

INITIATIVES DES HABITANTS ET POLITIQUES PUBLIQUES

Les dynamiques d'organisation propres aux habitants et les impulsions des politiques urbaines ne sont pas vouées au seul conflit. À quelles conditions ?

UNE PARTICIPATION SANS LEURRE

Pour analyser une action de participation de la population à des projets se rapportant à son quartier ou son lieu de vie, il est important de se poser la question de l'origine de cette participation.

Participation octroyée, ou réclamée ?

L'initiative est-elle issue des pouvoirs locaux, ou des habitants ? Dans le premier cas, il s'agit d'une offre de participation. Les processus de la participation sont prédéfinis, et l'on invite les habitants à s'inscrire dans ce cadre. C'est un mouvement descendant qui enclenche la participation. Dans le second cas, les habitants expriment une demande de participation : ils ont repéré un problème, s'auto-organisent pour y répondre et se tournent vers les pouvoirs publics pour avoir les moyens d'agir ou se faire reconnaître en tant qu'acteurs... La participation s'enclenche à partir d'un mouvement ascendant. À l'extrême, on aboutit d'un côté à une injonction de participer, qui risque de rester une « coquille vide » ; de l'autre, à une participation improductive, qui peut demeurer sans effet sur le problème repéré. C'est seulement quand l'offre et la demande de participation se rencontrent et s'équilibrent que l'on peut construire une participation réelle.

L'usage du terme « participation » recouvre différents niveaux : l'échange d'informations (1), la consultation qui permet de recueillir l'avis des habitants ou des usagers, la concertation qui implique un système d'allers-retours dans la construction du projet (2). Souvent, préciser le niveau de la participation souhaitée et attendue éviterait bien des malentendus. La participation suppose une négociation et une contractualisation entre les habitants et les pouvoirs publics.

Les conditions d'une participation réelle sont multiples. Vouloir la participation des habitants, c'est d'abord concrétiser une certaine conception de la démocratie et affirmer la légitimité des habitants à prendre leur place dans la parole publique. La participation est donc un projet politique. Ensuite, il faut reconnaître l'expertise d'usage de l'habitant, tout simplement parce qu'il est le premier concerné (3). La participation demande également à investir tout le champ social : projets petits et grands, simples ou complexes (4). Enfin, la participation des habitants doit être prise

(1) De la population vers les pouvoirs publics et leurs mandataires et inversement. Les outils utilisés pour cet échange peuvent favoriser ou non l'engagement citoyen.

(2) Les habitants deviennent pour les décideurs des personnes ressources qui vont enrichir le projet et permettre à ces derniers d'opérer les meilleurs choix.

(3) On ne peut nier qu'on ait besoin d'experts techniques, urbanistes, architectes, administratifs et financiers pour réaliser, par exemple, un programme de logements, mais celui qui va y vivre sait mieux que quiconque ce dont il a besoin.

(4) Un aménagement routier aussi bien qu'une action ponctuelle sur l'environnement.



en compte le plus en amont possible de la construction des projets, sinon elle peut apparaître comme un gadget, un alibi (5).

Une dynamique qui s'enclenche

À Petite Ile (6), l'AREP intervient depuis 1993 dans le cadre de la Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) pour des opérations de relogement (7). Ici, la participation a pour origine une offre découlant du dispositif mis en place, mais la durée d'intervention facilite l'émergence d'une demande de participation. Ainsi, les habitants d'un second quartier bénéficiant du même dispositif qu'un premier s'attendent-ils à participer comme les premières familles l'ont fait ; ils transforment alors l'offre de participation en demande de participation.

De l'entretien individuel aux rencontres collectives, des temps de réflexion aux visites de sites et à l'échange avec d'autres groupes en situation de relogement..., une dynamique participative s'enclenche sur plusieurs thèmes : habitat, mais aussi vie associative, projets d'animation, formation et création de projets économiques, garde d'enfant ou scolarité. La participation des habitants porte sur le choix de la parcelle où ils vont vivre, la disposition intérieure du logement... ; ceci demande une forte volonté de négociation de la part de l'opérateur et, pour les familles, un apprentissage des cadres dans lesquels peuvent s'exercer leurs choix. Par exemple, la surface du logement attribuée à la famille en fonction de sa composition, le montant de la subvention, le pourcentage à retirer pour l'aménagement sont des données non négociables, et cela les familles doivent le maîtriser.

Dans ce cas, l'habitant est reconnu comme expert d'usage ; la prise en compte, dès l'étude pré-opérationnelle, de l'implication des familles dans leur « projet logement » est affirmée comme une nécessité : les conditions d'une participation réelle des habitants semblent donc réunies. Même si certains dérapages ou des incompréhensions peuvent survenir, la volonté politique sans cesse réaffirmée guide les intervenants. Avec ce dispositif qui fonctionne bien, une équipe opérationnelle soudée, des habitants qui se positionnent sans trop de mal, il serait peut-être possible d'aller un peu plus loin pour l'implication des familles dans les décisions. Une réflexion pour inventer d'autres espaces de co-décision serait donc à poursuivre.

Participation manquée, participation réparée

À Saint-Benoît (8), l'AREP a mené de mai 1998 à août 1999 un « accompagnement social au relogement » sur trois sites de la commune (9). Les familles ayant pris possession de leur logement avec

(5) Une offre de participation portant, par exemple, sur le type d'arbres à mettre dans un espace collectif dont l'emplacement, la fonction, les modalités de réalisation sont par ailleurs déjà définies, a ainsi peu de chance de mobiliser les foules.

(6) Petite Ile (10500 habitants), commune agricole du sud de l'île, avec une attractivité résidentielle en forte progression.

(7) Association Réunionnaise d'Éducation Populaire. Elle a commencé ses activités en 1962. L'AREP affiche sa finalité en ces termes : " Participer au développement de La Réunion en mettant l'accent sur l'aspect humain de ce développement, sur le respect dû aux personnes et sur l'importance de leur participation réelle à ce développement ". Tous les hommes, sans exception, ont une valeur et sont capables d'un progrès dont ils sont les propres artisans, telle est la conviction de l'AREP.

(8) Saint Benoît (33214 habitants), sous-préfecture rurale, située sur la côte Est, se tourne de plus en plus vers le secteur tertiaire marchand.

(9) Dans le cadre d'une convention tripartite DDE / Mairie / Opérateur. L'action concernait 83 familles propriétaires de logements évolutifs sociaux (LES), sur les lotissements de Cratère (30 familles), Cambourg (24 familles) et Ravine Sainte Marguerite (29 familles).

LA LEÇON DES BARRIOS

Les formes les plus constantes de l'existence d'un pouvoir citoyen dans les cités vénézuéliennes sont celle des « Forums citoyens », et surtout celle des Comités de quartier dans les *barrios* défavorisés ; ils y prennent en charge des pans entiers de politiques publiques : santé, éducation, alimentation... (1)

L'implication de certains habitants confine à l'abnégation. Les plus investis d'entre eux constituent en quelque sorte des auxiliaires du service public et sont désignés comme des « habitants professionnels ». Non seulement ils représentent le reste de la population du quartier, mais ils constituent pour les autres des référents et des personnes-ressources. Tout à la fois assistants sociaux, éducateurs spécialisés, confidents ou maçons, ces habitants sont les interlocuteurs reconnus des autorités municipales, régionales et nationales. Ils participent à la régulation alimentaire, au suivi médical ; ils désamorcent les conflits et viennent chercher par le fond de la culotte les enfants qui oublient de se rendre à l'école ! Ils ne sont pas rémunérés pour cette mission de salut public (2).

À noter, enfin, pour les élus et les dirigeants territoriaux français, une mesure qui pourrait leur donner des sueurs froides : le droit de révocation citoyen. À tout moment, dès lors qu'un nombre minimal de citoyens le demande, un référendum peut être organisé pour révoquer ou non tel élu ou tel fonctionnaire !

Ces fonctionnements ne sont pas sans limites, ni sans risques (3). En revanche, au-delà des modalités mises en œuvre au Venezuela, il est possible de s'inspirer de l'état d'esprit qui anime les acteurs de ces dispositifs pour repenser les pratiques françaises.

- La « parole des habitants » est trop

souvent, en France, captée par quelques-uns (par certains des habitants, et surtout par des acteurs institutionnels : agents des CAF, des Conseils généraux, du Fasild, associations...), aux dépens de l'expression d'une majorité silencieuse. Les quartiers vénézuéliens vivent un couplage opportun entre démocratie représentative et démocratie directe. Les habitants élus doivent pour chaque dossier important « revenir vers la base ».

- Le concept d'« habitant professionnel », légitime aux yeux des habitants et reconnu par les pouvoirs publics, est suggestif. Des fonctionnements analogues sont possibles ; certaines réalisations au sein des Régies de quartier font entrevoir ce que l'on peut en attendre.

- Le mécanisme des « forums citoyens », institutionnalisés (et même, au Venezuela, constitutionnalisés) à tous niveaux permet une association des habitants aux décisions. Toutes leurs préconisations ne sont pas mises en pratique par les Mairies ou les administrations. Mais cette obligation que tout projet, notamment municipal, soit préalablement débattu avec les représentants des divers quartiers rend effective l'expression de l'expertise d'usage des habitants. Sur ce plan, on en reste en France, sauf exceptions, aux pétitions de principe...

Pierrick Lozé

*Directeur général des services, Montélimar
5ème promotion INET*

(1) Au travers des « missions », qui sont des programmes nationaux d'aide, telle la mission Robinson sur l'école et la lutte contre l'illettrisme, ou la mission santé avec le déploiement de dispensaires mobiles.

(2) Certains universitaires mettent aussi leur compétence au service de la définition et de la mise en œuvre d'une action publique dans les quartiers.

(3) Renforcement du cloisonnement entre quartiers, instrumentalisation par le pouvoir de ces comités de quartier et des habitants professionnels...



beaucoup de retard – dû à l'entreprise de construction –, l'accompagnement social au post-relogement n'a pu se réaliser. Un an et demi plus tard, les trois lotissements font l'objet de nombreuses plaintes de la part de tous les habitants. Des désordres sont constatés tant au niveau des propriétés privées que des équipements collectifs. La DDE de Saint-Benoît conventionne alors l'AREP pour une deuxième intervention, de décembre 2000 à mars 2001.

La première intervention de l'AREP découlait d'une sollicitation de la DDE et de la mairie qui avaient insisté auprès de l'opérateur pour son engagement dans cette démarche d'accompagnement des familles relogées. Il s'agissait d'une offre de participation. Pour la deuxième intervention, c'est la pression exercée par les familles qui a été à l'origine. Insatisfaites des conditions de relogement, elles ont organisé des mouvements et ont interpellé mairie et DDE. Elles ont donc exprimé clairement par des pétitions ou des manifestations leur demande de participation.

DDE, mairie et habitants s'accordaient pour reconnaître l'importance de l'information, de la consultation et de la concertation. L'opérateur, lui, semblait plutôt subir la situation. Dès lors, la participation des habitants aux décisions a été occultée. Complexité technique, administrative, financière, urgence, ... les raisons des difficultés sont nombreuses, la première étant sans aucun doute qu'il s'agissait de réparer et non pas de construire un projet. La demande de participation a rencontré l'offre, mais seulement pour certains acteurs (10).

Aucune des conditions de mise en œuvre de la participation n'a été réellement remplie. Le choix du site a été opéré en fonction des disponibilités foncières, sans questionnement sur la création d'un espace de vie. La DDE a imposé l'accompagnement ; il n'était peut-être pas voulu. L'expertise d'usage s'est avérée de fait quand les familles relogées ont réagi par rapport aux malfaçons, mais elle n'a pas été prise en considération en amont.

Les freins à la pratique

Entre l'idéologie de la participation et sa pratique, des freins peuvent donc s'exercer (11). Le premier se situe dans le manque de négociation entre les acteurs sur les finalités, les enjeux et les modalités de la démarche participative. Force est de reconnaître que les conventions que l'AREP assume n'abordent que très peu – pour ne pas dire, pas du tout – la question de l'origine de la participation ; elles n'affichent pas la reconnaissance de l'expertise des habitants, ne décrivent pas les conditions à réunir pour atteindre l'objectif de « participation ». On a tendance à faire comme s'il s'agissait là d'évidences partagées, comme si les habitants concernés avaient les moyens et les informations suffisantes pour s'inscrire dans une telle démarche.

(10) L'impératif de la sécurité des familles relogées primait.

(11) Dont certains se retrouvent d'ailleurs dans les deux exemples évoqués ci-dessus, même si le premier peut sembler plus positif au regard des résultats tangibles de l'opération logement.



La participation reste trop souvent un alibi, ou une façon de faire accepter aux bénéficiaires des réalisations parfois de piètre qualité. Si la démarche participative est un élément important de la réussite d'un projet, d'autres aspects ne sauraient pour autant être négligés : autrement dit, si, dans une opération de relogement, le produit proposé est techniquement inadéquat, la démarche participative ne le rendra pas meilleur !

Enfin, si en théorie, la participation ouvre le champ de la démocratie locale, pratiquement, elle reste trop souvent cantonnée à des secteurs qui ne remettent pas fondamentalement en cause le fonctionnement social. Engager une démarche participative, c'est accepter que la société civile s'implique dans les divers axes de la vie sociale (12). La participation des habitants, oui, mais accepter pour cela de remettre en cause nos fonctionnements, nos logiques institutionnelles pour plus de démocratie..., y sommes-nous prêts ?

Françoise Grondin

*Responsable du département animation-développement de l'AREP
La Réunion, f.grondin-arep@wanadoo.fr*

(12) L'intervention sectorielle, ciblée, sourde à la complexité d'un milieu de vie, n'est pas productrice de développement.

LA NÉCESSAIRE RENCONTRE

Dans certaines prises de position manichéennes et simplificatrices, on oppose souvent l'action associative et les initiatives des habitants à l'action publique : les politiques publiques et l'action des services publics. Cela peut mener parfois à la négation totale de cette dernière et à un primat absolu accordé aux initiatives des habitants et de leurs associations.

Ce débat ne date pas d'aujourd'hui, mais il prend une acuité nouvelle du fait des lacunes, des insuffisances, voire des faillites de certaines politiques publiques, dont la Politique de la ville.

La rencontre entre les initiatives des habitants et des politiques publiques est nécessaire, mais cela ne va pas de soi et nécessite de partager en commun une philosophie de l'action publique et des modes opératoires adaptés.

Conditions d'une réelle rencontre

Cette philosophie repose sur quatre principes :

• accepter le débat contradictoire avec les habitants, sur quelque sujet que ce soit, ne pas en avoir peur, et y impliquer aussi les professionnels et les agents des services publics ; la démocratie locale s'exerce, en effet, en impliquant un triptyque « élus-pro-



fessionnels-habitants », du fait notamment de la complexification actuelle des outils de gestion urbaine et sociale dans les agglomérations ;

n accepter que ce rapport entre la sphère publique et la sphère « habitants » soit parfois un rapport de tension, et faire en sorte qu'il débouche sur un compromis nécessaire à l'action ;

n ne pas ignorer ou occulter que le débat entre sphère publique et sphère « habitants » est assez inégal, compte tenu des moyens financiers et humains dont dispose la sphère publique ;

n ne jamais masquer la responsabilité finale de prise de décision qui revient aux élus sur la base de la démocratie représentative.

Dans cette perspective, la rencontre entre les initiatives des habitants et les politiques publiques constitue un levier décisif pour faire aboutir les projets d'amélioration de la vie quotidienne et les solidarités qu'il faut maintenir ou recréer. Leur convergence doit être synonyme de valeur ajoutée ; elle doit s'inscrire comme un supplément qualitatif et quantitatif dans la vie de la cité.

A contrario, s'il n'y a pas cette rencontre, cela veut dire qu'il y a, non seulement un discrédit de l'action publique et des acteurs qui l'animent, élus et techniciens, mais, plus globalement, une incapacité rédhibitoire des élus à comprendre et soutenir les aspirations des habitants.

Qu'en période de crise, ce discrédit puisse s'exprimer et se comprendre, soit. Mais il nous faut réagir collectivement pour ne pas inscrire ces désaveux dans la durée, à moins de croire définitivement que l'action publique est totalement paralysée, ce qu'on ne peut accepter.

Les formes de la coopération

Les formes de cette rencontre entre habitants et pouvoirs publics reposent sur un double socle :

n dans le sens qui va des pouvoirs publics vers les habitants, la base première, incontournable, est une bonne information, une bonne lisibilité des politiques publiques et des projets souhaités ; c'est une évidence, mais cela ne va jamais de soi, car il y a une exigence forte à ce que cette information soit accessible et de qualité ;

n dans le sens qui va des habitants vers les pouvoirs publics, le socle indispensable est la capacité de ces derniers à être à l'écoute et à accepter les propositions en l'état, c'est-à-dire souvent non abouties.

Dans le prolongement de ces points de départ, plusieurs formes de coopération peuvent être envisagées. Trois sont à retenir.

n La première, celle qui est la plus répandue, est un soutien financier et logistique des pouvoirs publics aux projets des habitants, sous la forme de subventions, d'aide au projet, de prêt de locaux, mais aussi d'accompagnement technique. À Nantes, cet accompagnement est fortement inscrit dans les missions des équipes territorialisées qui interviennent sur l'ensemble des quartiers et, d'abord, sur les quartiers prioritaires de la Politique de la ville. Ces équipes sont à la jonction des projets territoriaux et des politiques publiques verticales (1) ; elles travaillent avec les services municipaux pour trouver le juste équilibre entre les deux, ceci, sous la responsabilité politique des élus thématiques qui ont, par ailleurs, un ancrage territorial. En ce sens, une expertise collective se met en œuvre pour faire aboutir au mieux les projets des habitants.

n La seconde, plus exigeante mais très importante, est la co-production. L'exemple le plus marquant, peut-être, de ces dernières années, a été l'élaboration de la Charte de Relogement à l'occasion des démolitions dans les secteurs concernés par le Grand Projet de Ville (2), Charte co-produite avec les bailleurs et les associations, et destinée à être reconduite sur les autres quartiers en renouvellement urbain. Un autre exemple, d'actualité à Nantes, est l'Agenda 21 approuvé par le Conseil Communautaire du 17 Février 2006, « outil-repère » du développement durable co-produit avec les acteurs locaux.

n Enfin, il y a la coopération autour de l'aménagement urbain au sein des commissions « aménagement, environnement et cadre de vie » des conseils consultatifs de quartiers. Ces commissions sont animées par les Chargés de quartier et associent habitants, techniciens et professionnels de l'urbanisme. Ce sont des espaces qui permettent l'échange des points de vue et la mise en perspective de projets dans le respect des aspirations des habitants, mais aussi dans le cadre des contraintes juridiques, techniques et financières des maîtres d'ouvrage.

C'est par la mise en adéquation des principes structurant cette philosophie de l'action et des modes de coopération avec les habitants que l'on peut envisager la nécessaire rencontre entre eux et les pouvoirs publics. C'est aussi dans ce cadre-là que les interrogations légitimes des habitants sur la pertinence ou la faillite des politiques publiques peuvent être posées. Aux élus de savoir en tirer parti pour crédibiliser leur action et trouver les solutions adaptées aux multiples problèmes qui se posent, aujourd'hui, dans notre société.

Patrick Rimbart

*1er adjoint au Maire de Nantes
Vice-Président de Nantes Métropole*

(1) Les politiques verticales regroupent les Programmes d'actions menés dans les secteurs sur lesquels la Ville est compétente (Sports, Culture, Éducation, Action Sociale, etc.) et sont sous la responsabilité d'adjoints identifiés comme « élus thématiques », puisqu'ils ont la délégation pour cette mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de la commune

(2) Le Grand Projet de Ville « Pré Gauchet-Malakoff » est un projet de renouvellement urbain de la cité Malakoff (1600 logements) avec un programme lourd de démolitions-reconstructions, qui a fait l'objet d'une forte concertation et d'un accord sur les modalités de relogement des locataires avec une Charte de Relogement.