

## Les initiatives locales

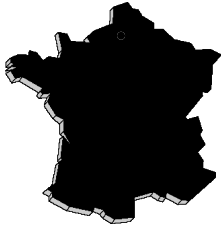
Regards sur le terrain, sur les jeux chaque fois spécifiques entre les acteurs locaux. Loin des définitions méthodologiques et des descriptions d'outils, le vécu de vingt-cinq villes nous en apprend davantage sur la construction fragile des liens humains qui fondent la participation. De l'objectif à la réalité, bien des concessions sont faites ; mais les histoires, partielles et résumées ici, peuvent nous aider à formuler nos objectifs, comme à imaginer la réalité.

■ Avertissement : Sauf mention contraire, les enquêtes de terrain contenues dans ce dossier ont été réalisées par l'Adels lors du dernier trimestre 1998.

DES REPÈRES POUR OBSERVER

<b>Les origines</b>	La participation est-elle à l'initiative des habitants ou d'autres acteurs ? L'histoire locale est-elle différente suivant qu'elle est racontée par les uns ou les autres ?
<b>Le degré d'organisation</b>	Les acteurs sont-ils constitués en « organisation » politique, administrative, associative, spatiale ?
<b>Le contexte</b>	L'idée de participation est-elle liée à un événement local déclencheur ? Inscrite dans une procédure, un dispositif spécifique mis en place localement (type contrat ville) ? Inhérente au contexte politique local, aux relations entre acteurs ?
<b>Les acteurs</b>	<i>Parmi les élus</i> , la question de la participation relève-t-elle du maire, d'une délégation particulière ou plus générale, de conseillers municipaux de secteur ou de quartier ? <i>Parmi les professionnels</i> , quel rôle jouent les agents de la fonction publique ? Les agents ou les contractuels des services municipaux ? Les travailleurs sociaux, les bailleurs de logements ? Les salariés du secteur associatif ? <i>Parmi les habitants</i> , distingue-t-on un groupe social ? Un ou plusieurs quartiers dans la ville ? Ou est-ce la population dans sa globalité qui est impliquée ?
<b>Les thèmes</b>	Les débats et les pratiques participatives sont-ils fondés sur des questions liées au territoire ? Globales ? Mixtes ?
<b>L'espace/temps</b>	La participation a-t-elle une ancienneté ? Est-elle le fruit d'une tradition collective ou communautaire ? Comment sa mise en place s'inscrit-elle dans la durée ? Quel futur est imaginé ? Les pratiques participatives sont-elles regroupées dans un lieu spécifique ? Quelle est sa fonction habituelle ? Combien d'habitants sont-ils concernés ? Sont-ils issus d'un quartier, d'un regroupement de quartiers, de la ville dans sa totalité ? De structures intercommunales ou d'un pays ?...
<b>Information</b>	Quelle information ascendante, descendante, transversale ? Selon quels canaux ? Les nouvelles technologies (NTIC) sont-elles implantées ?
<b>Consultation</b>	Quelle participation dans les consultations obligatoires ? A-t-on eu recours au référendum ? Existe-t-il des consultations « volontaires » ? Sous quelles formes ?
<b>Concertation</b>	Existe-t-il des commissions extra-municipales ? Des comités d'usagers ? Un conseil économique et social local ? Des conseils ou des comités de quartier ? Quelle autonomie dans le fonctionnement ? Quelle capacité d'influencer la décision ?
<b>Participation</b>	Les habitants participent-ils à l'information, à la consultation, à la concertation, à la décision ? Gèrent-ils des fonds, des budgets ? Participent-ils à l'évaluation des actions ?

Site	Outils	Page	Information	Consultation	Concertation	Participation
Amiens	Équipement de proximité, convention avec une association	36		x		
Bischheim-Schiltigheim	Plateforme multipartenaires, conseil de quartier	37	x	x		
Le Blanc-Mesnil	Commission vie associative, formations, différents conseils	39	x		x	
Brest	Journaux de quartier, ateliers d'écriture	41	x	x	x	x
Chambéry	Comités consultatifs, assemblées de quartier, réseau câblé	43	x	x		
Cluses	Représentants d'immeubles au conseil de quartier, enquête participative, médiateur	45		x		x
Creil	Conseils de résidents, charte, commissions, conseil de jeunes, formations	47			x	x
Grande-Synthe	Ateliers urbains	49			x	x
Grenoble	Unions de quartier, conseils d'acteurs et de secteur	50	x	x	x	x
La Roche-sur-Yon	Enveloppes de quartier, coordination interquartiers	52	x	x	x	x
Laval	Fonds d'initiatives collectives, bourses projets jeunes, comité d'animation	54	x	x		
Moissy-Cramayel	Fonds cogérés, formations, réseau de villes, conseils municipaux décentralisés	56		x	x	x
Nanterre	Conseils de quartier, assises	58	x	x		
Nantes	Comités consultatifs, carrefours citoyens, questionnaires, visites	60		x	x	x
Niort	Conseil communal de citoyenneté autonome	62	x	x	x	x
Perpignan	Atelier d'urbanisme	64	x		x	
Poitiers	Charte de la citoyenneté, observatoire	66		x	x	
Rennes	Coordination associative, projet d'institut de la citoyenneté	68	x	x		
Rillieux-la-Pape	Comités de quartier, fonds de soutien aux initiatives	70	x	x		
Roubaix	Association interquartiers, écrivain public, conseil de jeunes	71	x	x		
Saumur	Partenariat ville DDE, groupes de réflexion	73	x	x		
Saint-Denis	Rencontres de quartier, sociologue, bulletin statistique	75	x	x	x	x
Saint-Fons	Journaux de quartier, réunions publiques, collectifs habitants, visites de quartier, budget aux initiatives	77	x	x	x	x
Strasbourg	Association d'habitants, études, débats événements, questionnaires, études	79		x	x	x
Site « virtuel » (Pessac, Sarcelles, Aubervilliers, Roubaix...)	Troupe de théâtre forum, interprètes, commissions	80		x	x	x



## Amiens (Somme)

### Les initiatives des jeunes

Le quartier est à échelle humaine : une petite dizaine d'immeubles collectifs réhabilités, entourés d'un secteur pavillonnaire campent dans un environnement bucolique. Mais la proximité naturelle ne suffit pas à résoudre le mal-vivre des populations qui subissent des conditions économiques précaires, et notamment des jeunes dont le taux de chômage atteint 23 % (12,5 % de chômeurs sont recensés parmi les habitants). Les jeunes constituent la cible prioritaire de la maison de quartier à gestion municipale, qui veut concourir à une dynamique de développement local en accompagnant leurs projets. C'est dans ce contexte que le directeur de la structure a inscrit le partenariat avec l'association Amiens Sud Projets (ASP) - regroupant une centaine d'adhérents -, à travers la création d'un espace d'exposition destiné à valoriser et à promouvoir dans la ville les initiatives des jeunes du quartier.

Pour favoriser la participation des habitants, la maison de quartier met ses locaux à disposition d'une dizaine d'associations locales organisées ou non en tant que personne morale. Elle propose par ailleurs des activités aux jeunes, sous sa responsabilité. Ce mode d'échange n'intègre pas les usagers à la gestion du projet. C'est pourquoi la direction a choisi d'instaurer la mise en place d'un comité de réflexion pour associer les usagers aux actions proposées par la maison de quartier.

#### OUTILS

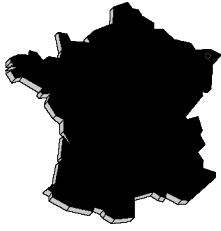
- Maison de quartier à gestion municipale.
- Comité de réflexion pour associer les usagers aux actions proposées par la maison de quartier.
- Convention entre une association indépendante (Amiens Sud Projets) et la maison de quartier.

#### Un cadre de la concertation pas encore clairement défini

ASP s'est vue confier l'organisation d'expositions mettant en scène les réalisations des habitants. Avec des jeunes marginalisés, elle développe des initiatives multiples, à l'exemple d'une action humanitaire menée en solidarité avec des populations roumaines, et qui a donné lieu à une exposition baptisée « Entreprendre ensemble ». L'implication du quartier dans cette initiative, et la prise de conscience des jeunes de leur capacité d'agir en êtres responsables, ont particulièrement marqué les esprits dans la ville. Une convention avec la maison de quartier a par ailleurs été mise en place. La reconnaissance d'ASP à travers la mission qui lui a été confiée est un premier pas. Mais des affectations aléatoires de subventions ou leur virement tardif, peuvent remettre en cause, à tout moment, son développement. Le problème de l'absence d'instance de recours pour les associations est posé en cas de difficultés d'obtention des subventions ou de litiges, rendant hasardeuses les initiatives locales en émergence. Par ailleurs, le cadre de concertation de la participation des habitants n'étant pas encore clairement défini, le succès dépendra de la capacité associative à créer les conditions de l'appropriation de cet espace d'expression par les jeunes. La revendication d'ASP est de préserver son indépendance. En effet, les responsables se définissent volontiers comme des entrepreneurs, élaborant des projets d'insertion par l'économique, de reconnaissance sociale et de dignité nouvelle par des activités d'utilité sociale.

L'animation et la gestion de l'espace d'exposition a ouvert des perspectives.

Contact :  
La maison de quartier  
Karim Wahbi  
03 22 47 53 16



## Bischheim & Schiltigheim (Bas-Rhin)

### Du logement à la vie de quartier

Le quartier des Écrivains, situé à la jonction des communes de Bischheim et Schiltigheim, en banlieue nord de Strasbourg, comprend 1203 logements, construits entre 1962 et 1967, répartis en 63 immeubles. Il accueille 4065 habitants, dont la moitié réside à Bischheim et l'autre à Schiltigheim. Depuis 1981, le quartier a bénéficié de toutes les actions de la politique de la ville. Il appartient au patrimoine de l'Opus 67 et représente 16 % du patrimoine de l'office départemental.

#### OUTILS

- Comité de quartier, né à l'initiative du groupe technique opérationnel (GTO), puis transformé en conseil de quartier à l'initiative des acteurs sociaux.

Mi-1997, le groupe technique opérationnel (GTO) - qui rassemble l'Opus 67, la régie des Écrivains, la Jeep et son club de prévention, le centre médico-social, les filotiers, le centre social et familial, la Zep, les collèges, ainsi que des représentants des communes de Bischheim et Schiltigheim -, a créé un comité de quartier. Objectif : proposer un lieu d'expression aux habitants.

La première année, une quinzaine de réunions se sont tenues dans trois commissions se préoccupant des questions de sécurité, d'amélioration de l'habitat et de communication. Pour affirmer son rôle, le comité est devenu conseil de quartier fin 1998. Il est composé de dix membres représentant les habitants, élus au suffrage universel par les habitants du quartier âgés de plus de 16 ans, et de dix représentants des partenaires sociaux (associations de quartier, structures sociales, communes, bailleur social).

Les habitants changent, la participation maintient le lien au territoire

Le conseil de quartier est le phénomène a priori le plus visible, mais il existe d'autres instances où des habitants du quartier pensent et agissent, par exemple une association sportive, ou bien le marché aux fleurs.

Madame F., journaliste retraitée, rappelle l'histoire du lieu : « Le quartier des Écrivains a été construit sur un terrain vague. Tous les habitants du quartier «viennent donc d'ailleurs», y compris la population de souche alsacienne. Pour tous, l'histoire du quartier des Écrivains est une histoire récente. Les vagues successives d'immigration donnent au quartier sa coloration actuelle : des habitants issus de sept ou huit nationalités différentes, dont un peu plus de la moitié sont des Alsaciens. Le comité de quartier est né du fait que les habitants se plaignaient de problèmes liés à l'habitat : le chauffe-eau est en panne, il n'y a pas de lumière dans les caves, les boîtes aux lettres sont à remplacer... À l'initiative du centre Victor-Hugo, le projet s'est monté, avec comme thématique : « Comment améliorer l'habitat et le cadre de vie ? ».

Puis il y a eu un glissement, de l'idée « d'habitat » à l'idée de « quotidien en général ». Un chef de projet intercommunal a été embauché pour l'animation, le suivi et l'accompagnement des projets, et comme interface entre les diverses institutions.

C'est de la réunion des acteurs sociaux qu'est partie l'idée du conseil de quartier ;

elle n'est venue ni de la ville ni des habitants. Parallèlement à la création du comité de quartier et à sa transformation en conseil, le bailleur social a renouvelé le personnel de son antenne de quartier pour améliorer les relations avec les habitants (extension des horaires de l'antenne, par exemple).

L'Opus 67 a proposé aux habitants de rénover les parties communes de leur immeuble, le matériel étant fourni par le bailleur qui a lancé une campagne sur la propreté des espaces communs.

---

LE MATÉRIEL POUR  
RÉNOVER LES  
PARTIES COMMUNES  
EST FOURNI PAR LE  
BAILLEUR QUI A  
LANCÉ UNE  
CAMPAGNE SUR LA  
PROPRETÉ

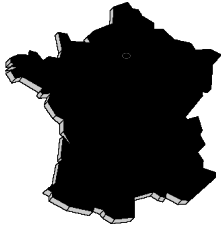
---

Le conseil de quartier (trente-deux personnes ont participé à l'élection des représentants des habitants) se donne pour but de « *favoriser la participation citoyenne des habitants, faire l'état des lieux des problèmes qu'ils rencontrent, soumettre des propositions à partir du travail des commissions* ». Il n'est pas une instance décisionnelle, mais sert de lieu de formulation et de transmission.

Pour l'instant, les habitants souhaitent un réaménagement des aires de jeu, un terrain multi-sports, une réglementation de la circulation, des moments festifs, un journal de quartier, des actions de prévention.

Mais deux sujets alimentent - ou ont alimenté - maints débats contradictoires : le souhait d'un local pour les jeunes (plus de la moitié des habitants du quartier ont moins de trente ans), projet qui a enfin abouti, puisque les travaux ont débuté. Ainsi qu'un lieu de prière pour les personnes âgées de confession musulmane, demande qui s'exprime de façon périodique lors de chaque Ramadan.

Deux sujets d'importance pour la vie du conseil de quartier.



## Le Blanc-Mesnil (Seine-Saint-Denis) Multiplier les instances de prise de parole

Ville de 47 000 habitants étendue sur 800 hectares, le Blanc-Mesnil est situé au nord-est de l'Île-de-France, à mi-parcours entre le stade de France et l'aéroport de Roissy. La ville est jeune, marquée par la croissance urbaine de première génération. On dénombre 16 % de population étrangère. Aujourd'hui, la commune perd de la population.

La démocratie locale fait l'objet d'un affichage important par l'équipe municipale en place. Quand le dernier contrat de ville a été mis en place, en 1994, les élus ont souhaité que les projets financés par l'État et le Fonds d'action sociale (Fas) soient le fruit d'un travail avec les habitants. Une fiche-programme du contrat de ville prévoyait d'allouer 250 000 F à une action dite de « préservation du potentiel d'initiatives citoyennes ». Implication associative et participation ont été, dès l'origine, très étroitement mêlées. Soutenir les associations, c'est une première modalité de la démocratie locale. Le service municipal de la vie associative a ainsi connu une extension de ses activités (emplois-jeunes), ce qui lui a permis d'éditer un guide des associations et d'organiser un forum des associations.

### OUTILS

- Commission de la vie associative qui a lancé un appel à projets sur la participation et la citoyenneté.
- Une enveloppe globale gérée par une commission locale dont la responsabilité incombe aux habitants.
- Cycles de formation pour les responsables associatifs.
- Conseil de contrat de ville où les habitants sont représentés.
- Conseil local de la jeunesse.

### Une enveloppe globale gérée par les habitants

La ville a créé une commission de la vie associative qui a lancé un appel à projets sur la participation et la citoyenneté. Elle statue en dernier ressort et accorde, ou non, une aide financière et logistique aux projets sélectionnés. En comité de pilotage du contrat de ville est votée une enveloppe globale, gérée par une commission locale, dont la responsabilité incombe aux habitants. La mairie organise des cycles de formation des responsables associatifs qui prennent la forme de quatre séances de travail thématiques (sur la jeunesse et les sports, par exemple), coordonnées par la Fédération des œuvres laïques, et auxquelles peuvent participer jusqu'à une douzaine d'associations.

Dans cette perspective d'encouragement de la participation, ce sont les quartiers nord qui ont fait l'objet d'une contractualisation prioritaire dans ce domaine. Dans ce secteur, les élus ont créé un conseil de contrat de ville dans lequel sont représentés des habitants. Présidé par l' élu chargé de la politique de la ville et animé par le chef de projet, il regroupe citoyens (généralement mandatés par des associations), élus et partenaires de terrain, en particulier les services publics. Il se réunit quatre à cinq fois par an. Il ne gère pas de budget et se contente d'informer des actions et des activités du contrat de ville. Il a cependant constitué le lieu d'élaboration de projets en concertation avec les habitants. À ce titre, il est présenté comme une structure de concertation permanente.

Cependant, le conseil de contrat de ville n'est pas ouvert à tous : il n'intègre « que » les institutions, les professions, les associations et les « forces vives » de

Contact :  
Patrick Norynberg  
Mairie, Inter-services ville  
01 48 67 45 80

quartier intéressées par le sujet débattu, par exemple la réhabilitation de logements sociaux. « Cette structure n'est donc pas pensée pour l'habitant lambda », même si le conseil tend à s'ouvrir davantage pour « capter les micro-projets ». Des groupes de travail ont ainsi été mis en place, impliquant habitants, professionnels et parfois élus, notamment sur le thème « vie quotidienne et sécurité ». De nombreuses initiatives en sont sorties : dialogue avec les jeunes, qui ont évoqué leur attentes à travers chansons et poèmes, nettoyage du centre commercial...

L'idée de la municipalité est d'élargir cette démarche ; des réunions ont par exemple été organisées avec les services municipaux.

---

LE CHEF DE PROJET  
DU CONTRAT DE  
VILLE : « PLUS AUCUN  
PROJET NE SE FAIT  
SANS CONCERTATION.  
LA RÉPONSE EST  
DONNÉE EN DIRECT  
PAR LES ÉLUS AUX  
HABITANTS ».

---

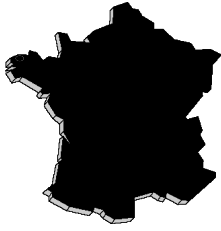
#### L'information et la communication au service du lien social

L'information se fait par l'intermédiaire du journal municipal. Une dizaine d'entre eux y sont interviewés chaque mois et un site Internet a été ouvert pour permettre aux administrés d'interroger leurs élus.

Le chef de projet du contrat de ville aime à rappeler que « plus aucun projet ne se fait sans concertation. La réponse, explique-t-il, est donnée en direct par les élus aux habitants ». Par exemple, sur les problèmes de transport, des interpellations sont parvenues aux élus pour protester contre la densité de la circulation : « Tout de suite, on a réuni un groupe d'habitants autour d'un projet d'aménagement sur la Zac, baptisé « Cœur de ville », avec plus de mille questionnaires individuels ». Par ailleurs, un conseil local de la jeunesse a été mis en place. Son fonctionnement est régi par une charte. Il s'agit d'« un espace d'échange, de concertation qui doit permettre aux jeunes Blanc-Mesnilois d'être entendus, de formuler des propositions, de participer à la vie sociale de leur ville, de mettre en œuvre des actions et des projets ».

D'autres instances de participation sont en cours de création. On parle d'un conseil économique et social local...





## Brest (Finistère)

# Échelles de participation

### OUTILS

- Quatre adjoints chargés de la coordination de la vie municipale et communautaire.
- Des élus référents de quartier sur la base du volontariat.
- Des visites de quartier.
- Des comités de quartier.
- Des journaux de quartier intégrés à la ligne budgétaire destinée à la démocratie locale.

La ville de Brest se divise en cinq grands quartiers : le « centre ville », trois quartiers issus des villes fusionnées à Brest en 1945 et Bellevue, construit entre 1958 et 1977. Depuis 1984-1985, ces quatre quartiers disposent d'une mairie annexe, avec la déconcentration classique des tâches administratives. Depuis 1990, les missions de ces services ont été redéfinies dans le cadre de projets de services et la réponse à l'attente des habitants constitue un axe fort de ce repositionnement. Quatre adjoints de quartiers sont chargés de la coordination de la vie municipale et communautaire dans le quartier. Des adjoints et conseillers municipaux ont été invités à devenir des élus référents de quartier sur la base du volontariat.

Depuis 1996, on pratique un système de visites de quartiers. Par exemple, le quartier Bellevue est divisé en sept sous-quartiers et la visite mensuelle a lieu dans un des sous-quartiers. Des points de rencontres sont indiqués dans le quartier et, successivement, dans chacun des lieux d'un itinéraire, élus et représentants des services de la ville (espaces verts, voirie...) rencontrent en moyenne une dizaine d'habitants. On veut se garder, sans toujours y arriver, de recueillir seulement les plaintes individuelles. Le dialogue est organisé pour encourager des réclamations, des suggestions collectives. Les visites de quartier sont de plus en plus perçues comme un recueil des demandes du quartier.

### Un référendum d'initiative populaire

Il n'y a pas de comités de quartier à Brest, car on y reste méfiant vis-à-vis de toute institutionnalisation des relations de la ville avec les habitants. Les associations sont très nombreuses dans les quartiers, y compris plusieurs associations globalisantes du cadre de vie. Il y a quelques années, l'idée d'un tramway faisait son chemin à Brest. Ce moyen de transport aurait emprunté, dans la ville, un axe nord-sud traversant la totalité du quartier de Bellevue. Un référendum d'initiative populaire a été organisé et a recueilli 80 % de voix contre le tramway. Il a révélé une capacité de l'opposition politique à catalyser les adversaires du tramway : dans une ville « fiscalement pauvre », ce dernier aurait une incidence considérable sur les impôts locaux. Aujourd'hui, on reprend le projet sous la forme plus modeste d'une ligne de bus en site propre. Sur un cas aussi concret, on mesure bien les difficultés et les limites de la concertation.

La communauté urbaine de Brest (Cub) a élaboré une brochure méthodologique relative aux grands projets qui prend soin de distinguer les trois niveaux que sont l'information, la consultation et la concertation. Pour le bus en site propre, par exemple, on ne peut pas parler de concertation véritable, car il n'y a pas d'alternative proposée aux habitants. Leur marge de liberté, le champ de la concertation,

Contact :  
Béatrice Prieur  
Chef de projet DSU  
02 98 43 04 60

porte sur des détails. Par ailleurs, l'information ne peut pas être limitée au quartier, dans la mesure où l'axe nord-sud intéresse l'ensemble de l'agglomération (de 220000 habitants).

On veut en profiter pour faire réfléchir l'ensemble des habitants de l'agglomération sur « la place de la voiture dans la ville ». La concertation avec les habitants illustre la nécessité d'une patiente pédagogie préalable, sur une vision à plus long terme qui est loin d'être naturelle.

---

L'INTERVENTION MUNICIPALE VA AUSSI DANS LE SENS D'UNE AUTONOMISATION DES JOURNAUX DE QUARTIER, SOIT EN LES POUSSANT À CRÉER LEUR PROPRE ASSOCIATION, SOIT EN LEUR FOURNISSANT LES MOYENS DE LES FABRIQUER EUX-MÊMES ET D'ÉLARGIR LE CERCLE DE LEURS RÉDACTEURS PAR L'APPUI À DES ATELIERS D'ÉCRITURE.

---

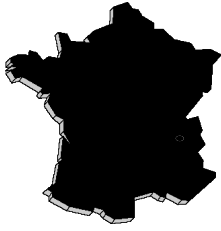
#### Le journal : photo d'identité citoyenne d'un territoire

La ville de Brest, seule ou avec ses partenaires du contrat de ville, soutient les journaux de quartier. Cette intégration des journaux de quartier à la ligne budgétaire destinée à la démocratie locale a été acceptée par les associations gestionnaires de ces publications. Une convention a été signée en 1999.

L'intervention municipale va aussi dans le sens d'une autonomisation des journaux, soit en les poussant à créer leur propre association (comme dans le quartier Bellevue), soit en leur fournissant les moyens de les fabriquer eux-mêmes (ordinateur, PAO, formation d'une opératrice de saisie) et d'élargir le cercle de leurs rédacteurs par l'appui à des ateliers d'écriture. La maison de la lecture joue un rôle très important dans le soutien aux équipes rédactionnelles des journaux de quartier.

Au cours des visites de quartier, toutes les écoles sont visitées. Les responsables (élus et techniciens des services) restent au moins une heure devant les enfants et recueillent un discours qui mérite aussi d'être amplifié par des supports de communication. Dans certains établissements scolaires, des groupes de travail ont pu être constitués, par exemple sur les aires de jeux ou sur l'installation d'une piste de roller. La démarche participative avec les jeunes est particulièrement importante en elle-même et pour préparer la citoyenneté des adultes qu'ils seront demain. À Brest, on préfère cette méthode à la constitution d'un conseil municipal d'enfants, à une échelle trop vaste, toujours menacé de tourner à la « grand-messe ». Cet engagement à l'égard des jeunes conduit plusieurs journaux de quartier à créer des comités de rédaction jeunes (et/ou enfants), parallèlement au comité de rédaction des adultes. Il amène aussi la municipalité à créer des journaux de jeunes dans les quartiers en s'appuyant sur les écoles et les collèges.

Les collèges mettent ainsi sur pied des « comités d'environnement social » qui travaillent sur les rapports internes/externes autour du collège et publient un journal tourné vers l'extérieur, à côté du plus traditionnel journal interne à l'établissement.



## Chambéry (Savoie)

# Développer la gestion de quartier

Principe fondateur de la démarche du contrat de ville de Chambéry, l'implication des habitants en est une donnée fondamentale. Elle ne fait pas l'objet d'un document particulier, mais apparaît comme une exigence quotidienne dans la mise en œuvre de l'ensemble des actions municipales.

L'objectif est de responsabiliser les habitants, individuellement et collectivement, en leur donnant les moyens d'être acteurs de la transformation sociale de leur quartier, directement et avec l'appui de leurs associations représentées dans les instances de pilotage.

Certaines expérimentations ont été étendues à l'ensemble de la ville. Une véritable déconcentration des structures municipales, un redéploiement et une réorganisation vers les quartiers ont été instaurés. Une double volonté politique est affirmée dans le cadre du mandat : d'une part la nécessité d'impliquer l'ensemble des services municipaux dans la mise en application du contrat de ville ; d'autre part la mise en place et le développement d'une gestion territorialisée couvrant l'ensemble du territoire communal divisé en dix quartiers. Elle est à la base de l'action entreprise pour favoriser l'implication et la participation des habitants.

Cinq quartiers sont en contrat de ville, ce qui représente 32 000 des 55 000 habitants, soit plus de 60 % de la population de Chambéry.

Afin de favoriser la transversalité, un chef de projet et un secrétaire général sont nommés dans chaque quartier. Ils contribuent à la définition des programmes d'aménagement et d'équipement nouveaux, coordonnent l'intervention des services, assurent l'information et la communication en lien avec les élus et les services centraux.

### Une véritable territorialisation de l'action municipale

Tous les quartiers disposent d'un hôtel de quartier où un accueil est mis en place (formation particulière du personnel). Un adjoint de quartier (adjoint de secteur habitant le quartier) est présent dans chacun d'eux. Outre sa présence et son identification, sa mission est d'aider à l'émergence et au suivi des attentes et à la participation des habitants. Une véritable territorialisation de l'action municipale est ainsi mise en place avec la volonté d'être au plus près des habitants.

Le bureau du contrat de ville, présidé par l'adjoint en charge de ce secteur, réunit des associations, les représentants des signataires et l'équipe opérationnelle. Le groupe technique comprend le secrétaire général, le chef de projet, les chargés de quartier, le coordinateur de l'action sociale, le chargé de mission du conseil communal de prévention de la délinquance (CCPD), les responsables des services municipaux concernés par la politique de la ville, le CCAS, les représentants des dispositifs MLJ et Plie, un représentant des bailleurs de logements sociaux.

#### OUTILS

- Un adjoint de quartier présent dans les hôtels de quartier installés dans tous les quartiers de la ville.
- Comités consultatifs dans tous les quartiers, dont trois spécifiques : animation-enfance, jeunesse, sports.
- Une assemblée de quartier ouverte à tous les habitants.
- Rencontres décentralisées, préparées avec les associations, pour chaque projet de proximité.

Contact :  
Mairie  
04 79 60 20 20

L'expérience des comités consultatifs, mise en place dans le cadre du développement social urbain, est reprise aujourd'hui sur l'ensemble des quartiers de la ville. C'est un lieu de réflexion et de discussion qui rassemble l'adjoint de quartier, les adjoints de secteur et, selon les thèmes abordés, les associations qui représentent les habitants du quartier. Les représentants des bailleurs sociaux, les chefs d'établissements scolaires, un représentant des travailleurs sociaux et de la police y sont également associés. Un rapport annuel est présenté en conseil de municipalité. À un niveau plus large, une assemblée de quartier – il en existe dix dans la ville – ouverte à tous les habitants se tient au moins deux fois en cours de mandat. Trois comités consultatifs spécifiques, anciennes commissions extra-municipales, ont également été mis en place par délibération du conseil municipal :

- animation-enfance : il est composé des présidents d'associations, de représentants des fédérations d'éducation populaire (UFCV, Francas, Fol), d'un représentant de la Caf, de la direction départementale jeunesse et sports, de l'Éducation nationale et de la ville ;
- jeunesse : outre les élus, il comprend aussi des représentants bénévoles des centres sociaux, des maisons de quartier, des maisons de l'enfance et des associations œuvrant pour la jeunesse, des représentants « jeunes » fréquentant ces structures, des jeunes issus d'associations ou de groupes constitués ;
- sports : il rassemble, autour des élus, les représentants bénévoles d'associations sportives et des représentants du milieu sportif scolaire.

---

DANS UN QUARTIER  
QUI SE SENTAIT  
« OUBLIÉ », DES  
RENCONTRES PAR  
MONTÉES D'ESCALIERS,  
OUVERTES AUX  
ASSOCIATIONS DU  
QUARTIER ET AUX  
BAILLEURS, ONT ÉTÉ  
MISES EN PLACE POUR  
FAVORISER L'ÉCOUTE  
DES HABITANTS.

---

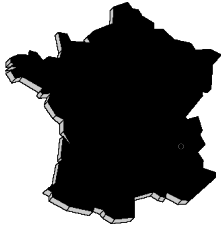
#### Faire remonter les projets

Pour chaque projet de proximité, des rencontres décentralisées, proches du terrain, ont lieu avec les habitants. Elles sont préparées avec les associations de quartier. Trois commissions ouvertes aux acteurs de terrain ont été créées dans le cadre du conseil communal de prévention de la délinquance (violence, comportement des mineurs, toxicomanie). L'objectif clairement affirmé est de faire remonter des projets d'action auprès de la municipalité.

Dans un quartier qui se sentait « oublié », des rencontres par montées d'escaliers, ouvertes aux associations du quartier et aux bailleurs, ont été mises en place pour favoriser l'écoute des habitants. Enfin, les associations du quartier participent à la programmation d'un équipement culturel qui sera géré par la mairie de quartier. Des lieux sont mis à disposition de groupes de jeunes informels dans plusieurs équipements de la ville, souvent placés sous la responsabilité d'éducateurs.

À noter que la ville publie un journal municipal huit fois par an ; elle met à disposition des habitants un service minitel, un site Internet, un numéro vert pour joindre les élus et les services ; elle édite des affichettes pour chaque projet, largement distribuées dans les commerces et chez les particuliers. Par ailleurs,

une borne interactive est installée dans la maison de la justice et du droit. Enfin, une chaîne infographique sur le câble diffuse en boucle des infos sur les services de la ville. Dans un seul objectif : impliquer les habitants.



## Cluses (Haute-Savoie)

# Dépasser les frontières sociales

Comme les autres communes du contrat d'agglomération de la vallée de l'Arve, Cluses a vécu de l'activité horlogère jusqu'au début du siècle, activité qui a été remplacée dans la ville par une industrie de sous-traitance : le décolletage. Cette reconversion a permis un fort accroissement économique et démographique jusqu'en 1990. De nombreuses petites entreprises ont été créées, favorisant l'émergence de deux figures sociales principales : le patron et l'ouvrier. Une mauvaise expérience de programme de développement social des quartiers, éloigné des problèmes concrets, a laissé une image négative des interventions territorialisées aux élus et aux acteurs locaux.

On distingue aujourd'hui quatre groupes d'acteurs : les personnes privées, les groupes « naturels » informels, les associations et les instances publiques. C'est dans cet ordre que la mission de développement - évaluations - méthode du Fonds d'action sociale (Fas) a décidé de prendre des contacts. Pour cela, un intervenant a circulé dans les quartiers, rencontré les habitants au pied des immeubles... Il a ainsi restitué les éléments du diagnostic et proposé des hypothèses d'objectifs dans un conseil de quartier.

### Une enquête participative réalisée par des habitants

L'absence de politique de peuplement dans le quartier des Ewues, actuellement en réhabilitation, a contribué au cloisonnement des espaces et des populations, à la persistance de frontières. Elles sont territoriales, entre trois entités distinctes, mal reliées entre elles, et subdivisées en sous-quartiers. Elles sont aussi humaines : entre les populations, les générations, les communautés, les locataires et les propriétaires.

Les associations issues de l'immigration sont nombreuses. De type communautaire et cloisonnées entre elles elles accentuent les frontières et illustrent la forte logique de positionnement des acteurs. L'association Mosaïque a toutefois essayé de se démarquer en favorisant les relations interculturelles ; mais composée à majorité d'Algériens, elle est positionnée comme telle. Les priorités des élus associatifs semblent éloignées des réalités vécues par les adhérents et les habitants. Quelques personnes motivées et impliquées dans le conseil de quartier, par exemple, ne suffisent pas à les faire considérer comme des représentants.

Conjointement au travail de réflexion engagé par le conseil de quartier, un comité de pilotage du Programme d'intervention territorialisé pour l'intégration (Piti) - qui réunit les représentants de la municipalité (services et élus), du conseil général, des opérateurs publics ou associatifs - a engagé une recherche/action avec les membres du conseil de quartier et l'opérateur HLM sur la réhabilitation du quartier autour des entrées d'immeubles. Des rencontres avec des habitants ont permis l'élection de représentants d'immeubles (d'abord cinq puis vingt-trois) et l'élaboration collective d'un règlement intérieur pour chaque immeuble.

#### OUTILS

- Mission de développement-évaluations-méthode du Fonds d'action sociale auprès des habitants, pour identifier les problèmes des quartiers. Les résultats ont été présentés en conseil de quartier.
- Comité de pilotage réunissant les membres du conseil de quartier et l'opérateur HLM, dans le cadre d'un projet de réhabilitation d'un quartier.
- Elections de représentants d'immeubles par le conseil de quartier.
- Enquête participative.
- Association municipale Mieux vivre sa ville, lieu de réflexion et de pilotage de projets des habitants.

Contact :  
Anne Marchex, directrice  
du cabinet du maire  
04 50 96 69 00

Par ailleurs, une enquête participative a été réalisée par des habitants du quartier des Ewues. Il s'agit d'un vecteur pour renouer le dialogue, engager d'autres actions-levier qui rendent visibles les ressources locales et créent une dynamique. Parmi les membres du conseil de quartier, quinze volontaires ont donc interrogé les habitants d'une rue. Les résultats ont ensuite été restitués lors d'un débat, en présence des habitants, du maire et du bailleur. Des propositions ont été échangées autour d'un objectif central : la communication et une vie plus communautaire. De plus, la diffusion d'un reportage à la télévision locale a apporté une reconnaissance aux acteurs et une valeur à cette initiative et à sa méthode.

Une réflexion a été engagée avec les services jeunesse de la municipalité, l'Epda, la MJC et l'Université populaire pour préparer une autre enquête participative : pour et avec les jeunes, afin d'ouvrir le dialogue entre les 12-25 ans et les adultes.

Une démarche similaire est envisagée pour dépasser les frontières entre classes d'âge. Enfin, le projet d'espace de parole, en partenariat avec l'Alap, la MJC, les professionnels de l'enseignement et l'Université populaire a pour objectif la création de passerelles entre familles et écoles.

---

LES ASSOCIATIONS  
SONT REPRÉSENTÉES  
PAR DES  
CORRESPONDANTS  
DE COMMUNAUTÉ  
AU SEIN DU CONSEIL  
DE QUARTIER. MAIS  
LES HABITANTS NE  
LES CONSIDÈRENT  
PAS ENCORE COMME  
DES RELAIS.

---

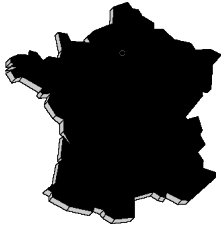
#### Une logique de projets

Dans le cadre de la réhabilitation du quartier, et afin de formaliser les acquis en terme de méthode, la municipalité a créé l'association Mieux vivre dans sa ville. Le maire en est actuellement le président et le conseil d'administration compte quelques habitants du quartier. Elle constitue un lieu de réflexion et de pilotage des projets en vue d'améliorer la vie aux Ewues. La municipalité a recruté pour l'association un responsable médiateur dont le profil a été élaboré avec l'appui de l'intervenant Piti en insistant sur la qualité de « passeur de frontières ».

L'acquisition des méthodes de concertation collective constitue une avancée dans la relation ascendante des habitants vers la municipalité ; ces méthodes envisagent cette dernière comme un interlocuteur, un partenaire et un appui, davantage que comme un obstacle et un prestataire institutionnel. La municipalité a bien compris l'intérêt de faire face à une demande par une logique de projet. Associer les habitants à ces projets concrets de réhabilitation du quartier a favorisé leur mobilisation.

Il faut pourtant souligner que les associations ne sont pas considérées par les habitants comme des relais. Leurs élites sont valorisées et reconnues dans le conseil de quartier où elles ont le statut de correspondants de communauté. Mais il semble qu'elles ne remplissent pas un rôle de mobilisateur, leur image étant plutôt celle de « gendarmes » rappelant à l'ordre leurs « sujets ». Une démarche a donc été mise en œuvre pour légitimer ces correspondants, au même titre que les représentants d'immeubles.

Il faut maintenant entretenir cette habitude de dialogue qui s'est installée dans le quartier des Ewues...



## Creil (Oise)

# Promouvoir l'esprit de quartier

### OUTILS

- Maire adjoint à la démocratie locale.
- Mairie annexe dans deux quartiers.
- Conseils de résidents (conseils de quartier), présidés par des élus.
- Charte d'engagement régissant l'organisation des conseils de résidents.
- Conseil municipal de jeunes.
- Commissions extra-municipales.

À Creil, ville de 32 000 habitants, un certain nombre d'élus sans étiquette politique ont formulé un projet « Participation et démocratie locale » et l'ont porté lors de la campagne électorale en plaçant pour une « ouverture à la citoyenneté ». De huit au départ, les conseils de résidents ont été remaniés après les municipales de 1995 en sept conseils de quartier correspondant aux sept quartiers géographiques. L'un des conseils a en effet été jugé superflu, le noyau dur de ses membres s'étant constitué en association. Le terme de conseils de résidents a cependant été conservé par la municipalité qui a prolongé le dispositif existant.

Les conseils de quartier se réunissent en moyenne une fois par trimestre. Ils sont présidés par des élus municipaux. Quatre réunions plénières sont organisées annuellement. S'y ajoutent les groupes de travail à thème, mensuels, mis en place par une personne chargée de mission auprès des conseils, qui assure l'aspect technique. Les propositions des groupes thématiques arrêtées, elles sont soumises en séance plénière trimestrielle à l'ensemble des membres. La commission municipale (interne) des élus valide ou non, en dernier ressort, les projets déposés.

### S'engager à faire prévaloir l'intérêt général

Par ailleurs, une charte d'engagement régit l'organisation des conseils. Elle constitue également le document que les candidats signent quand ils souhaitent y participer : ils certifient ainsi résider ou travailler dans le quartier, avoir seize ans révolus, accepter d'être publiquement désignés et s'engager à faire prévaloir l'intérêt général. Ces actes de candidature sont distribués dans les boîtes aux lettres. L'inscription n'a pas valeur d'obligation de présence et aucun registre d'appel en conseil ne permet d'établir la fréquentation réelle. Les réunions plénières, les plus visitées, rassemblent en moyenne cent trente personnes. En outre, les inscrits effectivement présents et actifs dans les réunions se renouvellent peu, si bien que certaines personnes sont inscrites dans les deux, voire les trois groupes de travail thématiques. Une quarantaine de personnes peuvent donc être considérées comme « régulières ».

Le cercle des résidents autorisés à participer aux conseils est désormais ouvert à tous les habitants (au paravant, le recrutement se faisait par cooptation) : militants associatifs et représentant des associations de quartier s'y retrouvent. Ils constituent des relais au niveau de l'animation, voire des moteurs de l'action dans des secteurs défavorisés.

Pour surmonter la difficulté de rencontrer les jeunes dans ce cadre, l'adjointe à la démocratie locale préconise non pas de travailler « pour », mais « avec » eux. Un conseil municipal de jeunes a été créé ; un comité des lycées et des collèges pourrait être mis en place et utilisé comme vivier pour faire connaître les activités des conseils de résidents. La même démarche est menée avec les nouveaux arrivants.

Contact :  
Sandrine Mérien,  
maire adjoint  
03 44 29 50 08

Par ailleurs, peu d'étrangers participent aux conseils. L'adjointe à la démocratie locale explique cette absence par « l'amalgame pratiqué par ceux qui voient dans les conseils de résidents une structure municipale pour les Français, alors qu'ils sont ouverts à tous, sans restriction de nationalité. De plus, ajoute-t-elle, les étrangers ont d'autres soucis immédiats qui ne sont pas pris en compte dans les conseils, notamment en matière d'accès à la citoyenneté ».

À noter que la mairie organise une fois par an des formations basées sur l'apprentissage de la conduite d'une réunion et la gestion de parole. L'Institut de formation et d'éducation populaire (Ifep) se charge aussi d'accompagner, deux fois dans l'année, les « gens de bonne volonté » à travers des formations d'aide au projet. En outre, un séminaire interne aux élus est organisé pour les aider à s'approprier la thématique de la démocratie locale.

LA PARTICIPATION  
FAIT EXISTER  
SOCIALEMENT  
DES PERSONNES  
NON RECONNUES  
DANS LE CADRE  
PROFESSIONNEL OU  
CONNAISSANT UNE  
PÉRIODE DE  
CHÔMAGE.

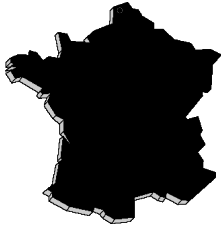
### Des référents dans les quartiers

Des mairies annexes sont installées dans deux quartiers, dotées des services administratifs obligatoires déconcentrés. Parallèlement, deux maisons de quartier ont été créées. Cette territorialisation, amorcée depuis deux ans, a bénéficié d'une « forte volonté au démarrage, dans un souci de contact, de communication et de respect des gens ». L'intention municipale est d'imposer des référents dans le quartier par l'intermédiaire, éventuellement, des résidents impliqués dans les conseils, qui en viennent à « rayonner », à émerger comme des promoteurs de l'esprit de quartier. En dehors des commissions municipales consacrées à la démocratie et à l'environnement pour l'une, à l'habitat et la vie des quartiers pour l'autre, des commissions conjointes sont réunies sur la propriété dans la ville, par exemple. Poussée par les habitants, une commission extra-municipale des déplacements urbains et de la circulation a vu le jour en 1997; une autre sur la collecte et le tri sélectif des déchets fonctionne également. À l'avenir, ces commissions municipales seront ouvertes aux habitants.

Le principal point positif identifié par la mairie réside dans le fait que la participation fait exister socialement des personnes non reconnues dans le cadre professionnel ou connaissant une période de chômage.

Les conseils de résidents sont une réelle force de proposition. Mais pour être validé, tout projet doit passer en commission municipale avant d'être soumis au bureau municipal, voté en conseil municipal et adopté dans le budget. Le problème des délais est difficile à expliquer et à justifier auprès des habitants : un travail de communication s'avère nécessaire. La démocratie participative ou représentative prend du temps.





## Grande-Synthe (Nord)

# Les habitants dans les ateliers urbains

Rasée en septembre 1944, la commune de Grande-Synthe a bénéficié de tous les programmes spécifiques destinés à favoriser la reconstruction de l'habitat. Résultat : elle abritait récemment 24 362 âmes contre... 1851 en 1962.

Depuis vingt-cinq ans, la ville a souhaité associer les habitants à cette évolution, avec des résultats mitigés. En septembre 1992, l'évaluation de la politique de développement social des quartiers, réalisée par l'agence d'urbanisme, association qui réunit les organismes à vocation publique qui contribuent à l'aménagement du territoire, a mis en évidence la volonté des habitants de participer plus directement à l'élaboration, la gestion et l'évaluation des projets. Il s'agissait en fait de sortir d'une logique de procédures successives, changeant au gré de chaque nouvel urbaniste, pour entrer dans une logique de ville à construire avec les habitants. Les urbanistes se sont donc référés à l'image de « la main verte » du jardinier qui, pour obtenir de belles plantations, respecte leur environnement, leurs habitudes. Les habitants sont donc considérés comme autant de valeurs ajoutées. L'implication de ces derniers s'est heurtée d'emblée à des résistances d'élus et de techniciens craignant des remises en cause de leur légitimité. De nombreuses initiatives ont alors été organisées par l'agence d'urbanisme : voyages, projections de diapositives, échanges de vue, cartes de l'usage quotidien de l'espace qui servira à articuler les projets urbains à l'étude, et c.. Objectif : créer l'amorce d'un dialogue entre habitants, élus et professionnels pour réduire les zones de tension.

### OUTILS

- Ateliers urbains organisés dans un cadre volontairement informel par l'agence d'urbanisme, maître d'œuvre pour la communauté urbaine.

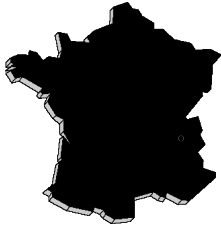
### Un espace de concertation structuré

La concertation, mise en place par l'agence au sein d'ateliers urbains dont elle est maître d'œuvre pour la communauté urbaine, est, aujourd'hui encore, organisée volontairement dans un cadre informel : elle n'engage que des personnes physiques. En 1998, les réunions ont été réduites à deux jours tous les deux mois. Préparé par un groupe de pilotage et animé par un consultant indépendant, chaque atelier regroupe régulièrement une trentaine de personnes dans chaque quartier. Modalités concrètes de leur fonctionnement : une place pour chacun, chacun à sa place. Y participent : des élus, dont le maire régulièrement présent ; des techniciens (équivalent d'un poste d'urbaniste-architecte qui peut, si besoin, faire appel à des compétences complémentaires au sein de l'agence d'urbanisme chargée de conceptualiser et de dessiner les espaces débattus par l'atelier) ; des habitants volontaires. Le bilan est à l'initiative de l'agence d'urbanisme.

Les réalisations, par une culture partagée de la ville, ont modifié en profondeur les représentations individuelles et collectives entre tous les acteurs associés à ce travail. La concertation a, selon ses initiateurs, des vertus pédagogiques : il est noté avec satisfaction que les réalisations urbaines subissent peu de dégradations et sont globalement respectées par les habitants.

Mais la participation de ces derniers reste une notion fragile, qui empêche d'affirmer que les procédures seront pérennes.

Contact :  
Jean Ysebaert  
Agence d'urbanisme de  
la communauté de région  
dunkerquoise  
03 28 58 06 30



## Grenoble (Isère)

# Se concerter sur la concertation

Grenoble vient de lancer coup sur coup deux instances de démocratie participative. L'une à titre expérimental dans le secteur 6 de la ville - la ville est découpée en six secteurs dits de déconcentration technique -, l'autre très en amont de la décision, puisqu'il s'agit d'une instance de « concertation sur la concertation ».

« À Grenoble, la participation des habitants fait l'objet d'une réflexion commune entre la ville et les grandes associations », explique Nathalie Rubin, chargée à la mairie du suivi du conseil de la démocratie participative.

Ce dernier, qui s'est réuni pour la première fois en mai 1999, doit définir pour chaque projet municipal les méthodes et les niveaux (quartier, secteur, ville...) les plus appropriés à la concertation, après avoir réfléchi aux publics les plus pertinents à y associer.

« Le conseil de la démocratie participative est une instance qui a un rôle un peu particulier, dans la mesure où il n'aborde pas le fond des dossiers : son rôle est d'informer nos partenaires associatifs le plus en amont possible des projets et de travailler avec eux à l'organisation de la concertation », précise Nathalie Rubin.

Le conseil est composé des grandes mouvances associatives dans les secteurs vie de quartier, cadre de vie-logement, environnement-transport, socio-culturel et sport. À partir de la troisième réunion prévue en octobre 1999, le conseil s'ouvrira aussi à des associations de jeunes et de solidarité (deux par secteur).

### Les associations exigent une définition précise des mots

La première séance a permis de « caler » le fonctionnement et de déterminer quels étaient les objectifs et les attentes de chaque partenaire.

Les associations souhaitent être informées dès qu'un projet émerge, surtout en matière d'urbanisme et d'équipement. Elles exigent aussi une bonne clarté de la démarche et une définition précise des mots. S'agit-il uniquement d'information ? De consultation ? De concertation ? « Qu'on ne nous dise pas que la ville engage un grand chantier de concertation quand il ne s'agit que d'information ! », prévient Marie-Christine Simiand, vice-présidente du comité de liaison des unions de quartier (Cluq). La ville a d'ailleurs demandé au Cluq d'émettre des propositions de définition de ces termes.

« Plu tôt qu'une instance de concertation, le conseil nous paraît être un bon poste d'observation pour être informés sur la façon dont les dossiers progressent », juge Pierre Dutel, membre d'une union de quartier. Le Cluq insiste beaucoup sur la nécessité de formation des membres d'associations, notamment sur un sujet aussi technique que le budget.

L'un des débats entre la ville et les acteurs associatifs a porté sur l'échelle de la concertation : faut-il conserver celle du secteur, où sont abordées les questions de proximité, ou faut-il réfléchir à une échelle plus globale, celle de la ville, voire de

#### OUTILS

- Vingt-deux unions de quartier et un comité de liaison des unions de quartier (Cluq).
- Un conseil de la démocratie participative.
- Un comité consultatif des quartiers du secteur 6 (expérimental).

Contacts :  
Hélène Millet, adjointe à la démocratie locale et à la décentralisation  
04 76 76 36 36  
Marie-Christine Simiand,  
vice-présidente du Cluq  
04 76 87 64 67

l'agglomération, ce qui permettrait d'introduire des débats plus thématiques (culture, socio-éducatif...)?

La deuxième séance, en juin 1999, a permis de s'attaquer aux dossiers. Il a par exemple été décidé que la réunion publique d'information qui avait lieu jusqu'à présent après chaque vote du budget, soit remplacée par une réunion publique de consultation avant le débat d'orientation budgétaire du conseil municipal. « La démarche n'est plus une démarche d'information, mais d'écoute, de consultation des avis et des attentes des habitants », explique Nathalie Rubin. « Il s'agit d'entendre ce que les habitants considèrent comme des priorités, ce qui ne manquera pas d'influer les arbitrages des élus au moment du vote du budget », précise Jean Boutry, directeur adjoint de cabinet chargé du suivi de la politique de concertation dans les quartiers.

Une autre instance est actuellement en cours de création : le comité consultatif des quartiers du secteur 6 - qui regroupe les quartiers Villeneuve-Arlequin, Villeneuve-Baladins-Géants, Malherbe, Village Olympique et Vigny-Musset.

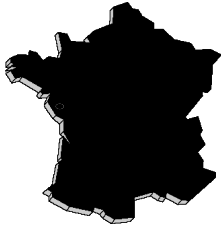
Son rôle est d'informer, de débattre et d'émettre des avis consultatifs sur des projets concernant l'ensemble de la ville et de l'agglomération qui ont des répercussions sur la vie des quartiers (budget, plan de déplacement urbain, projet urbain...). Les avis sont ensuite transmis en instances municipales, mais les décisions restent du ressort du conseil municipal.

LA RÉUNION  
PUBLIQUE  
D'INFORMATION, QUI  
AVAIT LIEU JUSQU'À  
PRÉSENT APRÈS LE  
VOTE DU BUDGET,  
SERA REMPLACÉE  
PAR UNE RÉUNION  
PUBLIQUE DE  
CONSULTATION AVANT  
LE DÉBAT  
D'ORIENTATION  
BUDGÉTAIRE DU  
CONSEIL MUNICIPAL.

#### Des habitants tirés au sort sur les listes électorales

Le comité est constitué de deux collèges (associatif et habitants) et d'un groupe représentant les élus et les services municipaux. Il se réunira au moins deux fois par an pour examiner les projets et sera doté d'un bureau qui assurera le suivi entre deux séances publiques. Le collège associatif est constitué de trente membres : représentants des unions de quartier, des équipements socio-culturels, représentants de copropriétés, de comités de parents d'élèves, d'unions commerciales, d'associations de locataires, d'associations de jeunes et de clubs sportifs de quartier. Le collège habitants est constitué de trente membres : vingt-cinq habitants tirés au sort sur les listes électorales et cinq résidents étrangers nommés après appel à volontariat. Il est prévu que le conseil se réunisse deux fois par an, ce qui laisse sceptiques les membres du Cluq. Ils considèrent en effet que des rassemblements aussi épisodiques ne pourront aboutir qu'à la tenue de réunions publiques faisant la part belle aux réactions épidermiques, ce qui évacuera toute possibilité de travail de fond sur les dossiers. « Pour l'instant, six volontaires étrangers se sont manifestés et, parmi les cinquante personnes tirées au sort, six se sont présentées à une réunion le 8 juillet, dont certaines sont très motivées », indique Michèle Montéiller, chargée de mission intégration au DSU.

Et, si tout va bien - la délibération est prête -, la création d'un conseil consultatif de résidents étrangers devrait être votée courant octobre au conseil municipal. Décidément, la démocratie participative est en verve à Grenoble !



## La Roche-sur-Yon (Vendée)

# Les enveloppes de quartier : une proximité pédagogique

Le système des enveloppes de quartier que la Roche-sur-Yon a été la première à expérimenter en France dès 1985, et qui concerne actuellement une quinzaine de villes, n'est pas un dispositif isolé mais participe d'un ensemble dont l'esprit et le contenu viennent d'être rappelés dans un document synthétique édité par la ville et intitulé *2004 : citoyenneté et démocratie locale*. En effet, La Roche-sur-Yon a été créée, de toutes pièces, par décision napoléonienne en 1804, et fêtera donc son bi-centenaire en 2004. Parce qu'elle est une création de l'autorité impériale et de la conception ultra-centralisatrice de l'administration étatique et parce qu'elle est politiquement isolée dans son département, la ville - ou plutôt la majorité municipale - entend faire de la démocratie et de la décentralisation interne son image de marque.

### OUTILS

- Enveloppes budgétaires de quartier gérées directement par les habitants.
- Association de coordination des maisons de quartier.
- Un élu pour chacun des treize quartiers de la ville.

### Décentralisation dans les quartiers

« *La décentralisation dans les quartiers est une démarche politique qui répond à une recherche de proximité avec le citoyen* ». La ville est ainsi découpée en treize quartiers. Chacun est « administré » (ce terme est une originalité du vocabulaire local !) par une association « fédérative de toutes les associations présentes sur le quartier », une sorte d'association d'associations, comme on parle, dans la coopération intercommunale, de syndicat de syndicats. Une association de coordination yonnaise des associations de quartier (Acyaq) est chargée de représenter les maisons de quartier, d'harmoniser leur fonctionnement (centre de loisirs, club de jeunes...) et leurs initiatives (actions culturelles, manifestations, carnaval...).

C'est dans le droit fil de cette démarche de décentralisation dans les quartiers, et pour en assurer la pérennité, que la municipalité a décidé, en 1985, de déconcentrer des enveloppes dans les quartiers, c'est-à-dire de permettre aux habitants de gérer directement une partie du budget d'investissement de la ville, « afin d'apporter des solutions efficaces et rapides aux problèmes quotidiens rencontrés »... L'idée est née de l'observation d'expériences suédoises, au cours d'un voyage du maire dans ce pays : « *Puisqu'il est incontestable que les habitants d'un quartier sont les mieux placés pour établir leurs priorités, pourquoi ne pas les inviter à choisir, eux-mêmes, les aménagements souhaitables dans leur quartier et à participer à leur réalisation ?* ».

Cette expérience répond à un double objectif : être un outil de proximité qui permette à tous les habitants d'être une force de proposition et d'exercer pour la ville leur citoyenneté ; développer la démocratie locale par la contribution des habitants eux-mêmes à l'amélioration de leur vie quotidienne, tout en proposant un exercice de responsabilité dans l'utilisation et la gestion des deniers publics.

Il a été décidé, la première année, de réserver, en section d'investissement, une enveloppe de 1,2 MF pour permettre la réalisation de divers travaux touchant à la voirie, aux trottoirs... ou à l'amélioration d'équipements publics directement liés à la vie du quartier : « *Ce sont les habitants, avec les responsables au niveau du quartier, qui établissent les priorités, les élus conservant, bien entendu, la décision de lancement des travaux* ».

Cette somme est répartie dans les treize quartiers : 40 % de l'enveloppe globale sont divisés à part égale pour chacun d'eux ; le reste est réparti en proportion du nombre d'habitants, de la superficie du quartier et de la physiologie de l'habitat.

Le conseil municipal détermine chaque année le montant des crédits proposés à la gestion directe des habitants. Les projets définis, puis choisis par les habitants, doivent être approuvés par le conseil municipal qui vérifie leur conformité avec l'intérêt général, celui de la ville et la législation.

LES ENVELOPPES  
ATTIRENT L'ATTENTION  
DES ÉLUS ET DES  
SERVICES SUR DE  
PETITES CHOSES QUI,  
AUTREMENT, LEUR  
ÉCHAPPERAIENT.  
ELLES CONSTITUENT  
DONC UNE SORTE DE  
SYSTÈME D'ALERTE  
DANS LE CORPS  
SOCIAL.

#### L'école de base de la participation

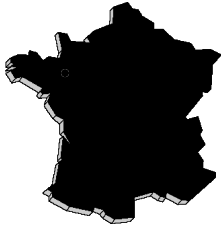
Ce sont les habitants qui sont appelés à gérer l'enveloppe, même s'il existe une association de quartier reconnue. On est donc en présence d'un mécanisme de démocratie directe et non de démocratie médiatisée. Pour ce faire, deux droits sont affirmés : le droit à l'information (l'ensemble des citoyens est informé de la tenue des assemblées de quartier par la ville) ; le droit à la participation (tout habitant peut participer à la réunion de quartier).

Deux réunions de quartier, présidées par l'élu au quartier, sont organisées à propos des enveloppes : l'une pour recenser les besoins et définir des projets ; l'autre pour permettre au quartier d'opérer des choix dans les besoins recensés et chiffrés à l'issue de la première concertation.

On a quelquefois critiqué la modestie de la démarche des enveloppes, mais les initiateurs de ce système font remarquer qu'elle constitue « *l'école de base de la participation* ». On ne peut pas supprimer le système de enveloppes : « *Ce serait comme si, dans l'enseignement, on supprimait le cours préparatoire !* »

D'un simple point de vue gestionnaire, les enveloppes sont intéressantes pour la municipalité. Elles la débarrassent des « petites épines » qui empoisonnent ses relations avec les habitants. Elles attirent l'attention des élus et des services sur de « petites choses » qui, autrement, leur échapperaient. Elles constituent donc une sorte de « *système d'alerte dans le corps social* ». Elles permettent de lutter efficacement contre les dégradations de l'espace et des équipements publics, dans la mesure où les habitants respectent et défendent mieux ce qu'ils ont obtenu eux-mêmes.

Mais il n'est pas évident de faire passer les habitants d'un regard sur le quartier à un regard global sur la ville. Autre question : grâce aux enveloppes, les habitants jettent-ils un regard nouveau sur les élus (la politique) et sur les services publics ?...



## Laval (Mayenne)

### Les fonds d'initiatives : projets et contrats

#### OUTILS

- Fonds d'initiatives collectives.
- Bourse d'initiatives jeunes (ID-Jeunes).

À Laval, deux fonds ont été mis en œuvre dans le cadre du contrat de ville. Le fonds d'initiatives collectives qui fonctionne depuis 1992 dans le quartier Saint-Nicolas. D'autre part, le fonds ID-Jeunes créé en 1997 sur trois quartiers.

Le fonds d'initiatives collectives est destiné à soutenir les démarches, soit associatives, soit provenant d'un groupe organisé (trois habitants au minimum pour un projet). Dans la pratique, cela revient à faciliter rapidement la réalisation de micro-projets pour lesquels l'apport nécessaire n'excède pas 10 000 F (voir bilan ci-dessous).

Pour le « fonds d'appel à initiatives » ou bourse d'initiatives des jeunes (ID-Jeunes), la direction départementale de la jeunesse et des sports est partie prenante et assure le secrétariat. Les jeunes (12-18 ans) ont encore plus de mal que les adultes à faire prendre en compte et financer leurs projets. Dans les quartiers dits prioritaires de la politique de la ville, les institutions ont une approche insuffisante, voire inadéquate de cette classe d'âge.

Il s'agit donc de solliciter les jeunes hors des structures traditionnelles, de faciliter la réalisation de petites actions formatrices, susceptibles de s'inscrire dans leur vie quotidienne, de les soutenir et de les encourager tout au long de la démarche. Pour bénéficier de ce fonds, les projets doivent être présentés par un groupe de jeunes des quartiers ou par une association de jeunes (en dehors de toute association institutionnelle) ; ils doivent revêtir un caractère d'intérêt collectif, « responsabiliser, favoriser la capacité d'expression et d'organisation des jeunes et promouvoir leur citoyenneté ».

L'année de son lancement, le fonds ID-Jeunes a examiné six projets et trois d'entre eux ont été réalisés. Au cours du premier semestre suivant, quatre projets ont été examinés et quatre retenus, pour un total de 9500 F. Le démarrage est donc assez lent. Le succès des premières réalisations fera-t-il bouler de neige ? Il faut aussi

#### LE BILAN DU FONDS D'INITIATIVES COLLECTIVES

**1992** : 8 projets réalisés, totalisant 11 750 F.

**1993** : 12 projets présentés, 8 réalisés, totalisant 26 300 F.

**1994** : 12 projets examinés, 9 réalisés, totalisant 43 100 F.

**1995** : 20 projets examinés, 15 réalisés,

totalisant 71 450 F.

**1996** : 26 projets examinés, 12 réalisés, totalisant 64 900 F.

**1997** (un seul quartier peut prétendre à la procédure, au lieu de quatre) : 10 projets examinés, 7 réalisés, totalisant 41 700 F.

Au total, 59 projets sur 87 ont été réalisés.

Contact :  
Patrick Duval  
Service contrat de ville  
02 43 59 17 71

mener des actions de communication et susciter l'intérêt des jeunes des quartiers pour qu'ils se saisissent, d'une manière plus massive, de ce nouvel instrument.

Le quartier Saint-Nicolas, qui regroupe environ 10 000 habitants, est un des sites prioritaires du contrat de ville. Construit à la fin des années 1960 pour répondre à la demande croissante et urgente de logements, il souffre d'une image négative de cité dortoir, à l'habitat dégradé et sans passé.

Une action a été menée de 1995 à 1997, soutenue par tous les partenaires du contrat de ville, et notamment par la direction du patrimoine. Les objectifs de l'opération ont été clairement exposés : la réappropriation de l'histoire du quartier par les habitants ; la revalorisation de l'environnement urbain contemporain auprès de tous les Lavallois ; l'aide à la dynamique sociale du quartier ; la participation des habitants au projet de ville. Celle-ci s'est déclinée de multiples façons : exposition itinérante présentant l'histoire du quartier, son architecture, la vie de ses habitants ; articles historiques écrits dans les journaux de quartier ; film vidéo réalisé par un groupe d'habitants, à partir d'archives filmées, d'interviews et de maquettes ; réalisation d'une maquette pédagogique à destination des écoles de la ville, etc.

Le maire de Laval était enthousiaste : « *Il faut continuer à faire rayonner Saint-Nicolas sur la ville et inciter d'autres quartiers à faire de même.* ».

ENTRE SEPTEMBRE  
97 ET SEPTEMBRE  
98, UNE CENTAINE  
D'HABITANTS ONT ÉTÉ  
IMPLIQUÉS DANS LA  
CRÉATION D'UN  
SPECTACLE.

L'offre culturelle est faible, alors que les ressources existent

Par ailleurs, de septembre 97 à septembre 98, une centaine d'habitants, essentiellement de Saint-Nicolas, ont été impliqués dans un spectacle et différents ateliers liés à cette création, dans le cadre d'une opération baptisée Arts de la rue. Une moitié d'entre eux étaient acteurs, les autres ont confectionné les costumes, décors, accessoires... - en collaboration avec des artistes pédagogues professionnels. Résultat : pas moins de 23 000 spectateurs ont assisté au final des Uburlesques.

Comme deux cents autres quartiers en France, Saint-Nicolas bénéficie de l'existence d'un volet culturel dans le contrat ville. Il faut savoir que, dès avant le changement de municipalité (de la gauche vers la droite), les équipements de voisinage ont été repris aux fédérations d'éducation populaire pour être mis en gestion directe.

Par ailleurs, il existe un comité d'animation dans chaque quartier. Dans un premier temps, l'hostilité ou la réserve du comité de Saint-Nicolas a considérablement freiné l'engagement des habitants dans cette opération d'Arts de la rue. C'est quand il a donné le feu vert qu'elle a pu vraiment commencer. Ses objectifs correspondent à une recherche de développement culturel et social local : s'appuyer sur un événement fédérateur, (re)construire une identité de quartier et améliorer son image, renforcer le lien social par un projet multi-générationnel...

De leur avis même, les habitants de Saint-Nicolas ont montré qu'ils savaient s'afficher ailleurs que dans la page des faits-divers. Et ils veulent continuer, aller plus loin..



## Moissy-Cramayel (Seine-et-Marne)

### Répondre à la demande citoyenne

Commune de la ville nouvelle de Sénart, Moissy-Cramayel compte 16 000 (20 000 à terme) habitants répartis en sept quartiers nouveaux construits depuis 1973 au tour du vieux bourg. Le dernier (Jatteau) est en cours de développement. Chacun des quartiers dispose d'un groupe de quartier. Leur mise en place, dès 1992, a été liée à la volonté du maire et de quelques adjoints de se rapprocher de la population.

Les groupes de quartier sont des réunions animées par des « élus référents », un maire adjoint et un conseiller municipal qui y habitent. Ils sont assistés d'une équipe de professionnels. En effet, dès le lancement de cette initiative municipale, certains acteurs de la ville ont considéré qu'ils avaient un rôle à jouer : le responsable du centre social a ainsi mis la maison de quartier à disposition, en la positionnant comme un outil fort d'accompagnement de la démarche citoyenne. Trois maisons de quartier accueillent ainsi ces groupes. Les responsables des maisons ont été embauchés comme agents de développement.

#### Professionaliser pour « dépasser les questions de trottoir »

Un chargé de mission « citoyenneté », placé sous la responsabilité administrative du coordinateur de quartier et sous la responsabilité politique de l'élu à la citoyenneté, assume la promotion de la démarche en termes de communication, d'évaluation et de formation, ainsi que le suivi des réponses apportées aux remarques des habitants.

Ces groupes de quartier se sont structurés et professionnalisés. Un cycle de formation des élus, des habitants et des services a été mis en place. 700 000 francs annuels (soit 100 000 F par quartier) ont été prévus pour permettre aux habitants de suivre des séances d'initiation au fonctionnement de la collectivité locale et aux circuits de décision. De leur côté, les élus se forment sur les fondements politiques de la décision locale et sur les moyens d'ouvrir aux habitants des espaces d'initiative ; les services travaillent, en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), à intégrer la logique de citoyenneté dans les comportements managériaux. Depuis deux ans, une chargée de mission a été recrutée et la délégation à la citoyenneté a été confiée au maire-adjoint aux finances. Cette professionnalisation oblige les groupes d'habitants à « dépasser les questions de trottoir ». Chaque groupe de quartier rassemble des bénévoles qui souhaitent contribuer à l'amélioration de leur quartier. Ils parviennent à mobiliser de dix à trente personnes selon les quartiers, avec des noyaux durs de six à sept personnes. De plus, deux réunions publiques, organisées dans les quartiers à l'initiative du maire, sont annoncées par la presse locale et par invitations : la première, après le vote du budget, permet d'exposer l'action municipale et de recenser les

#### OUTILS

- Un maire adjoint à la citoyenneté et aux finances.
- Une chargée de mission aux groupes de quartier.
- Des groupes de quartier structurés et professionnalisés.
- Des fonds de fonctionnement de quartier cogérés par les habitants.
- Trois directeurs de maisons de quartier embauchés par la mairie comme agents de développement.
- Cycles de formation des élus, des services, et des habitants qui sont initiés au fonctionnement de la collectivité locale et aux circuits de décision.
- Comité de pilotage dont le rôle est celui d'une instance de régulation de la démarche globale de participation.
- Deux conseils municipaux décentralisés par an.
- Participation à un réseau de villes.

Contact :  
Gwenaëlle Ody  
01 64 88 15 00



préoccupations localisées des habitants qui détermineront l'ordre de priorité des orientations futures. La seconde apparaît comme une réponse politique aux revendications formulées par les habitants. En effet, pour les « grands projets » communaux, les habitants ne sont pas associés ; ils sont même parfois mal informés.

#### Des initiatives d'inspiration citoyenne sont financées

Les initiatives d'inspiration citoyenne sont actuellement financées par une enveloppe séparée de celle qui relève de l'investissement ou encore des dépenses de secteur.

En 1994, un fonds de fonctionnement des groupes de quartier avait été mis en place pour soutenir l'organisation de fêtes de quartier, de réceptions d'accueil des nouveaux habitants, de carnivals ou d'ateliers. Depuis 1998, il est cogéré et un fonds d'aide aux investissements de proximité (travaux non prévus dans le budget général), a été instauré. Des aires de jeux, de stationnement ont ainsi été réalisées après proposition du groupe de quartier, validation par les habitants en réunion publique, avis des commissions et décision ultime des élus.

Des Rencontres de la citoyenneté ont été organisées, mais certaines fractions de la population, par exemple les jeunes, sont demeurées extérieures à ce processus d'implication. De plus, organisée sous une forme associative, la population étrangère ne se mêle pas aux groupes de quartier. Certaines de ces associations (africaine ou musulmane) touchent un large public, particulièrement parmi les jeunes, ce qui fait d'eux des partenaires potentiels. Un conseil municipal de jeunes devrait être mis en place.

La municipalité déplore que cette participation soit proposée et vienne exclusivement « d'en haut ». La chargée de mission aux groupes de quartier s'inquiète de voir les habitants « en attente, pas très vindicatifs ». En outre, cette volonté de promouvoir la démocratie participative rencontre certaines réticences des services techniques. Certains d'entre eux supportent mal d'être contraints de répondre à des sollicitations toujours plus nombreuses et plus pressantes.

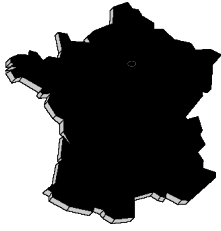
Un comité de pilotage a donc été mis en place entre élus, techniciens et habitants. Son rôle est de réguler la démarche globale de participation. Dans ce cadre, des groupes thématiques ont été formés sur trois thèmes au sujet desquels les élus ont ressenti des pressions dans les deux dernières années : l'aménagement, la délinquance et l'intégration.

Il n'existe pas à Moissy de commissions extra-municipales labellisées comme telles, mais les groupes thématiques en font office. De plus, des conseils municipaux décentralisés (deux par an) portent sur de grands sujets tel que le vote du budget. En fin, Moissy participe avec cinq villes à un réseau qui s'est constitué pour favoriser l'échange des expériences en matière de participation. Une manière d'aller plus loin ?

---

L'EFFORT  
DE PARTICIPATION  
DEMANDÉ  
AUX HABITANTS  
EST ACCOMPAGNÉ  
PAR UN EFFORT  
« INTERNE »  
DEMANDÉ AUX ÉLUS  
ET AUX TECHNICIENS  
DE LA VILLE.

---



## Nanterre (Hauts-de-Seine)

# Renouveler les pratiques

### OUTILS

- Un maire adjoint à la démocratie locale.
- Neuf conseils de quartiers.
- Des Assises pour la ville.
- Un centre de réflexion sur l'action culturelle (Crac).

Nanterre se dit être une des premières villes à avoir mis en place des conseils de quartier : c'était en 1977. Neuf fonctionnent encore aujourd'hui, « avec des hauts et des bas ». Présidés par des élus qui sont chargés de les animer, ils se réunissent quatre à cinq fois par an selon les quartiers. Il s'agit, selon un collaborateur du maire spécifiquement chargé des questions de démocratie locale, « de conforter les conseils de quartier dans ce rôle de vecteur, d'en faire des lieux de vie, de discussion autour de projets communaux aussi bien que sur des thèmes exceptionnels ». Cependant, ces structures ont été jugées en perte de vitesse : le nombre de participants s'était amoindri et réduit à un groupe limité « d'inconditionnels », les interpellations ne circulaient plus correctement. On était tombé dans le travers habituel de ce type d'initiative : on ne parvenait qu'à élargir le cercle de ceux qui savent, sans casser les phénomènes d'exclusion qui font que certains ne viennent pas - ne viendront pas -, et se sentent relégués dans leur quartier.

Le vote du budget reculé pour permettre aux habitants d'intervenir. Pour éviter cette « ossification », cette reproduction à moindre échelle des mécanismes de la démocratie représentative, pour faire participer les habitants, pour élargir le nombre de ceux qui se sentent autorisés à prendre la parole, il fallait prendre des initiatives. Les premières Assises pour la ville ont donc été organisées en 1997. Durant neuf mois, elles se sont situées dans le prolongement de la volonté municipale, signifiant de façon volontariste : « On a besoin de la parole de chacun pour faire avancer une ville pour tous. L'intérêt général et la réponse aux besoins de la population se construisent par confrontation des intérêts des uns et des autres ». Ces assises ont constitué un progrès, selon les élus, en ce sens qu'elles ont contribué à revivifier les conseils de quartier. Plus de deux mille Nanterriens y ont participé et se sont déplacés pour assister aux réunions de proximité.

De cette gigantesque base de données ont été extraits cinq ou six thèmes (dont la sécurité, l'amélioration du cadre de vie, la jeunesse, les services publics), placés au centre de six groupes de travail ouverts à tous les habitants. Ces derniers ont présenté des propositions, certaines susceptibles de se traduire en mesures immédiates (un bus pour les personnes âgées les jours de marché par exemple), d'autres situant les perspectives de demain.

L'esprit de ces assises a présidé à la modification de la méthode d'élaboration budgétaire, c'est-à-dire que le vote du budget primitif a été reculé afin de permettre aux habitants d'intervenir. Cette initiative s'appuie sur le constat qu'il est difficile de

Contact :  
Service vie des quartiers  
de la mairie  
01 47 29 48 78

discuter de réalisations éventuelles avec les habitants quand ceux-ci n'ont pas en tête les questions financières. Les élus espèrent parvenir à mettre à mal la « fracture entre ceux qui ont des besoins et ceux qui ont les réponses ». Les habitants ont été associés au budget d'avantage sous forme d'information (diffusion de plaquettes explicatives) que de concertation. Un numéro vert a été instauré, une « boîte à idées » mise à leur disposition et le site Internet municipal a été actualisé, si bien que les habitants ont pu réagir à ce débat sur les finances locales.

Ces mesures se sont accompagnées de deux règles du jeu claires : toute personne qui donne de son temps est assurée d'avoir une réponse individualisée, d'une part ; les orientations de mandat ne sont pas discutables, l'élu n'est pas contraint de donner une réponse positive, d'autre part. Cette clarification des règles a été nécessaire, selon les agents municipaux, pour instaurer la confiance érigée en mot-clé d'une démarche de citoyenneté.

#### La participation, un concept à géométrie variable

Le développement de structures régulières de concertation est l'un des axes principaux de l'action municipale. Deux commissions extra-municipales fonctionnent : la première sur les questions d'aménagement (un tiers du territoire communal se trouve derrière La Défense et fait l'objet d'un vaste projet d'aménagement) ; la seconde concerne les problèmes d'environnement. Elle a été entendue au cours d'un conseil municipal extraordinaire ouvert à toutes les associations.

Un Centre de réflexion sur l'action culturelle (C rac) rassemble une vingtaine de citoyens désireux « d'apporter leur pierre à l'édification de la politique municipale ». Un complexe sportif est doté d'un conseil de gestion regroupant l'élu de quartier, les utilisateurs institutionnels (collèges, clubs), les associations sportives et les associations de quartier qui revendiquent de pouvoir utiliser le gymnase.

La ville tente par ailleurs d'associer différents partenaires à cette logique de participation, à l'instar des seize bailleurs sociaux dont l'intérêt porté à la ville est variable : si l'office municipal, gestionnaire de 9000 logements, peut être intéressé à l'action municipale dans sa globalité, les sociétés anonymes d'HLM nationales, qui ne possèdent que 100 ou 150 logements dans la ville, se révèlent peu soucieuses d'harmoniser leur politique avec la philosophie municipale.

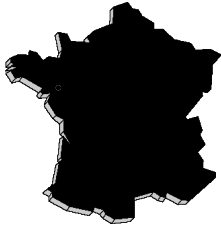
Les représentants municipaux insistent sur l'idée que la participation n'obéit pas à un mode d'emploi unique, qu'il s'agit d'un concept à géométrie variable.

Le collaborateur du maire chargé des questions de démocratie locale définit ainsi la participation : « La participation ne peut passer sous les fourches caudines. Il s'agit d'inventer des réponses à des situations données, de concevoir des réponses locales. La démocratie locale, c'est : deux points, ouvrez les guillemets ». Les représentants de la ville tiennent enfin à promouvoir l'idée que « la participation n'est pas un gadget mais un problème de fond, dans la mesure où, sans intervention des citoyens, on ne peut pas débloquer certaines situations. C'est un apport réel qu'on peut attendre des habitants. C'est pourquoi il faut valoriser ceux qui font le choix de participer ».

---

METTRE À MAL LA  
FRACTURE ENTRE  
CEUX QUI ONT DES  
BESOINS ET CEUX  
QUI ONT LES  
RÉPONSES.

---



## Nantes (Loire-Atlantique) Comité consultatif de quartier et carrefours citoyens

Onze quartiers sont découpés dans l'espace nantais. Parmi eux, on identifie : cinq quartiers DSU où se concentrent les situations sociales et familiales les plus difficiles, et qui exigent un développement social important ; quatre quartiers qui feront l'objet de mutations urbaines ou sociales fortes ; deux qui ne posent pas de problème particulier et ne doivent pas faire l'objet de mutations urbaines à court ou moyen terme ; enfin, le centre-ville.

### OUTILS

- Un maire adjoint chargé du développement de la vie des quartiers, de la vie associative et de l'insertion par l'économique.
- Onze comités consultatifs de quartier, chacun « animé » par un « chargé de quartier » municipal, et tous placés sous la responsabilité d'un directeur général de la Mission générale de l'action territoriale.
- Un système de carrefours citoyens.

À Nantes, les élections de 1995 ont été l'occasion de créer des commissions extra-municipales territorialisées appelées comités consultatifs de quartier. Ils comprennent : les représentants des associations (ou des sections de quartier d'associations ou de fédérations associatives agissant sur toute la ville) ; des institutions publiques implantées sur le quartier ; des structures de consultation - existant sur le quartier : des conseils d'équipements (gérés par l'agence Accord), des conseils d'agence de Nantes-Habitat, des membres du conseil municipal désignés par le maire, ainsi que des conseils d'écoles. Les comités consultatifs de quartier correspondent donc à un système d'acteurs (institutionnels) et non à un système de représentation des habitants.

Lors de la mise en place de ces instances, le maire a précisé les objectifs auxquels elles doivent répondre dans l'optique d'une recherche d'une plus grande cohésion sociale : « Faciliter l'implication des citoyens dans la gestion des affaires publiques, quelle que soit l'autorité publique compétente » ; « Développer entre les forces vives d'un quartier la connaissance partagée des problèmes de la population et susciter les initiatives nécessaires, notamment par un développement des initiatives collectives ou associatives ».

### Les comités consultatifs de quartier ont une mission d'exécutif

Les comités consultatifs se réunissent au moins deux fois dans l'année sous la présidence du maire. Dans l'intervalle, ils constituent des groupes de travail chargés d'examiner un projet, de réfléchir sur un thème ou de travailler sur un micro-quartier. Le bilan oblige à bien distinguer deux niveaux réels dans leur fonctionnement. La séance plénière est lourde à animer du fait du poids des institutions qu'elle agrège. Les comités sont ainsi un carrefour de débat entre les jeunes associations, mobiles et parfois éphémères, et les fédérations plus traditionnelles. Les associations antérieures qui se maintiennent sont celles qui acceptent de se transformer en adoptant une logique de projet.

Pour entendre la voix de l'habitant « epsilon », un système parallèle de carrefours citoyens a été mis en place : un questionnaire est envoyé à tous les habitants (ceux qui ne peuvent venir à la réunion peuvent ainsi s'exprimer) ; une exposition est présentée pendant les huit jours qui précèdent le carrefour citoyen. Il est prévu d'en organiser un dans chaque quartier tous les deux ans.

### Contacts :

Daniel Asseray, maire-adjoint chargé du développement de la vie des quartiers  
Christine Ravazzoli, responsable du service développement de la vie des quartiers  
02 40 41 66 08

Un maire adjoint est chargé du développement de la vie des quartiers, de la vie associative et de l'insertion par l'économique. C'est sur lui que repose l'animation de l'ensemble du système des comités. À quelques exceptions, tous les élus de la majorité ont à la fois une délégation thématique et une délégation territoriale. Il y a ainsi de deux à quatre élus municipaux par comité. C'est volontairement que l'opposition municipale n'est pas représentée, car on estime que les comités consultatifs de quartier ont « une mission d'exécutif ».

À côté du maire adjoint, on trouve un fonctionnaire « chargé de quartier », assimilable à un chef de projet dans la politique de la ville, et assisté d'une équipe plus ou moins étoffée selon l'importance démographique du quartier, son étendue et surtout l'intensité des problèmes qui s'y posent. Le chargé de quartier doit faire en sorte que les demandes concernant la vie quotidienne soient vite et bien traitées, et les oriente vers le bon interlocuteur, tant auprès des services de la ville que des autres institutions et services publics. Il est un observateur privilégié de la vie quotidienne. Il doit être capable de déceler les difficultés et de fédérer les compétences, afin de régler les problèmes posés dans les meilleurs délais. Il accompagne les projets émanant de la municipalité ou des associations et les initiatives des habitants. Il assure, enfin, les relations techniques avec les comités consultatifs, la préparation et le suivi de leurs réunions, l'animation des groupes de travail.

---

LES COMITÉS  
CONSULTATIFS  
DE QUARTIER  
FÉDÈRENT  
LES INSTITUTIONS  
POUR FACILITER  
L'IMPLICATION  
DES CITOYENS  
ET DÉVELOPPER  
LES FORCES VIVES  
D'UN QUARTIER  
PAR L'INFORMATION  
MUTUELLE.

---

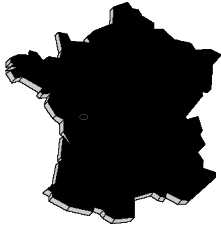
Élus et services s'adaptent peu à peu à la territorialité

Ces onze équipes de professionnels sont placées sous la responsabilité d'un directeur général (de la Mission générale de l'action territoriale), fonctionnaire placé à égalité hiérarchique avec tous les autres directeurs de la ville. Un staff entoure ce directeur, composé du chargé de mission du contrat de ville et du contrat local d'insertion, ainsi que du chargé de mission prévention.

Les directeurs sont eux-mêmes placés sous l'autorité du secrétaire général de la mairie, et le comité de direction (secrétaire général, plus tous les directeurs) englobe dans ses responsabilités la régulation administrative du système des comités consultatifs de quartier.

La culture des services municipaux, centralisée et technicienne, s'adapte peu à peu à la territorialisation et aux nouveaux types de rapports avec les citoyens. Depuis quelques années, on assiste à une évolution lente et les élus qui dirigent la ville de Nantes, fidèles à un certain pragmatisme, voire à une certaine prudence, n'entendent pas forcer le mouvement. Le service espaces verts est déjà très déconcentré, celui de la voirie est en voie de l'être ; le service d'entretien des bâtiments est moins avancé, mais commence à entrer dans cette logique.

Les enveloppes budgétaires sont établies par projet et peuvent donc être identifiées, à la fois de manière thématique et territorialisée. Plusieurs navettes s'effectuent entre la préparation centrale et la préparation dans les quartiers. On est donc, pour le moment, en présence d'un système mixte entre centralisation et territorialisation.



## Niort (Deux-Sèvres) Un conseil communal citoyen

### OUTILS

- Un conseil communal de la citoyenneté, qui s'apparente à un conseil économique et social local.

C'est dans le jumelage de Niort avec Atakpamé, au Togo, qu'on trouve la genèse du conseil communal de la citoyenneté promis par l'équipe municipale élue en 1995. Selon les principes de l'action de coopération décentralisée, l'aide au développement est fortement soumise à des exigences de démocratie locale, et les responsables d'Atakpamé font de grands efforts dans ce sens (développement de la vie associative, démocratie et solidarité de proximité dans le cadre des quinze quartiers qui partagent la ville). Les Niortais qui animent le jumelage se posent rapidement la question suivante : « *Du point de vue de la citoyenneté locale, sommes-nous aussi exigeants pour nous-mêmes que nous le sommes à l'égard des Africains ?* ». Des contacts pris avec la Suisse posent des interrogations voisines sur les formes à donner à une réelle démocratie participative.

Juste après les élections municipales de 1995, l'association Parole de Niortais - une centaine de personnes, toutes tendances politiques confondues - met en place deux groupes de travail : le premier porte sur la qualité des services publics municipaux ; le second aborde les problèmes d'emploi et d'insertion.

Le premier groupe rédige un document - qui va faire beaucoup de vagues - à partir des paroles de Niortais sur « *ce que les usagers pensent des services publics municipaux* ». Le maire reçoit assez bien ce texte, mais les services et un certain nombre d'adjoints sectoriels s'estiment assez durement critiqués et bousculés. La pression associative maintenue pendant deux ans, un conseil communal de la citoyenneté est créé sous l'autorité du conseil municipal.

Il s'apparente, malgré son titre, à un conseil économique et social local, tel qu'il est défini par la loi ATR du 5 février 1992, à laquelle la délibération municipale fait d'ailleurs expressément référence. Pour son organisation générale, ses initiateurs se sont ouvertement appuyés sur les expériences de Rezé et de Lille.

### À côté du conseil municipal, une instance autonome

L'association Parole de Niortais, estimant avoir joué son rôle, s'est dissoute aussitôt après avoir obtenu la création du conseil (on sait que les dissolutions volontaires d'associations sont plutôt rares).

Le conseil est présidé par le maire, seul élu, puisque « *nul ne peut être simultanément membre du conseil municipal et du conseil communal citoyen* ». Cette disposition veut assurer l'autonomie du conseil par rapport à la municipalité. Quarante-sept membres représentent les principaux acteurs de la vie niortaise, institutionnels ou personnalités qualifiées qui prennent une part significative à la vie de la cité et de ses habitants (chambres consulaires, syndicats, associations, fédé-

rat ions, groupements, sociétés, clubs, offices, unions... ). Les repré sent ants sont répartis en quatre collèges : économie, enseignement, social, environnement. Selon ses statuts, annexés à la délibération constitutive, le conseil communal citoyen a pour mission d'associer au mieux l'ensemble des acteurs institutionnels de la vie niortaise aux préoccupations et à l'action des pouvoirs publics municipaux, sur le moyen et le long terme. Il constitue aussi un lieu global, permanent et structuré de dialogue, qui doit associer les moins de 25 ans, les chômeurs, les femmes au foyer, les personnes âgées et les handicapés. Il formule des avis et propositions, soit à la demande du maire, soit de sa propre initiative sur l'ensemble des domaines de compétences de la ville, hormis les affectations de subventions et la gestion du personnel municipal. Ces avis ne lient en aucun cas le conseil municipal.

Un gros dossier : la place de la Brèche, immense espace en centre ville. L'assemblée plénière se réunit au moins trois fois par an. Elle débat des sujets portés à l'ordre du jour par son président, en tenant compte du degré d'avancement des travaux des commissions et des groupes de travail (ces derniers sont créés sur proposition du bureau ou du président et pilotés par un rapporteur).

« NI CONFUSION  
DES GENRES, NI  
SÉPARATION TOTALE :  
IL S'AGIT D'AIDER LE  
CONSEIL MUNICIPAL  
QUI GARDE L'ENTIÈRE  
SOUVERAINETÉ LIÉE  
AU SUFFRAGE  
UNIVERSEL. »

Les propositions du conseil communal citoyen sont adoptées à la majorité des suffrages exprimés et communiqués au maire. Ils mentionnent les positions des minorités lors que celles-ci réunissent au moins 20 % des suffrages. Par principe, les assemblées se déroulent en séance publique et peuvent inviter et auditionner des personnes ressources extérieures.

Cette organisation n'est pas définitive. Les statuts laissent la porte ouverte à des évolutions, au vu des premiers bilans de fonctionnement et de la production du conseil communal de la citoyenneté. La première année, celui-ci a disposé d'un budget de 120 000 F (78 000 F pour un chargé de mission, 20 000 F pour le secrétariat et 22 000 F pour les frais matériels).

Installé en avril 1998, il a organisé trois groupes de travail ouverts sur les thèmes de la citoyenneté, de la qualité de la vie et de l'emploi. Mais sa première grande affaire est son intervention sur un gros dossier concernant l'espace public : la place de la Brèche, un immense espace en centre-ville, sur lequel un parking de surface est omniprésent.

Parallèlement à un questionnaire diffusé, le conseil communal citoyen a été saisi pour faire des propositions et animer la concertation. Ici, l'enjeu urbain dépasse l'aménagement de la seule place dont on doit faire le point de départ d'une nouvelle identité du centre-ville. Au-delà de la spécificité du dossier, c'est la méthode qui importe. Le conseil communal de la citoyenneté dit vouloir expérimenter les modalités de la participation, en espérant reproduire ce qui va se faire sur d'autres dossiers.

À partir d'une concertation exemplaire sur la place de la Brèche, il espère mettre en œuvre une véritable pédagogie de la citoyenneté.



## Perpignan (Pyrénées-Orientales)

### Un atelier d'urbanisme pour les associations

#### OUTILS

- Un atelier d'urbanisme (association loi 1901) met des architectes à disposition des associations du quartier, elles-mêmes créées spécifiquement pour répondre aux objectifs de l'atelier : concevoir, discuter, proposer des projets à court terme dans les quartiers ; mener une réflexion globale pour proposer un projet de ville.

L'atelier d'urbanisme est fortement inspiré par le mouvement d'*Advocacy Planning* développé aux Etats-Unis à la fin des années 60, qui affirmait le rôle des architectes urbanistes comme avocats des groupes de pression et des associations, chargés de planifier et de formaliser leurs attentes. De la confrontation des divers points de vue, devait naître le plan d'urbanisme le plus adapté à l'ensemble des usagers de la ville. Créé en 1993, l'atelier d'urbanisme est une association (loi 1901) réunissant une vingtaine d'architectes libéraux intervenant à temps partiel. L'association fonctionne grâce à une subvention municipale et à la mise à disposition de locaux et personnel administratif. Ses objectifs : concevoir, discuter, proposer des projets à court terme dans les quartiers, d'une part ; mener une réflexion globale pour proposer un projet de ville, d'autre part.

Annoncée comme « ascendante », la démarche est novatrice dans la mesure où elle réunit des architectes libéraux dans une même structure de concertation. Ceux-ci ne sont pas « *des architectes de quartier, mais des représentants de l'Atelier d'urbanisme dans les quartiers* », mis à disposition des associations. L'atelier est également destiné à collaborer avec d'autres intervenants, étudiants, architectes, artistes...

L'idée de consulter et de se concerter est doublée de la volonté de reconstruire une cohésion sociale par la participation, d'éviter la fracture sociale. Schématiquement, la dynamique théorique de l'atelier peut se représenter par ce que ses concepteurs ont appelé « *le triangle d'or* » dont les trois sommets accueillent la ville (élus et services municipaux), l'atelier d'urbanisme et les associations de quartier.

#### Valse à quatre temps

Cette figure géométrique veut être le symbole de « *la circulation permanente de l'information et la concertation à chaque phase du projet* ».

Les associations de quartier sont très majoritairement créées spécifiquement pour répondre aux objectifs du projet. Quelques-unes préexistaient en tant qu'associations de commerçants ou de protection de l'environnement et sont devenues les associations officiellement représentatives du quartier pour l'atelier d'urbanisme. Les représentants des différentes associations locales (sportives, confessionnelles) sont membres de droit de l'association de quartier.

Ces partenaires vont, ensemble, danser une valse à quatre temps :

- création d'un recueil des demandes et des points de vue sur les aménagements du quartier, mise en commun et définition des priorités ;
- arbitrage municipal, prenant en compte les contraintes budgétaires, la cohérence générale de la cité et le programme sur lequel l'équipe municipale est élue ;

#### Contacts :

Daniel Hamelin, atelier d'urbanisme  
04 68 66 35 08  
Albert Danot, président de l'association du quartier Saint-Jacques  
04 68 34 48 11



- retour des projets dans les quartiers ; médiatisation et vérification que le projet est toujours pertinent après une période parfois longue ;

- mise en œuvre des travaux et poursuite de l'information (choix, délais, coûts...).

La médiatisation de l'ensemble des opérations se fait essentiellement par le biais d'expositions et du journal municipal d'information.

Après trois années de fonctionnement, plus de deux cents projets de toute nature ont été proposés. L'enthousiasme du démarrage de l'opération, l'aspect novateur de l'expérience, l'ampleur des besoins de réhabilitation expliquent cet engouement. Une cinquantaine de projets ont été réalisés, mais les premiers signes d'essoufflement se font sentir : démobilisation par rapport à l'enthousiasme de départ, frustrations dues aux contraintes collectives, décalage entre les aspirations suscitées par la concertation et les réalisations concrètes, entraînent des nécessités de renouvellement. Les vingt quartiers du premier découpage sont regroupés pour créer des unités plus « *consistantes* » rassemblant davantage d'habitants. Les équipes d'architectes sont remodelées suivant le même découpage, et spécialisées sur la définition ou la conception des projets.

---

DANS LA RUE  
OU LES MAGASINS,  
LES ÉCHANGES  
S'ORGANISENT  
SUR UN MODE  
SOUPLE  
DE RÉUNIONS  
PAR PETITS GROUPES,  
BASÉS SUR  
L'INTERCONNAISSANCE  
ET LES PRÉOCCU-  
PATIONS COMMUNES.

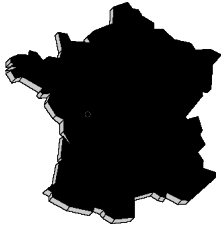
---

#### Comment combiner des temps de mobilisation différents ?

Le travail de l'atelier d'urbanisme dans le quartier Saint-Jacques semble exemplaire. Ce quartier du centre-ville est constitué d'un habitat ancien en cours de réhabilitation. Il est à 80 % habité par une population gitane ou originaire d'Afrique du Nord. Le tissu associatif est important : associations des gitans du Roussillon, marocaines, sportives, culturelles, confessionnelles... Elles constituent les interlocuteurs réguliers du président de l'association de quartier, Saint-Jacques Perpignan Demain.

La concertation s'opère par paliers successifs. Cet « empilement » de représentation semble être la démarche privilégiée de consultation et de concertation. Cela pose la question de la participation des habitants et des dispositifs formels (les associations) qui sont mis en œuvre pour l'exprimer. Visiblement, dans la rue ou les magasins, les échanges s'organisent sur un mode souple de réunions par petits groupes, basé sur l'interconnaissance et des préoccupations communes. Si les jeunes paraissent absents de la concertation, les femmes seraient vraisemblablement, avec une émancipation qui s'affirme, mobilisables sur ces questions.

Mais le temps de l'usager n'est pas celui de l' élu. Les objectifs ambitieux du projet d'atelier d'urbanisme se traduisent par une information et une consultation volontaristes et remarquables. Pourtant, la concertation ne s'exprime qu'à travers une représentation réservée. La participation, qui suppose implication, débats contradictoires et régulation, demande à être favorisée en y adjoignant d'autres supports de citoyenneté formels ou informels (établissements scolaires, fêtes, groupes de paroles et ateliers dans la rue ou sur le marché...). L'absence de professionnels du travail social dans les interactions entre les trois pointes du triangle mérite également d'être remarquée. La question d'une pédagogie de la citoyenneté demeure ouverte. Le quatrième degré de la participation reste à inventer.



## Poitiers (Vienne)

# Un observatoire de la citoyenneté

### OUTILS

- Une charte de la citoyenneté.
- Un observatoire de la vie citoyenne.

Une charte de la citoyenneté a été adoptée par le conseil municipal de Poitiers, en 1995. L'article 15 initie la création d'un observatoire de la vie citoyenne. Il stipule : « Un groupe composé d'élus, de représentants d'associations, de professionnels des sciences sociales, observe le fonctionnement de la citoyenneté dans la ville, et fait part de ses conseils à la municipalité et aux différentes instances de concertation ».

L'observatoire est composé de bénévoles, sollicités par le conseiller municipal chargé des questions relatives à la citoyenneté, selon un système de cooptation. Sept à huit personnes travaillent ainsi régulièrement et insistent sur le caractère modeste de leur intervention. La structure ne dispose d'aucun budget, mais le service solidarité et développement local prend en charge son secrétariat.

Dans ses premières réunions, l'observatoire de Poitiers s'est attaché à définir l'objet qui le réunissait à la lumière de ces idées générales. Dans le XXe arrondissement de Paris, il existe également un observatoire de la démocratie qui donne, comme son titre l'indique, une priorité à l'observation des structures participatives, au regard du projet démocratique. Au contraire, Poitiers met l'accent sur l'engagement des personnes, plus que sur le fonctionnement des structures.

### Le trépied de la démocratie locale : élus, techniciens, citoyens

Définir l'action citoyenne a conduit le groupe de Poitiers à rédiger le préambule de leur premier rapport en faisant la distinction entre acte de civisme (« c'est respecter de manière active les lois et règles de la vie communautaire »), acte de solidarité (« Faire preuve de solidarité, c'est entretenir des rapports d'interdépendance communautaire ») et acte citoyen. En prenant en compte l'intérêt général, la citoyenneté participe à la fois du civisme et de la solidarité. « La citoyenneté a une dimension politique, au sens de l'art d'administrer la cité et de conduire les affaires publiques ».

Les observateurs de Poitiers ont également émis, dans ce premier rapport, un certain nombre de réflexions concernant les acteurs qui s'engagent dans des processus de démocratie participative.

Ils reprennent les termes classiques du trépied sur lequel repose la démocratie locale : les élus, les techniciens, les citoyens.

Ils ne contestent pas le fait que « les élus ont la légitimité du suffrage universel ». De cette affirmation semble découler l'exclusivité du pouvoir de décision final de l'élu. On peut donc dire qu'en droit, ce qu'on appelle couramment la participation est, en réalité, une participation à l'instruction,

Contact :  
Anne Pignon  
05 49 52 35 35

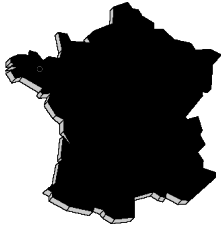
et non une participation à la décision, non un partage du pouvoir. Cette analyse, juridiquement incontestable, peut-elle totalement satisfaire les citoyens participants qui semblent aspirer à des formes de co-décision, de co-gestion ? « Les techniciens de la collectivité ont la légitimité des savoir-faire. Ils n'ont pas à intervenir sur les choix politiques, mais sur la faisabilité technique des projets ». « Les associations ne représentent pas l'ensemble de la population ». Au delà des associations, il faut donc que les élus mettent en place des mécanismes qui leur permettent de dialoguer avec les citoyens de base qui ne participent pas aux associations, pour toutes sortes de raisons. Le rapport développe les exigences de la démocratie participative, en ce qui concerne les mécanismes.

LE DIALOGUE DOIT  
FONCTIONNER DANS  
LES DEUX SENS :  
PARTICIPATION DES  
CITOYENS AUX  
PROJETS MUNICIPAUX  
ET PRISE EN COMPTE,  
PAR LA VILLE, DES  
INITIATIVES  
CITOYENNES SUR LES  
QUARTIERS, ET DES  
PROPOSITIONS  
ÉMANANT DES  
HABITANTS EUX-  
MÊMES.

« Le dialogue doit fonctionner dans les deux sens : participation des citoyens aux projets municipaux et prise en compte, par la ville, des initiatives citoyennes sur les quartiers, et des propositions émanant des habitants eux-mêmes ». La participation octroyée engendre des méfiances de la part des citoyens. Les observateurs de Poitiers explorent trois exigences qui devraient limiter cette dérive : « l'acceptation, par les élus, d'un mode d'intervention autonome des citoyens, disposant de toutes les informations et des moyens nécessaires pour accéder, s'ils le souhaitent, à des contre-propositions ; la construction d'une reconnaissance, d'une confiance et d'un engagement réciproque, à travers l'élaboration en commun de règles du jeu ; la confrontation des idées, la négociation, le règlement et le dépassement des conflits éventuels, pour parvenir à des décisions co-produites. »

#### Les travaux de l'observatoire en 1997-1998

Quatre thèmes ont occupé les premiers travaux de l'observatoire et donnent lieu à des études publiées : l'évaluation de la démocratie locale à Poitiers, au travers de ce qu'en dit la presse locale et municipale ; une étude très fine de la participation électorale et de son évolution depuis plusieurs décennies, au tour de l'interrogation suivante : « La participation électorale est-elle un indicateur de l'activité citoyenne ? », ou, plus exactement : « La participation électorale permet-elle de mesurer l'aptitude des habitants à s'engager dans l'action citoyenne ? » ; une évaluation de la démocratie locale au travers du fonctionnement réel des structures communales de concertation régulière et de concertation occasionnelle ; l'observatoire étudie enfin la place des comités de quartier dans la démocratie participative locale.



## Rennes

### La citoyenneté à l'étude

Le projet municipal présenté par l'équipe sortante (et entrante) de Rennes comportait, dans le chapitre intitulé « *Démocratie et citoyenneté* », un engagement à la création d'un Institut local de la citoyenneté. En 1995, le maire a confié à un universitaire une mission d'exploration (réflexions et propositions) dans le but de créer cette structure. Un an plus tard, l'office social et culturel de Rennes (OSCR qui regroupe plusieurs centaines d'associations) a conduit une phase de concertation avec les acteurs locaux.

#### OUTILS

- Mission d'exploration pour la création d'un Institut local de la citoyenneté.
- Dispositif d'enveloppes budgétaires de quartier.

Ces travaux et les nombreux entretiens ont permis de cerner un grand nombre d'inquiétudes qui justifient toutes la création, sinon d'un institut, du moins d'un fort et nouveau mouvement collectif en faveur d'une éducation à la citoyenneté. Nombre d'entre elles se rapportent aux « défaillances du tissu social ». D'autres interpellent le fonctionnement du pouvoir local. Résultats : on ne peut parler de citoyenneté sans parler de travail et de vie économique, sans aborder tous les problèmes de la communication locale, observer, analyser, comprendre « les reculs des comportements civiques », sans analyser les modifications du modèle familial, sans passer au crible le fonctionnement de l'école et les rapports de l'évolution de l'école avec l'évolution de la société. À travers ces deux derniers points, on voit bien qu'on ne peut parler de citoyenneté sans s'interroger sur l'avenir de la jeunesse.

#### Une charte entre les différents promoteurs du projet

On ne peut parler de citoyenneté sans faire référence à la valeur républicaine de l'égalité, sans jeter un regard critique sur la vie démocratique locale, c'est-à-dire, à la fois, sur la relation entre les élus et les habitants, sur la nécessité d'accroître la compétence du citoyen face à des questions complexes, sur les rapports entre l'action sectorielle d'une municipalité et de ses services et l'action territoriale menée à l'échelle des quartiers.

On ne peut parler de citoyenneté sans préciser, à nouveau, la place que l'on entend donner à la vie associative comme médiatrice de la citoyenneté, aussi bien de manière descendante (du pouvoir vers le citoyen) que de manière ascendante (du citoyen vers le pouvoir).

Ces approches multiples montrent la difficulté de définir des priorités, voire un programme, pour un institut (quelle que soit la forme que l'on donne à cette ambition). Mais, en même temps, ces remarques montrent que tout le monde attend « que l'on fasse quelque chose », sans savoir exactement quoi. Les différentes consultations esquissent de nombreuses pistes qui pourraient faire avancer un projet qui progresse si lentement : l'accord idéologique préalable pourrait s'exprimer dans « une charte entre les différents promoteurs du projet » et souligner fortement « les valeurs à défendre » ; l'institut pourrait être conçu « non comme un outil opérationnel direct », mais comme une sorte d'instance commune de conception,

travaillant surtout sur les nouvelles formes de la démocratie locale. Cette piste correspond aussi à l'attente d'un « découplage » entre les personnes, les initiatives, les institutions.

L'institut devrait être autonome par rapport aux acteurs locaux (et particulièrement vis-à-vis du pouvoir municipal). Il existe actuellement un problème dans le rapport au politique qui se cristallise au tour de la question de la décision. Le but n'est pas de transférer la décision aux habitants, mais de retravailler sur la façon dont elle s'élabore. Il doit donc posséder un pouvoir de diagnostic, un pouvoir de création, un pouvoir d'évaluation et « un droit de suite ».

L'institut pourrait commencer par publier « un livre blanc » rassemblant le point de vue de tous les partenaires et mesurant les décalages entre l'offre de démocratie locale et la demande de démocratie locale, entre l'existant et les attentes.

Enfin, il devrait s'attaquer à la question concrète de savoir « comment se fait le traitement des questions relevant du quotidien ».

NE FAUDRAIT-IL PAS  
D'ABORD CONFORTER  
LA DÉMOCRATIE  
LOCALE ET LE DÉBAT  
PUBLIC À L'ÉCHELLE  
DES QUARTIERS,  
POUR ENSUITE  
CONSTRUIRE UN  
INSTITUT CENTRAL  
PAR FÉDÉRATION DES  
AVANCÉES RÉALISÉES  
DANS LES  
QUARTIERS ?

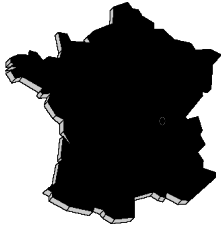
Une volonté de renouveau de l'éducation populaire

Ces remarques conduisent à clarifier deux questions majeures : quelle est la matière à débattre au sein de l'Institut ? Quelles méthodes et règles du jeu sont à définir ?

Beaucoup de réflexions témoignent d'une volonté de renouveau de l'éducation populaire. Il en découle plusieurs fonctions esquissées pour l'institut : « un lieu de formation continue qui enseignerait la cité » ; « une centrale de ressources » ; « un réservoir d'idées » ; « une banque de données » ; un lieu de création d'outils pédagogiques ; un lieu convivial ; une sorte d'« université populaire de diffusion des savoirs » ; un lieu centré prioritairement sur les jeunes et sur les couches populaires ; un lieu de « confrontation directe entre les élus et les citoyens, pour permettre la discussion d'égal à égal » ; un lieu d'appui à la participation des citoyens, notamment au sein des conseils de quartiers ; en fin, un lieu « de production de documents alimentant et accompagnant des débats ».

Tous ces points de vue, les uns complémentaires, les autres probablement contradictoires, balayent tous les possibles mais n'ont pas pour l'instant facilité la décision. La création de l'institut (quel qu'il soit) correspond à une « construction par le haut ». Ne faut-il pas inverser le mouvement, continuer d'abord de conforter la démocratie locale et le débat public à l'échelle des quartiers pour, seulement dans un second temps, construire un institut central par fédération des avancées réalisées dans les quartiers ? C'est ce que semble avoir encouragé la municipalité, en organisant, une fois par trimestre dans chaque quartier, un débat public sur un grand problème urbain ou de société. On s'engage donc vers des « forums citoyens » dans les quartiers, qui amplifient la démarche des conseils et des projets de quartier (douze) appuyée sur la réorganisation de l'administration municipale.

Précisons que « l'option quartier » à Rennes concerne maintenant la préparation et l'exécution du budget d'investissement. Des enveloppes de quartier (2 MF en 1997) permettent de répondre à des besoins imprévisibles ou d'accompagner des initiatives.



## Rillieux-la-Pape (Rhône)

# Apprendre la démocratie locale

À Rillieux-la-Pape - 31 149 habitants dont 22 000 résidant dans la ville nouvelle, à proximité des nœuds autoroutiers au nord de Lyon -, la démocratie locale a été le thème fort de la campagne électorale en 1995. L'équipe élue a souhaité établir une rupture très nette avec les pratiques de l'ancienne municipalité. La cellule de développement social urbain (DSU) bénéficie de l'attribution, par la communauté urbaine de Lyon, d'un emploi-jeune chargé pour cinq années de la communication et de la concertation. Cette personne intervient lors des enquêtes préalables à la mise en place des projets urbains. La cellule souhaite également améliorer la présentation des projets d'aménagement. Afin de les rendre plus lisibles, ses efforts portent sur les images et les supports. Par ailleurs, l'équipe de développement social des quartiers (DSQ), enquête de plus en plus en amont des opérations d'aménagement, sur les pratiques des habitants dans leur quartier (rencontres et écoute systématique).

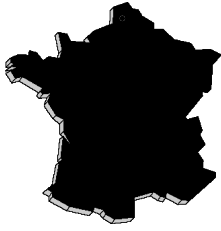
### OUTILS

- Un emploi-jeune chargé de la communication et de la concertation.
- Un secrétariat des comités de quartier chargé d'épauler ceux-ci.
- Un comité de gestion des locaux collectifs résidentiels.
- Un fonds de soutien aux initiatives locales.

Les quinze comités de quartier sur l'ensemble de la ville nouvelle, qui se réunissent tous les mois (avec des réussites variables), sont coprésidés par un habitant et un élu municipal résidant sur place. Pour les épauler, un secrétariat des comités de quartier, placé sous la responsabilité d'un adjoint, assure les comptes-rendus des séances, la collecte des lettres de plainte et la relance des services. Lorsqu'un aménagement est décidé, la cellule DSU présente le projet aux comités de quartier, mais aussi dans différents lieux de vie de la commune : centre social, maison du département (MDR), groupes informels se réunissant pour une activité précise...

### Une association-relais

Pour agir au plus près des besoins des quartiers, l'association Cogelor, comité de gestion des locaux collectifs résidentiels (LCR), a une triple action. La première, classique, est une mission de gestion des locaux collectifs résidentiels, qui exige pourtant une nouvelle réflexion sur l'utilisation familiale ou plus globale des LCR. La seconde est un soutien à la vie associative ; deux services s'y consacrent (secrétariat inter-associatif et aide aux projets de création d'associations). Enfin, le Cogelor se consacre à la création de réseaux de voisinage ou d'intérêt. Pour parrainer diverses manifestations (hors fonctionnement), la commune consacre 75 000 francs par an au Fonds de soutien aux initiatives locales. Les projets sont parrainés par le Cogelor et les comités de quartier.



## Roubaix (Nord)

# Association interquartiers et projet social

L'association interquartiers regroupe depuis dix ans la majorité des comités de quartier de Roubaix. Issus d'origines sociale, culturelle, politique, professionnelle et confessionnelle diverses, organisés en personnes morales autonomes, ils ont un fil conducteur commun : leur autonomie et leur volonté d'associer tous les citoyens aux réponses sociales qui leur sont destinées en tant qu'acteurs solidaires, dans l'espace pertinent que constitue le quartier. Leur reconnaissance par la ville de Roubaix se traduit par une convention et une charte, ainsi que des moyens spécifiques, notamment le financement d'un permanent-habitant à mi-temps par comité.

La mission d'écrivain public est conçue comme un service de proximité d'accès aux droits, gratuit et nécessairement accessible à tous les habitants. Mis en place en 1985 - durant le développement social des quartiers (DSQ) de l'Alma Gare -, le service s'est très vite développé dans tous les quartiers de la ville.

### OUTILS

- Une association interquartiers regroupe la majorité des comités de quartier.
- Une convention et une charte entre la ville et les comités de quartier.
- Quatre écrivains publics missionnés par l'association interquartiers.
- Un conseil de jeunes conçu comme une instance d'interpellation du pouvoir.

### La permanence de l'écrivain public, lieu d'échange entre habitants

Aujourd'hui, quatre écrivains publics à temps partiel sont missionnés par l'association interquartiers. Ils sont eux-mêmes habitants ou issus du quartier ; ils bénéficient d'une formation spécifique et adaptée, élaborée par une association (Air), en partenariat avec des organismes de formation continue. En tant qu'employeur et garant du projet fondateur, l'association coordonne l'action des écrivains publics et gère leur travail. La mission de ces derniers est prioritairement destinée aux familles touchées par le chômage de longue durée, avec des revenus relevant souvent des seules prestations sociales, familles monoparentales ou recomposées. Des permanences d'accueil régulières ont lieu toutes les semaines. Elles ne sont pas conçues comme un guichet de plainte, mais comme un espace d'échange et de rencontre entre les habitants. L'officine de l'écrivain n'est d'ailleurs pas un bureau individuel mais une salle de réunion collective, promiscuité qui incite à ne pas s'immiscer dans la vie privée des habitants. Des actions collectives sont menées en associant les familles à la démarche (par exemple, une formation des habitants sur le coût de l'eau qui ne cesse d'augmenter). La démarche de l'écrivain public, militant(e) de la vie associative, consiste à structurer son intervention en fonction de la demande sociale autour du droit au quotidien : droit de se loger, de se soigner, etc. L'évolution de cette pratique, identifiée « d'utilité sociale » interroge ses fondateurs sur le devenir de cette fonction qui, de militante issue de la mouvance de l'éducation populaire, se revendique aujourd'hui comme un nouveau profil-métier. La fonction d'écrivain public traverse à la fois l'aide administrative individuelle et la médiation sociale par l'accès aux droits dans un

Contacts :  
Claudine Burie, vice-présidente de l'association inter-quartiers  
Olivier Marichez, permanent de l'association  
03 20 73 71 02

champ d'intervention concurrentiel entre les associations, le travail social, voire des entreprises privées qui investissent le social comme un nouveau marché. La collectivité locale souhaite voir évoluer cette activité vers la création d'une professionnalisation, légitimant ainsi de nouvelles logiques de financements pour pérenniser ces nouveaux emplois. Par ailleurs, certains travailleurs sociaux vivent cette implication de l'association interquartiers comme une ingérence et une concurrence déloyales à leur mission. Maintenir le cap de la fonction d'émergence du projet social, qui fonde sa légitimité dans la démarche participative, sera donc le prochain défi à relever pour l'association dans les négociations en cours avec la ville de Roubaix.

#### Valoriser les initiatives d'intérêt général prises par les jeunes

Il existe en France de nombreux conseils municipaux d'enfants ou de jeunes. À Roubaix, deux aspects sont particulièrement intéressants : le choix des jeunes conseillers et les fonctions que le conseil municipal entend accorder à cette structure participative. D'une part, les jeunes sont sélectionnés avec un questionnaire (anonyme), très largement distribué pour recueillir des candidatures : quatre-vingts jeunes Roubaisiens ont ainsi été retenus en équilibrant filles/garçons, collégiens/lycéens/étudiants/jeunes en formation, au travail, et demandeurs d'emploi, et suivant une répartition géographique selon les quartiers.

D'autre part, il s'agit de valoriser les initiatives d'intérêt général prises par des jeunes ; de créer un lieu d'échanges et de rencontres entre eux, entre eux et les adultes, entre eux et les institutions ; de leur permettre de mieux connaître et de mieux comprendre les dispositifs et les moyens qui sont mis à leur disposition par la ville ; d'écouter, de connaître et de réfléchir sur leurs positions et leurs propositions destinées à l'amélioration du cadre de vie et de la vie quotidienne ; de leur donner les moyens de participer et d'être consultés sur les orientations envisagées pour leur ville.

Cette formulation constitue une présentation plus dynamique que celle qui est habituellement utilisée dans d'autres villes pour les conseils de jeunes, essentiellement présentés comme des instances consultatives. À Roubaix, le recueil d'avis n'est pas au centre du projet : on n'attend pas des jeunes d'abord des réponses à des questions que le pouvoir leur poserait, mais des initiatives aboutissant à une interpellation du pouvoir. L'essentiel de l'organisation du travail du conseil repose sur des groupes thématiques qui s'organisent autour de cinq axes : sport, culture, environnement, solidarité et sécurité. Chaque conseiller devra s'inscrire dans un ou plusieurs groupes de travail (maximum trois) qu'ils rapporteront, lors d'une séance plénière annuelle au cours de laquelle les conseillers prendront les décisions, en présence du maire, de l'adjoint à la jeunesse et des élus concernés par les dossiers traités lors de chaque séance.

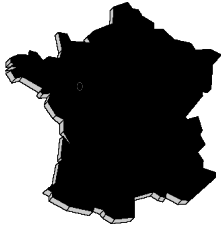
Une instance de participation pensée pour combler le fossé entre les jeunes et les « autorités ».

---

ON N'ATTEND PAS  
DES JEUNES  
D'ABORD  
DES RÉPONSES  
À DES QUESTIONS  
QUE LE POUVOIR  
LEUR POSERAIT, MAIS  
DES INITIATIVES  
ABOUTISSANT  
À UNE INTERPELLATION  
DU POUVOIR.

---





## Saumur

# Un dispositif partenarial de participation

Saumur rassemble à peine plus de 30 000 habitants, ce qui signifie que la commune est à la limite démographique administrativement fixée pour bénéficier d'un programme DSQ. Nous ne parlerons ici que des actions qui ont été menées sur Croix-Verte-Clairefond.

### OUTILS

- Opération « Lien social et habiter », en partenariat renforcé entre la ville et la DDE dans le cadre du contrat de ville.

En 1996, la direction départementale de l'équipement (DDE) du Maine-et-Loire est très fortement interpellée à propos du déroulement du contrat de ville de Cholet (quartier Laurent Bonneval), qui est géré comme un catalogue d'actions sans cohérence territoriale. La DDE accepte d'étudier le problème et « se met dans une situation de recherche-action », dans la mesure où cette demande du terrain ne correspond pas à son savoir-faire habituel. « Il est clair que cet objectif de dépasser le rôle de prestataire financier ne pourra se réaliser que dans un partenariat fort et renouvelé avec les acteurs institutionnels et les intervenants locaux qui agissent dans et pour la ville. Ce partenariat implique que nous apprenions à coanimer et à cogérer des projets », affirme le directeur adjoint de la DDE du Maine-et-Loire. Il conduit alors une série de réunions de travail rassemblant les services de l'État et des deux collectivités locales volontaires pour participer à la recherche : Cholet et Saumur. L'axe central est la question : « *Comment aborder aujourd'hui le problème de la ville ?* ». Quatre séminaires sont organisés avec des sociologues sur le thème de « *l'Habiter* », dans ses rapports avec le « *lien social* ». L'intégration est acquise ; elle est permanente. L'insertion est « à construire sans cesse » ; elle n'est jamais acquise. Elle demande donc une participation constante des personnes, rassemblées en groupe « selon la méthodologie de projet ». Seul Saumur accepte de passer à une phase opérationnelle.

### Collaboration confiante entre la ville et la DDE

Quels sont les éléments facilitateurs ? Il existe déjà une habitude de collaboration confiante entre la ville et la DDE et, d'une manière plus générale, un rapport satisfaisant entre l'État et le pouvoir local. La forte implication politique est marquée par l'engagement personnel du préfet et du maire qui sont présents dans les réunions. Volontairement, on n'a pas recruté un chef de projet, mais une « équipe de référence » de neuf personnes, avec parité entre l'État et la ville. Quels sont les éléments bloquants ? Le principal réside dans « la difficulté de pérenniser la présence de l'État ». Le directeur adjoint de la DDE et le secrétaire général de la préfecture ont été nommés ailleurs. Or, ce type d'action nécessite un fort investissement personnel, tandis que les fonctionnaires de l'État tournent trop vite pour valoriser longtemps le jeu relationnel positif qu'ils ont pu établir localement. La seconde faiblesse vient de la difficulté de mobiliser les autres services de l'État autour de l'un d'entre eux...

Contact :  
Nathalie Couteau  
Contrat de ville  
02 41 83 30 33

La cité Clairefond regroupe seulement 113 logements (550 habitants) ; il s'agit d'une cité très fortement stigmatisée, au milieu du quartier Croix-Verte (3500 habitants). Elle est marquée par une culture de gens du voyage et par une très grande pauvreté. Le maire parle, à propos de ce quartier, « d'habitudes de vie peu conformes », « d'un potentiel d'énergie, trop souvent dévoyé dans la violence et la délinquance qu'il s'agit de transformer, par des méthodes efficaces, en une valeur d'engagement ». Alors que la ville de Saumur est caractérisée par une grande vitalité associative, sur le quartier, les associations sont presque totalement absentes. On parle « du vide sidéral de la vie associative », qui n'empêche pas d'ailleurs une forte vie collective, conviviale et solidaire, comme souvent dans ce type de population à la limite du quart-monde.

« On ne peut obtenir de résultat durable sans la participation des habitants »

L'OPÉRATION « LIEN SOCIAL ET HABITER » A COMMENCÉ PAR LA FORMATION : TROIS STAGES DE QUINZE FEMMES, DESTINÉS À LES AIDER « À ÉLABORER UN PROJET PROFESSIONNEL ET PERSONNEL, COMPTE TENU DE CE QU'ELLES SONT ET DE CE QU'EST LEUR QUARTIER ».

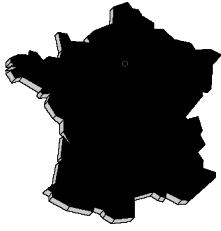
Un projet « classique » de réhabilitation du cadre bâti n'a pas pu se réaliser à cause de nombreux blocages. La conclusion en est qu'on ne peut rien faire sans un partenariat avec les habitants.

Il est urgent de changer de méthode. Le recueil de l'expression des besoins constitue un préalable à toute action publique. Le maire affirme que « la question immobilière est conditionnée par la question sociale ». Il reconnaît que, s'il a répondu favorablement à l'offre de la DDE, c'est qu'il se trouvait lui-même « face à un désarroi municipal ». Devant les problèmes posés par la cité, les services étaient incapables de dire par quel bout il fallait commencer. La DDE a proposé un partenariat responsable, reposant sur un pari. L'opération « *Lien social et habiter* » a commencé par la formation : trois stages de quinze femmes, destinés à les aider « à élaborer un projet professionnel et personnel, compte tenu de ce qu'elles sont et de ce qu'est leur quartier ».

Trois groupes de réflexion d'habitants ont ensuite été mis en place sur les thèmes de l'environnement et le cadre de vie - le bailleur assure des améliorations immédiates pour que les habitants aient confiance dans le processus participatif -, les adolescents et l'enfance.

Le noyau dur de la participation des habitants est d'environ 45 personnes (sur 550 habitants). L'office HLM emploie aussi la méthode contractuelle : le bailleur fait des travaux, le locataire qui a signé avec lui un contrat s'engage à respecter « une certaine manière d'habiter » (hygiène, propreté, bon voisinage). Ceux qui ont un « bon comportement » savent qu'ils ont plus de chance que leur demande de changement soit satisfaite.

On balbutie encore dans l'expérimentation d'une méthode qui s'appuie sur deux postulats : on ne traite pas les problèmes d'habitat et de logement sans traiter la totalité des problèmes - et notamment le chômage - des résidents ; on ne fait pas le bonheur des gens sans leur avis. Une perspective d'insertion « dans laquelle la dignité compte au moins autant que le revenu ».



## Saint-Denis (Seine-Saint-Denis)

# Démarches-quartiers : politique, institutionnelle et participative

### OUTILS

- Des rencontres de quartier annuelles pour débattre avec les élus.
- Un maire qui assure personnellement la délégation à la démocratie locale et à la communication.
- Des « démarches-quartiers ».
- Un poste de sociologue chargé des études sur la société locale.
- Un bulletin de statistiques et d'études locales.

Ville de 96 000 habitants, Saint-Denis est découpée en douze quartiers, ce qui traduit la volonté municipale de suivre au plus près les habitants, de considérer « la ville » à l'échelle d'intervention la plus fine possible. Le maire assume personnellement la délégation à la démocratie locale et à la communication. Depuis plusieurs années, la ville de Saint-Denis cherche à développer une démocratie participative sous diverses formes. Parmi elles, les rencontres annuelles de quartier, baptisées « *Bonjour voisin* », permettent aux habitants de débattre avec les élus. Une enveloppe budgétaire spécifique est disponible pour répondre rapidement aux interpellations de séance. De même, l'organisation d'un groupe de travail « *quotidien* » relève de la volonté de prendre en compte et de répondre aux problèmes de tous les jours. La ville orchestre régulièrement des réunions thématiques de quartier ou, pour l'ensemble de la ville, des visites de quartier par les élus, des rencontres festives, culturelles et sportives dans les quartiers et interquartiers.

### Comment relégitimer la décision publique ?

Une politique de « démarches-quartiers » a été impulsée depuis une dizaine d'années. Selon la municipalité, il s'agit d'un dispositif de démocratie participative qui permet de répondre à trois préoccupations : comment intégrer la demande sociale à la décision publique ? Comment réduire la mise à l'écart de certains groupes sociaux ? Comment relégitimer la décision publique ?

C'est à l'issue d'une étude sur la pauvreté à Saint-Denis et dans la cité des Cosmonautes (juxtant les 4000 de La Courneuve) que les bases des démarches-quartiers ont été jetées. Ce travail préconisait la mise en place, dans des quartiers présentant des dysfonctionnements urbains et sociaux importants, d'une stratégie et de modes d'intervention différents par un travail décloisonné et collectif des services et des partenaires présents dans le quartier. Objectif : faire émerger une dynamique sociale propre à recréer un lien entre les professionnels, entre les professionnels et les habitants, entre les habitants et les élus, ainsi qu'entre les habitants eux-mêmes.

Les démarches-quartiers sont placées chacune sous la responsabilité d'un adjoint, d'un membre de la direction générale et d'un chargé de mission pour coordonner et animer collectivement le réseau de partenaires associatifs, institutionnels et municipaux. Les six premières ont montré, au travers d'un bilan présenté au bureau municipal en septembre 1995, les avancées mais aussi les difficultés rencontrées avec cette nouvelle façon de faire. La municipalité a décidé, pour le mandat 1995-2001, d'étendre à l'ensemble de la ville les

Contact :  
Jean-Jacques Vaudé,  
chargé de mission  
espace services publics  
01 49 33 92 72

démarches-quartiers et de donner à cette assemblée informelle le statut de comité consultatif auprès du conseil municipal. C'est ainsi qu'ont été créées six nouvelles démarches-quartiers sur une base territoriale regroupant les cités en quartiers. Il s'agit « *d'être à l'écoute des besoins et des attentes de la population et de traduire cela en termes concrets de projets* ». Une écoute qui ne tourne pas seulement autour de questions techniques mais aussi d'ambiance, de vivre-ensemble. Au-delà des questions de communication entre différents groupes, de médiation avec les institutions, il faut recréer les conditions qui permettent la participation à la vie démocratique. L'abstention pose le problème de la participation citoyenne. À cela s'ajoute une très grande rotation des locataires, la situation précaire de certaines familles nombreuses, le taux de chômage... : tous les indicateurs virent au rouge.

---

LES DÉMARCHES-  
 QUARTERS  
 CONSTITUENT  
 « UN ESPACE DE  
 CONCEPTION »  
 ET DE CONCEPTION  
 OÙ L'ON NE  
 S'INTERROGE PLUS  
 SEULEMENT SUR  
 LE BIEN-FONDÉ DES  
 RÉPONSES, MAIS  
 ÉGALEMENT SUR LA  
 PERTINENCE DES  
 QUESTIONS POSÉES  
 EN AMONT

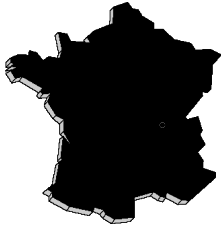
---

#### Interroger la demande non constituée

Au-delà de la consultation, la municipalité présente ces démarches-quartiers comme des espaces de concertation. Le passage des projets municipaux en de telles réunions est peu à peu devenu obligatoire : le point de vue des habitants sur les projets tend à être intégré dans le processus décisionnel. Les démarches-quartiers constituent également un espace de conception où l'on ne s'interroge plus seulement sur le bien-fondé des réponses, mais également sur la pertinence des questions posées en amont. Quatre difficultés principales ont cependant été identifiées. Premier risque : prendre les habitants pour des relais de l'activité municipale, ce qui aboutirait à se couper des capacités critiques et innovantes des populations. Second risque : construire ou figer des oppositions « *localistes* ». Troisième enjeu : éviter la dilution du politique. La demande sociale révélée par les démarches-quartiers présente des aspects contradictoires qu'il faut gérer en opérant des choix transparents. Dernier risque : confondre les habitants participant aux démarches-quartiers avec l'ensemble des habitants ; d'autres espaces d'expression de la demande sociale doivent exister.

C'est cette demande non constituée que la municipalité a décidé d'interroger par le biais d'enquêtes sociologiques. Un poste de sociologue chargé des études sur la société locale a été créé. Son premier travail a consisté en une enquête par questionnaire dont l'objectif était d'analyser « *la manière dont la population perçoit la qualité de son environnement quotidien et, au-delà, l'efficacité des interventions municipales* ». Un nouveau média de l'administration communale a été lancée, *Saint-Denis : au fur et à mesure*, bulletin de statistiques et d'études locales visant à contribuer à une « *meilleure connaissance de la société locale dionysienne* ».

La ville de Saint-Denis a donc ouvert le chantier de la participation des habitants, « *processus où le formel ne signifie pas grand-chose* ».



## Saint-Fons (Rhône)

# Réunions publiques, collectifs d'habitants

À Saint-Fons, ville industrielle de 15 785 habitants située au sud de Lyon, la démocratie locale a été le thème fort de l'équipe élue. Aujourd'hui, une adjointe à la démocratie locale, un service « communication et démocratie locale » et un agent recruté spécialement gèrent les opérations d'information, de concertation et de participation des habitants.

Les outils employés par les services municipaux sont classiquement le journal municipal bimestriel *Saint-Fons votre ville* avec une rubrique « Démocratie locale », des plaquettes institutionnelles, un guide de la ville...

À côté de ces médias traditionnels, le journal de quartier Arsenal 7 est réalisé par les habitants, coordonné par le centre social Louise-Michel en partenariat avec le DSU, et financé dans le cadre du contrat de ville. Il donne la parole aux habitants du quartier. Au sommaire : l'échange de savoirs, la proposition d'un atelier de construction de maquettes à partir de plans agrandis du quartier, la prise de parole des femmes...

### OUTILS

- Un service « communication et démocratie locale ».
- Un « gestionnaire » des opérations d'information, de concertation et de participation des habitants.
- Un journal de quartier réalisé par les habitants.
- Des conseils de quartier.
- Des collectifs habitants.
- Un comité d'initiatives locales habitants.

### Faire participer les populations en difficulté

Parallèlement à cette dynamique d'information, les conseils de quartier prennent une double forme : celle de réunions publiques et de « collectifs habitants ».

Les réunions publiques ont été mises en place en 1996. Elles rassemblent les habitants (une cinquantaine en moyenne à chaque fois), les associations et responsables d'équipements du quartier, les élus, ainsi que des invités et intervenants extérieurs. Toutes les générations et les catégories socioprofessionnelles sont représentées. Les résidents étrangers, nombreux à Saint-Fons, participent volontiers à ces réunions. Elles ont été présentées comme des lieux de rencontre, d'information et de concertation sur les projets de la ville et du quartier, comme un « *outil pour améliorer la vie quotidienne* ». Coprésidées par le maire et un élu habitant le quartier, elles concernent trois quartiers : Clochettes, Arsenal et le centre-ville. Les problèmes évoqués ont trait à l'urbanisme, au cadre de vie, à la circulation, aux travaux, à l'aménagement du quartier, à la sécurité. Parmi les dossiers traités, on compte la mise en place d'un terrain de sports et de jeux, l'organisation d'une permanence d'îlotiers, le réaménagement d'une fontaine, l'aménagement d'un local de proximité. 40 % des problèmes posés par la population au cours de ces réunions connaissent une solution positive. Les réponses négatives, quant à elles, sont toujours motivées. Les élus de Saint-Fons insistent également sur les effets bénéfiques de ces réunions en matière de convivialité dans la commune : les habitants se connaissent mieux, sont mieux informés et réagissent davantage.



Il existe également trois collectifs habitants comprenant des bénévoles ayant assisté aux réunions publiques. Ils ont pour objectif de trouver des solutions aux problèmes soulevés et de réfléchir à l'utilisation du budget accordé par la ville (100 000 F par conseil de quartier). Le fonctionnement de ces collectifs est un semi-échec. Mobiliser des habitants, parfois en difficultés économiques et sociales, est ardu. La municipalité préfère remplacer ces réunions de collectifs par des « réunions spécifiques » traitant de sujets particuliers (aménagement d'une piste de roller, par exemple) avec le public concerné.

#### Des boîtes aux lettres « démocratie locale »

La municipalité met en outre sous le chapitre de la concertation, les visites de quartiers qui sont organisées, une fois par an, en été, dans les trois quartiers principaux de la commune. Elles remportent un succès notable.

---

DEPUIS 1996, LE  
COMITÉ D'INITIATIVES  
LOCALES HABITANTS  
SOUHAITE « CRÉER  
DU LIEN SOCIAL EN  
SOUTENANT LES  
PROJETS DES  
HABITANTS ».

---

Les permanences d'élus ont été supprimées faute de fréquentation suffisante. En revanche, des boîtes aux lettres « démocratie locale » ont été installées (au point multiservices, au centre social et chez un commerçant), avec des fiches permettant de présenter un problème précis. Une réponse rapide est assurée par le directeur de cabinet du maire.

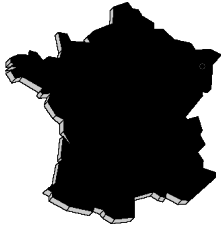
Les commissions extra-municipales concernent différents domaines : urbanisme, environnement, démocratie locale... Elles fonctionnent en présence d'habitants intéressés par ces questions et qui se sont inscrits.

Des réunions à thèmes communs aux trois quartiers sont organisées, par exemple à l'occasion de la présentation du budget.

Depuis 1996, le comité d'initiatives locales habitants (CILH) souhaite « créer du lien social en soutenant les projets des habitants », en leur permettant de laisser libre cours à leur créativité. Le CILH associe des partenaires institutionnels : la municipalité, la Fondation de France, l'État, le Fas et, sur le terrain, les accompagnateurs de projets (chefs de projet DSU, centres sociaux, association Saint-Fons Développement). Les habitants présentent des projets de développement social du quartier. L'aide accordée ne doit pas couvrir la totalité des dépenses et la subvention maximale est de 5000 F.

En deux ans, seize projets ont été aidés pour un montant total encore modeste de 57 000 F.





## Strasbourg (Bas-Rhin)

### La participation conquise

#### OUTILS

- Une association de résidents et d'amis de la ville.

L'association des résidents et amis de Neudorf (Aran) a conquis sa place dans la décision publique locale au fil des années. Mais les exemples positifs n'existent réellement que depuis 1989. Avant cette date, aucun contact bilatéral n'avait été souhaité par les municipalités antérieures ; depuis trois ans, trois rencontres de concertation ont été ménagées. L'évolution est donc rapide. Exemples de cette reconnaissance : l'Aran est considérée comme interlocuteur depuis 1995. Grâce à une subvention de la Drac, elle a mené une re-étude du Pos de la Ménagerie (quartier dans le quartier du Neudorf). Dès lors, l'association est régulièrement invitée à collaborer aux travaux des services techniques de l'urbanisme. De même pour la place de l'Étoile, dont les projets pourtant déjà deux fois votés par la communauté urbaine ont été remis sur la table à dessin sous la pression associative. *Leit-motiv* : sauvegarder la place. Ou encore le projet d'installation d'une chaîne de restauration rapide, changé par l'Aran en installation d'un brasseur artisanal, la redéfinition d'un projet immobilier, l'imposition d'une zone « trente à l'heure » ou la sauvegarde de trois platanes sur le parcours du tramway.

#### Une table de négociation sur la voie publique

L'Aran est en contact permanent avec la population. L'association installe classiquement ses tréteaux sur le marché. Autre outil, détourné de la traditionnelle *Stammtisch* (table d'hôte) locale : à quinze reprises déjà, l'Aran a dressé une table de négociation sur la voie publique pour débattre entre habitants (de 15 à 60 personnes réunies), techniciens et élus de quartier sur un sujet signalé par les riverains. La séance se clôt par un verre de l'amitié.

Aujourd'hui, à Strasbourg comme sur le plan national, l'actualité met en lumière les questions de troubles et d'incivilités, de violence. Sans lien particulier avec une quelconque démarche de type contrat local de sécurité, l'Aran lance une consultation en faisant distribuer dans les mini-quartiers de secteur postal un questionnaire. À titre de test, elle a organisé deux assemblées réunies pour traiter les réponses avec les habitants et chercher des implications citoyennes possibles, face à ces incivilités. Créée en 1976 pour pallier les déficiences des organisations partisanes qui constataient leur manque de relation avec la population, l'Aran a d'abord été considérée sous l'angle politique et qualifiée péjorativement de « *courroie de transmission* ». Jusqu'en 1989, cataloguée association d'opposition à la municipalité, elle a appris patiemment à faire valoir ses arguments citoyens. On critiquera la représentativité d'âge (45 ans en moyenne), la catégorie socio-professionnelle (classe moyenne déjà active dans d'autres champs), le sexe des militants de l'Aran. Mais on reconnaîtra la qualité de la concertation rendue possible par la qualité de l'engagement militant des adhérents.

Contact :  
Aran  
03 88 44 09 30



## Pessac, Sarcelles, Aubervilliers, Roubaix... Plates-formes de services publics locaux

Site virtuel (la République, une et invisible, ne se morcelle pas dans des expressions locales), les plates-formes de services publics vivent toutefois de façon bien réelle à l'heure de la participation. Les chantiers sont trop neufs peut-être pour tirer quelque conclusion. Mais les initiatives témoignent d'une vigueur de convictions citoyenne et professionnelle remarquables. Le territoire de la politique de la ville est le champ d'innovation et d'amélioration des services publics.

### OUTILS

- Théâtre-forum.
- Interprètes.
- Confrontations habitants/professionnels ou pétitions.

Ainsi, à Pessac, les animateurs de la plate-forme souhaitent d'abord « écouter » la parole de l'habitant. Avant de transmettre les plaintes, celles-ci sont élucidées, formalisées, mises en scène avec l'aide d'une troupe de théâtre-forum. Les productions, représentatives d'une situation rendue claire par la médiation sociale et professionnelle, sont présentées aux administrations concernées... qui en redemandent, tant ces cercles de qualité sont profitables.

Ainsi, à Sarcelles, qui compte 53 000 habitants et 91 ethnies. Des interprètes sont engagés, pour effacer la question des langues bien sûr, mais aussi pour permettre aux femmes, le plus souvent cantonnées aux tâches ménagères, d'avoir leur place dans les débats permettant d'intégrer la vie communautaire dans la vie publique. Participation par la langue puis, quand les portes sont au moins partiellement ouvertes, participation par la fête interculturelle, avec les enfants d'abord, puis les frères et pères, sœurs et mères...

### Les habitants sont appelés à inviter leurs voisins

Ainsi aux Francs-Moisins de Saint-Denis, à Aubervilliers ou à Roubaix : la plate-forme est le lieu où se construit la parole, et où les questions relatives à la qualité des logements ouvrent celles plus secrètes de la drogue ou du sida. La critique acérée du corps médical, des services de transports ou de la police est écoutée. Puis la plate-forme organise la confrontation avec les professionnels interpellés ou, quand ils la refusent, la pétition. Les habitants ne représentent qu'eux-mêmes, mais ils sont appelés à inviter leurs voisins s'il est avéré que ceux-ci ont quelque chose à dire sur un sujet précis. Cette idée d'habitant-écoutant a deux utilités : favoriser la communication dans le quartier et, petit à petit, recréer du lien avec les plus exclus. Voilà qui bouscule l'idée même de service public. La participation des usagers permet une évolution pragmatique et organisationnelle de l'administration des droits, par l'écoute et la confrontation ; une évolution de l'action sociale de proximité, par de nouveaux métiers, de nouvelles formes d'action ; une évolution de la chose publique par la prise en compte de populations ou de territoires exclus.

Contact :  
Profession banlieues  
01 48 09 26 36