3ème CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2012

Note de synthèse, à partir d'un dossier, permettant de vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème et d'apprécier les connaissances acquises ayant trait, au choix du candidat, sur :

Le développement local et la politique de la ville

EPREUVE N° 21

Durée : 4 h
Coefficient : 5

SUJET :

Le maire vous adresse cette demande de note : « La participation des habitants est exigée par de nombreux textes. Un colloque au conseil d'Etat a traité également de ce sujet en soulignant la complexité et les enjeux de cette démarche, mais aussi son actualité. Or, tous les rapports indiquent qu'en France, la participation des habitants est restée lettre morte. Dans le cadre spécifique de la politique de la ville, pouvez-vous me faire un point sur cette question en me précisant la stratégie éventuelle à adopter ? »

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	La démocratie locale et la participation des habitants » avis du Conseil National des villes . Janvier 2012	Page 3
Document n° 2	Circulaire du 22 juin 2011 du ministre de l'intérieur relative au dispositif de participation citoyenne	Page 10
Document n° 3	Intervention de Jean Marc Sauvé lors du colloque du conseil d'Etat le 20 janvier 2012	Page 14
Document n° 4	Extrait du dossier thématique de l'ORIV relatif à la « mobilisation de la parole des habitants et rénovation urbaine » de novembre 2011	Page 19

Document n° 5	Extrait des actes du séminaire du Centre d'analyse stratégique du 27 juin 2011 relatif à « l'impératif participatif dans la politique de la ville »	**Page 26**
Document n° 6	Extrait du dossier méthodologique de la délégation interministérielle à la ville relatif aux ateliers santé ville de septembre 2007	**Page 38**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

3

CONSEIL NATIONAL DES VILLES

DOCUMENT n° 1

LA DEMOCRATIE LOCALE ET LA PARTICIPATION DES HABITANTS

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES[1]

JANVIER 2012

---

[1] Adopté par le Bureau du CNV du 19 Janvier 2012 dans le cadre de la saisine ministérielle du 17 juin 2010

- **Rappel de la saisine**

Le présent avis est une réponse à la saisine de Mme Fadela Amara, Secrétaire d'Etat chargée de la politique la ville, de juin 2010 qui souhaitait que le Conseil national des villes (CNV) *formule des propositions sur les nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants.*

Mais, il s'inscrit aussi dans la mission générale dévolue au Conseil national des villes telle qu'elle est précisée par le décret relatif aux instances en charge de la politique de la ville : « ***Il (le CNV) suit le développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants et peut formuler des propositions dans ce domaine.*** » Celle-ci fut précisément rappelée par le Premier ministre François Fillon lors de l'installation du conseil le 25 mai 2010 : "*Le Conseil National des Villes est explicitement chargé de suivre le Développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants. Le secrétariat général du Comité interministériel des villes a lancé des travaux d'étude sur ce thème.* ***Je souhaite que le Conseil national des villes puisse s'en saisir et qu'il puisse nous faire des propositions applicables, que l'on puisse mettre en œuvre dans ce domaine.*** »

Le mois suivant, Madame la Secrétaire d'État à la politique de la ville saisissait de cette question les vice-présidents du CNV en ces termes :

« Qu'en est-il aujourd'hui des pratiques de participation des habitants dans les territoires de la politique de la ville ? Il serait souhaitable que vous puissiez en dresser une typologie et en tirer les enseignements.
Comment les associations peuvent-elles être mieux impliquées dans les processus de participation des habitants ? L'importance de l'abstention lors des récents scrutins, notamment dans les quartiers de la politique de la ville, suscite l'interrogation. Votre diagnostic sur ce phénomène et vos propositions d'actions pour y remédier seraient particulièrement précieuses. »

Le CNV s'est exprimé à plusieurs reprises sur la question de la participation entre 1999 et 2005 et nous retrouverons quelques unes de ses recommandations à la fin de cet avis. De manière significative, il ne l'a plus fait ces cinq dernières années, ce qui corrobore l'idée d'un affaiblissement de cette préoccupation au sein de la politique de la ville. Un récent avis du CNV consacré au Programme national de rénovation urbaine II (PNRU) intègre des propositions qui sont reprises dans le présent avis.

Le groupe de travail mis en place par le CNV a conduit une réflexion en ce sens depuis 18 mois, en 2010 et 2011, consistant en périodes de recueil de données de terrains, d'auditions d'élus, de responsables et militants associatifs, d'analyses d'observateurs, de chercheurs.
Ce travail a été également nourri par plusieurs séminaires avec la participation de chercheurs (Marion Carrel, Loïc Blondiaux, Céline Braconnier), des témoignages de terrain, et une note de problématique du Centre d'analyse stratégique (CAS) réalisée par Noémie Houard.
De concert avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) le CNV a également commandé et suivi une étude consistant, pour le consultant retenu (MUSE DT), à tirer les enseignements de trois série d'ateliers où des universitaires, des praticiens et des élus étaient invités à échanger autour d'interventions d'un responsable d'une tête de réseau (François Vercoutère) et de chercheurs (François Abel, Thomas Kirszbaum, Elise Roche, Claire Scopsi, Marion Carrel).

I - Un état des lieux inquiétant mais des potentialités réelles et certaines expériences intéressantes

Les échanges, au cours de cette année de travail, ont éclairé en permanence deux réalités apparemment contradictoires. D'une part un constat d'essoufflement important de la démocratie locale et de la participation, d'autre part l'existence d'expériences locales et de témoignages de démarches très dynamiques et productives de participation citoyenne. Par ailleurs, on a pu noter que l'intensité des constats variait en fonction de la difficulté de vie des différents territoires. Le constat d'affaiblissement est d'autant plus vrai que la situation est difficile.

I.1/ L'essoufflement constaté avec des degrés d'intensité variables de la dynamique démocratique

Des ambitions la plupart du temps assez faibles

Premier paradoxe : la thématique participative s'est développée au cours des 15 dernières années, dans les territoires notamment dans les démarches municipales ou d'agglomération, alors qu'elle disparaissait largement des ambitions portées par la politique de la ville. C'est très net depuis la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine, où il faut constater un décalage fréquent entre la place accordée à la concertation dans la conduite des projets, souvent limitée, et les objectifs officiellement affichés, notamment par l'ANRU[1], ou par les recommandations du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU[2].

Second paradoxe : on parle beaucoup plus de participation, mais les objectifs sont passés d'une ambition de mobilisation des habitants, de transformation sociale, de co-production du fonctionnement de la ville voire d'émancipation, à des objectifs de communication et de consultation par rapport aux politiques publiques mises en œuvre.

Des témoignages émis par des acteurs de la politique de la ville ou de chercheurs ayant étudié cette politique dans la durée, ont noté l'abaissement notoire des ambitions portées au travers de la participation par rapport aux fondements de la politique de la ville (Rapport « Ensemble, refaire la ville » Hubert Dubedout 1983).

L'échelle élaborée en 1969 par la consultante américaine Sherry Arnstein est reconnue comme un bon analyseur de l'ambition donnée aux démarches participatives. Le constat qui peut être fait est que la grande majorité des démarches existantes en France se situent sur les quatre premiers échelons, presque jamais sur les suivants.

L'échelle des degrés de participation d'Arnstein : (1) Manipulation, (2) Therapie, (3) Information, (4) Consultation, (5) Réassurance (Concertation), (6) Partenariat, (7) Délégation de pouvoir, (8) Contrôle citoyen.

Thérapie et manipulation (non participation) : Certaines approches relèvent nettement de ce registre, où l'on considère les habitants comme incapables d'avoir un point de vue argumenté et réfléchi sur les sujets des politiques publiques. Des démarches infantilisantes ou plus peuvent être observées.

Information : Ce troisième échelon de l'échelle est très largement occupé. Il l'est de par la loi, pour les villes de plus de 80 000 habitants. On peut d'ailleurs constater que bon nombre de démarches qui s'intitulent « consultation » voire « concertation » sont dans la réalité des formes élaborées de communication autour des politiques mises en œuvre. Il existe une demande d'information à laquelle il est indispensable de répondre mais cette réponse ne peut pas être assimilée à de la concertation.

Consultation : La plus part des démarches instituées de démocratie participative (conseils de quartier, conseils d'usagers, comités de concertation, beaucoup de concertations sur les projets urbains...) sont des espaces de consultation de la population. Cela permet d'améliorer les projets, le plus souvent à la marge.

Concertation : Quelques démarches fortes de concertation, engagées dès l'amont des projets, existent depuis les premiers temps de la politique de la ville dans le cadre d'opérations de développement social des quartiers. Quelques unes récentes ont pu être repérées, dans le cadre de quelques opérations urbaines (Lyon la Duchère, Toulouse Mirail, Rennes,....) mais elles sont, somme toute, assez rares dans les sites en politique de la ville.

---

[1] Règlement général de l'ANRU (avril 2007) : Titre III – " L'association des habitants des quartiers concernés par l'élaboration du projet est indispensable pour répondre à leurs aspirations. Une concertation active repose sur le partage du diagnostic préalable et l'élaboration concertée du projet ; l'association des habitants tout au long de la mise en œuvre ; l'évaluation des effets du projet auprès des habitants et des usagers."

[2] CES de l'ANRU : note sur la participation des habitants (juin 2006). Le texte recommande de " conditionner les crédits ANRU à une participation effective des habitants »

Les autres echelons : Quelques démarches de budget participatif relèvent dans l'absolu de l'échelon 7 mais en fait les budgets concernés et les marges de manœuvre accordees aux habitants qui participent a ces expériences sont assez délimitées. Par ailleurs, les premières expériences ont été lancées au debut des années 2000 dans le sillage de Porto Allègre. Les démarches de partenariats réels avec des acteurs de la société civile sont, là aussi, assez rares et recouvrent des modalités qui sont plus souvent de la sollicitation de prestations, de la passation de marchés que du partenariat de conception et de projet.

- **Institutionnalisation de la participation : des dispositifs encadrés, mais permettant des avancées**

Aussi bien dans les entretiens que dans les documents étudiés, le constat est fait plusieurs fois qu'au cours des quinze dernières années, la participation s'est instituée dans des dispositifs très encadrés qui reproduisent les fonctionnements institutionnels : conseils et comités permanents mis en place par les institutions à partir de leurs besoins de consultation. Cette institutionnalisation est perçue de manière contrastée. Mais, force est de constater que c'est un progrès dans la mesure où cela permet de donner un cadre, une reconnaissance à la démarche. On peut noter à cet égard les démarches nombreuses et parfois très éclairantes d'élaboration de « **chartes de la participation** » qui peuvent servir de cadre local de référence.
Un des apports est la mobilisation de ce qu'on peut appeler **« l'expertise d'usage »** des habitants et citoyens, susceptibles d'éclairer les diagnostics et d'apporter sur les projets d'autres points de vue que ceux des professionnels.

- **Un impact souvent limité des démarches de démocratie participative**

Même dans ce cadre assez peu ambitieux en général, le constat est fait (là encore avec des nuances importantes en fonction des territoires mais dégageant toutefois une tendance assez forte), que la démocratie locale participative touche très vite des limites en termes de nombre d'habitants effectivement mobilisés, (souvent faible), de représentativité et de productivité. La caricature « d'assemblées peu nombreuses composées de retraités blancs mieux insérés que la moyenne » est, malheureusement, souvent vraie.

- **Affaiblissement de la participation électorale**

Sur les mêmes territoires, le constat est fait, d'une accentuation de l'abstention et de la désaffection vis à vis de la démocratie représentative. Cet affaiblissement est assez fortement corrélé avec l'intensité des difficultés socio-économiques. L'étude comparative de l'abstention menée sur des quartiers politique de la ville et d'autres montre un effritement constant du socle de légitimité électorale issue des élections locales avec parfois des situations de dépolitisation extrême (75% d'abstention sur un corps électoral représentant 38 % de la population ; ce taux est encore aggravé par celui des votes blancs et nuls qui avoisine 10%).

- **Affaiblissement de l'éducation populaire, fragilisation de l'engagement associatif**

Le tour d'horizon effectué confirme à la fois une situation de difficulté des acteurs associatifs mais également une volonté d'institutionnalisation de leurs démarches de plus en plus intégrées aux dispositifs publics dont elles sont bien souvent des instruments techniques.
L'affaiblissement de la présence des démarches d'éducation populaire est noté a de nombreuses reprises, qu'elles soient le fait de collectifs d'habitants, d'associations, des syndicats ou des partis politiques. La diffusion et l'entrainement aux méthodes d'actions collectives sont moins présents dans les milieux populaires que dans les décennies 60/70.
Les témoignages recueillis font ressortir pour une partie du monde associatif des formes de désenchantement ou de découragement sur les questions de participation, alors que ces associations devraient jouer un rôle essentiel dans la préservation du lien social.

Ces expériences sont inspirées pour une part de pratiques développées dans des pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, Canada, Etats-Unis ...), telles que « l'*empowerment* » et le « *accountability* ». Le CNV estime qu'une meilleure connaissance de ces modes de faire, différents de ce qu'on connaît en France, serait très utile, même si, dans l'approche comparative, on doit garder à l'esprit des spécificités de la culture française.

II - Analyse : crise de l'offre de participation, manque de reconnaissance de l'expression citoyenne... ou la difficulté à répondre à des attentes pourtant réelles

L'analyse d'une crise de l'offre de participation et de la difficulté à faire émerger l'expression citoyenne se confirme et s'ancre à plusieurs niveaux :

➢ Un regard sur les habitants qui fait question

Une erreur trop fréquente de regard sur les habitants des quartiers populaires. C'est le témoignage fort des acteurs associatifs rencontrés, mais également des universitaires et de nombreux élus et professionnels : on a fini dans le cadre de la politique de la ville (entre autre) par regarder les habitants des quartiers comme des problèmes, des porteurs de handicap et non pas comme des acteurs potentiels ou des ressources activables. C'est une erreur qui fonde une bonne partie des causes de l'affaiblissement de la démocratie locale : quand on ne fait pas confiance dans les capacités des habitants, on ne va pas spontanément rechercher leur avis sur les questions touchant à la mise en œuvre des politiques. Cette erreur s'ancre fortement dans une caractéristique de la culture politique et administrative en France rappelée à plusieurs reprises par les chercheurs : la République depuis sa fondation se défie de l'autonomie locale, des communautés, des groupes d'intérêt et n'y voit que très peu des points d'appui pour faire progresser l'intérêt général.

➢ Une vision trop limitative des sujets à mettre en débat

La plupart du temps, les démarches de démocratie de proximité ne partent pas des préoccupations des gens mais de celles de l'institution (avec une focalisation trop exclusive sur les questions d'urbanisme ou de cadre de vie). Il y a là une source importante de désintérêt d'une partie des habitants vis à vis des sujets en consultation ou concertation, alors que par exemple les questions de développement social, d'éducation ou de santé sont tout aussi essentielles. Les habitants de ces quartiers, peuvent s'engager, se mobiliser, investir du temps et leurs compétences mais sur des questions qui constituent un enjeu pour eux, qui sont au cœur de leurs préoccupations. On peut confirmer l'hypothèse que, dans certains territoires, une bonne partie des questions qui sont soumises localement à la participation des habitants ne correspondent pas à cette condition. A contrario, les initiatives qui partent des diagnostics portés par les habitants ou de leurs préoccupations exprimées pourraient mobiliser bien plus largement. Ils pourraient aussi être invités à s'intéresser à des questions qui ne relèvent pas de la proximité, par exemple aux politiques d'agglomération, à l'aménagement des espaces publics du centre-ville... ce qui serait tout aussi légitime mais qui se fait rarement. Il ne doit pas y avoir de sujets interdits.

➢ Quelle capacité à influencer les projets ?

Les démarches de participation ne laissent souvent que peu de marges aux habitants de pouvoir peser sur la décision. Cette question du pouvoir, du « grain à moudre » dans l'élaboration de la décision est une seconde explication de la faiblesse de leur investissement. S'il n'est pas remis en question qu' « in fine » ce sont les élus du suffrage qui décident, il y a une marge très importante de partage du pouvoir dans le processus d'élaboration de la décision, de mise en débat puis « en délibération » des décisions. Il est à noter qu'en France on appelle délibération le document officiel signé par l'autorité publique et pas le processus de mise en débat contradictoire...

➢ **Le conflit, un des ingrédients du débat**

Un des freins repéré régulièrement est lié à la volonté d'évitement du conflit alors même que son expression et sa mise « en scène » peuvent être une des modalités de ré-enchantement du débat public et avoir des conséquences positives sur les démarches participatives et la participation électorale. Au delà d'un phénomène de mal inscription qui peut expliquer une partie (faible) de l'abstention spécifique à ces quartiers, la question de l'intérêt perçu des débats vis à vis des enjeux de vie semble un des trois moteurs essentiel du comportement électoral.

➢ **La possibilité d'être soi-même acteur**

Le cadre des politiques publiques (dont les dispositifs de la politique de la ville) ne laisse pas ou peu de place à l'initiative des gens qui ne sont que rarement considérés comme des acteurs potentiels. Là encore, les témoignages locaux et universitaires confirment cette spécificité française dont la tendance générale est de dénier fondamentalement aux habitants des quartiers populaires toute légitimité et toute capacité d'être eux mêmes acteurs de l'amélioration des situations qu'ils vivent, même si des expériences locales sont bien réelles. Nous restons globalement dans la culture de la réparation et de la seule légitimité de l'action publique.

➢ **Des démarches insuffisamment à l'écoute des absents du débat public**

Sur un tout autre plan, les démarches participatives prennent des formes fortement excluantes pour la majorité des gens et à fortiori pour les plus en difficulté et pour les jeunes. Il ne s'agit pas que des lieux, des heures, des formes d'organisation de l'espace qui sont bien repérés comme autant de freins, d'empêchements et de découragements à participer. Il s'agit de manière plus profonde des démarches et processus qui parce que très ressemblants aux cadres institutionnels n'ont de chance d'être appropriés que par celles et ceux qui en maîtrisent les codes et en sont culturellement proches. Les méthodes utilisées par certaines structures ou associations (exemple d'*ATD Quart Monde*) méritent une attention particulière par rapport à cet objectif.
Enfin, on note une grande frilosité à utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour élargir le cercle des participants.

➢ **Comprendre la « demande », partir plus systématiquement des attentes citoyennes**

L'affaiblissement de l'éducation populaire portée par les corps intermédiaires (associations, partis, syndicats) conduit à ce que le savoir-faire collectif, l'entraînement aux démarches de mobilisation soient moins présents qu'autrefois. Le modèle éducatif fort peu coopératif et collectif n'est pas non plus le creuset d'une culture de la participation.
Les études menées autour des pratiques électorales dans les milieux populaires montrent que la question du milieu est déterminante pour le vote et pour l'engagement. On reproduit ce que fait son milieu ambiant. Le non accès à la citoyenneté politique locale des étrangers non communautaires est certainement une des causes du débranchement politique de certains quartiers où ils sont très fortement représentés.

Dans ces quartiers où les personnes en situation d'exclusion sont plus nombreuses que dans d'autres territoires, n'y a-t-il pas plus qu'ailleurs un besoin de **reconnaissance citoyenne** ? une attente que soit tout simplement donnée une place à l'expression des habitants des quartiers populaires, qui souvent ne se reconnaissent pas dans l'image que leur renvoient les médias ? Le potentiel existe mais n'est pas utilisé. Plusieurs éclairages sont venus confirmer que le potentiel de participation citoyenne, d'engagement solidaire voire de combativité existe bien. On peut même avancer l'hypothèse qu'il est plus qualifié qu'il y a trente ans du fait de l'allongement de la scolarité, de l'accès à l'information.

III – Pistes de travail et propositions ou recommandations du CNV : accompagner résolument l'émergence d' un nouveau cycle de la « démocratie locale».

En préalable, le CNV exprime quatre principes essentiels qui doivent guider le renouvellement des pratiques de démocratie locale.

- **Changer le regard sur les habitants, les considérer d'abord comme des « ressources » et des acteurs potentiels.**
  Modifier, avant toute chose, la manière dont les décideurs publics (de toutes échelles) regardent et considèrent les habitants des quartiers populaires, à fortiori quand ils sont d'origine étrangère ou jeunes. A l'image d'approches qui résonnent en terme « d'*empowerment* à la française » et de « développement communautaire » dans des pays voisins, il s'agit, autrement dit, de favoriser les approches qui partent du point de vue *partagé* des habitants d'un quartier, et de leur volonté, également *partagée* d'agir sur leur environnement social et urbain. C'est un peu un retour aux sources de la politique de la ville sur ce terrain participatif qu'il faut effectuer en reconnaissant les habitants comme des acteurs potentiels et pas uniquement des porteurs de handicap ou de difficultés à résoudre.

- **Renouveler la conception de l'exercice du pouvoir,** en considérant les habitants comme des adultes capables de réflexion et donc en donnant plus d'importance à la phase « délibérative » qui précède et prépare les décisions d'une part et en mettant en délibération les questions qui sont au cœur des préoccupations des habitants d'autre part. Si les élus tranchent, in fine, la phase de débat et de délibération doit être conçue comme celle permettant l'expression de tous les points de vue (représentativité) et une forme d'organisation du débat local (gestion des conflits). Les questions mises en débat doivent être celles qui sont « à l'agenda » des habitants et pas uniquement des institutions. C'est une condition essentielle pour redynamiser à la fois la démocratie représentative et la démocratie participative.

- **Ne pas opposer démocratie participative et démocratie représentative,** elles participent l'une et l'autre à la dynamique de la démocratie locale. L'accès à une citoyenneté pleine et entière ne peut se concevoir sans à la fois une participation à la vie démocratique locale et l'exercice effectif du droit de vote aux différentes élections. Le CNV fait l'hypothèse qu'une dynamique plus démocratique habituelle et continue dans le cadre de la démocratie participative est une condition de ré-enchantement de la pratique électorale. Les causes de l'abstention étant en partie communes à celles de l'essoufflement de la démocratie participative, les efforts de renouvellement de l'une auront nécessairement des effets positifs sur l'autre.

- **Prendre en compte les démarches ascendantes,** dans un pays où les pratiques nationales et locales sont surtout marquées par des dispositifs descendants mis en place par les pouvoirs publics, il est urgent de réévaluer la légitimité que l'on accorde aux initiatives issues de la société civile et de mettre énergie et moyens à les susciter, les encourager et les soutenir là où bien trop souvent on s'en défie. Les deux mouvements (ascendants et institués) ne s'opposent pas mais les institutions ne peuvent pas se nourrir de la dynamique ascendante sous l'unique forme de l'instrumentalisation. Il y a là un réservoir d'énergie et de dynamiques locales qui n'est pas reconnu ni utilisé parce que notre approche républicaine nous fait nous méfier de l'auto-organisation, des groupes d'intérêt privés locaux, des communautés de toutes sortes. Or, d'autres traditions européennes, américaines, africaines ... (qu'il ne s'agit pas d'importer purement et simplement) ont montré la force des démarches « d'*empowerment* », de développement communautaire, de « *community organizing* », des initiatives citoyennes dans la capacité collective à améliorer l'intérêt général local. C'est le moment d'utiliser ce potentiel, qui commence à émerger en France à travers diverses initiatives associatives ou des démarches de réseaux comme « *pouvoir d'agir* » ou « *capacitation citoyenne* » évoqués plus haut.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

10

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

DOCUMENT n° 2

Le Ministre

Paris, le

Le Ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

à

Mesdames et Messieurs les Préfets
(pour attributions)

Monsieur le Préfet de police de Paris
Monsieur le Préfet, directeur général de la police nationale
Monsieur le Général d'armée, directeur général de la gendarmerie nationale
(pour information)

1 0 C J A A 7 A 4 6 J

OBJET : Le dispositif de participation citoyenne.

L'amélioration de la sécurité des Français est une priorité de la politique de l'État. Toutefois, au-delà de l'engagement déterminé des militaires de la gendarmerie et des fonctionnaires de police pour atteindre, sous votre autorité, les objectifs fixés en matière de lutte contre l'insécurité pour l'année 2011, j'entends **développer encore les actions partenariales** susceptibles d'amplifier l'efficacité de la prévention de la délinquance.

L'effort doit être porté dans les quartiers, les lotissements ou les zones pavillonnaires régulièrement touchés par des phénomènes de délinquance multiformes[1], mais aussi dans les villages ou secteurs plus ruraux pour lutter contre le sentiment d'insécurité.

Aussi ai-je décidé d'**étendre la mise en oeuvre du dispositif de participation citoyenne.**

Déjà expérimentée dans 29 départements, cette démarche consiste à faire participer les acteurs locaux de la sécurité et la population concernée, avec l'appui et sous le contrôle de l'État, à la sécurité de leur propre environnement.

.../...

1 Cambriolages, démarchages conduisant à des escroqueries, dégradations et incivilités diverses, ...

Ce dispositif, que je vous demande d'encourager là où le contexte s'y prête, doit permettre tout à la fois :

- de rassurer la population,
- d'améliorer la réactivité des forces de sécurité contre la délinquance d'appropriation,
- d'accroître l'efficacité de la prévention de proximité.

1- Un dispositif qui s'inscrit dans le cadre d'une sécurité partagée

Instauré pour la première fois en 2007 dans le département des Alpes-Maritimes, le dispositif de participation citoyenne s'inspire du concept de « *neighbourhood watch* » mis en œuvre depuis de nombreuses années aux États-Unis et en Grande-Bretagne notamment. Il s'agit de l'engagement des habitants d'une même aire géographique (quartier, lotissement, résidence, village, ...) dans une démarche collective visant à accroître le niveau de sécurité du secteur.

Dans un premier temps, une analyse objective du contexte local est nécessaire :

-d'une part, le succès de ce dispositif est conditionné en partie par des critères géographiques et sociologiques. Ainsi, la participation citoyenne est un outil particulièrement adapté aux « communes » et « quartiers » des zones péri-urbaines et pavillonnaires à forte concentration de « résidences principales », où une partie de la population est présente dans la journée et une certaine cohésion sociale préexiste. Les secteurs réunissant ces critères pourront être privilégiés dans une première approche, mais des démarches devront également être accomplies hors ces situations, notamment dans les zones où le sentiment d'insécurité de la population est le plus fort ;

-d'autre part, l'adhésion des élus concernés est un préalable à la mise en œuvre du dispositif. Il conviendra de leur démontrer tout l'intérêt que retirerait la communauté à s'engager dans un tel concept. Les réunions locales associant élus et responsables de la sécurité pourront ainsi être mises à profit pour initier cette démarche pédagogique. La police municipale pourra utilement être partie prenante.

Il convient ensuite de rechercher l'engagement de la population par des actions de sensibilisation menées, sous votre contrôle, conjointement par les élus et les forces de sécurité. Les responsables locaux de la gendarmerie ou de la police nationale et le maire organiseront des réunions publiques pour expliquer les modalités et les apports du dispositif.

Cette stratégie de communication s'appuiera également sur les réseaux existants (milieu associatif,...), ainsi que sur les structures de concertation déjà opérantes (conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, réunion de quartier, ...), en utilisant tous les vecteurs disponibles (bulletins municipaux, sites internet des municipalités, plaquettes spécifiques de la police ou de la gendarmerie, articles dans la presse locale, ...).

.../...

12

Enfin, fondé sur la **solidarité de voisinage**, le concept vise à développer, chez chaque personne disposée à participer à sa propre sécurité dans son quartier son lotissement ou son village, un comportement de nature à mettre en échec la délinquance. Les personnes volontaires seront donc sensibilisées en vue :
-de l'accomplissement d'actes élémentaires de prévention tels que la surveillance des logements temporairement inhabités, le ramassage du courrier des vacanciers, ... ,
-d'une posture de vigilance accrue à l'égard des comportements et événements suspects (démarcheurs trop insistants, ...),
-de l'acquisition du réflexe de signalement aux autorités compétentes de tout fait anormal (véhicules semblant en repérage, dégradations, incivilités, ...).

Les modalités de transmission et d'exploitation des renseignements recueillis par les "voisins vigilants" à la police ou à la gendarmerie, voire à la police municipale devront être définies. Inversement, police et gendarmerie devront pouvoir alerter les « voisins vigilants » de la détection d'un phénomène de délinquance visant le quartier ou le secteur considéré.

Il vous revient de **promouvoir ce concept**. Mais l'État ne saurait inciter à la mise en œuvre de la participation citoyenne sans en contrôler l'application. A cet effet, vous vous engagerez, **aux côtés de l'autorité judiciaire** et du **maire**, dans l'élaboration d'un protocole qui en fixera les modalités pratiques, ainsi que les procédures de suivi, d'évaluation et de contrôle.

2- Un outil efficace de lutte contre la délinquance d'appropriation

La majorité des retours d'expérience met en évidence une baisse significative de la délinquance d'appropriation dans les secteurs où le dispositif a été mis en œuvre :

- certaines communes de la Drôme ont enregistré une baisse de 20% à 40% des cambriolages constatés ;
- dans les Alpes-Maritimes comme dans l'Essonne, ce dispositif novateur a conduit localement à une hausse des interpellations en flagrant délit.

Les habitants qui s'engagent dans cette démarche citoyenne connaissent parfaitement leur environnement et représentent de fait une importante capacité de détection des situations anormales. Les informations qu'ils portent à la connaissance des autorités compétentes permettent, *in fine*, une intervention ciblée des forces de sécurité (contrôles d'individus suspects repérés, patrouilles dans les créneaux horaires les plus judicieux et dans les lieux les plus vulnérables).

J'attire toutefois votre attention sur le fait que ces "voisins vigilants" ne sauraient se prévaloir de prérogatives administratives ou judiciaires. En ce sens, ils ne peuvent en aucun cas mettre sur pied un dispositif de contrôle du secteur concerné par ses habitants.

.../...

Il vous appartient, en liaison avec les élus, de rappeler strictement ce principe dans les protocoles précités et de prendre toute mesure utile pour mettre un terme aux éventuelles dérives.

3- Une démarche de solidarité en cohérence avec les autres dispositifs de prévention

Parce qu'il renforce le contact et les échanges au sein du quartier ou de la résidence, ce concept participe autant de la sécurité que du renforcement du lien social entre les habitants. Ainsi, en combattant l'individualisme, en développant l'entraide, le soutien aux personnes vulnérables, cette démarche est résolument citoyenne et génère des solidarités de voisinage.

Se concevant dans un ensemble d'actions visant le même objectif, elle s'inscrit dans la large gamme d'outils de prévention de la délinquance déjà existants (vidéoprotection, opérations « tranquillité vacances », plan « seniors », ...) et contribue à l'accroissement du "sentiment de sécurité".

* *
*

Je serai attentif au développement du dispositif de participation citoyenne et vous demande de convaincre, avec vos commandants de groupement de gendarmerie départementale et vos directeurs départementaux de la sécurité publique, les acteurs locaux de la sécurité là où les conditions de mise en œuvre vous paraîtront les plus pertinentes.

Je vous saurai gré de me faire parvenir, pour le 31 juillet 2011, l'état d'avancement des initiatives et des mesures que vous aurez prises.

Des travaux juridiques sont en cours pour consolider ce dispositif. Au sein de chaque quartier ou secteur concerné, des points de contact pourraient être identifiés, les personnes volontaires ainsi désignées pouvant alors bénéficier du statut juridique de collaborateur occasionnel du service public prévu par la LOPPSI du 15 mars 2011. Vous serez informés des évolutions de ce dossier.

Claude GUEANT

DOCUMENT n° 3

14

Consulter autrement, participer effectivement.
Colloque du Conseil d'Etat sur le rapport public 2011

***

Vendredi 20 janvier 2012

***

Intervention de Jean-Marc Sauvé[1],
vice-président du Conseil d'Etat

I. Les modèles traditionnels de formation de la décision administrative sont confrontés aux nouvelles exigences de participation et de délibération.

Dans sa manière d'agir, l'administration est passée, en quelques décennies, de l'évidence de la relation d'autorité avec des « assujettis » à la conscience d'une nécessaire interaction avec des « partenaires ». Le changement n'est pas que sémantique. Il témoigne d'une prise en compte de plus en plus aiguë des exigences démocratiques dans la phase d'élaboration de la décision (A). Mais ce modèle d'administration démocratisée présente des limites qui s'accordent mal avec la prégnance actuelle des idées de participation et de délibération (B).

A. L'administration qui n'a jamais fonctionné de manière autarcique prend toujours plus en compte les exigences démocratiques.

Je ne reviendrai pas ici sur nombre de constats que le rapport pose de manière très pertinente. Je crois en revanche qu'il est utile, en introduction de cette journée, d'insister sur les moments-clés de l'ouverture démocratique de l'administration (1) ainsi que sur les raisons de celle-ci (2).

1. L'administration, initialement perçue comme gouvernée par le fait du Prince, puis comme une bureaucratie tendant à la rationalité et référée à la seule loi, s'est progressivement ouverte aux influences extérieures et ses rapports avec les administrés ont été redéfinis.

La volonté du décideur public d'associer à sa décision, par le biais de la consultation, de personnes éclairées ou qualifiées ou de représentants d'intérêts légitimes est ancienne. De manière quelque peu contre-intuitive, l'administration consultative est même apparue à ses débuts comme « intimement liée à une administration autoritaire »[1]. Si le phénomène n'est donc pas nouveau, l'histoire de l'administration a montré un développement rapide et continu des pratiques consultatives au cours du 20ème siècle. A propos de ce sujet d'étude devenu important dès les années 1950, les auteurs insistaient sur le « prodigieux développement des organismes consultatifs de tous ordres auprès de l'administration active »[2] et sur le fait que la consultation s'affirmait comme « un rite nécessaire » à la prise de décision[3]. L'administration consultative a ainsi constitué une première étape vers une administration plus démocratique[4].

A partir des années 1970, les exigences de démocratisation se sont faites plus pressantes et ont imposé de dépasser le seul modèle consultatif. A titre d'exemple, le principe de participation s'est traduit en droit de la fonction publique par la réorganisation et l'extension des compétences des comités techniques et des commissions administratives paritaires ; la loi dite Bouchardeau a démocratisé la conduite des enquêtes publiques[5]. En outre, de manière complémentaire, à une administration secrète dans son principe a succédé une administration plus transparente, en particulier en conséquence du triptyque législatif de la fin des années 1970 qu'ont été la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la loi sur l'accès aux documents administratifs et la loi sur la motivation des actes administratifs[6].

La démocratisation de l'administration s'est encore accentuée au cours des années 1990 et 2000 : la prise de décision a été, de plus en plus, précédée d'une phase réellement participative. Des procédures menées bien en amont de la décision publique, laissant la possibilité à chacun de participer à une discussion collective dont procèdent des choix, dès lors vus comme collectifs, sont emblématiques des mutations qui touchent alors l'action publique. L'organisation de débats publics sur les grands projets d'infrastructure est un exemple pertinent de cette évolution, bien qu'un peu à part tant ce mode de participation présente de spécificités, notamment en ce qu'il est normativement très encadré par rapport à d'autres initiatives. Il est aussi possible de mentionner la multiplication des états généraux, des assises, voire des « Grenelle », néologisme forgé à partir du grand débat « à 5 » de 2007 sur l'environnement, ainsi que la possibilité de plus en plus répandue de déposer des commentaires par la voie électronique auprès de l'administration ou de l'autorité responsable de l'édiction d'une norme. Depuis 2003, peuvent également être soumis à référendum dans les collectivités territoriales les projets de délibération relevant de leurs compétences[7].

Plusieurs leviers sont ainsi actionnés : principalement l'information, la consultation, la transparence, la participation, voire même la décision directe du public. Ces changements

---

[1] A. Heilbronner, R. Drago, « L'administration consultative en France », *Revue internationale des sciences administratives*, 1959, n° 1, p. 57. Le Roi, on le sait, exerçait le gouvernement par conseil. Le système de la polysynodie mis en place en 1715 en est un exemple éclairant. Ainsi que l'a montré Yves Weber dans sa thèse, le système consultatif fut remis en cause par la Révolution, particulièrement en ce qui concerne la représentation des intérêts professionnels (Y. Weber, *L'administration consultative*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1968, p. 9-11). L'Empire donnera en revanche la part belle à l'administration consultative – le Conseil d'Etat en est bien sûr un exemple qui illustre d'ailleurs jusqu'à nos jours la permanence de la fonction consultative.

[2] A. Heilbronner, R. Drago, *op. cit.*, p. 57.

[3] Y. Weber, *op. cit.*, p. 5.

[4] M. Le Clainche, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », *Revue française d'administration publique*, 2011, n° 137-138, p. 39-48.

[5] Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

[6] Sur ce mouvement voir notamment B. Lasserre, N. Lenoir et B. Stirn, *La transparence administrative*, Paris, PUF, 1987 ; Conseil d'Etat, *La transparence administrative*, Rapport public 1995, Paris, La documentation française.

[7] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local.

ont trois conséquences liées, mais distinctes. Ils induisent une transformation de l'administration. Le formalisme auquel est soumise l'administration est renforcé. Ils conduisent enfin à faire émerger un « citoyen » administratif qui participe plus activement que l'administré ou l'usager à la vie de l'administration et qu'ont consacré au plan sémantique la lettre et le contenu de la loi du 12 avril 2000[12].

2. L'administration répond par l'utilisation de ces procédures à de multiples exigences. Celle de qualité de la décision publique, d'abord. La démocratie administrative postule que la décision, éclairée par l'avis d'experts, de groupements d'intérêts ainsi que des points de vue des citoyens, est nécessairement meilleure que celle prise en autarcie : l'ouverture est plus fructueuse et efficace que l'isolement. La prise en compte de l'expression des milieux concernés participe de ce premier objectif, mais elle représente, en tant que telle, un objectif différent. Autant que la qualité, par le biais de la participation, c'est une plus grande légitimité de la décision qui est recherchée ainsi qu'une meilleure protection des droits des administrés.

Le rôle joué par certains principes juridiques, comme aiguillon d'une meilleure préparation de la décision, est à cet égard remarquable. Il en va ainsi de principes généraux du droit, tel que celui des droits de la défense dégagé par le Conseil d'Etat avec les arrêts *Dame Veuve Trompier-Gravier* et *Aramu*[13]. Il en va également ainsi des principes constitutionnels de participation et de droit à l'information tels qu'énoncés par le huitième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, en ce qui concerne les relations sociales[14], et, plus récemment, par la Charte de l'environnement en son article 7[15], pour les enjeux écologiques.

Ces dynamiques juridiques naissent aussi au-delà de nos frontières. Des normes non issues du Parlement s'appliquent parfois directement, qu'il s'agisse de dispositions de conventions internationales directement applicables, du droit de l'Union européenne ou de la convention européenne des droits de l'homme[16]. Le droit de l'environnement constitue à cet égard un terrain particulièrement fertile[17]. Mais le droit se diffuse également par capillarité :

---

[12] Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. L'émergence de cette notion n'est pas démentie par la place de choix que lui réservent désormais certains manuels et traités de droit administratif. Voir par exemple V. Champeil-Desplats, « La citoyenneté administrative », in P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka, *Traité de droit administratif*, t. 2, Paris, Dalloz, 2011, p. 397-432 ; D. Truchet, *Droit administratif*, Paris, PUF, Thémis, 2011, 4ème éd., p. 144-163.

[13] CE, sect., 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, n° 69751, Rec., p. 133 ; CE, 26 octobre 1945, *Aramu*, n° 77726, Rec., p. 213.

[14] « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ». Ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel, ce droit s'applique également aux fonctionnaires (décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977 à propos de la loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961).

[15] « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

[16] Sur les influences de sources de droit non nationales sur l'élaboration de la décision administrative, voir notamment dans J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, les contributions de R. Noguellou (« Le régime de l'acte administratif de mise en œuvre du droit communautaire », p. 759-774 et « L'influence du droit communautaire sur le régime des décisions administratives », p. 915-930) et de L. Azoulai (« Le principe de bonne administration », p. 493-518) ; dans le n° 137-138 de la *Revue française d'administration publique* (2011) les contributions de J.-F. Flauss (« L'apport de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de démocratie administrative », p. 49-58), de J.-P. Jacqué (« Le droit à une bonne administration dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », p. 79-84) ainsi que de D. Curtin et de J. Mendes (« Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'Union européenne », p. 101-122). Pour une perspective en droit étranger, voir par exemple L. Ortega, « On the transformation of Spanish administrative procedural law under the influence of European law », in J. Schwarze, *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen. Analyses de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 137-174.

[17] On pense bien entendu, entre autres, à la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 ainsi qu'aux directives

l'exemple des droits étrangers incite ainsi à adopter une attitude réflexive quant à nos pratiques administratives et à les faire évoluer.

Ainsi, les modèles changent : administrer n'est plus seulement ordonner : c'est aussi interagir. Mais ce système d'administration trouve néanmoins des limites.

B. Le modèle actuel d'administration démocratique ne répond toutefois pas de manière suffisante à l'impératif délibératif.

Les limites des procédures actuelles de consultation et de participation (1) comme la percée des idées de participation et de délibération (2) incitent à faire évoluer, sinon à repenser, la prise de décision administrative et à s'orienter vers un autre modèle d'administration.

1. Le premier constat dressé par le rapport du Conseil d'Etat est celui des limites des différents systèmes associant à la prise de décision les partenaires de l'administration.

L'administration consultative est à juste titre qualifiée par ce rapport de lourde et complexe. Elle a été longtemps hypertrophiée, au point que l'on n'a pas su tout simplement dénombrer les commissions et organes consultatifs existant au niveau de l'Etat. Elle est également source de complications procédurales et facteur de ralentissement de la prise de décision. Ces écueils sont intrinsèques au système consultatif : dès lors, si des améliorations peuvent sans doute lui être apportées, le recours à de tels mécanismes peut apparaître comme une solution qui, au regard de son coût et de ses avantages, n'est pas idoine dans tous les cas.

Les nouvelles formes de consultation présentent également des faiblesses qui susciteront, je n'en doute pas, la controverse. La participation aux débats publics est souvent insuffisante. Il ne suffit pas de permettre la discussion pour que celle-ci ait lieu et les voies de la mobilisation des citoyens recèlent bien des difficultés et des traverses. Un débat ouvert met souvent en évidence l'insuffisante représentativité de certaines personnes intéressées et il relativise naturellement la parole experte au regard de la parole profane, voire de la parole engagée ou militante, tandis que la parole de l'élu, qui a sa légitimité propre, est difficilement audible. Un débat ouvert peut même conduire, plus qu'à une véritable discussion collective, à une cristallisation des positions antagonistes des différents groupes de participants. Les consultations par Internet semblent aussi, parmi d'autres défauts, favoriser une segmentation, une atomisation plus qu'une synthèse ou une globalisation des intérêts[18] et des contributions.

Enfin, le degré élevé de formalisme procédural[19] auquel est soumise l'administration impose de se poser la question de ses conséquences contentieuses. Ce débat est certes ancien[20], mais il est aujourd'hui attisé par le renforcement de ce formalisme. Du fait de la multiplication des procédures et de leur complexité, celles-ci peuvent souvent être accomplies incomplètement ou inexactement et donc de façon irrégulière. Doivent-elles pour autant être jugées illégales et annulées ? La réponse à cette question confronte le juge à deux impératifs contradictoires : celui de ne pas saper l'efficacité de l'action administrative en imposant une

---

n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et n°2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Parmi une littérature abondante sur le sujet, voir J.-L. Pissaloux, « La démocratie participative dans le domaine environnemental », *Revue française d'administration publique*, 2011, n° 137-138, p. 125-137.

[18] H. Belrhali-Bernard, « La pratiques des consultations sur internet par l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2011, n° 137-138, p. 189-190.

[19] Entendu comme la « réglementation positive et impérative des opérations relatives à l'opération normatrice » (S. Saunier, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, PU d'Aix-Marseille, 2007, t. 2, p. 639).

[20] Voir par exemple la note publiée par Marcel Waline sous CE, 16 novembre 1928, *Foucher*, « Notes d'arrêts », Paris, Dalloz, t. 1, p. 538-539.

sorte de fétichisme de la forme et celui de la protection des droits des administrés et, tout simplement, du principe de légalité. Le président Odent écrivait que les règles de procédure n'ont de valeur juridique « que dans la mesure où elles constituent des garanties destinées à protéger tout à la fois les administrés et l'administration elle-même »[21]. Le formalisme ne doit pas en effet, selon le mot de Marcel Waline, être une « arme à double tranchant » qui, n'apportant aucune garantie supplémentaire aux administrés, sanctionnerait le non-respect de « chinoiseries administratives » retardant, parfois considérablement, l'action administrative[22]. Il faut donc, en d'autres termes, rompre avec la fatalité du vice de procédure générateur d'annulations systématiques[23].

2. Le second constat que l'on peut dresser, parallèlement à celui des limites des procédures traditionnelles ou plus novatrices de consultation, est celui de la percée des idées de délibération et de participation comme fondement nécessaire de la décision.

Ce qui frappe en effet est l'émergence d'un « impératif délibératif »[24], d'un « devoir débattre »[25]. Il y a dans cette idée un lien évident avec de nombreux travaux, à commencer par ceux de Jürgen Harbermas et du professeur Bernard Manin[26]. Selon ces auteurs, la raison procédurale doit être vue comme une condition essentielle de la légitimité de la décision, car le principe de la légitimité démocratique lui-même « doit être recherché dans le processus de formation de la décision collective »[27]. Et comme le souligne Bernard Manin, cette thèse trouve une traduction « comme phénomène social, dans plusieurs secteurs, celui de la mise en œuvre des politiques publiques en particulier »[28].

Cette thèse tranche avec la pensée rousseauiste selon laquelle la légitimité de la loi et, par extension, de la décision publique, tient à l'expression de la volonté générale et à sa conformité de principe à l'intérêt général ou au bien commun. Elle repose sur la prémisse que l'échange est porteur de sens, que ni le décideur ni le citoyen ne sont, lorsque commence la délibération, imperméables à l'argumentation rationnelle d'autrui. L'idée délibérative pare la discussion collective de vertus persuasives. L'administration ressortirait de ce processus plus apte à prendre la décision qu'elle est, il faut le rappeler, la seule légitime, *in fine*, à prendre. La délibération aurait pour conséquence, en quelque sorte, de transcender l'intérêt général, tel qu'il est traditionnellement défini par la loi ou l'autorité publique.

Le professeur Jacques Chevallier voit dans ces évolutions une marque de l'Etat post-moderne où « l'octroi aux citoyens d'un pouvoir d'intervention dans la marche de l'administration est censé combler les lacunes de la démocratie représentative »[29]. L'administration deviendrait ainsi démocratique par ses pratiques et plus seulement par sa subordination à une autorité responsable devant une assemblée élue par le peuple.

[21] R. Odent, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2007, t. 2, p. 425
[22] M. Waline, *op. cit.*, p. 539.
[23] Voir sur ce point l'analyse du président Labetoulle dans « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », *in Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009, p. 479-488.
[24] L. Blondiaux, Y. Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002, n°57, p. 17-35
[25] C. Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 2002, n°57, p. 79-102
[26] Voir notamment J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997 ; B. Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 1985, n° 1, p. 72-94.
[27] B. Manin, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *Politix*, 2002, n° 57, p. 38
[28] *Ibid.*, p. 41
[29] J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2004, p. 170.

DOCUMENT n° 4

MOBILISATION DE LA PAROLE DES HABITANTS ET RENOVATION URBAINE



LES OBSTACLES A LA PARTICIPATION DES HABITANTS

Lors de ses précédents travaux, l'ORIV a identifié des freins à la participation des habitants. Les limites de la concertation réglementaire et des instances de participation sont de trois ordres : les dysfonctionnements des structures de participation, la dimension personnelle et la non-reconnaissance sociale.[1]

Un des premiers obstacles à la participation réside dans les dysfonctionnements des structures ou des démarches de participation mises en place. Pour pouvoir participer il faut connaître ce qui se fait et les structures de participation sont souvent mal connues (activités, missions, sens des démarches...). Il s'agit dans un premier temps d'un manque de communication et de lisibilité de l'action pour les habitants. Par ailleurs, le rôle des habitants dans les processus de participation étant peu reconnu et valorisé, certains peuvent en ressentir de l'ingratitude. De plus, la mauvaise image des hommes politiques dévalorise la participation citoyenne et l'existence même des structures de participation. Ces aspects interrogent l'accueil qui est fait aux habitants dans les instances et les processus participatifs.

Une autre forme d'obstacle (mais qui peut aussi être un atout) relève d'une dimension plus personnelle. La participation est un acte individuel, qui renvoie à des intérêts et des pratiques personnels. Par exemple, la défense d'intérêts personnels n'engage pas nécessairement les participants sur la durée. D'autres vont rechercher une forme de convivialité, un moyen de se rendre utile, d'être valorisé et reconnu par les autres membres de la société. Au-delà de l'intérêt individuel se pose la question du temps disponible pour « participer ». Le capital temps est inégal selon les contraintes familiales, professionnelles et personnelles auxquelles doit faire face l'individu. Enfin, la « culture de la participation » n'est pas la même pour tous : *on ne naît pas bénévole* ».

Un troisième obstacle est celui de la non-reconnaissance sociale. Il s'agit de reconnaître à chacun une « confiance sociale » qui passe par le savoir-être (confiance et estime de soi) et le savoir-faire (capacité à prendre la parole en public par exemple). Enfin, les structures de participation doivent garantir la prise en compte des avis et actions des habitants sur le projet, même s'ils ne sont pas détenteurs du pouvoir d'action. Ne pas avoir d'influence réelle sur le projet entraîne un désintérêt et une défiance face aux démarches participatives et citoyennes.

Fort de ces constats quant à la polysémie du terme de participation et aux obstacles existants, il est proposé de mettre en œuvre des démarches plus en adéquation avec les attendus des acteurs et décideurs.

DE LA PARTICIPATION A LA MOBILISATION

Dans le cadre des démarches menées sur les Projets de Rénovation Urbaine (PRU) strasbourgeois, l'ORIV a choisi de ne pas parler de participation des habitants, mais de mobilisation de la parole des habitants. En effet, la notion de participation a été trop souvent utilisée et pas toujours de manière pertinente. Elle est devenue une « notion valise » et a perdu de son sens. La notion de mobilisation renvoie à une démarche, une dynamique qui s'inscrit dans la durée et qui demande un effort pour ceux qui la souhaitent et pour ceux et celles qui y contribuent.

Associer la notion de mobilisation et la question de la parole offre la possibilité à chacun de s'exprimer, de « donner un avis », qu'il s'agisse d'avis individuels ou collectifs (via les associations notamment). C'est la confrontation des avis qui permet la construction d'un point de vue collectif.

[1] ORIV, *Comprendre les obstacles à la participation citoyenne, contribution à une autre reconnaissance du citoyen*, mars 2005, 4 p. Téléchargeable sur : www.oriv-alsace.org/pages/1-4-prod-synthesedesobstaclesparticipation.pdf

LES HABITANTS, UNE « PAROLE VRAIE » ? LES ASSOCIATIONS, UNE PAROLE COLLECTIVE ?

La question de l'acteur « légitime » ou « représentatif » a interpeller est récurrente. Faut-il privilegier une approche en direction des habitants ou des associations ? Et dans ce cas, quelles associations ? Celles ayant un mandat representatif imposé par les textes, comme par exemple les associations de locataires ? Ou l'ensemble des structures intervenant sur un territoire ?

Lors de demarches de mobilisation de la parole des habitants, les institutions recherchent souvent la représentativité des personnes mobilisées. La représentativité est le caractere d'une personne qui a qualité pour parler ou agir au nom d'une autre. En statistique, un échantillon est représentatif de la population dont il est extrait si les statistiques qui peuvent en être inférées sont fiables. De fait, comment s'assurer « scientifiquement » du caractère représentatif des participants ?

Il peut parfois s'avérer plus judicieux de prendre acte de la parole pour ce qu'elle exprime, dans sa singularité, dans un souci illustratif des situations vécues. La multiplication des approches, tenant compte des caractéristiques sociodémographiques du territoire, peut permettre la confrontation des points de vue.

Par ailleurs, il est important de reconnaître et de distinguer les différents acteurs, car leurs modalités de « participation » ne seront pas les mêmes. Ainsi concevoir une démarche de participation basée sur la mobilisation du tissu associatif nécessite de clarifier les attentes et la place de chacun. Chaque association a des missions propres et une connaissance du territoire (association de locataires, centre socioculturel, club de prévention...) qui y est liée. Il est important que les différentes structures soient partie prenante de la demarche, mais il faut s'assurer que chacun sache de quel point de vue il s'exprime.

S'il est évident que les associations sont porteuses de savoirs et de connaissances sur le territoire, il faut toutefois les inscrire dans une dynamique qui ne les place pas en opposition aux habitants ou en porte-parole, mais comme des acteurs facilitant l'emergence d'une parole d'habitants ou comme un acteur collectif amené à apporter un point de vue.

Conditions de réussite des démarches de mobilisation de la parole des habitants

Pour compléter les enseignements identifiés par les professionnels, deux points méritent d'être approfondis les moyens mis en œuvre et le cadre de la participation

DISPOSER DE MOYENS ADAPTES

Construire un avis, une parole nécessite des moyens. Une démarche de participation suppose que soient établies des règles et que des moyens spécifiques y soient dediés. L'expérience montre que permettre l'elaboration d'un savoir « qualifié » dans le cadre de démarches participatives nécessite un apprentissage et la mise à disposition d'experts. En effet, il a souvent été reproché à ces démarches participatives de se cantonner à la défense d'intérêts particuliers et/ou que le contenu des échanges soit peu qualifie.
Permettre la participation effective à un projet, notamment lorsqu'il s'agit d'un projet ayant une dimension structurante (comme les projets de rénovation urbaine), suppose à minima de mettre à disposition des habitants des moyens pour construire une expertise adaptee Cela passe le plus souvent par l'accompagnement de la part d'experts (consultants ou agents de la collectivite) qui permettent a ces habitants de disposer des informations nécessaires a l'expression d'un point de vue pertinent pour le projet.

ETABLIR AU PREALABLE UN CADRE DE PARTICIPATION CLAIR

Pour éviter toute frustration ultérieure, il s'agit également de cadrer les conditions et le contenu de la participation en explicitant et en communicant de la manière la plus claire possible en ayant recours à differents supports de communication. Il y a donc nécessité pour la collectivité qui reste le decideur final, de préciser la place et le rôle de chacun, de présenter la méthode mise en place pour favoriser la participation des habitants, de définir le champ de cette participation (diagnostic, pilotage, suivi, accompagnement du projet...), d'élaborer un calendrier prévisionnel et de rendre compte des processus de décision.

LES CONDITIONS NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE

Pour être opérationnelle, une démarche de mobilisation de la parole des habitants doit inclure les conditions suivantes :

définir **ce qu'on attend** de la démarche et ce qu'on peut faire : faire quoi et pour qui ?

choisir une **méthode adaptée** à la réalité du territoire (presence ou non d'associations, de collectifs, de lieux de convivialité ...)

definir les **moyens disponibles** : humains (temps et compétences nécessaires), techniques (supports de communication...), financiers et les modalités d'articulation avec les services concernés.

expliciter qui fait quoi et le **rôle de chacun** : habitants, élus, techniciens, associations. .

être **vigilant** lors de la mise en œuvre sur les points suivant : l'implication tout au long de la démarche de toutes les parties prenantes, la cohérence des interventions, le rôle des élus (appui à la démarche respect des différents points de vue exprimés),

être **transparent** dans le processus de décision et rendre compte des avancées du projet

La gestion urbaine (et sociale) de proximité en question

Les attentes formulées par les habitants et les acteurs de terrain interrogent la Gestion Urbaine de Proximité (GUP), que ce soit dans le contenu des actions qui peuvent être mises en place ou dans le mode de relation des différents acteurs (services de la collectivité, régies de quartier ...). La dimension sociale doit être soulignée, afin de ne pas se limiter à une approche purement technique.

DES ATTENTES FORMULEES QUI INTERROGENT LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE

Dans chaque démarche de mobilisation de la parole des habitants, les propos et les usages relevés étaient différents. Néanmoins, certains enjeux transversaux, interrogeant la Gestion Sociale et Urbaine de Proximité, peuvent être soulignés :

Une demande de **prise en considération de la parole** des habitants : cette dimension renvoie à la confiance à instaurer entre collectivité et habitants et fait écho à un sentiment d'abandon, de non-action notamment en comparaison à d'autres territoires (centre-ville, autres quartiers populaires) ou des périodes antérieures.

Des **relations difficiles avec les bailleurs** : manque de communication et d'information, manque de « police » dans la gestion de la cohabitation (peu d'interventions dans les conflits de voisinage et dans la gestion de comportements non sociables).

Une demande d'**entretien des espaces publics** : problèmes d'entretiens des espaces extérieurs et plus globalement des poubelles, espaces très minéraux et peu conviviaux.

Une demande de **sécurisation des espaces** : meilleure identification des différents espaces (route, trottoir, parking...) au regard notamment de certains modes de déplacements (scooters).

Une demande d'**espaces adaptés aux âges de la vie** et notamment d'aires de jeux pour les enfants.

LA GUP, UNE MESURE ANCIENNE

Un certain nombre de quartiers présentent des dysfonctionnements en matière de gestion malgré tous les efforts accomplis et les nombreuses interventions réalisées par les bailleurs, les collectivités locales et l'Etat depuis plus de 20 ans. Cette question a été initialement abordée lors du Conseil Interministériel des Villes du 30 juin 1998. Il y était réaffirmé que « l'entretien, la sécurité et l'éducation étaient les trois composantes essentielles qui concourent à la dignité des habitants et à l'image du quartier ». Cette décision a donné lieu en 1999 à la production d'une note de cadrage de l'Etat (Ministère de l'équipement et Délégation interministérielle à la ville) et de l'Union sociale pour l'habitat. Les premières mesures incitatives ont été mises en place lors des contrats de ville 2000-2006 (injonction à la formalisation d'un volet GUP dans ces contrats). Elles permettaient d'une certaine manière de répondre aux limites des projets urbains se limitant au bâti.

Ainsi la GUP se définit comme « l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier. Elle concerne divers acteurs publics et privés qui sont amenés à coordonner leur action pour améliorer, en priorité, les conditions de vie des habitants ». Elle vise également à l'amélioration du service rendu aux habitants, grâce à l'observation et à l'analyse des dysfonctionnements sociaux et urbains.

Les démarches de gestion urbaine de proximité visent à améliorer le quotidien des habitants par une gestion concertée. Il s'agit d'intervenir sur le fonctionnement du quartier concerné, dans un souci de qualité et de cohérence des services urbains. Cette orientation de l'action part du postulat selon lequel les dysfonctionnements d'un quartier viennent moins de la défaillance d'un acteur que d'un déficit de coordination entre collectivités, bailleurs, services de l'Etat, associations.

La nature des actions menées est multiple, mais elles recouvrent trois dimensions :

- dimension technique : entretien des espaces extérieurs, des encombrants . .
- dimension de proximité : gestion locative, résidentialisation.
- dimension sociale : accompagnement et soutien des habitants.

Par ailleurs, les conventions de Gestion Urbaine de Proximité sont une obligation mise en avant par l'ANRU pour les territoires concernés par un programme de rénovation urbaine. Pour autant leur mise en œuvre est également préconisée sur les autres sites.

Pour mémoire, les objectifs de la loi du 1er Août 2003 sur la GUP sont les suivants :

> L'amélioration de la gestion et de l'entretien courant des espaces urbains doit être inscrite dans des conventions de gestion urbaine de proximité entre les bailleurs sociaux et les villes pour toutes les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) de plus de 500 logements.
>
> L'objectif est de développer les conventions de gestion urbaine de proximité pour toutes les ZUS de plus de 500 logements ainsi que pour les sites faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine.
>
> Dans tous les cas, ces conventions doivent se fonder sur des diagnostics précis, donner lieu à des engagements contractuels clairs, être dotées d'outils de suivi et d'évaluation et associer les habitants à tous les niveaux de mise en œuvre, du diagnostic à l'évaluation.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

DOCUMENT n° 5

Centre d'analyse stratégique

ACTES DE SÉMINAIRE

Directions générales

Kiosque – Séance 2

L'« impératif participatif » dans la politique de la ville en France et à l'étranger

Centre d'analyse stratégique

en partenariat avec le

Conseil national des villes

CONSEIL NATIONAL DES VILLES

27 juin 2011

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il 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. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs, et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

PLUS D'INFOS www.strategie.gouv.fr

Contact Presse :
Jean-Michel Roullé, Responsable de la Communication
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr
Tel. : 33 (0) 1 42 75 61 37
Port. : 06 46 55 38 38

La participation des habitants en France et à l'étranger : bilan et perspectives

Animation : Noemie HOUARD, chargee de mission, departement Questions sociales, Centre d'analyse stratégique

Noemie HOUARD

En tant que membre du département Questions sociales, j'animerai cette première séquence du kiosque, consacrée aux travaux de Marion Carrel. Sociologue, elle a, en 2004, soutenu une thèse sur la participation des habitants à la politique de la ville, qui sera publiée à la rentrée aux éditions de l'École Normale Supérieure. Marion Carrel codirige également la rédaction de la revue *Participations*[1]. Enfin, à l'appui des travaux du kiosque, une note de problématique a été produite par le département Questions sociales[2].

Que pouvez-vous nous dire sur la participation des habitants en France et à l'étranger ?

Marion CARREL, sociologue, maître de conférences en sociologie à l'université Lille-III, chercheuse au CeRIES (Lille III), associée au CEMS (EHESS), co-directrice de la rédaction de la revue *Participations*

Lorsque l'on s'inspire des bonnes pratiques à l'étranger en matière de participation des habitants, mais aussi de quelques professionnels et militants français, on est tenté de dépasser cette notion de « participation des habitants » pour parler, plus largement, d'« *empowerment* ».

Cette notion est très difficile à traduire en français. Certains parlent de développement du pouvoir d'agir, d'autres de « capacitation ». Le programme du kiosque fait état d'artisans de la participation, expression utilisée dans mon ouvrage pour désigner les consultants militants de la participation dans les quartiers d'habitat social. Cette manière de concevoir l'intervention professionnelle se retrouve plus largement, dans des associations d'éducation populaire et chez certains techniciens innovants.

L'*empowerment* désigne un processus par lequel un individu ou un groupe développe et acquiert des moyens de renforcer sa capacité d'action à la fois individuelle et collective. Le terme recouvre une double dimension : celle du pouvoir, comprise dans l'étymologie même du mot, mais aussi celle du processus d'apprentissage pour y accéder[3]. Il est important de souligner que ce processus est centré sur les forces, ressources, droits et habiletés des individus ou des groupes, plutôt que sur leurs déficits ou leurs handicaps[4].

---

[1] *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, parution du premier numéro : début octobre 2011. Éditeur : De Boeck.

[2] Houard N. (2011), « L'impératif participatif » dans la politique de la ville en France et à l'étranger », *La note de problématique*, Centre d'analyse stratégique, juin, disponible sur le site du Centre d'analyse stratégique.

[3] Biewener C., Bacque M.-H., 2011, « Empowerment, développement et féminisme : entre projet de transformation sociale et néolibéralisme », in Bacqué M.-H., Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, La Découverte, « Recherches », p. 82-101.

[4] Vallerie B., Le Bossé Y., 2006, « Le développement du pouvoir d'agir (empowerment) des personnes et des collectivités : de son expérimentation à son enseignement », *Les sciences de l'éducation pour l'Ere nouvelle*, 9(3), p. 35-47.

De fait, l'utilisation de ce concept nous oblige à renverser le point de vue traditionnellement admis sur les « opprimés » : au lieu de les considérer par la négative, par leurs manques, il s'agit de constater qu'ils ont déjà du pouvoir, mais que celui-ci reste à révéler, assumer, développer, notamment par l'action collective.

Nous dresserons dans un premier temps le bilan des difficultés françaises à développer de telles formes d'*empowerment*, au prisme notamment des expériences étrangères. Nous verrons ensuite les leviers et pistes d'action pour développer ces pratiques professionnelles et associatives, au croisement de l'action individuelle et collective, empruntant à l'éducation populaire et au travail social communautaire tel qu'il se pratique, par exemple, au Québec.

I. Bilan des expériences et des difficultés françaises

Nous constatons en France une forte demande de participation de la part des populations résidant dans les quartiers visés par la politique de la ville. Contrairement à ce qui est souvent affirmé, il n'existe pas seulement une offre mais également une demande de participation. Le problème est que celle-ci ne coïncide pas avec les cadres habituels de fonctionnement de nos institutions.

Nous avons tous à l'esprit des exemples de réunions publiques pour l'illustrer. Dans l'ouvrage qui sera publié prochainement[1], j'analyse les interactions existant entre la population, les techniciens et les élus dans une réunion de ce type. L'attente des élus consiste encore bien souvent à identifier des interlocuteurs déjà constitués, qui parlent le langage de l'intérêt général, à l'image des associations des années 1970 qui luttaient pour un meilleur cadre de vie. Ils se retrouvent face à des individus qui s'expriment, mais dont la parole n'entre pas dans les cadres préétablis. Il faut bien voir que les habitants ont une forte exigence vis-à-vis de la participation, et ceci à un triple niveau. Ceux-ci demandent d'abord à être reconnus comme interlocuteurs par les individus. Je vous renvoie ici aux travaux d'Axel Honneth, qui souligne l'importance de la reconnaissance dans le développement de l'estime de soi et de la confiance envers la société. Les habitants exigent ensuite une justification des choix fait par les élus, en d'autres termes, une demande de transparence sur les objectifs et les conséquences des projets menés par les collectivités. Enfin, ils ont une attente forte de clarification sur l'utilisation qui sera faite de leur participation. Vont-ils peser, et de quelle manière, sur les décisions ? S'ils s'aperçoivent, lorsqu'ils sont invités à participer, que leurs propos n'ont aucune utilité, ils ne reviennent plus aux réunions suivantes.

Pourquoi leur parole n'entre-t-elle pas dans les cadres institutionnels classiques ? Parfois elle peut paraître incorrecte car elle entre en concurrence avec le travail des agents et des élus, bousculant frontalement le pouvoir de ces derniers. Plus fréquemment, les demandes exprimées par ces habitants, souvent qualifiées de demandes NIMBY (*not in my back yard*), sont considérées comme ne relevant pas de l'intérêt général. Or quantité de sociologues ont mis en évidence, ces dernières années, l'évolution des formes

[1] Carrel M., *Faire participer les habitants ? Les quartiers d'habitat social entre injonction participative et empowerment*, Ed. ENS Lettres et sciences humaines, collection « Gouvernements en question(s) ».

d'engagement public des citoyens . Ces derniers s'engagent beaucoup moins sur le long terme, et plutôt dans des actions ponctuelles, parfois en leur nom. On ne peut donc plus vraiment attendre des individus qu'ils se structurent collectivement autour de porte-paroles désignés. Même si cela existe toujours, ce type d'organisation cohabite avec d'autres formes d'engagement.

Je souhaiterais souligner, pour conclure sur cette partie, l'effet désastreux de cette « non-rencontre », lorsque la participation ne fonctionne pas, qui ne fait que renforcer les stéréotypes des uns et des autres. Lorsque des élus ou des agents organisent des réunions publiques, qui se déroulent malheureusement dans de mauvaises conditions, les préjugés ou les représentations faussées des habitants, et, inversement, des représentants des pouvoirs publics, s'accentuent. Les élus et responsables institutionnels sont tentés de se dire : « *Cela ne sert à rien de demander leur avis aux habitants, ils ne sont préoccupés que par leur logement ou leur rue, ils sont incapables de contribuer à l'intérêt général* ». De leur côté, les habitants sont tentés de se dire « *Ils ne nous écoutent pas, tous pareils, on est pris pour des imbéciles, cela ne sert à rien de parler* ».

II. Les exemples étrangers et les raisons de l'échec français

Le regard posé sur les expériences étrangères nous amène à comprendre les raisons de l'échec de la participation des habitants en France.

Cinq principales raisons peuvent ainsi être identifiées.

Premièrement, les objectifs poursuivis par les administrations et les élus sont peu débattus au sein des collectivités, et, *a fortiori*, peu compréhensibles pour la population et les associations. Un compte-rendu des travaux réalisés par le Conseil national de la vie associative (CNVA) sur ce sujet étant disponible[1], je ne développerai pas davantage. J'indiquerai simplement que la participation poursuit des buts divers. En France, ce sont d'abord des objectifs de communication, ou des objectifs sociaux, visant à développer les liens entre les personnes et à promouvoir une forme de proximité ou de civilité dans les quartiers. Les conseils de quartier se limitent la plupart du temps à ces deux objectifs, symboles de l'archétype français, selon lesquels les habitants ne possèdent aucun savoir utile à l'action publique ou à la vitalité de la démocratie.

Deux autres types d'objectifs sont davantage poursuivis à l'étranger, d'une part, un but managérial – améliorer la finalité de l'action publique – comme le fait la Conférence des citoyens au Danemark : recueillir et croiser le savoir des citoyens avec d'autres savoirs contribuent *in fine* à l'amélioration de l'action publique ; d'autre part, un objectif politique : la participation redistribuant le pouvoir de décision, ou une partie du pouvoir de décision, au citoyen. Parallèlement au pouvoir de désigner nos représentants (les élections), certaines décisions sont soumises au débat et au vote. L'exemple le plus connu des dispositifs qui organisent cette redistribution de pouvoir est le budget participatif, tel qu'il

[1] Voir par exemple Ion J., 2008, « Engagements publics et citoyennetés », in A. Belbahri et *al.* (dir.), *Les figures du respect. Analyse des transformations de la citoyenneté*, L'Harmattan.
Disponible sur le site du Conseil national de la vie associative :
http://www.associations.gouv.fr/112-le-conseil-national-de-la-vie.html

s'est développé à Porto Alegre. Je renvoie, sur ce point, au dernier numéro de la revue *Territoires* , complet et actualisé sur les budgets participatifs.

Deuxièmement, l'administration française ne se place pas en situation d'écoute. Je reprendrai, pour illustrer ce constat, l'expression d'ATD Quart Monde, selon laquelle « il n'y a pas de sans-voix, il y a des sans-oreilles ». Force est de constater que dans notre pays, élus, responsables politiques mais également enseignants, ont du mal à écouter et à prendre en considération la parole des autres. Nos collègues américains, dont Wright, témoignent à l'inverse d'expériences existant à Chicago, telles que des coproductions de savoirs entre la population d'un quartier pauvre et la police, ou encore la cogestion d'une école avec des parents. Ces auteurs y voient des formes de contre-pouvoirs délibératifs. Au-delà, ce débat soulève la question des pratiques professionnelles dans le champ du social. En France, la question du travail social se pose sur un mode selon lequel les habitants sont des problèmes, alors que d'autres expériences démontrent qu'ils peuvent être considérés comme une ressource. Qui plus est, le travail social français est basé sur l'accompagnement individuel, se différenciant nettement de l'approche communautaire ou collective développée par exemple au Québec ou au Pays-Bas, où des professionnels rémunérés par la collectivité sont au service de la population et accompagnent pour ainsi dire les habitants dans leur rôle de contre-pouvoir. Une évolution de ce type pourrait être imaginée dans notre pays, où le débat mérite d'être posé.

La très faible représentation en France des immigrés, des classes populaires, des femmes et des jeunes au sein des partis politiques constitue la troisième principale raison de l'échec de la participation des habitants. Cette sous-représentation est encore plus criante aux postes d'élus. Dès lors, comment demander à des individus de s'identifier à des hommes et des femmes aussi éloignés de leur appartenance sociale et culturelle ? A cela s'ajoute le faible degré de politisation et le fort taux d'abstention électorale dans les quartiers populaires.

Quatrièmement, les politiques sociales françaises se concentrent de plus en plus sur les catégories de population les plus pauvres. Bruno Palier, et, dans une moindre mesure, Robert Castel, ont consacré de nombreux travaux à cette question. Notre régime de protection sociale tendrait selon eux de plus en plus à un régime de type anglo-saxon financé par l'impôt et ciblé sur les plus pauvres. Cette logique du ciblage peut engendrer de nombreuses difficultés et plusieurs sociologues s'interrogent quant à l'opportunité de développer en France un système semblable au système nordique, davantage universaliste, plus généreux et n'alimentant pas les tensions entre groupes sociaux.

Enfin, toute forme de contre-pouvoir suscite, en France, un certain nombre de craintes, comme l'a bien montré Pierre Rosanvallon [2]. J'ai été très étonnée, en menant des recherches de terrain aux Pays-Bas, de constater que la municipalité d'Utrecht avait attribué un budget à une association d'un quartier populaire anciennement ouvrier, afin que cette dernière propose un contre-projet urbain, avec un mandat et une liberté de mouvement relativement clairs. L'objectif était de confronter ensuite le projet de la ville et le contre-projet de l'association, et de faire émerger de ces discussions un projet plus global, dans l'intérêt du quartier. En France, on n'imaginerait pas qu'une municipalité

[1] Revue *Territoires*, n°519, juin 2011.
[2] Rosanvallon P., 2006. *Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris, Editions du Seuil.

attribue un budget à un collectif d'habitants pour faire un contre-projet de rénovation urbaine, à partir duquel un débat pourrait s'établir sur les objectifs, moyens et conséquences du projet piloté par les pouvoirs publics.

Noémie HOUARD

Nous identifions donc deux types d'approches décisionnelles, plus descendantes en France et plus ascendantes dans les pays anglo-saxons et aux Pays-Bas. À vous entendre, les approches dites « *bottom-up* », ascendantes, seraient plus fructueuses en termes d'implication des habitants. Pouvez-vous nous en dire davantage quant à d'éventuelles pistes d'actions, leur intérêt et leurs limites ?

Marion CARREL

Je souhaiterais, en premier lieu, montrer les deux grandes tendances actuellement débattues dans l'*empowerment*. La discussion porte tout d'abord sur la méthode suivie. Pour certains, la solution apparaît dans l'action collective. Il faut former et politiser des élites, des *leaders* communautaires, dans les quartiers populaires. Cette analyse met en évidence la dimension de la lutte de l'action collective et l'encouragement de la structuration de la population, autour de porte-paroles et de porteurs de causes. L'association londonienne *London Citizens* s'inscrit typiquement dans cette démarche qui consiste littéralement à faire campagne et faire pression sur les élus.

La deuxième approche de l'*empowerment* défend davantage la voie de la délibération et l'organisation de dispositifs participatifs non excluants, la délibération désignant, en sciences sociales, l'échange public d'arguments en vue de prendre la meilleure décision possible. Ces dispositifs incluent les personnes pauvres, qui maîtrisent mal la langue française, peu diplômées et qui souhaitent faire part de leurs interrogations particulières, de leur colère et des difficultés qu'elles rencontrent au quotidien. Ce second modèle recouvre aussi des modèles de type budget participatif, tels que les assemblées de base qui attirent de nombreuses personnes dans leurs réunions ; il renvoie aussi aux initiatives que peuvent développer les consultants militants, les techniciens et les associations. Ces intervenants innovent souvent en termes de méthode, offrant une prise aux habitants des quartiers populaires.

Noémie HOUARD

Comment constituer les habitants en acteur collectif et dans quel sens les pouvoirs publics doivent-ils évoluer ? Autrement dit, quels enjeux avez-vous identifié pour améliorer concrètement les méthodes participatives ?

Marion CARREL

J'aimerais soulever quelques pistes d'action et d'innovation possibles dans l'*empowerment*.

Tout d'abord, il doit exister un lien entre la participation et la décision. Ce lien, ou plutôt cette absence de lien, devrait au moins être explicite. Dans cette perspective, Susan Rosenberg (qui, depuis plus de trente ans, conseille les collectivités locales, l'État et les entreprises de service public sur la participation des habitants) fait de la « qualification mutuelle ». Autrement dit, elle intervient localement et oblige les élus à répondre, dans les deux mois qui suivent, aux propositions d'amélioration des services publics faites par les

GALILS

Bruno TARDIEU, Délégué national d'ATD Quart Monde

L'intervention de Manon Carrel, que j'avais déjà entendue dans le cadre d'une collaboration dans un quartier de Lille, était très instructive. J'ai été particulièrement frappé par la question de la culture politique. Là où les révolutions anglaise et américaine sont basées sur l'idée d'un contrôle et d'un *checks and balances* des pouvoirs, la révolution française s'est au contraire forgée sur un idéal de citoyen abstrait, transcendant les particularismes. La culture politique représente donc un enjeu crucial dans les questions qui nous occupent aujourd'hui.

Par ailleurs, pour avoir vécu dix ans aux Etats-Unis, j'ai vu l'*empowerment* à l'œuvre dans les quartiers, avec parfois des méthodes très puissantes, suivant les méthodes de Saul Alinski inspirées du syndicalisme. Je l'ai vu à l'œuvre dans des quartiers défavorisés à Boston et à New York, et nous avons pu constater aussi que ces méthodes n'ont pas besoin des plus défavorisés, peuvent mener à une forme d'écrémage et finalement d'abandon des plus défavorisés. J'y reviendrai car c'est à notre avis la première question centrale posée aux politiques de participation citoyennes. J'y reviendrai.

C'est à l'occasion des événements de Vaulx-en-Velin en 1990 que j'ai entendu parler de la politique de la ville pour la première fois. Assez rapidement ensuite, lorsque les processus de consultation ont été lancés, j'étais en lien avec un quartier de Saint-Nazaire et j'ai constaté que la représentante d'une association, *Confettis*, avait été totalement ignorée. La fondatrice, une habitante respectée du quartier, que nous connaissions depuis longtemps par la présence de nos bibliothèques de rue dans le quartier, en a fait une dépression et, finalement, l'arrivée de la lourde ingénierie des DSQ [1], pleine des bonnes intentions de « faire participer », a résulté dans la disparition d'un espace pré existant organisé par les habitants. Cet exemple pose la deuxième question centrale, celle de la prise en compte, par les pouvoirs publics, de ces espaces de dialogue créés par le bas, de la capacité des pouvoir publics à lire la vie démocratique déjà existante pour la soutenir, à créer les conditions de la liberté d'association, sans imposer ses normes ni la transformer en convocation par les pouvoirs publics.

Pour mémoire, ATD Quart Monde est née dans un camp, dans les années cinquante de cette même façon et avec également beaucoup de difficultés, dans un des camps d'urgence lancés par l'Abbé Pierre à l'hiver 1954, alors que l'Abbé Pierre s'était retiré du camps car les difficultés devenaient trop grande et que les habitants se sentaient abandonnés de tous. Joseph Wresinski, aumônier, lui-même né dans la misère, a soutenu l'organisation des habitants entre eux. Ils ont créé ensemble une association, qui a eu beaucoup de mal à être acceptée et reconnue, elle faisait peur aux pouvoirs publics et Wresinski fut accusé, en créant une telle association, de vouloir maintenir les gens dans leur condition.

Cette question de la liberté d'association est aussi liée à l'expérience fondamentale de non liberté de parole des personnes défavorisées. C'est là la troisième question centrale que je voulais partager avec vous. On ne se rend pas compte à quel point les personnes défavorisées, qui ont une certaine lecture du monde, apprennent très vite à ne pas la partager, apprennent à se taire. Leur savoir décalé n'est souvent pas reconnu, sinon disqualifié. De même, les enfants s'entendent dire très tôt que le savoir de ces individus

---

[1] Développement social des quartiers.

n'est pas crédible ou pas valable, voire dangereux. Ainsi Nathalie qui me racontait qu'à l'école quand la maîtresse a demandé à quoi sert la mairie, elle a répondu : ça sert quand on est malade" et la maîtresse et tous les enfants se sont moqués d'elle. Or c'est bien à la mairie que Nathalie devait aller chercher un bon rose d'aide médicale gratuite pour qu'elle et sa famille puissent se soigner. Elle a appris, comme des millions d'enfants dans le monde, que l'expérience de la pauvreté n'est pas bien reçue, voire niée. Par conséquent ces populations se taisent et s'adaptent à ce qu'on leur demande, cherchent à plaire à l'entourage dont elles dépendent. Or cet effort d'adaptation et cette forme d'autocensure sont sources de grande souffrance. Ce manque de liberté de parole des plus pauvres qui se sentent extrêmement dépendants, ne doit absolument pas être minimisé.

J'en viens à la question du rôle des plus défavorisés dans la participation. Le Mouvement ATD Quart Monde a obtenu du Gouvernement qu'il lance un appel d'offres pour évaluer la participation des usagers au dispositif du RSA, car elle nous paraît suivre une fausse route. De par la loi, des allocataires du RSA participent aux équipes pluridisciplinaires qui décident de l'orientation des usagers vers le pôle emploi ou vers le Conseil général (comme vient de le montrer la Cour des comptes, ce clivage est très lourd de conséquences pour les plus démunis), et qui décident de la réduction ou de la suspension du RSA pour les allocataires. On constate que dans ces équipes faites de professionnels et de deux « usagers », ces derniers ont tendance à être plus durs que les professionnels. Trop souvent mis à l'écart des instances de participation citoyenne, ils semblent penser que, pour garder leur place, il faut se démarquer et se montrer plus royaliste que le roi. Nous suggérons que les allocataires réfléchissent, non pas seuls ou à deux mais dans ces assemblées plus larges, ne réfléchissent pas au cas par cas mais conseillent sur les orientations générales. Nous avons à faire là à une participation où les allocataires sont mis en position délicate, qui ne leur permet pas de développer leur réflexion avec leurs pairs d'apporter vraiment une connaissance nouvelle aux équipes pluridisciplinaires.

Point de départ du RSA, l'orientation (vers pôle emploi ou vers le Conseil général) relève d'une logique de tri de plus en plus fréquente de nos jours, à tous les niveaux, qui me semble cohérente avec le fameux jeu télévisé « le maillon faible ». L'apparition de cette émission avait suscité un émoi moral. Mais cela est passé et de très nombreux jeux télévisés sont maintenant sur le principe de « qui va-t-on éliminer parmi nous ? », reflet d'une démarche tout à fait admise. A cet égard, l'école est un exemple particulièrement emblématique. Nous lançons une grande opération *Quelle école pour quelle société ?* En effet, l'école nous apprend trop peu à réfléchir ensemble, à coopérer, à envisager d'autres manières de penser. Il n'est donc pas étonnant, lorsque celle-ci apprend avant tout aux individus à éliminer les autres et à ne pas se faire éliminer, que ces derniers reproduisent ces comportements. L'école est en souffrance. Lorsque nous avons conduit nos premiers travaux sur la réussite scolaire des enfants les plus défavorisés, dans les années quatre-vingt, la FCPE [1] jugeait totalement déplacée qu'ATD Quart Monde se mêle de ces questions, pensant que c'était son affaire et qu'elle représentait tous les parents. Cela a bien changé, j'y reviendrai. Mais nous avons là un exemple où ces fédérations de parents d'élèves se rendent compte qu'elles se composent de « super citoyens », souvent enseignants eux-mêmes et, donc, convaincus d'être les plus aptes à faire bouger le système éducatif, le connaissant bien.

[1] Fédération des conseils de parents d'élèves.

La question est de savoir si la démocratie participative doit se concevoir comme un écrémage en faveur de ceux les plus capables de comprendre et de faire évoluer le système, ou comme un processus permettant aux personnes les plus éloignées des logiques de l'école d'exprimer leurs réalités et, du coup, les problématiques les plus graves au cœur du débat politique. C'est en ce sens que la question des plus pauvres se pose à la démocratie participative.

Enfin, et ce sera la quatrième question que je voulais poser ici, bien souvent, les plus démunis n'ont pas leur place dans le système. Dans le champ de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, les pauvres sont représentés par des associations qui se définissent comme étant leurs bienfaiteurs. Dans le CCAS [1] d'une grande ville, certaines personnes qui y siégeaient en qualité d'usagers étaient aussi militantes d'ATD Quart Monde. Pour les organisateurs de cet espace, c'était impossible : il y avait deux collèges, celui des associations, celui des usagers, et il ne fallait pas confondre. Il reste difficile de concevoir que des personnes défavorisées puissent être militantes d'une association, et pas seulement bénéficiaires.

Les pauvres étant le plus souvent représentés par leurs bienfaiteurs, sans que personne ne s'en étonne, leur voix dans l'espace public est déformée : ceux qui assurent des services d'hébergement demandent davantage d'hébergements, ceux qui assurent la distribution d'alimentation revendiquent plus d'alimentation, etc. Or, nous qui avons la chance de ne rien donner aux gens et de chercher à créer un espace de parole libre, nous pouvons affirmer que la soupe populaire et les abris ne sont pas la demande prioritaire des gens défavorisés. Leur première demande est de pouvoir être utiles, de développer leurs potentiels et surtout que leurs enfants et leurs jeunes ne suivent pas le même chemin qu'eux, qu'ils réussissent à l'école, qu'ils aient une formation. Nous avons donc du mal à faire émerger un espace public où les plus pauvres puissent formuler et faire émerger leurs questions, indépendamment des associations prestataires.

S'agissant des préconisations, nous croyons au fait que les personnes défavorisées puissent choisir librement des espaces où elles réfléchissent avec d'autres. Il est essentiel que ces personnes participent aux associations de leur choix, qui ne sont pas nécessairement celles dont elles dépendent pour leur survie. Lors de conférences d'ATD Quart Monde sur ce sujet, les participants nous demandaient systématiquement ce que nous donnions finalement aux gens : ils ne parvenaient pas à s'imaginer qu'une association telle que la nôtre ne fasse aucun don matériel autre que la mise à disposition d'universités populaires, de bibliothèques de rue ou d'espaces de réflexion commune.

On a tendance à penser que les personnes qui sont dans le besoin attendent uniquement des biens matériels. Ce n'est pas le cas chez ATD Quart Monde. Nous considérons en effet que l'intelligence collective peut se construire avec des personnes défavorisées qui seraient confrontées à des groupes ayant d'autres grilles d'analyses. C'est ainsi que nous avons formalisé peu à peu ce que Marion Carrel appelle la « co-formation », à travers le croisement des savoirs et des pratiques. Il ne suffit pas que des fonctionnaires viennent écouter le bon peuple pour ensuite faire leurs affaires, mais il est nécessaire de prendre conscience que les uns comme les autres ont, de ces problèmes, une représentation différente qui est extrêmement ancrée. Et pour progresser, il faut admettre ces

[1] Centre communal d'action sociale.

représentations, ces manières de poser les problématiques. Il faut que les chercheurs et les décideurs acceptent de faire le même travail que les personnes démunies. Déconstruire ces représentations implique de d'abord prendre en compte leur dissonance, afin de voir autour de quoi il est possible de se retrouver, quels types de relations sont envisageables et dans quel espace.

Prenons un exemple : le gouvernement a demandé à l'Observatoire National sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale de fournir de nouveaux indicateurs de pauvreté. Les chercheurs ont accepté que des personnes en précarité fassent part de leur expérience, mais ils n'ont pas voulu expliquer leur savoir, le mettre à la disposition des personnes en précarité pour reconstruire ensemble. Il en est sorti des constats intéressants mais qui n'ont pas fait bouger les lignes de fond quant à la construction de ces indicateurs. En Belgique où, il y a quelques années, une même demande avait été faite, nous avions réussi à convaincre des chercheurs de construire des indicateurs nouveaux, en collaboration avec des personnes défavorisées, membres de deux associations dont une était ATD Quart Monde. Il avait d'abord fallu que les personnes défavorisées comprennent ce qu'est un indicateur et comment les indicateurs existants avaient été construits. Et par exemple, elles avaient été très frappées par le fait que les revenus étaient calculés, en moyenne, sur l'année. Or, pour ces personnes, le niveau de revenu est en effet un problème, mais c'est surtout l'irrégularité énorme et l'imprévisibilité des revenus, y compris des allocations de l'État, qui leur rendent la vie très éprouvante, amènent des dettes et contribuent à les faire couler. En Belgique, les indicateurs de revenus ont été changés pour tenir compte de cette dimension.

Réussir de telles déconstructions / reconstructions est un travail de long terme, dans lequel les plus démunis ne sont pas toujours les plus lents. Ce travail permet une nouvelle connaissance et joue un rôle primordial dans la perception des représentations des uns et des autres. Ainsi, lors d'une co-formation entre des militants d'ATD Quart Monde et des élus locaux et responsables de CCAS, les participants ont découvert que, pour les uns, la notion de procédure faisait très peur et que pour les autres, elle était signe de justice. Et au-delà de telles prises de conscience, issues de l'analyse croisée de récits, les personnes ont modifié leur perception des autres : plusieurs militants ont conclu que désormais ils sauraient qu'il ne faut pas toujours se méfier des élus ; plusieurs élus ont, de leur côté, avoué leur surprise de constater que des personnes défavorisés avaient une telle réflexion, tant l'image des pauvres est liée à celle d'incompétence totale. Il est vrai qu'il existe un réel mépris social à l'égard des populations défavorisées, qui n'encourage pas leur contribution à la participation citoyenne.

En conclusion, je pense qu'une approche conçue uniquement en termes de rapports de force, comme le préconise Alinsky, empêche d'aborder les problématiques les plus graves et les plus difficiles. L'approche par les droits humains permet d'appréhender ces questions. C'est une exigence pour nous, dans tous les croisements et les participations que nous favorisons, que de rester ancrés aux côtés des personnes les plus défavorisés des quartiers, et de conduire une réflexion sur les absents et les plus éloignés de la décision publique.

Actes du colloque, séance 2 : « L'impératif participatif » dans la politique de la ville en France et à l'étranger », Centre d'analyse stratégique, 27 juin 2011
www.strategie.gouv.fr

Xavier LEMOINE, maire de Montfermeil, vice-président du Conseil national des villes

C'est davantage en qualité de maire de Montfermeil que de vice-président du Conseil national des villes que j'interviens.

J'ai entendu dire que la Duchère comptait 5 000 logements pour 12 000 personnes. Je rappelle, pour situer les échelles, qu'à la résidence des Bosquets nous sommes partis d'une situation où il y avait 1 500 logements pour 9 000 personnes. Pour reprendre les mots de Hubert Dubedout, qui affirmait dans son rapport que rien ne se ferait sans la participation des habitants, je dirai que rien ne se fera sans que puisse s'exprimer librement la participation des habitants. Car certains prérequis appartiennent, me semble-t-il, à la force publique ou à l'autorité publique.

Je laisserai à votre appréciation le soin de juger si les actions de la mairie de Montfermeil relèvent de la manipulation ou du contrôle citoyen. Tous vos avis sur la question seront les bienvenus.

J'ai entendu, dans les interventions précédentes, que le pouvoir politique était suspect. J'ai entendu parler de mépris social et de rapports de force. Il a également été affirmé qu'il n'y avait pas de crise de la demande, mais qu'il s'agissait exclusivement d'une crise de l'offre et donc du politique. Je voudrais simplement rappeler, face à cela, que le maire, de par les institutions telles qu'elles existent actuellement, a des responsabilités immédiates et quotidiennes, à long terme comme à court terme, en matière d'ordre public, d'hygiène, de salubrité, de finances et de réglementations diverses. Le maire doit appliquer un certain

nombre de lois et peut voir sa responsabilité personnelle engagée. J'estime qu'à ce titre il est investi d'un principe d'autorité, au sens étymologique « d'accroître, d'augmenter » et que d'une certaine manière, le suffrage universel relève à la fois de la confiance et du contrôle. J'ai beaucoup de mal, sur le plan intellectuel, à entrer dans le sujet de la participation des habitants au regard d'une pratique quotidienne qui impliquerait de réguler des situations impossibles, en tout cas hors normes.

J'en viens à l'échelle à laquelle nous devons raisonner. Il me semble que plus notre action s'inscrit dans un espace public large, plus l'association de l'ensemble de la population à ce projet peut devenir antinomique. Pour prendre l'exemple des démolitions, si j'avais engagé une consultation sur la démolition des bâtiments de dix étages de la résidence des Bosquets, je n'aurais jamais pu le faire, au regard de l'économie souterraine générée et des bénéfices qu'en tire un certain nombre de familles, les plus actives et les plus bruyantes dans le cadre des réunions publiques. Le seul moyen pour redistribuer la donne sociale, économique et l'ordre public a été de passer par la démolition d'un certain nombre de bâtiments alors que l'état du bâti ne nécessitait pas la démolition.

Je souhaite que l'on accompagne les habitants, au travers des chartes de relogement et d'un certain nombre de dispositifs, afin de mieux leur faire comprendre et accepter les événements. Il n'en demeure pas moins que l'autorité publique doit, à un moment donné, prendre des décisions. J'attire donc votre attention sur des particularismes locaux qui, à un instant T, sont encore gérables, mais dont la dynamique de dégradation peut rapidement conduire à des situations ingérables. Je songe notamment aux processus de copropriété. La puissance publique doit savoir anticiper ces situations, qui peuvent s'avérer, à terme, extrêmement coûteuses pour la collectivité et les copropriétaires. Nous avons un arbitrage à faire sur ces aspects.

Enfin, les élus aspirent à une relative normalisation, ou, pour reprendre l'idéal de l'égalité républicaine, il n'y a pas de raison que tel ou tel quartier de nos villes reste stigmatisé et que la mixité sociale s'opère de plus en plus difficilement, pour finalement aboutir à la paupérisation de ces territoires. Cette ambition peut s'exprimer au travers de décisions relativement fortes, à condition de les accompagner correctement et d'avoir une vision de long terme. Certes, certains immeubles ont été détruits pour faire passer des routes qui n'étaient pas utiles en tant que telles, mais parce qu'elles permettaient de raccrocher le quartier à une artère principale et, ce faisant, au reste de la ville.

Des exemples étrangers ont été cités par ailleurs. Il faut toujours les appréhender avec une certaine distance, dans la mesure où la culture politique de ces pays diffère énormément de la nôtre. Je pense notamment à la culture anglo-saxonne. L'organisation de nos institutions n'est pas la même et ces pays ne cumulent pas les échelons communaux, départementaux et régionaux qui sont les nôtres. À cet égard, le calendrier électoral induit une sorte de prise d'otage permanente de ces mécanismes, qui sont relativement difficiles à mettre en place de façon sereine et qui sont souvent perturbés par ces échéances électorales.

Enfin, nous devons nous pencher beaucoup plus sérieusement sur la question de l'absentéisme électoral.

L'ATELIER SANTÉ VILLE, UNE EXIGENCE D'INNOVATION MÉTHODOLOGIQUE
LES CONDITIONS D'UNE FAISABILITÉ

Le partenariat

Les Ateliers Santé Ville ont permis la structuration d'espaces de rencontre, de confrontation et de co-construction réunissant, dans toutes leurs composantes les acteurs concernés par les problématiques de santé publique.
Parfois, ces espaces pré-existaient à l'Atelier Santé Ville, mais manquaient d'un cadre plus *« institutionnalisé »* pour être pleinement structurés, reconnus, légitimés.
Parfois, l'Atelier Santé Ville impulsait ces partenariats qui avaient jusqu'alors des difficultés à se façonner, à s'organiser de façon plus structurelle, notamment dans le cadre d'une telle diversité d'acteurs.

Ces espaces ainsi créés par l'Atelier Santé Ville constituent autant d'espaces permettant de faire ensemble, coordonner, mutualiser, tisser des liens, et non de remplacer ce que chacun fait dans son établissement, dans son institution, dans sa profession : il s'agit également, en associant les populations concernées à ces espaces, de ne pas faire également *« à leur place, à leur encontre, ou contre leur gré »*, mais bien en tenant compte de leur vécu, de leurs aspirations, de leurs propositions, chacun à sa place, chacun dans son rôle.

L'un des points forts des Ateliers Santé Ville est d'associer l'ensemble de ces partenaires très en amont. Pour autant, les Ateliers Santé Ville ne constituent pas non plus des espaces fermés : ils restent ouverts, et de nouveaux acteurs peuvent s'adjoindre au fur et à mesure de l'avancée des travaux.

L'enjeu de l'Atelier Santé Ville n'est pas seulement de mettre ensemble différents acteurs pour créer de la *« pluri-disciplinarité »*, voire de la pluri-institutionnalité, mais bien d'animer une logique de coordination permettant de fédérer au mieux les ressources, au service d'une meilleure pertinence de l'action. Les Ateliers Santé Ville ne visent pas exclusivement à la création d'actions nouvelles. Ils permettent parfois simplement de mettre en cohérence, de fédérer, d'organiser la coordination entre différentes actions éparses sur un territoire.

Ainsi, l'Atelier Santé Ville devient un lieu où peuvent se côtoyer différents acteurs :

> Services de l'Etat, dans toutes leurs composantes : représentants de la DIV, préfecture, et des services déconcentrés (DRASS, DDASS, mais aussi DDTEFP, DDF, PJJ, Inspection Académique, ...) mais aussi, dans des espaces plus techniques : médecins, infirmières, et enseignants de l'Éducation nationale, agents de la police nationale, etc ;

> Les représentants des villes ou des inter-communalités, à la fois dans leur composante politique et technique (élus, services jeunesse, CCAS, ...) ;

> Les représentants techniques et politiques de collectivités territoriales : Conseil Régional, Conseil Général (en charge de l'insertion, de l'aide sociale à l'enfance, des personnes âgées et dépendantes, des handicapés...) ;

> D'autres institutions concernées directement ou indirectement par les problématiques de santé publique, telles que l'assurance maladie dans toutes ses composantes (URCAM, CRAM, CPAM...), la C.A.F., l'A.R.H. et les Hôpitaux, les structures d'éducation à la santé, mais également l'A.N.P.E., le FASILD, les structures locales intervenant auprès des jeunes (missions locales, centres d'information des jeunes...), la sécurité routière, etc ;

> Des Associations de professionnels mais également des acteurs de la santé, non obligatoirement structurés : pharmaciens, médecins, infirmiers, dentistes du territoire concerné ;

> Les associations œuvrant sur le champ sanitaire, social ou médico-social, mais aussi parfois sur les champs de la culture, des loisirs, de l'éduction populaire, etc ;

> Enfin, la société civile, plus largement, à la fois lorsqu'elle est structurée au sein d'associations (associations d'habitants, d'usagers...) que lorsqu'elle n'est pas structurée (habitants d'un quartier, jeunes d'un établissement...).

Le partenariat, compte tenu des problématiques abordées, peut également impliquer des acteurs mutualistes (Mutuelles Santé, Assurances, Laboratoires...) ou d'autres acteurs, dans des perspectives très larges : commerces locaux, transports en commun.

Un partenariat large et diversifié, structuré autour de plusieurs espaces

La mise en œuvre des Ateliers Santé Ville passe par l'exercice de trois fonctions à la fois indépendantes mais complémentaires et nécessairement liées : la decision (maitrise d'ouvrage), l'action (maîtrise d'œuvre), et la coordination (une fonction d'ingénierie).

> la fonction de décision appartient aux comités de pilotage departemental et locaux, qui regroupent notamment les representants de l'Etat et des collectivités territoriales. Ils sont les responsables de l'opération. Ce sont les comités de pilotage de chaque Atelier Santé Ville qui valident les plans d'actions et suivent leur mise en œuvre, en s'appuyant sur des acteurs locaux institutionnels ou associatifs ;

> l'action et la mise en œuvre (maîtrise d'œuvre) relève des groupes projets (ou groupes de travail thématique) en charge de mettre en œuvre les différentes actions envisagées dans le cadre des plans locaux de santé ;

> la fonction de coordination, assurée par les comités techniques (départementaux ou locaux), et animée par le coordinateur Atelier Santé Ville (dans leur fonction d'ingenierie) a en charge d'assurer une parfaite relation entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, de capitaliser, d'évaluer et de constituer une force de propositions susceptible de nourrir les instances de décision

En effet, les Ateliers Santé Ville qui se sont mis en place aujourd'hui témoignent d'un partenariat large et diversifié, mais rigoureusement structuré autour de plusieurs espaces, à différents échelons :

> Un échelon de pilotage départemental (quand celui-ci existe : tous les Ateliers Santé Ville ne disposent pas d'un comité de pilotage départemental). Il a vocation à mobiliser et associer l'ensemble des acteurs départementaux : des représentants de l'Etat (notamment de la DIV) et de ses services déconcentrés (DDASS, mais également parfois DDTEFP, DDE...), Conseil général, CPAM et autres acteurs (parfois même Conseil Régional, ou A.R.H.) assurant le suivi départemental de la démarche auprès et avec les villes (des représentants des villes ou des intercommunalités participent également à ce comité départemental). Ce comité Départemental se réunit une à trois fois par an. Son rôle est le suivant :

> il valide les orientations a caractère départemental ;

> il assure le suivi de la mise en œuvre des orientations nationales, régionales et départementales relatives aux Ateliers Santé Ville ;

> il prend les mesures à caractère général sur les modalités d'organisation et de fonctionnement, les procédures, ou d'ordre financier ;

> il assure les relais vers les instances régionales et nationales ;

> il valide les propositions d'un comité technique départemental.

Ce comité de pilotage départemental peut en effet être assisté par un comité technique départemental, qui, une à trois fois par an, réunit les techniciens des différentes villes, les coordinateurs des Ateliers Santé Ville, la DDASS, et d'autres acteurs départementaux ou régionaux, dans le cadre d'une perspective plus opérationnelle de cohérence globale. Son rôle est le suivant :

> il assure le suivi départemental des Ateliers Santé Ville, (méthodologie, plans locaux en santé publique, plans d'evaluation, résultats...) ;

> il fait circuler l'information et les échanges de pratiques entre les villes participantes ;

> il synthétise les plans locaux en santé publique pour en faire ressortir des traits départementaux ;

> il fait le lien avec les différents programmes notamment de santé (PDI, PRAPS etc).

> Un échelon de pilotage local :
Si tous les Ateliers Santé Ville ne disposent pas d'un comité de pilotage départemental, tous par contre disposent d'un comité de pilotage local. Instance de décision, il est constitué de représentants de l'Etat, des villes ou de l'intercommunalité, des financeurs de l'Atelier Santé Ville et des institutionnels locaux, des représentants du tissu associatif, du coordinateur de l'Atelier Santé Ville et du chef de projet de la politique de la ville. Parfois, le comité de pilotage local accueille des représentants des populations.
Ses missions sont les suivantes :

> portage et soutien politique de la démarche ;

> validation du plan local en santé publique ;

> validation des étapes sur propositions, le cas échéant et si celui-ci existe, du comité technique, notamment des modalités de mise en œuvre d'un plan local de santé publique (PLSP) et des modalités d'évaluation ;

> participation à la construction du schéma de développement, et, en s'appuyant sur le plan local d'actions, propose les orientations du contrat de ville en matière de santé ;

> rôle de facilitation dans la mise en œuvre des actions préconisées par le diagnostic.

Certains Ateliers Santé Ville disposent également, au niveau local, d'un espace plus technique (comité de suivi local, groupe de suivi local) en charge de l'accompagnement méthodologique de l'Atelier Santé Ville et des actions engagées, mais aussi de leur cohérence. Constitué de professionnels de terrain et de personnes ressources volontaires (y compris parfois des représentants des habitants ou des

populations concernées) et animé par le coordinateur l'Atelier Santé Ville, son rôle est en effet le suivant :

- force de propositions en vue de nourrir un plan local, sa programmation, son évaluation ;
- si le comité de pilotage local le mandate à cet effet, assure la mise en œuvre et le suivi du plan local en santé publique ;
- accompagnement méthodologique de l'Atelier Santé Ville et des actions ;
- recueil et analyse des données ;
- suivi des actions ;
- consolidation des différentes actions entreprises, et mise en cohérence.

> Des « *groupes projets* » au local

Enfin, compte tenu des problématiques spécifiques révélées par le diagnostic, des « *groupes projets* » (ou groupes de travail thématiques) sont mis en place : ils réunissent, autour d'un thème ou d'une action spécifique, différents acteurs en charge, sur le terrain, d'accompagner les projets ou les actions relatives à la thématique retenue. C'est essentiellement à ce niveau que participent les populations.
Ces lieux plus techniques favorisent le décloisonnement des pratiques et la mise en place de réseaux de partenaires, dans le cadre d'un meilleur maillage territorial. Les professionnels des différents secteurs apprennent ainsi à s'identifier et se connaître, se reconnaître dans leurs spécificités, et articuler leurs interventions, de façon à créer les conditions d'une prise en charge plus globale des problématiques de santé.

Ces différents espaces ne constituent pas des espaces déconnectés les uns des autres : chacun, dans une étroite articulation aux autres, s'appuie sur les propositions et préconisations des autres espaces pour contribuer à la construction des décisions. Pour autant, ils permettent de structurer des espaces cohérents, où les problématiques peuvent être traitées sans confusion sur le rôle et la place de chacun.

DES COMITÉS DE SUIVI SUR CHAQUE QUARTIER

De façon à assurer un meilleure pilotage et une meilleure implication des acteurs, l'Atelier Santé Ville de Saint Etienne a mis en place des comités de suivi sur chaque quartier avec les professionnels de santé, les associations intervenant localement et les représentants des habitants afin de recueillir leur ressenti sur les actions impulsées, d'avoir une communication régulière sur les avancées ou les freins, de maintenir intérêt et dynamisme autour des actions conduites et de susciter de nouvelles pistes de travail en cohérence avec les thèmes des priorités identifiées et retenues.

Dès l'origine de son action lors de ces manifestations, la direction de la Santé a choisi une approche communautaire : ainsi, l'objectif est de permettre à chacun de disposer d'informations relatives aux déterminants de santé pour devenir un acteur responsable de sa santé et de contribuer à celle de tous.
Le contexte festif permet d'aborder la santé dans sa globalité et notamment l'intérêt de la prévention.
Enfin, les fêtes de quartiers sont l'occasion de valoriser l'engagement de la municipalité pour l'accès égal de tous aux soins et à la prévention, en présentant notamment les nombreuses actions et structures municipales dédiées à la santé à Nanterre.
Le service de la santé propose aux Nanterriens des informations santé et des dépistages anonymes et gratuits à travers le parcours du « *Village Santé* » organisé en différents stands :
« Equilibre alimentaire », « Espace Santé Jeunes », « Santé bucco-dentaire », « Dépistage du diabète », « Sport et santé », « Prévention des maladies cardio-vasculaires », « Ateliers équilibre/mal de dos ».

Au terme de leur parcours du « *Village Santé* » les participants ont la possibilité de faire un « *bilan* » au cours d'un entretien individuel avec un médecin qui, en fonction des résultats aux différents dépistages, informe et éventuellement oriente les participants vers les structures de soins.

A leur arrivée dans le « *Village Santé* », les participants se voient remettre un « *Passeport Santé* » dans lequel les intervenants notent les résultats des différents dépistages ainsi que le bilan réalisé par les médecins en fin de parcours.

Les Ateliers Santé Ville, un relais aux pratiques de santé communautaire

Au-delà de l'implication nécessaire des décideurs à considérer la santé publique comme une réelle priorité du « *vivre ensemble* », l'enjeu est de positionner enfin les « *usagers* » du système de santé non plus comme des objets, mais des sujets des politiques. Aux côtés de ces usagers, il convient également de réserver une place renouvelée aux professionnels de santé : comment les « *sachants* » vont-ils pouvoir contribuer ainsi à leur place, à l'identification des problématiques portées par les habitants ? L'expérience montre que la santé est un second temps, ce qui est premier c'est le vécu social. L'expert est alors celui qui permet aux autres de savoir[12]. En outre, l'une des ambitions des Ateliers Santé Ville est bien de mobiliser l'ensemble des ressources

[12] *Quels atouts et quels obstacles pour des politiques locales de santé ? Samedi 20 septembre 2014, Institut Renaudot*

d'un territoire, au service de l'amélioration des problématiques de santé de ce territoire.
Le concept de « *santé communautaire* », encore peu développé en France mais impulsé essentiellement par des méthodes de pratiques de santé (Comité Régional d'éducation pour la santé, Schémas Régionaux d'Education Pour la Santé (SREPS), fait largement écho aux princeps qui structurent les Ateliers Santé Ville. La Déclaration d'Alma-Ata reconnaît l'importance d'une participation communautaire pour la définition des objectifs de santé et l'exécution des stratégies. Elle affirme que *« tout être humain a le droit et le devoir de participer individuellement et collectivement à la planification et à la mise en œuvre des soins de santé qui lui sont destinés »*.

Dans les exigences relatives à la mise en œuvre des Ateliers Santé Ville, on retrouve les critères structurant les démarches de santé communautaire[111], la santé communautaire étant définie comme une stratégie visant à contribuer au droit à la santé globale et à la participation des personnes à cette santé globale :

1. *Adopter une approche globale de la santé et agir sur les déterminants du champ sanitaire, social, économique, environnemental et culturel, qui sont à la source des problèmes de santé ;*
2. *Concerner une communauté, à savoir un ensemble de personnes présentant un sentiment d'appartenance commun (habitants, professionnels, élus, institutions) et qui peut se définir selon son espace géographique, et/ou ses caractéristiques et/ou son intérêt commun et/ou sa situation problématique commune ;*
3. *Favoriser l'implication de tous les acteurs concernés dans une démarche de co-construction dans les différentes étapes de la démarche (diagnostic, prise d'initiative, décision, évaluation et évolution) ;*
4. *Favoriser un contexte de partage de pouvoir et de savoir, reconnaissant la spécificité de chaque acteur-professionnels, institutions, politiques, habitants, usagers…) ;*
5. *Valoriser et mutualiser les ressources de la communauté ;*
6. *Rendre la santé accessible à tous : rendre effectives les conditions et les possibilités d'accès à la santé (information, prévention, droits…) et la prise en compte des déterminants de la santé (logement, environnement, éducation, culture, emploi…) ;*
7. *Avoir une démarche de planification par une évaluation partagée, évolutive et permanente ;*
8. *Travailler en intersectorialité pour la promotion de la santé en recherchant la participation de tous les acteurs concernés (spécialistes, professionnels, administratifs) et en favorisant les décloisonnements institutionnels et professionnels.*

[111] *Conformément à la grille d'analyse du SEPSAC (Secrétariat Européen des pratiques de santé communautaire)*

Un certain nombre d'Ateliers Santé Ville se réfèrent ainsi à la notion d'« *empowerment* » : il s'agit de la possibilité donnée à un groupe d'assurer et d'assumer une parole, de prendre des responsabilités individuelles et collectives (les unes nourrissant les autres) et de parler ainsi aux côtés de spécialistes, en toute légitimité.
Ce mouvement se caractérise par deux dimensions :

- le profane – c'est-à-dire la « *personne concernée* » et non forcément « *engagée* » – est mis dans une situation d'exploration, d'apprentissage, où l'expérience dans laquelle elle est plongée doit lui permettre de comprendre le langage des professionnels, et de s'en saisir pour enrichir ses connaissances ;
- il doit ainsi être en capacité de se construire un raisonnement autonome (c'est-à-dire non exclusivement déterminé par les spécialistes), lui permettant de dépasser sa propre conception, de prendre de la distance, de nuancer, d'enrichir sa connaissance du sujet et de la confronter aux spécialistes

Toutes les réflexions sur l'« *empowerment* » (nées dans les années 1960 avec les « *Alcooliques Associés* » et relayées dans les années 1970 avec des collectifs réunissant des usagers de drogues) ont permis de reconnaître que les savoirs scientifiques et techniques connaissaient des limites et que les issues aux maladies n'étaient pas systématiquement ni exclusivement médicales. Dans certains cas (notamment dans des situations de dépendance) la réponse médicale reste de faible portée. La situation d'un « *malade* » ne se limite pas, en effet, à un usage dépendant de produits : un ensemble de dimensions complexes, étroitement liées les unes aux autres : sociales, économiques, affectives, …doivent également être prises en compte.

Une pratique d'empowerment à Aubervilliers

Dans le cadre d'une action « *Bien-être psychique de l'enfant* » animée par l'Atelier Santé Ville d'Aubervilliers, un projet impliquant conjointement les familles, la communauté et les professionnels a été initié.

- Fournir des occasions de promouvoir la santé infantile dans le quartier ;
- Soutenir les parents dans leur rôle parental en passant par le renforcement de leur propre auto-estime et par un travail sur leurs représentations concernant le développement de l'enfant ;

> Favoriser et développer le travail en réseau autour des actions de promotion de la santé chez les jeunes enfants par la mise en place d'une cellule pluri professionnelle au niveau du quartier ;
> Permettre aux familles d'identifier des solutions permettant d'améliorer leur bien être par la mise en place d'un « *programme de santé familiale* » lors des visites à domicile. Le programme serait élaboré avec chaque famille afin de prendre en compte ses objectifs et son point de vue ainsi que pour garder une articulation entre les visites ;
> Favoriser les réponses du soutien communautaire et le lien entre celles-ci et les réponses des structures du droit commun ;
> Réaliser une évaluation épidemiologique visant à mettre en évidence la pertinence ou l'efficacité du projet - ainsi que les éventuelles raisons d'une absence d'efficacité - du point de vue de ses effets sur la santé.

Les modalités de mise en œuvre

Le projet se développe autour de trois axes d'intervention, à savoir :

Auprès des familles : Le projet, par le biais des visites à domicile, viserait à assurer un fort soutien aux familles. Un « *programme de santé familiale* » serait élaboré avec chaque famille afin de prendre en compte ses objectifs et son point de vue ainsi que pour garder une articulation entre les rencontres. Une première visite serait systématiquement proposée au moment de la grossesse aux futurs parents. La fréquence et la durée des visites postérieures seraient données par le diagnostic de la situation réalisé par le professionnel. L'objectif est de favoriser la croissance des bébés en bonnes conditions de santé, à travers :

a. le soutien à l'établissement de liens familiaux solides ;
b. les renseignements aux parents sur le développement de l'enfant ;
c. les renseignements aux parents sur la santé, la sécurité et la nutrition ;
d. l'exploration de solutions aux situations difficiles ;
e. les renseignements sur la grossesse ;
f. l'accès aux soins pour la famille ;
g. l'établissement de liens avec les ressources communautaires et professionnelles présentes dans le quartier.

Auprès de la communauté : Le projet impulserait le développement des lieux d'accueil parents-enfants en leur donnant également une dimension communautaire à travers la mise en place de réseaux de parents. L'objectif du travail en réseau est de faciliter l'identification des problèmes, et la mise en place de solutions, avec une participation active des parents. Un des éléments fédérateurs du réseau de parents serait constitué par des rencontres formatrices ou ateliers de guidance parentale autour des compétences et du développement normal des enfants. Ces interventions seraient réalisées auprès des parents pour travailler sur leurs représentations concernant le développement de l'enfant mais aussi pour les soutenir (dans le sens de l'« *empowerment* ») et travailler autour de leur propre auto-estime. Ces interventions devraient, par ailleurs, faciliter l'accès aux soins des familles, en particulier celles qui sont en situation d'exclusion. Les objectifs du réseau de parents sont d'accroître les aptitudes des parents à prendre des décisions, améliorer leur capacité à répondre aux besoins de santé de leur famille, notamment en les aidant à améliorer leurs compétences parentales, à mieux accéder aux soins primaires, de santé mentale, aux soutiens communautaires disponibles, et, enfin, à effectuer un changement positif dans leur sentiment d'indépendance et d'autonomie. Seraient associés à l'action des ressources communautaires présents dans le quartier.

Auprès des professionnels : Il est proposé de mettre en place une cellule pluri professionnelle composée par des professionnels des différentes structures travaillant autour de la petite enfance dans le quartier. Cette cellule prendrait en charge les actions de promotion de la santé et d'accès aux soins des jeunes enfants. Il serait nécessaire qu'une formation pour favoriser une mutualisation d'expériences entre les professionnels mais aussi pour approfondir le champ de connaissances autour de l'approche communautaire et de la promotion de la santé soit mise en place. Ces interventions auprès des acteurs sociaux et de santé devraient renforcer les compétences de chacun mais aussi, et surtout, le caractère innovant des réponses. Par ailleurs, le travail en réseau développé avec les professionnels devrait garantir l'accès aux soins et aux services de prévention pour toutes les familles, en particulier celles se retrouvant en situation d'exclusion.

Il a été exclu que le cœur de l'action soit constitué par le dépistage ou le traitement des pathologies.