



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.

Questions sociales

## ACTES DE SÉMINAIRE

### 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



27 juin 2011

PLUS  
D'INFOS

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

**Contact Presse :**

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

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



## CONTACTS :

### Centre d'analyse stratégique

▶ **Sylvain Lemoine**

Chef du département Questions sociales  
sylvain.lemoine@strategie.gouv.fr  
Tél. : 01 42 75 60 40

▶ **Noémie Houard**

Chargée de mission, département Questions sociales  
noemie.houard@strategie.gouv.fr  
Tél. : 01 42 75 65 16

### Conseil national des villes

▶ **Brigitte Raynaud**

Secrétaire générale  
brigitte.raynaud@ville.gouv.fr  
Tél. : 01 49 17 45 88

▶ **Christian Soclet**

Chargé de mission  
christian.soclet@ville.gouv.fr  
Tél. : 01 49 17 47 26



# SOMMAIRE

## Introduction

Vincent **CHRIQUI**, directeur général, Centre d'analyse stratégique.....4

## La participation des habitants en France et à l'étranger : bilans et perspectives .....7

Marion **CARREL**, sociologue, maître de conférences en sociologie à l'université Lille-III, chercheuse associée au CEMS (EHESS), co-directrice de la rédaction de la revue *Participations* (de Boeck) .....7

## Débat.....14

## Le rôle des associations et des « artisans de la participation » 18

Bruno **TARDIEU**, délégué national d'ATD Quart Monde.....19

Anne **BOUSQUET**, représentante du Groupe de travail inter-quartiers (collectifs d'habitants de Lyon la Duchère) .....23

## Regards d'élus locaux et de techniciens .....27

Bruno **COUTURIER**, directeur de la mission du Grand Projet de Ville Lyon la Duchère .....27

Xavier **LEMOINE**, maire de Montfermeil, vice-président du Conseil national des villes .....29

## Conclusion .....31

Brigitte **Raynaud**, secrétaire générale du Conseil national des villes .....31



## Introduction

Vincent CHRIQUI, directeur général, Centre d'analyse stratégique

Je suis très heureux d'introduire cette deuxième séance du cycle de kiosques sur la politique de la ville que nous organisons en partenariat avec le Conseil national des villes (CNV) jusqu'à la fin de l'année 2011. Je tiens à souligner que la première séance sur la « prise en compte de critères ethniques dans l'action publique », a suscité un grand intérêt<sup>1</sup>. Je ne doute pas que celle-ci sera aussi fructueuse que la précédente.

Aujourd'hui, nos travaux sont consacrés à la « participation des habitants ». Pour stimuler notre réflexion nous avons décidé d'introduire ce kiosque par une mise en perspective internationale. C'est la raison pour laquelle nous avons sollicité la sociologue Marion Carrel, qui publie à la rentrée un ouvrage intitulé *Faire participer les habitants* aux Éditions de l'École normale supérieure et qui nous fait l'honneur de sa présence. Sa connaissance des expériences menées en France et à l'étranger, notamment aux Pays-Bas et aux États-Unis, a retenu toute notre attention.

- En France, le thème de la participation est omniprésent dans l'agenda de la politique de la ville.

Depuis ses débuts, tous les programmes qui y sont liés sont assortis d'une invocation systématique à la nécessaire participation des habitants. Déjà en 1983, on pouvait lire dans le rapport Dubedout, l'un des textes fondateurs, que « rien ne se ferait sans la participation active des habitants »<sup>2</sup>.

Ce thème est resté très présent jusque dans la période récente. On le retrouve par exemple, dans le Programme national de rénovation urbaine, amorcé en 2003<sup>3</sup>, ou le plan Espoir Banlieue, lancé en 2008.

Je tiens à souligner que cette question se situe au cœur des préoccupations du politique, des militants et des acteurs de la politique de la ville :

- Il y a un an exactement, lors de l'installation du Conseil national des villes, le Premier ministre lui-même a demandé à notre partenaire de réfléchir à de nouvelles formes de participation des habitants<sup>4</sup> ;
- et cette année, plusieurs réseaux de professionnels ont appelé à « repenser et mettre en œuvre une politique de la ville avec les habitants »<sup>5</sup>, notamment l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU).

<sup>1</sup> Actes de Kiosque-séance 1 disponibles sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr).

<sup>2</sup> Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville. Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française.

<sup>3</sup> La démarche de gestion urbaine de proximité est l'ensemble des actes visant à améliorer le fonctionnement global des quartiers, et donc la qualité de vie des habitants, par une gestion concertée au plus près des besoins et des usages.

<sup>4</sup> Discours du Premier ministre François Fillon, prononcé le 25 mai 2010, lors de l'installation du Conseil national des villes à l'Hôtel de Matignon.

<sup>5</sup> Il s'agit de la Fédération des centres sociaux de France (FCSF), du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ), de l'Association nationale des directeurs de Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (EUROPLIE), de l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU) et du Comité national de liaison des associations de prévention spécialisée (CNLAPS).

En dépit de ces appels renouvelés à la participation, les professionnels de la politique de la ville et les habitants, rendent compte de nombreuses difficultés à traduire efficacement ce vœu dans les faits. Il est donc légitime de se demander pourquoi, et quelles conditions sont les mieux à même de favoriser cette participation.

Je pense qu'il faut alors distinguer deux registres :

- d'abord, le cadre qui définit le processus décisionnel et qui laisse une place plus ou moins importante au niveau national, au niveau local, aux élus et aux habitants ;
  - ensuite, le degré de volonté des pouvoirs publics d'impliquer les habitants et de les constituer en acteur collectif.
- En ce qui concerne le cadre qui définit le processus décisionnel, on peut schématiquement identifier deux approches :
- les approches ascendantes dans lesquelles les choix seraient définis au plus près du territoire et des personnes qui y résident ;
  - les approches descendantes dans lesquelles les habitants seraient plutôt informés, voire consultés, sur des décisions dont les grands principes seraient définis dans des cadres nationaux.

À cet égard, certains estiment que la création de l'Agence nationale de la rénovation urbaine et la mise en place de procédures d'appels à projets au début des années 2000 marqueraient une inflexion vers des méthodes décisionnelles plus ascendantes et plus éloignées du territoire. À la lecture des expériences étrangères, on observe que les approches ascendantes favoriseraient la mobilisation des habitants et que leur degré de mobilisation serait étroitement corrélé à leur capacité à former un collectif.

- En effet, les approches « communautaires » développées dans les pays anglo-saxons semblent particulièrement intéressantes même s'il faut évidemment se garder de tout angélisme.

On peut citer par exemple :

- le « développement communautaire » nord-américain développé depuis la fin des années 1970 aux États-Unis dans les quartiers populaires des centres villes ;
- qui a fortement inspiré le « *New Deal for Communities* » britannique, mis en œuvre de 2001 à 2010 par le gouvernement de Tony Blair ;
- et qui imprègne fortement l'initiative *Neighborhood Revitalization* lancée en 2009 par Barack Obama et son programme *Choice Neighborhoods* en gestation.

Il faut préciser que, au-delà de l'origine ethnoculturelle, cette acception aux accents nord américains fait référence à des « communautés » de toute nature (habitants d'un quartier, personnes en situation de handicap, collectifs de patients partageant une pathologie). Il serait donc tout à fait réducteur de limiter cette notion à des critères ethniques, même si cette confusion est souvent faite en France.

Ces approches communautaires valorisent le potentiel d'engagement civique des habitants et prennent appui sur des collectifs d'habitants – appelés « communautés » –, qui peuvent parfois être placés en situation de co-décision, là où en France, on est plutôt attaché à ce que les décisions relèvent des élus, garants de l'intérêt général. Certains arguent en effet que les élus ont déjà vocation à représenter les habitants et que les collectifs, qui se disent représentatifs des habitants, pourraient se professionnaliser et finalement reproduire les travers de la démocratie représentative.



En France, on est d'ailleurs méfiant à l'égard des « communautés » souvent associées à l'idée de « dérives communautaristes ». Conformément au modèle républicain, il n'y a pas d'autre communauté, en théorie, que la communauté nationale. D'ailleurs, les décideurs locaux attendent souvent des dispositifs participatifs qu'ils permettent aux habitants de se détacher de leurs particularismes pour qu'ils se hissent au niveau de l'intérêt général. Alors que dans les pays qui développent les approches communautaires, la notion de communauté est d'un emploi banal et largement positif.

Dans ce contexte, on peut donc se demander par quelles méthodes constituer les habitants en acteur collectif.

De façon plus générale, il me semble que la question posée est celle du juste équilibre à trouver entre les approches décisionnelles descendantes et ascendantes. Comment concilier les avantages de la logique descendante, garante d'une certaine forme d'efficacité et de solidarité publique, avec les avantages de la logique ascendante, qui semble particulièrement fructueuse en matière de mobilisation des habitants ?

Voilà des pistes qui pourront nourrir les échanges de ce kiosque. Je souhaite sincèrement que ces contributions fassent avancer notre réflexion commune sur la participation des habitants dans la politique de la ville.

➤ Je terminerai en remerciant l'ensemble des intervenants qui ont accepté de répondre à notre invitation et de partager leur expertise. Leur diversité fait la richesse de ce séminaire :

- . Marion Carrel va exposer ses résultats de recherche ;
- . Bruno Tardieu (délégué national d'ATD Quart Monde) et Anne Bousquet représentent le Groupe de travail inter-quartiers de Lyon la Duchère ;
- . Bruno Couturier, directeur de la mission du Grand Projet de ville Lyon la Duchère, livrera ses observations personnelles ;
- . Xavier Lemoine, maire de Montfermeil, représente aussi notre partenaire en tant que vice-Président du Conseil national des villes ;
- . sans oublier le département Questions sociales, tout particulièrement Sylvain Lemoine et Noémie Houard.

Nous aurons des échanges entre théorie et pratique, ce qui est précisément l'esprit de ces kiosques organisés avec le Conseil national des villes.

Je remercie aussi très chaleureusement les membres du CNV qui sont à l'origine de ce partenariat avec le Centre d'analyse stratégique :

- . Christian Soclet ;
- . et Brigitte Raynaud, Secrétaire générale du CNV, qui a accepté de conclure nos travaux.



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

*Animation : Noémie HOUARD, chargée de mission, département Questions sociales, Centre d'analyse stratégique*

### Noémie 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*<sup>6</sup>. Enfin, à l'appui des travaux du kiosque une note de problématique a été produite par le département Questions sociales<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>. 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<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, parution du premier numéro : début octobre 2011, Éditeur : De Boeck.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Biewener C., Bacqué 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.

<sup>9</sup> 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'Ére 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<sup>10</sup>, 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

<sup>10</sup> 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<sup>11</sup>. 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'accroissent. 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<sup>12</sup>, 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

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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*<sup>13</sup>, 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 ? À 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<sup>14</sup>. 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

<sup>13</sup> Revue *Territoires*, n°519, juin 2011.

<sup>14</sup> Rosanvallon P., 2006, *Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions 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 explicité. 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

groupes de travail, composés à la fois d'agents et d'habitants, et à distinguer celles méritant d'être rejetées ou au contraire reprises. Cette explication publique quant à l'usage qui sera fait de la parole des gens, aussi anodine qu'elle puisse paraître, constitue un point important.

Par ailleurs, la participation doit être conçue non comme une éducation des usagers mais comme une forme de co-formation. Si l'on vise la seule éducation des habitants, on risque de prendre insuffisamment en compte leur environnement. En outre, cette approche strictement théorique renvoie à un idéal de citoyen, désincarné, symbolisé par l'homme blanc de 50 ans, hautement instruit et diplômé, dans lequel l'ensemble de la population ne saurait se retrouver. Il faut veiller à ne pas systématiquement ramener tout usager à ce modèle de « bon citoyen ». C'est pourquoi la participation, conçue comme co-formation, me paraît plus pertinente. Ce type de confrontation permet souvent de faire émerger des enjeux non révélés dans les lieux démocratiques.

Se pose ensuite la question des techniques de recrutement des habitants dans les dispositifs participatifs et les associations. Il s'agit d'aller à la rencontre des personnes mécontentes ou dont la parole peut apparaître déplacée, afin de modifier la donne. Il existe trois techniques principales de recrutement :

- il peut s'agir d'articuler des actions d'associations et de collectifs citoyens, comme le fait le réseau Capacitation ;
- il est également possible d'aller chercher les personnes particulièrement « indignées », repérées dans le cadre des réunions publiques. Celles-ci ont généralement beaucoup à dire sur le fonctionnement des services publics et à apporter en termes de contre-pouvoir ;
- la troisième technique de recrutement repose sur le tirage au sort organisé, c'est-à-dire sur des vertus égalitaires.

Je voudrais évoquer d'autres pistes pour l'action, liées aux méthodes permettant de partir des récits individuels des citoyens sur ce qu'ils vivent au quotidien. Le croisement de ces témoignages permet d'une part de poser un diagnostic utile aux décideurs et, d'autre part, de symboliser la reconnaissance des uns et des autres. Cette question fait l'objet de débats. Pour certains, à l'image d'ATD Quart Monde, les habitants doivent d'abord travailler dans le cadre de groupes restreints, avant de se confronter les uns aux autres ; pour d'autres, il faut au contraire une confrontation directe.

Cinquièmement, pour reprendre l'analyse de Jacques Rancière, postuler l'égalité produit des effets. Il faut probablement s'inspirer de dispositifs qui mettent en place des « artefacts d'égalité », qui permettent de tordre temporairement la réalité sociale pour produire des effets d'émancipation et de reconnaissance des citoyens. La vidéo et le théâtre peuvent ici être utilisés pour favoriser l'expression et la discussion. L'établissement de règles simples est utile, notamment l'interdiction d'employer des sigles.

Enfin, on peut se demander si l'animation doit être confiée à un tiers neutre. La question de l'animateur indépendant pose particulièrement question en France. Celle de l'articulation entre les dispositifs institutionnels et les associations me paraît tout aussi déterminante : comment penser et concevoir cette articulation entre action publique et action associative ? Un enfermement dans la proximité est toujours à craindre. Même s'il est nécessaire de partir de l'intérêt individuel des habitants, l'enjeu est de monter en généralité et de construire une réponse collective. Se pose aussi la question de la



professionnalisation de la participation. Est-il tenable, en démocratie, d'externaliser cette question de la participation citoyenne à des associations ou à des consultants ? Dans quelle mesure une collectivité peut-elle se « décharger » sur des professionnels rémunérés ? La démarche de confrontation démocratique a un coût et comporte des risques, d'autant que cette population ne vote pas toujours massivement. Néanmoins, elle me paraît être porteuse de gains significatifs à la fois pour les élus et les habitants.

## Débat

**Thomas SAÏAS**, Association française de psychologie communautaire

Je travaille pour l'Association française de psychologie communautaire qui s'efforce de réfléchir aux déterminants des phénomènes communautaires. Dans une logique d'*empowerment*, les individus sollicités pour participer à une démarche communautaire font souvent part de leur ignorance quant à la méthode à suivre pour passer à ce niveau d'action. Au Brésil par exemple, Paulo Freire a beaucoup travaillé sur cette problématique ; les personnes que vous avez rencontrées ont-elles fait part de leur manque d'éducation fondamentale à la participation et souligné l'importance de cette dimension ?

**Marion CARREL**

J'ai pu voir effectivement quelques expériences issues du monde associatif non initiées par une commande des pouvoirs publics, comme « Moderniser sans exclure », l'Université du Citoyen ou ATD Quart Monde, qui permettent un croisement des savoirs et une autoformation. Je songe également au Théâtre Forum et à l'exemple de la Compagnie N.A.J.E

**Bernard LÉON**, Association des ingénieurs de l'environnement

Vous avez pointé, à juste titre, l'absence de tiers neutre susceptible d'animer les instances participatives en France. Avez-vous des exemples d'expériences étrangères à nous faire partager à cet égard ?

**Marion CARREL**

Dans la formation des travailleurs sociaux en Angleterre ou aux Pays-Bas, la dimension de l'animation et de la prise de parole en groupe prend une place beaucoup plus importante que dans les formations françaises, y compris universitaires. À Londres, le croisement des savoirs est beaucoup plus pratiqué et permet de se former ponctuellement à ces questions.

**Monsieur WELCH**, délégué du Préfet à Champigny-sur-Marne

Localement, il existe des facilitateurs et des personnes qui œuvrent à la cohérence des politiques publiques. Les délégués du Préfet, fonction actuellement en expérimentation, en sont un exemple. Pour ces facilitateurs, il est parfois délicat de se trouver face à des associations ou des groupes de résidents ou de citoyens désireux de se constituer en acteur collectif, sans pour autant pouvoir apporter de réponses aux questions posées. Lors d'une réunion de quartier, j'ai suggéré à des habitants de s'organiser en acteur collectif et d'intégrer à leur groupe une jeune étudiante de Sciences Po pour les représenter. Mais nous pouvons seulement donner des pistes et amorcer des processus. Or une certaine génération d'élus refuse de donner la parole aux habitants des quartiers qui auraient une capacitation politique. Ces derniers considèrent en effet que le pouvoir ne se partage pas, et que l'enjeu est d'inculquer des idées, voire une idéologie, aux individus. Or instruire et nourrir un citoyen pour qu'il puisse avoir une vision objective et s'intégrer autrement à la société relèvent d'un tout autre processus.

### Marion CARREL

Je partage votre point de vue. J'avais également été frappée d'entendre, aux Pays-Bas, un élu avouer son ignorance quant à la meilleure action à mener dans un quartier. Il me semble qu'en France nous sommes encore incapables d'une telle attitude. Nous attendons au contraire de nos représentants qu'ils sachent et nous sommes très déstabilisés s'ils affirment ne pas savoir. Cet aveu d'ignorance est pourtant le point de départ nécessaire pour construire des solutions dans les quartiers soulevant des problématiques complexes. La manière de s'adresser aux populations mérite effectivement qu'on s'y attarde.

### Monsieur MOUSTAGANIMI, Amicale des locataires CNL

Auriez-vous mené une analyse comparative entre le système français et étranger concernant le renforcement des stéréotypes, voire les stratégies politiques, conduisant à discréditer les leaders associatifs ?

### Marion CARREL

Vous soulevez une question cruciale, sur laquelle nous devons impérativement nous pencher et innover. Elle renvoie à l'articulation de l'action collective des habitants, et des institutions. Parfois, les associations sont contournées par les élus sous couvert de participation. En France, on a parfois coutume de contourner l'associatif pour aller chercher l'habitant isolé. En Amérique latine au contraire, les innovations les plus intéressantes telles que le budget participatif sont nées du mouvement social et de militants associatifs, qui ont réussi à s'articuler avec les élus et les techniciens.

### Martine LEVY, mission Égalité des chances / ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration

Je souhaiterais apporter mon témoignage d'une expérience passée. Dans les années 90, j'ai mis en place et piloté le programme de développement local participatif *Leader*. Nous avons ensuite déployé des programmes d'initiative communautaire au niveau européen dans les quartiers concernés par la politique de la ville. À cet égard, nous disposons de nombreux retours d'expériences. J'avais été frappée par les conditions à remplir et les éléments à réunir pour pouvoir recevoir de l'argent et concrétiser des actions. L'enjeu n'est pas uniquement de participer mais de pouvoir agir concrètement sur le terrain. De nombreux exemples de programmes communautaires montrent que cela est possible. Cette possibilité reste fortement contrainte dans un pays comme le nôtre qui n'en a pas la pratique et l'habitude, alors que dans d'autres États membres, notamment du nord et du centre de l'Europe, cette démarche semble plus naturelle.

### Christian SOCLET

Nous remercions d'abord le Centre d'analyse stratégique pour s'être associé à cette démarche d'observation de la démocratie participative et pour avoir préparé une note qui dresse un tableau assez précis du paysage français et international.

Merci aussi à Marion Carrel pour son éclairage qui complète les travaux engagés par le CNV en réponse à sa mission qui est d'observer les nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants, et de formuler des propositions dans ce domaine.

On sait combien la démocratie locale et la participation des habitants à la prise des décisions qui les concernent intéressent la politique de la ville depuis sa création, Noémie Houard le rappelait tout à l'heure, depuis les années 1970 avec le rapport Dubedout.

En réponse à une nouvelle saisine ministérielle, nous avons, depuis le début 2011, interrogé plusieurs maires, des responsables associatifs et nous avons constaté une forme d'essoufflement particulièrement prégnant sur certains territoires.

Moins visible ailleurs, la dynamique de la participation inscrite dans les politiques publiques peut néanmoins être bien vivante, et se renouveler années après années. Ailleurs encore, elle peut naître ou se découvrir au détour d'initiatives privées ou de l'activité de collectifs et d'associations.

Il nous incombe d'identifier les freins et les moyens de les lever, ainsi que de permettre à la démocratie de s'épanouir dans les quartiers relevant de la politique de la ville et, plus généralement, dans les villes en allant au-delà du droit des habitants d'être informés et consultés, tels que l'a prévu la loi de 1992 et au-delà des conseils de quartiers installés par celle de 2002.

Un travail d'investigation a commencé en 2011 par la consultation d'élus : à quoi sert la participation des habitants ? Comment est-elle mise en œuvre dans les quartiers et les villes ? Est-ce que "ça fonctionne" ? Quels freins faut-il lever et quels leviers faut-il actionner pour garantir un mieux vivre-ensemble ?

Car, à l'échelle nationale et très largement internationale, il est couramment admis que l'exigence d'une bonne gouvernance rejoint celle de l'impératif : mieux vivre ensemble. Par gouvernance, on fait référence à une gestion partagée plutôt qu'à des décisions descendantes ou *top down*, par opposition aux logiques *bottom up*, grâce auxquelles peuvent s'épanouir les pratiques d'*empowerment* dont Marion Carrel a parlé.

Ceci sous-entend l'implication des autorités locales et de la société civile dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Celle-ci s'est déjà traduite dans certains secteurs tels que la sécurité ou de la rénovation urbaine. Mais elle va bien au-delà car la nécessité, plus générale, d'un mieux vivre-ensemble, souvent formulée à l'initiative des habitants, touche tous les domaines de la politique de la ville : la sécurité et la prévention certes, mais aussi, la cohésion sociale l'éducation, l'emploi, la santé, la culture, le sport ainsi que l'urbanisme et les grands projets d'aménagement. Enfin, le consensus semble établi que cette bonne gouvernance est essentielle au développement durable de nos sociétés.

Souvent regroupés en associations, des habitants se responsabilisent et créent ce lien social, indispensable relais de la puissance publique. Des chartes ont été écrites ici et là et des modalités de gouvernance ont été inventées telle que la mise en place d'instances qui favorisent la mobilisation des habitants et se créent hors dispositions législatives ou réglementaires. Pour autant, la réalité d'une démocratie participative qui associerait clairement les habitants aux décisions et les responsabiliserait est loin d'être atteinte. C'est ce qui ressort des premières étapes du travail d'investigation que le CNV conduit.

Des éléments pour dresser un état des lieux de la démocratie participative ont été proposés par Loïc Blondiaux lors d'un séminaire tenu le 12 mai 2011<sup>15</sup>. D'autres observations ont été communiquées ce jour là par Céline Braconnier sur l'articulation entre démocratie participative et participation aux scrutins de la démocratie représentative dans les quartiers concernés par la politique de la ville.

Le présent kiosque constitue une nouvelle étape du travail qui conduira le CNV à émettre un avis et des propositions à l'automne 2011, fondés sur un état des lieux des expériences de terrain, du rôle des associations et du regard des élus.

Je cède la parole à ces artisans de la participation qui vont débattre sous la direction de Pascal Aubert : dans un premier temps, une association, ATD Quart monde, puis un collectif d'habitants, le Groupe de travail interactif du quartier de La Duchère, l'un et l'autre fortement impliqués dans des démarches participatives.

---

<sup>15</sup> « Le tournant délibératif : bilan, critiques, perspectives », colloque du 16-17 juin 2011, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/373>

## Le rôle des associations et des « artisans de la participation »

*Animation : Pascal AUBERT, Conseil national des villes, Président de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS)*

### Pascal AUBERT

Rappelle à quel titre il anime cette table-ronde : président de l'ADELS<sup>16</sup>, membre du Conseil National des Villes, où il représente la Fédération des Centres sociaux ; ancien président de la Fédération de Seine Saint-Denis. Actuellement fonctionnaire territorial à Plaine Commune après avoir travaillé, pendant une dizaine d'années, à Saint-Denis et à Epinay en qualité de coordonnateur de quartier et animateur de démarches participatives et de concertation avec les habitants. Co-président du groupe de travail du CNV qui a été saisi par Fadela Amara, d'une demande d'état des lieux portant sur les démarches de participation en pratique dans les territoires de la politique de la ville. Parallèlement, un regard est posé sur la montée de l'abstention et sur la démocratie locale dans son ensemble.

Les premiers travaux engagés au sein du groupe de travail du CNV rejoignent le constat de Marion Carrel quant à la période d'essoufflement et d'affaiblissement, voire de non-fonctionnement, de ces dispositifs de participation. C'est probablement le moment opportun pour analyser les raisons de ces dysfonctionnements, et ne pas se contenter de les repérer, pour reconstruire autrement. Il y a nécessairement de « bonnes » raisons pour lesquelles ces dispositifs ne fonctionnent pas, et il n'existe pas tant une crise de la demande qu'une crise de l'offre, forgée par les institutions et ceux qui sont porteurs des politiques publiques. Il me paraît plus intéressant de poser la question en ces termes plutôt que d'y voir une crise de la demande, qui supposerait, de « réparer » les individus.

Je souhaiterais enfin, pour clore cette introduction, faire part de mon expérience dans quelques centres sociaux. La demande et surtout la capacité d'engagement, de participation et de réflexion des populations sont réelles. Dans certains centres sociaux, nous constatons que si nous laissons de l'espace aux individus sur un territoire, pour qu'ils se regroupent et réfléchissent ensemble aux dynamiques collectives qu'ils souhaitent mettre en œuvre, il en ressort beaucoup d'intelligence et de capacité non seulement à comprendre des enjeux complexes mais à s'engager à long terme dans des actions concrètes.

Il semble que nous connaissions actuellement un moment de blocage, imputable aux porteurs des politiques publiques. La question du partage du pouvoir et de l'élaboration de la décision a été évoquée tout à l'heure dans la salle. Tant que ces processus resteront verrouillés, il y a peu de chance de voir nos concitoyens s'engager plus avant.

Je laisse sans tarder la parole à Bruno Tardieu, qui a participé, il y a quelques années, à la rédaction de l'ouvrage *Artisans de démocratie*, coproduit par les éditions de l'Atelier et ATD Quart Monde.

<sup>16</sup> Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale.

## Bruno TARDIEU, Délégué national d'ATD Quart Monde

L'intervention de Marion 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 États-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<sup>17</sup>, 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 pouvoirs 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

<sup>17</sup> 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 des 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. À 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<sup>18</sup> 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.

<sup>18</sup> 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<sup>19</sup> 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 collègues, 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

<sup>19</sup> 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 avons 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 défavorisées 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 Alinski, 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 défavorisées des quartiers, et de conduire une réflexion sur les absents et les plus éloignés de la décision publique.

Pour en revenir au cas de l'école, la FCPE a fini par reconnaître son erreur. Si nous considérons la démocratie participative uniquement par le biais des citoyens les plus « compétents », nous manquons totalement l'objectif de faire émerger les problèmes les plus extrêmes. Réfléchir ensemble à quelle école nous voulons construire nécessite de

permettre aux personnes les plus éloignées de l'école de s'exprimer sur le sujet. Dans cette perspective, nous lancerons un grand débat sur ce thème, le 17 octobre 2011, « Journée mondiale du refus de la misère », avec les principaux syndicats d'enseignants et fédérations de parents d'élèves qui acceptent de se remettre en question et de laisser d'autres espaces d'expression se déployer.

## Pascal AUBERT

Anne Bousquet, qui représente le groupe de travail inter-quartiers, va maintenant éclairer cette autre dimension importante de la démocratie participative, celle qui donne aux habitants la possibilité de se constituer en acteur collectif, en mesure d'échanger avec les porteurs de politiques publiques. Son expérience lui permet d'en voir les limites mais prouve qu'il ne s'agit pas complètement d'une utopie.

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

### I. Présentation du GTI

Le GTI<sup>20</sup> présente une double originalité. D'une part, ce collectif n'a jamais voulu être organisé en association. Nous tenons en effet à ce qu'il reste ouvert à tout habitant du quartier de la Duchère de Lyon, désormais en rénovation urbaine, mais qui compte environ 12 000 habitants et 5 000 logements, dont 80 % de logements sociaux. Le GTI constitue donc un lieu dans lequel nous souhaitons que tout habitant puisse venir, sans condition et sans formalité, de façon totalement libre. Ce groupe se réunit tous les mois depuis vingt-six ans.

Ainsi, nous avons expérimenté tous les dispositifs et les processus de la politique de la ville, des DSQ aux CUCS<sup>21</sup>, en passant par les DSU<sup>22</sup>. Nous sommes désormais en « grand projet de ville », depuis dix ans. Nous avons donc une capacité de veille pour les habitants. Simultanément, nous avons toujours défendu une capacité d'intervention. Nous ne nous contentons pas d'entendre et de constater mais nous nous efforçons d'agir chaque fois que les habitants nous soumettent une question.

### II. Expériences réussies et échouées de participation

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

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

<sup>20</sup> Groupe de Travail Inter-quartiers.

<sup>21</sup> Contrat urbain de cohésion sociale.

<sup>22</sup> Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### III. Pour une amélioration de la participation

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

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

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

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

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

## Regards d'élus locaux et de techniciens

*Animation : Christian SOCLET, Conseil national des villes*

### Christian SOCLET

Cette dernière partie du kiosque présente un aspect plus institutionnel et complète les initiatives de terrain illustrées par Anne Bousquet. Je voudrais d'abord remercier Bruno Couturier, directeur de la mission du grand projet de ville Lyon La Duchère d'y participer.

J'ai eu personnellement le plaisir de découvrir *in situ* les résultats du travail engagé depuis une vingtaine d'années dont on constate aujourd'hui le succès. Sans être généralisable – on sait combien les éléments de contexte très divers l'empêchent – j'ai pu constater la qualité d'une démarche dont on peut souhaiter qu'elle inspire d'autres villes. Mais je vais lui laisser le soin d'en parler.

Je signalerai juste le travail conduit par le conseil de développement du grand Lyon présidé par Jean Frébault, présent dans la salle et auquel est associée la mission du grand projet de ville de Lyon. Un extrait d'un document préparant les futurs CUCS, au titre très évocateur et bien prémonitoire du projet pour notre prochain kiosque : « Une nouvelle étape pour la politique de la ville », est disponible.

Enfin, je vous recommande également un document exposant les résultats d'un forum tenu en 2008 à Lyon "Être mieux à l'écoute des personnes en difficulté, absentes du débat public". Celui-ci rejoint fortement ce qu'à pu nous dire Bruno Tardieu avec qui le CNV et d'autres associations et partenaires participent, sous l'égide du Conseil National de lutte contre les exclusions, au groupe de travail "La participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociales aux politiques qui les concernent". Je remercie sa secrétaire générale Madame El Hayek de sa présence.

### Bruno COUTURIER, directeur de la mission du Grand Projet de Ville Lyon la Duchère

Cette présentation, intitulée « *Chronique de la participation des habitants dans le PRU de la Duchère* », fait écho, en partie, à l'historique que vient de retracer Anne Bousquet.

J'ai vécu une histoire particulière avec le GTI car si je travaille depuis cinq ans sur le Grand Projet de Ville, de 1990 à 1995 j'ai eu une première expérience à la Duchère, aux côtés du chef de projet DSQ de l'époque. En tant que professionnel, je n'ai jamais rencontré de problème avec les représentants des collectifs. Les principales difficultés résident dans la nature fluctuante de leur relation avec les élus.

À cet égard, le GTI est particulièrement représentatif :

- lorsqu'il occupe une place trop importante, il devient problématique ;
- s'il est trop effacé, ou semble moins actif, il est également critiqué.

Une mission, financée par la Ville, a été confiée à un prestataire pour le soutenir d'un point de vue méthodologique et le rendre plus efficace.

J'ai pour principe de ne pas m'immiscer dans les affaires intérieures du GTI, d'éviter toute intrusion dans sa vie propre et d'y apporter des éléments d'information en tant que de besoin, éventuellement quelques avis stratégiques.

Le Grand Projet de Ville de Lyon la Duchère ne se limite pas à un projet urbain. Anne Bousquet a évoqué les dissensions fortes suscitées par le projet originel et les éléments non négociables souvent présentés par les élus *a posteriori*. Le dissensus portait également sur le fait que les habitants, qui avaient été habitués au DSQ et aux contrats de ville successifs, ne voyaient plus, dans ce programme de renouvellement urbain, ce qui concernait la réussite éducative, le développement social et culturel, l'emploi et l'insertion, notamment. Ces éléments étaient pourtant bel et bien inscrits dès le départ au cœur du projet et faisaient partie des neuf objectifs assignés au CUCS.

Ceux-ci se reflètent dans la méthode de gouvernance politique et technique mise en place : outre un comité de pilotage, présidé par le sénateur maire, président du Grand Lyon, et regroupant l'ensemble des partenaires, une équipe projet intégrée met en œuvre les différents aspects du projet – éducatif, social, culturel, économique, habitat, développement économique – de façon coordonnée. Cette équipe compte une douzaine d'agents de la ville de Lyon et du Grand Lyon situés au cœur du quartier alors qu'ailleurs, la politique de la ville a plutôt tendance à concentrer les équipes dans les collectivités et non sur les territoires. Basée dans une maison du projet, cette équipe est garante d'une cohérence d'ensemble de l'action des partenaires, notamment au travers de la concertation et de la communication.

Comme le soulignait Anne Bousquet, l'information et la concertation n'étaient pas toujours régulières, parfois abondantes, parfois plus rares. C'est pourquoi, nous avons mis en place, depuis 2005, un Comité de suivi participatif qui réunit des techniciens, des élus et des habitants, des représentants des collectifs de locataires, des copropriétaires, du monde économique, des parents d'élèves, des chefs d'établissement, des acteurs socioculturels. Quatre fois par an, nous avons des échanges sur la concertation que nous proposons d'engager dans l'année en cours ou à venir, et où les représentants de la société civile organisée font remonter les inquiétudes et les interrogations. Ce comité n'a nullement vocation à court-circuiter le GTI et le Conseil de quartier qui en sont d'ailleurs partie prenante.

Les actions de concertation menées dans le cadre du Grand Projet de Ville (GPV) de la Duchère s'inscrivent dans une démarche globale définie à l'échelle de la Communauté urbaine de Lyon. Elles sont précisées dans la « charte de la participation » du Grand Lyon approuvée en 2003.

Les questions de concertation dans les quartiers en renouvellement urbain ont pris naissance à l'issue des États généraux du Logement organisés en 2004 sur l'agglomération lyonnaise, où tous les acteurs du logement (bailleurs, services de l'État, élus) se sont accordés sur le déficit constaté en matière d'offres de logements. En revanche, la question du renouvellement urbain a provoqué un net désaccord, puisqu'au moment où l'agglomération comptait 42 000 demandeurs de logements, nous avions un projet de démolition de 3 400 logements. Un groupe de travail a donc été créé à l'échelle de l'agglomération, rassemblant tous les acteurs, aussi bien les services de l'État que du Grand Lyon, les bailleurs sociaux, les associations de locataires, les collectifs d'habitants, dont le GTI et d'autres encore, plus opposés au projet. Ce groupe a tenté de faire la plus

grande transparence possible sur les projets. Nous étions dans une configuration de co-formation, puisque les points inscrits à l'ordre du jour étaient préparés par les uns et les autres, puis présentés et débattus très précisément. Pour animer les échanges, il y avait deux co-animateurs, un du secteur associatif et moi-même (Grand Lyon), chargé de modérer les débats et de favoriser l'écoute respective des participants. C'est dans ce cadre qu'est née la Charte du relogement, coécrite et coproduite à partir du point de vue des habitants.

Ce document, qui édicte les règles individuelles et collectives à suivre par les partenaires du relogement, est expliqué lors d'une réunion publique puis remis à chaque locataire de la Duchère, au lancement du processus de relogement. Nous avons également des réunions régulières entre les bailleurs et leurs locataires. Un de leur représentant recueille les questions des ménages en pied d'immeuble et les soumet lors de réunions saisonnières (tous les six mois), ce qui permet ainsi aux locataires non présents de s'exprimer.

Nous procédons également à une enquête annuelle auprès de 400 ménages qui est l'occasion de faire le point avec les habitants sur les questions de sécurité, des chantiers et de l'évolution du quartier et de chaque secteur. Enfin, des commissions cadre de vie sont organisées sur l'ensemble des secteurs du quartier, puisque au-delà du projet de renouvellement urbain, tous ne font pas l'objet de démolition, mais d'actions de réhabilitation, de résidentialisation ou de gestion de proximité s'appuyant sur « les diagnostics en marchant ».

Enfin, nous avons mis en place une maison de la création d'entreprise où nous accueillons de nombreux porteurs de projets, souvent les plus démunis sur le plan économique.

**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.

## Conclusion

**Brigitte RAYNAUD**, secrétaire générale du Conseil national des villes

Ces riches discussions nous prouvent que la démocratie locale ou de proximité, à travers les termes forts qui ont été employés – de *leader*, de confiance, de pouvoir et de contre-pouvoir, de partage ou non – traduisent un nouveau langage et un nouveau rapport à l'Autre, ainsi qu'entre les habitants et les élus, même si le terme de démocratie est très ancien.

Je ne développerai pas davantage ces débats, qui se poursuivront dans le cadre du Conseil National des Villes. Je remercie à nouveau le Centre d'analyse stratégique d'avoir accepté, en début d'année, cette proposition de coproduction dans ces kiosques qui constituent une initiative intéressante et enrichissante. Comme l'a rappelé le Premier ministre lors de notre installation, le CNV a été saisi non seulement pour dresser un état des lieux de cette question de la démocratie participative mais surtout pour être force de propositions et tenter d'améliorer la situation, en promouvant la participation des habitants dans les quartiers de la politique de la ville.

C'est ce que nous nous sommes engagés à faire depuis la fin 2010. Au-delà de ce kiosque, nous avons déjà eu un débat sur cette question, le 12 mai dernier, en Assemblée générale. Nous avons d'ailleurs consacré un focus à l'abstention électorale. Nous engageons une consultation et une étude dont le rapport sera produit à l'automne. Enfin, nous émettrons nos recommandations avant la fin de l'année, au plus tard le 15 décembre 2011, lors de notre dernière Assemblée générale de l'année.

PARUTIONS  
RÉCENTES

. « Du 'déli des cultures' au défi de la diversité », 27 p.

Kiosque-Séance 1, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec le Conseil national des villes, 27 avril 2011

. « Croissance et déséquilibres mondiaux. Approches chinoises et européennes », 73 p.

version anglaise : fichiers audio sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

Colloque, Centre d'analyse stratégique en collaboration avec l'université Paris-Dauphine, le CEPII et le Shanghai Advanced Institute of Finance (université Jiao-Tong), 23 mai 2011

. « Incitations comportementales et environnement », 67 p.

Colloque, Centre d'analyse stratégique, 9 mars 2011

. « Jeux vidéo : Addiction ? Induction ? Régulation. », 39 p.

Séminaire, Centre d'analyse stratégique, 23 novembre 2010

. « La France et l'Europe face à la crise économique », 119 p.

Colloque, Centre d'analyse stratégique, 20 septembre 2010

Dans la série Rapports et Documents, n°31, Paris, la Documentation française

« Évaluation d'impact sur la santé : méthodes diverses d'analyse », 58 p.

Colloque, Centre d'analyse stratégique, Direction générale de la santé et Société française de l'évaluation avec la collaboration de l'Union internationale de Promotion de la Santé et d'Éducation pour la Santé, 28 janvier 2010

Les Actes de colloque du Centre d'analyse stratégique  
sont disponibles sur

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr), rubrique Publications

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)