela modifie-t-il les pratiques des professionnels ?

OBSERVER POUR TRANSFORMER LA SOCIÉTÉ

Conférence d'Hélène Combe Martinez de la Fuente, Titulaire de la Chaire partenariale « développement humain durable et territoires » à l'École des Mines de Nantes, Déléguée générale de l'Observatoire de la Décision Publique.

Pourquoi faire participer les citoyens à l'action publique ? Pourquoi est-ce particulièrement important dans une démarche d'observation ? Y-a-t-il une spécificité des quartiers politique de la ville en la matière ?

Dans la ville de Brest qu'elle connaît bien pour avoir participé à l'élaboration de l'Agenda 21 et du Plan Climat, Hélène Combe Martinez de la Fuente est venue dire son désir de voir l'avènement d'une démocratie non seulement participative mais surtout collaborative où l'usager des politiques publiques se fait citoyen.

Dans une démocratie, c'est à travers le vote que l'on nous demande notre avis sur les politiques publiques mais sans que les citoyens y prennent véritablement part.

« La participation des habitants à l'observation des quartiers est à ce titre éminemment politique », pointe la sociologue et politiste. « Observer c'est s'informer et faire savoir mais aussi dire ce qui compte pour soi, ce que nous voudrions que l'on regarde, les valeurs et les richesses que l'on veut transmettre ».

D'où la nécessité de recourir aux indicateurs. « Un mot qui fait peur à tout le monde par son côté institutionnel. Pourtant lorsque nos enfants ne vont pas bien, nous leur prenons la température, nous avons un indicateur à notre disposition. On lie trop souvent les indicateurs à l'idée de jugement, de comparaison alors que si on se réfère à l'étymologie latine du mot c'est bien de guider dont il s'agit ».

Après, il faut bien sûr savoir de quel indicateur on parle... « Le PIB par exemple n'est pas un indicateur très pertinent car il ne calcule que les flux financiers alors qu'on lui fait jouer actuellement un tout autre rôle : celui de sanctionner un projet de société. De même, autre illustration,

l'indice de santé sociale est très globalisant. Il ne nous dit pas comme ça va bien mais plutôt comment ça va mal ! ».

L'observation, un levier politique

La participation des habitants à la création d'indicateurs implique une responsabilité nouvelle. « Il ne faut pas qu'ils s'en déchargent ensuite à la collectivité mais au contraire qu'ils en assurent le suivi car lorsque l'on observe des éléments, il convient toujours de s'interroger sur ce que l'on va en faire. Si on se contente de déposer des données sans plus s'en préoccuper, elles peuvent être utilisées dans un tout autre sens que celui qu'on souhaiterait. Il s'agit là d'une vraie responsabilité. Etre citoyen ne signifie pas seulement vivre en société mais vouloir la changer. On pourrait ainsi envisager l'organisation d'un forum pour évaluer ce qui a été réalisé dans le but d'améliorer les indicateurs et que chacun se pose la question de ce qu'il a fait lui-même pour y contribuer ».

Pour Hélène Combe Martinez de la Fuente, l'observation est l'un des outils au service de la démocratie collaborative. Un levier destiné à impulser la transformation de la société. « Cela revient à se mettre d'accord sur un projet commun et à se répartir les tâches pour agir ensemble pour un bien vivre de tous dans un environnement préservé et protégé ». Et elle rappelle ce qui constitue à son sens les niveaux sur lesquels intervenir pour aboutir à ce changement de la société « Le premier niveau intéresse les valeurs car pour transformer, il faut au préalable être au clair sur les valeurs. Le second nécessite de s'entendre sur la représentation que l'on se fait du monde. Ensuite il est impératif de se trouver des repères -« les indicateurs »- puis de réfléchir aux activités économiques (Sont-elles utiles pour le monde qu'on essaie de créer ?)

ou encore aux organisations pour savoir comment on s'occupe des biens communs tels que l'eau et le sol. Enfin reste encore à utiliser la force de la diversité culturelle tout en acceptant la modification de nos pratiques et de nos comportements ».

Une spécificité « politique de la ville » ?

Quant à la question de savoir s'il y a une spécificité de la politique de la ville, la conférencière répond clairement non. « L'observation de la politique de la ville pour moi n'est pas faite. Les gens qui vivent dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont dépositaires d'une expertise très forte qui doit être reconnue au même titre que l'expertise académique, pas plus mais pas moins non plus... Par exemple dans la plupart des projets de rénovation urbaine, l'accent a été mis sur la mixité. Mais pour autant qu'on sache, la mixité n'est pas une garantie de partage. Si on s'était davantage concentré sur l'objectif de sérénité, peut-être la mixité serait-elle venue ? ».

Deux difficultés majeures contrarient pour le moment la participation des habitants à l'observation des politiques publiques considère Hélène Combe Martinez de la Fuente. « Il y a un déficit de lieux qui permettraient le recueil de l'observation de la population. Du coup, le temps que les habitants passent ensemble dans leur quartier relève plus d'un temps collectif (le temps contraint passé dans les transports etc.) que d'un réel temps partagé. On se croise plus qu'on n'échange. L'urgence serait donc d'organiser les lieux qui rendraient ce partage possible. Mais la vraie question derrière, c'est : faut-il faire une politique de la ville ou revendiquer le droit pour tout le monde ? ».

La politiste déplore l'injustice qui concerne les quartiers politique de la ville où « le droit commun a été oublié au passage. Le droit qui s'applique dans les centres villes ne se décline pas aujourd'hui de la même manière dans les quartiers prioritaires, s'insurge-t-elle. Ce qui se joue derrière cette problématique de la participation des habitants à l'observation des politiques publiques est un enjeu démocratique fondamental qui relève ni plus ni moins du droit des personnes. Le droit à avoir une place dans le monde qui que l'on soit et où que l'on habite ».



ATELIER 1 : UNE DÉMARCHE DE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ : L'OBSERVATION DE TERRAIN AVEC LES HABITANTS

Améliorer la vie quotidienne des habitants et l'attractivité des quartiers situés dans les zones urbaines prioritaires, telle est l'ambition affichée sur l'acte de naissance en 1998 de la gestion urbaine de proximité (GUP). Une louable intention mais comme chacun sait il est parfois dangereux de faire le bonheur des gens sans prendre la peine de leur demander leur avis. D'où l'idée d'associer les habitants au processus. Mais ce grand rêve de participation citoyenne reste encore bien souvent un vœu pieu. Toutefois deux initiatives présentées à l'occasion du colloque – la formation des habitants à l'École de la Rénovation Urbaine et le diagnostic en marchant porté par la Mairie de Quartier de l'Europe, à Brest – viennent faire mentir ce constat.



Intervenant-e-s :

Marie-Line Canada, coordonnatrice pédagogique à l'École de la rénovation urbaine

Catherine Pellen Potin, responsable de la Mairie de quartier de l'Europe-Brest Métropole Océane / Ville de Brest

Animation : Claudine Picherie, chargée de mission à RésoVilles

« Les habitants glissent un pied dans la gestion urbaine »

Partie intégrante de la politique de la ville, la gestion urbaine de proximité met en veille différents acteurs (pouvoirs publics, bailleurs, urbanistes, habitants...) sur les dysfonctionnements susceptibles d'impacter les espaces collectifs d'un quartier. Charge à elle aussi de penser les nouveaux enjeux d'usage qui découlent des projets de rénovation urbaine.

Cette mise en réseau d'observateurs multiples contribue à faire de la GUP un outil intéressant pour l'analyse du fonctionnement d'un quartier. Elle permet un diagnostic riche fondé sur l'intelligence collective pour faire mieux tous ensemble. « C'est un levier de modifications des modes de faire et des organisations » considère **Claudine Picherie**.

Si on brossait à gros traits, le tableau idyllique d'un projet urbain réussi, on pourrait dire qu'il repose sur un triptyque : la

maîtrise d'ouvrage assurée par la collectivité et les bailleurs, la maîtrise d'œuvre confiée aux architectes et urbanistes et la maîtrise « d'usage » qui se fonde sur l'expertise des habitants eux-mêmes.

Malheureusement cette dernière couleur « participative » manque souvent au tableau. « La participation des habitants reste encore largement incantatoire, regrette Claudine Picherie, même si les dernières années les conseils consultatifs de quartiers ou les instances de concertation instaurées chez les bailleurs relèvent de ces processus démocratiques. Mais les professionnels ne sont pas toujours formés à la mise en place de ces démarches participatives ».

Valoriser la maîtrise d'usage

Pourtant le regard de l'habitant est une donnée fondamentale pour apprécier le fonctionnement d'un quartier. « Il faut impliquer les habitants dans la recherche de solutions d'amélioration de la vie quotidienne car les techniciens viennent mais ils ne vivent généralement pas là. Ils ne verront pas, par exemple, un éclairage qui fait défaut le soir, certains enjeux peuvent leur échapper... ».

Comment faire alors pour que les habitants prennent enfin toute leur place dans les projets de rénovation urbaine sans laisser les commandes aux mains des seuls politiques et techniciens. « Comment les faire se rencontrer, instaurer la confiance, en rompant avec les représentations réciproques ? » s'interroge Claudine Picherie. Former les habitants paraît être un bon moyen d'y parvenir « En donnant à tous les mêmes éléments de compréhension, on fait que chacun puisse s'en parler sur un pied d'égalité ».

C'est justement pour traduire ces bonnes intentions en pratique que l'École de la rénovation urbaine a lancé en 2010 une formation spécialement destinée aux habitants. Sa coordinatrice pédagogique **Marie-Line Canada** est venue la présenter au public brestois. « Dans le

sillage de la loi Borloo sur la rénovation urbaine, l'IFMO a créé des programmes de formation appelés aujourd'hui « Ecoles de la rénovation urbaine et de la gestion des quartiers ». Depuis 2005, près de 4000 personnes représentants des bailleurs sociaux, des collectivités locales et de l'Etat ont été formés, explique-t-elle. En 2010 L'Union Sociale pour l'Habitat a souhaité que soit expérimentée auprès des habitants une formation qui leur donnerait les mêmes clés de lecture qu'aux professionnels et prendrait en compte leur expertise d'usage. Cette expérimentation a pu se mettre en œuvre grâce au portage de ce projet par l'Union Sociale pour l'Habitat, l'ANRU et l'ACSE.

Des habitants formés à la rénovation urbaine

La formation se déroule sur 6 jours (2x3 jours) en région parisienne. « La formation est construite autour d'une articulation entre des apports théoriques et des exercices pratiques. On recueille d'abord les attentes des habitants puis on leur donne des éléments théoriques de compréhension (cadre législatif, réglementaire de la concertation, rappel historique de 30 ans de politique de la ville). On les accompagne ensuite sur un site en rénovation urbaine, où ils rencontrent les acteurs du projet, qui leur donnent à comprendre la complexité d'un projet en expliquant les choix retenus. Lors du deuxième module, ils mettent en application la méthode du « diagnostic en marchant » sur le même site avec un travail d'analyse des enjeux de gestion urbaine. Nous avons pour cette formation la même exigence de qualité que pour les professionnels en termes de contenus et d'intervenants. », insiste-t-elle.

Déjà 100 habitants, venus de toute la France et même d'outre-mer, ont été formés à l'École de la rénovation urbaine. « Ce sont des personnes déjà actrices de leur quartier, investies la plupart du temps dans des associations ». A noter que la formation ne coûte pas un centime aux participants grâce à un financement





spécifique de l'Union Sociale pour l'Habitat, l'ANRU et l'ACSE

Désacraliser les discours d'initiés

L'opération semble rencontrer ses objectifs « A l'issue de la formation, la plupart des participants affirment avoir une meilleure visibilité sur les acteurs intervenant sur le champ de la rénovation urbaine. Ils comprennent aussi mieux les enjeux pour les bailleurs sociaux, les collectivités et prennent conscience qu'un partenariat avec eux s'avère indispensable... Nous constatons également que les habitants ont souvent une parole plus libre que les professionnels et que leurs interpellations sont particulièrement pertinentes. Cette formation leur permet de « désacraliser » le discours des urbanistes ou des architectes, de ne plus se sentir exclus de leur langage d'initiés. Bien sûr, il n'est pas question que les habitants remplacent les professionnels mais qu'ils puissent exprimer leurs attentes et qu'elles se concrétisent pour contribuer à une amélioration du vivre ensemble. Avec cette formation nous leur proposons une méthode pour construire leur expertise de maître d'usage, de manière à mieux affirmer leur posture et assurer une diffusion auprès des autres habitants. Notre ambition est de parvenir à mettre en place des formations croisées conjointes aux professionnels et aux habitants ».

A Brest aussi, la gestion urbaine de proximité a fait son apparition dans le paysage en 2001 avec à la clé plusieurs initiatives pour impliquer plus directement les habitants aux transformations qui touchent leur quartier et notamment à l'occasion de l'opération de renouvellement urbain actuellement en cours sur le quartier de l'Europe.

Brest à l'ère de la GUP

Catherine Pellen-Potin, responsable de la Mairie de Quartier de l'Europe explique « Nous avons tenu à ce que les agents d'accueil de la Mairie tout comme les inspecteurs du domaine public soient parfaitement au courant du projet pour être capables d'informer à leur tour la population et de faire remonter les éventuelles observations des habitants. Avec le comité technique GUP et le Conseil Consultatif de Quartier nous avons également sillonné le terrain pour évaluer les désagréments occasionnés par le chantier. C'est à partir de 2004 que nous avons commencé à associer les habitants en ciblant les dossiers où ils pouvaient avoir leur mot à dire comme l'installation de nouvelles aires de jeux par exemple ».

Un questionnaire a ainsi été distribué aux bas des immeubles et à la sortie des écoles tandis que, parallèlement, un courrier était adressé aux 200 familles avec des enfants de moins de 6 ans pour les inviter à une réunion de concertation. « 150 questionnaires ont été établis mais la participation a aussi parfois ses déboires » confirme Catherine Pellen-Potin rappelant que la réunion avec les parents n'avait pas drainé les foules avec la présence d'une seule personne seulement !

Ce sont finalement les enfants du quartier eux-mêmes qui se sont emparés de la question avec le soutien de l'association les Petits Débrouillards et du centre de loisir CAP-CSF. « La Mairie nous a donné une enveloppe budgétaire, des catalogues de jeux, des idées d'espace et les enfants inscrits chez nous ont été appelés à faire leur choix. Cela les a beaucoup intéressés, ils sont ensuite allés présenter leurs suggestions aux autres enfants du centre de loisirs et aux habitants » raconte la responsable de l'association. Un travail qui

n'aura pas été vain puisqu'après étude de leur faisabilité, plusieurs de leurs propositions ont bel et bien été reprises. « Cette consultation aura eu le bénéfice de modifier les projets envisagés pour les espaces de jeux en révélant que les besoins étaient plus importants que prévu initialement ».

Les vertus de la marche-diagnostic

Récemment le comité technique de la GUP a aussi battu le rappel des habitants du quartier pour les inviter à réaliser un « diagnostic en marchant » en compagnie de nombreux professionnels de l'urbanisme. « Nous avons décidé cette fois de nous y prendre différemment et avons adopté la méthode du porte-à-porte pour toucher un plus grand nombre d'habitants en ciblant un panel diversifié de logements : une tour, un nouvel immeuble rénové, un petit pavillon... L'opération nous a demandé une énergie considérable, reconnaît Catherine Pellen Potin, mais elle a permis de mobiliser de nouveaux habitants même s'ils restent encore peu nombreux (25 personnes présentes soit une cinquantaine de participants au total en comptant les professionnels) ».

Deux habitantes du quartier de l'Europe se sont laissées tenter par cette balade qui leur a permis de jeter un regard neuf sur des problématiques comme l'aménagement de voirie ou la gestion des halls d'immeubles. L'une d'elle confie « Cela m'a fait du bien de prendre d'autres circuits que ceux que je fréquente quotidiennement. On redécouvre le quartier ». La seconde poursuit « Ce qui m'a souvent énervée dans les réunions c'est que ça part souvent dans tous les sens. Là, le fait d'être sur le terrain cadre la discussion... J'ai trouvé par contre que le plan qui nous a été fourni était difficile à comprendre pour les non-initiés tout comme le questionnaire très pointu qui l'accompagnait ».

A la question de savoir s'il lui a semblé que sa participation avait pu influencer sur le projet urbain, elle répond « J'ai pu m'exprimer mais j'attends maintenant la restitution qui sera faite de ce travail ».

Il est vrai que le quartier de l'Europe inaugurerait le premier diagnostic de ce genre. Une marche en avant qui ne s'arrêtera pas là puisque professionnels et habitants ont convenu de revenir battre régulièrement le pavé pour prendre le pouls du quartier...

Le débat

L'exposé sur la formation proposée par l'École de la rénovation urbaine fait réagir une militante de la CSF qui s'étonne que dans un colloque ouvert aux habitants, on continue de parler d'eux en employant la troisième personne « eux », « ils », etc. « Pourquoi ne pas directement vous adresser à nous, nous sommes là ! ». La même personne regrette aussi que l'accent ait été mis sur le financement de ces formations alors qu'à son sens plus que l'argent le principal frein à la participation reste la pénurie de militants bénévoles désireux de s'engager dans la vie de leur quartier. Elle plaide aussi pour une formation décentralisée. « Les difficultés à boucler le financement de ce type de formation n'en demeure pas moins une réalité » souligne Marie-Line Canada.

Un autre militant de la même association de locataires se dit mal-à-l'aise avec l'idée « d'observation » des quartiers. « C'est un peu stigmatisant pour les habitants que l'on vient « observer » comme des bêtes curieuses. D'autant que la plupart du temps, ce n'est pas la parole des habitants que les « professionnels » viennent recueillir mais plutôt celle d'autres professionnels : des travailleurs sociaux, des animateurs en poste sur le quartier. Nous, on ne compte pas : et puis l'observation c'est bien mais ça ne suffit pas ! ».

« Ce ne sont pas les habitants que l'on observe mais le fonctionnement du quartier » objecte-t-on du côté des « professionnels ». Sans compter que le clivage entre ces deux catégories apparaît parfois un peu artificiel « Les professionnels sont aussi des habitants » rappelle une autre participante.

« Le problème vient aussi du fait que la participation, ce n'est pas inné, ni pour les professionnels, ni chez les habitants, souligne une chargée de mission de Brest Métropole Océane. Il faudrait peut-être d'abord envisager une formation sur les bases de la communication dans un groupe : la capacité à s'écouter, à se mettre à la place de l'autre... ».

Autre difficulté soulevée par la responsable de la Mairie de l'Europe « La capacité à mobiliser dans la durée. Par exemple depuis le début de notre ORU, 840 habitants ont quitté le quartier pour être relogés. Il faut donc sans cesse resensibiliser les nouveaux venus, ce qui demande une énergie considérable. » Sa collègue de Brest Métropole Océane

La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville. Note d'analyse n° 278 de septembre 2012, Questions sociales

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre qui a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique (www.strategie.gouv.fr).

Dans leur conclusion, les deux auteures, Marion Carrel, maître de conférences en sociologie à l'université Lille 3 et Noémie Houard, département Questions Sociales rappellent combien l'enjeu de la participation des habitants est extrêmement important, particulièrement dans cette période charnière de révision de la politique de la ville.

Les auteurs proposent trois grandes propositions pour affirmer les ambitions de la politique de la ville.

1 – mettre en place des « budgets participatifs de quartiers » en plaçant les habitants en situation de co-décision dans la politique de la ville :

- Instituer une « pyramide participative » constituée de plusieurs échelons (forums de quartiers à l'échelle microlocale ; groupes de pilotage technique au niveau municipal et par secteur ; groupes de pilotage politique au niveau municipal et de l'agglomération).
- Doter les budgets participatifs de ressources significatives.
- Expliciter le lien avec la décision en précisant les orientations stratégiques, les différentes étapes, leurs échéances, et le budget consacré.
- Procéder à une évaluation annuelle associant les habitants, en vue d'une amélioration régulière du dispositif.

2 – garantir la qualité du débat public :

- Diversifier les publics de la participation (tirage au sort, utilisation de formats différents).
- Dans les trois mois qui suivent l'achèvement du débat public, restituer publiquement les suites données aux propositions.
- Développer des méthodes de « co-formation » appliquées au champ de la politique de la ville.

3 – permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir :

- Mettre l'accent sur l'intervention sociale d'intérêt collectif (inspirée du *community organizing*) dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux.
- Accompagner les professionnels de la politique de la ville susceptibles de faire émerger des revendications, propositions et actions collectives d'habitants.

renchérit « Il faut que nous réfléchissions beaucoup plus à la participation des habitants en continu. Plutôt que de multiplier les « grand-messes » de consultation uniquement sur l'élaboration de projet, il faut être présent sur les questions de veille quotidienne. La participation des habitants n'est pas nécessairement formalisée. Il faut que les agents de la collectivité sur le terrain soient plus attentifs à relayer les observations, les attentes des citoyens ».

Une habitante, militante de la CSF abonde dans le même sens « Ce qu'il nous manque, c'est une cellule pour pouvoir interpeller les pouvoirs publics, afin d'exprimer nos craintes et de régler les incivilités ».

Investie sur le quartier de l'Europe, la responsable d'une association de sensibilisation à la pratique artistique pointe aussi qu'on ne prête pas à toutes les paroles la même valeur. « Il y a des paroles plus entendues que d'autres ».

Tout le monde s'accorde toutefois sur le constat : l'association de l'expertise des professionnels et celle des habitants est un gage de meilleur fonctionnement du quartier. « Il faut donc oser prendre le risque de la participation, conviennent les participants, mais en étant conscients que sans résultats concrets, la désillusion serait aussi grande que les espoirs suscités et l'implication des habitants de bien courte durée ».

DOCUMENT 4

Des citoyens de seconde zone ? Relations habitants/institutions : une question de reconnaissance.

« *Nous, après le rond-point, on ne fait plus partie de la Ville !* »

LES LOUVRAIS

Trente ans après les débuts de la Politique de la Ville, on pourrait penser que le constat fait à l'époque de "l'abandon" ou du délaissement institutionnel de nombre de quartiers de banlieue n'est plus qu'un mauvais souvenir. C'est en partie vrai. Mais on est encore loin du compte, sur bien des sites. L'impression d'être « ignorés », voire « maltraités » par telle ou telle institution, a très souvent été mise en avant par les habitants qui se sont exprimés dans le cadre de la préparation de ce rapport. Avec des accusés de choix — cibles premières parce que seuls interlocuteurs véritablement reconnus comme ayant du pouvoir sur ces quartiers : les élus locaux et les bailleurs de logements sociaux. L'État, dans ses fonctions régulatrices ou protectrices, n'est pas du tout apparu dans les discours que nous avons recueillis. Et si des institutions nationales ont été citées, c'est vers les collectivités locales et leurs représentants que les habitants se tournent spontanément pour exprimer leur satisfaction, leur indignation ou leurs espoirs quant à la transformation de leur cadre de vie.

Ce sont en effet les élus locaux qui apparaissent aujourd'hui responsables de l'ensemble des politiques publiques menées sur ces quartiers. Du coup, ils sont aussi perçus comme seuls recours valables contre l'injustice ressentie par les habitants, dans leurs rapports avec les administrations ou les professionnels qui œuvrent sur ces territoires. Cette interpellation des élus est en un sens une bonne nouvelle, signe qu'ils sont bien identifiés dans leur rôle de représentants du peuple, ici comme dans le reste de la ville. Mais en même temps, le leitmotiv entendu d'un quartier à l'autre sur le « mépris » dont les habitants feraient l'objet, de la part des institutions censées représenter la République, en dit long sur la fragilisation du sentiment de citoyenneté, dans les groupes de population qui vivent sur ces territoires. Il permet aussi de mieux comprendre le rapport au politique des habitants que nous avons rencontrés — quelque part entre révolte, exigence vis-à-vis des pouvoirs publics et volonté de prendre soi-même les choses en main.

« ON NOUS MÉPRISE »

« *Moi, je suis dans les logements qui vont être démolis, on n'a pas d'information. Je voudrais savoir pour inscrire les enfants à l'école. Si ça se trouve, on va changer de département..., on ne sait rien.* »

LES TILLEULS

La douleur éprouvée par des familles qui se sentent reléguées sur des territoires « à part », en marge de la ville, transparaît dans bien des déclarations recueillies lors des rencontres que nous avons organisées dans différents Centres sociaux et socioculturels de France. Cela s'exprime par des remarques sur la « discrimination géographique » dont les habitants de ces quartiers se sentent victimes, par rapport à ceux qui vivent dans d'autres secteurs de la ville. Comme si vivre ici, être contraint d'habiter là, revenait à être marqué d'une sorte d'indignité. « Là, je suis en France,

avant j'étais au bled», explique ainsi, en se référant à la qualité des aménagements urbains, une adolescente ayant quitté le quartier du Val d'Argent Nord pour le centre-ville d'Argenteuil.

D'une manière générale, cette « mise à l'écart », ce manque d'équité perçu dans les manières d'agir au sein d'une même commune, engendre une défiance forte vis-à-vis des institutions municipales de la part des habitants, qui se plaignent d'une gestion différenciée des territoires. Ici et là, on déplore que les quartiers pâtissent d'un « *manque de considération* » de la part des décideurs politiques. Tandis que les centres-villes jouissent de moyens financiers conséquents et constants, dévolus à la conduite de travaux ou à l'embellissement général du cadre urbain, les quartiers « *périphériques* » ne bénéficieraient pas des mêmes allocations de ressources.

Si les services municipaux figurent en première ligne des accusés dans ce procès en abandon, ils ne sont cependant pas les seuls à être incriminés, lorsqu'on entre dans le détail de la vie quotidienne. Les bailleurs sociaux, des administrations comme La Poste, la Police..., ou encore des entreprises privées qui assurent des délégations de service public, sont souvent mis en cause également. Avec cette impression exaspérante que les institutions se renvoient la balle face aux demandes d'informations des habitants.

**« Il faut réclamer, réclamer !
Réclamer, réclamer pour obtenir
quelque chose ! »**

LE BURCK

**« Quand vous demandez aux HLM,
ils disent que c'est à la mairie... »**

LE PRÉ-GENTIL

Dans le quartier Yves Farge à Bègles, un habitant a témoigné de son sentiment d'être « *un citoyen de seconde zone* », en s'indignant du fait que les policiers « *explosaient les portes pour rentrer chez les familles. Ça, c'est des mauvais souvenirs. Je suis sûr que s'ils allaient chez les familles Dupont ou Durand, dans les résidences, ils n'allaient pas exploser les portes* ». Derrière les départs de certains habitants le sentiment d'avoir été abandonnés par les pouvoirs publics : « *Ce n'est pas le quartier lui-même qui m'a fait fuir. Personnellement, j'y étais très bien ; c'est la dégradation du quartier, et que personne ne veut rien faire* ». Ailleurs, ce sont les forces de l'ordre, ou les pompiers, qui donnent le sentiment de ne pas traiter les habitants du quartier comme n'importe quel citoyen de la ville...

**« Quand on est coincé dans
l'ascenseur, les pompiers, on peut
les attendre. Ils ne se déplacent plus. »**

LE GRAND ENSEMBLE

Les contrôles au faciès sont particulièrement dénoncés, comme symboles de l'injustice dont le peuple des quartiers ferait les frais. « *J'ai des enfants métis et on les regarde de travers. Il y a du délit de faciès. On leur reproche d'être "bronzés", s'insurge ainsi une habitante de Fives (Lille). « Pourquoi il y a toujours des contrôles de police à la sortie du métro ? Mon boucher s'est fait contrôler. Il sortait pour s'acheter du pain, il avait juste enlevé son*

tablier. Et il s'est fait arrêter par la police, contre le mur, comme ça. Et évidemment il n'avait pas ses papiers. Ils ne voulaient pas croire qu'il était le boucher juste à côté. C'est vraiment du délit de faciès ! »

« On se sent humilié. Des fois ils profitent (...). J'ai l'impression que ces sociétés nous dominent, pour eux c'est juste le loyer. Une voisine a été hospitalisée, elle n'a pas payé pendant trois mois..., quand elle est revenue, dès le premier jour, l'huissier était là pour la mettre à la porte. Elle pleurait..., mais elle rentrait de l'hôpital ! Elle est toute seule ! Un responsable de la société pourrait dialoguer quand même. »

LES TILLEULS

Au final, c'est l'accumulation de toutes ces blessures quotidiennes, des doléances et des appels au secours non entendus, des attentes non satisfaites et des promesses non tenues, qui signe le manque de reconnaissance de la part des pouvoirs publics en général vis-à-vis des habitants de ces quartiers. Ces derniers ont en effet tendance à ne plus distinguer les institutions les unes des autres, qu'elles soient locales ou nationales, comme si l'attitude des unes rejaillissait sur les autres. Ils mettent tout le monde dans le même sac — de même que les habitants se sentent tous réduits à l'image caricaturale des « quartiers », comme on dit désormais, de manière euphémisée, en France. Cela a bien évidemment des conséquences ravageuses sur le sentiment de citoyenneté, surtout lorsqu'à ce délaissement politique ou administratif s'ajoutent les difficultés économiques vécues par nombre de ménages. L'accroissement du chômage et de la pauvreté qui ont été peu abordés dans le cadre des rencontres ayant présidé à ce rapport¹ — alors qu'ils sont bien évidemment une réalité extrêmement prégnante dans ces territoires — rend en effet encore plus douloureux le vécu de ce « mépris » institutionnel.

¹ Ce n'était pas le sujet, et les situations de discussion collective n'étaient guère propices aux épanchements personnels, pudeur oblige...

« ON NE NOUS ÉCOUTE PAS »

« Les bailleurs sociaux n'écoutent pas du tout les locataires, vous y allez, vous demandez quelque chose, vous les dérangez. »

LE PRÉ-GENTIL

Mais très vite, à la faveur des discussions collectives, ils ont aussi fait état de leur combativité. Même sur les sites souffrant le plus de leur non reconnaissance, comme le quartier de la BP 134² en Guyane, auto-construit en pleine forêt, à proximité d'une décharge, on a ainsi senti que le rapport au politique demeurait vivace. D'une manière générale, la volonté d'implication locale, le souci d'être considéré et pris en compte se ressentent intensément et vont à l'encontre des analyses actuelles qui soulignent la "dépolitisation" générale des citoyens.

« On voudrait plus de réunions pour pouvoir nous écouter, pour s'exprimer. Souvent, on nous dit : vous n'êtes pas la seule, il y a pire... Mais ça fait du bien d'être écouté. »

LE GRAND ENSEMBLE

Selon les quartiers et les situations, les habitants rencontrés ont évoqué dans un premier temps leur exaspération, leur épuisement ou leur résignation face à cette incapacité institutionnelle à dialoguer, dans laquelle ils voient un déni de leur statut de citoyen digne d'être traité à l'égal de tous les autres.

« Quand il y a un problème, je n'ai pas d'écoute. Ce n'est pas normal. Je paie mes charges et mon loyer. »

LES TILLEULS

Le seul fait de critiquer la présence insuffisante des pouvoirs publics sur le quartier témoigne d'ailleurs de cette volonté des uns et des autres de ne pas baisser les bras. Plus révoltés que défaitistes face à la situation qui leur est faite, les uns et les autres continuent donc de demander, de réclamer sans relâche de la reconnaissance, de l'écoute, de la considération. « Moi, j'ai demandé un rendez-vous à la permanence, on m'a répondu : il faut attendre 2 ou 3 mois. Je me suis rendue à la mairie, j'ai dit que je voulais un rendez-vous. La secrétaire m'a dit : je n'ai pas que ça à faire. Là, je lui dis en face que je veux voir un adjoint, quelqu'un... ». Cet acharnement à se faire entendre malgré tout transparaît lors des interactions individuelles de tous les jours, au guichet de telle ou telle administration, ou dans ce mot brandi comme un étendard par les jeunes des banlieues, depuis déjà trop longtemps: RESPECT ! Et cela surgit encore plus fortement lorsqu'on est réuni, à plusieurs, pour témoigner de la vie dans son quartier. C'est alors que l'on parvient à dépasser le simple niveau de la plainte : au fil des échanges émergent des éléments d'explication, des propositions constructives, qui montrent bien le désir de dialogue et le potentiel qui pourraient être exploités par les institutions — pour peu que celles-ci soient prêtes à reconnaître enfin la légitimité des habitants de ces quartiers à être là, à parler en leur nom et à être écoutés.

² BP 134 pour «boîte postale 134».



« IL NE MANQUERAIT PAS GRAND CHOSE... »

Le groupe d'une dizaine de personnes réunis à la Maison pour Tous du Val d'Argent Nord au cours de trois séances de travail courant 2011 a pointé comme central l'enjeu d'une meilleure considération des habitants, dans la perspective d'une amélioration de la vie du quartier. Critiquant le fait que ces derniers ne soient que très rarement associés aux décisions prises par les institutions (en matière d'aménagement de voirie par exemple, les décisions « s'imposent » ou « sont annoncées parfois au dernier moment »), les participants à la démarche ont dit leur sentiment de ne pas être assez écoutés dans leurs réclamations ou de l'être au prix de beaucoup de temps et de mobilisations. Et de façon générale, les initiatives et propositions qu'ils formulent leur semblent trop souvent dévalorisées.

« Les habitants, c'est eux qui savent, pas ceux qui sont venus une fois le samedi matin et ont pris trois photos... »

Le groupe a ainsi exprimé une forte demande de participation aux affaires publiques, qui doit passer par davantage de concertation et de prise en compte des avis et expertises portés par les habitants. Ceux-ci s'estiment en effet les mieux placés pour penser le devenir de leur quartier aux côtés des institutions.

« Il ne faut plus travailler tout seul, il faut faire participer les habitants. »

L'impératif participatif dans la politique de la ville en France et à l'étranger.
(extraits)

Anne BOUSQUET, Représentante du Groupe de travail inter-quartiers (collectif d'habitants de Lyon la Duchère)

I. Présentation du GTI

Le GTI²⁰ présente une double originalité. D'une part, ce collectif n'a jamais voulu être organisé en association. Nous tenons en effet à ce qu'il reste ouvert à tout habitant du quartier de la Duchère de Lyon, désormais en rénovation urbaine, mais qui compte environ 12 000 habitants et 5 000 logements, dont 80 % de logements sociaux. Le GTI constitue donc un lieu dans lequel nous souhaitons que tout habitant puisse venir, sans condition et sans formalité, de façon totalement libre. Ce groupe se réunit tous les mois depuis vingt-six ans.

Ainsi, nous avons expérimenté tous les dispositifs et les processus de la politique de la ville, des DSQ aux CUCS²¹, en passant par les DSU²². Nous sommes désormais en « grand projet de ville », depuis dix ans. Nous avons donc une capacité de veille pour les habitants. Simultanément, nous avons toujours défendu une capacité d'intervention. Nous ne nous contentons pas d'entendre et de constater mais nous nous efforçons d'agir chaque fois que les habitants nous soumettent une question.

II. Expériences réussies et échouées de participation

Le GTI comprend entre trente et quarante personnes, parfois même soixante, par exemple lors de l'annonce d'une démolition que les habitants ignoraient. Les gens savent qu'ils peuvent venir exprimer leur désarroi dans ce lieu.

Nous avons connu des temps forts, à l'instar des réhabilitations. En 1985-86, un certain nombre de grands immeubles ont été concernés par ce mouvement. Nous comptons, à Lyon la Duchère, une dizaine d'immeubles en forme de barres, abritant 340 logements. Ces immeubles ont subi des réhabilitations très importantes, non seulement dans leurs parties communes mais aussi, à l'intérieur des appartements, les salles d'eau et les cuisines. Nous avons été présents à cette occasion et nous nous sommes faits les porte-

²⁰ Groupe de Travail Inter-quartiers.

²¹ Contrat urbain de cohésion sociale.

²² Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

paroles des personnes qui rencontraient des problèmes au milieu de ces chantiers, qu'il n'est jamais simple de conduire en lieu habité et qui provoquent souvent de nombreux incidents. Nous avons contribué à l'organisation de réunions de chantier, qui se tenaient parfois chaque semaine, de sorte que l'ensemble des problèmes pouvait être pris en compte. Il a souvent fallu rétablir le dialogue entre le bailleur social et les habitants.

En 2003, peu après le démarrage du grand projet, nous avons organisé un forum avec les habitants afin que tous puissent disposer d'un niveau d'information identique. En dépit des nombreuses communications diffusées, la plupart des habitants ignoraient l'actualité et les événements propres à leur territoire. Nous avons donc organisé des enquêtes, sur les marchés et dans les centres commerciaux. Nous les avons ensuite restituées dans le cadre d'un grand débat, en présence des résidents d'agglomérations lyonnaises voisines où des opérations similaires étaient conduites. Nous avons finalement édité les résultats de ces enquêtes dans un rapport, retransmis aux élus et aux techniciens du grand projet de ville.

Nous avons également recueilli des réactions très fortes, provoquées par les démolitions, notamment dans l'un des immeubles où la mixité sociale était la plus élevée et que nous aurions voulu préserver. Les pouvoirs publics ont mis en avant le passage d'une rue, qui, selon nous, pouvait être contournée. Il s'agissait en réalité de libérer le territoire pour des promoteurs, ce qui a été très mal vécu et très mal accueilli par la population. Nous avons d'abord créé un collectif pour l'immeuble en question, de sorte que les habitants puissent, sinon défendre la sauvegarde du bâtiment, du moins obtenir les conditions les plus favorables en cas de démolition. Malheureusement, la mobilisation des habitants n'a pas été suffisamment forte pour pouvoir l'empêcher.

Nous avons par ailleurs tenté de rencontrer des jeunes lors d'incidents importants (dégradations, voitures brûlées, rodéos) et de les faire participer à ces rencontres mensuelles. Nous n'avons pas réussi à les associer aux réunions du collectif même si nous avons pu dialoguer avec quelques-uns d'entre eux individuellement. Sans doute aurions-nous dû agir autrement.

Nous avons travaillé avec les habitants « délogés ». Ce terme était très mal accepté par les élus locaux qui parlaient, pour leur part, de personnes « relogées » et ne comprenaient pas que ce relogement s'accompagnait nécessairement, dans un premier temps, d'un processus de « délogement ». Nous avons donc voulu donner la parole à ces habitants, pour qu'ils puissent reformuler leurs questions ou ce qu'ils n'avaient pas compris dans les réunions publiques organisées par les bailleurs sociaux. Certains ont vécu cette expérience comme un deuxième exil, puisque nous avions affaire à des « Pieds-Noirs ». Je pense que nous avons joué notre rôle, avec l'appui des centres sociaux, que nous avons sollicités pour organiser ces réunions.

Nous avons également connu des temps forts lors des moments d'adieu aux immeubles, trois d'entre eux ayant été démolis. Deux ont été détruits par implosion mais un a subi un grignotage pendant plusieurs mois, précisément celui dont la démolition avait été difficilement acceptée. Les habitants ont ainsi assisté à la disparition progressive de leurs appartements respectifs. Nous avons organisé un parcours symbolique d'adieu aux immeubles, la veille des démolitions, ainsi qu'un apéritif, au cours duquel chacun portait un tee-shirt aux couleurs de l'arc-en-ciel qui avait été dessiné sur l'immeuble avant sa destruction. Beaucoup nous ont fait part de leur besoin d'échanger à cette occasion, y compris des jeunes.

Nous avons tellement déploré le manque de communication et de concertation autour de ce grand projet, que la municipalité de Lyon a décidé d'organiser une consultation, avec des consultants. Pendant trois mois, de nombreuses rencontres se sont déroulées avec ces personnes, durant le temps des travaux. On a recueilli successivement les réactions puis les propositions des habitants. Aussi positive que cette initiative ait pu être, ces débats n'ont fait l'objet d'aucune conclusion et n'ont donné lieu à aucun rapport faisant état des annonces des habitants. Il nous a été fait remarquer que cela ne figurait pas dans le cahier des charges. En retour, nous avons obtenu soixante engagements de la part des élus, sans savoir s'ils coïncidaient avec les propositions des habitants.

Les personnes âgées avaient été momentanément introduites dans ce programme, pour ensuite brusquement en disparaître. Nous projetions de créer une base de ressources, rassemblant tous les renseignements et les services nécessaires aux populations. Cette base de données est en cours de réalisation, grâce au concours d'une commission de travail du GTI. Nous travaillons désormais à un autre forum des habitants qui sera organisé en octobre, afin de favoriser la rencontre entre les anciens et les nouveaux habitants du quartier. Nous nous faisons, là aussi, aider par des consultants.

Nous avons fait un bilan à mi parcours et travaillé également avec l'Agence d'urbanisme sur la charte du relogement. Notre action s'est développée grâce à la présence des militants de quartier et de terrain, et elle s'est inscrite dans la durée. Surtout, elle se veut collective. Rien n'est jamais décidé sans en débattre préalablement en réunion générale. Le GTI fonctionne donc sur la base d'une grande démocratie interne et fait appel à des aides extérieures, telles que les centres sociaux.

III. Pour une amélioration de la participation

Quels sont les éléments qui nous font encore défaut et à quel moment pourrions-nous affirmer que nous serons satisfaits ?

En tout premier lieu, il faut clairement identifier le niveau de la concertation : s'agit-il d'une information, d'un débat, ou d'une coproduction, et jusqu'où cela peut-il aller ? Nous savons que les décisions de démolition ne peuvent être prises par les habitants. En revanche, nous aurions apprécié d'être davantage entendus et de ne pas être placés par les décideurs politiques locaux face à une situation non négociable.

Ensuite, tous les sujets doivent être ouverts au dialogue, le plus en amont possible, selon un rythme de concertation beaucoup plus régulier qu'actuellement.

Nous avons également besoin de développer des outils d'information adaptés. La démarche que nous avons adoptée est la suivante : le noyau d'animateurs rencontre l'équipe de la mission Lyon la Duchère, recueille les informations qui sont ensuite retransmises aux habitants. Nous leur soumettons un certain nombre de questions et recueillons leur avis.

Il faut accepter d'évoluer avec les habitants et parvenir à des modifications tangibles, à défaut de quoi les habitants se découragent et désertent ces espaces. Nous avons également besoin d'aides pour mobiliser les habitants. À cet égard, il est particulièrement difficile de mobiliser certaines catégories de la population, notamment les pères de famille et les jeunes.

DOCUMENT 6

Marion Carrel : « À Lille comme ailleurs, la politique de la ville fait l'objet de fortes critiques »

Publié le 27/11/2013

Par Patrick Seghi

Comment évoquer la politique de la ville sans passer par Marion Carrel (*), dont les travaux font référence ? Le constat de cette sociologue lilloise fracasse tous les consensus mous : « On peine encore à reconnaître les pauvres comme citoyens. »

Pouvez-vous dresser un état des lieux de la politique de la ville à Lille ?

« La politique de la ville, à Lille comme ailleurs, fait l'objet de fortes critiques. Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2012 a rappelé que malgré les efforts consentis depuis trente ans dans les quartiers prioritaires, le taux de chômage y est toujours deux fois plus important qu'ailleurs, que les phénomènes de ségrégation et de discrimination n'ont pas reculé. Si à Lille des efforts ont été faits pour maintenir le versant « développement social » de la politique de la ville, il n'en reste pas moins que l'accent mis depuis une dizaine d'années sur la démolition-reconstruction n'a pas permis d'améliorer la situation socio-économique de la population : les problèmes sociaux ne peuvent se régler par la seule transformation urbaine. Les critiques portent également sur le retard accumulé en France sur la participation des habitants : par exemple à Lille, le Fonds de participation des habitants semble encore trop peu connu et utilisé par la population. La politique de la ville a manqué son rendez-vous avec la participation, comme le montre le rapport Bacqué-Mechmache remis en juillet dernier au ministre de la Ville. »

Vous avez travaillé avec ATD Quart Monde sur la question de la pauvreté à Fives, quels enseignements en avez-vous tiré ?

« Deux enseignements forts. D'abord, on peine encore à reconnaître les pauvres comme citoyens. Or, ils ont une connaissance fine, par le « bas », des institutions et l'envie d'être utiles à la société : lorsqu'ils sont écoutés, cela produit des effets bénéfiques sur eux mais aussi sur nos institutions. Ensuite, la mixité sociale ne peut être brandie comme la solution miracle aux maux de notre société, elle ne peut s'imposer brutalement : l'entre-soi (solidarité entre familles, liens noués avec les voisins, avec les associations) constitue une ressource, un levier pour le vivre-ensemble, mais tout cela prend du temps à se construire. Il y a encore fort à faire pour développer le pouvoir d'agir (empowerment) des pauvres : soutenir la vie associative et travailler à une évolution des pratiques professionnelles dans le travail social. ATD met en avant l'importance de l'« aller vers » pour désigner l'enjeu de reconnaissance des pauvres comme citoyens et partenaires. Pour passer du « faire pour » au « faire avec » les familles, il faut travailler la relation (approches collectives et individuelles, dans et en dehors des institutions, sur une temporalité et une éthique permettant de renouer la confiance, etc.). »

Certains quartiers sont-ils structurellement condamnés à la misère ?

« Nul n'est structurellement condamné à la misère. Même si c'est difficile d'en sortir, les parcours de militants d'associations ayant vécu la misère et l'isolement montrent que des renversements sont possibles. Il faut pour cela des efforts collectifs de solidarité, mais aussi des politiques sociales adaptées qui encouragent le pouvoir d'agir des familles, avec des innovations à rechercher du côté du travail social communautaire québécois. Il faut aussi lutter contre toutes les formes de discriminations et soutenir les associations, en particulier lorsqu'elles contribuent, par la contre-expertise citoyenne ou le croisement des savoirs et des pratiques, à l'intérêt général. »

Pensez-vous que le carroyage permette une gestion plus fine et plus efficace de la politique de la ville ? Comment le décliner localement ?

« Le carroyage constitue une avancée en matière de transparence : la géographie prioritaire s'imposera sur des critères simples, relatifs au taux de pauvreté, et non des décisions politiques. Mais la pauvreté est relative : elle dépend de la manière dont elle est vécue par les gens, de la vitalité économique et sociale de la ville, des possibilités de circulation ou au contraire de clôture. Certains micro-territoires de petites villes, qui vont rentrer dans la politique de la ville, ne cumulent pas forcément des problèmes de stigmatisation **et de mise à l'écart des lieux de production et de richesse. On risque, par le carroyage, d'occulter la spécialisation ethno- raciale** des quartiers ainsi que les mécanismes, complexes, de fragmentation des villes. »

(*) Marion Carrel est maître de conférences en sociologie (université Lille 3/CeRIES), responsable du Master 2 Stratégies de développement social. Ses recherches portent sur la participation et la **citoyenneté dans les quartiers d'habitat social. Elle a publié récemment « Faire participer les habitants ? Pauvreté, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », ENS Éditions, 2013** ainsi que, avec Paul Cary et J.-M. Wachsberger, « Fragmentation et ségrégation dans les métropoles. Perspectives internationales », Presses universitaires du Septentrion. Elle est membre du comité de rédaction de la revue « Participations ».

La voix du Nord

Pour une réforme radicale de la politique de la ville (extraits).

La participation : un enjeu majeur du renouvellement des pratiques politiques

Si le rapport est centré sur la question de la participation dans les quartiers populaires, il convient d'abord de rappeler que cette question traverse et interroge l'ensemble de la vie politique française et n'est pas spécifique à ces quartiers. Au cours des vingt dernières années, elle s'est imposée comme un enjeu majeur dans les politiques publiques et comme enjeu démocratique, à la croisée de revendications portées par les mouvements sociaux et d'un processus de « modernisation » de l'action publique.



Comme le montre le tableau ci-dessus qui rend compte des réactions des participants à la conférence de citoyens au mot participation, ce terme renvoie à des interprétations et des approches diverses. Il peut désigner des dispositifs allant de l'autogestion (ou de la gestion déléguée à des associations par les pouvoirs publics) à des procédures relevant de la simple information. Il renvoie à des dynamiques initiées par les institutions comme à des dynamiques initiées par les citoyens.

L'horizon dans lequel nous souhaitons inscrire ce rapport est celui d'une participation qui aille au-delà de la communication ou de la concertation autour de projets et de politiques publiques, qui prenne en compte à la fois les enjeux de pouvoir, les inégalités et la conflictualité dans le débat démocratique, dans une perspective de transformation sociale. Cela nous conduit à envisager la participation dans ses différentes dynamiques, institutionnelle, d'interpellation et d'initiative.

La dynamique participative Institutionnelle est celle qui est la plus reconnue ; elle procède d'une offre institutionnelle comme par exemple les conseils de quartiers ou les réunions publiques. Les expériences des conseils de quartier ont cependant montré qu'il ne suffit pas d'ouvrir des espaces institutionnels de participation pour qu'ils soient occupés. De plus,

quand ces espaces sont investis, il arrive bien souvent que les plus précaires et les plus discriminés restent en dehors du jeu et même parfois que les décisions soient prises à leur rencontre.

D'un autre côté, les dynamiques citoyennes peuvent s'inscrire dans une logique d'interpellation qui s'adresse aux pouvoirs publics ou à des acteurs privés pour demander, contrôler, proposer. Elles peuvent aussi prendre la forme de mises en œuvre, d'initiatives collectives, d'organisation de solidarités et de réponses concrètes. Mais elles courent le risque de la marginalisation ou de la parcellisation si elles n'embranchent pas sur des transformations institutionnelles.

Dépasser ces limites implique l'articulation de ces deux dynamiques, institutionnelle et d'initiative.

Le rendez-vous manqué de la politique de la ville

Faire des habitants les acteurs du changement, telle était l'approche préconisée par Hubert Dubedout dans son rapport de 1983. Cette démarche suscita alors une forte attente des professionnels, des citoyens et des associations. Trente ans plus tard, force est de constater que, même si les rapports successifs ont régulièrement réaffirmé cet objectif et si la politique de la ville a constitué un lieu riche d'expérimentations participatives, ce projet reste largement inabouti. La politique de la ville est restée une politique conduite et décidée « par le haut », avant tout initiée par des professionnels et des élus locaux. Certes, elle n'a pas été sans effets concrets en termes d'aménagements urbains ou de renforcement des services publics de proximité mais elle n'a pas produit la dynamique sociale attendue.

De nombreux dispositifs ont été expérimentés mais les expériences sont restées des expériences au point que le seul mot d'expérimentation provoque une réaction épidermique chez nombre d'acteurs de la politique de la ville. Le cumul de savoir faire permettant une structuration des pratiques, leur généralisation et surtout la transformation des cultures professionnelles, administratives et politiques n'a pas eu lieu. Par ailleurs, la participation dans ses formes institutionnalisées, qu'il s'agisse des conseils de quartier ou des structures propres à la politique de la ville s'est essouffée. Elle est souvent caractérisée par (1) l'absence des plus précaires ou des jeunes ce qui a parfois conduit au constat que la participation se faisait « contre eux », (2) un enfermement dans la proximité conduisant à laisser de côté les grands enjeux de transformation des quartiers populaires au profit d'un centrage sur la gestion du quotidien, (3) l'instrumentalisation du milieu associatif dans une logique de délégation de services publics, (4) l'absence de règles du jeu et d'explicitations claires des enjeux de la participation. Au total, une participation le plus souvent sans enjeux et sans effets même si elle déploie parfois une batterie impressionnante d'outils de communication. Ces constats sont sévères ; ils ne sont pas spécifiques à la politique de la ville mais prennent un relief particulier dans les quartiers populaires tant l'attente et les enjeux y sont importants.

C'est une réforme radicale qu'il convient d'engager, mettant les habitants au centre de la politique de la ville et ayant l'audace d'engager une véritable politique d' « empowerment à la française ».

Une politique d'empowerment à la française

Une politique d'empowerment à la française suppose que la participation ne soit pas conçue comme un moyen d'accompagner la disparition des moyens, de remplacer le droit commun ou les services publics : au contraire, elle s'accompagne d'une intensification des

politiques publiques, mais de politiques publiques co-élaborées et qui s'appuient sur les initiatives citoyennes. Elle repose sur le pouvoir d'agir des citoyens et sur la reconnaissance des collectifs, amenant à dépasser la hantise française du communautarisme. Elle interroge le fonctionnement politique et institutionnel dont elle n'est pas déconnectée, et elle devrait accompagner la démocratisation de la démocratie représentative par le droit de vote aux populations étrangères aux élections locales, véritable préalable pour parler de participation dans les quartiers populaires, par la mise en place d'un ensemble de règles comme le non cumul du mandat permettant d'élargir le système représentatif, par une diversification sociale, culturelle et d'origine du profil des élus. Elle implique de sortir du paradigme de l'exclusion et du handicap, de changer l'image des quartiers, et d'y prendre l'histoire et les mémoires des luttes. Elle passe par la prise en compte de la conflictualité sociale, par une attention à la parole des plus précaires ou des dominés, par une réflexion permanente sur les questions et les enjeux de pouvoir qui traversent les relations sociales. On comprendra que le pouvoir d'agir dont il s'agit ici est bien différent des catégories d'autonomie, d'activation, de responsabilité ou de motivation telles qu'elles sont généralement mobilisées par le travail social dans les démarches de projet ou de contrat individuel. Il s'inscrit dans un projet d'émancipation et de transformation sociale. L'enjeu est d'encourager l'autonomie de la société civile grâce à des garanties procédurales, des moyens, en favorisant l'existence d'un réseau associatif et de collectifs mobilisés dans une perspective de changement social.

Mettre en place un tel projet implique en premier lieu de s'appuyer sur les acteurs, associatifs, professionnels et élus, sur leurs expériences et leurs attentes pour engager une transformation profonde des pratiques.

Cinq orientations majeures

(1) Appuyer le développement du pouvoir d'agir ou une démarche d'empowerment

Si l'initiative citoyenne ne peut se décréter « du haut », la puissance publique peut par contre la reconnaître et lui donner les moyens de se développer. Cette première orientation vise à encourager l'autonomie de la société civile sous ses différentes formes, à libérer l'initiative, à favoriser l'existence de contre-pouvoirs c'est-à-dire d'espaces critiques et créatifs, à favoriser une démocratie d'implication et donner le droit à l'interpellation, et à créer ainsi les conditions pour une construction plus inclusive de l'intérêt général.

Ces enjeux dépassent l'échelle de la politique de la ville en ce qu'ils interrogent de façon large le fonctionnement démocratique. On ne saurait considérer que ces questions se posent seulement dans les quartiers populaires et encore moins dans les seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville. Sont ainsi posés de façon plus large la possibilité d'un droit d'interpellation c'est-à-dire d'initiatives citoyennes participant au débat public sur des questions locales ou nationales en complément d'une démocratie de représentation ainsi que les enjeux de la place et de la reconnaissance du tissu associatif dans sa diversité et les conditions de l'existence d'une démocratie participative.

(2) Mettre les citoyens au cœur des services publics

Alors que l'insécurité sociale ne cesse d'augmenter, les services publics constituent un enjeu fondamental dans les quartiers populaires, à la fois comme espaces communs et comme filets de protection. Si la démarche de la politique de la ville a défendu en ce domaine la discrimination positive visant à assurer l'équité plus que l'égalité, force est de constater que, dans bien des cas, le droit commun reste encore une exigence à atteindre. D'où à la fois une

forte attente et une forte critique des habitants de ces quartiers vis-à-vis des services publics, s'accompagnant d'un sentiment d'injustice et d'abandon, renforçant par là-même les situations de ségrégation sociale et territoriale. La participation des citoyens ne saurait en aucun cas servir à combler ce déficit ; elle peut par contre permettre de faire mieux en faisant avec ; elle peut aussi servir de levier vers une transformation des logiques et des méthodes d'intervention des services publics afin de les transformer en outils d'émancipation. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause l'existence des services publics mais de les interpeller dans leur mission, dans leur relation avec le public et dans leur recrutement. Cela implique de sortir de la logique du chiffre et ses dérives bureaucratiques ; cela implique aussi un changement de regard sur les habitants des quartiers populaires consistant à les considérer non pas comme des problèmes mais comme des acteurs, détenteurs d'un savoir d'usage et de ressources, capables de penser les transformations nécessaires.

Pour que les services publics puissent jouer leur rôle (le service au public) et mieux prendre en compte les demandes locales, la prise en compte des points de vue de leurs utilisateurs est indispensable au même titre que celle du point de vue des agents, de même que leur contribution à l'évaluation et au fonctionnement des services publics. Il convient aussi de réaffirmer le rôle des structures intermédiaires (centres sociaux, régies de quartier, crèches parentales) qui participent à la production et à la gestion des services publics. Elles peuvent constituer des points d'appui, d'encouragement, de formation à l'organisation citoyenne sous réserve d'éviter leur instrumentalisation et leur institutionnalisation et de s'assurer pour cela des conditions démocratiques de leur fonctionnement.

(3) Démocratiser la politique de la ville

Au fil des réformes et de la superposition des dispositifs, la politique de la ville est devenue une administration complexe ; la multiplicité d'instances et de dispositifs (GUP, santé, école, justice...) la rend peu lisible pour les citoyens et même parfois pour les professionnels. Les lieux de débats et de transversalité que constituaient par exemple les commissions interpartenariales dans les premières années de la politique de la ville, même si elles fonctionnaient souvent comme des chambres d'enregistrement, ont disparu. La focalisation sur la rénovation urbaine d'un côté, sur la sécurité de l'autre, a conduit à saper les bases de la transversalité et de fait à revenir à une logique thématique verticale.

Surtout, les habitants ne sont pas représentés dans les lieux de décision. En particulier, la rénovation urbaine s'est bien souvent faite sans eux au prétexte de la complexité des dossiers de financement à négocier avec l'ANRU. Hormis quelques exceptions, les habitants ont rarement pu donner leur avis sur le bienfondé des projets de rénovation et sur leurs orientations. *Faire le bonheur des gens* a souvent été la démarche adoptée, avec beaucoup de bonnes intentions mais des effets limités voire problématiques. Au-delà de ce constat général, les dynamiques locales et les modes d'organisation sont très divers de même que les échelles d'intervention, et l'on ne saurait promouvoir un modèle organisationnel unique de la politique de la ville. La démarche que nous préconisons ici donne une place aux habitants à toutes les étapes et à toutes les échelles de la décision et qui s'engage vers la voie de la co-construction des projets puis de la codécision dans les instances de gestion de la politique de la ville. La refonte de la politique de la ville donne l'occasion de repenser ses structures. Les discussions en cours n'ont pas encore stabilisé son architecture et les pistes que nous proposons visent à y contribuer.

Il convient donc de : (1) profiter de la négociation des contrats pour engager en amont une démarche de co-construction des projets de territoire, (2) assurer la représentation des habitants dans les instances de discussion et de décision pendant la durée des contrats et mettre en place des dispositifs de codécision, (3) donner les conditions concrètes de la

participation citoyenne à la fois en moyens financiers et en favorisant la constitutions de collectifs habitants au niveau local comme national.

(4)Changer l'image des quartiers

La focalisation sur l'exclusion et sur « les handicaps » sociaux a conduit à construire les quartiers populaires comme des quartiers et des populations « à problèmes », la seule solution venant alors de la dispersion de la pauvreté au nom de la mixité sociale. Or ce scénario de la dispersion non seulement apparaît de plus en plus improbable, voire inacceptable ; les mobilités imposées par la rénovation urbaine ont contribué à affaiblir les solidarités sociales alors que se reconstituent plus loin des poches de pauvreté. Surtout, la réalité des quartiers populaires apparaît bien plus diverse et dynamique. Ces quartiers sont aussi des lieux de solidarité, de réussite, d'innovation et de création. Sans angélisme, il convient de sortir du discours réducteur sur le ghetto qui joue comme une imposition faite aux habitants des quartiers populaires, et de montrer à la société française une vision plus complexe de la réalité. Reconnaître l'existence de quartiers populaires n'implique pas pour autant d'entériner la ségrégation spatiale mais bien de reconnaître le rôle et les spécificités de ces quartiers, y compris dans l'innovation.

Les questions de la discrimination et de la gestion de l'héritage colonial sont devenues des enjeux majeurs que les forces politiques comme les politiques publiques n'ont pas encore pris à bras le corps. De ce point de vue, le contexte actuel apparaît alarmant. La montée de l'islamophobie qu'a alimenté le débat sur le port du voile ne peut que contribuer à exacerber des formes de repli communautariste, à radicaliser les discours et à créer des bases d'affrontements stériles. On mesure encore mal les dégâts faits par l'interdiction du voile qui exclut par exemple des mères de famille des visites scolaires, qui devraient au contraire être un pas vers la participation à la vie collective. Cette exclusion et cette violence se répercuteront sur nouvelles générations et pousseront vers l'opposition des extrêmes.

Les médias participent pour une grande part à façonner ces représentations et à alimenter les peurs sociales et raciales qui sont à la source d'incompréhensions, de tensions et fermetures.

Nous proposons de travailler dans trois directions : (1) favoriser et aider au développement et à la diffusion de médias locaux et d'expressions culturelles issues des quartiers populaire, (2) reconnaître ces médias comme de vrais médias, (3) faire évoluer la culture des médias nationaux et y favoriser l'accès de « paroles des quartiers populaires » et (4) travailler sur les expressions culturelles et sur les mémoires sociales des quartiers populaires.

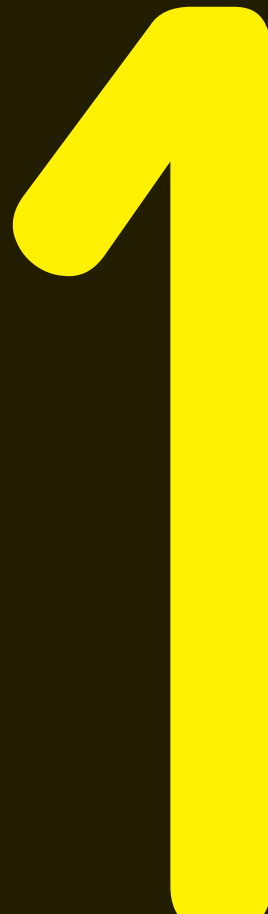
(5) Accompagner un renversement de démarche par la formation et la co-formation

Les freins à la participation des citoyens, de façon générale et dans les quartiers populaires, ne sont pas seulement institutionnels ; ils sont aussi liés à des cultures politiques et professionnelles qui favorisent les démarches d'encadrement plus que d'accompagnement et reconnaissent peu les savoirs citoyens ainsi que des fonctionnements hiérarchiques au sein des institutions. Ils sont aussi liés, dans le cas de la politique de la ville, aux représentations négatives des quartiers populaires et à une méconnaissance sociale de leurs habitants. Rares sont les élus et les professionnels qui résident encore dans ces quartiers et le fossé social s'est creusé au cours des dix dernières années et le sentiment d'exclusion de nombre d'habitants est redoublé par l'homogénéité ethnique des agents de la fonction publique territoriale et des salariés associatifs.

La formation des professionnels et des élus, la promotion de professionnels présentant de nouveaux profils, l'ouverture d'espaces de dialogue et de co-formation aux échelles locale,

régionale et nationale constituent autant de leviers indispensables pour transformer en profondeur les pratiques. La mise en débat des propositions de ce rapport avec les professionnels et les élus pourra constituer, comme elle l'a fait avec les représentants des associations travaillant dans les quartiers populaires, un moment pour approfondir la réflexion à condition bien sûr que les freins réglementaires et administratifs ne soient pas d'emblée posés comme des obstacles insurmontables et que soit au préalable discutée l'enjeu démocratique du renversement de la démarche proposé ici.

CHAPITRE



HABITANTS DES QUARTIERS POPULAIRES

La politique de la ville opère en terrain sensible. Ces quartiers concentrent des problématiques qui interrogent l'ensemble de notre société et les visions politiques s'y affrontent. Autant de raisons pour rappeler d'emblée quelques éléments sur la réalité sociale et culturelle de celles et ceux qui y vivent.



a politique de la ville plonge ses racines dans l'après-guerre et la reconstruction du pays, mais elle s'est consolidée durant les « années béton ». Ainsi appelle-t-on les décennies 1960 et 1970 pendant lesquelles de grands ensembles d'habitat collectif ont été érigés – souvent en périphérie des villes – pour donner aux classes ouvrières en partie issues de l'immigration des conditions de vie matérielles correctes. Précipités par la crise économique de 1973/74, des dysfonctionnements sont vite apparus dans ces banlieues (inadaptation du cadre bâti, déclin du service public, montée du chômage, difficultés d'insertion, discriminations etc.) et demeurent d'actualité malgré les époques, les relances et les dispositifs. Selon l'avant-dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) paru en décembre 2010, les inégalités socio-économiques qui caractérisent les Zones urbaines sensibles (ZUS) par rapport au reste du territoire se sont même accrues depuis 1990, date de la création du ministère de la Ville. C'est dire si le principe de « discrimination positive territoriale » qui régit la politique de la ville n'a pas eu les effets escomptés. La réalité humaine ne se dissout pas dans la géographie prioritaire.

S'il est vrai que les 751 ZUS dessinées par la loi du 4 février 1995 partagent certaines caractéristiques (taux de chômage élevés, mono-parentalité, délinquance etc.), elles comportent également une diversité de situations individuelles et collectives qu'on a trop vite fait de réduire à quelques données chiffrées. De nombreux intellectuels ont montré que la politique de la ville avait participé à la redéfinition de la question sociale qui se joue, non pas au pied des tours, mais à l'échelle d'une ville et d'un pays. À force de vouloir circonscrire certains problèmes, on a fini par oublier qu'ils s'incluaient dans un environnement plus large, irréductible aux « dynamiques de spécialisation des territoires » qui orientent les analyses de l'ONZUS. Sylvie Tissot, par exemple, a montré que cette manière de penser avait donné lieu à toute une rhétorique transposant certaines catégories spatiales dans le champ social. Avec les ZUS sont apparus les exclus, la relégation, les ghettos...

■ ■ ■ Contre cette vision discriminatoire, certains acteurs de terrain tentent de montrer et de faire valoir la richesse humaine qui existe, comme partout ailleurs, dans les quartiers de la politique de la ville. Extraits d'un entretien mené le 14 juillet 2011 avec Salah Amokrane, fondateur du Tacktikollectif et conseiller municipal de Toulouse entre 2001 et 2008 au nom des Motivé-e-s :

S'il y a des zones sensibles, c'est qu'il y a des insensibles. J'ai ainsi émis l'idée qu'il importe de travailler pour les insensibles aux zones sensibles, puisqu'ils les créent.

Matthieu Bouchain / T. Public, association d'idées



Les actions du Tacktikollectif sont profondément liées aux quartiers nord de Toulouse, où vous êtes implantés depuis les années 1980. Comment ces quartiers ont-ils évolué ces derniers temps ?

La dégradation s'est généralisée. Le lien social se désagrège, ce qui fait naître de la violence entre les gens. C'est ça le plus préoccupant car toutes les formes de solidarité ou de prise en charge auto-organisées (du type des amicales de locataires) disparaissent. Je pense que la politique de la ville a joué un rôle dans tout ça parce qu'elle instrumentalise les choses. Je ne dis pas qu'il ne faut pas d'intervention publique, au contraire, c'est nécessaire. Mais ces nécessités, quoi qu'on en dise, n'ont jamais été élaborées de manière démocratique. Ce sont

des logiques descendantes. On ne demande pas aux habitants – pourtant les premiers concernés – s'ils adhèrent aux programmes qu'on imagine pour eux. Et encore, si c'était fait intelligemment, ça pourrait parfois se justifier... Non, ce qui ne va pas, c'est que la politique de la ville est devenue le seul cadre politique pour intervenir dans les quartiers à tel point que c'est une raison pour faire mais aussi pour ne pas faire. On est tellement sorti du droit commun que les communes ont fini par ne plus agir si l'État n'y était pas. Un exemple : là où partout ailleurs on refait un trottoir quand on en a besoin, il semble qu'il faille attendre l'argent de l'État dans un quartier politique de la ville !

Je préfère quartiers populaires à zones urbaines sensibles parce que ça ne qualifie pas ces endroits autrement que par le fait qu'il y a du monde et que ce monde fait partie du peuple.

C'est un effet pervers de la discrimination positive territoriale...

Pendant ce temps, ça ne va pas mieux pour les habitants des quartiers. Si certains font n'importe quoi, c'est que les choses se sont dégradées aussi dans leur tête. Il y a des gens qui ne vont vraiment pas bien. Pas tous heureusement, il y a de la ressource. Mais si on prend les chiffres du chômage, dans le quartier du Mirail, chez les moins de 30 ans, on est largement au-dessus de 50%. Et si on compare avec les autres indicateurs, on est partout 3 ou 4 fois au-dessus des moyennes. À force, c'est normal que certains basculent.

Comment le Tacktikollectif agit-il pour contrer cette évolution ?

En imaginant des dispositifs qui rétablissent des rapports de force politique, car les habitants des quartiers sont sous-représentés dans les débats de société. On s'organise de plusieurs manières, en étant à la fois sur le terrain artistique et culturel, et sur le terrain strictement politique. On essaie d'établir des liens entre nos actions, et entre nos actions et celles d'autres réseaux locaux et nationaux. Lors de la dernière édition de notre festival Origines Contrôlées par exemple, on a aussi fait, en tant que membre du collectif national « Justice et dignité pour les chibani-a-s », un « Chibanis Contrôlés » pour informer sur la situation des vieux immigrés [chibanis signifie « les anciens » en arabe, ndlr] qui sont victimes du harcèlement des organismes de retraite. On a terminé la semaine par une manifestation. Aujourd'hui, l'action culturelle et les interventions artistiques ne peuvent pas être autre chose qu'un élément d'un dispositif de mobilisation plus générale. Je comprends que ça puisse être rageant pour des artistes d'être réduits à une question politique, mais il me semble qu'on n'a pas le choix.

En quoi êtes-vous légitimes pour mener ces actions culturelles ?

On existe depuis les années 80, mais en 97, en créant le Tacktik', on a décidé de se détacher du pied d'immeuble. On l'a fait la mort dans l'âme, mais il le fallait parce qu'on devenait malgré nous des représentants de la puissance publique. Alors qu'on est une association de droit privé ! C'était aussi une manière de dire aux gens qu'on n'était pas là pour les représenter, que c'était à eux de se représenter. Du coup, on a commencé à agir autrement. On ne fait plus venir des artistes mais on accompagne et on valorise les expressions culturelles et artistiques qui émergent dans les quartiers. Soit à travers le patrimoine musical lié à l'immigration, soit à travers le hip-hop et le rap qui sont la réalité des quartiers aujourd'hui. Ça ne veut pas dire qu'on est contre le reste, mais voilà, c'est ce que les gens font de manière autonome. Je connais très bien le hip-hop à Toulouse et j'avoue qu'il n'y a pas grand-chose qui se démarque en ce moment, mais ce n'est pas une raison pour le dénigrer. Ni non plus pour dire que ces gamins sont nuls à l'école alors qu'ils passent tout leur temps libre à écrire. Je ne veux rien mythifier mais c'est aussi ça la réalité. Il faut bien en tenir compte. Quant aux initiatives citoyennes, elles ne manquent pas mais la difficulté consiste aujourd'hui à les mettre en réseau, car elles sont fragiles et souffrent de la précarité de leurs membres. Pour le Forum social des quartiers populaires qu'on co-organise à Saint-Denis en novembre 2011, le problème c'est que la plupart des gens qui veulent y participer ne peuvent pas se payer le train. Il faut le savoir.



La ghettoïisation des quartiers de la politique de la ville n'est pas qu'un phénomène sémantique. Entre la crainte (ou l'objectif) de les stigmatiser et les difficultés spécifiques auxquelles leurs habitants sont confrontés, les quartiers populaires interrogent les modèles sociaux et culturels sur lesquels repose la République. Les polémiques suscitées par le livre d'Hugues Lagrange, *Le déni des cultures*, en ont largement témoigné. Après avoir observé une « homogénéisation par le bas » de la population au terme de ces dix dernières années, le sociologue établit un rapport entre ségrégation urbaine et ségrégation culturelle. Il analyse la manière dont l'arrière-plan culturel des personnes issues de l'immigration mériterait d'être pris en compte pour sortir des visions et des politiques qui marginalisent à force de vouloir unifier. Reconnaître la diversité des cultures, non pour mieux les lisser, mais pour constater qu'elles reposent parfois sur des valeurs contradictoires, permettrait-il de sortir du cercle vicieux où les quartiers sont pris ? Hugues Lagrange défend cette thèse qui a le mérite de prendre acte du cosmopolitisme effectif en France et de ce qu'il provoque sur nos catégories de penser l'organisation politique de notre société. Loin d'être isolée, cette réflexion avance la notion anglo-saxonne d'empowerment traduite par « encapacitation » pour renouveler les méthodes de l'action publique. Une notion qui permet de troquer le communautarisme qui fige les différences pour une dynamique où il s'agit avant tout de donner à chacun les capacités réelles d'agir, c'est-à-dire de vivre sa vie.

REFERENCES :

- ONZUS, Rapport 2010, Les éditions du CIV, novembre 2010.
- Bronner Luc, *La loi du ghetto, Enquête sur les banlieues françaises*, Calmann-Lévy, 2010.
- Donzelot Jacques, *Quand la ville se défait*, Seuil, 2006.
- Lagrange Hugues, *Le déni des cultures*, Seuil, 2010.
- Tissot Sylvie, « L'invention des "quartiers sensibles" », in *Manière de voir n°114*, décembre 2010.
- Extraits des entretiens avec Salah Amokrane (14.07.2011), Matthieu Bouchain (Marseille, 19.02.2011).

DOCUMENT 9

Observation des territoires de la politique de la ville en Bretagne et Pays de la Loire (extrait)

RésO Villes, 2012

La participation des habitants des territoires prioritaires

De nombreuses collectivités organisent des temps d'échanges avec les habitants, le plus souvent dans le cadre d'une action ou d'un projet de territoire. Ces temps permettant de recueillir la parole des habitants (visites de quartier, diagnostics en marchant) et d'enrichir les données qualitatives correspondant aux quartiers prioritaires. Mais il est assez rare que les habitants soient invités à débattre des objectifs, des indicateurs et des résultats d'une observation, et à proposer des pistes d'actions. De ce fait, la participation des habitants au sein des démarches d'observation est souvent limitée.

Les visites de quartier

Plusieurs villes de taille moyenne (Saumur, Fougères, Allonnes) ont mis en place des visites de quartier, afin de favoriser les échanges avec les habitants. Ces visites sont organisées tous les deux/trois mois environ, en compagnie d'élus (maire, adjoints) et de techniciens municipaux (citoyenneté, démocratie de proximité, voirie...). À cette occasion, les habitants peuvent faire part de leurs observations, interrogations ou critiques concernant la voirie, le stationnement, les écoles, le cadre de vie en général, etc. Ces temps de rencontre et d'échanges informels avec les habitants permettent de recenser leurs demandes et d'y apporter une réponse adaptée.

Le diagnostic en marchant de Lanester

Le diagnostic en marchant s'appuie sur une méthode d'observation collective et permet une observation fine et partagée d'un quartier. Une grille d'observation (bonnes pratiques et points négatifs) est remplie par chaque participant au fur et à mesure de la déambulation, le long de plusieurs étapes (stationnement, voirie, mobilier, espaces verts, aires de jeux, déchets, halls d'immeubles et caves, organisation de l'espace, vie sociale). Les préconisations issues du diagnostic en marchant doivent aider à améliorer la gestion quotidienne des espaces publics et à coordonner les interventions. Elles doivent également permettre de prévoir les investissements à réaliser et/ou les accompagnements spécifiques à organiser. Un diagnostic en marchant est réalisé dans chacun des quartiers d'habitat social de Lanester ciblés par une convention de Gestion urbaine de proximité (GUP). Dans cette démarche, la ville et les habitants de Lanester sont accompagnés du bailleur, de la Délégation territoriale de l'ANRU en qualité d'observateur, et des associations de locataires.

Les Assises de quartier à Rennes

En 2011, des Assises de quartier ont été organisées sur les six territoires prioritaires de Rennes Métropole, réunissant de nombreux bénévoles, professionnels et habitants, pour évoquer et débattre des enjeux prioritaires pour le développement social du quartier à l'horizon 2014. Chaque temps de rencontre a réuni en moyenne entre 75 et 150 personnes. Pour illustrer les profils sociaux des quartiers, des indicateurs sociaux neutres (non connotés positivement ou négativement) ont été proposés lors de ces Assises par la mission « cohésion sociale et politique de la ville » de Rennes Métropole et l'APRAS : part des moins de 20 ans, part des 65 ans et plus, part des ménages composés d'une seule personne et part des familles parmi les ménages. Des groupes de travail ont ensuite été mis en place, dans le but de réaliser un état des lieux de l'existant, et de développer le point de vue des habitants quant aux priorités d'axes de travail. À l'issue de ce travail, un projet de territoire a pu être rédigé pour chaque quartier par la Ville de Rennes.

En décembre 2011, des assises interquartiers ont regroupé les six territoires prioritaires, dans le but de faire une synthèse des différentes assises de quartier et d'identifier une problématique commune à tous les territoires (question de la discrimination à l'accès aux droits,...). Ce travail a permis d'objectiver les problématiques et a donné l'occasion aux acteurs de se distancier vis-à-vis de leurs propres pratiques de territoire.

Les chartes de Gestion urbaine de proximité (GUP) à Angers

Une charte de gestion urbaine de proximité a été signée en 2003 pour les quartiers prioritaires d'Angers et de Trélazé, puis en 2011 pour l'ensemble des grands quartiers d'Angers. La charte décrit les huit principes de la GUP et leurs déclinaisons sur les territoires (production d'une analyse de territoire).

Chaque quartier a développé sa propre méthodologie pour écrire les déclinaisons avec les habitants :

- Sur un premier quartier, la démarche a débuté avec une présentation de la GUP et des principes retenus pour le quartier, suivie par un temps de travail en groupes. Les objectifs étaient de définir les termes (par exemple la prévention de la délinquance), et d'identifier des dysfonctionnements et des pistes de propositions collectives. Le conseil de quartier a ensuite classé par ordre de priorité les différentes propositions de la GUP pour l'année 2012. Un groupe projet, constitué d'acteurs institutionnels et d'habitants volontaires, a pour objectif de suivre la mise en œuvre des propositions.
- Sur un second quartier, le conseil de quartier a tout d'abord défini des axes prioritaires, puis organisé des balades urbaines avec des habitants autour des problématiques retenues, pour repérer les dysfonctionnements et identifier des axes de travail. À terme, les habitants seront invités à participer à l'évaluation de l'action mise en œuvre.

