

« Les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux »



3

DOSSIER DOCUMENTAIRE

« **PAROLE AUX ACTEURS** »



Première édition – avril 2003

Ce dossier documentaire a été rassemblé par **Nelly COSTE** (stagiaire) **Liliane DUPORT** et **Philippe SENNA** (Bureau de la ville, de l'aménagement, de la concertation, et de la société – Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale – ministère de l'écologie et du développement durable), **Frédérique DEQUIEDT** (Entreprises, Territoires et Développement), **Ghislaine GARIN-FERRAZ** (Bureau d'étude Cité+) et grâce à la participation volontaire et involontaire des auteurs des textes choisis. Qu'ils en soient cordialement remerciés !

SOMMAIRE

CONCERTATION ET DEBAT PUBLIC

L'Agence des villes, lettre 04 de décembre 2000, CERTU. Dossier : Concertation et débat public, mythe ou réalité. Extrait pp14-27 _____ **p5**

METTRE EN DÉBAT NOS VISIONS DU TERRITOIRE

Par Nicolas LEBLANC. TERRITOIRES la revue de la démocratie locale. Regards sur la ville. n°433, cahier 2 – dec 2002. Extrait pp32-33 _____ **p15**

ESPACE ET MÉMOIRE

Par Aline CHAMBRAS. TERRITOIRES la revue de la démocratie locale. Regards sur la ville. n°433, cahier 2 – dec 2002. Extrait pp37-38 _____ **p19**

UNE NOUVELLE « GOUVERNANCE » POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Par Maurice BORDE et Benoît LAJUDIE. POUVOIRS LOCAUX : les cahiers de la décentralisation (revue de l'Institut de Décentralisation) n°48 I/2001 (mars) Campagnes : l'urbain gagne Extrait pp64-69 _____ **p23**

ARTICULER LE JEU DES ACTEURS AUTREMENT

Par Christian BRODHAG. In Les nouveaux utopistes du développement durable, Anne-Marie DUCROUX. Edition : Autrement, Paris. Collection Mutation n°216, 2002. Extrait pp48-52 _____ **p31**

CONCERTÉS PARCE QUE CONCERNÉS...

Par Jean-Marie SIMON. In Les nouveaux utopistes du développement durable, Anne-Marie DUCROUX. Edition : Autrement, Paris. Collection Mutation n°216, 2002. Extrait pp 59-61 _____ **p37**

LA PLACE DES HABITANTS DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

Communication du Conseil national des villes en février 2000. Association CLCV (Consommation Logement et Cadre de Vie). Contrats de ville et d'agglomérations : Agenda 21 locaux. 2000-2006 : les habitants s'engagent pour le développement durable. 2002. Extrait pp18-21 _____ **p41**

IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES CHOIX BUDGETAIRES : LE BUDGET PARTICIPATIF.

Par Jean-Blaise PICHERAL. Les mardis de 4D, Le développement durable en débats, volume 2, séminaires 2000-2001. Extrait pp156-168 ou 161 _____ **p47**

FAIRE LA VILLE AUTREMENT : LA DÉMOCRATIE ET LA PAROLE DES HABITANTS

Patrick NORYNBERG.. Collection Acteurs Sociaux, Edition : Yves Miche (Barret-sur-Méouge) 2001. Extrait pp58-63, 68-69, 112-114, 142-144 _____ **p53**

UN MODE DE VIE DÉMOCRATIQUEMENT CHOISI (EX EN SCANDINAVIE)

Par Hugues LAVENANT. Revue Diagonale (Revue des équipes d'urbanisme) n°152 (nov-dec 2001). Renouveau urbain : des maisons pour changer la ville. Extrait pp47-48 _____ **p61**

ATELIER N°1 : PARTICIPER À L'ÉDUCATION AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Développement durable et politiques d'agglomération, citoyenneté. Actes des journées nationales du développement durable à Orléans le 11 et 12 janvier 2002 (organisé par 4D). Extrait pp147-156 _____ **p67**

S'APPUYER SUR LES FEMMES POUR IMPULSER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE URBAINE

Par Ina RANSON. Villes et développement durable : Des expériences à échanger. Deuxième recueil. MATE, CEDIDELP, FPH, DPH et D4E. 2000. Extrait pp23-25 _____ **p73**

RILLIEUX-LA-PAPE INVENTE UN NOUVEAU MÉTIER : OBSERVATEUR DE QUARTIERS

PAR Ina RANSON. Villes et développement durable : des expériences à échanger - Deuxième recueil. Cedidelp / FPH / Dph / 4D. Février 2000. Ministère de l'Ecologie et du Développement durable Extrait _____ **p77**

APRES LE CONFLIT LA CONCERTATION

Par Paulette DUARTE et Gilles NOVARINA. Devenirs d'une friche urbaine : l'usine Lustucru à Grenoble. Le génie associatif, 10 portraits. Editions : Textuel, Paris. 2001. Extrait pp49-82 _____ **p81**

BIBLIOGRAPHIE _____ **p89**

CONCERTATION ET DEBAT PUBLIC : MYTHE OU REALITE

CERTU/L'Agence des villes, lettre 04 de décembre 2000, CERTU. Dossier :
Concertation et débat public, mythe ou réalité. Extrait pp14-27

CONCERTATION ET DEBAT PUBLIC : MYTHE OU REALITE

CERTU/L'Agence des villes

Lettre 04 de décembre 2000, CERTU. Dossier : Concertation et débat public, mythe ou réalité. Extrait pp14-27

Ce dossier se fait l'écho d'un certain nombre d'idées, de débats, d'expériences sur le sujet. Il puise sa matière notamment dans les échanges du séminaire « concertation et débat public » organisé le 14 juin 2000 à Lyon, par le Certu et l'agence des villes et dans l'ouvrage récent du Certu *La concertation en aménagement*.

La concertation, à la fois outil de gestion de projet et élément de la vie politique

La concertation est souvent vue comme un outil de gestion de projet; permettre de faire remonter l'information, adapter l'ouvrage aux besoins des usagers, gérer certains conflits, faire œuvre de pédagogie, créer une dynamique favorable... Il est important cependant de ne pas nier la dimension politique de toute concertation. Comme l'a montré Gilles Vrain, de l'ADELS, *il y a effectivement un certain nombre de villes et d'élus qui regardent l'outil concertation comme un outil d'efficacité ou de gestion : comme dans l'entreprise où il est nécessaire aujourd'hui d'associer les salariés, il est important de pouvoir associer les citoyens à la décision pour mieux gérer la ville.*

Derrière cette logique gestionnaire il y a par ailleurs une logique plus politique. Elle part du constat qu'il y a une crise de la citoyenneté notamment en France, que les partis politiques sont une formidable machine électorale, mais pas du tout en prise avec le mouvement social, en tout cas pas avec les citoyens, ou pas suffisamment. Tous le regrettent, ils sont de moins en moins nombreux, ils ont moins d'adhérents. Donc il est nécessaire, y compris sur le champ politique, de pouvoir associer les citoyens à la vie locale, à la politique locale.

Intervenir sur le tissu urbain, c'est en particulier gérer des bouleversements plus ou moins grands dans la vie d'un nombre de plus en plus important de gens, c'est choisir entre les intérêts des uns et des autres. Dans le domaine de l'urbanisme, les décisions, même si ce n'est pas de façon explicite, reposent sur des choix de société et reflètent des rapports de force. La concertation autour d'une opération d'urbanisme ne peut donc pas faire abstraction du politique, qu'il s'agisse du cadre institutionnel dans lequel elle s'inscrit ou de l'équilibre des forces sur l'échiquier politique du moment.

Dans le cas des PDU, le cadre institutionnel est complexe. Paul Astier, vice-président de la communauté urbaine de Lille à travers la démarche PDU de l'agglomération lilloise soulève ce problème : *très vite, nous nous sommes rendu compte que le processus de concertation était indispensable, pas seulement vers les usagers, contribuables, clients, qu'est le grand public, mais aussi entre les structures institutionnelles, Conseil général, Conseil régional, services de l'État, Chambres consulaires, etc.*

Les enjeux de politique politicienne font partie du cadre d'une concertation. Par exemple les réunions organisées dans le cadre d'une concertation portant sur une opération sont des lieux de débat dont les enjeux dépassent parfois l'opération même. On pourrait également citer le cas de l'élus qui décide de faire d'un projet un élément important de son programme politique et de le porter très fortement. À l'inverse un élu responsable d'un projet décide de se positionner en retrait et de laisser au technicien la responsabilité du portage. L'élus, qui décide en dernier ressort, joue alors un rôle d'arbitre dans les rapports de force qui s'expriment à travers la concertation.

La véritable concertation existe-t-elle ?

L'emploi du mot concertation est souvent précédé de (l'adjectif "vraie" ou "véritable", comme s'il fallait distinguer la "véritable concertation" de la "concertation" tout court qui, elle, serait une forme de tricherie. Pourquoi ce perpétuel procès fait à la concertation? Est-ce simplement une incompréhension ou un problème inhérent à la notion et qui expliquerait les difficultés de vocabulaire qui existent dans ce domaine?

Le mot concertation est récent et, pour le grand public, il reste proche du mot concerter, c'est-à-dire "agir avec". Lorsque M. Dupont émet un avis dans le cadre d'une concertation et qu'il constate que ses propositions n'ont pas été suivies d'effet, il en déduit que le pouvoir te trompe, qu'il n'organise pas de "vraie concertation".

Réduire le problème à une querelle de mots est une erreur. Bien entendu M. Dupont devrait ouvrir son dictionnaire et comprendre qu'il confond les termes "concerter" "agir ensemble" et "concertation" "demander l'avis avant d'agir". Mais qu'il existe une contradiction intrinsèque à la notion de concertation : on demande l'avis des gens sur une décision que l'on va prendre mais le pouvoir ne leur est pas pour autant délégué.

Il s'agit d'une *procédure démocratique, dans le sens où elle est ouverte à tous, mais elle s'insère dans la logique de la décision pour laquelle elle a été organisée*. Elle ne doit pas être confondue avec la décision en elle-même, qui est d'un autre ressort : parlement ou assemblée élue d'une collectivité territoriale, ou autorité investie de certains pouvoirs par une de ces assemblées. Une confusion entre les deux niveaux porterait d'ailleurs atteinte au fonctionnement démocratique des institutions.

Prenons un cas théorique. Imaginons une ville qui a choisi de créer un pôle universitaire fort et, pour cela, a ouvert un campus en périphérie de ville et s'apprête à implanter un système de transport collectif entre l'université et le centre ville. L'ouverture de cette ligne de transport collectif fait partie d'une politique globale de développement de la ville. Dans cette ville idéale, dont les instances démocratiques fonctionnent bien, la politique globale d'aménagement est décidée en conseil municipal dans le cadre d'un débat de politique générale, après éventuellement une concertation avec les habitants sur les grandes orientations d'aménagement de la ville.

La concertation préalable à la création du transport collectif ne portera que sur le tracé et le choix du mode de transport. Il serait anormal que la commune renonce à desservir son université sous la pression des riverains du futur transport en commun. La concertation est donc une ouverture démocratique, mais dont le champ est défini par le pouvoir l'organisant. d'où la connotation de collusion avec le pouvoir qu'a le terme. Il s'ensuit une impression pour l'homme de la rue qu'il n'y a pas de véritable concertation, que l'autorité tire "toutes les ficelles".

La concertation en aménagement, Éditions du Certu

Le technicien dans la concertation

Une définition très basique de la fonction du technicien veut qu'il soit cantonné dans le domaine technique, qu'il mette son savoir au service d'un projet : il est là pour donner des réponses techniques aux questions posées. Cependant la dimension politique que prennent les décisions en urbanisme fait que le partage des rôles n'est pas toujours aussi tranché.

Le technicien en réunion face au public : un politique ou un technicien ?

Nous avons vu qu'un élu peut estimer que son rôle est simplement d'arbitrer entre les intérêts contradictoires qui peuvent s'exprimer. Le projet est alors présenté comme étant avant tout technique et donc du ressort du technicien. Lorsqu'il animera des réunions publiques, celui-ci sera amené alors à faire des arbitrages nécessaires à l'adaptation du projet à la réalité du terrain et son rôle prendra une dimension politique. Suzanne Maury-Silland, directrice du syndicat des transports lyonnais, analyse bien cette situation : *Il y a un changement fondamental qui s'est passé, qui est un vrai changement de métier. Le technicien, à mon avis, n'existe plus. Face à une salle, quand il est en train d'exposer un projet, il ne fait pas de la technique, il ne peut plus d'ailleurs. Il n'a pas la même approche qu'il avait sans doute autrefois où, on étudiait le sujet, on faisait une passerelle, on ne rencontrait pas les gens.*

Le fait de rencontrer les gens change fondamentalement le regard du fonctionnaire et du technicien. Il le change sur tout. Et la passion qu'il y met dans ces cas-là n'est plus cette espèce de passion dominatrice que l'on pouvait reprocher à des techniciens qui prenaient des décisions en chambre et qui ensuite les faisaient avaliser à leurs élus. Le regret au contraire de ne pas avoir assez de portage politique d'un projet, exprime bien que le technicien se sent dans le camp politique, dans le camp d'un projet politique; le corps à corps qu'il a avec la population est quelque chose qui va changer sa manière d'être, sa manière de s'exprimer et sa manière à terme de raisonner.

Des techniciens spécialistes de la concertation ?

Certaines villes choisissent de confier la concertation à un non-spécialiste du domaine concerné par l'opération. Savoir présenter en langage clair et simple les enjeux, savoir écouter, savoir expliquer les différentes solutions sont parfois plus faciles à faire lorsque l'on n'est pas spécialiste de la matière. À Poitiers, Anne Pignon explique que c'est le chef de projet politique de la ville qui a été chargé du PDU : *Les élus ont souhaité que ce ne soient pas les spécialistes du domaine qui organisent la concertation, mais plutôt un "spécialiste" de la concertation et de la participation des habitants.*

Parallèlement, il y a eu tout le travail thématique sur le vélo, les cyclistes, la mobilisation des associations spécifiques fait par les Services ; nous étions chargés de la participation et de la mobilisation des habitants sur ces sujets-là, avec une fonction très importante d'organiser la dimension pédagogique des techniciens, de voir comment ils pouvaient expliquer facilement et concrètement aux habitants que telle demande avait telle implication sur l'autre bout de l'agglomération, telle implication sur leurs voisins, telle implication sur le stationnement, sur les commerces, etc.

Des techniciens mieux formés à la concertation

À Poitiers, pour le chef de projet "politique de la ville" chargé de la concertation autour du PDU domaine dans lequel la concertation fait partie des savoir-faire indispensables à l'exercice de son métier depuis de longues années. Si l'on souhaite améliorer la manière dont sont menées les différentes concertations, est-ce en les confiant

à des non-spécialistes du domaine ou en améliorant le savoir-faire des techniciens en général ? Jean-Louis Séhier, de la Communauté urbaine de Lille, s'interroge en effet sur l'intérêt de monter des formations dans ce domaine : *Je m'interroge en tant qu'ingénieur et je crois que les urbanistes, les architectes ont les mêmes problèmes sur : est-ce que nous sommes les mieux placés, étant des professionnels impliqués dans l'élaboration technique des projets, pour mener cette concertation ? Est-ce que ce n'est pas un nouveau métier finalement qui doit quelque part apparaître ? Si certains ingénieurs, certains architectes sont peut-être plus sensibles que d'autres à ces pratiques de concertation, c'est une culture qui a quand même des difficultés à se développer dans le monde technique. Comment faire émerger cette professionnalisation de l'assistance à concertation. Des gens ont des expériences ici ou là. Mais n'est-on pas dans l'émergence d'un savoir-faire, d'une nature technique finalement, qui fait peut-être plus appel aux sciences humaines qu'aux sciences dures ?*

Inventer une notion de Maîtrise d'usage ?

Si l'on souhaite que les usagers aient plus de place dans la construction d'un projet ne serait-il pas intéressant, de mettre en valeur la notion de maîtrise d'usage ? C'est la position volontairement polémique et militante qu'a développée Jean-Paul Blais :

"La division du travail, en particulier en matière d'aménagement, nous a conduit à utiliser un vocabulaire, qui institue les différences entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Le maître d'ouvrage est celui qui décide quelque chose, qui propose, qui finance : les élus locaux, les administrations, les organismes HLM, les promoteurs, les sociétés de transports. Il peut y avoir différents maîtres d'ouvrage, délégués ou pas, peu importe. On a en face traditionnellement la maîtrise d'œuvre, c'est-à-dire l'acteur qui va apporter de la rationalité technique, de l'expertise, de la qualité, au projet demandé par le maître d'ouvrage, qui va fabriquer l'ouvrage. Dans notre champ, ce sont les urbanistes, les architectes, les ingénieurs, les transporteurs, les gestionnaires de patrimoine, les services urbains, on peut en dresser une liste non pas infinie, mais une grande liste.

Ce qui frappe lorsqu'on regarde ce clivage entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, c'est que l'ensemble des textes réglementaires, - je caricature volontairement - ne parlent que d'eux. Ils ne reflètent que le débat entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, et les règles qu'il faut respecter, des règles déontologiques, des règles de financement, celles de la garantie de bon achèvement, etc. De fait, l'usager est exclu de ce clivage. Plutôt que de lui laisser une place par le biais de la concertation, ne pourrait-on pas développer la maîtrise d'usage, notion juridiquement reconnue qui contribuerait à plus d'égalité dans les systèmes de pouvoir et de droits d'appropriation ? On peut en effet estimer qu'entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Il y a quasiment égalité. Ce ne sont pas les mêmes tâches du tout, mais il existe des formes de respect de contrats, des règles qui sont fixées. Pourquoi, quand il s'agit de l'usage, ne pas les fixer autrement que dans de vagues procédures de consultation qui sont beaucoup trop brèves dans le temps, qui sont beaucoup trop sèches dans leur contenu ? Pourquoi ne pas instituer ce qu'on appellerait la maîtrise d'usage ?

La maîtrise d'usage, cela sous-entend quoi ? Tout simplement un outil formalisé qui établirait un trait d'union entre les intérêts des usagers et des gestionnaires et qui contribuerait à aborder l'ouvrage dans l'optique des intérêts de tous les usagers.

Peut-être que cela améliorerait la qualité du cadre de vie, l'accessibilité, la mobilité, les transformations possibles de l'espace, les usages successifs de l'espace."

Écouter, dialoguer, débattre

Comment associer les citoyens, les habitants, les usagers à une concertation ? Le simple fait qu'il n'y ait pas de terme générique qui convienne pour désigner les personnes que l'on pourrait qualifier de « héros » de la concertation est significatif de la complexité des réponses possibles.

Écouter les idées exprimées, entendre les gens qui ne s'expriment pas

L'époque où l'on se contentait d'organiser une réunion publique semble aujourd'hui révolue. Pour entendre l'ensemble des sensibilités, les villes utilisent toute une palette de moyens. Les groupes de travail techniques permettent de travailler avec les associations, les expositions et les réunions publiques sont des occasions d'information et de débats, les sondages d'opinion permettent de se faire une idée sur l'opinion même de ceux qui ne s'expriment pas.

"À Grenoble Annie Deschamps précise : sur le projet des grandes voiries d'agglomération, nous avons voulu un débat grand public, vraiment grand public, puisque nous avons utilisé tout ce qui pouvait être mis en œuvre pour interroger les habitants de notre agglomération. Une grande exposition a présenté l'alternative, avec tunnel, sans tunnel. BVA a fait un sondage téléphonique auprès de 5000 habitants de l'agglomération. Il y a eu des débats publics. Le Club de la Presse s'est emparé du sujet.

En parallèle, sur l'élaboration précise du PDU, nous avons eu une démarche qui se situait beaucoup plus avec les corps intermédiaires, par la mise en place de groupes de travail auxquels ils étaient associés mais pas le grand public."

Rôle essentiel des associations comme relais

Les associations sont vécues souvent comme des groupes de pression, des lobbies qui peuvent fausser le débat, mais elles constituent avant tout des relais essentiels dans la mesure où leur travail s'inscrit dans la durée, où leurs membres ont en général une compétence dans le domaine, qui leur permet de parler le même langage que les techniciens ; elles peuvent ainsi être à la fois une force de proposition et des relais précieux vers les habitants.

L'exemple de la Communauté urbaine de Lille qui a mené un travail approfondi de repérage des associations est significatif : *Nous avons organisé un forum, où ont été invités les partenaires économiques mais aussi et surtout les associations, pour avoir des premières discussions, autour du diagnostic du PDU. Les invitations à ce forum des associations ont été en elles-mêmes un véritable travail, puisque quelqu'un à la Communauté Urbaine a passé plusieurs journées à essayer d'aller "à la pêche" aux fichiers d'adresses d'associations, auprès de la ville de Lille, auprès de l'exploitant transports, auprès de Fédérations d'associations. Ont même été épluchées les pages jaunes de l'annuaire pour trouver des coordonnées. Et quelqu'un téléphonait aux associations en leur expliquant très brièvement la démarche PDU et en leur demandant si elles étaient intéressées pour une participation à ce forum, à quelle adresse il fallait envoyer les invitations, etc.*

Travailler avec les associations sur le long terme permet de disposer de relais précieux vers la société civile, mais suppose que les associations aient des moyens qui leur permettent d'assurer leurs fonctions. Gilles Vrain de l'ADELS se fait écho de cette préoccupation : *c'est un fait, il y a effectivement une partie de la démocratie qui passe par la médiation, et donc par le champ associatif. Il y a un certain nombre de représentants qu'il s'agit de faire participer à la prise de décision. Et puis il y a l'ensemble des citoyens qui, pour la plupart, disent : on veut bien éventuellement donner notre avis, mais on n'est pas des "affolés" de la réunion du soir jusqu'à minuit; et donc ils ne se déplacent pas nécessairement.*

Vis-à-vis de ces associations il y a un vrai enjeu de liaison à trouver avec les pouvoirs locaux et avec les équipes locales y a de réelles capacités de contre-expertise. Mais donnons leur les moyens d'exprimer un point de vue, donnons leur les moyens de se former, donnons leur aussi le temps de fonctionner démocratiquement.

La relation avec les habitants : une affaire de quotidien

La concertation qui est montée à l'occasion d'un projet sera d'autant plus riche qu'une écoute et un dialogue existent au quotidien. M. Méria de la ville de Nancy saisit les relations quotidiennes pour expliquer et discuter avec les habitants : *Lorsqu'on dit proximité, cela veut dire aussi par exemple la manière dont on accueille les gens, physiquement en mairie, lorsqu'on les accueille téléphoniquement, mais aussi lorsqu'ils nous écrivent. En regardant les courriers reçus, je me suis aperçu dans une Direction comme la mienne, il y en avait plus de 50 % soit 25 à 30 courriers par jour concernaient uniquement des questions de circulation et de stationnement. C'est dire que c'est quasiment la préoccupation la plus importante des gens. La plupart des gens qui écrivent, ce n'est pas pour nous remercier. Ils écrivent parce qu'ils en ont "ras-le-bol".*

Il y a deux ans, la manière dont on répondait à ces courriers-là était indigne. C'était un modèle de réponse quasiment standard à un iota près. Je me suis dit que l'on perdait là une occasion, en termes de pédagogie, chaque fois que quelqu'un râlait, de prendre en considération ce qu'il voulait nous dire, de l'écouter, de lui faire une réponse personnalisée, en répondant vraiment à ses questions et à ses problèmes.

Maintenant, à chaque fois que quelqu'un nous écrit, nous répondons de manière très pointue. J'ai toutes les semaines deux réunions avec deux de mes collaborateurs pour régler ces questions-là. Et je pense que c'est une manière de pratiquer la proximité, la pédagogie par rapport à l'usager : ainsi ces 25 personnes, multipliées par 200 jours dans l'année, représentent plusieurs milliers de fois l'occasion d'expliquer, de s'expliquer, c'est le début de la concertation.

Conclusion

La loi SRU, en étendant le champ de l'obligation de concerter au domaine de la planification et des Schémas de Cohérence Territoriaux et en faisant du projet le cœur de la démarche des Plans Locaux d'Urbanisme, traduit la volonté actuelle d'élargir le champ du débat public dans la construction des politiques publiques. Elle en prévoit le principe, mais laisse aux acteurs locaux le choix des modalités. En effet s'il est un domaine où des règles de détail de fonctionnement ne peuvent être dictées c'est bien celui de la concertation.

Professionnaliser le commissaire enquêteur ?

La doctrine juridique veut que le rôle du commissaire enquêteur soit celui d'un "honnête homme" mais, cette philosophie censée garantir son indépendance ne se retourne-t-elle pas contre l'objectif visé en n'organisant pas suffisamment la fonction. La légitimité "bon père de famille" est-elle suffisante pour asseoir l'autorité d'un commissaire enquêteur?

Dans certains pays, comme le Royaume-Uni, les commissaires enquêteurs sont des professionnels de l'enquête publique. Tout comme il existe un corps d'inspecteurs du travail, il existe un corps des commissaires enquêteurs. Ils sont engagés par concours et sont issus de professions techniques. Ils doivent avoir au moins 35 ans, être issus d'une profession ayant un lien avec l'urbanisme opérationnel et bénéficier d'une bonne réputation dans leur métier. Leur rôle s'apparente à celui d'un juge d'instruction.

Transposer mécaniquement le système anglais en France serait, bien entendu, une erreur. Notre enquête publique s'inscrit dans un système administratif très différent. À cet argument, suffisant en lui-même, ajoutons qu'il n'est pas dans l'air du temps de créer un nouveau corps de fonctionnaires. Faut-il pour autant maintenir la philosophie qui veut que le commissaire enquêteur soit simplement un "honnête homme".

En théorie le commissaire enquêteur français est un sage, apte à donner un avis de bon sens, dont la qualité de "bon père de famille" garantit une certaine neutralité face à la puissance publique et lui permet d'être plus sensible aux problèmes que soulève l'homme de la rue. Le risque, s'il était un pur technicien, serait en effet qu'il juge le projet en fonction de la qualité technique du projet et qu'il ne soit pas sensible à certains problèmes que pose l'ouvrage envisagé. Ce positionnement est censé en faire un homme libre, capable de déceler des dysfonctionnements.

Cette conception ne se retourne-t-elle cependant pas contre l'objectif d'indépendance visé ? Compte tenu des enjeux politiques, sociaux et économiques de certains projets soumis à enquête, de l'importance de l'investissement technique dont ils ont fait l'objet, est-il tenable qu'un commissaire enquêteur ne soit qu'un "bon père de famille" ? Ce positionnement est vécu plus comme un élément d'arbitraire que comme une garantie d'indépendance.

Commençons par sa dimension symbolique : le commissaire enquêteur tire une légitimité certaine de son positionnement "d'honnête homme", porte-parole des intérêts des petits face à la toute puissance administrative. Mais cette légitimité se heurte à d'autres légitimités. Prenons le cas d'un projet comme un tram, partie intégrante d'un programme politique sur lequel un maire a été élu. Face à la légitimité des urnes, on comprend que certains maires vivent une légitimité reposant sur la qualité de "candidat" d'un homme, comme arbitraire organisé par l'État et s'imposant à leurs projets.

Il semble nécessaire donc de mieux asseoir la légitimité du commissaire enquêteur face à la légitimité des maîtres d'ouvrages publics. La solution ne serait-elle pas de mieux reconnaître la fonction en droit, en ayant des textes juridiques qui définiraient clairement la fonction et les conditions à remplir pour y accéder. Avoir la qualité de commissaire enquêteur ne serait pas exclusive de l'exercice d'un autre métier bien entendu.

Mieux organiser juridiquement le statut des commissaires enquêteurs ne serait d'ailleurs pas une révolution mais la consécration d'une évolution en route depuis plusieurs années. En théorie le commissaire enquêteur est un "sage" qui se prononce à titre personnel, en pratique il s'agit de plus souvent d'une personne qui, outre ses qualités de "candidat" qui en font un homme de communication, a des compétences techniques aussi bien dans le domaine technique concerné que dans le droit des enquêtes publiques. Son savoir-faire lui permet de garder une indépendance dans des situations conflictuelles complexes. De nombreux éléments font qu'une professionnalisation de la fonction se profile déjà.

Tout le travail de réflexion entrepris par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs y a largement contribué, que ce soit par le biais de stages ou par la rédaction d'une charte, pour ne citer que quelques actions. L'inscription sur liste va dans ce sens. Le fait que leur rémunération donne lieu à versement au régime général de la sécurité sociale montre malgré la baisse qu'elle induit que nous sommes sortis du simple bénévolat.

Une telle réforme ne renforcerait-elle pas la position du commissaire enquêteur en contribuant à faire disparaître l'image d'amateurisme qui lui colle encore parfois à la peau ? Elle ne résoudrait pas en elle-même l'ensemble des problèmes tel que celui essentiel du niveau de rémunération mais en organisant mieux la fonction elle renforcerait indéniablement son prestige et permettrait d'autres avancées.

Pour plus d'éléments sur le sujet, cf. *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général, éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques*, Thèse soutenue par Xavier Piechaczyk, Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, Institut d'Études Politiques de Grenoble.

Le Bureau des Audiences Publiques en Environnement du Québec

En 1978 a été instituée pour certaines catégories de grands projets une procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement faisant appel à la participation du public. Une instance spécifique, le Bureau des Audiences Publiques en Environnement (BAPE), a été créée pour prendre en charge les aspects liés à la consultation publique.

Les statuts et missions du BAPE

Organe consultatif visant à aider la prise de décision gouvernementale, le BAPE est un organisme public indépendant dont la mission est d'informer et de consulter la population sur toutes questions relatives à la qualité de l'environnement, ce sous la seule autorité du ministre de l'Environnement. À cette fin, et quand il est saisi par ce dernier, il a en charge la réalisation de périodes d'information et de consultation, de mandats d'enquêtes et d'audiences publiques, ainsi que de médiations. Nommés par le Conseil des ministres pour un mandat de cinq ans renouvelable, ses membres (au moins cinq commissaires à temps plein) sont assermentés et jouissent de pouvoirs quasi-judiciaires.

Les mandats et procédures

Si le BAPE peut être saisi à discrétion par le ministre de l'Environnement, son action se situe avant tout dans le cadre de la procédure d'évaluation. Tout promoteur devant aviser de ses projets d'aménagement le ministre de l'Environnement, c'est par une directive que ce dernier enclenche l'évaluation et notifie, quand il y a lieu, l'étendue, la nature et la portée de l'étude d'impact à charge du promoteur. Lorsque cette étude est jugée recevable (description précise du milieu actuel, du projet, des répercussions prévisibles ainsi que des mesures d'atténuation proposées), le ministre mandate le BAPE. À charge pour ce dernier de rendre alors publics le projet et l'étude d'impact, en organisant une période d'information et de consultation, d'une durée fixée à 45 jours.

Dans ce premier temps, il s'agit d'avertir la population par le biais des médias, d'ouvrir des centres de documentation aux bureaux du BAPE et dans les localités touchées par le projet, avant d'organiser localement une séance d'information. Citoyens, groupes et municipalités doivent pouvoir consulter l'ensemble des documents relatifs au projet, livrer leurs commentaires dans un registre prévu à cet effet, et sont en droit d'adresser au ministre de l'Environnement une demande écrite dûment motivée requérant la tenue d'une audience publique.

Le cas échéant et sous condition de non "frivolité" de la requête, un second mandat est confié au BAPE pour réaliser enquête et audience publique. Une commission est formée (entre deux et cinq membres) pour une mission de 4 mois réglementairement subdivisée en deux parties : information et expression des opinions. Elle commence par entendre publiquement les requérants ainsi que le porteur du projet, après quoi promoteur et personnes-ressources mobilisées sont tenus de répondre aux questions de la population et des commissaires afin que leur soit fournie l'information la plus complète et la plus compréhensible possible.

Cette première partie terminée, les personnes, groupes ou organismes bénéficient d'au moins 21 jours pour préparer la phase d'audiences publiques au cours de laquelle toute personne est en droit de déposer un mémoire et/ou de faire connaître oralement son opinion et ses suggestions concernant le projet ou tout autre élément du dossier.

Durant la seconde partie, la commission entend chaque personne ayant émis le souhait d'intervenir. De plus, les commissaires ont la possibilité de questionner les intervenants et se réservent le droit d'auditionner toute personne désireuse de rectifier les faits qui ont pu être soulevés lors des séances précédentes. L'ensemble des mémoires déposés et des transcriptions réalisées est versé au dossier et demeure disponible en région jusqu'à la fin du mandat.

Pour finir, la commission entreprend la rédaction d'un rapport qui analyse les résultats de l'enquête et des audiences, et rend compte des constatations et conclusions de la commission. Au terme de son mandat, la commission remet ce rapport au ministre, lequel dispose de 60 jours pour le rendre public, et soumet sa proposition au Conseil des ministres responsable de la décision finale : autoriser le projet, avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine, ou le refuser.

Les enjeux et limites

Dans toute procédure de concertation, l'accès à l'information est un enjeu clé. La politique du BAPE est à cet égard exemplaire. Elle ne se limite pas au seul préalable publicitaire, mais fait au contraire l'objet d'une investigation permanente, qui s'étend tout au long du processus de consultation et se traduit notamment par l'obligation qu'a le promoteur de venir répondre aux questions tant des citoyens que des commissaires, et ce sur une même tribune publique.

Autre spécificité de la consultation publique québécoise, l'audience publique réunit en un même lieu et en un même temps tous les acteurs du projet, du promoteur aux décideurs en passant par les experts et les citoyens. Cette organisation permet d'accentuer les dynamiques d'échanges : les réponses et les assurances sont plus

engageantes, les lacunes dans les réponses ou dans l'information fournies risquent d'être plus évidentes, les réactions et les attitudes sont immédiatement perceptibles, les contradictions sont plus facilement identifiées. Et c'est un tel décloisonnement qui a permis au BAPE de faire évoluer sa mission, d'une simple "récolte des opinions" vers un rôle éminemment plus actif.

Le BAPE est d'abord le seul garant de la clarté, de la rigueur, voire de l'honnêteté des documents fournis et des propos tenus en audiences publiques. Il veille à éviter les écueils que constituent les "dérives promotionnelles" du discours des promoteurs, ou les rapports souvent volumineux et indigestes des études d'impact. Mais, par-dessus tout, il a su acquérir une capacité à faire évoluer les enjeux même de la consultation, leur formulation et finalement l'économie du projet en mobilisant des domaines de compétences comme ceux de la communication publique, de la pédagogie environnementale ou de la vulgarisation scientifique.

Pour autant et comme nombre d'instances de concertation, le BAPE reste aux prises avec des questions de légitimité sociale et institutionnelle s'alimentant de discussions toujours vives autour de son indépendance et de son autonomie, de son pouvoir consultatif et du cadre déjudiciarisé de ses enjeux, ainsi qu'autour d'une consultation publique strictement isolée en aval du processus d'évaluation. Bien que reconnu pour la valeur exemplaire et l'efficacité croissante de son action, il se retrouve souvent pris en étau entre démocratie participative et démocratie représentative : soumis à la double pression du public et du gouvernement, soucieux de ses prérogatives et partageant avec les promoteurs le désir de canaliser les conflits. Cette tension fait de l'autonomie du BAPE une question régulièrement débattue puisqu'elle fonde sa légitimité vis-à-vis du public tout en réservant au gouvernement la possibilité de le discréditer par des arbitrages ex-post.

Un bilan

Vingt après sa création, le BAPE fait encore figure, pour nombre d'observateurs, de modèle sinon d'exemple singulièrement instructif en matière d'enquête et de consultation publique. Car en dépit de son rôle purement consultatif, le BAPE a pu s'imposer à la fois comme une instance de médiation entre les divers acteurs, capable de peser efficacement sur l'économie des projets et comme une instance de construction du sens social, où peuvent être qualifiées progressivement et dans l'action des notions aussi structurantes que floues tel le développement durable.

Sébastien Maujean, Cete de l'Est

Petit lexique

Les notions qui renvoient de près ou de loin à celle de concertation sont nombreuses. La liste qui suit tente de les définir et de les situer les unes par rapport aux autres.

Concertation

Une concertation est une politique de consultation des personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. Il est d'ailleurs souhaitable qu'elle soit entreprise le plus tôt possible. Pour bien cerner la notion, il faut également comprendre qu'il s'agit d'une politique globale de demande d'avis sur un projet. Ouvrir une concertation c'est associer, c'est construire, c'est faire plus que demander un avis ponctuel sur un élément précis. On pourrait dire que c'est une méthode de travail qui intègre, dans le processus de conception et de décision, des consultations aux étapes clés.

Information

Informé c'est mettre au courant d'un certain nombre de faits ou d'intentions. En théorie, informer est une relation à sens unique entre une personne qui émet un message et une personne qui reçoit le message. Mais cela peut être considéré comme une forme d'échange. En effet, pour être reçue et comprise une information, doit être adaptée à sa cible et, plus ou moins consciemment, l'émetteur tient compte de ce qu'il sait de la personne à qui il s'adresse. Un certain aller et retour souvent diffus existe entre l'émetteur et le récepteur. Il faut également avoir conscience que donner une information, c'est donner du pouvoir. En effet, il y a une relation entre le degré de connaissance que l'on a d'un sujet et la capacité d'agir sur ce sujet. Ainsi, informer quelqu'un c'est lui donner la possibilité d'agir. À certaines étapes, le maître d'ouvrage peut simplement décider d'informer de ses intentions.

Consultation

Procéder à une consultation, c'est demander l'avis de quelqu'un sur une affaire précise. Il peut s'agir d'un expert ou d'une administration concernée par le dossier mais d'autres exemples peuvent être cités comme les enquêtes publiques ou les consultations électorales.

Collaboration

Le terme "collaboration" au sens strict du terme pourrait recouvrir la même notion. L'histoire fait qu'aucun maire ne va dire "Je vous demande de collaborer avec moi pour monter cette opération".

Participation

Participer c'est prendre part à quelque chose. Dans la notion de participation, il y a l'idée d'un partage de la décision que l'on ne retrouve pas dans celle de concertation. Le terme de participation n'a jamais désigné de procédure juridique précise ; il s'agit d'une notion dont les contours sont beaucoup plus flous.

Débats

Débattre, c'est examiner contradictoirement quelque chose avec un ou plusieurs interlocuteurs. Il existe une procédure juridique de débat public instaurée par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi "Barnier". Le principe est que l'administration ne doit pas se contenter d'informer et de recueillir les avis des uns et des autres, mais qu'elle doit permettre aux avis de s'exprimer et de se confronter publiquement.

Communication

Communiquer une information à quelqu'un, c'est lui faire passer un message. La notion est plus globale que celle d'informer. Le terme est dérivé du latin "communication" commerce, relations et peut parfois signifier "échange". Dans le domaine présent, le mot "communication" désigne la politique de diffusion globale de l'information adoptée pour présenter un projet.

Négociation

Une négociation est une série d'entretiens, d'échanges de vues, de démarches, qu'on entreprend pour parvenir à un accord, pour conclure une affaire. Elle suppose qu'il existe des points de vue différents et une volonté de trouver un accord.

Compromis

Un compromis est un arrangement dans lequel des concessions mutuelles sont faites jusqu'à ce qu'un accord partagé puisse être trouvé. La notion de compromis est importante parce qu'elle renvoie à l'idée que des projets peuvent être discutés et amendés pour tenir compte des intérêts des uns et des autres.

Consensus

Un consensus est un accord entre personnes qui implique la notion de consentement. Le terme désigne également l'accord, même non explicite, d'une forte majorité de l'opinion publique.

Transparence

La notion de transparence renvoie à celle de visibilité, d'absence d'éléments cachés. Avoir une politique de transparence, c'est être prêt à donner l'information lorsqu'elle est demandée. Dans les notions d'information et de communication, il y a un acte volontaire qui n'existe pas dans celle de transparence.

Partenariat

La notion de partenariat renvoie à celle de partage du pouvoir. Le terme partenaire nous vient de l'anglais, du domaine du sport. Le partenaire est la personne avec qui l'on s'allie. Le terme est souvent utilisé pour désigner ceux qui détiennent un certain pouvoir sur le projet, les financeurs, par exemple.

Gouvernance

La notion de gouvernance renvoie à l'idée d'un système de gouvernement qui articule et associe les institutions politiques, les acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix collectifs, capables de provoquer une adhésion active des citoyens.

Projet urbain

L'idée de "projet urbain", mettant en valeur une synergie entre les acteurs d'un projet, renvoie à l'articulation nécessaire entre le décideur et les personnes concernées par l'opération à laquelle renvoie la concertation.

Cf. *La concertation en aménagement*, Éditions du Certu

METTRE EN DÉBAT NOS VISIONS DU TERRITOIRE

Par Nicolas LEBLANC.

TERRITOIRES la revue de la démocratie locale. Regards sur la ville. n°433,
cahier 2 – dec 2002. Extrait pp32-33

METTRE EN DÉBAT NOS VISIONS DU TERRITOIRE

Par Nicolas LEBLANC.

TERRITOIRES la revue de la démocratie locale. Regards sur la ville. n°433, cahier 2 – dec 2002. Extrait pp32-33

Observation et démocratie locale ne doivent pas être liées par la fausse bonne idée d'une nouvelle « proximité » entre les « décideurs » et les « administrés » qui ne serait qu'une systématisation de l'étude par les premiers des faits et gestes des seconds. Les axes de travail dans le domaine sont bien plus de l'ordre de la co-construction et du partage des informations, dans une perspective de mise en dynamique des acteurs locaux.

Le colloque de Rillieux-la-Pape souhaitait poser la question de « l'incidence de l'observation sur la démocratie locale ». Question délicate sémantiquement et politiquement. Sémantiquement, à cause des usages et de la polysémie des termes ; politiquement, parce que la question peut être traitée de bien des manières, selon le type d'acteur qui s'y emploiera.

Commençons donc par définir l'observation, ou plutôt, l'observation « telle qu'elle nous intéresse ici et maintenant, car notre démarche n'a rien de scientifique et ne prétend pas couvrir tout le champ de l'observation.

« L'observation urbaine » est une démarche plus qu'une méthode, une fonction plus qu'une profession, qui se donne pour objectif de débrouiller les filtres de lecture des acteurs de la ville (représentations, éloignement, point de vue...) pour les rapprocher d'un mode d'appréhension de la réalité construit, sinon sur une certaine scientificité, du moins avec une « neutralité bienveillante » - qui se veut clairvoyante. En plus rapide, on souhaite raccrocher la gestion locale aux réalités du terrain.

Qui ne voit pas quoi ?

On se doit également de définir ce que l'on regarde : la ville. Soit. La ville que l'on souhaite observer est celle que l'on ne voit pas habituellement, sinon pourquoi mettre en oeuvre une action spécifique ? Cela nous renvoie directement aux initiateurs de la démarche : le « on » qui veut mieux voir. Que ne voit-on pas ?

Les citoyens ne voient pas les circuits de prise de décisions, l'avancée immatérielle des projets physiques, ou le contraire, et n'ont pas forcément les éléments de connaissance pour appréhender l'intérêt général derrière l'intérêt collectif. Ils ne voient pas toujours les enchevêtrements des compétences des acteurs publics - entre eux - et des acteurs privés. Les responsables associatifs ne distinguent pas toujours non plus ces compétences imbriquées, ni certains aspects de l'intérêt général. Ils ne vivent pas forcément où ils militent et travaillent souvent avec une partie spécifique de la population, ce qui leur donne une connaissance partielle des usages des espaces urbains.

Les techniciens de la fonction publique territoriale, et des services déconcentrés de l'État; ont une meilleure vision des compétences publiques, mais une moindre connaissance des mécanismes locaux d'organisation sociale, et se retrouvent avec les responsables associatifs sur une vision tronquée des usages de la ville. Quant aux élus, ils n'ont souvent pas la lisibilité des organisations sociales de base, des usages réels de la ville, et sont demandeurs de connaissances sur les perceptions des politiques locales, voire des besoins et des manques encore non exprimés. Un équipement qui « manque » pour un certain nombre de citoyens ne se voit pas directement sur une maquette, si belle soit-elle, au dernier étage d'un hôtel de ville...

La ville sans œillères

Troisième point à éclaircir, les limites précises de l'observation. On a parlé de rapprocher la gestion locale de la réalité du terrain. Le plus difficile sera de mettre tout le monde d'accord sur les limites de ce « terrain ». Où se termine un quartier, une ville ? Il ne faudrait pas longtemps pour leur trouver des ramifications aux quatre coins du globe. Aujourd'hui, le « local » comme la « ville » ne peuvent plus être cantonnés dans des limites physiques contraignantes. Ils sont en lien avec un ensemble de territoires, plus ou moins proches géographiquement. Observer la ville ne peut donc se réduire à des limites physiques strictes, et en aucun cas à l'y enfermer. Des indicateurs de qualité de l'air à la position de la ville dans les grands systèmes de pollution internationaux, de l'état des réussites et des échecs scolaires dans un quartier au fonctionnement de l'Éducation nationale, les observations doivent être reliées à des données régionales, nationales ou générales.

Une remise à plat des regards

L'observation de la ville ainsi (très) sommairement définie, il est possible de voir son incidence sur la démocratie locale. Celle-ci peut, tout aussi sommairement, être placée à deux niveaux, qui correspondent aux deux pôles d'attraction des processus d'observation réussis : le diagnostic partagé et l'évaluation démocratique. Car, on l'aura

bien compris, l'observation se différenciant en fonction des acteurs locaux qui l'impulsent, la richesse de la démarche ne peut se développer que dans une vision quasi « interculturelle » de croisement des visions. Le diagnostic partagé du territoire permet une remise à plat des regards sur un objet aussi virtuel et fantasmagorique que physique : la ville. Il organise une confrontation d'acteurs en décalage autour d'une « activité » qui met tout le monde au même niveau citoyens, techniciens et élus observant le territoire, chacun avec ses pré requis... et ses lacunes, théoriques et pratiques. Rencontres, confrontations, débats, le diagnostic partagé peut et doit marquer le début de dynamiques citoyenne et politique qui, de concert, enclenchent un processus de développement local.

L'évaluation démocratique permettra, à l'autre bout de la chaîne, une observation partagée non plus du diagnostic de territoire, mais des actions menées, des politiques publiques, et pourquoi pas, des interférences avec les actions privées et associatives. L'évaluation démocratique fait partie intégrante d'un nouveau mode de gouvernance à inventer. Elle organise la transparence des décisions, mises en oeuvre, évaluations et réorientations des actions publiques. Elle permet non seulement de mettre en lien direct les « usagers » des services avec les pouvoirs publics, mais aussi les « citoyens » avec les politiques... Responsabilisante, l'évaluation démocratique demande de s'appuyer sur une excellente connaissance des réalités des effets des politiques locales... observées localement et globalement. Dans ce sens, l'observation de la ville est bien plus un biais de renouvellement de la gouvernance locale qu'un outil d'amélioration de la gestion urbaine.

ESPACE ET MÉMOIRE

Par Aline CHAMBRAS

TERRITOIRES la revue de la démocratie locale. Regards sur la ville. n°433,
cahier 2 – dec 2002. Extrait pp37-38

ESPACE ET MÉMOIRE – CINISELLO BALSAMO (ITALIE)

Par Aline CHAMBRAS.

TERRITOIRES la revue de la démocratie locale. Regards sur la ville. n°433, cahier 2
dec 2002. Extrait pp37-38

Santo Eusebio, une banlieue milanaise dite difficile, associations, institutions et habitants tentent de mener à bien la reconquête l'espace public. Cette dynamique de participation, qui cherche à mettre fin à une logique protestation, permet de réduire le sentiment d'exclusion et de renouer le dialogue.

Dans la commune de Cinisello Balsamo, à Santo Eusebio, l'un des quartiers Nord de Milan réputé - difficile », le projet - imaginaire et environnement, ressources de prévention - (soutenu financièrement par la région Lombardie, la commune de Cinisello Balsamo et le ministère des Travaux publics) a été mis en place au début des années 90, avec des objectifs à la fois matériel, social et psychologique. S'il faut pallier les problèmes de violences liés à de la microcriminalité, la restauration des liens sociaux est tout aussi primordiale. Dans cette banlieue, où une très forte partie de la population est originaire du Sud de l'Italie, les difficultés d'intégration renforcent le sentiment d'exclusion. Le but étant de modifier le mode d'appréhension de l'espace, tant par les habitants eux-mêmes qu'aux yeux des institutions et des médias. Une première étape, plus psychologique, a consisté à « motiver », la population en lui proposant de s'investir dans des projets d'animation culturelle. Les jeunes étaient alors les premiers concernés. Des membres des associations de quartier, toutes rassemblées autour de ce projet, sont allés à leur rencontre, au pied des immeubles, sur les petites places ou dans les halls.

D'abord, porter un regard neuf sur le quartier

Des groupes informels ont accepté de participer à la création d'un « laboratoire d'animation socioculturelle », afin de redonner vie à leur quartier. Une fête de quartier a été organisée, pour la première fois, sur la *piazza* ; des groupes de jeunes sont allés interroger les plus anciens, afin de recueillir les mémoires du quartier; une exposition sur l'école aujourd'hui fermée a été réalisée, etc. Cela a permis aux habitants de poser un regard neuf sur leur environnement, en se le réappropriant collectivement. Le lien social se renouait. La seconde phase, initiée en 1995, s'inscrit dans le cadre des « contrats de quartier - (ministère de la Ville), qui prévoient l'élaboration d'un projet participatif visant le renouveau des bâtiments et des espaces publics. Plus active, cette deuxième étape a permis aux habitants du quartier de se concerter pour repenser l'architecture de leur territoire et réfléchir à un meilleur aménagement. Un lieu de réunion a été ouvert et des consultations ont eu lieu pour améliorer le quotidien, dans ces barres de plus de mille habitants. Les appartements ont été « redécoupés », afin de mieux redistribuer l'espace : on a demandé aux parents qui vivaient dans des grands appartements désertés par leurs enfants d'en prendre un plus petit, afin de libérer des espaces. Si, au début, la méfiance l'emportait, désormais, l'expérience fonctionne et une appropriation plus rationnelle des lieux se met en place.

Aujourd'hui, ce projet peine à poursuivre sur sa lancée. Pour ces initiateurs, il faudrait reprendre le travail de sensibilisation de la première phase, afin de « doper » les actions concrètes du programme de rénovation. Et de redonner envie à la population de gérer elle-même son cadre de vie.

OBSERVER L'IMAGINAIRE POUR AGIR SUR L'ESPACE « LIRE LA VILLE COMME UN « PAYSAGE INTERIEUR » »

Rencontre avec Roberto ALBANESE, responsable de l'éducation à l'environnement, région Lombardie

Pour cet écologiste, l'environnement façonne ceux qui y vivent. Et la réappropriation du territoire favorise la revitalisation sociale. Mais pour cela, l'espace doit décliner son identité.

En quoi l'observation du territoire permet-elle de le modifier ?

Roberto Albanese : Lors de la première phase de notre projet (lire article page 37), nous sommes allés à la rencontre des résidents afin de réaliser une carte du territoire indiquant les endroits où les jeunes se rassemblaient, ceux où personne n'allait, ceux qui étaient « réservés » à une partie de la population, etc. Et nous avons ainsi pu faire ressortir « l'affectivité » liée à ces lieux. Au sein du « laboratoire » mis en place, les habitants devaient exprimer l'image mentale, l'imaginaire qu'ils associaient à tel lieu, afin de les transformer en spectacle pour les autres. Nous avons donc choisi de lire la ville comme un « paysage intérieur » et de lui donner une identité. Nous avons aussi cherché à mettre en valeur les signes de l'ancienne réalité paysanne, car ce quartier a grandi sur des prés aujourd'hui disparus. Nous avons donné au vide de ce paysage urbain une histoire, en donnant une visibilité à

ces traces du passé. L'observation du territoire a permis de réorganiser et de rendre spectaculaire la reconquête des espaces publics, en créant dans la cité de nouveaux liens spatiaux et communautaires. Les habitants, au début sceptiques, ont vite montré un grand intérêt pour ce projet.

Quel rôle a joué le travail de mémoire dans ce projet?

R. A.: Nous avons voulu instaurer une dynamique de relation entre les plus anciens et les plus jeunes, en demandant aux aînés de leur parler des anciennes traditions populaires aujourd'hui obsolètes. Le but était de créer un lien entre plusieurs générations, en montrant que la culture d'aujourd'hui peut intégrer les traditions d'antan. Ce travail visant à recueillir la mémoire du quartier a permis aux différents groupes de population de communiquer et de partager des expériences et des savoirs. Les rapports sociaux ont pu se décloisonner et certains conflits ou incompréhensions intergénérationnelles se sont amoindris. Cet effort de mémoire a également permis aux habitants de prendre conscience que cet espace pouvait évoluer et leur a donné des idées de changement. En s'appropriant le passé de ce territoire, les résidents ont pu ainsi donner une identité à leur lieu de vie, et envisager alors de se l'approprier.

Quelles ont été les conséquences pour la population ?

R. A. : Aujourd'hui, les habitants se parlent plus. Ils ont pris conscience qu'ils pouvaient intervenir dans et sur leur environnement, et se sont rendus compte que ce qu'ils pensaient impossible ne l'était pas forcément. Ainsi, ils ont réussi l'exploit de rendre à une place, devenue un parking, sa vraie fonction pendant plus d'une semaine. La voyant peinte et décorée, les automobilistes n'osaient plus s'y garer. Un véritable miracle en Italie ! Une autre conséquence de ce projet a été le changement d'attitude des médias à l'égard de cette zone dite « sensible ». Avant la mise en place du projet, elle était présentée comme un lieu de haute délinquance. Les habitants ressentaient l'image très négative attachée à ce lieu. Aujourd'hui, les médias ne stigmatisent plus cette banlieue car les résidents ont pu faire passer ce message : « *Regardez, notre quartier est en train de changer et c'est ce que nous voulons* ». Une image plus positive se dégage de ce territoire, et les habitants aussi le vivent comme un lieu plus positif.

Quelles sont les limites d'une telle action ?

R. A.: Aujourd'hui, on constate un certain essouffement de la part du mouvement associatif. La population a changé depuis la mise en place du projet, et le tissu social s'est un peu distendu. De plus, l'utilisation du territoire s'est modifiée et une carte nouvelle se dessine, avec ses clans, ses repères, ses passages... Même si la structure publique apparaît désormais plus prompte à agir et à s'engager, une nouvelle phase de sensibilisation, grâce à l'établissement d'une forme participative d'animation socioculturelle, semble nécessaire. Il faut reprendre contact avec les habitants et, en particulier, avec ce que nous appelons les « groupes de jeunes », afin de redessiner la carte de leur espace, pour ensuite qu'ils en acceptent les modifications. La phase de changement physique du quartier a été contestée, il a fallu de nombreux échanges pour convaincre les habitants. Aujourd'hui, ceux-ci sont dans l'attente de sa totale réalisation, et ils se désengagent progressivement des petites actions ponctuelles, qui sont pourtant toutes aussi importantes. L'observation du territoire doit avoir deux buts : non seulement l'amélioration de sa réalité, de son architecture, de son aménagement, mais également l'amélioration de sa perception, de l'imaginaire qu'il véhicule.

UNE NOUVELLE « GOUVERNANCE » POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Par Maurice BORDE et Benoît LAJUDIE

POUVOIRS LOCAUX : les cahiers de la décentralisation (revue de l'Institut de Décentralisation) n°48 I/2001 (mars) Campagnes : l'urbain gagne. Extrait pp64-69

UNE NOUVELLE « GOUVERNANCE » POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Par Maurice BORDE et Benoît LAJUDIE

POUVOIRS LOCAUX : les cahiers de la décentralisation (revue de l'Institut de Décentralisation) n°48
1/2001 (mars) Campagnes : l'urbain gagne. Extrait pp64-69

Les zones rurales sont dans l'obligation de prendre acte des modifications profondes qui affectent le fonctionnement des territoires, de trouver leur place dans les dynamiques spatiales et de s'engager dans la logique de projet. C'est donc, à côté de la mise en oeuvre d'ambitieuses politiques de solidarité, de la qualité, de leur *gouvernance*, que leur avenir dépend le plus.

Puissamment alimentée par les dynamiques économiques et socio-culturelles, la métropolisation est une variante structurellement nouvelle de l'urbanisation. La logique métropolitaine est principalement un mode de fonctionnement du territoire fondée sur la dynamique locale des fonctions économiques et sociales de proximité. Elle est dorénavant le principal facteur de structuration des territoires. Tous les espaces sont influencés et les zones rurales en subissent directement les effets. La logique propre d'un tel phénomène fait évidemment courir des risques à la cohésion territoriale. En effet, Les territoires peuvent, dans ces conditions, perdre leur homogénéité. De grandes villes peuvent se développer comme des foyers de croissance autonomes, reliés en réseau avec d'autres grandes villes du monde entier. Ce développement peut n'avoir toutefois aucun effet développant sur les territoires auxquels appartiennent ces métropoles, en particulier les territoires ruraux. Il y a un risque de décrochage des périphéries, de «glissement de l'inégalité à l'exclusion¹». C'est ce que Pierre Veltz appelle «l'économie d'archipel». C'est un risque majeur, pour les petites régions comme pour les zones rurales.

Mais la métropolisation ne se résume pas à ce risque. Tant sur le plan de l'économie que sur celui des modes de vie, c'est le mode de fonctionnement du territoire qu'il faut prendre en compte. Le développement du territoire, c'est-à-dire de son économie et de ses habitants, dépend de la nature, de la diversité et de la qualité des fonctions qu'il est en mesure de mettre au service de la vie économique et de la vie sociale. Le potentiel de développement de chaque territoire dépend donc en très grande partie du portefeuille de services dont il dispose : l'abondance, la nature et la qualité de son offre fonctionnelle. La très forte différenciation qui apparaît entre les territoires est un effet de l'abondance et de la densité des fonctions présentes dans les zones métropolisées. La concurrence des territoires prend alors un tour inédit et redoutable : les risques d'exclusion de certains territoires découlent de leurs faiblesses dans ces domaines.

Pourtant, bien des zones rurales se portent globalement mieux, selon le recensement de 1999. Il semblerait que certains territoires aient une destinée autorisant les activités économiques, d'autres devant fonder leur développement sur l'accueil de population et la vie sociale. Les ressorts de ces deux dimensions de la vie des territoires doivent être pris en compte.

Le mondial et le local

L'économie nouvelle articule étroitement le mondial et le local. Si la puissance des facteurs de concentration dans les zones métropolisées est grande, il faut prendre en compte le fait que ce nouveau mode de fonctionnement s'applique à tous les territoires quels qu'ils soient. Tous ont un avenir possible à l'échelle de leurs potentialités au regard de ce mode de fonctionnement. C'est sur les facteurs du développement qui relèvent de la proximité que l'action doit porter. En ce sens, la mondialisation et la métropolisation ne condamnent pas sans appel des territoires locaux, ni ruraux. Le problème est que les espaces métropolisés peuvent fonctionner sans les espaces ruraux, alors que ces derniers ont un besoin vital des fonctions offertes par les villes : aujourd'hui et plus encore demain, la ville performante est et sera la condition d'existence de territoires ruraux développés.

Sur le plan économique, ces facteurs de développement sont nombreux, mais hiérarchisés. Les fonctions supérieures les plus stratégiques nécessitent des niveaux de concentration élevés et correspondent à un maillage territorial large. D'autres fonctions peuvent relever de niveaux territoriaux beaucoup moins concentrés. Ces différents niveaux de fonctions s'articulent. Il n'y a pas, d'un côté, l'économie vraie, mondialisée et métropolisée, et de l'autre côté une économie locale qui ne serait que résiduelle, réduite aux marchés locaux ou, au mieux, à attendre les investisseurs providentiels. La réalité de demain sera une économie mondiale dont chaque acteur, aussi mobile et volatil soit-il, jouant fortement de la concurrence des territoires, aura les pieds ancrés dans un «local» qui contribuera beaucoup à sa performance globale. Dans une telle problématique, chaque territoire a ses cartes à jouer et tout réside dans sa capacité à les améliorer et à les jouer efficacement.

¹ Pierre Veltz, Des territoires pour apprendre et innover, éditions de l'Aube p30
Avril 2003

Sur le plan social, les choses sont plus simples. Les modes de vie conduisent notamment les familles à aspirer massivement à vivre en habitat individuel dans des zones rurales, à une distance compatible avec les lieux de travail. Cette évolution se manifeste très clairement dans le recensement de 1999 qui fait état d'un rééquilibrage de population au bénéfice des espaces ruraux qui bénéficient d'un rayonnement urbain. Les enquêtes réalisées auprès des habitants mobiles indiquent très clairement que l'éloignement des grands centres urbains relève de démarches volontaires de plus en plus nombreuses, et que c'est la présence d'un ensemble de services, parmi lesquels les services publics, qui rend la vie possible. L'accessibilité est, ensuite, une question de temps de déplacement. Toutes les zones rurales ne sont pas, loin de là, dans une situation équivalente de ce point de vue, mais aucune n'a véritablement vocation au désert.

Le global¹ et le local

Les "ressources humaines" des territoires jouent désormais un rôle inédit, qui conditionne le potentiel de développement : c'est un des aspects de l'interdépendance croissante des économies et des cultures, dont parle Pierre Veltz². Ainsi, la mondialisation et la métropolisation polarisent à l'extrême le territoire et provoquent des risques de fractures graves, mais la globalisation et le nécessaire ancrage local donnent aux territoires les opportunités de leur émancipation, autant dans le champ de l'économie que dans celui des modes de vie, de la localisation des activités et de celle des habitants.

Les risques de rupture sont accrus, à l'échelle de l'accentuation de la concurrence des territoires. Mais, simultanément, le champ des développements possibles augmente, pour les territoires, à la mesure de la capacité de leurs acteurs à assumer les contraintes de la concurrence. Tous les territoires sont pris dans cette alternative, qu'ils soient urbains ou ruraux. Les seules certitudes qui puissent être énoncées à ce stade sont les suivantes : attendre, ou ne faire que revendiquer le développement est une attitude anachronique qui aboutit inévitablement au déclin. Seule la mobilisation des acteurs autour d'une ambition partagée, d'un projet rationnellement fondé sur les potentialités des territoires peut permettre, sans toutefois le garantir, d'obtenir du développement.

Il est fréquent de voir des zones non métropolisées connaître un important développement. Ces zones peuvent être de petites villes ; elles peuvent aussi être des zones rurales. Le Limousin présente à cet égard une situation intéressante : l'étude par territoire de l'évolution des effectifs salariés dans les établissements de plus de 10 salariés en Limousin montre que, pour les établissements concernés et de 1987 à 1996, les six zones d'emplois de la région qui comprennent une aire urbaine ont perdu 2.491 emplois salariés. Les aires urbaines de ces zones d'emploi en ont perdu 3.773 alors que les zones rurales (en dehors des aires urbaines) en ont gagné 1.282. Les zones rurales ne sont donc pas condamnées à perdre leur substance économique pendant que les métropoles capteraient l'essentiel du développement³. Certes, le " bruit de fond " de la mondialisation inquiète. Mais son principal effet négatif est sans doute de faire trop souvent renoncer à voir qu'un développement reste possible, y compris dans les zones rurales. Mais «de tels processus de développement local, où les dynamismes internes et les forces externes s'imbriquent et se conjuguent, n'ont rien d'automatique. Ils dépendent peu des facteurs géographiques traditionnels. Ils sont en revanche fortement influencés par les facteurs sociopolitiques, ce qui confère aux responsables publics des responsabilités et des possibilités d'action renouvelées»⁴.

La complexité se généralise

Le territoire devenant essentiellement un fournisseur de ressources relationnelles, c'est le rôle des acteurs qui prend de l'importance. Les ressources stratégiques se déplacent donc vers eux. Et ceci dans un contexte où l'économie et la vie sociale se combinent pour multiplier les besoins de fonctions de proximité. La performance des territoires devient donc fonction de la gouvernance. Ces fonctions de proximité, parce qu'elles sont nombreuses et variées, impliquent des acteurs nombreux et variés. La complexité qui en découle met toujours les territoires devant la nécessité d'organiser des acteurs nombreux, dont les fonctions n'étaient pas toutes, à l'origine, conçues pour organiser le territoire.

S'il s'agit de développer, dans des territoires susceptibles de bénéficier d'un développement résidentiel, des fonctions nécessaires à la vie familiale et sociale, la conception et la réalisation du projet de territoire devront mobiliser des services et acteurs de nature variée, chacun d'entre eux étant chargé d'une partie d'un ensemble dont la cohérence sera déterminante. Il en est de même dans le registre économique : le développement devient le fait de véritables équipes dont l'efficacité découle de leur capacité de coordination et de travail en commun.

¹ Global et globalisation sont entendus, ici, au sens de l'interdépendance croissante des facteurs. Ils ne sont pas entendus au sens de mondialisation

² Pierre Veltz, « le développement local face à la mondialisation », 3^{ème} entretiens de la Caisse des Dépôts et Consignations, ed. Société des acteurs publics, 4^{ème} trim.2000

³ in Limousin 2017, Rapport Général, mai 2000, p306

⁴ Pierre Veltz, idem.

La subsidiarité active

La coopération devient donc, nécessairement, la forme dominante de l'action. Le fonctionnement du territoire fondé sur l'interdépendance des fonctions de proximité comme condition de la vie économique et sociale, implique la coopération des territoires urbains avec les territoires ruraux, afin que ces derniers bénéficient des ressources stratégiques nécessaires. De même, l'organisation sur les territoires de ces fonctions nécessite la coopération d'acteurs dont les compétences deviennent complémentaires. C'est dans la nature et la qualité de ces coopérations multiples que se situe le noyau dur des chances de réussite du développement local de demain. Les décennies passées sont riches de progrès dans ce domaine : la décentralisation, les contrats de plan, la politique régionale communautaire, les nombreuses initiatives en matière de développement local ont beaucoup fait progresser les pratiques partenariales dans le cadre étendu du principe de subsidiarité.

Mais le monde complexe d'aujourd'hui impose de redoutables défis aux acteurs territoriaux : la compétitivité d'un territoire dépend, tant pour sa vie sociale que pour sa vie économique, de la présence et de la qualité de fonctions dont le développement dépend lui-même d'acteurs nombreux et variés qui se situent à des niveaux territoriaux différents. Or, ces fonctions devront soit être directement présentes au niveau territorial concerné (y compris au niveau local et rural), soit être accessibles aux acteurs de ce niveau. Surtout, nombre d'orientations définies à des niveaux territoriaux élevés (département, région, nation, Europe, voire agglomération) nécessitent des échelles locales fines de mise en oeuvre, avec une certaine souplesse opérationnelle, voire réglementaire.

La subsidiarité pratiquée jusqu'à présent dans les politiques partenariales revient à déléguer une compétence ou une mission à un autre échelon territorial. La subsidiarité active est interactive. Fondée sur une logique différente, elle permet de prendre en compte le fonctionnement complexe des territoires

- D'une part, au plan local, le problème que doivent résoudre la plupart des grandes institutions est celui de l'ancrage local de leurs missions. La subsidiarité active permet à des acteurs locaux de coopérer avec des acteurs de niveau territorial différents dans une démarche de projet.

- D'autre part, concernant les acteurs, les coopérations doivent s'élargir très au-delà de ceux qui constituent l'armature institutionnelle historique des territoires, c'est-à-dire essentiellement les institutions publiques. C'est la société civile dans son ensemble qui acquiert une responsabilité dans la dynamique territoriale.

Les conséquences « gouvernancielles » sont considérables. La subsidiarité active revient en effet à faire de la négociation sur les objectifs le premier acte de la préparation du projet de territoire ; à accepter que le mode opératoire de chaque acteur local puisse être différent de celui des autres pour atteindre les mêmes objectifs, soit parce que la situation locale est différente des autres, soit parce qu'il s'agit d'acteurs aux compétences différentes ; à ouvrir le partenariat à la société civile ; enfin, à faire de la démarche stratégique et de l'évaluation des outils ordinaires d'aide à la décision et d'appui de la gouvernance du futur.

En résumé, la problématique du projet territorial aujourd'hui est celle d'une équipe collective, dans laquelle plusieurs acteurs ayant chacun des compétences propres doivent impérativement coordonner la mise en oeuvre de ces compétences, parce que toutes sont nécessaires au développement dans les conditions nouvelles. C'est en fin de compte parce que l'économie est nouvelle que le "pays" s'impose comme outil local du développement global, entendu comme le développement de l'espace proche et comme la dimension locale du développement global, et qui le conditionne largement.

Comment faire ?

La mondialisation, on l'a dit, menace mais ne condamne pas les territoires. Certes, l'économie pousse à la métropolisation et à la concentration, mais la vie sociale passe encore par le local. Les acteurs locaux doivent donc redonner une fonction aux territoires, et assurer, à côté de la cohésion économique et sociale, une cohésion territoriale aux espaces habités du vieux continent.

Grâce à la ténacité de quelques-uns, ce concept de cohésion territoriale a du reste été inscrit récemment dans l'article 7 du traité d'Amsterdam, et il est devenu un principe directeur des politiques régionales de l'Union européenne. En France, le contexte actuel se caractérise par une nouvelle donne dans l'approche de l'Etat de son rôle d'aménageur : l'aménagement du territoire a cessé d'être une prérogative gouvernementale ; le niveau national n'est plus le seul pertinent pour assigner une fonction aux territoires ; il doit tenir compte des spécificités locales et des aspirations des acteurs de terrain. Renonçant à son rôle principal d'aménageur, l'Etat a mis en oeuvre des procédures contractuelles, qui sont autant d'outils mis à disposition des territoires pour prendre en charge leur propre destin et leurs propres objectifs : développement durable, compétitivité, solidarité. L'Etat devient en quelque sorte l'animateur de cette politique, en fournissant les moyens - dont on voudrait être sûr qu'ils assurent à chaque territoire les conditions équitables de son développement - et en garantissant la cohésion d'ensemble, à travers les schémas de services collectifs - dont on voudrait être sûr qu'ils ne figent pas des situations fondamentalement injustes entre les territoires.

La contractualisation a permis, à travers les contrats de plan, la programmation des fonds structurels, que s'expriment, à l'échelon régional tout au moins, les priorités des partenaires locaux. Avec les contrats

d'agglomération et de pays, il y a également aujourd'hui un contexte favorable, nécessairement et inévitablement favorable, pour que s'expriment les aspirations des territoires à construire leur propre avenir.

Quelle stratégie mettre en œuvre ?

Pour construire cet avenir, une nouvelle stratégie s'impose : face au diptyque " ville-campagne " déséquilibré par une évolution non maîtrisée de la métropolisation, avec pour conséquence évidente l'hypertrophie inacceptable de l'une et le dépérissement mortel de l'autre, sous les yeux d'un Etat impuissant, il faut opposer le triptyque " région-agglomération - pays ", vision lucide et objective de ce que seront, demain, les espaces de vie, d'activité et de régulation.

Le « pays » : espace de vie harmonieux parce qu'à l'échelle humaine, mais susceptible de générer en lui-même un développement bénéfique, pourvu qu'on substitue cohérence et complémentarité à la concurrence - ou pire à la résignation. L'agglomération espace de développement économique majeur, où cependant des ajustements permanents seront nécessaires pour éviter la constitution des fractures internes ; les dispositions de la loi SRU (transports, logement social...) procèdent de cette préoccupation). La région : espace de régulation et d'organisation territoriale à la dimension actuelle des enjeux d'aménagement et de développement durable ; un espace garant de cette triple cohésion économique, sociale et territoriale évoquée plus haut.

Il n'y a pas d'arrière pensée dans ce dernier propos, ni de plaidoyer subliminal pour une accélération de la régionalisation qu'on peut par ailleurs appeler de ses vœux, mais qui n'a pas sa place ici. La région doit s'entendre, en l'état actuel de la décentralisation, davantage comme un concept territorial que comme institution. Certes, la collectivité régionale a un rôle majeur à y jouer, et elle deviendra de plus en plus l'échelon de référence en la matière, mais l'Etat déconcentré en région, lui-même garant de l'équité nationale, y joue un rôle majeur ; mais le département, en matière de cohésion sociale notamment, est aujourd'hui irremplaçable. Alors dans ces conditions, ni la région, ni les agglomérations, ni les pays ne se réduisent à des institutions, des échelons administratifs qui viennent s'affronter à d'autres échelons préexistants, mais des espaces pertinents, porteurs de projets d'organisation et de développement des territoires infra régionaux.

Si le contexte est favorable, si les moyens existent, si la stratégie est claire, il reste à la mettre en œuvre. Convenons qu'à l'échelon local, c'est à un bouleversement des rapports politiques et sociaux qu'il faut se préparer. Pour les territoires constitués en agglomération, la tâche paraît facile. Outre qu'ils s'inscrivent dans ce processus dominant de globalisation décrit ci-dessus, ils recèlent en leur sein les moyens matériels et humains de gérer leur propre développement. Ils tireront leurs ressources des dispositions favorables de la loi et leur légitimité ne fera aucun doute. Bien sûr ils devront assumer leurs rivalités internes, et lutter contre leurs propres zones de discrimination ou d'exclusion.

Pour les futurs pays, l'exercice s'avère plus compliqué. Parce que les choses n'iront pas d'elles mêmes. Parce que le pays devra justifier la double légitimité de sa démarche :

- une légitimité interne : " quel projet est essentiel pour le développement local ? "

- une légitimité externe : " quelle fonction assigner au pays dans une logique de développement global ? " Il s'agit là de la place du pays dans un environnement plus vaste ; il s'agit là d'assurer cohérence et continuité à l'échelon supra-local.

Pour l'échelon régional, et donc en premier lieu pour l'institution régionale, l'enjeu est alors évident : il s'agit de promouvoir et de faciliter les démarches de constitution de territoires ; puis d'accompagner, parfois de susciter les projets ; puis d'aider à leur mise en œuvre dès lors que leur pertinence, locale et régionale, aura été validée.

Il faudra que les territoires *reconnus* aient des projets *pertinents* et qu'ils aient les *moyens* de les réaliser... mais qui jugera de la pertinence qui garantira les moyens ?

La problématique de la contractualisation obligera l'ensemble des acteurs à s'accorder sur ces points. Mais sera-ce suffisant ? Le moment est venu de mettre en avant deux principes qui doivent guider les protagonistes dans leur démarche : le principe de gouvernance et celui de subsidiarité.

La gouvernance

En quoi consiste la gouvernance au plan régional ? Il s'agit d'abord de reconnaître que l'émergence des pays, loin d'être spontanée, suppose un lent travail de maturation et que, face au dénuement de certains territoires, il faut financer des études de préfiguration destinées à la prise de conscience collective des acteurs locaux. Il s'agit ensuite de comprendre que l'émergence de projets, dans ces territoires, se heurte à un manque de moyens et qu'il faut mettre à disposition une ingénierie de projet, une cellule d'appui régionale disponible auprès des porteurs potentiels - mais aussi que le développement des territoires passe par la mise en place préalable d'un environnement positif : la réalisation d'infrastructures telles qu'un réseau régional de télécommunications

permettant aux territoires d'accéder à l'internet haut débit, la mise en place d'un système d'informations géographiques homogène sur l'ensemble de l'espace régional en sont deux exemples mis en oeuvre en Limousin. Il s'agit également, plus généralement, de la capacité à identifier les conditions du développement local et à en fournir localement les moyens. C'est donc une politique à la fois ambitieuse et respectueuse de l'initiative locale.

La gouvernance au plan local, c'est reconnaître que l'avenir des territoires n'est plus l'affaire des seuls élus locaux ; que les représentants des catégories socioprofessionnelles, le monde associatif, l'ensemble des habitants doit être concerné. Le lieu d'élaboration des projets de territoire doit être ce conseil de développement prévu par la loi Voynet, représentatif des habitants du pays. Le débat public devient un outil de développement. Mais la gouvernance au plan local, c'est aussi pour les élus la capacité à faire des choix ; à promouvoir l'essentiel dans une démarche globale. Concrètement, il faudra éviter que le contrat de pays ne se réduise au financement d'infrastructures intercommunales, mais qu'il valorise le développement global...

La subsidiarité

La subsidiarité doit accompagner la gouvernance au plan régional. Faute de quoi l'on instaurerait une tutelle de fait sur des territoires dont on attend justement qu'ils fassent preuve d'initiative. En contractualisant, avec les pays, dans le cadre du volet territorial du CPER, l'Etat et la région leur fournissent les moyens de mettre en oeuvre leur projet de développement. Ils ne se substituent pas aux territoires pour décider du contenu des programmes à financer. Pas question de faire du pays la " victime " des arbitrages régionaux.

Mais, *a contrario*, cette politique ne saurait s'apparenter à un simple fonds de concours, à une logique de guichet dont on a mesuré les limites dans une période récente, conduisant à la surenchère, au surfinancement, à l'absence in fine de transparence dans l'utilisation des fonds publics. Cette subsidiarité, qui consiste à reconnaître au local la meilleure capacité à organiser l'action locale et à engager la dépense publique, doit être active, *interactive*, ce qui suppose au préalable accord sur les objectifs du programme, et *a posteriori* bilan, voire évaluation des résultats.

Entre le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, résultat d'un large consensus, au niveau régional, des différents partenaires du développement local - Etat en région, région, départements -, et les Chartes de développement des pays, fruits d'une large concertation des acteurs locaux, au sein des conseils de développement, pourrait ainsi se formaliser un *document d'application* (docap) des politiques territoriales, faisant largement appel à la consultation des partenaires, définissant les objectifs poursuivis ; les indicateurs de réussite, les conditions de mise en oeuvre des programmes, les modalités de leur évaluation et mettant sur pied la maquette financière correspondante.

Gouvernance et subsidiarité active : au-delà de ces mots imprononçables, c'est à de nouveaux rapports entre les citoyens que renvoie cette démarche. Pour de nombreux territoires aujourd'hui pratiquement ignorés de la collectivité nationale, pour ceux qui y vivent et se sentent peut être inutiles à cette collectivité, l'avenir n'a de chance que dans la mesure où ils s'investiront dans cette démarche et où la collectivité les assistera en les respectant.

ARTICULER LE JEU DES ACTEURS AUTREMENT

Par Christian BRODHAG.

Les nouveaux utopistes du développement durable de Anne-Marie DUCROUX.
Edition : Autrement, Paris. Collection Mutation n°216, 2002. Extrait pp48-52

ARTICULER LE JEU DES ACTEURS AUTREMENT

Par Christian BRODHAG¹.

Les nouveaux utopistes du développement durable de Anne-Marie DUCROUX. Edition : Autrement, Paris. Collection Mutation n°216, 2002. Extrait pp48-52

Approche plus globale et transversalité, au cœur du développement durable, appellent à trouver de nouveaux modes de gestion des questions et des biens communs. La gouvernance est un processus collectif de décision, à instaurer aux niveaux mondial, européen, national ou local.

« *L'Humanité se trouve à un moment crucial de son histoire. Ce processus marque la naissance d'un nouveau partenariat mondial pour le développement durable.* » (Action 21, 1992.)

Le Sommet mondial du développement durable de Johannesburg marque le dixième anniversaire de la conférence de Rio, mais il intervient aussi au moment où, interpellées par la société mondiale, les institutions internationales doivent construire des régulations environnementales et sociales face à la libéralisation aveugle du marché. Si l'objectif est simple, la méthode pour l'atteindre est à inventer : la gouvernance.

Les principes de gouvernance, ou de bonne gouvernance, sont en effet évoqués aujourd'hui à tous les niveaux. Au niveau mondial, la question de la gouvernance recouvre le débat sur les institutions, la hiérarchie des principes et des normes, c'est-à-dire les processus de décision, de consultation et de mobilisation des acteurs mondiaux. De son côté, dans son livre blanc sur la « gouvernance européenne », mis en débat de juillet 2001 à fin mars 2002, la Commission des Communautés européennes entend répondre à sa crise de légitimité vis-à-vis des citoyens européens et « propose d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application ». Au niveau local, on évoque aussi la gouvernance pour les Agendas 21 locaux, qui permettent aux collectivités locales de décider de leurs stratégies de développement durable en consultant les milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Les principes de gouvernance se déclinent aussi dans le secteur économique.

Pourquoi un terme nouveau pour une question somme toute ancienne, celle de l'action collective ? Il s'agit en fait de répondre simultanément à deux enjeux nouveaux : la mondialisation et le développement durable.

Le développement durable suppose en effet que chaque échelon de décision - mondial, européen, national, local - prenne de meilleures décisions en ne perdant pas la compréhension d'ensemble, et en intégrant de façon cohérente des objectifs d'efficacité économique, d'équité sociale et de préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Ces objectifs impliquent de jouer sur des systèmes sociaux et économiques complexes pour lesquels aucune institution ne dispose de toute l'autorité pour agir, ni même de l'information nécessaire pour proposer la meilleure action.

Cette nouvelle gouvernance est un processus de décision collectif et se caractérise donc par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle encourage la négociation entre les différentes parties intéressées. L'approche plus globale et la transversalité recherchées au cœur du développement durable appellent à trouver de nouveaux modes de gestion des questions et des biens communs.

Quel est, par exemple, le seuil maximal admissible de concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère ? Une fois ce seuil décidé, comment répartir les efforts en considérant les différentes responsabilités des États ? Et enfin, quelle méthode pour mettre en oeuvre localement et au moindre coût cette décision prise au niveau mondial ?

Comment permettre aux pays en développement de faire jouer leurs atouts concurrentiels, comme une main d'œuvre meilleur marché, sans que les salaires tombent sous un seuil éthiquement inacceptable et sans recours au travail des enfants ? Mais qui décide ce qui est acceptable ? Comment éviter que les plus forts dictent leur loi aux plus faibles ? Comment éviter que les politiques, même décidées avec les meilleures intentions du monde, n'aient des effets secondaires indésirables, voire inverses, des objectifs affichés ?

¹ Ch. Brodhag est directeur de recherche à l'Ecole nationale supérieure des mines de Saint-Etienne. Il est président d'Agora 21, association francophone pour les échanges transdisciplinaires et la recherche autour du développement durable.

Cette double interrogation sur l'équité et l'efficacité de la politique n'est pas nouvelle. Mais si le refuge de l'État providence administrant partout et pour tout peut hanter quelques nostalgiques, il est inopérant face à la complexité des enjeux internationaux.

Le terme de gouvernance vient du monde de l'entreprise et a été utilisé pour la première fois par Ronald Coase en 1937 dans son article « The Nature of the Firm ». Dans les années 1980, le concept a réémergé en Angleterre à propos de la gestion des collectivités locales, et internationalement, avec les organismes de financement (Banque mondiale...), dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Il porte alors autant sur l'efficacité de la gestion que sur la transparence notamment pour lutter contre... la corruption. Certains reprochent à ce concept des origines qu'ils jugent libérales donc suspectes, d'autres s'inquiètent du fait que l'omniprésence du mot cache en fait l'escamotage de l'analyse du phénomène qu'il recouvre.

Il s'agit de tracer la frontière entre le marché et le champ des biens collectifs justifiant une action publique. Certains posent le problème en termes d'établissement de nouveaux droits : ainsi, au niveau international, le droit à l'eau, à l'alimentation, au logement ou à l'information. D'autres prennent en compte la gestion de biens publics mondiaux lutte contre les maladies contagieuses, défense de l'environnement, stabilité financière et connaissance au service du développement, pour reprendre la liste proposée dans le cadre du comité préparatoire de la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, mars 2002). Liste à laquelle il faudrait rajouter la diversité linguistique et culturelle. Poser les mêmes problèmes et choisir, sans a priori, les outils juridiques, économiques ou volontaires, selon les résultats attendus et l'efficacité de l'action, est l'un des aspects de la gouvernance.

Une vision du monde

La nécessité de l'intégration des politiques économique, sociale et environnementale prônée par le développement durable n'est pas une question secondaire, une disposition technique de la science administrative, elle illustre en fait une vision du monde. L'action politique, les administrations, voire les disciplines scientifiques, sont fondées sur le principe de la spécialisation. La spécialisation économique est considérée comme le gage de l'efficacité. Les enjeux du développement durable s'inscrivent dans une perspective plus systémique, qui accepte l'idée que les connaissances soient imparfaites... Nul ne peut se prévaloir d'une légitimité de la connaissance pour asseoir son pouvoir, car les connaissances sont nécessairement partielles, et les moyens d'action des administrations spécialisées limités à un domaine strictement cadré par les compétences des autres administrations.

La décision en contexte d'information et de connaissance imparfaites se concrétise par deux approches complémentaires : le processus d'amélioration continue et le principe de précaution.

Quand la situation peut conduire à des impacts irréversibles graves, il ne peut être question d'« essayer ». L'application du principe de précaution conduit à décider de prévenir sans attendre les effets, car il peut être ensuite trop tard.

En revanche, dans le cas de phénomènes sans irréversibilité grave, il est possible de décider, de planifier et d'évaluer ensuite les résultats pour affiner les décisions dans un cycle d'amélioration continue. Ce mécanisme est le fondement d'un management moderne et se retrouve dans les normes iso 9000 de la qualité et Iso 14001 du management environnemental. Il conduit à piloter les actions par l'aval, par les résultats. Il fait jouer un rôle essentiel à des référentiels, des indicateurs et à l'évaluation par une tierce partie. Cette approche ne se limite pas au monde de l'entreprise et concerne aussi l'évaluation des politiques publiques.

Le livre blanc européen considère en effet qu'« une culture renforcée d'évaluation et de rétro-information doit être créée afin de tirer les enseignements des succès et des erreurs du passé ». Ce point est controversé. Certains responsables politiques considèrent que, dans un système démocratique, seule l'élection peut servir d'évaluation de l'action des responsables politiques. L'évaluation oriente vers une obligation de résultat, quand d'autres se sentent au mieux engagés dans des obligations de moyens. Autrement dit, l'électeur, pas l'expert.

On invoque souvent comme une composante de la gouvernance la participation et la recherche du consensus. Mais si utile soit-elle, la consultation des parties intéressées ne doit pas faire oublier quelques clivages de fond qui traversent le développement durable.

Le premier clivage est temporel : comment arbitrer les intérêts entre les humains contemporains d'une part et les générations futures de l'autre ? Le deuxième est géopolitique et vise à l'application d'un principe d'équité entre les pays du Nord et ceux du Sud, qui ont des responsabilités très différentes sur la dégradation de l'environnement. Le troisième clivage oppose enfin les êtres humains et les autres êtres vivants.

Or les rapports de force dans la « négociation » sont inéquitables, ou même impossibles à révéler, puisque certains tiers sont absents comme les générations futures. Seuls des principes à la fois scientifiques et éthiques et des procédures adéquates peuvent compenser la « faiblesse » de certains acteurs. Le jeu d'acteurs que prétend

articuler la gouvernance doit donc aussi s'appuyer sur des principes et des objectifs ambitieux - par exemple, diminuer de moitié nos émissions de gaz à effet de serre pour espérer stabiliser la concentration de ces gaz dans l'atmosphère.

Mais améliorer ainsi l'exercice du pouvoir n'est pas sans ambiguïté associer la société civile aux décisions qui la concernent fait naître de nouvelles interrogations sur la légitimité et la représentativité des parties intéressées, sur le verrouillage possible de certains débats par des réseaux plus ou moins transparents, et sur la déconnexion de certaines organisations internationales du terrain national ou local.

C'est bien entendu le rôle du débat politique d'affiner les méthodes, de forger de nouvelles pratiques collectives, de mettre en place les institutions et les procédures adaptées. Ces pistes qui s'ouvrent pourraient conduire à combattre deux maux modernes : le sentiment d'impuissance et l'érosion du sens de la communauté. C'est le sens politique profond de l'échéance de Johannesburg. Saurons-nous la saisir ?

CONCERTÉS PARCE QUE CONCERNÉS...

Par Jean-Marie SIMON

Les nouveaux utopistes du développement durable de Anne-Marie DUCROUX.
Edition : Autrement, Paris. Collection Mutation n°216, 2002. Extrait pp 59-61

CONCERTÉS PARCE QUE CONCERNÉS...

Par Jean-Marie SIMON¹

Les nouveaux utopistes du développement durable de Anne-Marie DUCROUX. Edition : Autrement, Paris. Collection Mutation n°216, 2002. Extrait pp 59-61

Construire un pont, modifier les routes affecte durablement la vie quotidienne des habitants. Une infrastructure ne s'inscrit positivement dans le temps que si elle a été largement partagée. Reçues comme plus légitimes et plus acceptables, les décisions prises après concertation seront donc plus durables.

Le développement durable ne se décrète pas, il se construit en commun. Nul n'en est propriétaire ; ni les économistes, ni les écologistes, ni les ingénieurs, ni les sociologues ou les politiques. C'est grâce à une démarche de concertation que, véritablement, les projets d'infrastructure, de territoire se construisent sur des bases durables. La concertation intervenant très en amont des décisions d'aménagement, d'équipement ou de développement du territoire peut donc être considérée comme le moment privilégié où s'expriment les opinions des citoyens, qui estiment être concernés par les décisions à venir et leurs conséquences. C'est leur prise en compte par le décisionnaire qui fonde la durabilité du projet. Non pas parce que sa décision ne sera pas contestée - elle le sera de toute façon -, mais parce qu'il aura tenu compte des critiques, essayé de répondre aux attentes et d'élargir son projet. Ce dernier pourra alors atteindre d'autres buts que les seuls objectifs techniques et pourra, au fil du temps, s'adapter aux changements.

Une investigation récente de C&S Conseils, qui analyse les enseignements de démarches de concertation pour des dossiers d'équipement public, apporte des conclusions de nature à lever les freins ou corriger des a priori sur la concertation.

Premièrement, une large concertation permet une bonne connaissance des besoins avant de discuter des moyens aptes à les satisfaire. À propos d'une route, ce sont les difficultés de déplacement qui sont évoquées ; à propos d'un programme d'urbanisme, on parle de l'image de la ville et de ses vocations ; en matière de développement local, c'est spontanément que sont mentionnés les besoins de transport, de services de proximité, d'emploi, d'éducation, d'environnement. Plus de 7 500 personnes, par exemple, se sont ainsi exprimées sur l'amélioration de leurs conditions de vie quotidienne à l'occasion de la modernisation d'une route traversant les quartiers nord de Marseille. La transformation en boulevard urbain d'une route nationale à Aulnay-sous-Bois a de même permis aux populations concernées de faire valoir leurs insatisfactions en matière d'aménagements urbains. Le programme de développement régional durable Saône-Rhin, mis en oeuvre par le gouvernement après sa décision d'abandonner le canal Rhin-Rhône, s'est appuyé, lui aussi, sur les réflexions de nombreux groupes de travail thématiques et de plus de 1000 acteurs de terrain réunis dans les 300 communes concernées.

Deuxièmement, la concertation permet aussi l'expression de points de vue différents des solutions présentées par le porteur du projet. Ces opinions portent aussi bien sur l'opportunité du projet que sur les modalités de sa concrétisation. C'est ainsi que la remise en activité d'une ligne ferroviaire désaffectée est préférée à une route nouvelle, un tramway à une rocade, un développement touristique diffus à une concentration trop exclusive. On voit là que la démarche permet même de vérifier si la question initiale était posée dans les bons termes.

La concertation favorise, enfin, la mise en perspective, dans le temps comme dans l'espace, des projets envisagés, d'un point de vue économique, social, environnemental. Elle apporte au dépositaire de la décision une vision élargie qui lui permet de mieux asseoir les choix, d'en apprécier les conséquences et d'en tirer le maximum d'effets positifs pour le territoire concerné. Sont ainsi spontanément évoqués les coûts environnementaux des projets et leurs éventuelles fonctions écologiques, ainsi que leurs conséquences sur les solidarités locales ou les conditions de vie des habitants. Par exemple, lors du débat public qui s'est tenu de novembre 1997 à mars 1998 sur la création d'un nouveau site portuaire au port du Havre, les arguments émis en faveur de la protection de l'estuaire de la Seine ont conduit le port autonome et l'État à engager, en même temps que les nouvelles infrastructures portuaires, un plan de réhabilitation de l'estuaire, portant notamment sur la reconquête de ses fonctions naturelles (création de vasières pour régénérer les nourriceries). La société civile peut être ainsi amenée à apporter une expertise complémentaire de celle des techniciens, ingénieurs et décideurs élaborant le projet.

¹ J.M. Simon a créé, en 1992, C&S Conseils, un cabinet de consultants spécialisés dans les démarches de concertation appliqués aux territoires et initiées par des maîtres d'ouvrage publics et privés.

Aujourd'hui, ceux qui engagent de telles démarches très en amont de toute décision savent que ce n'est pas le consensus qu'il faut rechercher. La concertation n'est pas une codécision - la décision finale ne peut pas se partager -, mais plutôt un cadre favorable, transparent et honnête, pour l'expression la plus large. À la lumière d'expériences menées et d'opinions recueillies, la concertation se révèle ainsi incontournable pour un maître d'ouvrage, une collectivité qui souhaitent inscrire leur projet de territoire ou leur projet d'infrastructure dans une démarche de développement durable.

Les directives¹ de l'État lui-même, pour l'élaboration des contrats de plan ou les chartes de pays, par exemple, soulignent que le développement ne peut être durable que s'il s'enracine dans une recherche ouverte de l'intérêt général qui, elle-même, passe par une large concertation. L'« intérêt général », notion incontestable autrefois invoquée pour légitimer les interventions (qui aboutissaient parfois à des équipements surdimensionnés), n'est plus monolithique, il est devenu pluriel. D'ailleurs, on peut observer plusieurs signes d'évolution : des réflexions engagées sur la réforme de l'appréciation de l'utilité publique, un élargissement des interventions de la Commission nationale du débat public par la loi sur la démocratie de proximité de février 2002, une démarche du ministère de l'Équipement visant à sensibiliser ses services à l'apport de la concertation dans l'élaboration des projets d'infrastructures...

Tous savent que le citoyen ne se satisfait plus des seuls rendez-vous que lui propose la démocratie représentative. Mais tous savent aussi que, même si leur décision prête le flanc à la critique et à la contestation, celle-ci s'en trouvera de toute façon doublement légitimée aux yeux de l'opinion : par son contenu, plus élaboré et plus argumenté, ainsi que par la forme même du processus de décision, ouvert et réactif.

¹ Circulaire Voynet aux préfets du 11 mai 1999
Avril 2003

LA PLACE DES HABITANTS DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

Communication du Conseil national des villes en février 2000.

Association CLCV (Consommation Logement et Cadre de vie). « Contrats de ville et d'agglomérations : Agendas 21 locaux – 2000-2006 : les habitants s'engagent pour le développement durable. 2002. Extraits pp18-21

LA PLACE DES HABITANTS DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

Communication du Conseil national des villes en février 2000.

Association CLCV (Consommation Logement et Cadre de vie). « Contrats de ville et d'agglomérations : Agendas 21 locaux – 2000-2006 : les habitants s'engagent pour le développement durable. 2002. Extraits pp18-21

La démocratie participative est inscrite depuis son origine dans les principes de la politique de la ville. Cette participation est née à la fois de la mobilisation d'habitants et de certains représentants de services publics autour de projets de développement social et urbain.

Axée sur le cadre de vie dans les années 70, elle était soit revendiquée par des groupes d'habitants qui s'étaient auto organisés (la référence reste « l'Atelier Populaire d'Urbanisme » de l'Alma Gare à Roubaix) soit organisée par les pouvoirs publics dans le cadre de structures de concertation.

Dans les années 80, les enjeux de la participation, avec les opérations « Habitat et Vie Sociale », puis « Développement Social des Quartiers », se concentrent sur la reconstitution de la vie sociale dans la sphère du quartier avec des objectifs bien délimités tels que l'amélioration du cadre de vie, une meilleure appropriation de l'environnement quotidien. Parallèlement de nouvelles formes de gestion des services sont expérimentées, avec une présence active ou même une prise en charge par les habitants (exemples : les régies de quartier, les haltes-garderies...), sans qu'elles soient reliées au départ, à la réflexion sur la démocratie locale.

Or, l'ampleur de la crise sociale, ses répercussions sur les modes de vie urbains ont, au cours des années 90, enfermé dans l'exclusion de nombreux habitants des quartiers et fragilisé les processus démocratiques classiques. Dans le même temps, les enjeux de proximité sans cesse plus nombreux (concertation sur le cadre de vie, développement de micro-projets gérés par les habitants...) sont mieux apparus comme s'inscrivant aussi dans l'exercice de la démocratie locale.

Par ailleurs, l'importance prise par d'autres échelles de territoire (la ville, l'agglomération) a fait apparaître des circuits de décision complexes et de nombreux niveaux auxquels la participation citoyenne doit trouver sa place. Sur ces enjeux de proximité, la politique de la ville a ouvert le champ au développement des expérimentations, des savoir-faire de mieux en mieux partagés. Mais des questions se posent encore sur la manière de consolider ces démarches, sur leur impact sur les politiques publiques. L'analyse effectuée par la DIV sur « la place des habitants dans la politique de la ville » à partir des conventions cadre des sites de préfiguration, en atteste : les démarches proposées relèvent encore beaucoup de la prestation spécialisée, déléguée à l'initiative des habitants, sans que l'ensemble du champ de l'action publique s'en trouve modifié.

La question de l'implication des habitants

- touche fondamentalement aux évolutions dans l'exercice de la démocratie locale,
- a vocation à intervenir dans tous les domaines de l'action publique,
- ne doit pas se limiter aux quartiers prioritaires de la politique de la ville mais concerne bien l'ensemble de la population d'une ville, d'une agglomération.

La nouvelle génération des contrats de ville, ainsi que les grands projets de ville, constituent des laboratoires pour rénover la démocratie locale, pour interpeller l'ensemble des politiques publiques.

L'enjeu de la ville comme lieu dans lequel s'exprime l'appartenance à la cité et par là même, lieu d'exercice de la citoyenneté, doit être considéré plus largement. Le temps des territoires autarciques est révolu. Les lieux de décision sont de plus en plus complexes et dépassent le cadre d'un territoire délimité : les niveaux de décision interagissent de plus en plus, du pied d'immeuble aux enjeux mondiaux. Le citoyen local est aussi citoyen d'Europe et du monde et il le revendique de plus en plus. Aussi, c'est l'articulation entre les niveaux de décision qui doit être mis en avant. La ville constitue une ouverture à une vision démocratique de la société, créer l'Europe des villes va dans ce sens.

1. Le renouvellement de la décision, publique dans la politique de la ville

Le ministre de la ville a fait part à plusieurs reprises de sa volonté de donner un nouvel élan à la démocratie locale afin que chacun puisse y jouer un rôle direct et réel, en permettant aux habitants de prendre part au devenir de leur ville, en rénovant les modes de décision, en développant les espaces d'initiative individuelle et collective, en inventant de nouvelles formes d'implication des populations.

Ceci se traduit notamment par l'obligation faite aux partenaires de la nouvelle génération des contrats de ville de

prévoir les modalités de mise en oeuvre d'une démarche participative, par l'incitation à concevoir de manière partagée les Grands Projets de Ville.

Les évolutions récentes du cadre législatif

Le cadre législatif de référence en la matière a évolué vers une intercommunalité plus forte qu'accompagne la mise en place de processus de concertation.

La loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale donne une reconnaissance légale aux comités consultatifs créés par les établissements publics de coopération intercommunale, sur le modèle prévu par la loi du 2 février 1992 pour le niveau communal.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire crée les **conseils de développement** qui sont composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. En ce qui concerne les agglomérations, leur **consultation est obligatoire sur l'élaboration des projets d'agglomération, facultative** sur toute question relative à l'aménagement et au développement de l'agglomération. Ces conseils sont créés sur délibération conjointe des communes et groupements de communes associés au projet d'agglomération.

Ces dispositifs constituent un cadre minimum pour l'intervention des habitants et de la société civile au niveau de l'agglomération. Ceci implique que les élus fassent preuve d'imagination pour concevoir les outils à ce niveau de territoire. Ils ont cependant l'intérêt de mettre en évidence la nécessité d'organiser la place des acteurs et des habitants au niveau de l'agglomération, à chacun de s'en saisir pour proposer des outils adaptés, innovants... comme cela s'est fait à l'échelle communale (ex : création d'un conseil économique et social local, création d'un conseil de jeunes, création d'un conseil d'étrangers...). Toutefois, l'articulation entre ces conseils consultatifs et conseils de développement reste à préciser rôle et place de la société civile, de groupes d'habitants en fonction des objectifs assignés à ces structures.

Le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains prévoit d'une part, la possibilité de consulter des associations sur l'élaboration des documents d'urbanisme et d'autre part, la mise en place dans le parc social de nouveaux dispositifs : le plan et le conseil de concertation locale.

En matière de planification, les dispositions sont extrêmement modestes puisqu'elles ne concernent que la phase d'élaboration des documents. Les associations peuvent être consultées à leur demande.

Compte tenu des ambitions affichées, les mesures envisagées paraissent bien modestes. S'il est indéniable que la volonté politique des élus est indispensable pour que la participation des citoyens à la décision publique soit effective, légiférer sur cette question peut amener certains décideurs locaux à faire évoluer leurs pratiques. Au-delà d'un certain nombre de villes qui mènent une véritable politique en la matière ou qui expérimentent des formes de démocratie participative, chaque citoyen doit pouvoir revendiquer un «droit à être consulté». Pour cela, un cadre minimum doit être donné par le législateur.

En matière d'habitat, les dispositions marquent une avancée réelle. Ces dispositions marquent une avancée réelle dans la mise en oeuvre d'un processus de concertation entre bailleurs et locataires. Elles consacrent la nécessité d'impliquer d'autres décideurs que la commune, dans ces démarches : les bailleurs sont des partenaires essentiels au renouvellement urbain. Elle reconnaît comme interlocuteur possible des groupes de locataires sans statut associatif.

Cependant, quelques restrictions apportées par le législateur réduisent l'ambition du texte l'affiliation obligatoire à des organisations siégeant à la commission nationale de consultation, l'absence de mention du rôle du conseil de concertation en matière de suivi des décisions.

Une garantie : la charte locale de participation

La reconnaissance de la place des habitants dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des contrats de ville et des grands projets de ville renouvellent le processus de la décision publique. Celle-ci doit, dans le respect des compétences et des responsabilités des élus et des administrations, tenir compte des apports des professionnels de terrain, des habitants et des corps intermédiaires des administrations.

Ceci conduit à remettre en question les modes d'organisation des acteurs (élus et services municipaux notamment), mais également de l'ensemble des intervenants sur la ville (administrations et services publics, acteurs économiques, sociaux, culturels, associatifs...

Qu'il s'agisse des contrats de ville ou des Grands Projets de Ville, leur mise en oeuvre nécessite de s'adapter à cette nouvelle logique et donc à prévoir en amont, les modalités de collaboration entre les divers acteurs, y compris les acteurs habitants.

Le principe de base demeure la reconnaissance des trois acteurs : pouvoirs publics, techniciens et professionnels, habitants pour créer du débat, faire émerger des solutions, des projets, même si chacun peut revendiquer le titre

de citoyen pour « faire ensemble ». Ainsi, parle-t-on de coproduction de la décision, et en amont coproduction des règles qui vont la fonder.

Pour garantir ce changement profond dans les processus de décision, afin d'organiser un travail commun durable et assurer la confiance et la transparence, **le Conseil National des Villes préconise l'élaboration d'une charte locale de la participation**. Cette charte **coproduite avec les habitants**, doit être consubstantielle du contrat de ville ou des autres conventions et s'imposer à toutes les parties signataires. Elle vaut engagement pour tous, y compris pour les habitants.

Pour respecter l'idée de dynamique, la charte peut être évolutive.

En premier lieu, la **charte** énonce les principes généraux pour associer les différents acteurs concernés. Elle **indique comment l'information de l'ensemble des acteurs va être organisée**. Elle donne ensuite avec précision, les règles organisant la coopération, le rôle et les prérogatives de chacun.

Elle est l'occasion pour le maire de préciser ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas. La charte organise également la transparence sur les contraintes, sur le statut et le rôle des responsables administratifs et techniques, sur les possibilités de collaboration avec d'autres acteurs intervenants sur la ville.

Elle doit être discutée :

- avec l'ensemble des habitants sous forme d'assemblées, de forum, ou dans le cadre des conseils consultatifs communaux et/ou d'agglomération...
- avec les partenaires du contrat ou du projet, en particulier l'État local, dans le cadre notamment des conseils de développement.

Les habitants ne pouvant être signataires des conventions locales, cette charte constituera auprès d'eux un engagement formel de l'ensemble des autres acteurs sur les principes de travail en commun.

Elle fera l'objet d'une délibération dans les conseils municipaux. La publicité, les possibilités de recours, les modalités de suivi-évaluation devront être mentionnés dans la charte.

2 - Quelques principes pour organiser la participation

L'élu garant de l'intérêt général

De ces espaces de débat, de la confrontation des points de vue doit naître la décision publique, sous la responsabilité de l'élu, garant de l'intérêt général.

Les maires de par le suffrage universel sont les représentants des populations et ils ont, à ce titre, dans le contrat de ville, un double rôle en tant que porte parole des besoins des habitants et en tant que garant de l'expression directe des citoyens. L'élu a ainsi, un rôle majeur à jouer pour que l'intérêt général soit respecté. Celui-ci se définit non comme la somme d'intérêts particuliers, mais en référence au contrat social, aux valeurs de la République et aux engagements politiques de l'élu.

Dans le débat local, l'objectif est de rechercher la diversité plutôt que la représentativité diversité des groupes d'habitants impliqués dans leur quartier, leur ville, diversité des méthodes et des dispositifs, diversité des partenaires à qui l'on s'adresse.

En effet, l'habitant est aussi citoyen, parent d'élève, usager d'un service public, locataire... Les façons de faire doivent prendre en compte ces multiples facettes.

L'implication des habitants jusque dans l'évaluation de l'action publique

La participation des habitants recouvre plusieurs réalités : l'initiative habitante (en matière d'éducation par exemple aide aux devoirs, échanges de savoir...), la **coproduction de services** (gestion urbaine de proximité...), la **participation à l'élaboration de la décision publique** (prévention de la délinquance et sécurité...). Mais il faut aller plus loin. L'implication des habitants dans l'évaluation de l'ensemble de l'action publique mérite d'être posée. On reconnaît à l'habitant des compétences spécifiques pour initier un projet, coproduire -un service, participer à un diagnostic ou même à l'élaboration d'une décision, d'une politique. **Par contre, son rôle en matière d'évaluation des politiques menées est trop peu reconnu.**

Le rôle de l'État local est important pour développer le rôle des habitants dans l'évaluation des services publics, de leur modernisation, il doit être en mesure d'apporter des éléments de méthode pour impliquer les habitants.

Les associations et la parole directe des habitants

À côté de la parole directe des habitants, l'enjeu est de mobiliser le tissu associatif sur ces questions, de s'interroger sur ses missions, de l'aider à retrouver une capacité à agir au plus près des habitants.

Selon leur vocation (délégués de services publics ou animation), leur rôle n'est pas le même et les modes de relation différents : par exemple, le contrat d'objectifs, le soutien à la réalisation de projets, la mise en réseau pour des économies de moyens, l'organisation des circuits d'information...

III - Des moyens clairement identifiés

Des espaces publics de débat et de négociation

Des espaces et des modalités de négociation et de médiation existent déjà un peu partout, dans les mairies, dans les services publics, dans différentes instances locales (entreprises, associations, clubs...). Faire l'inventaire de ceux-ci permettra d'identifier les habitants, les usagers... que l'on touche et ceux (les jeunes, les plus défavorisés, la majorité silencieuse...) dont la mobilisation est plus difficile à tenter.

Les réunions à domicile, les rendez-vous dans les cages d'escalier, le porte à porte, le théâtre, les événements festifs... sont autant d'outils complémentaires utilisables pour tenter de mobiliser le plus grand nombre.

Un plan de participation

Les services publics, les entreprises, les lieux culturels, mais aussi les parcs, les jardins, les places, les lieux remarquables, les cages d'escalier... sont des lieux d'échanges parmi **d'autres**. **La première étape devrait être d'établir «un plan de participation» qui mettrait en évidence pour chaque ville, les lieux et les dispositifs effectivement investis par la population et sur lesquels les élus et les services publics pourraient prendre appui pour favoriser la mobilisation citoyenne.**

Apprendre à comprendre la Ville et l'espace public, c'est également s'initier à la démocratie pour les habitants comme pour les institutions.

Le renforcement des capacités des habitants

Plutôt que de se borner à former les habitants à être... des habitants, de bons citoyens, il faut développer leurs capacités pour mieux comprendre l'organisation urbaine et sociale de notre société, afin de trouver les moyens de se mobiliser, d'être citoyen acteur. Les lieux sont multiples.

Les habitants ne sont pas les seuls concernés. Les élus, les techniciens, les administrations ne sont pas forcément bien préparés à affronter le débat contradictoire, n'ont pas forcément connaissance des méthodes requises pour le mettre en oeuvre, pour favoriser le décloisonnement et le travail collectif.

L'enjeu pour les trois composantes que sont les pouvoirs publics, les techniciens et les habitants, c'est d'apprendre à parler puis à construire ensemble.

Des moyens budgétaires et d'expertise

L'expérience quotidienne montre que toutes ces initiatives de participation des populations à la vie collective nécessitent des moyens budgétaires spécifiques, facilement mobilisables et souples. Un certain nombre de possibilités vont dans ce sens : fonds d'initiative locale, 1 associatif, et plus récemment la Généralisation des fonds de participation des habitants.

La participation des habitants a un coût qu'il convient de reconnaître et d'intégrer dans les politiques publiques.

Par ailleurs, les habitants mobilisés sur un projet doivent pouvoir faire appel éventuellement à de l'expertise indépendante pour consolider leur point de vue face aux administrations. Il faut en prévoir les financements.

Des moyens humains et des positionnements adaptés

Organiser, construire la parole, gérer les conflits, traduire, valider, rapporter les termes de l'échange, évaluer, piloter... nécessitent du temps, un positionnement clair et des moyens humains.

Plusieurs problèmes sont à examiner au regard des nouvelles stratégies de participation :

- pour les élus : redéfinir leur statut pour le mettre en adéquation avec ce qui leur est demandé aujourd'hui,
- pour les professionnels, les maîtres d'œuvre, les techniciens : faire évoluer leur formation, et le cadre législatif qui régit leur mode d'intervention (loi sur la maîtrise d'ouvrage publique),
- pour les médiateurs issus du dispositif «nouveaux services, nouveaux emplois» ou les maîtres d'œuvre convertis à ce type d'ingénierie : sortir des statuts flous et insuffisamment adaptés dans lesquels ils se trouvent aujourd'hui,
- pour les habitants : clarifier la situation, entre « habitant impliqué » et « habitant relais », entre habitant bénévole et élu social.

IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES CHOIX BUDGETAIRES : LE BUDGET PARTICIPATIF.

Par Jean-Blaise PICHERAL.

Les mardis de 4D, Le développement durable en débats, volume 2, séminaires
2000-2001. Extrait pp156-168

IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES CHOIX BUDGETAIRES : LE BUDGET PARTICIPATIF.

Par Jean-Blaise PICHERAL¹

Les mardis de 4D, Le développement durable en débats, volume 2, séminaires 2000-2001.
Extrait pp156-168

En 1997, 4D avait eu l'occasion de prendre contact avec le maire de Porto Alegre, Tarso Genro, avec qui nous avons organisé une réunion au cours de laquelle il nous avait présenté le budget participatif. Il nous avait remis ensuite de nombreux documents sur l'expérience du budget participatif de Porto Alegre - malheureusement tous en Portugais, les difficultés de traduction ne nous ont pas permis à l'époque de les diffuser intégralement. Heureusement, à l'initiative de Jean-Blaise Picheral, la FPH (Fondation pour le Progrès de l'Homme) a accepté de traduire ces documents et d'en faire un livre devenu le best seller de la Fondation aujourd'hui !

Les préoccupations budgétaires sont vraiment au centre du problème de la démocratie locale, participative, au-delà de la démocratie représentative. En effet, quoi de plus important dans une démarche démocratique que de se préoccuper de mettre en place de financements pour réaliser des équipements, pour suivre des opérations. On est donc vraiment à l'une des étapes ultimes de la démocratie locale ; celle qui transmet une part de pouvoir aux habitants, à travers la gestion d'une partie du budget public.

L'exemple du budget participatif montre que la coopération décentralisée peut fonctionner dans les deux sens. Les pays du Nord peuvent apporter aux pays du Sud un certain nombre d'expériences, de savoir faire, de techniques etc, mais les pays du Sud peuvent nous apporter beaucoup d'autres choses et notamment dans le domaine de la participation des habitants. À plusieurs reprises à 4D, nous avons pris conscience de l'intérêt d'expériences de pays du Sud dans ce domaine.

À travers la description du budget participatif de Porto Alegre, on peut chercher quels sont les concepts à l'œuvre, sachant que la question des transferts du Nord au Sud comme du Sud au Nord implique d'aller au-delà de la copie ou du transfert mécanique. Il faut donc creuser dans les dispositifs que l'on connaît ici ou là, les concepts ou les modes opératoires à l'œuvre dans ces expériences. J'aborderais ensuite véritablement la question du transfert et celle des enveloppes de quartiers en France. Qu'est-ce qui différencie enveloppes de quartier et budget participatif ? Comment une politique d'enveloppes de quartier peut évoluer vers un budget participatif, ou au contraire bloquer un processus de budget participatif ?... Dans ces questions de transfert, je parlerai évidemment du réseau "démocratiser radicalement la démocratie" qui n'est que la reprise d'un terme du livre de Tarso Genro que nous avons traduit et édité, il y a quatre ans.

Le contexte de *Porto Alegre* : c'est une ville de 130 000 habitants, au sein d'un État de 9 millions d'habitants, dans lequel est appliqué depuis deux ans un budget participatif d'État, avec tous les problèmes que cela pose en termes d'articulation des échelles (État / ville). Porto Alegre est la plus ancienne expérience de budget participatif (1988-1989) ; il existe aujourd'hui 138 villes brésiliennes de toutes tailles engagées dans ce processus.

C'est une ville typique du sud du Brésil, extrêmement différenciée socialement : une partie relativement riche, mais aussi beaucoup de pauvreté, principalement dans la périphérie. Il suffit de se rendre compte que le dimanche, lorsque les transports sont gratuits, la ville change de couleur !

Deux autres caractéristiques sont importantes pour comprendre le contexte. Il existe trois niveaux dans la constitution brésilienne à savoir les communes, les États et l'État fédéral. À chacun de ces niveaux, existe un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif. Donc il n'y a pas confusion du législatif et de l'exécutif, y compris au niveau communal. De ce fait, il y a une troisième caractéristique à Porto Alegre depuis quatre mandats c'est qu'en fait l'exécutif (c'est-à-dire le maire et le vice maire, élus au suffrage uninominal à deux tours) est aux mains d'une coalition dirigée par le Parti des travailleurs (PT), qui va du centre gauche à l'extrême gauche brésilienne, allié à une tendance indépendante du parti communiste. Alors que le législatif est élu à la proportionnelle et par secteurs géographiques de la ville. Ainsi, depuis ces quatre mandats, l'exécutif et la majorité législative ne sont pas du même bord politique. Le PT n'a pas la majorité absolue au sein du législatif, et donc le résultat est toujours fonction du vote du parti du centre droit. C'est important parce que cette situation politique particulière de cohabitation à la brésilienne a peut-être été un facteur favorisant l'expérience du budget participatif.

¹ Coordinateur du réseau « Démocratiser radicalement la démocratie »
Avril 2003

Le processus du budget participatif

Il a été profondément réclamé par la société civile. En effet, le mouvement social brésilien s'est surtout constitué en résistance à la dictature, surtout au niveau des quartiers, où un mouvement social et syndical extrêmement fort s'est forgé dès 1988. C'est la rencontre d'une nouvelle municipalité avec le Parti des travailleurs (le PT arrive au pouvoir en 1988) qui veut faire participer la population, et d'un mouvement social fort, réclamant sa place dans la gestion urbaine, qui va provoquer l'émergence du budget participatif.

La deuxième caractéristique importante, c'est qu'ils ont fait du *bricolage* ! Ils ont appris à corriger leur bricolage et ont choisi comme principe de remettre en chantier systématiquement chaque année le budget participatif.

Le budget présenté aujourd'hui est celui de 1999-2000 (2001-2002 étant en cours). Le règlement complet du budget participatif sera publié à l'automne, dans une édition nouvelle du livre sur le budget participatif.

Avant de rentrer dans le coeur du sujet, je précise que le budget participatif, même s'il concentre beaucoup d'énergie, n'est que l'un des nombreux processus de participation de la population, des communautés, des associations, des syndicats, de l'ensemble des membres de la société civile à Porto Alegre (dispositifs de cogestion des écoles, de cogestion des espaces de santé, dispositifs de construction mutualisés, conseils de jeunes, commissions extra-municipales thématiques, dans lesquelles beaucoup de gens s'investissent, des commissions de contrôle des travaux dans les quartiers...).

Pour bien comprendre le processus, il faut prendre son déroulé sur un an. Avec les vacances d'été en janvier et février, la première phase du budget participatif commence en mars avril.

Phase 1: mars-avril 2001: 16 assemblées de quartiers et 5 assemblées thématiques

Les 16 quartiers de la ville ont été déterminés par l'ensemble de la société civile. Ils correspondent à un sentiment d'appartenance de la population à un quartier. En 1989, les limites se sont stabilisées, mais elles ne sont pas définitives. C'est véritablement une construction collective de la population.

Les assemblées thématiques ont été créées en 1994, après avoir constaté que faire le budget simplement avec les quartiers ne permettait pas d'aborder un certain nombre de problèmes touchant toute la ville, que ce soit le développement économique, les transports, la culture... Avec la seule structuration par quartiers, on aboutissait à une sorte de phénomène de *Nimby* de quartier qui, au lieu d'élever le niveau des consciences, créait des risques de nouveau clientélisme, qui sont la caractéristique de la société brésilienne et de la plupart des sociétés des pays du tiers-monde.

Ces premières assemblées, convoquées par voie de presse, sono, radio, ainsi que tous ceux ayant déjà participé, représentent de 1500 à 3000 personnes. Le maire y participe avec ses collaborateurs et présente :

- un état de la réalisation du budget 2000: le maire explique, peut être interpellé et doit pouvoir répondre sur le fait que tel programme n'est pas commencé, ou pas terminé... ;
- le plan des investissements du budget 2001 (présentation quartier par quartier, thématique par thématique), qui a été adopté fin décembre début janvier, après avoir été travaillé par le conseil du budget participatif ;
- les règles et règlements applicables (règlement des élections, des conseillers ; les règles applicables aux priorités qui sont dégagées dans différents secteurs...) à la préparation du budget 2002 qui vient d'être adopté entre le conseil du budget participatif et la municipalité.

Tous ces documents sont largement diffusés et remis aux participants lors des assemblées.

Dans ces assemblées, a également lieu l'élection des délégués c'est un représentant pour dix personnes présentes dans ces grandes assemblées (rappelons qu'il ne s'agit pas de suffrage universel mais de volontariat de présence à des réunions). Afin de se prémunir contre le risque de double vote (puisqu'il sera possible d'élire d'autres délégués pendant les autres réunions), des listes d'émargement sont utilisées. Les délégués se présentent en expliquant leurs motivations, sachant qu'ils vont avoir à construire sur le quartier ou dans la thématique la proposition du quartier du point de vue des priorités budgétaires du quartier. Evidemment si un quartier, une rue, un groupe de femmes...veulent avoir des délégués pour défendre des revendications ou des priorités, ils se mobilisent fortement, la représentation se faisant à partir de la présence en réunion. De ce fait, la société civile dans son ensemble se mobilise pour pouvoir peser sur les décisions.

Phase intermédiaire de mars à juin 2001 : réunions population/ délégués pour définir les priorités thématiques

Une fois ces délégués élus, ils organisent de manière totalement autonome (c'est une caractéristique essentielle) dans le quartier ou au niveau de la thématique, un nombre incroyable de réunions pour essayer de dégager des priorités et les rassembler. Puis ils se réunissent entre eux dans le « forum des délégués » afin d'ajuster ces priorités.

Pour les quartiers, quatre priorités thématiques sont à choisir parmi douze thèmes (habitat, revêtement de base, éducation, santé, développement économique, transports...). C'est donc là une phase de construction par la délibération des priorités budgétaires du quartier. Dans ces priorités budgétaires, la population doit classer les actions prioritaires : telle rue, telle extension d'école... C'est un énorme travail autonome de délibération fait par la population. Pendant cette période, la mairie peut être appelée à tout instant pour donner des éléments techniques, financiers, juridiques, fonciers... Les services sont à la disposition de la population et des délégués. Par ailleurs, des conseillers du budget participatif (ceux élu l'an dernier en juillet 2000) sont là aussi pour aider : ils terminent leurs mandats.

Phase 2 : juin juillet. La mairie présente les composantes des dépenses et recettes 2002

Il s'agit en particulier des grandes composantes des dépenses incompressibles comme le personnel et le fonctionnement, la dette, les programmes pluriannuels qui auraient pu être adoptés par de précédents budgets participatifs...

- transmission des priorités des quartiers et des thèmes : il y a alors une deuxième vague d'assemblées de quartiers et thématiques, en présence du maire et de ses collaborateurs. C'est là que les délégués des quartiers et forums thématiques transmettent les priorités des quartiers et les priorités thématiques et notamment les priorités de travaux que les quartiers veulent voir inscrites au budget 2002. C'est la première partie de la réunion ;
- ensuite a lieu l'élection des conseillers du budget participatif. Deux par quartier plus deux suppléants ; de même par thèmes, ce qui conduit à 42 conseillers et 42 suppléants, plus deux membres qui sont le représentant du syndicat des personnels communaux et le représentant (par principe historique) de l'union des associations d'habitants des quartiers, membres de droit désignés par leur structure. Dans certains quartiers, il n'y a qu'une liste avec les candidats et les suppléants. Dans ce cas-là en général, ils sont élus à la grande majorité. Par contre, il arrive que dans certains quartiers il y ait concurrence. Dans ce cas, il existe des règles permettant de faire du panachage entre les deux listes suivant le pourcentage, afin d'avoir une représentation la plus large possible.

Il n'y a pas d'élus, mais participent au conseil du budget participatif deux cadres de la mairie, sans droit de vote : le responsable de la planification budgétaire et le responsable des relations avec la communauté, service spécifique de lien entre tous ces acteurs.

L'élection des conseillers n'intervient que lors de cette deuxième phase pour éviter qu'ils deviennent des porteurs de revendications à la place de la population. Ils ne sont donc élus que lorsque la population a déterminé ses priorités. En bref, leur mandat n'est pas de dire « moi je voudrais une école pour mon quartier », mais de dire « j'ai le mandat de faire que l'école qui a été placée en priorité par l'ensemble de la population de mon quartier arrive bien au bout de la négociation dans le budget de l'année prochaine ». C'est une position fondamentalement différente ! C'est d'une intelligence absolument remarquable, une compréhension de la différence entre démocratie représentative (celle du suffrage universel, que les élus de Porto Alegre revendiquent comme étant essentielle pour la démocratie) et la démocratie " participative ".

**FAIRE LA VILLE AUTREMENT :
LA DÉMOCRATIE ET LA PAROLE DES HABITANTS**

Patrick NORYNBERG

Collection Acteurs Sociaux, Edition : Yves Miche (Barret-sur-Méouge) 2001.
Extrait pp58-63, 68-69, 112-114, 142-144

FAIRE LA VILLE AUTREMENT : LA DÉMOCRATIE ET LA PAROLE DES HABITANTS

Patrick NORYNBERG

Collection Acteurs Sociaux, Edition : Yves Miche (Barret-sur-Méouge) 2001.

Extrait pp58-63, 68-69, 112-114, 142-144

Refusant l'image trop souvent négative des quartiers dits « sensibles », l'auteur montre au travers d'exemples vécus, de témoignages, de paroles d'habitants et d'anecdotes qu'il est possible de faire la ville autrement à l'aide de nouveaux espaces de délibération.

Les autres résultats de l'enquête¹

Un rapport difficile aux décideurs et institutions

La critique est forte sur la société H.L.M. comme sur la mairie. Les témoins privilégiés expriment tous une insatisfaction à l'égard des institutions qu'ils trouvent éloignées des préoccupations des habitants. « *La ville ne pense pas qu'il y a des difficultés dans ce domaine* », précise Mme JJM, et l'impression de coupure avec le reste de la ville prédomine. Mr AL affirme de plus que pour avancer, la présence des élus municipaux est très importante. « *Si les conseillers portaient plus d'importance à ce qui concerne la situation de cette cité, peut-être qu'on serait arrivé à une autre forme de combat, on n'a pas le sentiment d'être appuyé, d'être aidé...* », et il poursuit : « *Politiquement parlant, il faudrait un peu plus de présence des élus dans ce secteur* ».

Une question revient également, c'est celle des « *promesses non tenues* » par les institutions. Elles provoquent l'insatisfaction et un climat inquiétant. C'est une des raisons du départ de locataires de la cité. Sur le rôle spécifique de la société H.L.M., Mme JJP évoque le caractère « malhonnête » du bailleur. D'autres témoignages confirment une attitude de repli sur soi. Les habitants parlent peu, à l'extérieur de ce qu'ils vivent. Ce qu'ils ressentent ne fait écho ni à l'école, ni à l'église du quartier. « *Les gens vivent dans leur petit monde* », précise Mme JJM.

Le rapport d'évaluation des politiques publiques en matière de réhabilitation (juin 1993), montrait déjà des écarts. Dans une opération de changement environnemental, les habitants ont besoin d'une écoute personnalisée attentive. Si elle n'a pas lieu, elle renforce le sentiment d'exclusion. Ce phénomène est renforcé par le fait que la population est particulièrement démunie dans cette cité: Le chômage et l'inactivité y sont très élevés. Les personnes isolées, âgées ou seules avec des enfants sont nombreuses. L'isolement individuel et les difficultés des familles contribuent au sentiment général d'exclusion.

Il existe un souci de reconnaissance sociale individuelle. Il s'exprime de multiples façons au travers des modes de relations et d'échanges avec les institutions et décideurs, les relations sociales ou encore le sens donné à « la cité rêvée ». L'amélioration de son environnement passe d'abord par une recherche de satisfaction individuelle. La reconnaissance individuelle est une des conditions de l'action collective et de l'implication sociale des individus.

Des modes de régulation informels de l'information

• L'incertitude quant à l'**avenir personnel** est importante d'autant plus que l'exigence de valeurs est forte. Les habitants parlent « de respect, d'attachement au logement, à la cité ou de crainte d'être mis dehors ». La peur du changement et de ses conséquences est réelle. Anna exprime sa préoccupation avec ces mots : « *Tout le monde ne pense pas la même chose dans la cité* ». Pour Bertille, la démolition fait peur autant que l'évolution des loyers : « *Plutôt rénover que démolir* », affirme-t-elle.

Roseline a de sérieuses incertitudes sur l'avenir. La situation qu'elle vit bloque ses projets personnels au regard de son logement : « *On a besoin d'information c'est le rôle de la société* ».

• **Un sentiment de relégation.** Le découragement, l'amertume, illustrent bien les expressions utilisées par Enadji comme : « *On ne mérite pas ça, on a le droit à un logement décent* »... Laurent affirme que les promesses non tenues déçoivent

Des promesses, des paroles... ». Leur sentiment montre les stratégies de défense que les individus déploient dans leur quête identitaire. Devant l'impossibilité d'exprimer des opinions négatives, les personnes sont quelquefois amenées à mettre en place des stratégies de défense. Elles les aident à supporter la souffrance issue de leur image négative d'elles-mêmes.

¹ Enquête réalisée à la cité Pierre Montillet
Avril 2003

• **Le « statu quo »**, le manque d'information, les difficultés à comprendre ce qui se passe; sont le souci de François et de Géraldine *qui considèrent que « les choses n'avancent pas »*. Géraldine précise à son tour : *« Quoi qu'on dise, les décideurs n'en feront qu'à leur tête »*.

• **Les modes et les moments d'échanges ne sont pas adaptés aux besoins**. Les réunions d'information n'apportent pas les réponses aux questions que se posent les habitants. Le besoin d'une information plus précise est latent. Les horaires des réunions ne sont pas adaptés aux possibilités de certaines familles. Pour Laurent et Daniel, *« les horaires de réunion ne sont pas adaptés à la disponibilité des habitants »*. Daniel utilise d'autres modes d'information et précise : *« Ce sont les voisins qui informent »*. Au cours de l'entretien, Daniel montrera ses fortes inquiétudes sur son propre devenir avec la démolition.

Enadji expliquera que pour elle, le problème, c'est : *« La question des horaires et de sa disponibilité avec les enfants »*. Quentin, quant à lui, indiquera : *« Je n'ai jamais participé à aucune réunion »*.

Les personnes qui participent n'ont pas tous les éléments de compréhension du processus en marche. Il y a un décalage entre ce qui est dit et ce qui est compris. Hélène est très claire sur le

sujet : *« Les décideurs refusent de donner de l'information, l'information est mal diffusée »*. Karine exprime une exigence : *« Ce qui est dit doit être fait »*. Ces phénomènes sont aussi à l'origine de l'insatisfaction.

• **Les habitants se sentent concernés par le projet**. Certains d'entre eux participent par procuration aux moments d'échanges. Beaucoup s'intéressent à ce qui se passe, parce- qu'ils habitent la cité. C'est le sentiment de Corinne : *« Ires réunions apportent de l'information, j'habite là, donc je me sens concernée »*. Géraldine et Irène en conviennent également. L'information circule beaucoup par le « réseau social » c'est-à-dire comme un ensemble de liens entre les individus d'une population donnée. Mais eux-mêmes quelquefois avouent se culpabiliser de ne pas participer. L'ensemble concourt à la circulation de rumeurs, ce qui ne facilite pas la clarté des échanges. Les rumeurs sont présentées comme vraies. Il est difficile de vérifier leur bien-fondé. Leurs diffusions s'appuient sur le jeu des relations interpersonnelles.

L'intérêt pour ce qui se passe se révèle aussi dans une relation distante à l'égard des institutions. Les circuits traditionnels d'information ne semblent pas très efficaces. Ce sont les réseaux familiaux, de voisinage et amicaux qui permettent la circulation de l'information. Le bouche à oreille fonctionne bien. La non-participation aux moments d'échanges formels ne signifie pas un désintérêt. Ceci interroge, les pratiques des institutions...

• **Le temps de l'attente c'est le temps du découragement**. Le temps institutionnel est très différent de celui des habitants. Depuis l'annonce publique de l'engagement dans un projet de reconstruction-démolition, plus de cinq années se sont écoulées avant le premier coup de pioche. Nombreux sont ceux qui espéraient que les travaux débuteraient beaucoup plus vite ! Les propos de Jacques illustrent bien ce découragement : *« Peu de réunions et d'informations, on se sent obligés de partir, rien ne change, c'est long »*. Karine et Roseline semblent encore plus désabusées : *« On ne sait pas, on attend, les réunions ne sont pas utiles, ce qui est dit n'est pas tenu, l'attente et les promesses non tenues c'est décourageant »*. *« Je n'attends plus la construction, on ne sait pas grand chose, je n'y crois plus. »*

Madjid est aussi impatient de voir concrètement les travaux commencer : *« Des mots, des paroles, des promesses, mais on ne voit rien arriver. »*

• **« On ne sait rien mais eux ils savent. »** *« Quoi qu'on dise, ils n'en feront qu'à leur tête »*, c'est ainsi que sont perçus les « décideurs ». On les soupçonne de refuser de donner les informations nécessaires aux locataires. C'est ce que pense Salim : *« On ne sait rien »* Al souhaite aussi des informations précises. Cette situation conforte le sentiment de relégation. Pascal estime que *« les choses traînent de trop, on est délaissé, il n'y a pas grand chose à attendre, qu'ils nous fassent quelque chose de convenable, on ne sait pas, mais eux, ils savent bien »*.

(quelques pages plus loin.....)

« Les habitants aménageurs »

Valoriser les savoir-faire et les échanges avec les habitants

Les habitants possèdent des savoirs qu'ils ne soupçonnent pas toujours. Leurs connaissances du quartier dans son fonctionnement quotidien en font des experts naturels. Cette capacité d'expertise, si elle est confrontée avec des professionnels, des élus locaux, peut se révéler d'une grande pertinence et efficacité.,

Le statut d'habitant ne signifie pas pour autant détenir la seule et unique vérité. Le débat et la confrontation des idées permettent d'agir. Travailler sur des projets de développement avec les habitants vise à rendre capable et à valoriser les connaissances et les savoir-faire. Les professionnels comme les élus ont à apprendre des habitants comme les habitants ont à apprendre d'eux et entre eux. Dans le cadre des ateliers de réalisation, des groupes de parole à la cité des Quatre tours ou dans le grand ensemble des Tilleuls... les savoirs et les pratiques des personnes concernées ont été au centre du travail engagé. Un exemple illustre bien mon propos. Les efforts de

communication sont croissants dans notre société. Ils le sont également au plan local. Pourtant, je ne cesse pas de rencontrer des habitants qui me disent ne pas être suffisamment informés sur ce *qui* existe et se passe dans leur quartier. Au cours d'une réunion, une habitante disait : « *Ce qui marche, c'est le téléphone arabe ! Faites des petites rencontres avec quelques femmes, l'après-midi et vous verrez, toute la cité sera au courant* ».

J'ai vécu cette réalité avec les habitants de la cité P. Montillet. Quelques personnes par escalier venaient aux réunions publiques. Le soir même les décisions prises avaient fait le tour de la cité. Quel savoir-faire !

Un second exemple, avec un groupe de locataires dans le grand ensemble des Tilleuls, avec lesquels une démarche participative (ville, bailleur, locataires) pour l'amélioration de la vie quotidienne s'est engagée. La question du dysfonctionnement de l'éclairage dans la cité s'est vite posée. A l'issue d'un débat passionné, nous avons décidé d'organiser avec les gardiens de la cité, une visite nocturne pour vérifier les anomalies. Pas simple avec les horaires habituels de travail de certains personnels. Mais ce constat partagé des dysfonctionnements sur le terrain était nécessaire pour avancer.

Un dernier exemple, avec un autre groupe d'habitants sur la question de l'aménagement d'une aire de jeux et de loisirs. La délibération avec les habitants aura permis de corriger et d'enrichir le projet. Chacun a fait part de ses idées ou de ses préoccupations aux techniciens qui avaient tracé les premiers plans. Les choix des jeux pour les plus petits comme pour les plus grands ont été discutés en classe avec les enseignants. Les enfants, les jeunes ont voté. Ils ont présenté eux-mêmes les choix retenus en réunion publique.

Il faut donc reconnaître les-préoccupations, définir des axes d'action et aider à leur mise en oeuvre. Les professionnels ou les élus apportent leurs compétences en appui et en complément des connaissances des habitants. Dans chacun des projets que j'accompagne, je veille à cette démarche qui me paraît fondamentale dans une dynamique de projet. Je souhaiterais aller encore plus loin dans quelque temps, en organisant, par exemple, des rencontres et des échanges entre les différents groupes d'habitants impliqués localement dans des démarches participatives. J'imagine des moments de travail collectif favorisant les échanges de pratiques, d'analyses, de savoirs. Habitants, professionnels, élus, décideurs, mais aussi chercheurs, pourraient y confronter leurs connaissances et vivre ensemble des moments passionnants.

Les réseaux d'habitants, de nouvelles formes d'implication sociale

Des intérêts communs par affinité

Des réseaux de professionnels, d'élus existent, pourquoi pas des réseaux où les habitants pourraient se rencontrer, échanger, consolider leur savoir, construire leurs paroles ? En partant d'intérêts communs, ils s'organisent déjà en réseaux dans les cités, les quartiers, la ville. Les réseaux fonctionnent aussi sur le mode des affinités. ils sont un excellent moyen de faire circuler l'information, de se mobiliser sur des questions collectives. Le réseau, c'est aussi la possibilité de partager avec les autres, d'exercer parfois sa solidarité active. Et puis, une question plus générale encore se pose aux décideurs. Le réseau, s'il est une nouvelle forme d'implication, permet aussi de combattre le repli sur soi, l'individualisme exacerbé de notre société environnante. Les réseaux touchent toutes les catégories sociales Les habitants les plus fragilisés comme les personnes étrangères s'y retrouvent pour se parler, s'entraider, agir.

Une autre question à laquelle nous sommes également confrontés en matière de participation, c'est celle de la représentativité dans les lieux de parole. On a du mal à retrouver dans ces espaces les personnes les plus fragilisées qui se coupent de ces lieux comme de tout lieu institutionnel.

C'est un écueil dans lequel il convient de ne pas tomber au risque d'un redoublement de l'exclusion. Au contraire et à partir des réseaux qui peuvent être identifiés sur un territoire, il convient de nouer des liens durables avec les habitants qui les composent. Leur participation dans des instances d'élaboration collective de projet, d'aide à la décision, d'ateliers de travail est conditionnée par la mise en exergue et la valorisation de leurs propres compétences et savoir.

« *L'homme ne peut changer le monde* » disait Paulo Freire, « *que s'il sait que le monde peut être changé par lui* ». Cela confère un rôle extrêmement important aux réseaux comme aux espaces de parole, les uns et les autres venant soutenir le travail mis en oeuvre dans les groupes de projet ou les instances de délibération. Les deux premiers nourrissent les deux derniers et inversement.

Il est aussi important de restaurer des conditions d'égalité dans, la prise de parole et donc de donner les informations et la formation nécessaires à ceux qui en ont besoin. J'ai parfois constaté que des habitants n'osaient pas prendre la parole en groupe ou dans une réunion publique parce qu'ils se sentaient très peu sûrs d'eux....

(quelques pages plus loin...)

Se confronter pour se connaître et mieux travailler ensemble

On a encore trop souvent peur du conflit. Pourtant celui-ci est indispensable pour sortir d'une situation bloquée ou simplement pour avancer. Pour répondre aux attentes des habitants, le partage des connaissances est fondamental. Tous les points de vue doivent pouvoir s'exprimer. Si le conflit éclate, il faut le nommer. Le conflit est sain, il ouvre les esprits, il permet de corriger des erreurs. Il est formateur. Il permet de négocier, de se faire entendre, de trouver des solutions ensemble.

D'ailleurs, les situations conflictuelles sont souvent à l'origine de la création d'organisations d'habitants, associations de locataires *en* conflit avec le bailleur, associations d'habitants faisant valoir leur droits devant des institutions sur des questions qui les concernent... C'est dans la contradiction que naissent les idées nouvelles.

Le conflit est une alternative à la violence. Il est nécessaire que les points de vue contradictoires s'expriment. Au plan local, les espaces de délibération permettent l'expression de la colère puis la construction d'alternatives. Le conflit est une composante du développement. Il permet de se construire un jugement civique, donc d'être mieux soi-même et de mieux se comporter avec les autres. Le conflit fait peur, mais je n'ai jamais connu de situations conflictuelles qui ne trouvent un débouché, un compromis. Dans les quartiers où la tension est grande, les moments de délibération sont souvent conflictuels. Quelle autre alternative est possible ? Il faut que la colère s'exprime. C'est dur pour les « décideurs » parfois. Mais il faut bien reconnaître que la souffrance quotidienne que vivent certains habitants (la saleté, le racket, les dégradations...) est encore plus violente pour eux. Et puis, l'histoire nous a montré que les changements les plus significatifs ont toujours été les résultats de conflits sociaux importants. Le conflit est une composante de la démocratie.

Refaire la ville au moyen d'une logique de territoire et de projets **Une autre conception du partenariat**

Accepter et confronter les différents points de vue

Le partenariat est devenu un moyen indispensable pour avancer dans la résolution des problèmes auxquels les habitants sont confrontés. Cette notion, assez récente, repose sur l'idée de l'acceptation des différents points de vue. Elle signifie que les partenaires fassent valoir leurs points de vue respectifs. Travailler en partenariat, entre les institutions et avec les habitants, oblige chacun à préciser son point de vue, à l'argumenter et à le faire connaître publiquement. Pour les professionnels comme pour les habitants, il devient alors essentiel de se construire une argumentation, d'expliquer, de rendre compte... « Pour coopérer, il faut exister ».

Le partenariat n'est pas pour autant synonyme du consensus mou. Il est parfois révélateur d'intérêts immédiats qui sont en opposition. Les confronter permet de dépasser les blocages. Je me suis assez souvent retrouvé dans des situations où les intérêts immédiats des acteurs en présence (habitants, bailleur, ville) sur un quartier, se heurtaient. Les habitants exigent, logiquement, de vivre dans des logements et un environnement décentes. Certains bailleurs rechignent souvent à entretenir durablement leur patrimoine, cela coûte cher ! Les cités se dégradent lentement. Les habitants ne décolèrent pas, ils ont raison. Les cités dégradées chassent les locataires qui ont encore la possibilité de partir. C'est alors le cercle infernal qui se met en route : mécontentement - violence et fuite - appauvrissement - non-attractivité du lieu - formation progressive d'un ghetto et parfois de zone de non-droit. Les intérêts à moyen et long terme (de bons sens !) sont plutôt d'entretenir et d'embellir la cité pour donner envie au plus grand nombre d'y rester et de faire venir de nouvelles familles qui choisissent d'habiter le quartier. La ville, le bailleur et les habitants ont un intérêt commun à fidéliser les habitants dans la ville. Ce sont les anciens qui assurent encore la qualité des liens sociaux par leur expérience, leur connaissance du terrain et leur stabilité dans certains quartiers. Je me souviens très bien avoir usé souvent de cet argument pour avancer avec les différents acteurs et sortir des visions à courte vue...

Cette conception du travail social et de l'action publique va permettre également à chacun de s'interroger sur ses pratiques, sa connaissance du terrain et sur la pertinence de ses choix ou de ses propositions. Les différents points de vue viennent s'enrichir.

Pas question de faire à la place de l'autre. La tentation peut exister. À partir des expériences que j'ai conduites ou accompagnées, j'ai relevé huit conditions pour la mise en œuvre d'un partenariat intelligent.

C'est-à-dire qui n'a pour visée que la conduite de projets et de méthodes facilitant la résolution de problèmes de la vie quotidienne et une meilleure insertion des habitants dans la ville comme dans la vie :

- Une volonté politique forte.
- Un diagnostic partagé par tous les acteurs concernés.
- Des objectifs définis et choisis en commun.
- Des modalités de mise en œuvre, de pilotage et d'évaluation.
- Un espace de confrontation des pratiques, de mutualisation des idées.
- Une mise en commun des ressources et des savoir-faire.
- Le temps... de se connaître, de comprendre les logiques de chacun.
- Enfin, il est une condition essentielle, qui est à la fois le résultat de ce processus et qui en constitue sa nourriture, c'est de vivre des expériences. Il est tellement plus facile de pouvoir échanger à partir de situations vécues.

(quelques pages plus loin...)

Vers des formes de travail renouvelées

Le nouveau rôle des acteurs sociaux pour élaborer les bases du « vivre ensemble »

Pour sortir de la logique exclusive d'offre de services et accompagner la construction de projets partant des préoccupations des habitants, le chemin sera long. Pourtant, cette seconde conception est au service de la première. Elle est aussi le moyen de créer de nouveaux services certainement plus en phase avec les réalités quotidiennes. Ainsi, on fait aujourd'hui le constat que ce sont les populations les plus éloignées des services (santé, modes de garde, prévention...) qui en ont le plus besoin. En même temps, on a pu vérifier qu'il ne suffisait pas de créer et de faire fonctionner de nouveaux services, même de proximité, pour que les habitants les utilisent.

À l'inverse, en les associant bien en amont, j'irai même jusqu'à dire avant que le projet pointe son nez, les réussites sont plus nombreuses. J'ai en tête la démarche que j'ai initiée avec la création de la « cuisine musicale » (équipement de type studios de répétitions pour les musiques actuelles et les jeunes.) Dans la première partie de cet ouvrage, je reviens sur cette expérience. Innovante dans son contenu et la conduite du projet, elle permettra d'accorder aux jeunes musiciens de la ville une place centrale dans la conception du lieu et sa mise en vie. Je pense aussi à la création et l'ouverture, depuis moins d'un an, d'un pôle de services et de santé dans la partie du nord de la ville. Ici, la conception du lieu a pris appui sur le réseau des professionnels et des habitants. Il y a peu, les praticiens intervenants dans ce lieu précisaient qu'ils y rencontraient des personnes qui n'étaient auparavant en contact avec aucune structure de santé dans la ville. Aujourd'hui, cet équipement accueille un centre de la sécurité sociale, des actions d'animation, d'information et d'orientation de la Caisse d'allocations familiales, des permanences du Planning familial, des consultations de protection maternelle et infantile, un service de vaccinations, un espace -santé jeunes...

Coproduire la démocratie locale

Enfin, le message des électeurs aux élections municipales de mars 2001 a été très clair. Ils demandent un nouveau rapport au pouvoir. Depuis plusieurs années maintenant, l'abstention gagne du terrain. Si l'on ajoute à ceux qui décident de ne pas voter, les personnes qui n'en ont pas le droit et ceux, en âge de voter, qui ne se sont jamais inscrits sur les listes électorales, le parti des « sans voix » est largement majoritaire dans notre pays. L'abstention a été plus forte dans les milieux populaires qu'ailleurs. Les jeunes, les ouvriers, les employés et les sans-emplois ont encore moins voté que les autres catégories sociales.

Il y a pourtant une attente forte d'être écouté, reconnu, respecté. Une volonté d'une, méthode de gouvernement différente, de réelle participation à changer le cours des choses, s'affirme. Ces exigences ne sont pas nouvelles, elles se confirment aujourd'hui. Elles concernent « les décideurs » dans la société, qu'ils soient politiques, responsables institutionnels, d'associations, etc. La démocratie représentative est en panne ! La démocratie qui associe les habitants, de la genèse des projets à toutes les phases de la réalisation et à son évaluation est vivante. Elle construit, pas à pas, sa place.

Les citoyens ont fait la différence entre les discours et les actes sur la démocratie participative, là où ils vivent. La méfiance à l'égard des institutions et de leurs représentants s'est confirmée mais les citoyens ont su dire aussi leur intérêt pour l'écoute, le dialogue, la confrontation des idées. Lorsque ces espaces existent, l'espoir renaît et la confiance gagne du terrain.

Coproduire la démocratie locale, c'est apprendre à se parler, s'écouter vraiment, c'est-à-dire accepter un point de vue-différent, se comprendre et élaborer ensemble. Impossible de faire semblant. Dans toute relation, la vérité est le ciment.

UN MODE DE VIE DÉMOCRATIQUEMENT CHOISI (EX EN SCANDINAVIE)

Par Hugues LAVENANT

Revue Diagonale (Revue des équipes d'urbanisme) n°152 (nov-déc 2001).
Renouvellement urbain : des maisons pour changer la ville. Extrait pp47-48

UN MODE DE VIE DÉMOCRATIQUEMENT CHOISI (EX EN SCANDINAVIE)

Par Hugues LAVENANT

Revue Diagonale (Revue des équipes d'urbanisme) n°152 (nov-déc 2001). Renouvellement urbain : des maisons pour changer la ville. Extrait pp47-48

En Scandinavie, comme dans bien d'autres pays européens, la densification des villes est devenue un enjeu de société. Spécificité qui s'inscrit dans un large débat public, pour sensibiliser les populations aux principes du développement durable. L'habitat, en mode coopératif leur permet de participer à la valorisation globale de leur cadre de vie.

En Finlande, l'essor récent de pôles industriels technologiques¹ a favorisé la concentration urbaine, à l'image de la région d'Helsinki, qui rassemble désormais le quart de la population du pays. Pour contrer l'étalement urbain dans les zones périphériques et attirer les populations vers des secteurs centraux plus équipés, les nouveaux quartiers sont aménagés en priorité dans les limites de la municipalité d'Helsinki. Ainsi ceux de Pikku-Huopalahti, Viiki, Arabianranta, créés sur ses franges naturelles. Les principes de densification et de respect des préoccupations écologiques y ont inspiré la conception architecturale et urbaine, comme la valorisation de la structure verte (35 % des sols) et l'implantation d'habitat compact et d'activités le long des axes de transport en commun.

C'est sur la base d'idées similaires que la Suède a inauguré, lors de sa présidence de l'Union européenne (premier semestre 2001) et en collaboration avec le Danemark, la première phase d'un quartier-modèle de référence lié à l'exposition internationale *Bo01 City of tomorrow*². Sur l'emprise d'une ancienne zone portuaire de la ville de Malmö se bâtit actuellement un nouveau quartier, première étape de la requalification écologique du port suédois. Il se développe sous forme d'un tissu serré mais aux variations multiples.

Le long de la côte, des logements collectifs protègent des vents dominants le cœur du quartier, composé d'habitations plus basses (3 à 4 niveaux), dont certaines forment un groupe de maisons individuelles conçues par douze équipes européennes³. Une fois achevé, le quartier, comprendra environ 3 000 logements de différents statuts, des services et des commerces. Le plan masse de ce site de 30 hectares est signé Klas Tham, dont les travaux sont inspirés des idées de Ralph Erskine⁴, architecte-urbaniste anglo-suédois, malheureusement méconnu en France.

Les quartiers que Ralph Erskine a conçus depuis les années soixante-dix dans l'ensemble de la Scandinavie - Ekerô à Stockholm, Malminkartano à Helsinki, Stavanger en Norvège - témoignent d'un souci de densité à échelle humaine, de mixité d'habitat, d'équipements et de lieux d'activités et d'une priorité donnée aux circulations piétonnes pour structurer les diverses unités de voisinage.

Enfin, la forte implication des habitants dans le processus de conception de leur propre habitat a contribué à la promotion de ces opérations, progressivement considérées comme une alternative aux grands ensembles massivement construits en Suède depuis les années soixante-dix - moins systématisés dans les pays voisins - ou plus récemment comme remède à l'excessif essor de l'habitat diffus dans les zones péri-urbaines. Au Danemark, la planification urbaine comparativement aux autres pays scandinaves, malgré quelques égarements dans les années 1960 et 1970, a su le mieux former des villes fonctionnelles et agréables. Les équipements et les aires de récréation y sont bien répartis. La prise en considération précoce des problèmes environnementaux et de circulation a résolu en grande partie leur impact.

La participation publique à toutes les étapes des procédures de planification constitue la première base de ces résultats, la cohérence aux différentes étapes institutionnelles en est la seconde. L'implication des populations au niveau local est particulièrement forte. Sa forme la plus élaborée correspond aux réalisations conçues sous forme de coopératives, qu'elles relèvent de l'initiative privée dès 1970 ou de structures associatives de logement social dès 1971, année du concours organisé par l'Institut danois de recherche sur l'habitat, visant à mieux associer les habitants. Grâce à ces structures, des groupes de citoyens, réunis sur la base d'intérêts communs, conçoivent, en commun et avec la collaboration d'un architecte, leur habitat et son environnement proche.

¹ En particulier le triangle géographique formé par les villes d'Helsinki, de Turku et de Tampere.

² Le terme suédois *Bo* (foyer) est le préfixe de *Bostad* (logement).

³ Les 16 maisons du "village européen" sont toutes de conception différente, proposées par des équipes de Norvège, République Tchèque, Grèce, Roumanie, Lituanie, Slovaquie, Lettonie et Pologne (réalisation d'une maison par pays) et d'Allemagne, Hongrie, Danemark et Suède (deux modèles).

⁴ Ralph Erskine (1914) est un architecte anglais diplômé en 1938 du Regent Street Polytechnic. Installé en Suède en 1939, il fondera sa propre agence à Stockholm après la guerre. Concepteur d'édifices internationalement reconnus (équipement, habitat...) il a planifié l'aménagement de nombreux quartiers d'habitations à travers l'Europe. Aujourd'hui toujours actif, il dirige les principaux projets de son agence : le Greenwich Millennium Village à Londres, les quartiers de Baldoyle à Dublin, d'Alderholme à Gavle (Suède), et un immeuble d'habitation à Malmö. (5) 69 % au Danemark (en 2000), 56 % en Suède (en 1998), 46 % en Norvège (en 2000) et 43 % en Finlande (en 1997).

Instrument important des politiques urbaines danoises mais aussi suédoises, les coopératives participent au désir grandissant des populations d'exercer une influence sur le cadre de vie et de peser sur les objectifs d'ordre plus général de mixité sociale et de densité. Leurs principes écologiques ont influencé des réalisations publiques ou privées bien au-delà de la sphère nordique, en particulier sous la forme de "co-housing" dans les pays anglo-saxons : U.S.A¹, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande...

Les opérations conçues dans ce cadre sont le plus souvent de taille réduite (moins de 50 logements) et regroupent de manière compacte des habitations basses (collectifs intermédiaires et/ou maisons individuelles) pour limiter au maximum leur emprise au sol au profit des espaces verts. Gérés en commun sous forme de copropriété, les espaces communautaires situés au cœur de ces groupes d'habitat sont le plus souvent aménagés pour offrir un maximum de biodiversité et accueillir les réunions d'habitants autour de multiples activités conviviales. En saison clémente, des repas en extérieur sont fréquemment organisés, parfois les aménagements permettent le déroulement de petites festivités (théâtre, concert...). Des comités associatifs se chargent de la gestion de ces pratiques communautaires, qui peuvent également se tenir dans des bâtiments communs abritant salon, salle à manger, cuisine, bibliothèque, ateliers, chambres d'amis, salles de sport, laverie...

La densité de ces coopératives permet également d'inclure dans le périmètre immédiat des habitations, des équipements et des services. Certaines tâches normalement dévolues aux institutions publiques y sont assurées par les habitants : garderie d'enfants, service d'assistance et résidence pour les personnes âgées, assistance sociale des foyers en difficulté, cours de soutien scolaire...².

Malgré la taille réduite des parcelles, une attention maximale est portée à la protection de la sphère privée notamment l'intimité de l'espace extérieur (jardin ou large terrasse) qui favorise de bonnes relations entre habitants. Dans les pays scandinaves, l'implication dans l'aménagement de leur territoire de plus en plus d'acteurs a permis une conscience accrue de leur responsabilité envers l'environnement. Ce processus démocratique, dès la phase préparatoire des projets urbains, bénéficie d'une meilleure harmonisation entre les différentes instances ministérielles et d'une meilleure entente aux multiples échelons institutionnels publics (nationaux, régionaux et locaux) et offre un cadre de travail plus efficace et plus flexible qu'auparavant. Il suit la mise en place, à l'échelle locale, des Agendas 21, dont de nombreuses communes appliquent déjà les principes³.

À l'instar d'habitants soucieux d'échanger des relations sociales plus fortes avec leur voisinage et de se libérer de la dépendance de l'automobile, les politiques urbaines communales recourent à densifier leurs quartiers d'habitation périurbains. Pour y parvenir, elles appliquent certains principes d'aménagement des coopératives, abordant à la fois les notions de sociabilité, d'écologie et d'économie. L'implication des habitants dans les processus d'aménagement tisse des liens sociaux entre eux ; le regroupement de l'habitat en petits ensembles réduit l'anonymat ; la singularité de chacun de ces groupes permet aux habitants de s'identifier à leur environnement proche ; la variation de taille des parcelles et l'éventail du statut des logements y facilitent la mixité sociale.

L'aménagement des espaces publics et privés respecte le désir des habitants de maintenir des relations privilégiées avec la nature ; les parcours piétons sont nombreux entre les habitations et au cœur des espaces verts ; la disposition et la taille des constructions optimisent l'ensoleillement des logements et protègent des vents les espaces verts communs. Le branchement sur les réseaux collectifs techniques (chauffage, nouvelles technologies d'information et de communication...), la petite taille des parcelles (environ 250 m²), la proximité des équipements sont des dispositions économiques pour la collectivité. De même, la flexibilité des systèmes constructifs⁴ et la souplesse des règlements de copropriété, issue d'une gestion partagée, facilitent la prise d'initiatives des habitants en faveur de l'évolution de leur habitat en fonction de celle de leur foyer.

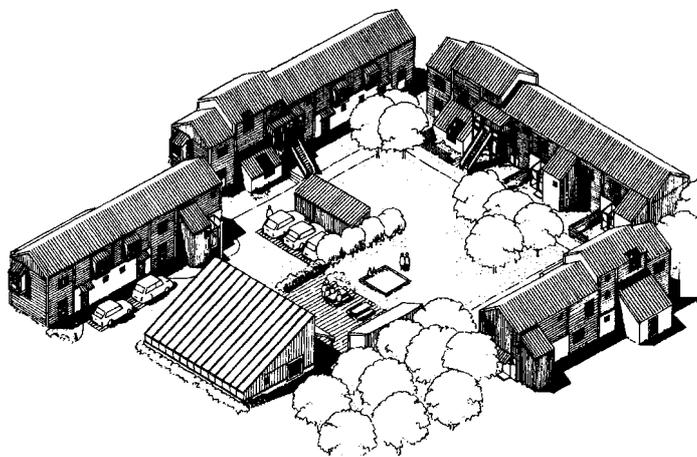
¹ Les USA, référence de bien des quartiers pavillonnaires périurbains français, témoignent, de nos jours, d'un fort intérêt pour l'alternative que représentent les coopératives, sous de multiples variantes accueillant 1 500 000 habitations.

² Les réalisations danoises les plus influentes, Sjolund, (Hellebæk), Fugsanlpark (Farum), Tinggården, (Herfølge), Sxttedammen, (Hammershelt), Savaerk (lystrup), Aeblevangen, (Smerumnedre), Håndvaerkerparken (Holme/Århus), se situent dans la région de Copenhague.

³ 69% au Danemark (en 2000), 56% en Suède (en 1998), 46% en Norvège (en 2000) et 43% en Finlande (en 1997)

⁴ Les techniques les plus récentes de flexibilité proviennent des systèmes dits "ouverts", (en particulier ceux constructifs en bois ou métal) qui admettent des produits interchangeables entre différentes entreprises. Leurs dimensions standard permettent un remplacement aisé, si nécessaire, par un autre fabricant.

Associé vraisemblablement aux préjugés des expériences "baba-cool", l'habitat en coopérative a eu peu d'influence en France. Il conviendrait pourtant que l'on porte davantage d'intérêt à cette forme de promotion efficace des principes de développement durable.



ATELIER N°1 : PARTICIPER A L'EDUCATION AU DEVELOPPEMENT DURABLE

Développement durable et politiques d'agglomération, citoyenneté. Actes des journées nationales du développement durable à Orléans le 11 et 12 janvier 2002 organisé par 4D. Extrait pp147-156

ATELIER N°1 : PARTICIPER A L'EDUCATION AU DEVELOPPEMENT DURABLE

Développement durable et politiques d'agglomération, citoyenneté. Actes des journées nationales du développement durable à Orléans le 11 et 12 janvier 2002 organisé par 4D. Extrait pp147-156

Intervenants

Animatrice : Céline Gapenne, Demain le Monde

Samuel Turakiewicz, la Case et Demain le Monde, Yoann Bénard, CRISLA (Centre de réflexion d'information et de solidarité avec les peuples d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine).

Introduction (Céline Gapenne)

L'atelier « Participer à l'éducation au développement durable » a pour but de présenter l'éducation au développement durable au travers de la campagne éducative « Demain le Monde... Le développement durable » : Quels sont les publics concernés ? Quelles sont les actions ? Quels sont les outils existants ? Il s'agit aussi de proposer des pistes d'action pour que chacun puisse participer à l'éducation au développement durable.

1) Campagne « Demain le Monde... Le développement durable (Samuel Turakiewicz)

La campagne « Demain le Monde... Le développement durable » peut permettre de répondre à la problématique : Qu'entend-on par éducation au développement durable ? Créée en 1994, la campagne Demain le Monde regroupe initialement des associations de solidarité internationale et des syndicats. Abordant de nouveaux thèmes tous les deux ans, elle a une mission éducative, principalement auprès d'un public jeune (enseignement primaire et secondaire), ainsi qu'une mission de lobbying auprès des pouvoirs publics.

Campagne en cours

Depuis 2001, Demain le Monde réalise une campagne intitulée « Demain le Monde... Le développement durable ». Elle a pour buts de dresser un bilan des actions menées à la suite du Sommet de la Terre de Rio (1992) mais aussi de préparer et de faire un bilan du prochain Sommet de la Terre de Johannesburg (26 août-4 septembre 2002). Dans le cadre de cette campagne, Demain le Monde a rejoint le Collectif Jo'burg 2002 qui coordonne 100 associations et dont le but est de préparer le Sommet du développement durable de Johannesburg.

▪ Objectifs

Information. Il s'agit d'expliquer au public jeune ainsi qu'aux équipes éducatives la notion de développement durable : les objectifs et enjeux, les dimensions (sociale, environnementale, économiques), les actions déjà réalisées, mais aussi d'informer sur les causes et conséquences d'un développement non durable tel que le développement actuel.

Participer et répercuter les débats de la société civile à l'occasion du Sommet de Johannesburg

▪ Moyens d'action

La campagne Demain le Monde crée des outils pédagogiques et diffuse des outils existant (association ORCADES...) : expositions, jeux, livrets, vidéo...

Par ailleurs, la campagne propose un soutien aux actions d'information et d'éducation en finançant (labellisation) des actions entreprises par des associations au niveau local, en partenariat avec les groupes locaux des associations qui soutiennent la campagne.

Enfin, la campagne participe aux travaux du Collectif Jo'burg 2002 dans le but de promouvoir la parole des partenaires du Sud et d'informer l'opinion de la position des associations françaises aux niveaux national et international.

▪ Partenaires

Dans le cadre de son projet éducatif sur le thème du développement durable, Demain le Monde est en relation avec plusieurs partenaires. Outre le Collectif associatif Jo'burg 2002, mais aussi avec l'Education nationale. Par ailleurs, la campagne est financée par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le ministère des affaires étrangères et les collectivités locales.

▪ Convictions

Le concept et la mise en oeuvre du développement durable repose sur des principes de diversité, d'interaction et de solidarité.

Diversité. Il s'agit du maintien et du respect de la diversité des modes de développement, des actions, et de la bio-diversité.

Interaction. Ce principe fait appel aux interactions entre les dimensions environnementale, sociale, économique, culturelle et politique inhérentes au mode de développement durable. Il s'agit aussi de prendre en compte les interactions entre l'homme et le milieu nature[, mais aussi celles existant au sein même des écosystèmes. Enfin, ces interactions agissent au niveau local et au niveau mondial

Solidarité. La solidarité doit être active et réfléchie : solidarité à l'échelon local, national et international.

2) Exempte d'opérations d'éducation au développement durable (Yoann Bénard)

Depuis sa création en 1976 (déclaration en 1979), le CRISLA s'est donné pour but de réfléchir et de faire des propositions sur la mise en cohérence du développement du pays de Lorient et de la Bretagne avec les exigences de la Solidarité internationale et du développement durable (arsenal et exportation d'armement, port de commerce et importations d'aliments pour bétail pour la filière agroalimentaire, surpêche...).

Au début de l'année 2000, la Communauté d'agglomération du pays de Lorient a présenté au MATE un projet « Agenda 21 local » pour mettre en application, les orientations prises lors du Sommet de Rio en 1992. Elle a associé dans sa démarche deux associations locales actives dans le développement durable : le CRISLA et Nature et Culture. Ce projet a été retenu par le MATE en juin 2000 puis a débuté en octobre 2001, après les élections. Le CRISLA a alors signé une convention avec la Communauté d'agglomération pour animer le « Pôle de compétence développement durable du pays de Lorient ».

Dans Le cadre de La démarche « Agenda 21 local », de nombreuses animations ont déjà été proposées et constituent une première manifestation de ce projet.

Le CRISLA en partenariat avec l'agglomération de Lorient met en place depuis décembre 2001 un Centre de ressources sur le développement durable (CRDD). Toutes les actions décrites ci-dessous ont pu bénéficier du soutien financier de la campagne « Demain le Monde... Le développement durable ».

Expositions

Pour la première fois, le CRISLA a placé les expositions dans le hall de la Chambre de commerce et d'industrie du Morbihan (CCI), qui est ouvert au public aux heures de bureau et située en centre ville, dans un bel espace architectural. Cela signifie que la problématique du Développement Durable est désormais prise en compte par le monde économique et non réservée aux « militants alternatifs ». L'inauguration a réuni le président de la CCI, le vice-président de la communauté d'agglomération chargé de l'environnement et le président du CRISLA. Les expositions portaient sur les thèmes suivants

- « Les enjeux du développement durable » de l'association ORCADES ;
- « Un exemple de développement durable : l'Etat de l'Amapa (Brésil) », CDTM (*Centre de Documentation Tiers-Monde*).

Il est difficile d'évaluer la fréquentation de ces expositions : plusieurs classes se sont déplacées avec leur professeur ; le public des conférences a eu l'occasion d'en prendre connaissance ainsi que le public de la CCI.

L'exposition d'ORCADES reste à disposition pour circuler dans la région (lycées, mairies, associations...). Pour le public collégien, L'exposition « Demain le Monde... Le développement durable, l'exemple de l'eau », a été utilisée et circule dans les collèges de la région.

Animations scolaires et associatives

Un invité sénégalais est intervenu dans tes établissements scolaires (collège, lycée et université) sur le thème du développement durable. Environ 400 élèves auront assisté à son intervention, complétée par un support visuel « Environnement, des initiatives au Sud » de l'association ORCADES. Par ailleurs, nous proposons régulièrement des expositions sur le thème du développement durable aux établissements scolaire du pays de Lorient.

3) Comment s'inscrire dans, l'éducation au développement durable ?

Pour des actions en direction du public scolaire ou d'âge scolaire...

- *Le CEL (Contrat éducatif local)* : contrat passé entre le ministère de la ville et les différents acteurs (collectivités territoriales, associations) dans le cadre de la politique de la ville. Le principe du CEL est de mettre en place des actions transversales sur la ville et sur la globalité du temps de l'enfant (scolaire, périscolaire et extrascolaire) avec tous les acteurs concernés par l'éducation des enfants. C'est le contrat fédérateur des politiques éducatives. Ces actions sont le plus souvent confiées à des intervenants extérieurs payés par la ville (qui peuvent d'ailleurs être des associations). Il est possible, dans ce cadre, de travailler à l'éducation au développement durable. Toutefois, le cadre est assez rigide, puisque les interventions ont lieu très régulièrement (hebdomadaires ou bimensuelles) et aux mêmes horaires.

- *Le CTL (Contrat temps libre)* : c'est un peu le même principe (politique de la ville), mais le cadre est moins rigide puisque ce contrat passé est entre la CAF (Caisse d'allocations familiales) et différents acteurs (voir les acteurs du CEL) pour mettre en place des actions en dehors du temps scolaire. En revanche, le CTL est plus contraignant sur le plan financier (La CAF paie après que les actions ont été réalisées et souvent avec plusieurs mois de retard). Il faut noter que, souvent, le CTL s'articule avec le CEL.
- *Le projet d'établissement* : tous les établissements scolaires doivent théoriquement prévoir un projet sur l'année en début d'année. En rencontrant les enseignants en fin d'année précédente ou en début d'année, il est possible de favoriser l'intégration de l'éducation au développement durable dans le projet.
- « Mille défis pour ma planète » : une labellisation est proposée par les DIREN aux écoles et aux associations qui travaillent avec les écoles. Un financement peut être accordé.
- *Les actions financées par la DDJS* (Direction départementale de la jeunesse et des sports). A condition d'avoir l'agrément Jeunesse et sports, il est possible d'obtenir des financements pour un travail d'éducation au développement durable.
- *Les classes eau* : certaines Agences de l'eau (cinq en France) financent des associations ou des établissements scolaires qui travaillent sur la thématique de l'eau pendant une durée minimale d'une semaine.

Pour des actions en direction des autres publics...

- *L'Agenda 21 local* : c'est le dispositif idéal pour participer à l'éducation au développement durable. La démarche débute souvent par faire adopter une charte de l'environnement puis un agenda 21 local. L'exemple précédent de La ville de Lorient illustre bien la façon dont on peut travailler dans ce cadre.
- *Les projets dynamiques solidaires* : l'économie solidaire étant une des composantes du développement durable, il est tout à fait possible de présenter un projet d'éducation au développement durable dans ce cadre.
- *Les campagnes nationales d'information*, telles que Demain le Monde, qui financent des actions d'éducation au développement durable

**S'APPUYER SUR LES FEMMES
POUR IMPULSER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE URBAINE**

Par Ina RANSON

Villes et développement durable : Des expériences à échanger. Deuxième recueil.
MATE, CEDIDELP, FPH, DPH et D4E. 2000. Extrait pp23-25

S'APPUYER SUR LES FEMMES POUR IMPULSER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE URBAINE

Par Ina RANSON

Villes et développement durable : Des expériences à échanger. Deuxième recueil. MATE, CEDIDELP, FPH, DPH et D4E. 2000. Extrait pp23-25

"Il apparaît que les villes ont été pensées avec une vision assez étroite où la société plurielle et son caractère sexué ne semblaient pas faire problème." Cette réflexion de Monique Minaca, architecte et urbaniste, est-elle toujours actuelle ? Et comment se réfère-t-elle au concept du développement durable ? Peut-on parler d'une qualité spatiale, d'une architecture, d'une organisation de la cité différente si elle comprenait une perspective de genre ? C'est à dire si les expertises et objectifs portés par les femmes étaient pris en compte ?

Expertise des femmes et développement durable

Les femmes possèdent souvent une forme "d'expertise" plus directe et plus constante face au maldéveloppement. La sécurité, la qualité de l'eau et de la nourriture relèvent de leurs préoccupations quotidiennes ; il en est de même de la qualité de l'air et des conséquences des dégradations des éléments vitaux sur la santé, car ce sont en premier lieu les femmes qui s'occupent des enfants et des personnes âgées plus fragiles face à toutes les formes d'agressions. Leurs fonctions d'éducatrices en font des actrices privilégiées des transformations nécessaires. Les femmes, les enfants et les hommes utilisent les villes de façon différente et rencontrent donc des problèmes différents. Par exemple, le plus souvent, les femmes et les enfants expérimentent la rue en tant que piétons. Les femmes s'occupent tout particulièrement des questions de sécurité personnelle, de la présence d'infrastructures et de détails dans la conception des bâtiments et des espaces, notamment dans les quartiers résidentiels, pour les transports publics, dans les zones commerciales et au centre ville. Les femmes empruntent aussi plus souvent les transports publics ; des statistiques indiquent qu'elles préfèrent le train aux transports routiers. Il est probable qu'elles adopteraient plus facilement des alternatives à la voiture individuelle si elles prenaient plus part aux décisions en matière de transport.

Des femmes en Europe transforment les villes - quelques exemples récents

En ALLEMAGNE, le "**réseau des femmes pour la protection de l'environnement**" (FrauenUmweltNetz), a organisé, en mars 96, une rencontre avec l'objectif de faire connaître l'Agenda 21 et de développer des stratégies pour intégrer plus de femmes. Il fut constaté que souvent les femmes participaient en grand nombre aux groupes de travail et aux forums sur le développement durable mais que leurs intérêts spécifiques n'étaient thématiques nulle part. Depuis, il y a eu un certain nombre d'initiatives intéressantes qui permettent de mieux intégrer la perspective de genre dans les décisions politiques :

A HEIDELBERG, le maire a lancé au niveau local **une série d'ateliers sur l'urbanisme destinés spécifiquement aux femmes**. Ces ateliers offrent aux femmes la possibilité d'analyser leur vie quotidienne et leur fournissent un cadre permettant de définir les conditions de leur bien-être. Ils proposent une structure d'accueil pour les enfants et leurs horaires correspondent aux exigences des femmes qui ont des enfants à charge et qui ne disposent que de peu de temps. Cette forme de participation a permis de mieux cerner les intérêts et les demandes des femmes. Concrètement, les réflexions ont abouti à la tenue de deux nouveaux marchés hebdomadaires, à la promotion de produits régionaux, à la transformation de zones de circulation et de places de stationnement en terrains de jeux pour les enfants, à des mesures permettant de faciliter la circulation des bicyclettes, ainsi qu'au renforcement de la sécurité au niveau local et dans les quartiers. "En intégrant le projet dans le concept global de la planification locale de chaque quartier de Heidelberg, ce sont tous les aspects du développement des quartiers qui tiennent compte des intérêts des femmes. Il s'agit là d'une évolution importante permettant de nous assurer qu'à l'avenir les demandes des femmes seront systématiquement prises en compte", écrit Beate Weber, maire de Heidelberg.

A BAMBERG (70 000 habitants, également en Allemagne), le "**forum des femmes**" réunit les déléguées des différents partis politiques et des associations ainsi que des femmes non membres d'une organisation. Il a réfléchi, en coopération avec l'instance chargée de la non-discrimination, avant les élections communales de 1996 pendant plus d'un an et demi sur le thème : la ville - cadre de vie pour les femmes. Les résultats de nombreuses enquêtes, de réunions dans les quartiers et d'entretiens, les propositions concrètes qui en résultent, ont été publiés dans une brochure adressée à la Ville. Les médias locaux ont très attentivement accompagné ce travail qui a contribué de façon décisive au lancement d'un Agenda 21 local. Le forum des femmes accompagne les démarches qui y sont liées et veille à y intégrer de façon continue les intérêts spécifiques des femmes.

Aux PAYS BAS, le travail du groupe "**Les femmes testent leur cadre de vie**", créé en 1994 en tant que commission du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a abouti à la création de 30 sections dans quatre régions néerlandaises. Les réussites à mettre à l'actif de ces groupes sont nombreuses. Par exemple : ils sont à l'origine des "Meldpunten", des bureaux régionaux où les habitants peuvent témoigner des malaises liées à la pollution atmosphérique, aux bruits etc ; les informations recueillies y sont aussitôt analysées et transmises aux autorités compétentes.

En SUEDE, le projet "**Femmes - Compétences - Transports publics**" a eu comme objectif d'améliorer les moyens de transport pour tous les usagers. Il a été lancé en 1995, parce que des recherches montraient clairement que la plupart des responsables chargés de prendre les décisions concernant la structure et l'infrastructure globale des transports étaient des hommes, tandis que la majorité des clients étaient des femmes. Ce projet qui fut appuyé par la Fédération des conseils nationaux suédois, l'Association suédoise des autorités locales et l'Association suédoise des transports publics a permis de recueillir des observations intéressantes sur les différences entre la façon de voyager des femmes et des hommes, la longueur et le but de leurs déplacements. Il a abouti à la formulation d'une politique des transports publics complètement renouvelée.

Au ROYAUME UNI l'**association "Gender 21"**, fondée après le sommet des femmes à Pékin en 1996, a lancé de nombreuses initiatives pour sensibiliser les femmes britanniques à l'Agenda 21 : organisation d'une table ronde rassemblant plus de 300 groupes de femmes afin de préparer des actions de lobbying pour le développement durable, enquêtes nationales, organisation de conférences... Gender 21 veut oeuvrer "pour une forme holistique, harmonieuse et humaine de développement durable."

Contact : Association Groupe Cadre de Vie, Monique Minaca 60 Av. Jean Jaurès, 92190 Meudon, Tél +33 1 45 34 27 17, fax +33 1 46 23 18 68, email minaca@wanadoo.fr

- Pour les expériences en Allemagne : FrauenUmweltNetz, tel + 49 69 74 07 57, email : umweltnetz@fem-f.rhein-main.de
- Pour les expériences aux Pays Bas : Jacqueline KuhnInstitut pour le public et la politique, tel 31 20 521 76 00, fax : 31 20 638 31 18
- Pour la Suède : Lise Warsen, Institut de Recherches sur les Transportstel + 46 8 652 41 30, fax : + 46 8 652 54 98
- Pour le Royaume Uni : Angela Mawle, Gender 21tel + 44 117 922 44 88, fax : + 930 43 80

Sources : PERIODIQUE. MINACA, Monique, BOOTH, Christine. Les cahiers de Femmes d'Europe. BELGIQUE. Commission Européenne, Direction générale X. août, sept. 4 - 22. Frauenblicke auf die Lokale Agenda 21, Dokumentation der Fachtagung vom 24.-26. März 1996 in Eschwege, éd. Life e.V. FrauenUmweltNetz, tel + 49 69 74 07 57, email : umweltnetz@fem-f.rhein-main.de. Urbanisme N° 302, sept/oct.1998, Les publications d'architecture et d'urbanisme (Groupe DC), 8, rue Lecuire, 75014 Paris, tel 01 45 45 45 00. Commission européenne, DG X, Rue de Trèves 120, B - 1040 Bruxelles, Tél +32 2 295 17 61, Fax + 32 2 299 38 91.

RILLIEUX-LA-PAPE INVENTE UN NOUVEAU MÉTIER : OBSERVATEUR DE QUARTIERS

PAR Ina RANSON

Villes et développement durable : des expériences à échanger - Deuxième recueil. Cedidelp / FPH / Dph / 4D. Février 2000. Ministère de l'Ecologie et du Développement durable Extrait

RILLIEUX-LA-PAPE INVENTE UN NOUVEAU MÉTIER : OBSERVATEUR DE QUARTIERS

PAR Ina RANSON

Villes et développement durable : des expériences à échanger - Deuxième recueil. Cedidelp / FPH / Dph / 4D. Février 2000. Ministère de l'Ecologie et du Développement durable Extrait

La nouvelle fonction peut contribuer à installer, dans le fonctionnement de l'appareil municipal, une logique d'approche globale et de coordination transversale

Rillieux-la-Pape (3 200 habitants), à six km au Nord-Est de Lyon, fait partie des 55 communes de la Communauté Urbaine de Lyon. Essentiellement rurale jusqu'en 1960 - date à laquelle a été construite une Ville Nouvelle - les 15 quartiers dont est composée la commune actuelle présentent des caractéristiques très différentes : les plus anciens ont un habitat pavillonnaire, ceux de la Ville Nouvelle essentiellement un habitat collectif.

Mieux connaître les usages et les pratiques spécifiques des quartiers

La Ville s'est engagée depuis fin 1996 dans une démarche de Charte Communale de l'Environnement et du Cadre de vie et souhaite que cette approche débouche sur la définition d'un Agenda 21. A l'occasion de la phase diagnostic, les investigations mirent en évidence un manque de connaissance sur les usages et les pratiques spécifiques qui se sont développés dans les différents quartiers (auprès des habitants, des usagers ou des intervenants professionnels). Cette méconnaissance peut induire des dysfonctionnements liés à :

- un manque de compréhension partagée du quartier entre les différents intervenants (les services communaux, les services de la communauté urbaine, les associations, les techniciens, les travailleurs sociaux...),
- un manque de pertinence dans l'affectation des moyens,
- un manque d'appropriation par les habitants des espaces extérieurs,
- des espaces délaissés, des zones de non-usage ou d'usage détourné, un sentiment d'insécurité plus ou moins justifié.

Pour pallier à ce déficit de connaissance, la Commune prépare la mise en place, depuis septembre 1998, de la fonction "observateurs de quartier". Cette action devra être étroitement articulée avec les services existants, en particulier :

- le Secrétariat des Comités de quartier : l'intervention généraliste des Observateurs de quartier pourra compléter et approfondir les informations, demandes ou interpellations exprimées dans les quinze Comités de quartier ;
- l'Equipe Contrat de Ville,
- le Service Environnement et Développement Economique

La nouvelle fonction sera aussi positionnée vis à vis de l'ensemble des Services de la Commune (l'Urbanisme, la Gestion du Patrimoine, les Espaces Verts, l'Atelier Transport...), ainsi que vis à vis des autres détenteurs d'un savoir pratique sur la vie quotidienne de chaque quartier (habitants, associations diverses, structures liées à l'éducation (écoles, lycées mais aussi Maison pour Tous et maisons des jeunes...).

Les nouveaux intervenants auront un rôle d'aide à la décision

Les observateurs de quartier, au nombre de six, ont été recrutés par la Commune selon le dispositif emploi-jeune. Leur formation dont le plan a été élaboré en étroite collaboration avec l'AFPA (L'Association pour la formation professionnelle des adultes) est axée sur la médiation et s'articule ensuite autour des outils d'observation, d'analyse et des techniques d'enquête tout en proposant une approche de l'environnement du développement social dans la ville. Une étude préalable cherchant à définir ce nouveau travail a dépouillé une série d'entretiens au sein des services de la Ville et auprès d'autres intervenants publics, parapublics ou associatifs. Elle indique que la majorité des interlocuteurs attribuent un rôle positif aux futurs observateurs de quartiers.

Dans certains cas cependant, la mise en place de ces observateurs peut apparaître comme une mise en concurrence des usages propres à certaines associations et structures du service public. Pire, les observateurs pourraient être ressentis comme des "indics" potentiels. Pour éviter ce risque, il est primordial que les observateurs sachent entrer en contact avec tout le monde en inspirant confiance et en montrant qu'ils sont au service des habitants. Ils doivent se tenir à une fonction d'écoute, non interventionniste. Les objectifs poursuivis à travers la fonction des observateurs ont été reformulés. Leur présence devra aider à :

- favoriser les conditions du débat avec la population autour du fonctionnement, des projets d'aménagement, de la gestion ou de l'entretien courant sur le quartier,
- améliorer les conditions de la négociation et coordination entre les partenaires (communauté urbaine, ville...),
- améliorer les conditions de l'appropriation de certains espaces par les habitants et les usagers,
- optimiser l'efficacité d'intervention vis-à-vis des nuisances,
- prendre en compte l'environnement dans tout projet ayant une incidence sur les espaces industriels, agricoles, naturels, urbains en vue d'amélioration de la qualité de la vie sociale, de la facilitation des échanges entre les habitants, l'amélioration de l'image de marque des zones d'activité...

Au regard de la Charte de l'Environnement et du cadre de vie de Rillieux la Pape, la fonction d'observateur de quartiers sera un outil aidant à l'application du programme d'action, son suivi-évaluation et sa réactualisation périodique :

- sur le thème des **paysages** : les observateurs seront amenés à participer à l'inventaire des points noirs paysagers dans les entrées de ville et les quartiers, à l'identification des éléments paysagers à préserver, à l'élaboration d'un lexique architectural, à la réalisation d'un plan vert, d'un plan d'aménagement floral, d'un plan lumière et cela à partir de l'observation quotidienne.
- sur le thème des **déplacements** : ils seront amenés à répondre à des commandes sur ce thème dans le cadre du projet de développement des transports en commun ; ils effectueront par exemple des observations par rapport au bilan des déplacements et de la sécurité.
- sur le thème de la **propreté** : ils construiront des tableaux de bord, contribueront à l'information sur la déchetterie, participeront au repérage des espaces à nettoyer pour préparer le travail des brigades vertes. Enfin ils participeront au suivi de la collecte sélective.
- sur le thème **vie sociale et environnement** : ils contribueront à la réappropriation positive des espaces par la population, à la sensibilisation sur le terrain aux thèmes de l'environnement et au comportement citoyen à adopter en terme d'usages et pratiques (économie d'énergie et d'eau, utilisation de la déchetterie, de la benne à déchets toxiques..)

La liste n'est pas exhaustive. Un comité exécutif (composé des services du secrétariat des comités de quartier et de l'équipe contrat de ville) se réunit de façon hebdomadaire pour suivre le dispositif. D'autres comités se réunissent régulièrement pour évaluer les projets et le travail accompli.

Contact : M. Jacky Darne, député-maire, M. Jean-Christophe Darne, conseiller l'environnement ou Mme Sandrine Maillet, chargé de la Direction Cadre de vie/environnement, Hôtel de Ville, 25 rue du Général Brosset, 69141 Rillieux-la-Pape cedex, Tél : 04 72 01 39 99, Fax : 04 78 88 12 66.

Le projet a été retenu par le jury de l'appel à projets "outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux" lancé, en 1998, par le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Sources : La définition et la mise en place sur Rillieux-la-Pape de la fonction d'Observateurs de Quartier au travers de cinq à six "emplois jeunes". DOCUMENT INTERNE. Ville de Rillieux-la-Pape. 1998. J. Kloppenburg, H. Millet : Les observateurs de quartiers, Compte-rendu d'étude préalable, mai 1998. Ville de Rillieux-la-Pape.

APRES LE CONFLIT LA CONCERTATION

Par Paulette DUARTE et Gilles NOVARINA

Devenirs d'une friche urbaine : l'usine Lustucru à Grenoble. Le génie associatif,
10 portraits. Editions : Textuel, Paris. 2001. Extrait pp49-82

APRES LE CONFLIT LA CONCERTATION

Par Paulette DUARTE et Gilles NOVARINA

Devenirs d'une friche urbaine : l'usine Lustucru à Grenoble. Le génie associatif, 10 portraits.
Editions : Textuel, Paris. 2001. Extrait pp49-82

Une diversité associative

Face aux décideurs que sont les élus des deux municipalités grenobloises d'une part, face aux professionnels et acteurs privés de l'autre, intervient une grande diversité d'associations :

- les unions de quartier, qui cherchent à représenter les habitants sur la base d'un découpage du territoire communal et qui sont fédérées dans le cadre d'un comité de liaison;
- des associations spécialisées dans la protection du patrimoine ou l'insertion par le logement ;
- des groupements socioprofessionnels (associations de commerçants) ;
- des collectifs créés à l'occasion du lancement du projet et réunissant des riverains et des opposants

Pour dresser une typologie de ces associations, l'on peut retenir la distinction entre associations à vocation identitaire et associations à vocation spécialisée. Les premières se constituent à partir du souci de représenter un groupe particulier, qu'il s'agisse d'une catégorie professionnelle (commerçants, par exemple) ou d'un quartier. Les secondes ne cherchent pas à représenter une base sociale préconstituée mais se créent en se faisant les porte-parole d'une cause (défense d'un patrimoine architectural, droit au logement, aide à l'insertion, lutte contre la pauvreté).

Ainsi, au premier type d'associations correspondent les deux unions de quartier grenobloises, l'Union des commerçants du boulevard Joseph-Vallier qui se mobilisent à propos du projet Lustucru. Au deuxième type, correspondent le Collectif Lustucru, l'association Le Fournil et le Comité de sauvegarde du vieux Grenoble.

Pourtant, lorsque l'on examine le rôle des associations dans ce projet particulier, cette distinction semble quelque peu s'estomper. Certes, une association spécialisée, le Collectif Lustucru, se constitue à côté des unions de quartier ; mais ce clivage, s'il peut s'accroître parfois, les associations ayant besoin de valoriser leur identité, a tendance à s'effacer à d'autres moments. La nécessité et l'efficacité de l'action poussent en effet au rapprochement, voire à l'entrelacement de ces deux types d'associations. Les membres des unions de quartier et du collectif se retrouvent côte à côte et des personnes adhèrent à la fois à ces associations identitaires et à ces associations spécialisées.

Pour construire une typologie associative, on peut ensuite utiliser le critère local/national. D'un côté, il y aurait un grand nombre d'associations locales (créées à l'occasion de la contestation d'un projet ou ayant un champ d'action plus large), de l'autre, les grandes fédérations spécialisées dans un domaine particulier (environnement, transports). Une autre façon de qualifier cette distinction revient à opposer des groupements de protection des intérêts locaux et des associations œuvrant à la défense de causes plus globales. Or, notre analyse des controverses, ayant trait à l'aménagement, montre que cette distinction n'est guère pertinente pour rendre compte de la diversité des groupements et mouvements engagés dans ces controverses.

En effet, rares sont les groupements qui correspondent au qualificatif d'association de défense des intérêts locaux. On peut classer, à la limite, dans cette catégorie les unions de quartier grenobloises. Ces unions de quartier veulent être l'expression d'une volonté habitante à l'échelle d'une portion du territoire de la commune de Grenoble. Elles représentent donc bien un intérêt local au sens de la défense d'un territoire bien circonscrit qui aurait des intérêts propres à faire prévaloir face à un intérêt plus global qu'incarneraient la commune ou l'agglomération. À l'occasion du projet de requalification de la friche Lustucru, l'Union de quartier Berriat met en avant les caractères propres au village ouvrier qu'est censé être Berriat et s'attache à sauvegarder la mémoire de ce qui fait la spécificité de ce morceau de ville. Mais, lorsqu'elle doit justifier ses points de vue face à d'autres acteurs, cette association cherche à montrer en quoi les densités modérées, l'habitat individuel en bande, une mixité habitat et activités constituent des solutions intéressantes non pas pour le seul quartier dont elle se veut le porte-parole mais pour l'ensemble de la ville. Le village ouvrier, vécu d'ailleurs sur un mode mythique, est en effet présenté comme une forme urbaine plus efficiente que le grand ensemble ou le quartier d'habitat social. Dans le même ordre d'idées, l'Union des habitants des Eaux-Clares, lorsqu'elle préconise un désenclavement du quartier par la création de nouvelles voies de circulation, prend position en faveur de solutions urbanistiques qui prennent sens à l'échelle de l'ensemble de la ville et non du seul secteur des Eaux-Clares.

Si la distinction local/national n'apparaît guère pertinente pour qualifier la diversité des groupements qui sont parties prenantes du mouvement associatif, c'est parce qu'il devient de plus en plus difficile de donner une définition de l'intérêt général qui reçoive l'assentiment sinon de l'ensemble, du moins de la majorité des acteurs qui participent aux configurations d'action. La tradition républicaine française est fondée sur l'idée qu'il n'existe qu'une seule forme d'intérêt général et qu'il revient avant tout aux administrations d'État de faire respecter de ce principe lors de la mise en œuvre de la législation et de la réglementation. Cette conception de l'intérêt général est qualifiée, par Luc Boltanski et Laurent Thévenot, de civique. Dans la « cité civique », les relations entre les personnes doivent, pour être légitimes, être médiatisées par un collectif couvrant pour le bien commun. L'intérêt général transcende donc les intérêts particuliers, il constitue, pour reprendre le langage des mathématiques, une totalité qui est plus que la somme des parties qui la composent.

Cette conception d'un intérêt général transcendantal explique l'utilisation qui est faite, dans les sphères de l'administration centrale comme dans les milieux professionnels de l'urbanisme, des phénomènes Nimby, *not in my backyard*. Les comportements de défense de son « bout de jardin » apparaissent particulièrement peu légitimes, car ils correspondent à des attitudes de repli sur la sphère privée, d'enfermement dans un état de « *narrow cognition* », pour reprendre la terminologie de Clarence N. Stone, attitudes qui entraînent une exacerbation des individualismes et vont à l'encontre de tout projet collectif. L'action des professionnels de l'urbanisme est entravée par les multiples recours, devant les tribunaux administratifs, engagés par des habitants ou des associations, à propos de décisions concernant les plans d'urbanisme ou des actions plus opérationnelles.

À l'occasion de l'enquête sur le site Lustucru, nous ne rencontrons pratiquement pas d'associations dont l'action puisse être qualifiée de défense de son bout de jardin. Les associations, lorsqu'elles se proposent de représenter les habitants d'un territoire restreint (quartier), cherchent toujours à légitimer leurs points de vue en référence à des principes supérieurs. C'est le processus de « montée en généralité » qui, selon Luc Boltanski et Laurent Thévenot, caractérise le travail engagé par les personnes lorsqu'elles justifient leurs actions. Qualifier des comportements de Nimby revient dès lors à les invalider en leur refusant toute légitimité. C'est donc nier toute crédibilité à l'action des associations, c'est ne pas accepter qu'elles puissent être les partenaires d'un processus de décision. Cette attitude de dénigrement de l'action des associations est encore largement répandue au sein de nombreuses administrations.

Des représentations sociales, objets de controverses' et de compromis

Durant l'élaboration de ce projet de requalification, les différents acteurs font des propositions. Ces propositions sont autant de représentations du fonctionnement social et urbain. Elles renvoient au contenu du programme.

D'une part, nous avons des représentations nostalgiques du quartier, dans le sens où elles renvoient avec regret au fonctionnement social et urbain du quartier d'autrefois. Les acteurs ne souhaitent pas ou peu la transformation du quartier. Ils sont attachés à une continuité ou pérennité sociale et urbaine. Ils évoquent les caractéristiques du quartier d'autrefois comme autant de qualités à prolonger. Les représentations nostalgiques du quartier d'antan sont très répandues.

Tous les acteurs, et notamment les habitants, se souviennent avec nostalgie de la vie de leur quartier « de l'époque ». Ils se remémorent la qualité des relations entre habitants, le côtoiement de populations diverses, le sentiment de sécurité chez les habitants, le dynamisme des associations, les commerces comme lieux de convivialité. Mais comme nous l'explique Yves Chalas, cet « avant, c'était mieux » : « [...] n'a pas ou peu de rapport avec le passé ou un passé particulier, non seulement parce qu'il s'agit d'une durée [...], mais surtout parce qu'il s'agit d'un temps mythique, de ce "bon vieux temps" auquel il est très souvent fait allusion dans les conversations quotidiennes par exemple, et qui n'a pas de signification que mythique, de lieu et de date d'existence qu'imaginaires [...]. Invariablement donc, quand il est question de bon et vieux temps, de temps mythiques par conséquent, ce n'est pas au temps proprement dit qu'il est fait référence, mais à l'exact inverse, c'est-à-dire au hors-temps, à l'intemporalité, à ce qui ne peut justement pas se comprendre sur le registre du temps qui passe, linéaire [...] . "L'avant" dans le récit des habitants, c'est la métaphore, le symbole ou l'expression mythique de la fixité, de la fixation. ». Ces représentations mobilisées essentiellement par les acteurs associatifs ne sont pas sans rappeler certains des principes défendus par les acteurs en général et mis en exergue par l'École de la Justification.

À bien des égards, les souvenirs de l'épicerie de quartier, le mythe de la mixité ou de la convivialité du village ouvrier renvoient au fonctionnement social de la cité domestique, décrit par Luc Boltanski et Laurent Thévenot, fonctionnement qui prend appui sur la tradition, la génération et la hiérarchie. Le quartier, tel qu'il est défendu ici, est considéré comme un monde immuable où se sont déployées autrefois des relations familiales et personnelles entre les individus, relations souvent hiérarchisées, et où ces relations doivent, malgré des transformations économiques et urbaines, continuer à fonctionner de la sorte. D'autre part, après les représentations nostalgiques,

nous avons des représentations modernes du quartier, dans le sens où elles désignent un nouveau fonctionnement social et urbain pour le quartier. Les acteurs sont favorables à une transformation du quartier.

Sans évoquer une transformation radicale, en rupture avec l'ensemble du secteur ouest, ils souhaitent que cette opération amène d'autres populations, un nouveau cadre de vie et de nouveaux modes de vie. Ils évoquent fortement la nécessité du désenclavement. Ces représentations modernes du quartier, défendues par les acteurs politiques, professionnels et l'Union des habitants des Eaux Claires, s'opposent aux représentations nostalgiques. Elles témoignent de la volonté d'inscrire les préoccupations liées au quartier dans une réflexion plus large, à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération. Elles montrent la tentative qui est faite par ces acteurs de dépasser la simple traduction dans le projet d'intérêts particuliers au niveau du quartier et de construire des intérêts collectifs qui soient à la fois représentatifs de ceux du quartier et de ceux du reste de la ville. Elles permettent ainsi aux acteurs de se détacher du fonctionnement social et urbain du monde domestique tant valorisé dans les représentations nostalgiques. Mais le fonctionnement social et urbain du futur quartier reste incertain. La mise en oeuvre de ces représentations modernes peut permettre aux habitants de ce quartier de vivre soit dans un monde civique, où les intérêts particuliers, de proximité, s'articulent aux intérêts collectifs, de la ville, soit dans un monde marchand, où les individus agissent en fonction de leurs intérêts et sont en concurrence pour l'appropriation de l'espace urbain et de ses équipements.

Sujet de controverses au plus fort des débats, ces représentations font l'objet de compromis et favorisent ainsi en définitive l'acceptation du projet dans ses grandes orientations. Leur contenu diffère d'un acteur à l'autre, et notamment d'un acteur associatif à l'autre. Des compromis peuvent s'opérer, car les acteurs insistent plus sur certaines de leurs représentations et moins sur d'autres. Comme en témoigne la citation suivante : « Il y a une conception très différente à l'égard de la conservation du bâti. Les Eaux-Claires, dès le départ, voulaient tout raser ; ce qui n'était pas le cas ni du Collectif Lustucru, ni de Berriat. Là, c'était très marqué. Et même encore aujourd'hui, on entend : à quoi ça sert d'avoir gardé ce vieux bâti ? etc. Sur le reste, il y a eu des priorités qui ont été plus marquées. L'union de quartier des Eaux-Claires a beaucoup insisté, tout au long des discussions, sur les problèmes de stationnement, de parking, beaucoup plus que sur la mixité. On était d'accord, par contre, sur la densité, pas trop, la hauteur, pas trop. Mais, c'est vrai qu'ils ont été plus attentifs que nous aux problèmes de circulation et de stationnement. Alors que nous, on a insisté sur l'intégration dans le bâti existant, la mixité, l'emploi, les équipements publics, etc. » (Union de quartier Berriat.)

Vers une configuration de négociation ouverte aux acteurs associatifs

Plus le projet de requalification du site Lustucru va de l'avant, plus la configuration d'action s'ouvre aux associations. La négociation ne concerne dès lors plus les seuls élus et professionnels. Les associations deviennent alors des interlocuteurs légitimes. Leur implication progressive et la reprise de leurs arguments modifient le contenu du projet.

À l'origine, lorsque le projet porte encore le nom de zone d'aménagement concerté Saint-Jean, il y a déjà une pluralité d'acteurs qui interviennent, ce qui autorise à dire que la configuration d'action ne relève plus d'un modèle hiérarchique de décision. Mais si négociation il y a, la scène d'action est fermée. Seuls quelques acteurs (maire et adjoints, aménageurs-promoteurs privés et publics, architectes, responsables des services techniques municipaux) sont admis à participer. Pour reprendre l'expression de Michel Callon, le triangle d'or habitants/techniciens/élus ne fonctionne pas dans des apports réciproques.

Seuls deux types d'acteurs négocient : les décideurs politiques et les professionnels. Les élus de la Ville de Grenoble, qui détient une parcelle, encadrent la négociation de la vente du terrain entre le propriétaire et les futurs promoteurs et décident du contenu du programme avec les futurs aménageurs et promoteurs privés qui souhaitent investir. L'OPAC de l'Isère, propriétaire d'une parcelle de terrain, est également présent lors de ces négociations. Les services techniques de la municipalité et deux cabinets d'architectes-urbanistes extérieurs traduisent ensuite les objectifs économiques et politiques en propositions techniques. Et les associations et les habitants ne sont consultés qu'a posteriori, lors d'une réunion d'information, puis à l'occasion de deux enquêtes publiques.

Cette configuration de négociation se rapproche de ce que la théorie des régimes urbains nomme des régimes de développement. Les « *régimes de développement* » sont des coalitions entre acteurs qui oeuvrent en commun à la réalisation d'opérations d'aménagement ayant pour but de promouvoir la croissance urbaine. Les acteurs ont des intérêts économiques, financiers et politiques à défendre : les promoteurs et aménageurs escomptent des résultats tangibles des actions envisagées. Les élus espèrent une transformation des quartiers, voire de la ville. Quant à d'autres acteurs, ils voient dans les actions une série de petites opportunités pouvant donner l'occasion d'emplois, d'honoraires, de retombées sur les activités en place ou d'amélioration de la qualité des équipements publics.

Ce type de régimes s'appuie sur une division classique des rôles entre élites économiques locales et autorités publiques : les premières exercent au mieux ce qui est l'essence même de leur métier, faire des profits, les

secondes font appliquer la réglementation, mobilisent les subventions publiques et procèdent aux acquisitions foncières. L'évitement des controverses inhérentes à de tels projets et la recherche de l'efficacité poussent à déboucher rapidement sur des réalisations et justifient le fait de limiter l'expression des habitants, les procédures de consultation étant considérées comme des pertes de temps. La scène de négociation s'en trouve relativement restreinte aux élites économiques et politiques. Et l'assentiment des habitants s'exprime sur un mode passif après la phase d'élaboration du projet".

Par la suite, la configuration de négociation restreinte, qui caractérise la phase d'élaboration du projet de la ZAC Saint-Jean, s'ouvre quelque peu aux associations et aux habitants. En effet, notamment après les protestations élevées par certains opposants au projet, associations et habitants sont invités à quelques réunions de travail au cours desquelles le projet est légèrement modifié.

Mais cet élargissement se solde par un blocage et un clivage entre partisans et opposants. Dès la présentation du projet en réunion publique, des élus de l'opposition (dont certains habitant le quartier), les deux unions de quartier, le Collectif Lustucru et des acteurs au rôle plus périphérique, tels que l'Union des commerçants du boulevard Joseph-Vallier ou l'association Avenir Berriat 2000, tentent de faire connaître leurs points de vue. Mais ils n'ont pour seule solution que d'engager des recours administratifs pour bloquer le projet : recours à l'égard d'un permis de construire par un élu de l'opposition, recours contre le fait qu'un aménageur-promoteur ne peut être chargé de construire à la fois des logements et des équipements publics. Aussi, cette configuration d'action négociée met très vite en évidence deux parties qui s'affrontent. Les partisans et les opposants au projet de ZAC se révèlent".

Mais la traditionnelle opposition entre, d'un côté, la municipalité, les aménageurs et, de l'autre, les élus d'opposition, les habitants et les associations n'est pas ici à l'œuvre. Le clivage se fait essentiellement sur le contenu du programme de la ZAC. Les partisans - qui sont la municipalité, l'office HLM, les aménageurs et une partie des associations (Union des habitants des Eaux-Clares, Union des commerçants du boulevard Joseph-Vallier, Avenir Berriat 2000) - voient dans ce projet un programme cohérent, viable économiquement. S'ils ne sont pas d'accord avec la totalité du projet, ils le sont suffisamment sur certains aspects et pour l'accepter dans son ensemble. Les opposants, quant à eux - qui sont l'Union de quartier Berriat, des habitants riverains de la friche, des opposants politiques - le réfutent car trop dense, trop vertical, etc. Ce clivage s'atténue par la suite sur les différents aspects du programme, mais demeure quant à la conduite du projet.

Durant la phase de négociation progressive du projet, la configuration des acteurs se transforme. La sphère associative s'enrichit de nouveaux partenaires, tels que le Comité de sauvegarde du vieux Grenoble, l'association Le Fourmil, et en perd d'autres, tels que Avenir Berriat 2000. Des acteurs passent d'une position de contestation à une position de mise en oeuvre : les acteurs politiques et associatifs opposés au premier projet deviennent les promoteurs du deuxième projet; notamment, certains membres d'unions de quartier opposés au projet de la ZAC Saint-Jean sont élus dans la nouvelle municipalité. De nouveaux bureaux d'études extérieurs sont sollicités. Le Collectif Lustucru est moins actif lors des dernières phases de négociation, même s'il est toujours présent, et l'union des commerçants s'engage plus activement dans les dernières réunions portant sur la question des activités économiques à implanter sur le site. Des acteurs jouent un rôle ambivalent, tel l'architecte -habitant, membre du Collectif Lustucru, d'abord opposé au premier projet Saint-Jean et jouant le rôle d'expert pour les habitants, puis expert externe dans le cadre du deuxième projet, pour le compte de la municipalité. Et des alliances surprenantes se mettent en place : le Collectif Lustucru prend contact avec le propriétaire, et trouve des promoteurs pour valoriser son programme auprès de la municipalité.

Mais surtout, la configuration de négociation devient plus ouverte et plus flexible. Les habitants et les associations sont impliqués dans les processus de réflexion et de décision. Cette implication intervient cependant une fois que le projet est déjà formulé dans ses grandes lignes et se traduit par des ajustements et réajustements constants à l'égard des solutions retenues. En effet, ce projet est pensé dans ses grandes orientations (une certaine densité, logements, équipements, etc.) par les politiques et les techniciens municipaux, aidés par des experts extérieurs (architectes). C'est ensuite seulement que les habitants sont invités à donner leur avis et à formuler leurs réflexions. Nous pouvons d'ailleurs émettre l'hypothèse que les nouveaux élus, autrefois opposés au projet de ZAC Saint-Jean, facilitent en conséquence l'implication habitante, ainsi que les ajustements et réajustements permettant de peaufiner les solutions retenues.

Si l'on reprend la distinction proposée par l'analyse anglo-saxonne des politiques publiques, nous sommes ici devant une approche *problem-solving* plutôt que *problem-setting* de la participation habitante : l'implication des associations intervient sur la base de problèmes qui sont, au préalable, posés par les autorités locales.

Les problèmes à résoudre prennent en toute circonstance les mêmes formes et une observation approfondie (émanant de techniciens) permet de les mesurer. Ils sont donc faciles à connaître et les difficultés de mise en oeuvre des politiques publiques proviennent soit de la difficulté à trouver les solutions adaptées, soit d'un manque de volonté de les mettre en oeuvre. La discussion avec les usagers porte sur les solutions. Il ne peut donc exister

plusieurs définitions du problème à traiter, il y a une façon juste de poser le problème les autres sont considérées comme erronées. L'approche *problem-solving* possède un caractère technocratique et limite la participation à une simple consultation en vue d'évaluer la manière dont les habitants perçoivent la mise en oeuvre de telle ou telle solution. L'objectif affiché ici est à proprement parler d'anticiper les conflits afin de les éviter.

Les associations n'ont pourtant pas ménagé leurs peines pour essayer d'inverser le processus et d'en revenir à une approche *problem-setting*, dans laquelle l'ensemble des acteurs s'attache à identifier les questions à traiter. Après les recours devant le tribunal administratif suite au projet de ZAC Saint-Jean, les associations se lancent dans les études et les expertises pour démontrer aux pouvoirs publics que le problème doit être posé autrement. Le projet d'urbanisme ne peut pas concerner la seule ZAC Lustucru, mais doit porter sur l'aménagement de l'ensemble des quartiers situés à l'ouest du centre-ville. Pourtant, ni les élus ni les techniciens municipaux ne manifestent le désir de répondre à une telle revendication. Les choix initiaux de construction de logements avec une certaine densité ne sont plus discutés par les habitants, car ils risquent de faire resurgir des malentendus, voire des conflits. Pour mener à bien le projet dans des délais raisonnables, il convient par conséquent de limiter l'approche participative à la discussion des seules solutions.

La formation d'accords et d'alliances

Les accords et les alliances entre acteurs se nouent et se dénouent en fonction de l'évolution du contenu du projet et en fonction de la manière dont on souhaite que le processus de négociation soit mené. Le processus de décision apparaît certes clivé, mais surtout complexe, croisé, voire confus. Les acteurs opposés d'un moment deviennent des acteurs alliés à un autre moment.

Ainsi, en termes de contenu de programme, sur la question de la densité urbaine, l'ensemble des associations et des habitants s'oppose aux techniciens et aux aménageurs. Les premiers souhaitent en effet une certaine densité, mais peu verticalisée. Sur le thème de la conservation des bâtiments industriels, ce sont les acteurs associatifs qui émettent des points de vue divergents. L'Union des habitants des Eaux-Clares, favorable à la destruction des usines, s'allie pour un temps aux techniciens et aux experts qui proposent de raser tout ce qui peut rappeler les activités de l'entreprise Lustucru. Ce groupe d'acteurs se heurte au Collectif Lustucru, à l'Union de quartier Berriat et au Comité de sauvegarde du vieux Grenoble qui souhaitent conserver des éléments du patrimoine industriel. Sur la question des activités économiques, les avis sont également divisés. L'Union des commerçants du boulevard Joseph-Vallier et l'Union des habitants des Eaux-Clares s'associent pour refuser l'implantation d'un supermarché qui est défendue par la Ville de Grenoble. Les autres acteurs associatifs sont plus circonspects. Favorables à l'installation d'une activité économique pour dynamiser le quartier, ils optent, non pour un supermarché, mais pour une surface de bricolage. Et sur les thèmes relatifs aux stationnements et à la circulation dans le quartier, l'Union des habitants des Eaux-Clares et le Collectif Lustucru se montrent plus virulents que les autres acteurs associatifs et interpellent constamment la Ville et les aménageurs.

À propos de la conduite du projet, les accords et les alliances reflètent également des dissensions quant aux modalités de la concertation : celle-ci doit-elle être assurée par la municipalité ou par un médiateur indépendant? Là encore, les opposants d'un jour deviennent partisans un autre.

D'un côté, les techniciens, la municipalité et les deux unions de quartier sont satisfaits de la conduite du projet par la municipalité. Les techniciens municipaux et les élus estiment que, dans le cadre du projet Lustucru, ils font un effort considérable pour informer les habitants et les faire participer aux réflexions. La mise en place d'un local « de la citoyenneté », en 1996, pour informer sur la révision du plan d'occupation des sols et sur les différents projets en cours dans ce secteur de la ville, les réunions de travail régulières au sein de la Coordination Lustucru entre les différents partenaires, ainsi que l'emploi d'une urbaniste chargée de la concertation sont des outils innovants et intéressants. Et pourtant, l'origine de ce montage reste obscure. Les acteurs interviewés ne savent plus très bien qui a pensé et proposé ces dispositifs de participation. Il semble que, de fil en aiguille, les habitants, opposés au premier projet de ZAC Saint-Jean, soient restés attentifs et aient sollicité les élus dès 1995 pour une reprise du projet et des négociations, et que ces élus, qui en ont fait un thème de campagne municipale, aient profité de cette demande pour donner progressivement une forme et un contenu à ces réunions : réflexions sur le site Lustucru en lien avec celles sur la révision du secteur nord-ouest du POS, réunions publiques, réunions restreintes, réunions thématiques. Et les deux unions de quartier ne remettent jamais en cause le rôle d'initiateur, d'expert et de décideur de la municipalité. Elles regrettent parfois que les réunions soient conduites à un rythme effréné, bimensuel, voire hebdomadaire, et à des heures indues. Elles peuvent parfois difficilement y participer et en faire une synthèse destinée à leurs adhérents et aux habitants du quartier. Le rapprochement ici entre municipalité et unions de quartier peut s'expliquer par le fait, et c'est ainsi que le perçoivent les membres du collectif Lustucru - que dès les années soixante-dix, notamment après les municipales de 1977, les unions de quartier constituent les relais privilégiés de l'action municipale. Dans un schéma hiérarchique de prise de décision dirigé par les élus, incarnant la puissance publique, ces associations se voient assigner une double mission canaliser les revendications individuelles de manière à contribuer à faire émerger une demande collective, informer les habitants des projets et actions de la municipalité. Elles sont perçues comme des rouages facilitant le fonctionnement du

système politico-administratif. Cela explique en partie que les unions de quartier (et c'est là une différence entre la France et la Grande-Bretagne), dépendent toujours des élus qui leur fournissent des locaux et mettent à leur disposition les techniciens de l'administration municipale. Les associations qui traitent du cadre de vie sont d'autant mieux écoutées des autres acteurs, et notamment des pouvoirs publics, qu'elles représentent une « clientèle » (habitants d'un quartier, groupes socioprofessionnels) élargie. Les ressources qu'elles sont amenées à mettre en oeuvre sont essentiellement de nature politique (capacité à mobiliser et à négocier).

De l'autre côté, tous les acteurs associatifs, bien que satisfaits d'être régulièrement consultés, sont d'accord pour dire qu'il n'y a pas de concertation. Ils réfutent le terme de concertation et préfèrent celui d'information, de discussion pour désigner ce qui s'est déroulé lors des réunions, la décision revenant soit de manière légitime, soit de fait à la municipalité et aux acteurs économiques (promoteurs, aménageurs). Un de ces acteurs, le Collectif Lustucru, estime que la conduite du projet pourrait néanmoins être améliorée. Tout au long du processus, il revendique une animation de réunions partagée, voire alternée, entre élus, techniciens et habitants, ou le recours à un acteur médiateur indépendant. Ces réunions dirigées par les habitants ou par un médiateur permettraient, selon lui, une prise en compte plus sérieuse des arguments et du rôle des habitants que lors de réunions « classiques » où les élus et les techniciens présentent les avant-projets et écoutent les remarques des habitants. Ce collectif demande depuis longtemps que les habitants soient formés au projet urbain et à la conduite de réunions. Il souhaite, à l'image de ce qui se fait dans certains pays étrangers, qu'un pourcentage du financement du projet soit consacré à cette formation, ainsi qu'à la rétribution d'un expert en concertation.

Mais cette demande s'atténue avec le temps, le collectif perdant une partie de ses membres actifs et se heurtant à l'incompréhension des élus et des autres acteurs associatifs. Et cette association à vocation plus spécifique, qui aurait pu se positionner sur un tout autre registre - ne plus chercher seulement à faire s'exprimer des intérêts particuliers, mais contester le bien-fondé de certaines décisions et conduites municipales-, ne s'affirme plus comme un contre-pouvoir.

Il est à noter que dans cette configuration négociée, ni la municipalité, ni la chargée de concertation ne sont perçues comme des médiateurs par les habitants. Au contraire, les ennemis d'autrefois (promoteurs, propriétaire) sont parfois des alliés, voire des médiateurs entre la municipalité et les habitants - comme cela est le cas pour le représentant des promoteurs. Or, certains habitants pourraient jouer un rôle de médiateur membres du Collectif Lustucru, président de l'association Le Fournil. Les premiers refusent. Le dernier assume ce rôle dans la gestion des relations entre squatters, propriétaire et habitants. En outre, l'impasse dans laquelle se trouve le processus de négociation en 1997 montre que la médiation jouée par la municipalité et les experts extérieurs est alors inefficace. La nécessité d'introduire un médiateur externe s'impose : le recours à l'architecte parisien Jean-Pierre Buffi permet de débloquer la situation. Il reprend les contenus des projets précédents, écoute les différents acteurs et fait de nouvelles propositions. Le besoin de médiation est tel qu'il apparaît à cette époque comme le « sauveur », l'homme de la synthèse.

Un fonctionnement « classique » de la concertation

La configuration de décision avec réflexion préalable au projet et implication associative et habitante devient donc plus flexible, plus négociée que durant la période précédente et les modalités de conduite du projet et d'action changent. Il y a un va et vient permanent entre techniciens, décideurs (aménageurs, promoteurs, Ville, offices) et habitants. Des réunions de travail ont lieu deux à quatre fois par mois à la demande des différents protagonistes. Des réunions ouvertes au public sont également organisées. Mais la municipalité et ses urbanistes aussi bien que les habitants ont du mal à se défaire d'un modèle de fonctionnement « classique » de la concertation.

D'une part, la municipalité, les urbanistes et les architectes organisent des réunions publiques, des groupes de travail, soit entre les seuls services municipaux, soit au sein de la Coordination Lustucru, mettent en place des expositions, assurent le bon déroulement des études préalables, des enquêtes publiques et publient des informations dans la presse locale. Ces acteurs tentent en permanence de maîtriser leurs actions, de piloter les réunions et de contrôler l'information.

D'autre part, les associations et le Collectif Lustucru participent aux réunions publiques et aux groupes de travail, diffusent leurs propres informations et leurs revendications dans la presse locale et dans les bulletins associatifs, lancent des enquêtes auprès des adhérents et des habitants du quartier, formulent des propositions de réflexions, de cahier des charges, et n'hésitent pas à contester les décisions municipales devant les tribunaux administratifs. L'action associative se déploie dans deux directions : en direction des autres acteurs et en direction des membres de leur propre structure et des habitants du quartier. Les responsables associatifs tiennent informés les habitants et les membres de la structure des évolutions du projet. Ils prennent note des remarques. Et ils font appel aux compétences de certains de leurs membres pour élaborer des propositions par écrit. Il est néanmoins à noter que les formes de l'action associative restent « classiques », car il ne s'agit aucunement, faute de temps et de moyens financiers, de proposer un contre-projet ou un autre plan-masse.

BIBLIOGRAPHIE

ETD. *Repères sur Concertation et territoires*. Collection Territoires en développement. 2001

Grand Lyon Prospective. *Le développement durable : une éthique pour agir – Millénaire 3*. Mission prospective et stratégie d'agglomération, août 2002.
www.millenaire3.com

Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer. *Gestion de proximité et démocratie participative* in Les Annales de la recherche urbaine *Les seuils du proche*. N°90, septembre 2001.

CERISY : *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*. Coordonné par Fabienne Goux-Baudiment, Edith Heurgon et Josée Landrieu. Prospective (II). Editions de l'aube, Paris

Concertation/Débat public : quelques leçons de l'expérience. Repères. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. 2002

Ouvrage collectif coordonné au CREDOC par Michel Boyer, Guy Herzlich et Bruno Maresca ; et Bernard Guibert ; Martine Berlan-Darqué du Ministère. *L'environnement, question sociale : 10 ans de recherches pour le ministère de l'Environnement*. Editions : Odile Jacob, Paris. 2001

Démocratie à la nantaise : chronique d'une nouvelle expression de la société civile sous la direction de Jean-Joseph Régent. Edition : L'Harmattan, Paris. Collection Questions Contemporaines, 2002.

Francis Beaucire et Joël Lebreton. *Transports publics et gouvernance urbaine*. Les essentiels, Edition : Milan.

Georges Cavallier. *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*. Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Luxembourg, OPOCE, 1998.

La gouvernance urbaine. Politiques et management public, vol 16, n°1. 1998.

Jacques Theys. *Entre gouvernance et ingouvernabilité : quelle forme de gouvernement pour les changements globaux ?* L'environnement au XXIème siècle, vol 1, Les Enjeux, 1998.

Mieux vivre la ville : le rôle de la gouvernance métropolitaine. OCDE. 2001

Des partenaires locaux pour une meilleure gouvernance. Etude liée aux travaux du programme LEED de l'OCDE. OCDE, 2001.

Martine Rey. *Associations et aménagement urbain à Bristol et Toulouse* in Les Annales de la recherche urbaine n°89, *Le foisonnement associatif*. PUCA, juin 2001.