

ATELIER DE LA BOËTIE -  
UNIVERSITÉ DE NANTES



RÉSO VILLES



PÔLE DE RECHERCHE  
URBAINE DES PAYS DE LA  
LOIRE

PÔLE DE RECHERCHE URBAINE  
DES PAYS DE LA LOIRE

# DEMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

COMPTE RENDU DU SÉMINAIRE  
DU 9 MARS 2004



## PRÉSENTATION DE LA JOURNÉE

L'atelier La Boétie (Université de NANTES), RésOVilles et le Pôle de Recherche Urbaine (P.R.U.), ont organisé le 9 mars 2004 une journée d'échanges sur les conditions de mise en œuvre de la démocratie participative dans le cadre de la politique de la ville.

Cette journée s'est appuyée :

- d'une part, sur les démarches menées dans les régions Bretagne et Pays de la Loire à partir :
- d'un atelier « participation des habitants », proposé par RésOVilles et ouvert aux élus et professionnels de la politique de la ville des deux régions,
- de l'évaluation de contrats de ville dont la thématique retenue portait sur le point de vue des habitants au regard de la politique de la ville,
- et d'autre part, sur une réflexion (dépassant le cadre de la politique de la ville) menée par le CERTU et qui s'est traduite par la réalisation d'un ouvrage portant sur la concertation des habitants en aménagement.

A l'heure où la politique de la ville prend de nouvelles orientations, nous souhaitons poser un regard sur la question spécifique de la démocratie locale :

- Comment est-elle mise en œuvre dans nos deux régions ?
- Que peut-on dire des effets produits ?
- Quelles en sont les limites ?



# SYNTHÈSE DE LA DÉMARCHE SUR LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LES CONTRATS DE VILLE DES RÉGIONS BRETAGNE ET PAYS DE LA LOIRE

*Intervention de Bruno CARLON, bureau d'études CIVITO*

## L'ÉVOLUTION DU BIEN COMMUN

La recherche de l'approfondissement de la démocratie locale et des processus participatifs accompagne et oriente depuis 25 ans, les interventions de l'action publique. La « participation » constitue à la fois un enjeu et une méthode dans la recomposition de l'action publique, elle a aussi à voir avec la représentation qu'a le sujet du politique et des institutions, et avec le rapport qu'il entretient avec le projet démocratique.

Au-delà de la démocratie représentative, se pose la question des interactions par lesquelles les individus et les groupes échangent et négocient dans l'espace public. La Politique de la Ville s'inscrit donc dans ce mouvement de production de l'intérêt général, ce dernier étant envisagé comme le produit de la volonté des citoyens et de leurs représentants.

Nos sociétés contemporaines sont marquées par l'évolution du mode de construction de l'intérêt général, et notamment par la double délégation à l'expert et à l'élu. Par ailleurs, l'un des traits majeurs de cette évolution est que, si autrefois, l'intérêt général était appréhendé comme le fruit des conflits et des contradictions, aujourd'hui le collectif est principalement envisagé comme l'agrégation de volontés individuelles.

Dans ce contexte, le travail autour des processus de formation de la volonté générale est essentiel et celle-ci résulte souvent de la qualité des concertations par lesquelles chacun va donner du sens aux relations sociales.

Le rôle du politique n'est-il pas alors de faciliter ces échanges en leur permettant de s'inscrire durablement dans l'espace public ? Le développement de démarches participatives contribue ainsi à structurer la gouvernance.

A l'inverse de la notion de « gouvernement local », qui exprime un mode institutionnel de fonctionnement de la démocratie locale, la « gouvernance » permet de rendre compte du développement de modes informels de régulation, c'est-à-dire des processus de mobilisation et de coordination des ressources d'un territoire, à partir d'une démarche collective de projet.

La gouvernance met l'accent sur les processus de coopération entre acteurs, sur la mobilisation des ressources intellectuelles et opérationnelles comme sources du pouvoir. Elle met également l'accent sur l'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective, la gestion des affaires publiques reposant sur un processus d'interaction/ négociation entre intervenants hétérogènes.

## LA FORMATION DES RELATIONS SOCIALES

Les relations sociales sont le résultat des interactions entre les habitants et les institutions. Elles ne se forment pas spontanément.

L'organisation de processus participatifs est complexe car elle interroge les modes et les conduites d'appropriation par la population, de questions qui concernent la vie quotidienne, les relations à son cadre de vie, mais aussi les formes d'appartenance et de socialisation qui peuvent être liées à l'espace public, à l'éducation ou au travail.

Les processus participatifs concernent à la fois le sujet, qui réclame la reconnaissance de ses droits, et les groupes (associations ou collectifs d'habitants) qui sont demandeurs ou en attente de la production de services collectifs.

Participer implique en effet de se percevoir comme sujet en mesure d'attribuer du sens à l'espace qu'on habite et à l'espace construit des relations sociales, cela renvoie à la reconnaissance sociale et à l'accomplissement personnel.

Participer c'est prendre part, prendre place ou prendre sa place, dans une dynamique des relations sociales, dans une économie des échanges où il faut à la fois reconnaître et être reconnu pour sa compétence et sa capacité d'action.

C'est également nécessaire à la formation des identités collectives, qui se constituent par la perception des ressemblances et des différences et qui structurent les relations entre les individus et entre les groupes sociaux.

La participation contribue donc à la formation des relations sociales, à la dynamisation des échanges et apporte les compétences qui rendent les individus ou les groupes, aptes à mettre en oeuvre leurs ressources et à affronter les contraintes, avec différentes logiques à l'oeuvre : des logiques d'échanges (coopérations, échanges conflictuels, concurrences,...) et des logiques des solidarités (fondées sur des valeurs, des appartenances sociales, des intérêts et des affects).

La participation relève ainsi de l'interaction entre la construction de l'identité individuelle (un sujet singulier) et la formation des identités collectives.

Dans la Politique de la Ville, la participation est principalement posée autour des logiques de proximité et cette démarche est à rapprocher des enjeux de territorialisation de l'action publique. Trois enjeux peuvent être identifiés dans les démarches de participation des habitants :

- le renouvellement de la fabrication de l'intérêt général, dans une logique d'intégration politique et citoyenne
- le développement des sociabilités
- la production de services contribuant à améliorer la fonctionnalité de la vie quotidienne.

Mais la participation se trouve plus souvent posée en termes d'implication des habitants dans la territorialisation de l'action publique, qu'en termes de collaboration entre habitants et institutions. Or le fait de pouvoir « prendre part », dépend beaucoup de la représentation que l'on a de sa place et de la reconnaissance que l'on imagine pouvoir en tirer et donc de la confiance que l'on peut ressentir envers les institutions et leurs représentants.

## RECONNAÎTRE LA DIVERSITÉ DES FORMES ET DES DYNAMIQUES DE LA PARTICIPATION

Le séminaire organisé par RésOvilles a permis une réflexion particulière sur certaines formes de participation :

### **1. Les Conseils Consultatifs de Quartier (CCQ)**

qui contribuent à fabriquer l'intérêt général et où la participation s'exprime dans une logique d'intégration politique. Avec la territorialisation, il s'agit de situer l'habitant dans les politiques publiques. Dans ces instances, sont abordés le plus souvent des questions de vie quotidienne et le traitement de la remontée des problèmes ponctuels de proximité. Ce sont des espaces qui alimentent la décision du politique et des temps de concertation qui servent à construire la position du politique.

La question centrale est souvent la décision et la visibilité de la procédure.

### **2. Les lieux informels de la participation**

qui sont des instances d'écoute de la position du sujet, partant des intérêts individuels. Ces espaces d'intégration citoyenne redynamisent les relations entre habitants, améliorent les sociabilités et reconnaissent une autonomie au social.

En réaction au quotidien, elles permettent aux habitants de se reconnaître dans des problèmes communs avec d'autres, et ainsi de s'approprier du sens commun.

Cette forme de participation implique la prise en compte des modes de vie et des cultures des habitants et pose la question de la formation d'un point de vue et de la capacité d'expertise.

### **3. La production de services collectifs**

Au constat d'anomie sociale répond souvent le problème de l'identité collective des territoires. Les services collectifs permettent de passer de l'approche des situations individuelles à celle d'une communauté de problèmes, ils interrogent le décloisonnement des services et prennent appui sur une connaissance approfondie des modes de vie des habitants.

A partir des intérêts individuels, ils permettent de retrouver une expression collective au-delà d'une vision segmentée et individualisée.

Aujourd'hui, on est plutôt dans une fonction de régulation qu'il faut faire évoluer vers une fonction collective de services d'intérêt public.

En effet, vouloir passer d'une logique de prestations à une logique de service implique de créer les conditions pour que les habitants passent de la revendication d'un droit, à l'intérêt de services communs et partagés avec les autres. C'est faire le postulat que les organisations publiques sont des supports de sociabilité et d'intégration.

Ainsi la participation remet-elle en cause les logiques sectorielles.

D'autres formes de participation interviennent selon des logiques diverses :

- **Les Fonds de participation habitants (FPH)**, gérés par des collectifs locaux : associations d'habitants souvent accompagnées par les Contrats de Ville et dont on peut identifier 3 objets principaux :
  - le renforcement des liens sociaux entre habitants
  - la promotion de convivialités festives et de sociabilités
  - l'amélioration de services liés au cadre d'habitat et à la qualité de la vie quotidienne

- **Les initiatives civiques** : groupes de parole ou d'initiatives
- **Les instances consultatives à caractère communautaire** : conseils de jeunes, de sages, de développement culturel
- **Les groupes d'intérêts revendicatifs** : comités de quartier, collectifs de locataires
- **Les organes de gestion territorialisée** : GUP, enveloppes de quartier, boutique logement, commissions ORU, ateliers urbains, ateliers de l'avenir,
- **Les instances de concertation issues de fonctionnements institutionnels** : conseils d'école, commissions thématiques de centres sociaux.

## **APPORTS ET LOGIQUES D'ACTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Les apports aux processus participatifs font apparaître différentes dimensions :

- la proximité relationnelle, l'enrichissement des solidarités locales auprès des personnes et l'importance de l'attention à la vie quotidienne des habitants
- le soutien à la vie associative et la place qu'elle occupe dans la prise en compte des attentes et des pratiques sociales et culturelles des habitants
- le redéploiement de l'action des services publics. Au-delà de la logique redistributive, la prise en compte des besoins en services collectifs se structure dans le cadre de l'approche territoriale
- l'interpellation des élus sur la qualité de la concertation dans la gestion publique, l'ouverture d'espaces de débats publics et les pratiques de négociation-délibération
- l'implication des habitants dans l'élaboration du débat et de la décision publique.

Avec la Politique de la Ville, la conception volontariste de l'intérêt général prend en compte les intérêts particuliers pour mieux les transcender et la démarche participative, si elle reste parfois encore un peu injonctive, a une fonction instituante et créatrice. L'engagement civique est sollicité et la capacité du citoyen à participer à la construction de normes collectives contribue à produire de la reconnaissance.

La participation relève d'une double rationalité, celle qui consiste, à partir des intérêts particuliers, à prendre en compte les droits et choix de chacun, et celle qui s'appuie sur la dynamisation d'une citoyenneté de l'expression de la volonté générale.

Des évolutions sont en cours dans les modalités de développement des processus participatifs, et notamment avec la reconnaissance que l'affirmation de l'intérêt général pourra d'autant mieux promouvoir la construction de rapports collectifs dans un contexte fortement marqué par une logique de rapport individualisé au service, qu'il sera capable de tenir compte des singularités.

## **QUESTIONS POSEES DANS LE CADRE DU SEMINAIRE**

- la participation doit réintroduire une conflictualité et ne pas se limiter à pallier le dépérissement du politique (complémentarité des démocraties représentative et participative)
- la participation est positionnée dans la réparation alors qu'elle entraîne une nouvelle culture démocratique qui concerne la Politique de la Ville (population exclue, gestion de territoire)
- elle suppose de passer de l'instrumentalisation au soutien : autonomie du social dans un processus qui soit positif (budget, formation des habitants ...)

- elle ne doit pas être enfermée dans la seule proximité, mais travailler le rapport d'appartenance à la ville (c'est tout autant le process que le contenu qui compte)
- elle implique un travail sur les espaces de négociation, de passage, de médiation. La position des techniciens est de créer les conditions pour que les habitants aient une autre représentation (plus positive, du rapport aux institutions. Ils doivent être les facilitateurs d'un « compromis conflictuel » ;
- la participation doit favoriser l'accès des habitants à un statut, par l'échange et à une position d' « acteur collectif » (au contraire de l'assistanat). Souvent, cela se fait dans le cadre d'espaces informels, d'organisations non institutionnelles (logique de l'éducation populaire....) ;
- le politique a-t-il conscience qu'il a besoin de contre-pouvoirs ? qui ne soient pas des pouvoirs contre-fabriqués en opposition, mais un espace de proposition et d'interpellation organisant par là-même le rapport entre lien civil et lien politique ;
- le rapport participation / décloisonnement des pratiques professionnelles et des relations entre institutions. Le décloisonnement crée les conditions pour accroître les démarches participatives et organiser les coopérations territoriales autour d'un travail collectif sur la représentation des habitants (ex : les Projets sociaux de territoire) ;
- la professionnalisation des associations, inhérente à la recherche d'autonomie des associations dans la gestion des territoires, a généré aussi des effets contre-productifs et « contre-participatifs », tels que l'épuisement du bénévolat associatif ;
- penser un rapport dialectique entre les 3 dimensions CCQ / services collectifs / lieux informels, pour mobiliser une citoyenneté active. La création d'espaces publics de délibération exige un travail en commun entre élus, techniciens et habitants, mais la flexibilité, la recherche d'une souplesse dans la gestion des politiques publiques entraîne souvent une « dépolitisation » des territoires et renforce une gestion technique dont l'efficacité risque d'être réduite, en raison de l'insuffisance de la médiation politique.



## TABLE RONDE AUTOUR DE LA DÉMARCHE, LE POINT DE VUE DE :

- *Sophie SARAMITO, adjointe au maire de Saumur*
  - *Paul LE CALLENEC, chef de projet du contrat de ville de Laval*
  - *Bruno CARLON, bureau d'études CIVITO*
- Animation : Philippe LE PICHON, Maître de conférences en Sciences Politiques*

### – Notes prises au cours de la réunion –

Selon Philippe LE PICHON, il faut garder à l'esprit l'ancienneté de la question participative, dont l'apparition remonte à l'émergence de l'idée démocratique en France. Lorsque Sieyès et les constitutionnels de 1789 adoptent un système d'organisation institutionnelle représentatif, ils le font par opposition à la monarchie mais aussi pour éviter que la France ne glisse vers la démocratie directe. C'est au milieu du dix-neuvième siècle que l'on assiste à un revirement complet de sens du terme « démocratie » sous l'influence des courants libéraux. C'est à ce moment là qu'on a associé deux termes, jusque là antagonistes, pour qualifier le système de démocratie représentative. Il fallait permettre aux institutions de fonctionner sans être remises en cause bien que le pouvoir ne soit pas exercé par les citoyens mais confié entre les mains de représentants élus qui monopolisaient la légitimité. Pendant longtemps, ce système a fonctionné parfaitement mais ces questions ressortent aujourd'hui et entraînent les problèmes auxquels nous sommes confrontés. Il convient donc de pousser la réflexion sur la participation en posant la question du pouvoir de décision. Qui dispose sur un territoire donné de ce pouvoir ? Cela nous amène à étudier les rapports qui existent entre les élus, les habitants et les techniciens.

Sophie SARAMITO développe ce sujet à travers son expérience à Saumur, ville moyenne de 30.000 habitants. Le pouvoir local a utilisé plusieurs procédures participatives telles que le système des rencontres citoyennes où l'élu joue un rôle d'animateur et des ateliers de l'avenir qui constituent une forme différente de démocratie. Ces exemples montrent qu'il existe une palette relativement large d'outils permettant la participation du public. Mais, plus encore que les instruments, il est intéressant d'analyser la position de l'élu à travers les notions de compétence, de capacité et de temps. En effet, la temporalité du cycle de l'élu, d'une durée de six ans, est relativement courte alors que les relations de confiance doivent se construire dans le temps. Or, dans la question participative, la dimension relationnelle avec le citoyen occupe une place essentielle. Cette réflexion mériterait d'être élargie en posant, par exemple, la question de la formation des élus.

Il faut aussi s'intéresser aux lieux de la participation. Les quartiers sont des espaces singuliers avec une population particulière, composée notamment d'exclus. Or, la participation est un mécanisme global qui ne doit pas déboucher sur la prise en compte des seuls intérêts particuliers. Cela nous ramène au problème de la place de l'élu. Comment répondre aux questions du quotidien qui sont naturellement récurrentes dans les procédures participatives avec la hauteur de l'élu, soucieux de l'intérêt général ?

Enfin, on peut s'interroger sur les garanties apportées à la démocratie participative et plus particulièrement sur les personnes à qui cette mission est confiée. Les élus peuvent-ils garantir la démocratie participative ou bien est-ce le rôle des techniciens, de l'espace collectif, voire du citoyen responsable ?

Toutes ces interrogations incitent à repenser le rôle de l'élu afin de le préciser, celui-ci ne pouvant être disponible partout et à chaque instant. Ce besoin est renforcé par l'antagonisme existant entre la démocratie participative qui devrait avoir un cadre précis et celle qui est le fait d'un groupe de pression.

Pour Philippe LE PICHON, cet exposé, faisant ressortir la question des échelles de la participation, pourrait être suivi par une réflexion sur la mise en œuvre concrète d'un principe de subsidiarité à l'échelle urbaine.

Pour Paul LE CALLENEC, la participation des habitants renvoie d'abord à une question préalable : qu'est-ce qu'on leur demande ? Il faut interroger les habitants quand ils peuvent apporter le « regard du vécu », surtout dans les quartiers difficiles. Pour que les habitants ne soient pas là par défaut, la participation doit intervenir sur le quotidien, le vécu. Les normes environnementales, par exemple, sont loin d'être la préoccupation principale des habitants. Ainsi, dans les processus de restructuration, les habitants préfèrent souvent rester dans le lieu où ils ont vécu et participer à la réhabilitation de leur quartier. Il existe donc un potentiel participatif important mais les réunions ne touchent que peu de personnes et souvent le même public. Lors d'une concertation sur les pieds d'immeubles, 300 invitations à LAVAL ont été distribuées pour seulement 7 personnes présentes. On peut donc se demander si l'information des citoyens est suffisante ou si les horaires des réunions s'accordent suffisamment avec leur disponibilité.

En ce qui concerne la place occupée par le technicien : il n'a pas pour mission de résoudre les problèmes mais de donner aux élus, qui ne sont pas des professionnels, les informations nécessaires à la prise de décision. Pour le technicien, la participation doit imposer une posture pédagogique, nécessaire par exemple à la compréhension des plans d'urbanisme ou autres documents difficilement abordables. Les personnes encadrant la réunion doivent aussi disposer d'une formation sur des sujets tels que l'écoute du public.

Il est important de replacer le débat relatif à la participation par rapport à tous ces éléments. De plus, il faut souligner l'importance de l'étude d'impact qui permet d'apprécier les conséquences d'un projet. On peut cependant s'interroger sur la participation qui concerne surtout les intérêts particuliers dans le cadre des grands projets d'infrastructure comme les projets T.G.V. Dans ce domaine, du fait de son mode d'organisation, la participation a surtout constitué un frein au projet.

Mr LE PICHON rappelle qu'il est essentiel de souligner l'importance de la participation lorsque les habitants sont directement concernés. C'est ce que Henri LEFEVRE explique avec le concept « d'appropriation du lieu de vie » qui permet à la démocratie de ne pas être un leurre. Il paraît aussi important que les techniciens proposent des alternatives non seulement aux élus mais aussi aux habitants. Cela permet de placer ces derniers dans une situation responsable et d'éviter le sentiment que les élus ont pris leur décision préalablement au débat.

Cependant, pour Bruno CARLON, la question de la participation ne peut pas se poser sans l'étude préalable du rapport social entre les habitants qui est lié en partie à leur différence de revenus. Si les habitants des quartiers populaires ne répondent pas souvent aux stimulus des élus, c'est parce qu'ils ne se représentent pas comme usagers de plein droit des services publics. La participation doit être traitée comme le lien entre les usagers et le service.

Mais la participation pose aussi la question de la relation démocratique, du vouloir-vivre ensemble et de l'altérité. Il ne faut pas oublier la dimension constructive de la participation qui consiste à concevoir quelque chose avec l'autre. Les processus de l'information, de la concertation et de la consultation, ne constituent que des étapes dans la démarche participative. Il est important que ces étapes soient construites au préalable de manière satisfaisante mais l'élément primordial demeure le choix de compromis des services avec la population. La question de l'autonomie de la sphère politique et de la sphère économique est alors essentielle. Les techniciens ne sont pas seulement pédagogues mais porteurs de valeurs. La participation doit donc mener à la construction d'un espace contradictoire où s'expriment à la fois les intérêts convergents et divergents, ce qui n'est possible que si chacune des sphères a la possibilité d'interpeller l'autre.

Mais il faut aussi prendre en considération les modalités par lesquelles on va permettre à ces individus de ne pas fonctionner comme l'agrégation de situations particulières. Il faut donc poser la question de l'adaptation et de l'autonomie de ces sphères.

La tendance de la classe politique à considérer l'avis des habitants comme un danger potentiel est aussi un problème fondamental. Il faut permettre à la population d'interpeller les hommes politiques. L'envie de dialoguer doit être à la base de l'espace participatif qui doit se construire comme un espace où les techniciens sont dans l'expression de la contradiction. Il serait sans doute préférable d'attribuer un financement plus important pour la constitution d'organisations d'habitants plutôt que de soutenir certaines associations. Car le soutien des associations a contribué à les professionnaliser et à détruire la solidarité élémentaire. Alors que le financement d'une dizaine d'habitants va avoir une valeur exemplaire dans le processus participatif.

Les questions relatives à cette table ronde ont d'abord porté sur la multiplication des procédures participatives qui ne saurait faire oublier les problèmes de méthode. Et dans ce domaine méthodologique, les questions se sont tournées sur l'association des jeunes habitants au mouvement participatif et sur l'autonomie des techniciens par rapport aux élus. Elles ont aussi permis de faire ressortir la légitimité des élus à mettre en œuvre un projet politique tout en respectant la responsabilité qui leur incombe. Enfin, les interventions ont soulevé l'ambiguïté du terme « participation » qui désigne indifféremment une simple consultation ou une co-gestion et le risque du poujadisme.



# LE REGARD DES HABITANTS SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

## *Intervention de Jean de LEGGE, bureau d'études TMO*

Pour paraphraser le philosophe Claude Lefort, faire parler le peuple, cette figure absente au nom de laquelle la parole politique (et institutionnelle) se légitime-t-elle est la grande affaire. La figure introuvable du peuple est le référent justifiant toutes actions. En conséquence, se préoccuper de la parole des habitants est un impératif démocratique majeur.

Mais, se préoccuper de la parole des habitants, être à leur écoute est un sujet en soi qui ne peut être confondu avec la question des modes de participation à la vie locale.

De même la participation à la vie locale et l'expression publique sollicitée des habitants ne peut être identifiée à la démocratie.

C'est de ce découplage dont je voudrai parler.

## **LES LIMITES DE LA PARTICIPATION**

D'abord, il est essentiel de garder à l'esprit les variables sociales descriptives de la non participation.

Ainsi, selon une enquête que l'on a effectuée à La Roche sur Yon :

- 44% des habitants déclarent ne pas être intéressés par la vie de leur quartier,
- 31% des gens possédant un emploi stable ont participé à au moins un dispositif de participation, contre seulement 7% pour les demandeurs d'emploi,
- 29% des personnes en couple déclarent avoir déjà participé à un dispositif mais seulement 17% des personnes des mêmes classes d'âge vivant seules.

D'autres études, réalisées notamment à Nantes, montre que le statut d'habitant ne va pas de soi. Pour participer à des réunions, il faut se sentir habitant de sa ville ou de son quartier. Certains refusent de s'identifier à leur quartier dont l'image est, à leurs yeux, dévalorisée ou réductrice, d'autres sont de passage et ne se sentent pas suffisamment « de là », d'autres enfin refusent ou craignent toute identité collective. Ainsi pour plus d'une personne sur deux, la thématique de quartier n'est pas fédératrice.

Les variables d'analyse de la participation rappellent qu'une majorité d'habitants des milieux populaires s'exclue des formes de participation mises en place par les municipalités. C'est pourquoi, on ne peut faire l'économie de l'analyse de la demande sociale des absents.

Rappelons aussi que certaines formes de démocratie de proximité contiennent aussi le risque de devenir un système de gestion, au présent, des consommateurs de la ville.

- La proximité peut n'être, en définitive, qu'une méthode, empruntée aux entreprises et au marché organisant un retour des attentes des citoyens consommateurs.
- La démocratie de proximité est en phase avec l'émergence de la citoyenneté utilitaire. « Je paye mes impôts en retour j'ai droit à une qualité de service ».

Bref, la consultation des citoyens, l'animation de quartier peuvent devenir une forme gestionnaire de la participation des citoyens et de maîtrise des lobbies des consommateurs des équipements urbains.

Enfin, l'ambition de la politique n'est pas de s'enfermer dans le cercle vicieux de la demande introuvable, comme si le rôle des élus était de s'interroger sur ce que veulent les gens, tandis que les gens s'interrogent sur ce que veulent les élus : parce que la politique, c'est aussi et peut être d'abord, affaire d'offre, de propositions et de vision ; parce que la démocratie c'est, aussi et peut être d'abord, affaire de rapports de force, d'adhésion et de sanction électorale.

## **METTRE DE LA CONTRADICTION DANS LES CHAMPS DE COMPÉTENCE TECHNIQUE**

Ces réserves importantes étant faites, mettre les habitants au cœur de la démarche de projet reste un impératif démocratique et cela afin d'éviter deux types de risques :

- que la politique urbaine se transforme en terrain de jeu fermé entre les urbanistes et les politiques. Il s'agit de refuser que les choix soient posés seulement à travers un affrontement idéologique entre théoriciens de la ville, il s'agit, aujourd'hui en effet moins d'affirmer une théorie de la ville que de théoriser une demande sociale,
- que les institutions se re-légitiment entre elles sans se préoccuper de leurs rapports avec le public ni de l'opacité de leur fonctionnement.

Il faut remettre les habitants, leurs contradictions et leurs paradoxes, au cœur des démarches, non pour instrumentaliser leur parole, mais pour réinterroger l'action, ses objectifs et ses procédures.

Des années de production urbaine et de construction erratique ou de mauvaise qualité ont créé un lourd passif.

Le champ de la ville et de l'urbanisme a longtemps été exemplaire de l'ambiguïté des pouvoirs, voire de leur mépris, (au moins dans les années passées) face aux opinions du public, opinions pourtant fondées sur une expérience directe et concrète de leurs besoins et de leurs aspirations ; qu'ont pesées, qu'ont values les attentes d'espace et de volume, de pavillons et de jardins, de place et de rues, de différenciations sociales et de convivialité, bref qu'a pesé l'imaginaire des habitants face à celui des architectes et des urbanistes qui ont imposé des formes urbaines et d'habitat selon leur propres normes esthétiques, techniques et économiques.

L'opinion est restée inaudible parce qu'elle ne s'exprime pas dans les catégories opérationnelles des services techniques et des professionnels de l'urbanisme. Pourtant la production urbaine relève du registre politique par les investissements publics qu'elle met en jeu et par les conséquences des formes urbaines sur la vie sociale.

Remettre l'habitant au cœur de la démarche, c'est rompre avec une bonne partie de l'histoire de la production urbaine des 30 dernières années, et c'est accepter la légitimité d'une revendication amateur dans le registre des experts.

Le rôle à assigner aux enquêtes est de réintroduire de la politique dans les champs de compétence technique en imposant une nouvelle écoute des attentes sociales.

## **INTERROGER LA PAROLE SOCIALE**

La parole populaire est utile et a un sens. Remettre l'habitant au cœur des dispositifs est utile parce que les gens ont des choses à dire.

Ils disent des choses qui ont un sens (même s'ils ne savent pas d'ailleurs forcément le sens de ce qu'ils disent). La question est d'avoir les clés d'analyse du sens, lesquelles nécessitent souvent un détour par les sciences sociales. Et cela interroge sur le fait de savoir qui a la légitimité pour interpréter et pour porter la parole inculte des publics dans le jeu huilé du pouvoir et de ses experts techniques, fussent-ils des experts sociaux.

L'écoute d'une opinion non-conforme au désir du politique ou de l'urbaniste et de tous ceux qui produisent la ville est d'abord un procès de ce désir. La richesse de l'analyse tient à la révélation de la distance entre le discours du pouvoir et celui des habitants. La prise en considération de cette distance doit interroger la rhétorique du pouvoir. Il ne s'agit pas en effet de vouloir faire rentrer à tout prix la parole des habitants dans le discours du pouvoir, mais d'interroger la justesse de ce discours.

Opposer à la logique des experts le savoir concret de la vie quotidienne des citoyens et leur imaginaire, participe de la lutte contre la technocratie. Mais ce savoir est extérieur à toute problématique de faisabilité, aussi doit-il être analysé et interprété pour être réintroduit dans le système de décision.

En effet les habitants ne sont pas des experts sauf de leur expérience. La parole du peuple (pour employer un mot qui est devenu provocateur) se définit notamment en ce qu'elle n'est pas parole de pouvoir, c'est-à-dire qu'elle n'a pas à s'exprimer au nom des autres mais au nom de la matérialité de sa vie.

La question, on l'a dit, est l'analyse du sens de ce qui se dit. La tâche de l'analyste sera de restituer, avec ses outils, non pas une opinion statistique qui est la dérive habituelle de l'usage social des sondages mais cette dimension de « première » personne de la parole de l'autre, autrement dit, il s'agit de restituer la présence de sujets dont la similitude des histoires compose une parole sociale. Il s'agit de restituer de la vie concrète pour comprendre le sens d'un comportement, les raisons d'une position, la valeur d'une attitude...

Remettre les habitants au cœur des dispositifs permet de s'interroger sur les clivages et les segmentations de la population, cela permet de s'interroger sur les autres, c'est-à-dire sur la population qu'on ne voit pas, celle qui se tait, qui est muette.

A La Roche sur Yon, comme ailleurs, les enquêtes montrent que la majorité de la population ne participe à rien, ni à la vie associative, ni à aucune réunion. Il s'agit de personnes en difficulté ou qui ne s'estiment pas suffisamment pour affronter une parole publique mais aussi de salariés et de familles qui n'ont pas le temps ou qui ne sont pas sensibilisés aux enjeux collectifs.

L'enquête est nécessaire pour figurer la présence critique de ceux qui ne savent pas se faire entendre dans le concert bruyant du commentaire social. Notre métier, à nous TMO, c'est aussi de témoigner des absents et de les représenter.

L'écoute des absents est un impératif politique, c'est aussi un impératif opérationnel :

- Peut-on travailler sur la production urbaine en se passant d'un indicateur de satisfaction résidentielle et sans s'interroger sur la hiérarchie des variables qui la composent ?
- Peut-on travailler sur la mixité sociale et ses échecs sans s'interroger sur ce qu'est l'entre soi et le besoin d'entre soi ?
- Peut-on faire l'impasse sur qui parle de délinquance et sur ce que signifie ce discours, quand on sait que deux personnes d'un même quartier, voire du même immeuble tiennent des discours opposés alors que la référence aux données objectives est la même ?
- Peut-on travailler sur la citoyenneté sans comprendre ce qui la fonde pour les habitants ?
- Peut-on travailler sur l'espace urbain sans savoir ce qui fait marque et repère, ce qui a pris une valeur patrimoniale ou ce qu'est l'attachement à un paysage urbain,
- Etc.

Tous les sujets de la ville pourraient ainsi être passés en revue,

## **PARTAGER UN PROJET**

Enfin inscrire l'habitant au cœur des démarches est un impératif de mobilisation sociale dans une double acception.

La prise en compte des besoins, des attentes et aussi de l'imaginaire des habitants est un enjeu qui dépasse celui des intérêts de « boutique » d'une institution ou d'une profession, cette prise en compte légitime l'action des professionnels et des acteurs locaux et facilite la mobilisation de leur intelligence, de leur compétence et de leur créativité.

Mais au-delà de la mobilisation des professionnels, mettre l'habitant au cœur des démarches c'est aussi permettre de le mobiliser lui-même, c'est-à-dire de l'entraîner dans une aventure collective et des objectifs partagés.

Il faut cependant s'inscrire dans la durée pour que la participation soit possible. Cette dimension temporelle étant essentielle, le projet urbain doit donner le goût de l'avenir. Et c'est là qu'il faut prendre au sérieux le concept de plan urbain ou de projet urbain qui renvoie à trois éléments :

- Le plan, c'est-à-dire l'invitation au futur : cette notion de futur est importante parce que précisément, un des éléments caractéristiques de la précarité sociale, affective et économique est la difficulté à dépasser le présent et la répétition des jours. Il n'y a pas de participation possible, pas même de politique possible s'il n'y a pas inscription dans la durée, projet et perspective. « L'homme présent est un homme sans point de vue », un homme arrêté. Le projet urbain doit donner le goût de l'avenir, c'est-à-dire le goût de la politique et le goût de l'avenir en ville.
- L'urbain c'est-à-dire l'invitation à la ville : l'invitation à la ville dépasse de loin la programmation des équipements, elle pose les termes du vivre ensemble, Cette invitation nécessite de définir les termes de l'urbanité et de la modernité.

- L'addition du futur et de la ville c'est un partage d'un territoire et d'un horizon qui créent un référent dynamique commun. Plusieurs villes s'y sont essayées avec succès avec des projets urbains qui ont souvent créé une rupture positive, un signe déclenchant une mobilisation autour d'une perspective commune à partager.

Il s'agit d'entraîner dans un projet de ville qui se donne et se prouve par des marques visibles et concrètes et de provoquer, en retour, le partage d'un territoire et d'une stratégie, bref de provoquer « le goût de l'avenir ».

## **DISSOCIER DEMANDE SOCIALE ET EXPRESSION PARTICIPATIVE**

L'étude du discours d'une population suppose aussi que l'on s'interroge préalablement sur son mode d'information. Ainsi de nombreux habitants n'ont pas de rapport à l'écrit, ce qui suppose un mode d'information bâti sur la rumeur et une vision interprétative de l'action des pouvoirs publics. La question de la démocratie ne peut faire l'impasse sur la façon de faire fonctionner mieux les systèmes d'information locaux.

Pour terminer, je voudrai insister à nouveau sur la nécessité d'approcher de façon distincte mais dans un rapport de complémentarité, les deux problématiques qui traversent cet exposé la problématique de l'analyse des attentes sociales et la problématique de la production de l'expression participative.

Concernant l'analyse des attentes, cela pose la question des enquêtes et de leur interprétation, ces enquêtes se donnant pour objectif de recueillir non pas de l'opinion mais l'expression d'une parole sociale et notamment celle des absents des réseaux visibles de la ville.

Concernant l'expression participative, outre la question des biais de participation, il reste à comprendre la vision qui sous-tend les positions publiquement affichées. Il faut aussi clarifier ce qu'on attend d'une expression publique, animation de l'espace public, réaction à un projet, analyse de besoin, sensibilisation, etc.

Dans les deux registres, il est nécessaire de clarifier les objectifs de connaissance ou de participation que l'on se donne et en conséquence de mieux réfléchir aux méthodologies à développer pour mettre les habitants au cœur des dispositifs et pour contribuer à développer ou à refonder l'alliance, fut-elle conflictuelle, entre les pouvoirs et les habitants.



# AU-DELÀ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : LA CONCERTATION DES HABITANTS EN AMÉNAGEMENT

*Catherine Atger-Lhotellerie*

Le but de mon intervention est de porter notre regard au-delà de la politique de la ville et d'aborder plus particulièrement la concertation dans des projets concernant plusieurs échelles de territoires. Je parlerai du débat public dans la construction des grandes infrastructures de transport, puis de la concertation dans la problématique SCOT ou PDU, je finirai par l'échelle communale avec les projets urbains et les conseils de quartiers. Il se trouve que récemment le développement de la procédure du débat public dans l'élaboration des grandes infrastructures m'a amené à me pencher plus particulièrement sur ce domaine ; je l'aborderai donc de façon plus approfondie que les autres. Je souhaiterais auparavant faire quelques commentaires généraux.

## **REMARQUES INTRODUCTIVES**

La place du discours est extrêmement importante dans une concertation. Toutes les décisions en matière d'aménagement en avantagent certains et en désavantagent d'autres. Il s'agit de choix de société, de choix politique au sens noble du terme, mais cela signifie aussi que la politique politicienne fait partie du décor. Mon prédécesseur évoquait un décalage entre revendication de concertation et attentes réelles. Je suis entièrement d'accord avec lui. Ce décalage s'explique, je pense, par la rhétorique que développe tout dialogue institutionnalisé.

Autre remarque, mon positionnement est celui d'un agent du ministère de l'équipement à qui il a été demandé de travailler sur l'amélioration des savoir-faire en matière de concertation. Ce regard n'a donc pas la distance de celui d'un universitaire ; il est empreint d'une certaine foi dans la capacité en l'appareil administratif français à évoluer vers des méthodes de travail plus ouvertes.

Ma dernière remarque introductive concerne la concertation dans les projets portant sur plusieurs échelles de territoires. Dans une concertation tout individu doit pouvoir trouver une place pour s'informer et s'exprimer ; or l'élaboration de ces projets à échelles multiples résulte de nombreux compromis entre de multiples acteurs. Donner une place à « l'habitant » qui n'est pas nécessairement organisé dans ce jeu d'acteurs n'est pas facile. On peut organiser la procédure de façon à ce que le moment de son intervention ait une solennité, c'est le cas du bureau des audiences publiques au Québec, de la procédure du débat public instauré en France récemment et dans un certain sens de l'enquête publique. On peut aider les habitants à trouver une place au sein du jeu institutionnel en leur proposant une structure dans laquelle ils peuvent débattre entre eux et construire une des propositions comme cela a été fait à Berlin avec les jury citoyens et plus récemment pour le SCOT du Pays de Montbéliard. On peut aussi regarder l'ensemble des instances communales et veiller à ce qu'à chaque échelon il y ait possibilité de s'exprimer.

## **CONCERTATION/DÉBAT PUBLIC DANS LA CRÉATION DE GRANDES INFRASTRUCTURES**

Je commencerai en abordant le cas de la construction des grandes infrastructures routières. On assiste à une évolution vers plus de dialogue. Bien qu'il existe des dossiers instruits de manière technocratique, il y a eu une volonté très nette de notre ministère pour développer plus de concertation :

- je pense tout d'abord à des concertations remarquables telles que celle montée par Thierry Dallard sur le dossier du contournement d'Arles. L'ensemble des données ont été mises à plat avec un collectif d'associations et les choix de tracés ont fait l'objet d'un réel dialogue.
- il existe maintenant des formations permettant d'aider les chefs de projets à mieux ouvrir le processus d'élaboration à l'ensemble des acteurs.

L'évolution est lente, se fait par à coups mais elle est visible. Un des facteurs décisifs dans cette évolution a été la création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). L'obligation de soumettre un grand nombre de projets à débat public a accéléré la prise de conscience qu'il n'était plus possible de travailler en chambre.

Cette commission a été mise en place en s'inspirant du Bureau des Audiences Publiques en Environnement du Québec (BAPE). Les Québécois ont imaginé une procédure très complète pour donner une place aux citoyens dans la construction de leurs grands projets.

### Bureau des audiences publiques en environnement au Québec (BAPE)<sup>1</sup>

#### *Missions*

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.

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, sous la seule autorité du ministre de l'Environnement. A 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 établies depuis 1995.

#### *Composition*

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.

#### *Saisine*

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.

Lorsqu'un promoteur envisage d'entreprendre un projet d'importance, il en avise le ministre de l'Environnement, lui précise par une directive l'étendue, la nature et la portée de l'étude d'impact qu'il doit entreprendre. 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 qui rend alors public le projet et l'étude d'impact et organise une période d'information et de consultation, d'une durée fixée à 45 jours.

<sup>1</sup> Le texte qui suit est extrait de l'ouvrage « La concertation en aménagement » édité par le CERTU

### *Procédure*

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.**

### *Commentaires généraux*

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'échange : les réponses et les assurances sont plus engageantes, les lacunes dans les réponses ou dans l'information fournie risquent d'être plus évidentes, les réactions et les attitudes sont immédiatement perceptibles, les contradictions sont plus facilement identifiées. La « mise en scène » est essentielle. Ce décloisonnement a permis au BAPE de faire évoluer sa mission, d'une simple « récolte » d'avis vers une confrontation des enjeux en aval du processus d'évaluation.**

Bien que reconnu pour la valeur exemplaire et l'efficacité croissante de son action, le BAPE se retrouve souvent cependant 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.

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.

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.

### Commission Nationale du Débat Public (CNDP)

La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) comme le BAPE est une autorité indépendante mais, comme nous le verrons, fonctionne selon des modalités plus souples. En effet, il n'y a pas de procédure unique pour l'ensemble des débats.

#### *Mission*

La commission est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement dès lors qu'ils représentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

#### *Composition*

La CNDP est composée de 21 membres : un président et deux vice-présidents et 18 membres (élus, magistrats, personnes qualifiés, représentants des milieux associatifs, de consommateurs et d'usagers). Les trois premiers exercent leurs fonctions à temps plein.

#### *Saisine*

Quels sont les projets soumis à saisine de la CNDP ? Grosso modo il y a les projets très importants pour qui la saisine est obligatoire, il y a les « petits projets » qui ne font pas l'objet d'une saisine et entre les deux, les projets de moyenne importance qui ne font l'objet d'une saisine que si elle est demandée par un des acteurs.

Le détail des seuils définissant ces catégories peut être consulté sur le site de la CNDP.

En ce qui concerne les projets dans cette catégorie intermédiaire, le maître d'ouvrage doit en publier les objectifs et les caractéristiques essentielles. La commission peut alors être saisie par le maître d'ouvrage ou 10 parlementaires ou un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou par un établissement public ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace et territorialement intéressé ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement exerçant sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine doit intervenir dans un délai de 2 mois à compter du moment où le projet a été rendu public.

Le ministère de l'environnement conjointement avec le ministère intéressé peut également saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement.

#### *Procédure*

La CNDP est libre d'apprécier s'il y a opportunité ou non d'organiser un débat. Elle peut en confier l'organisation au maître d'ouvrage et dans ce cas elle définit les modalités d'organisation du débat public et veille à son bon déroulement. Dans le cas de figure le plus classique elle confie l'animation du débat à une commission particulière de 3 à 7 membres : une Commission Particulière du Débat Public (CPDP).

La CPDP fixe les modalités du débat. Souvent un site web est mis en place avec possibilité de poser des questions et engagement d'y répondre. Le dossier d'information comprend généralement des « cahiers d'acteurs » ; il s'agit de documents écrits par des acteurs partisans ou opposants du projet. Leur mise en page est souvent faite par le graphiste chargé de l'ensemble du dossier de façon à ce qu'il y ait une certaine égalité de traitement des uns et des autres. Un certain nombre de grandes réunions publiques réparties sur le territoire concerné sont organisées. La règle du jeu en général dans ces grandes réunions publiques est que « *C'est la force des idées qui compte* » et que tout individu qui souhaite s'exprimer le peut, qu'il soit représentant d'une association ou simple citoyen.

A partir du moment où le principe d'un débat public est arrêté le maître d'ouvrage dispose de 6 mois pour préparer un dossier d'information sur le projet. La durée du débat est de 4 mois avec possibilité de le prolonger 2 mois par décision motivée du président de la CPDP. Après la clôture du débat le président de la CPDP dispose de deux mois pour rendre son rapport. Le maître d'ouvrage doit ensuite se prononcer dans un acte publié sur le principe et les conditions de la poursuite de l'élaboration du projet.

### *Commentaires généraux*

Cette autorité indépendante me semble pouvoir devenir, à l'instar du BAPE, un lieu de sédimentation du savoir-faire en matière de concertation autour des grands projets d'aménagement. Si elle devient une autorité indépendante reconnue de l'ensemble des acteurs comme garant de l'existence de débats ce sera un grand pas en avant.

### La concertation, le débat public, moments de cristallisation de certaines difficultés

Je souhaiterais maintenant faire quelques remarques sur les dynamiques des débats qui sont généralement soulevés dans les projets d'infrastructures de transport. On se rend compte qu'ils ont pour ressort des problématiques mal gérées par notre système administratif. Les espaces de concertation et débat public sont souvent des lieux qui mettent en lumière des dysfonctionnements administratifs. Deux exemples peuvent être cités : la non indemnisation des riverains et le fait que la prise en compte de l'environnement dans notre pays est récente.

- La revendication de concertation dans les projets d'infrastructures vient essentiellement des riverains ; ce groupe d'acteurs a beaucoup à perdre avec la création de l'infrastructure dans la mesure où il n'existe pas d'indemnisation de ce type de servitudes. Il s'agit d'un principe général du droit français mais il me semble entrer en contradiction avec un autre principe qui est celui de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.
- Il est de bon ton de dénoncer les contradictions des citoyens qui souhaitent avoir un TGV ou des autoroutes mais à condition que ces infrastructures ne passent pas à côté de chez eux ; on parle des NIMBY (Not In My Back Yard).
- On peut fustiger leur absence de sens de l'intérêt général et le fait qu'ils ne défendent que des intérêts particuliers. L'ironie est que ce sont souvent eux qui examinent de près les dossiers, posent des questions pertinentes et parfois découvrent des problèmes qui aboutissent à des modifications. La défense de leur intérêt particulier aboutit parfois à une amélioration de l'intérêt général.
- Tant qu'il n'y aura pas d'indemnisation des riverains il sera difficile d'avoir un dialogue serein dans les concertations organisées lors de la création d'infrastructures de transports.

- La sensibilisation à la nécessité de prendre en compte l'environnement est récente et s'est souvent faite par le biais de contentieux très médiatisés dans des affaires où des militants de la protection de la nature et des riverains opposés au projet se sont alliés pour faire échec au projet.
- L'administration française telle que nous la connaissons a été forgée au 19<sup>ème</sup> siècle, époque où la protection de l'environnement n'était pas une préoccupation. Le ministère de l'environnement, a été créé à une époque où il n'est plus question de créer des grands corps de serviteurs de l'État comme ceux du génie rural, des mines ou des ponts et chaussées.
- Le ministère de l'environnement est un ministère de missions qui intervient avec très peu de crédits, peu de troupes ; il n'a pas, par exemple, de services départementaux. Les domaines dont il a la tutelle sont gérés par des établissements publics (Conservatoire du littoral, ADEME, IFEN). Il travaille surtout en impulsant des politiques et a produit une série de lois qui ont modifié la donne pour l'intervention des autres ministères, par exemple c'est Michel Barnier, ministre de l'Environnement qui a mis en place la procédure de débat public. On pourrait citer encore les lois sur l'eau, l'air, le bruit etc.
- L'intervention publique aujourd'hui se fait de plus en plus au travers d'entités chargées de missions repérées, d'établissements publics et ce ministère s'inscrit dans une évolution du mode d'administrer dans laquelle la société civile et le milieu associatif peuvent également servir de levier pour développer une politique. Entre les troupes du ministère de l'équipement et celle du ministère de l'environnement existe une forme de choc de cultures.

#### Tentative de réforme de l'instruction mixte

Les tentatives récentes pour réformer ce qu'on appelait l'instruction mixte en sont le témoignage. A l'origine il s'agissait d'une procédure mise en place pour veiller à la prise en compte des intérêts de la défense nationale : lorsqu'un grand axe était construit autant vérifier que les ouvrages d'art pouvaient supporter le passage de tanks. Peu à peu cette procédure est devenue la procédure de coordination inter administrative. Il s'agissait d'une procédure interne à l'État, absolument pas calée par rapport à l'enquête publique par exemple et ne prévoyant pas de consultation des collectivités locales. Elle était le lieu de tensions inter administratives particulièrement entre le ministère de l'équipement et le ministère de l'environnement.

La loi démocratie de proximité a remis à plat le système en prévoyant l'intégration des collectivités locales dans le processus et en faisant en sorte que les arbitrages aient lieu avant l'enquête publique. L'application de ce dispositif posait cependant certains problèmes pour certains dossiers en cours et une ordonnance de septembre 2003 prise au nom de la simplification administrative a supprimé l'ensemble. Actuellement le maître d'ouvrage a le choix des modalités de concertation inter administrative.

Qu'en penser ? Toute procédure est un carcan et parfois ce carcan peut même être contre productif. Par exemple la rigidité de l'enquête publique aboutit parfois à refuser des modifications parce que ces modifications entraîneraient l'organisation d'une deuxième enquête. Peut être que la demande de transparence est telle aujourd'hui que les différentes administrations géreront les dossiers de façon plus lisible pour les citoyens. Je reste cependant convaincue que l'existence d'une procédure d'élaboration de projet définissant qui est consulté et à quelle étape est essentielle pour permettre au citoyen de s'informer et de se faire entendre. La procédure québécoise qui donne de la solennité à l'expression des citoyens en a fait la preuve.

## **CONCERTATION DANS LES SCOT OU PDU**

Je ne peux pas aborder dans le temps qui m'est imparti l'ensemble des problèmes que posent ce type de procédures ; ce qui me semble le problème principal est d'arriver à donner une place à des individus dans une démarche essentiellement institutionnelle. L'observation que nous avons pu faire pour l'ouvrage du CERTU « PDU et concertation » m'en a vraiment convaincu.

Construire un SCOT, construire un PDU nécessite de mener de front un dialogue institutionnel et une tribune à laquelle peuvent s'exprimer les individus qui le souhaitent.

Dans ces démarches, les réunions de concertation ne sont pas « provoquées » par des riverains ou différents lobbies d'opposants. En effet les conséquences des décisions ne se feront sentir que dans les années qui suivent.

Le problème des moments de concertation n'est pas tant de répondre à des questions précises portant sur des projets concrets mais de faire de la sensibilisation sur les enjeux du territoire concerné. Permettre aux « usagers de la ville » de s'exprimer est important car cela permet d'enrichir la réflexion d'ensemble.

Dans le cas d'un PDU, il faut convaincre des services techniques que le « tout voiture » n'est pas la seule option. Il faut amener des élus à construire une politique d'ensemble cohérente. L'autorité organisatrice doit mener un débat sur le sujet avec les citoyens. Le PDU issu de l'ensemble de cette démarche sera d'autant plus efficace que le dialogue aura été riche. Comment faire en sorte que le citoyen lambda trouve sa place dans cet ensemble ?

La solution adoptée par la ville de Berlin il y a plusieurs années me semble intéressante. Elle a constitué un « jury citoyen » c'est-à-dire un panel de gens représentatifs de l'ensemble de la population à qui elle a demandé de réfléchir sur l'avenir de la ville. Le projet qui en est sorti a ensuite alimenté la réflexion d'ensemble. Le pays de Montbéliard a procédé de la même manière pour l'élaboration de son SCOT.

## **PROJETS URBAINS**

Je souhaite parler ici de projets du type nouvelle ligne de tram ou remodelage des espaces publics. Il s'agit souvent de dossiers pour lesquels le maire n'a pas droit à l'erreur. L'inauguration doit avoir lieu dans le mandat. Que dire de la concertation dans ces projets ?

Elle est souvent montée avec des budgets importants ; de nombreuses réunions ont lieu, des expositions souvent bien faites sont montées. Mais s'agit-il de « vraies » concertations ou surtout d'opérations de promotion de la politique municipale ? Il n'est pas facile de répondre et essayer de le faire m'amène à m'interroger sur comment mesurer la qualité d'une concertation ? Faut-il prendre en compte le nombre de personnes qui a participé ? La qualité des débats ? Les modifications apportées au projet *in fine* ?

La qualité d'une concertation, à mon avis, ne peut pas être mesurée projet par projet. Ce n'est qu'en regardant l'ensemble de la politique de concertation de la ville que l'on peut se faire une idée du caractère démocratique de la vie municipale :

- Y a-t-il systématiquement des réunions pour tout projet important ?
- Comment fonctionnent les conseils de quartiers ?
- Quel est le rôle du conseil de développement ?
- Existe-t-il des instances de concertation thématiques : commissions d'urbanisme etc. ?
- Prend-on en compte les besoins des « sans voix » ceux qui ne s'expriment pas par des enquêtes ou des études sociologiques ?

Il faudrait aussi regarder du côté du fonctionnement de l'appareil administratif :

- Les services dialoguent-ils entre eux ?
- Quel est l'accueil fait à des demandes de citoyens, à des plaintes ?

### Conseils de quartiers

Je souhaite finir en parlant des conseils de quartiers, même si à ce niveau on peut difficilement parler d'échelles multiples. Toutes les situations de concertation dont j'ai parlé sont des situations où l'autorité a décidé d'ouvrir le dialogue sur un sujet qu'elle estime important ; même s'il y a écoute c'est sur des sujets choisis par l'autorité. Or il est important qu'existe un lieu où chaque citoyen puisse venir s'informer, puisse venir discuter et soulever de façon publique un problème et je ne vois pas d'autres voies qu'une institutionnalisation du conseil de quartier comme lieu d'écoute et de dialogue. Mon souci est que la concertation ne se cantonne pas dans des dispositifs coûteux : grandes messes publiques, belles expositions luxueuses ... et intègre le fonctionnement normal de la construction des politiques publiques.

### **Conclusion**

En temps que fonctionnaire du ministère de l'équipement, j'ai parlé du point de vue d'une personne située à l'intérieur du système administratif, j'aimerais conclure en vous invitant à lire l'ouvrage « Agir dans l'incertain » de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes qui se sont penchés sur des situations où des personnes extérieures au système ont su s'organiser pour peser sur des politiques publiques. Ils analysent comment des parents d'enfants myopathes ont su influencer les programmes de recherche médicale sur cette maladie génétique grâce à l'argent qu'ils ont su réunir avec le téléthon. Ils étudient également comment des viticulteurs ont influencé la gestion des déchets nucléaires.

## CONCLUSION DE LA JOURNÉE - A. LAPLANCHE-

La concertation et la démarche participative ne s'improvisent pas, pour réussir elles doivent être bien préparées et menées d'une manière rigoureuse. Certaines ambiguïtés doivent être levées : est-on dans un processus d'information (la décision est déjà prise), de concertation (la décision tient compte du dialogue), de participation (la décision est coproduite) ? Ensuite, il faut pouvoir clarifier les objectifs de cette démarche.

S'agit-il :

- de faire remonter de l'information ?
- d'adapter l'opération aux usagers ?
- de faciliter l'appropriation d'un projet ?
- de créer du lien social ?
- de favoriser la citoyenneté ?

Après avoir choisi les objectifs, il est nécessaire de structurer la démarche.

D'abord, décider quelle sera la cible concernée : les acteurs institutionnels et/ou les associations et/ou les habitants.

Leur présenter dès le départ l'organisation du processus : la durée, la forme (création de commissions, de groupes de travail), les règles du jeu ...

Informar largement les participants sur le/ou les projets : contenu, stade d'avancement, les études déjà menées.

Mettre en place des groupes de travail, donner du temps, des moyens techniques pour que les partenaires puissent faire des propositions, voire des contre-propositions.

Repérer et gérer les conflits.

Construire un accord, avec les éléments de réponse à court terme qui confortent l'idée que l'on prend en compte leur avis et des propositions d'actions à plus long terme.

La démarche participative représente une volonté politique d'associer les habitants dans la durée afin d'établir une confiance mutuelle. Pour cela, il faut que les habitants soient reconnus, au moins écoutés, et qu'ils puissent être en situation de peser sur la décision.

**Réalisation :**

*PÔLE DE RECHERCHE URBAINE DES PAYS DE LOIRE*

**Alain LAPLANCHE :**

*Tél : 02-40-12-84-66*