

# Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires

*Rapport au ministre délégué  
à la Ville - Juillet 2013*

*Marie-Hélène BACQUÉ  
et Mohamed MECHMACHE*

Pour une réforme radicale  
de la politique de la ville



Directrice de la publication :  
Marie-Caroline Bonnet-Galzy,  
commissaire générale  
à l'égalité des territoires

Suivi d'édition :  
Corinne Gonthier,  
responsable de la communication

Auteurs :  
Marie-Hélène Bacqué  
Mohamed Mechmache

Photographies :  
Arnaud Bouissou/MLETR-MEDDE

Réalisation :  
**Anatome.**

Cette publication  
est éditée par le CGET  
5, rue Pleyel  
93283 Saint-Denis Cedex  
Tél. : 01 49 17 46 46

Impression :  
IME by EST IMPRIM

Dépôt légal : Novembre 2014  
ISBN 978-2-11-129915-3  
ISSN 1633-7654

# Préface

Solidement étayé par des échanges et des auditions ayant associé tous les acteurs de la politique de la ville, d'ores et déjà largement diffusé et commenté, le rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohammed Mechmache doit marquer un tournant dans la manière d'envisager la démocratie dans nos quartiers mais aussi dans notre pays en général. À une démarche venant d'«en haut», le rapport oppose la nécessité de renforcer la capacité de proposition des habitants des quartiers à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques. Participer au changement et non simplement en être l'objet : voilà ce que veulent unanimement les habitants des quartiers. C'est aussi ce qu'ils nous ont dit lors de la concertation «Quartiers, engageons le changement», à l'origine de la loi de programmation pour la ville, qui reconnaît le principe de co-construction et institue les conseils citoyens. Loin d'impliquer un désengagement, ces conseils citoyens réclament un degré supplémentaire d'exigence de la part des pouvoirs publics quant à la nécessité de faire vivre la participation citoyenne. Les collectivités publiques doivent donner l'impulsion à l'expression dans les quartiers, lui assurer un cadre impartial et traduire efficacement sur le terrain les projets issus d'une démarche résolument collective. La loi Lamy donne aux habitants les moyens de dessiner une ville au service de leur vie quotidienne. «L'avenir ne se fera pas sans nous» : voilà ce que nous crient en cœur les habitants des quartiers, et ce qu'ils m'ont notamment dit le 7 septembre 2014, à Nantes, lors du lancement de la Coordination Nationale Citoyenne, directement issue des conclusions du rapport. C'est pourquoi nous devons construire, pour et avec les habitants des quartiers, une politique de la ville remplaçant leurs aspirations et leurs propositions au cœur de la République.

**Myriam El Khomri,  
secrétaire d'État chargée  
de la politique de la ville**



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Le ministre délégué, chargé de la ville

Paris, le

15 JAN. 2013

Madame la Directrice,

La participation des habitants a dès l'origine été une ambition affichée de la politique de la ville, les quartiers populaires étant considérés comme un terrain propice aux démarches participatives et des laboratoires de changement social. Cependant, malgré un foisonnement d'expériences locales et d'innovations, on constate que cette injonction à la participation s'est quelque peu essouffée ou n'a pas toujours été réellement mise en œuvre. On constate par ailleurs un affaiblissement de la participation électorale dans ces quartiers ainsi que des méthodes d'actions collectives portées par les mouvements d'éducation populaire.

Dans le prolongement de la concertation en cours sur la refonte de la politique de la ville, je souhaite que vous puissiez élaborer des propositions concrètes d'ici au 30 juin 2013, afin de prendre en compte ces enjeux à leur juste valeur dans la politique de la ville, notamment dans le cadre des futurs contrats de la politique de la ville.

Je vous propose que la mission d'une durée de 6 mois étudie notamment les questions suivantes :

- **clarifier les objets du débat autour de la participation**, car il existe souvent des confusions dans les termes utilisés entre participation des habitants, démocratie locale, développement communautaire, etc.

- **Comment améliorer ou moderniser les dispositifs de participation institutionnelle ?** Il conviendra notamment de tirer les enseignements des dispositifs existants, leurs acquis et leurs limites, de s'interroger sur les objets concrets sur lesquels doit porter l'offre de participation et sur les méthodes permettant d'éviter l'accapement par certaines catégories de population de la représentation habitante et d'en toucher d'autres (jeunes, etc.). Il conviendra également de préciser le rôle des élus dans ces dispositifs.

- **Comment mieux prendre en compte les personnes et les communautés vivant dans ces quartiers, notamment celles qui sont les plus absentes du débat public ?**

Madame Marie-Hélène BACQUE  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense  
Directrice du Laboratoire Mosaïques  
200 avenue de la République  
92001 NANTERRE CEDEX

Comment consolider la place des associations dans les dynamiques participatives, en apportant une attention particulière aux mouvements d'éducation populaire, ainsi qu'aux petites associations issues de groupes informels de soutien et d'aide en France ou à l'étranger ?

Comment développer le pouvoir d'agir des habitants des quartiers en expérimentant de nouvelles formes d'organisation collective avec un financement dédié, permettant une association plus formalisée des habitants aux processus d'élaboration des décisions, aux côtés des élus et les pouvoirs publics ? Dans cette hypothèse, il conviendrait de regarder des expériences existantes, en France ou à l'étranger.

Vous veillerez à préciser les conditions dans lesquelles de telles démarches peuvent réussir :

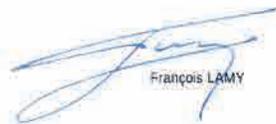
Quels sont les outils, méthodes et dispositifs d'accompagnement à mettre en place dans les territoires pour garantir l'effectivité des démarches participatives et faire évoluer les pratiques professionnelles ? Quelles sont les ressources d'ores et déjà disponibles ? Quelles sont les nouvelles compétences à développer chez les professionnels et dans les services ?

Quelles sont les modalités d'évaluation permettant de mesurer l'impact de ces processus sur l'amélioration de la conception ou de la mise en œuvre des projets dans les territoires ?

Vous accomplirez cette mission en collaboration étroite avec mon équipe et les services concernés, qui pourront faciliter l'exercice de votre mission. Vous pourrez opportunément vous appuyer sur un groupe de travail rassemblant praticiens, élus et experts ayant déjà réfléchi ou mené des expérimentations dans ce domaine et vous déplacer sur les territoires afin de rencontrer les acteurs locaux et d'appréhender des expériences innovantes en matière de participation des habitants.

Votre rémunération ainsi que les frais engagés au titre de cette mission (ou au titre de vos déplacements) seront pris en charge par mon cabinet. Un contrat est en cours de préparation à cet effet.

Je vous remercie par avance pour votre engagement dans cette mission et vous prie de croire, Madame la Directrice, l'expression de ma considération distinguée.



François LAMY



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Le ministre délégué, chargé de la ville

Paris, le

15 JAN. 2013

Monsieur le Président,

La participation des habitants a dès l'origine été une ambition affichée de la politique de la ville, les quartiers populaires étant considérés comme un terreau propice aux démarches participatives et des laboratoires de changement social. Cependant, malgré un foisonnement d'expériences locales et d'innovations, on constate que cette injonction à la participation s'est quelque peu essouffée ou n'a pas toujours été réellement mise en œuvre. On constate par ailleurs un affaiblissement de la participation électorale dans ces quartiers ainsi que des méthodes d'actions collectives portées par les mouvements d'éducation populaire.

Dans le prolongement de la concertation en cours sur la refonte de la politique de la ville, je souhaite que vous puissiez élaborer des propositions concrètes d'ici au 30 juin 2013, afin de prendre en compte ces enjeux à leur juste valeur dans la politique de la ville, notamment dans le cadre des futurs contrats de la politique de la ville.

Je vous propose que la mission d'une durée de 6 mois étudie notamment les questions suivantes :

- **clarifier les objets du débat autour de la participation**, car il existe souvent des confusions dans les termes utilisés entre participation des habitants, démocratie locale, développement communautaire, etc.

- **Comment améliorer ou moderniser les dispositifs de participation institutionnelle ?** Il conviendra notamment de tirer les enseignements des dispositifs existants, leurs acquis et leurs limites, de s'interroger sur les objets concrets sur lesquels doit porter l'offre de participation et sur les méthodes permettant d'éviter l'accaparement par certaines catégories de population de la représentation habitante et d'en toucher d'autres (jeunes, etc.). Il conviendra également de préciser le rôle des élus dans ces dispositifs.

- **Comment mieux prendre en compte les personnes et les communautés vivant dans ces quartiers, notamment celles qui sont les plus absentes du débat public ?**

Monsieur Mohamed MECMACHE  
Président  
Collectif AC Le Feu  
110 allée de la Chapelle  
93390 CLICHY SOUS BOIS

**Comment consolider la place des associations dans la construction et la mise en œuvre des projets de quartier**, en apportant une attention particulière aux petites associations issues de groupes informels de soutien et d'entraide au sein de la population ?

**Comment développer le pouvoir d'agir des habitants des quartiers en expérimentant de nouvelles formes d'organisation collective avec un financement dédié**, permettant une association plus formalisée des habitants aux processus d'élaboration des décisions, aux côtés des élus et les pouvoirs publics? Dans cette hypothèse, il conviendrait de regarder des expériences existantes, en France ou à l'étranger.

Vous veillerez à préciser les conditions dans lesquelles de telles démarches peuvent réussir :

Quels sont les outils, méthodes et dispositifs d'accompagnement à mettre en place dans les territoires pour garantir l'effectivité des démarches participatives et faire évoluer les pratiques professionnelles? Quelles sont les ressources d'ores et déjà disponibles ? Quelle sont les nouvelles compétences à développer chez les professionnels et dans les services?

Quelles sont les modalités d'évaluation permettant de mesurer l'impact de ces processus sur l'amélioration de la conception ou de la mise en œuvre des projets dans les territoires ? Quels sont les effets de redynamisation produits sur les habitants impliqués dans des démarches participatives ? Quels sont les effets sur le ressenti du reste de la population quant à l'amélioration de la situation du quartier ?

Vous accomplirez cette mission en collaboration étroite avec mon équipe et les services concernés, qui pourront faciliter l'exercice de votre mission. Vous pourrez opportunément, vous appuyer sur un groupe de travail rassemblant praticiens, élus et experts ayant déjà réfléchi ou mené des expérimentations dans ce domaine et vous déplacer sur les territoires afin de rencontrer les acteurs locaux et d'appréhender des expériences innovantes en matière de participation des habitants.

Votre rémunération ainsi que les frais engagés au titre de cette mission (ou au titre de vos déplacements) seront pris en charge par mon cabinet. Un contrat est en cours de préparation à cet effet.

Je vous remercie par avance pour votre engagement dans cette mission et vous prie de croire, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



François LAMY

## Remerciements

Ce rapport doit beaucoup au travail de la commission qui nous a accompagnés dans son élaboration. Nous remercions l'ensemble de ses membres pour leur participation et pour nos riches discussions. Chacun d'entre eux garde son entière liberté d'appréciation sur le contenu du rapport qui n'engage que ses auteurs. Certains d'entre eux ont contribué à la rédaction ou à la relecture de ce document, leur aide nous a été particulièrement précieuse.

Nous remercions l'ensemble des interlocuteurs qui nous ont accordé du temps ou nous ont fait parvenir des contributions.

Les participants à la conférence citoyenne ont produit un travail fructueux qui nous a permis d'approfondir notre réflexion et d'aller plus loin dans certaines propositions. Nous leur exprimons toute notre gratitude ainsi qu'à l'équipe de Missions Publiques qui nous a aidés à la conception de cette conférence et l'a animée, et au SG-CIV qui a pris en charge son organisation matérielle.

Claire Carroué nous a accompagnés tout au long de cette mission avec enthousiasme ; elle nous a apporté une aide organisationnelle, mais aussi ses réflexions. Qu'elle en soit chaleureusement remerciée.

# Sommaire

<b>Note de méthode</b> .....	<b>p. 10</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>p. 11</b>
<b>I. La participation dans la politique de la ville</b> .....	<b>p. 14</b>
La participation : un enjeu majeur du renouvellement des pratiques politiques .....	p. 15
Le rendez-vous manqué de la politique de la ville .....	p. 21
<b>II. Quelle stratégie ?</b> .....	<b>p. 26</b>
Une politique d' <i>empowerment</i> à la française .....	p. 27
S'appuyer sur les acteurs .....	p. 28
Cinq enjeux majeurs .....	p. 37
<b>III. Propositions</b> .....	<b>p. 43</b>
Donner les moyens de l'interpellation citoyenne .....	p. 45
Soutenir la création d'espaces citoyens et les reconnaître .....	p. 47
Créer une fondation pour la solidarité sociale et favoriser le développement associatif .....	p. 54
Faire des instances de la politique de la ville des lieux de coélaboration et de codécision .....	p. 59
Un enjeu transversal : changer le regard sur les quartiers populaires .....	p. 69
Une méthode : coproduction, coformation, évaluation .....	p. 72
<b>IV. Annexes</b> .....	<b>p. 97</b>
Annexe 1 : Composition de la commission .....	p. 98
Annexe 2 : Structures et personnalités rencontrées .....	p. 104
Annexe 3 : Avis final de la Conférence des citoyens .....	p. 107

# Note de méthode

Ce rapport est le résultat de nombreux échanges.

Nous avons réuni une commission composée de responsables associatifs, d'élus locaux, de professionnels et de chercheurs, qui a accompagné ce travail jusqu'à son aboutissement.

Nous avons également procédé à des visites de terrain et à des auditions individuelles ou groupées, qui nous ont permis de rencontrer plus de 300 personnes. Nous avons fait le choix d'aller prioritairement à la rencontre d'acteurs associatifs ou de membres de collectifs qui avaient peu eu la parole au cours des dernières années. Les délais fixés ne nous ont pas permis de rencontrer l'ensemble des acteurs qui l'auraient souhaité. Nous espérons néanmoins n'avoir oublié aucune problématique essentielle.

Nous avons mis en place un site Internet pour permettre à chacun de contribuer au débat : [www.missionparticipation.fr](http://www.missionparticipation.fr).

Enfin, nous avons organisé une conférence de citoyens les 29 et 30 juin 2013, réunissant plus d'une centaine de membres d'associations et de collectifs, dont l'avis est joint en annexe de ce document et dont les réflexions représentent une source importante pour ce rapport.

Notre rapport est nourri de ces nombreux échanges ; il reprend pour partie des propositions formulées par différentes associations ou collectifs, qui ont pour certains participé à sa rédaction, de même que par plusieurs membres de la commission.

# Introduction



Plus d'une centaine de membres et de responsables associatifs sont réunis à Saint-Ouen les deux derniers jours de juin 2013. Deux jours marathon : un climat studieux, parfois chargé de tensions ; une attente forte teintée de défiance, la crainte d'être encore déçu, d'y avoir cru en vain. Et pourtant, ils sont là ; ils argumentent ; ils discutent parfois âprement. Il y a de l'échange et de la conflictualité. Les règles du débat ont été posées d'emblée par les organisateurs : la majorité les suit et tient à ce qu'elles soient respectées, mais il y a toujours un coup de colère, une expérience, un désaccord, qui échappe au cadre. Trop d'urgence à dire, trop peu d'espace pour cela dans la vie quotidienne.

Ils sont venus de métropole et d'outre-mer pour discuter de la participation. Ils ont des expériences diverses, tous n'ont pas la même attente ; mais ils réussissent à élaborer un avis commun qui marque une étape de la discussion. Si la grande majorité va au bout de la démarche, quelques-uns pourtant se retirent ou partent frustrés, parce que ce qui leur tenait à cœur n'a pas été suffisamment pris en compte.

Voilà à quoi a ressemblé la Conférence de citoyens que nous avons organisée pour mettre le présent rapport en débat. Au-delà de la discussion et de l'enrichissement des propositions de ce rapport, que dit-elle sur la participation des citoyens dans les quartiers populaires ?

Elle dit l'absence flagrante d'espaces de débat et d'échange, la solitude du responsable et du bénévole associatif face au cumul des difficultés bureaucratiques et financières ; la force et la vivacité d'un tissu associatif multiforme, mais aussi les effets désastreux de sa mise en concurrence, de l'institutionnalisation, parfois de la notabilisation.

Elle dit l'attente des habitants vis-à-vis des institutions garantes du modèle républicain français ; la colère et le sentiment de trahison quand l'égalité n'est qu'un leurre et se retourne en discrimination et stigmatisation, quand les quartiers populaires ne sont plus vus que comme des « problèmes », des espaces où se cumuleraient les handicaps.

Elle dit les tensions majeures qui traversent la société française et singulièrement les quartiers populaires, autour, par exemple, de la question de la laïcité ou de l'islamophobie qui, sans vrai débat et réponse politique, seront les fractures de demain.

Elle dit enfin l'écart entre le monde politique, les élites qui dirigent notre pays et les quartiers populaires ; l'urgence à remettre les citoyens au cœur de la vie de la cité, du débat politique et des politiques publiques.

C'est aussi cette urgence que nous a fait mesurer notre travail tout au long des quelques mois qui nous ont été accordés pour cette mission : urgence et nécessité de réformer radicalement la « politique de la ville », dans ses méthodes et dans ses attendus. Nos propositions ne se réduisent donc pas à une boîte à outils pour plus de participation. Beaucoup de dispositifs existent et ont déjà été expérimentés : jurys citoyens, budgets participatifs, ateliers d'urbanisme, diagnostics en marchant, coproduction de projets de services publics, universités citoyennes. Ils sont bien sûr à faire connaître, à travailler, à améliorer. Il existe, de ce point de vue, un déficit réel de partage et de cumul d'expériences. Néanmoins, ces outils ne peuvent prendre sens que si la matrice de la politique de la ville est profondément transformée vers une politique d'égalité sociale et spatiale co-construite et codécidée avec les citoyens, dans une démarche d'*empowerment* à la française<sup>1</sup>, c'est-à-dire une démarche qui s'appuierait sur le pouvoir d'agir des citoyens, sur leur capacité d'interpellation et de création et qui permettrait de renouveler et de transformer les services publics et les institutions.

<sup>1</sup> BACQUÉ Marie-Hélène et BIEWENER Carole, *L'Empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.  
CARREL Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS éditions, 2013.

# La participation dans la politique de la ville



# La participation : un enjeu majeur du renouvellement des pratiques politiques

Si le présent rapport est centré sur la question de la participation dans les quartiers populaires, il convient d'abord de rappeler que cette question traverse et interroge l'ensemble de la vie politique française et n'est pas spécifique à ces quartiers. Au cours des vingt dernières années, elle s'est imposée comme un enjeu majeur dans les politiques publiques et comme un enjeu démocratique, à la croisée de revendications portées par les mouvements sociaux et d'un processus de « modernisation » de l'action publique<sup>2</sup>. Ce mouvement peut aussi s'observer dans de nombreux pays. On a vu naître et se diffuser internationalement des dispositifs innovants tels que les budgets participatifs inventés à Porto Alegre (Brésil).

L'idée de participation n'est par ailleurs pas nouvelle ; elle a accompagné l'histoire des sociétés démocratiques modernes ; elle a connu un renouveau autour des idées d'autogestion au cours des années 1970 qui ont vu l'émergence de la politique de la ville. Dans la période récente, cet engouement est lié, comme l'ont montré les travaux sur la démocratie technique, à la remise en cause d'une double légitimité, scientifique et politique<sup>3</sup>. De la discussion des questions scientifiques majeures est née une interrogation sur la mobilisation des sciences par les gouvernements, mais aussi par les citoyens. Un constat général s'est par ailleurs imposé quant aux limites de la démocratie représentative qu'indiquent la monnaie des taux d'abstention aux élections, l'éloignement et la professionnalisation d'un corps politique socialement de plus en plus homogène et, plus récemment, la multiplication des « affaires » qui contribuent à le discréditer.

De ce point de vue, la question de la participation se pose avec une acuité particulière dans les quartiers populaires où la crise sociale et politique se fait sentir plus qu'ailleurs. On y observe une montée continue de l'abstention et de la non-inscription sur les listes électorales<sup>4</sup>. Les taux de représentations électorales ont décliné et la non-inscription touche 25 à 30 % des citoyens français en âge de voter. Il faut y ajouter l'impossibilité pour une partie importante des citoyens de s'exprimer aux élections du fait de leur condition d'étrangers n'appartenant pas à la communauté européenne, malgré leurs contributions à la société française (impôts, vie associative, etc.) Cette désaffection, ou ce retrait du jeu politique représentatif, touche plus

<sup>2</sup> NEVEU Catherine, *Démocratie participative et mouvements sociaux. Entre domestication et ensauvagement ?*, « Participations », n°1, 2011, p. 186-209.

<sup>3</sup> BARTHE Yannick, CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, collection « La couleur des idées », 2001.

<sup>4</sup> BRACONNIER Céline, Yves Dormagen, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaires*, Paris, Gallimard, 2009.

REY Henri, *La Gauche et les classes populaires : histoire et actualité d'une mésentente*, Paris, La Découverte, Cahiers libres, 2004.

particulièrement les jeunes et les catégories les plus précaires. Les révoltes de 2005 ont représenté une autre expression d'un malaise politique et d'une colère profonde contre les institutions<sup>5</sup>. Travailler sur la participation dans les quartiers populaires et dans la politique de la ville renvoie donc directement aux enjeux sociaux et politiques fondamentaux posés dans ces quartiers, qui interrogent plus largement à la fois l'ensemble du système politique et l'efficacité du modèle social français. Il s'agit, en particulier, de la montée des inégalités et de l'insécurité sociale pour les classes populaires, du nonaccès au vote des populations étrangères qui représentent plus de 30 % de la population des quartiers faisant l'objet d'un dispositif politique de la ville, de la fermeture du système politique aux populations issues de l'immigration et plus généralement du plafond de verre de la discrimination.

## Qu'entendons-nous par participation ?

Le contexte français est caractérisé par l'introduction progressive d'une injonction participative dans la loi, qu'il s'agisse du droit à l'information (loi sur l'administration territoriale de 1992), de la démocratisation de la procédure des enquêtes publiques, de l'obligation d'associer la population à toute action d'aménagement susceptible de modifier les conditions de vie des habitants (loi d'orientation sur la ville, 1991) ou à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (loi solidarité et renouvellement urbain, 2000), ou enfin de la mise en place de dispositifs concrets tels que la procédure de débat public pour les grands projets ayant des incidences sur l'environnement (loi Barnier, 1995), les conseils de développement associant des membres de la société civile dans les pays et agglomérations (loi Voynet, 1999) ou les conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants (Loi Vaillant, 2002)<sup>6</sup>. La participation et la délibération sont devenues des « impératifs » des politiques publiques<sup>7</sup>. Pour autant, des insatisfactions nombreuses se font entendre sur la qualité et l'impact de ces dispositifs. Nombre d'habitants, par exemple, expriment le sentiment d'avoir été mis devant le fait accompli, dans les opérations de renouvellement urbain.

Si l'idée de participation s'est imposée dans le débat public et comme catégorie des politiques publiques, elle reste très imprécise comme en témoigne la diversité des termes souvent utilisés indifféremment : concertation, participation, démocratie de proximité, *empowerment*, démocratie participative. Le choix des mots n'est pas anodin et décrit une « échelle de la participation » qui va de la simple information, le plus souvent pratiquée, à la codécision, voire à la délégation. Ainsi, la concertation implique de recueillir des avis, mais le plus souvent sans embrayer sur la décision. Dans le contexte français du début des années 2000, le terme de « démocratie de proximité »

<sup>5</sup> LE GOAZIOU Véronique, MUCCHIELLI Laurent, *Quand les banlieues brûlent... Retour sur les émeutes de novembre 2005*, codirection avec Paris, La Découverte, 2007.

<sup>6</sup> BACQUÉ Marie-Hélène, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2004.

<sup>7</sup> BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, *L'Impératif délibératif*, Paris, in « Rue Descartes », n° 63, 2009, p. 28-38.



a été utilisé contre celui de « démocratie participative » pour signifier le cantonnement de la participation sur la seule échelle microlocale et dans une dynamique purement consultative.

Comme le montre l'image ci-dessus qui rend compte des réactions des participants à la Conférence de citoyens au mot participation, ce terme a lui-même des interprétations et des approches diverses. Il est utilisé tant dans le champ économique – pour désigner l'intégration au marché ou à la participation aux bénéfices – que dans le champ politique – pour évoquer l'implication des citoyens dans le système politique ou administratif. Il peut désigner des dispositifs allant de l'autogestion, de la gestion déléguée à des associations par les pouvoirs publics à des procédures relevant de la simple information. Il renvoie à des dynamiques initiées par les institutions, comme à des dynamiques initiées par les citoyens. Cette polyvocité n'a pas été un obstacle à sa diffusion, bien au contraire : c'est parce que la notion de participation est porteuse de nombreuses ambiguïtés qu'elle permet la rencontre, au moins partielle, d'approches très diverses. Cet apparent consensus s'accompagne de divergences fondamentales quant à la portée et au sens accordés aux démarches participatives : s'agit-il de remettre en cause la démocratie représentative ou de l'accompagner ? Qui conduit le processus et qui décide ? Recherche-t-on la paix sociale ou bien la justice et le changement social ?

La politique de la ville n'a pas échappé à ce constat général et si la participation y est affirmée comme objectif et comme méthode, cette injonction repose sur un « impensé » conceptuel, procédural et politique<sup>8</sup>. Les habitants constituent

<sup>8</sup> BLONDIAUX Loïc, *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, « La République des idées », 2008.

un groupe générique et les acteurs visés sont rarement précisés ; s'agit-il en priorité d'individus, d'associations, de groupes sociaux organisés ? La nature des rapports que les habitants doivent nouer avec les élus et les administrations reste un autre point aveugle. Les habitants doivent-ils être intégrés à la gestion ou la contrôler ? Sont-ils des partenaires dans un dialogue ou les acteurs d'un contre-pouvoir ? Ces questions ne sont pas véritablement débattues ; ce flou est inhérent à la « démocratie de proximité » et à la politique de la ville. Les habitants, mais aussi les professionnels et les élus, en sont conscients, ce qui explique leurs attentes et leur défiance.

### **Les commentaires des délégués du Préfet à la politique de la ville**

Ces commentaires sont extraits de questionnaires remplis par les délégués du Préfet, lors d'une réunion le 26 avril 2013. Ils témoignent des interrogations de ces acteurs importants de la politique de la ville et peuvent être mis en regard des mots des associatifs présentés plus haut : le constat n'est pas très différent.

« Quel est le sens de la participation des habitants sans la mise en place du droit de vote des étrangers ? »

« Un élu ou un service de l'État est-il prêt à entendre la parole des habitants, voire à l'écouter ? »

« Nous recueillons la parole des habitants, mais participent-ils à l'élaboration de la politique ? »

« La France a une vision républicaine et représentative de type bonapartiste, pas de vision démocratique. »

« Faire participer l'habitant n'est pas l'instrumentaliser, mais au contraire, c'est à lui de nous instrumentaliser. »

« Ne pas les amuser, leur faire croire et finalement décider de faire sans eux. »

« C'est même la fondation de toutes politiques publiques. Je me demande comment la question se pose aujourd'hui. Ce sont eux qui connaissent le mieux leur territoire et qui peuvent éclairer les autres. »

« Peu de personnes s'interrogent sur les raisons de cette désaffection. »

« Non, la participation des habitants n'existe pas. Il s'agit d'un vernis démocratique. »

« Les rares tentatives de comités de quartiers ont échoué devant une célèbre formule de Coluche : "Dites-moi ce que vous voulez, je vous dirai comment vous en passer." »

« Il faut redonner de la légitimité à la société civile ! »

« Il faut un travail de déconstruction des a priori des professionnels. »

Face à ce constat, l'horizon dans lequel nous souhaitons inscrire ce rapport est celui d'une participation qui aille au-delà de la communication ou de la concertation autour de projets et de politiques publiques, qui prenne en compte à la fois les enjeux de pouvoir, les inégalités et la conflictualité dans le débat démocratique, dans une perspective de transformation sociale. Cela nous conduit à envisager la participation dans ses différentes dynamiques, à la fois institutionnelle, d'interpellation et d'initiative.

La dynamique participative institutionnelle est celle qui est la plus reconnue ; elle procède d'une offre institutionnelle comme, par exemple, les conseils de quartier ou les réunions publiques. Les expériences des conseils de quartier ont cependant montré qu'il ne suffit pas d'ouvrir des espaces institutionnels de participation pour qu'ils soient occupés. De plus, quand ces espaces sont investis, il arrive bien souvent que les plus précaires et les plus discriminés restent en dehors du jeu et même parfois que les décisions soient prises à leur encontre.

D'un autre côté, les dynamiques citoyennes peuvent s'inscrire dans une logique d'interpellation qui s'adresse aux pouvoirs publics ou à des acteurs privés pour demander, contrôler, proposer. Elles peuvent aussi prendre la forme de mises en œuvre, d'initiatives collectives, d'organisations de solidarité et de réponses concrètes. Mais elles courent le risque de la marginalisation ou de la parcellisation, si elles n'embranchent pas sur des transformations institutionnelles.

Dépasser ces limites implique d'articuler participation institutionnelle et participation d'initiative.

**Que peut-on attendre de la participation ?** Les approches élitistes de la démocratie avancent que les « simples » citoyens n'auraient pas les compétences pour délibérer et prendre les bonnes décisions. Les faire participer serait coûteux, financièrement et en terme de temps, et inefficace. C'est au fond cette conception qui sous-tend nombre de réticences aux pratiques participatives. Pourtant, les exemples ne manquent pas pour démontrer la capacité des citoyens à mobiliser leurs savoirs d'usage, leur compréhension de la société et de la politique, ou leurs savoirs professionnels<sup>9</sup> ; encore faut-il les reconnaître et savoir les entendre. On peut évoquer ici la coproduction de projets d'aménagement, la gestion urbaine de proximité ou encore les projets d'amélioration des services publics qui, à partir d'un diagnostic élaboré par les agents de base et les usagers des services, aboutissent à un projet de transformation des services, plus rarement des institutions. C'est le plus souvent dans une logique fonctionnelle d'amélioration de la gestion et de la production de projets que la participation est mobilisée en France.

<sup>9</sup> DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (sous la direction de), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

Le deuxième enjeu de la participation est un enjeu social, dans la mesure où participer à un collectif peut contribuer à inverser des spirales de désocialisation, d'isolement et de repli, permettre de retisser des liens, enclencher des dynamiques de mobilisation individuelles et collectives. C'est ce que montre la démarche d'ATD Quart Monde qui développe avec les plus précaires des processus d'apprentissage individuels et collectifs favorisant leur reconnaissance et leur intervention dans le débat public.

Mais l'enjeu est avant tout politique<sup>10</sup>. Il consiste à mobiliser les citoyens autour de la vie collective et de la vie de la cité, à faire de la chose politique un enjeu partagé, à faire émerger de nouveaux responsables politiques et à en diversifier les profils, à réinventer la démocratie.



10 KOKOREFF Michel, LAPEYRONNIE Didier, *Refaire la cité. Diversité et politique des quartiers populaires*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2013.

# Le rendez-vous manqué de la politique de la ville

Faire des habitants les acteurs du changement, telle était l'approche préconisée par Hubert Dubedout dans son rapport de 1983<sup>11</sup>. Cette démarche suscita alors une forte attente des professionnels, des citoyens et des associations. Trente ans plus tard, force est de constater que, même si les rapports successifs ont régulièrement réaffirmé cet objectif et si la politique de la ville a constitué un lieu riche d'expérimentations participatives, ce projet reste largement inabouti. La politique de la ville est restée une politique conduite et décidée « par le haut », avant tout initiée par des professionnels et des élus locaux. Certes, elle n'a pas été sans effets concrets en termes d'aménagements urbains ou de renforcement des services publics de proximité, mais elle n'a pas produit la dynamique sociale attendue.

De nombreux dispositifs ont été expérimentés, mais les expériences sont restées des expériences au point que le seul mot d'expérimentation provoque une réaction épidermique chez nombre d'acteurs de la politique de la ville. Le cumul de savoir-faire permettant une structuration des pratiques, leur généralisation et surtout la transformation des cultures professionnelles, administratives et politiques n'a pas eu lieu. Par ailleurs, la participation dans ses formes institutionnalisées, qu'il s'agisse des conseils de quartier ou des structures propres à la politique de la ville, s'est essouffée. Elle est souvent caractérisée par (1) l'absence des plus précaires ou des jeunes, ce qui a parfois conduit au constat que la participation se faisait « contre eux ». (2) Un enfermement dans la proximité conduisant à laisser de côté les grands enjeux de transformation des quartiers populaires au profit d'un centrage sur la gestion du quotidien. (3) L'instrumentalisation du milieu associatif dans une logique de délégation de services publics. (4) L'absence de règles du jeu et d'explicitations claires des enjeux de la participation. Au total, une participation sans enjeux et sans effets, même si elle déploie parfois une batterie impressionnante d'outils de communication. Ces constats sont sévères : ils ne sont pas spécifiques à la politique de la ville, mais prennent un relief particulier dans les quartiers populaires tant l'attente et les enjeux y sont importants<sup>12</sup>.

11 DUBEDOUT Hubert, *Ensemble, refaire la ville*, rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation française, coll. des rapports officiels, 1983.

12 AVENEL Cyprien, DUVOUX Nicolas, *Le pouvoir aux habitants ? Réformer la Politique de la Ville*, « La Vie des idées », 2013. <http://www.laviedesidees.fr/Le-pouvoir-aux-habitants.html>

Trente ans après le rapport Dubedout, dans un contexte social et politique bien différent, il ne suffit donc pas de revenir avec nostalgie sur les expériences des années 1980 ou d'asséner encore une fois l'injonction à la participation, mais il convient d'analyser les raisons de ce décalage pour comprendre la situation présente.

## La politique de la ville face à la crise sociale et économique

Le premier élément du tableau est bien sûr la montée de la précarité et de l'insécurité sociale<sup>13</sup>, avec les processus de désaffiliation ou de marginalisation sociale subséquents. Mais ce constat, s'il conduit à relativiser les effets potentiels d'une politique territorialisée face à l'accroissement de la crise sociale, n'est pas suffisant pour comprendre les limites de la démarche participative. Il appelle cependant à prendre en compte, dans les enjeux, les méthodes et les objets de la participation, la situation sociale des publics concernés. Dire cela n'implique pas, comme on l'entend souvent, que ces groupes seraient moins en mesure de participer que d'autres parce que trop fragilisés ou préoccupés par d'autres enjeux. C'est, au contraire, comprendre que, parce qu'ils sont les premières victimes de la ségrégation et de la discrimination, ils sont aussi les plus à même, à partir de leur expérience, d'en comprendre les ressorts et de dégager des voies collectives vers le changement. Qu'il y a donc tout à gagner à entreprendre des démarches de co-apprentissage et de co-construction, qu'il est essentiel de lever les freins (traduction, horaires de réunion, difficulté de la prise de parole...) pour ne pas laisser les plus précarisés de côté. Cela implique une véritable transformation du regard sur ces populations.

## La modernisation de l'action publique

Le deuxième élément est l'évolution même de la politique de la ville à partir de plusieurs inflexions successives qui ont contribué à substituer au terrain du changement social celui de la modernisation de l'action publique et de l'insertion sociale, puis de la sécurité et de la rénovation, diminuant ainsi singulièrement sa portée politique.

Dès le début des années 1990, le projet de modernisation de l'État et des collectivités territoriales apparaît ainsi comme un enjeu central de la politique de la ville<sup>14</sup>. Il émerge dans la dynamique de décentralisation qui assoit une nouvelle légitimité des collectivités territoriales, mais qui reste largement inachevée dans la dimension de démocratisation qui devait l'accompagner. Ce projet de modernisation est aussi porté par la logique d'intégration européenne,

<sup>13</sup> CASTEL Robert, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, 2003.

<sup>14</sup> DONZELOT Jacques, ESTÈBE Philippe. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

qui impose de repenser le statut et l'organisation des services publics dans une perspective d'inspiration néolibérale de démantèlement progressif de l'État-providence. Il repose sur l'introduction de nouvelles normes de gestion publique à partir de la diffusion des approches du « nouveau management public », venant à la fois du monde de l'entreprise et de la culture anglo-saxonne, à un moment où est amorcé, en France, un tournant vers des politiques axées sur le marché. Les logiques d'appel d'offres, de mise en compétition des associations s'imposent, de même que la culture du chiffre, dont les effets pervers ne sont plus à démontrer. Elles participent à remettre en cause le projet de transversalité qui constituait une des dimensions fortes de la politique de la ville, à mettre en danger le monde associatif enfermé dans des logiques comptables, à bureaucratiser les chefs de projet et les agents de développement et à contraindre l'action des élus locaux dans un cadre managérial.

## Les quartiers populaires vus à travers la lunette de l'exclusion

Dans le même temps, au début des années 1990, une nouvelle grille de lecture du social s'impose à travers la catégorie de l'exclusion, laquelle conduit à généraliser un mode de gestion spécifique des quartiers pauvres et à en faire une « politique de la ville » s'appliquant plus largement aux territoires « en difficulté ». Les quartiers « difficiles » deviennent des quartiers d'« exclusion », vus d'abord comme « à problèmes », anoniques et concentrant des « handicaps »<sup>15</sup>. Cette lecture contribue à centrer l'éclairage sur les exclus et sur les territoires d'exclusion, sans prendre en compte les processus larges qui sont à l'origine de ces situations. Au nom de la discrimination positive, elle met en place une géographie prioritaire qui, au bout du compte, ne change pas grand chose aux inégalités entre territoires, les financements spécifiques venant de fait remplacer les financements de droit commun. Elle contribue, en revanche, à la stigmatisation des quartiers populaires et à en faire un « problème à part ».

Ce vocabulaire de l'exclusion s'accompagne d'un centrage sur les enjeux de l'insertion dans les politiques sociales qui défendent une logique contractualiste, fondée sur des projets, et en appelant à la responsabilité des bénéficiaires. Le travail social est poussé vers des approches individualistes, délaissant les quelques pratiques collectives ou communautaires développées dans les années 1970. Comme le souligne Joëlle Bordet pour le travail social auprès des jeunes<sup>16</sup>, l'accompagnement individualisé fait courir le risque d'un enfermement dans un rapport duel ; il renvoie les professionnels à leur impuissance à répondre à une demande immédiate, sans leur donner les moyens de les aider à construire une réponse collective. Il est de part et d'autre constitutif de frustrations et d'incompréhensions.

15 TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Seuil, coll. « Liber », 2007.

EPSTEIN Renaud, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences-Po, coll. Académique, 2013.

16 BORDET Joëlle, *Qui à une société avec les jeunes des cités ! Sortir de la spirale sécuritaire*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2007.

## Un resserrement sur la sécurité et la rénovation urbaine

La dernière inflexion est le virage sécuritaire et de la rénovation urbaine des années 2000, qui se fait au détriment de la transversalité des projets territoriaux. Comme l'indique le rapport du Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru (CES) : « *La logique première des opérations d'aménagement du PNRU n'a pas été d'améliorer la convivialité des quartiers, mais le rattrapage avec les autres quartiers de la ville. En effet, cette « remise à niveau » concevait les quartiers comme handicapés et devant être banalisés. Ces opérations, conduites en milieu habité, ont paradoxalement peu pris en compte les pratiques des habitants et leur ont peu donné la parole. La logique urbaine s'est imposée à la logique participative, avec pour conséquence que les quartiers n'ont pas été pensés et transformés comme des lieux de vie*<sup>17</sup>. »

Si l'on ne peut nier que des investissements considérables aient été engagés pour restructurer les quartiers avec des effets importants de ce point de vue, les résultats sont, en revanche, contrastés pour les ménages : certains ont été obligés de quitter le quartier et le réseau social qui les soutenaient, d'autres se retrouvent dans des logements plus chers ou plus petits<sup>18</sup>. La rénovation urbaine est passée à côté de la mobilisation collective qu'elle aurait pu susciter.

Plus largement, le projet de rénovation urbaine des années 2000 met en lumière une contradiction de fond de la politique de la ville, entre, d'un côté l'objectif de changement du peuplement des quartiers populaires au nom de la mixité sociale, et de l'autre la démarche affichée, tout au moins dans les premières années, de développement endogène. Le rapport Dubedout évoquait, en 1983, un scénario d'auto-développement des quartiers, vu comme « *lieux de conflits mais aussi de solidarité, lieux de pauvreté matérielle mais aussi lieux du foisonnement de cultures populaires, lieux de différences mais aussi de métissage, lieux du rejet mais aussi d'insertion sociale* ». C'est un scénario raté de dispersion de la pauvreté qui a prévalu dans les années 2000 qui pose la question de la reconnaissance de l'existence de quartiers populaires et de leurs populations. La participation est-elle possible sans cette reconnaissance ?

## Les enjeux de la reconnaissance

Les classes populaires françaises ont connu des évolutions de fond depuis les années 1970 : en particulier l'invisibilisation sociale et politique de la classe ouvrière<sup>19</sup> qui a accompagné le déclin de ses organisations structurantes dans la vie sociale des quartiers populaires, et dans le même temps, l'augmentation de la part de l'immigration, puis des populations dites « issues de l'immigration ».

<sup>17</sup> CES de l'Anru, *Changeons de regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 47.

<sup>18</sup> LELEVRIER Christine, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007, Institut d'Urbanisme de Paris, université Paris XII, mars 2008.

<sup>19</sup> BEAUD Stéphane, PIALOUX Michel, *Retour sur la condition ouvrière. Enquête aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard*, Paris, La Découverte, 2002.

Dans ce contexte, les questions de la discrimination et de la gestion de l'héritage colonial sont devenues des enjeux majeurs que les forces politiques comme les politiques publiques n'ont pas encore pris à bras le corps.

Les politiques paternalistes des « grands frères », les stratégies successives de récupération politique des mouvements de « jeunes de banlieue », les logiques politiques locales clientélistes vis-à-vis de la jeunesse issue de l'immigration s'accompagnant en même temps de la persistance d'un plafond de verre, sont autant d'éléments qui ont participé à alimenter un sentiment de mépris social et racial. De ce point de vue, le contexte actuel apparaît alarmant. La montée de l'islamophobie qu'a alimenté le débat sur le port du voile ne peut que contribuer à exacerber des formes de repli communautariste, à radicaliser les discours et à créer des bases d'affrontements stériles. On mesure encore mal les dégâts faits par l'interdiction du voile conduisant à exclure, par exemple, des mères de famille des visites scolaires, leur interdisant ainsi une participation à la vie collective. Des agressions récentes de femmes voilées témoignent de la montée des tensions raciales et religieuses qu'ont dénoncés plusieurs collectifs, dont le Comité contre le racisme et l'islamophobie (CRI). La réponse des pouvoirs publics ne saurait être minimale ; le pacte républicain s'engage à la protection de l'ensemble des citoyens, quelles que soient leur origine et leur religion, sous peine d'alimenter le sentiment qu'il existerait en France des citoyens de seconde zone. Le risque est grand que le sentiment d'exclusion et la violence ainsi engendrée ne se répercutent sur les nouvelles générations et entraînent la montée de différentes formes d'extrémisme.

## Des acteurs de la politique de la ville en attente de sens

Au total, ces différentes évolutions interrogent le sens de la politique de la ville dans laquelle une partie des acteurs associatifs, professionnels et élus ne voient plus qu'une nouvelle administration, et parfois une forme de « mise à l'écart » par une « gestion spécifique des pauvres ». C'est donc une réforme radicale qu'il convient d'engager, en se plaçant dans la perspective de la définition d'une politique large de lutte contre les inégalités socio-spatiales et contre les discriminations, qui prendrait à bras le corps la question de la place et du rôle des quartiers populaires dans les territoires. C'est dans cette perspective que s'inscrit la refonte de la politique de la ville. Elle implique de reconsidérer la matrice même de la politique de la ville, en la recentrant sur les habitants et les citoyens, en ayant l'audace d'engager une véritable politique d'*empowerment* à la française et en acceptant la conflictualité que cette politique ne manquera pas de susciter.

# Quelle stratégie ?



# Une politique d'*empowerment* à la française

Une politique d'*empowerment* à la française suppose que la participation ne soit pas conçue comme un moyen d'accompagner la disparition des moyens, de remplacer le droit commun ou les services publics : au contraire, elle s'accompagne d'une intensification des politiques publiques, mais de politiques publiques co-élaborées et qui s'appuient sur les initiatives citoyennes. Elle repose sur le pouvoir d'agir des citoyens et sur la reconnaissance des collectifs, amenant à dépasser la hantise française du communautarisme. Elle interroge le fonctionnement politique et institutionnel dont elle n'est pas déconnectée. Elle devrait accompagner la démocratisation de la démocratie représentative par le **droit de vote des populations étrangères aux élections locales, véritable préalable pour parler de participation** dans les quartiers populaires (comme l'a rappelé avec force la conférence citoyenne), par la mise en place d'un ensemble de règles comme le non-cumul du mandat permettant d'élargir le système représentatif, par une diversification sociale, culturelle et d'origine du profil des élus. Elle implique de sortir du paradigme de l'exclusion et du handicap, de changer l'image des quartiers. Elle passe par la prise en compte de la conflictualité sociale, par une attention à la parole des plus précaires ou des dominés, par une réflexion permanente sur les questions et les enjeux de pouvoir qui traversent les relations sociales. On comprendra que l'*empowerment*, c'est-à-dire le pouvoir d'agir dont il s'agit ici, est bien différent des catégories d'autonomie, d'activation, de responsabilité ou de motivation telles qu'elles sont généralement mobilisées par le travail social, dans les démarches de projet ou de contrat individuel. L'enjeu est d'encourager l'autonomie de la société civile, grâce à des garanties procédurales, des moyens, en favorisant l'existence d'un réseau associatif et de collectifs mobilisés dans une perspective de changement social et d'émancipation.

# S'appuyer sur les acteurs

Mettre en place un tel projet implique en premier lieu de s'appuyer sur les acteurs, associatifs, professionnels et élus, sur leurs expériences et leurs attentes, pour engager une transformation profonde des pratiques.

## Un tissu associatif inventif mais fragilisé

Le tissu associatif investi dans les quartiers populaires est riche de sa diversité et de son inventivité, mais il est fragilisé, depuis plusieurs années, par les logiques d'appel d'offres et de mise en concurrence, et par les restrictions budgétaires. Il convient de ce point de vue de distinguer (1) les grandes fédérations d'éducation populaire qui se sont souvent éloignées des quartiers et de leurs populations, et enfermées dans une logique de prestations et d'activités, mais pourraient constituer des points d'appui si elles renouvellent leurs pratiques, et (2) un réseau éclaté de petites associations non reconnues et mal connues qui jouent souvent un rôle social majeur ; elles sont les premières touchées par les difficultés financières. Elles se heurtent souvent à des systèmes locaux et institutionnels très encadrants et à des logiques, voire parfois une méfiance, administratives et politiques stérilisantes. Les reconnaître comme de véritables interlocuteurs constitue le point de départ d'un dialogue possible.

Les quartiers populaires sont loin d'être un désert politique. On a vu émerger, au cours de ces dernières années, une série d'initiatives locales habitantes autour d'enjeux aussi divers que la réussite scolaire, l'accès à l'emploi ou la discrimination. Des collectifs associatifs locaux se sont constitués à côté des structures institutionnelles, en opposition ou/et en dialogue avec les politiques publiques, comme, par exemple, Justice pour le Petit-Bard, à Montpellier, la Clacq, à Toulouse. Certains se sont structurés au niveau national dans le Forum social des quartiers populaires, la Coalition antidémolition et aujourd'hui, Emergence<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> BERRY-CHIKHAOUI Isabelle, DEBOULET Agnès (coord.), GARCIA SANCHEZ Pedro, et al. *La rénovation urbaine entre enjeux citoyens et engagements citoyens*, rapport PUCA, 2010.



### La coordination anti-démolition

La coordination anti-démolition a été créée en 2005 à l'initiative des deux comités de résidents du quartier de la Coudraie à Poissy et de Gennevilliers. Elle a progressivement rassemblé une vingtaine de collectifs (amicales de locataires affiliées aux principaux syndicats, associations, ou simples regroupements d'habitants) issus de quartiers concernés par la rénovation urbaine dans le cadre du PNRU et contestant les modalités de sa mise en place, ainsi que le recours à la démolition, vue dans certains cas comme « arme anti-pauvres ». Les principaux arguments mobilisés par la coordination ont trait au caractère imposé de la démolition et ont débouché sur de fortes revendications de transparence et d'association des habitants, dans les processus de décision et notamment en amont du projet. La mobilisation a atteint un pic entre 2006 et 2008 et a occasionné des négociations avec le directeur général de l'Anru et le Comité d'évaluation et de suivi pour obtenir des garanties en matière d'information et de concertation en amont, ainsi que sur le relogement.

Depuis lors, un renouvellement des collectifs impliqués dans la coordination s'est opéré, certains étant restés actifs sur l'ensemble de la période, tandis que d'autres disparaissaient, suite à la réalisation effective du plan de rénovation. À la fin du PNRU I, certains groupes d'habitants demandent encore à rejoindre la coordination, notamment en région lyonnaise et à Marseille. Aujourd'hui, la coordination est parfois sollicitée comme tiers facilitateur par les institutions en charge de mettre en place des Plans de rénovation urbaine.

Ces initiatives s'inscrivent dans des logiques d'expression et de revendication, à l'instar des cahiers de doléances d'AC le feu à la suite des révoltes de 2005 ; elles articulent aussi souvent contestation, initiatives et solidarité collective.

### **Le Petit Bard (Montpellier): quand un collectif d'habitants se structure pour peser sur le projet de rénovation urbaine**

Le Petit Bard/Pergola est un quartier situé à 3 km seulement du centre-ville de Montpellier, bien desservi par les transports en commun, avec en plus un projet de desserte par la 3<sup>e</sup> ligne de tramway. Il souffre cependant d'une image négative, du fait de sa composition sociale, ethnique et de l'état de dégradation dans lequel il se trouve. Ce périmètre comprenant 5 131 habitants (source ZUS, 2006) est celui qui présente la plus forte précarité sociale parmi les trois sites Anru de Montpellier. Il compte une grande proportion de jeunes et de populations issues de l'immigration, majoritairement marocaine, avec de nombreux primo-arrivants.

Quelques habitants ont commencé à se mobiliser en 2001 en portant plainte pour détournement de charges par plusieurs syndicats entre 1998 et 2001, puis en 2004-2005 suite à l'incendie mortel dans l'une des cages d'escalier de la barre en cours de démolition, rue des Trolles. Ils ont dénoncé l'absence d'entretien des bâtiments et des espaces publics, ainsi que l'absence d'équipements et d'activités dans le quartier, et les difficultés d'accéder au parc social. C'est dans ce contexte que naît, en 2004, l'association Justice pour le Petit-Bard.

La mobilisation, à partir de 2006, a porté sur la concertation sur le projet de rénovation urbaine, concertation jugée insuffisante, réduite à de l'information descendante. La question du relogement des familles pendant les travaux a posé question, tout comme les incertitudes concernant les futurs résidents, dans une perspective des pouvoirs publics d'ouvrir le quartier et d'en renforcer la mixité sociale. L'action de l'association Justice pour le Petit-Bard s'est organisée autour de l'information et de l'accompagnement des familles en situation de relogement, avec le souci de les aider à négocier les indemnités financières, la localisation, la taille et les commodités de leur nouveau logement. L'association ne s'est pas opposée à la démolition, jugée pertinente pour certains bâtiments très dégradés, mais s'est mobilisée pour que la requalification du quartier profite aux habitants qui ont supporté des conditions d'habitat indécentes jusqu'alors, et qui doivent être les premiers bénéficiaires de l'amélioration des conditions de vie dans le quartier.

L'association Justice pour le Petit-Bard a rencontré beaucoup d'obstacles pour s'imposer comme interlocuteur face à une logique individuelle et opaque de négociation des relogements. Elle se heurte à la fois à un manque de moyens et de reconnaissance<sup>21</sup>.

L'intervention culturelle et médiatique constitue l'une des dimensions essentielles dans la vie sociale des quartiers populaires, qui témoigne à la fois de sa dynamique et de son ouverture. Des collectifs comme Tactikollectif à Toulouse porté par le groupe Zebda et par les Motivés, ou l'équipe du Bondy Blog, réussissent à porter des paroles des quartiers populaires et à démontrer une capacité d'innovation reconnue bien au-delà.

Par ailleurs, différentes expériences s'inspirant du *community organizing* et des approches de l'organisateur social étasunien Saul Alinsky se sont développées dans la période récente. On peut citer le collectif Stop contrôle au faciès, Graine de France, une coordination d'associations à Sevrans ou encore Alliance citoyenne à Grenoble. Se référant à une même source, elles s'inscrivent pourtant dans des perspectives sensiblement différentes. On peut ainsi schématiquement distinguer une approche libérale du *community organizing* qui vise, en premier lieu, à favoriser l'entrepreneuriat et les projets individuels tout en mettant en avant la question de la discrimination, et en second lieu, une logique de contre-pouvoir basée sur une alliance entre différents groupes. Ces deux interprétations ouvrent dans tous les cas sur des dynamiques collectives qui peuvent contribuer à renouveler le tissu associatif.

Il faut aussi relever des logiques d'assistance communautaires ou culturelles qui remplissent bien souvent le vide des services publics ou répondent à leur incapacité à faire face à des demandes spécifiques, comme l'accueil, dans l'école, de parents étrangers ne maîtrisant ni la langue française, ni les codes de l'institution. Elles ne sont pas pour autant communautaristes, même si cette dynamique est bien présente dans certains quartiers.

Plusieurs mondes associatifs coexistent donc, s'ignorant souvent, collaborant parfois, le plus souvent pris dans des logiques de concurrence. Ces structures ou collectifs se rejoignent cependant dans leur aspiration à plus d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs locaux et à une marge d'initiative plus importante. Leur mise en réseau et leur complémentarité représente un enjeu essentiel pour faire exister des espaces publics d'expression citoyenne.

Les quartiers populaires ne sont donc pas un désert politique ; on peut y observer une recomposition des formes d'expression politique, encore balbutiante. La direction qu'elles prendront n'est pas assurée ; de ce point de vue, les politiques publiques ont une responsabilité déterminante.

<sup>21</sup> BERRY-CHIKHAOUJI Isabelle, DEBOULET Agnès (COORD.), GARCIA SANCHEZ Pedro, et al., *Sentiment d'injustice, lutte pour la citoyenneté et la reconnaissance du quartier. Le cas de la copropriété dégradée du Petit Bard à Montpellier*, in « La rénovation urbaine entre enjeux citoyens et engagements citoyens », rapport PUCA, 2010, p. 27.

## Des professionnels en quête de sens

De l'autre côté, et malheureusement parfois, « en face », les services publics sont soumis à des injonctions contradictoires et, dans une situation de pénurie, tendent à se replier sur eux-mêmes. En particulier, les professionnels de l'action sociale sont poussés vers une logique du chiffre et une approche individuelle de guichet, alors qu'une série de travaux et de rapports récents mettent l'accent sur l'apport des démarches collectives ou communautaires du travail social.

Les professionnels de la politique de la ville sont accaparés par des tâches bureaucratiques qui les éloignent du terrain et de leur cœur de métier. Dans les années 1980, les premiers chefs de projet étaient souvent d'anciens militants, travaillant sur contrat et sous une double tutelle, celle de l'État et celle des collectivités territoriales. Un mouvement de municipalisation des équipes de développement local s'engagea assez rapidement, avec des effets contradictoires<sup>22</sup>. D'un côté, il a conduit à une perte de la capacité d'initiative et à un changement du profil des chefs de projet : les professionnels de la politique de la ville sont de plus en plus « technicisés » et « technocratisés », pris dans des logiques administratives. De l'autre, cette municipalisation a permis de transformer les pratiques des collectivités territoriales en y introduisant plus de transversalité.

Les professionnels de l'urbanisme et de l'architecture sont aussi des acteurs essentiels de la rénovation urbaine. Les décennies 1970-1980 ont été pour eux celles d'expériences participatives fortes (ateliers publics, habitat autogéré...) dont certaines sont devenues emblématiques, comme l'Alma Gare à Roubaix ou Le petit séminaire à Marseille. Cette effervescence a connu un net recul dans les années 1990. Mais la période récente a vu réapparaître un ensemble d'expériences et de collectifs de jeunes professionnels cherchant à renouveler les pratiques et désireux d'aller au-devant des habitants.



<sup>22</sup> NONJON Magali, *Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante*, in « Politix », n° 70, 2005, p. 89-112.

## Faire la ville avec les habitants

Depuis quelques années, on constate l'émergence de plusieurs associations et collectifs de jeunes professionnels – architectes, urbanistes, paysagistes – qui s'interrogent sur la production de la ville et le renouveau de pratiques participatives, parmi les professionnels de l'urbain. Le développement durable, le vivre ensemble, le mieux logement sont les nouveaux défis auxquels ils sont confrontés et les amènent à considérer la participation des habitants comme centrale dans leurs démarches.

Ainsi, par exemple, en donnant accès à la création, le collectif Didattica développe une posture réflexive sur les façons de faire la ville, tout en favorisant une citoyenneté active dans les quartiers. Il place la pédagogie au centre de sa démarche (la pédagogie du projet et le projet pédagogique). Si ce collectif est directement implanté dans l'École d'architecture Paris la Villette, d'autres collectifs suivent la même démarche permettant de parler d'une évolution plus large des pratiques. À l'image du projet du Gerموir à Bezons, les Saprophytes regroupent de jeunes professionnels à peine sortis de leurs formations. Implantés dans ce quartier en pleine rénovation urbaine, ils ont mené un travail sur la mémoire et sur le lien social dans ce quartier soumis à de fortes tensions urbaines. Leur démarche consiste à impulser une dynamique locale, en créant un lieu fédérateur pour ensuite laisser les habitants autonomes et responsables du projet.

Ces jeunes professionnels rejoignent en cela des collectifs plus anciens qui, comme les Arpenteurs, développent des pratiques participatives depuis longtemps. Ces derniers se positionnent comme des animateurs de la participation<sup>23</sup>.

Au total, une part non négligeable des professionnels du social, de l'urbanisme ou du développement local expriment une demande profonde de renouvellement des pratiques et du sens de leur action. Leurs associations et collectifs sont porteurs de cette revendication à l'image du collectif Pouvoir d'agir qui se fixe pour objectif de « rendre plus visibles les initiatives qui permettent aux citoyens de développer leur pouvoir d'agir ; de développer de telles initiatives par un appui aux acteurs de terrain, de promouvoir le pouvoir d'agir des citoyens comme levier indispensable dans la construction du bien commun ». Il appelle aussi à ne pas enfermer les habitants des quartiers populaires « dans un statut de consommateurs passifs des politiques publiques », mais de « les reconnaître comme citoyens capables de prendre collectivement en main leur propre développement et celui de leur environnement, de porter eux-

<sup>23</sup> MAHEY Pierre, *Pour une culture de la participation*, adels, 2005 ; [www.les-saprophytes.org](http://www.les-saprophytes.org), [www.didattica-asso.com](http://www.didattica-asso.com), [www.arpenteurs.fr](http://www.arpenteurs.fr).

*mêmes leurs paroles et de conduire leurs projets* ». Cette aspiration à un changement de paradigme des modes d'intervention sociale représente un véritable point d'appui.

## Des élus confrontés à la désaffiliation politique

Les élus locaux sont, quant à eux, confrontés à un fossé grandissant avec les citoyens, qu'exprime la désaffection électorale. Ils sont par ailleurs peu nombreux à être issus, et encore moins à être des habitants des quartiers populaires. Comme les professionnels, ils en connaissent peu la réalité sociale et les codes culturels, d'où parfois des craintes du dialogue et des logiques de repli. La participation apparaît alors comme le moyen de recréer de la proximité avec les citoyens et de construire de nouveaux espaces politiques. Nombre de municipalités ont ainsi mis en place des dispositifs participatifs, en particulier des conseils de quartier ; leur réussite se heurte à une série d'impensés sur ce qui en est attendu et sur leurs règles de fonctionnement, sans compter quelques pratiques de manipulation. Rares sont, par exemple, les dispositifs qui font appel à un tiers garant de leur déroulement et du suivi des décisions. Les élus locaux se retrouvent ainsi dans des situations inextricables, où ils sont à la fois juge et parti, confrontés à des conflits qu'ils n'ont pas les moyens d'aborder dans ces conditions, d'où le sentiment d'être agressé et remis en cause dans leur mandat et dans leur légitimité d'élus. Sans véritables enjeux et réflexion sur les conditions de leur mise en œuvre, les dispositifs se vident de leur public et la dynamique de discussion s'essouffle très vite.

Ces constats appellent à un véritable débat politique parmi les élus sur les enjeux de la démocratie participative et sur son articulation avec la démocratie représentative. Les freins reposent en particulier sur les difficultés du cadre républicain à concevoir le contre-pouvoir démocratique comme un levier et non comme une menace, ce qui conduirait alors à reconnaître la légitimité de collectifs à participer, voire à initier, le débat public. L'enjeu porte ici sur la réhabilitation de la place des citoyens dans le débat démocratique et dans les lieux de décision, individuellement et collectivement. Il est grand temps de l'affronter.

Beaucoup d'élus et de professionnels sont à la recherche des bonnes pratiques. Les expériences les plus poussées montrent qu'il n'existe pas de dispositif magique, que chaque dispositif est à adapter à la question posée, et surtout, que l'articulation de dispositifs permet de toucher différents publics.

## Le tirage au sort

Laisser à des inconnus, choisis aléatoirement, le soin de nous représenter ? L'idée n'est pas absurde. Le tirage au sort a connu une longue histoire politique dans les démocraties antiques, les républiques médiévales et renaissantes. Si son usage s'est restreint aux jurys d'assises dans les démocraties modernes, il connaît, depuis une quinzaine d'années, un renouveau, notamment lors des conférences de citoyens. Le tirage peut être utilisé non seulement pour désigner les représentants des habitants parmi les volontaires, comme on le voit en France dans certains conseils de quartier, mais aussi, de manière plus ambitieuse, pour sélectionner aléatoirement les citoyens appelés à produire un avis ou une décision politique.

Quels en sont les avantages ? Le panel représentatif de citoyens tirés au sort sur la base de quotas par CSP, âge, sexe et origine ethnique, permet à une pluralité de points de vue de s'exprimer, face aux problèmes complexes auxquels la société contemporaine doit faire face. Le tirage au sort ouvre, en outre, aux citoyens, un cadre d'expression plus large que les élections, tout en étant plus rapide et moins coûteux à mettre en place que la démocratie directe, qui requiert de mobiliser l'ensemble du corps électoral. De plus, le tirage au sort rappelle le principe athénien de la rotation des responsabilités, qui rompt avec la professionnalisation de la politique : les représentants tirés au sort sont censés être plus neutres et libres pour discuter de l'intérêt général, ne cherchant pas leur réélection. Enfin, le tirage au sort assure une égalité politique aux citoyens, indépendamment de leur sexe, de leur richesse, de leur niveau d'étude ou de leur charisme, et peut ainsi contribuer à leur émancipation (le fait d'être tiré au sort ou de savoir qu'on peut être tiré au sort inciterait chacun à s'instruire et à participer aux débats publics).

Quels en sont les inconvénients ? La représentativité de l'échantillon n'est pas toujours assurée – une sélection peut s'opérer au moment de se désigner volontaire, ou pas. L'égalité dans les prises de parole peut s'avérer difficile à assurer si le panel de citoyens est représentatif, la légitimité des prises de parole reste inégale selon les catégories sociales et le niveau de diplôme. Les plus critiques dénoncent la dérive populiste de ce type d'outil, accusé de stigmatiser la démocratie représentative et de s'appuyer sur des citoyens qui peuvent se révéler incompetents.

Des points de vigilance sont donc à prendre en considération. Le tirage au sort doit être pensé en articulation avec l'élection par le vote ; autrement dit, c'est bien une complémentarité entre la démocratie directe et la démocratie représentative qu'il s'agit d'organiser. Par ailleurs, les questions du mode de sélection des tirés au sort, d'animation des discussions, de restitution du travail effectué et de lien avec la décision méritent d'être soigneusement étudiées. Il existe une multitude de formes de tirage au sort possible, de même qu'il existe différentes formes d'élection en démocratie.

Les expériences contemporaines de tirage au sort révèlent la richesse des propositions qui peuvent être émises par des citoyens ordinaires. Par exemple, en 2010, le gouvernement islandais, ébranlé par la crise financière, y a recouru pour proposer un nouveau projet de Constitution. Les principales questions à traiter ont d'abord été déterminées à l'issue d'une discussion menée en petits groupes par une assemblée citoyenne, composée de 950 personnes tirées au sort, sélectionnées de façon aléatoire sur la base de quotas permettant la parité hommes/femmes et une représentation de toutes les régions. Puis, à partir de la synthèse de ces travaux, un projet de Constitution, soumis à référendum en 2012, a été proposé par un Conseil constituant, composé de 25 citoyens ordinaires élus directement par la population parmi 523 candidats, chacun des articles ayant systématiquement été mis en ligne, puis commenté par la population *via* les réseaux sociaux (Facebook, Twitter). Parmi les principales nouveautés observées dans le projet de Constitution islandais, on notera une redistribution de l'équilibre des pouvoirs, une organisation de la transparence dans les processus de décision, une extension des mécanismes de démocratie participative et de démocratie directe, et enfin, une plus grande prise en compte de la question écologique<sup>24</sup>.

24 SINTOMER Yves, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte / Poche, 2011.

DANIEL Emmanuel, « Et si on tirait au sort nos élus ? », *Slate.fr*, 13/06/2012.

CARREL Marion, HOUARD Noémie, *La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville*, Centre d'analyse stratégique, note d'analyse n° 278, 2012.

# Cinq enjeux majeurs

**À partir de ce bilan rapidement esquissé, nous nous avons dégagé cinq enjeux majeurs :**

- Appuyer le développement du pouvoir d'agir ou une démarche d'*empowerment* ;
- Mettre les citoyens au cœur des services publics ;
- Démocratiser la politique de la ville ;
- Changer l'image des quartiers ;
- Accompagner un renversement de démarche par la formation et la coformation.

## **Appuyer le développement du pouvoir d'agir ou une démarche d'*empowerment***

Si l'initiative citoyenne ne peut se décréter « du haut », la puissance publique peut, en revanche, la reconnaître et lui donner les moyens de se développer. Cette première orientation vise à encourager l'autonomie de la société civile sous ses différentes formes, à libérer l'initiative, à favoriser l'existence de contre-pouvoirs, c'est-à-dire d'espaces critiques et créatifs, à favoriser une démocratie d'implication et à donner le droit à l'interpellation : à créer ainsi les conditions pour une construction plus inclusive de l'intérêt général.

Ces enjeux dépassent l'échelle de la politique de la ville en ce qu'ils interrogent, de façon large, le fonctionnement démocratique. On ne saurait considérer que ces questions existent seulement dans les quartiers populaires et encore moins dans les seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville. Sont ainsi posés de façon plus large la possibilité d'un droit d'interpellation, c'est-à-dire d'initiatives citoyennes participant au débat public sur des questions locales ou nationales, en complément d'une démocratie de représentation, ainsi que les enjeux de la place et de la reconnaissance du tissu associatif dans sa diversité et les conditions de l'existence d'une démocratie participative.

## Mettre les citoyens au cœur des services publics

Alors que l'insécurité sociale ne cesse d'augmenter, les services publics constituent un enjeu fondamental dans les quartiers populaires, à la fois comme espaces communs et comme filets de protection. Si la démarche de la politique de la ville a défendu, en ce domaine, la discrimination positive visant à assurer l'équité plus que l'égalité, force est de constater que, dans bien des cas, le droit commun reste encore une exigence à atteindre. Des études réalisées sur l'encadrement scolaire, en région parisienne, ont ainsi montré que les collèges et lycées des périphéries populaires coûtaient beaucoup moins cher à la puissance publique que ceux des centres-villes fréquentés par les enfants des classes moyennes et supérieures. Une agglomération comme celle de Clichy-Montfermeil dont la population connaissait un taux de chômage de 19 %, en 2009, n'est toujours pas dotée d'une antenne de Pôle emploi. Certains territoires sont en train de devenir des déserts du point de vue de la santé publique, alors que ce sont ceux qui nécessiteraient le plus d'attention, non seulement en termes d'offres de soins mais aussi de prévention et d'écoute. D'où, à la fois une forte attente et une forte critique des habitants de ces quartiers vis-à-vis des services publics, s'accompagnant d'un sentiment d'injustice et d'abandon, renforçant par là-même les situations de ségrégation sociale et territoriale. La participation des citoyens ne saurait en aucun cas servir à combler ce déficit ; elle peut, en revanche, permettre de faire mieux en faisant avec eux ; elle peut aussi servir de levier vers une transformation des logiques et des méthodes d'intervention des services publics afin de les transformer en outils d'émancipation. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause l'existence des services publics, mais de les interpeller dans leur mission, dans leur relation avec le public et dans leur recrutement. Cela implique de sortir de la logique du chiffre et de ses dérivés bureaucratiques ; cela nécessite aussi un changement de regard sur les habitants des quartiers populaires, consistant à les considérer non pas comme des problèmes mais comme des acteurs, détenteurs d'un savoir d'usage et de ressources, capables de penser les transformations nécessaires.

Pour que les services publics puissent jouer leur rôle (le service au public) et mieux prendre en compte les demandes locales, la prise en compte des points de vue de leurs utilisateurs est indispensable, au même titre que celle du point de vue des agents, de même que leur contribution à l'évaluation et au fonctionnement des services publics. Il convient aussi de réaffirmer le rôle des structures intermédiaires (centres sociaux, régies de quartier, crèches parentales) qui participent à la production et à la gestion des services publics. Elles peuvent constituer des points d'appui, d'encouragement, de formation à l'organisation citoyenne, sous réserve d'éviter leur instrumentalisation et leur institutionnalisation, et de s'assurer pour cela des conditions démocratiques de leur fonctionnement.



## Démocratiser la politique de la ville

Au fil des réformes et de la superposition des dispositifs, la politique de la ville est devenue une administration complexe ; la multiplicité d'instances et de dispositifs (GUP, santé, école, justice...) la rend peu lisible pour les citoyens et même, parfois, pour les professionnels. Les lieux de débats et de transversalité que constituaient, par exemple, les commissions interpartenariales dans les premières années de la politique de la ville, même si elles fonctionnaient souvent comme des chambres d'enregistrement, ont disparu. La focalisation sur la rénovation urbaine d'un côté, sur la sécurité de l'autre, a conduit à saper les bases de la transversalité et, de fait, à revenir à une logique thématique verticale.

Surtout, les habitants ne sont pas représentés dans les lieux de décision. En particulier, la rénovation urbaine s'est bien souvent faite sans eux, au prétexte de la complexité des dossiers de financement à négocier avec l'Anru. Hormis quelques exceptions, les habitants ont rarement pu donner leur avis sur le bien-fondé des projets de rénovation et sur leurs orientations. « Faire le bonheur des gens » a souvent été la démarche adoptée, avec beaucoup de bonnes intentions, mais des effets limités, voire problématiques. Au-delà de ce constat général, les dynamiques locales et les modes d'organisation sont très divers, de même que les échelles d'intervention, et l'on ne saurait promouvoir un modèle organisationnel unique de la politique de la ville. C'est donc plutôt une démarche que nous préconisons ici, qui donne une place aux habitants à toutes les étapes et à toutes les échelles de la décision et qui s'engage vers la voie de la co-construction des projets, puis de la codécision, dans les instances de gestion de la politique de la ville. La refonte de la politique de la ville donne l'occasion de repenser ses structures. Les discussions en cours n'ont pas encore stabilisé son architecture et les pistes que nous proposons visent à y contribuer.

Nous ne distinguerons pas la gestion de la rénovation urbaine de l'ensemble de la politique de la ville, car un des enjeux des nouveaux contrats est bien de réintégrer les projets Anru dans les projets de territoires. Pour autant, la participation des habitants reste une condition essentielle à la réussite de ces opérations, tant en termes de résultats que pour la dynamique qu'elle peut engager<sup>25</sup>.

Il convient donc : (1) de profiter de la négociation des contrats pour engager en amont une démarche de co-construction des projets de territoire. (2) D'assurer la représentation des habitants dans les instances de discussion et de décision, pendant la durée des contrats, et de mettre en place des dispositifs de codécision. (3) De donner les conditions concrètes de la participation citoyenne à la fois en moyens financiers et en favorisant la constitution de collectifs habitants, au niveau local, comme national. De façon générale, il s'agit de permettre une participation large, en particulier des groupes sociaux les plus défavorisés et des femmes, en considérant qu'une des conditions de base est de mettre en place des modalités de défraiement et de rémunération des bénévoles et de travailler à un statut des bénévoles permettant un droit d'absence du travail.

## Changer l'image des quartiers

La focalisation sur l'exclusion et sur « les handicaps » sociaux a conduit à construire les quartiers populaires comme des quartiers et des populations « à problèmes », la seule solution venant alors de la dispersion de la pauvreté, au nom de la mixité sociale. Or, ce scénario de la dispersion apparaît non seulement de plus en plus improbable, voire inacceptable ; les mobilités imposées par la rénovation urbaine ont contribué à affaiblir les solidarités sociales, alors que se reconstituent plus loin des poches de pauvreté. Surtout, la réalité des quartiers populaires apparaît bien plus diverse et dynamique. Ces quartiers sont aussi des lieux de solidarité, de réussite, d'innovation et de création. Sans angélisme, il convient de sortir du discours réducteur sur le ghetto qui joue comme une imposition faite aux habitants des quartiers populaires, et de montrer à la société française une vision plus complexe de la réalité. Reconnaître l'existence de quartiers populaires n'implique pas pour autant d'entériner la ségrégation spatiale, mais bien de reconnaître le rôle et les spécificités de ces quartiers, y compris dans l'innovation.

Les médias participent pour une grande part à façonner ces représentations et à alimenter les peurs sociales et raciales qui sont à la source d'incompréhensions, de tensions et de fermetures. Les quartiers populaires y sont à la fois survisibilisés et invisibilisés. Survisibilisés quand il s'agit de décrire des faits divers et de mettre en scène la violence ou l'insécurité ; invisibilisés quand il s'agit de traiter de la vie quotidienne ou de la réussite individuelle et collective<sup>26</sup>. Les quelques

25 BLANC Maurice, *La rénovation urbaine : démolition ou patrimonialisation ? Comparaison entre la France et l'Allemagne*, « La Vie des idées », 2013.  
<http://www.laviedesidees.fr/La-renovation-urbaine-demolition.html>

26 SEDEL Julie, *Les Médias & la Banlieue*, éditions Le Bord de l'eau, coll. « Penser les médias », 2009.

initiatives comme *Sagacité*, sur France 3, sont restées marginales et n'ont pas été pérennisées. Il en découle une relation souvent tendue des habitants des quartiers populaires avec les médias. D'un autre côté, les expressions médiatiques et culturelles émanant des quartiers populaires sont nombreuses, dans le champ musical, cinématographique et médiatique. Mais elles restent parcellisées et ont peu accès aux grands canaux nationaux de diffusion.

Trente ans après la Marche pour l'égalité, la question de l'histoire et des mémoires des quartiers populaires, à l'interaction de l'histoire urbaine, de l'immigration et des classes populaires<sup>27</sup>, représente un autre enjeu central pour permettre aux nouvelles générations d'affirmer leur place dans la société française. Cette histoire ne saurait être confisquée ou instrumentalisée et le travail de mémoire passe en premier lieu par une mobilisation des acteurs du passé et du présent.

Nous proposons : (1) De favoriser et aider au développement et à la diffusion de médias locaux et d'expressions culturelles issues des quartiers populaires. (2) De reconnaître ces médias comme de vrais médias. (3) De faire évoluer la culture des médias nationaux et y favoriser l'accès de « paroles des quartiers populaires »<sup>28</sup>. (4) De travailler sur les expressions culturelles et sur les mémoires sociales des quartiers populaires.



<sup>27</sup> BOUBEKER Ahmed, *Les Mondes de l'ethnicité. La communauté d'expérience des héritiers de l'immigration maghrébine*, Paris, Baland, 2003.

BOUBEKER Ahmed, HAJJAT Abdellali, *Histoire politique des immigrations (post)coloniales*, éditions Amsterdam, 2008.

<sup>28</sup> Ces propositions sont issues des contributions de Nordine Nabili (Bondy Blog) et de Farid Mebarki (Presse & Cité). Elles rencontrent celles du rapport de Jérôme Bouvier, *Médias de proximité et diversité. Après le GIP EPRA. Rapport au ministère de l'Intérieur, ministère de la Culture et de la Communication, ministère délégué à la Ville*, juin 2013.

## Accompagner un renversement de démarche par la formation et la coformation

Les freins à la participation des citoyens, de façon générale et dans les quartiers populaires, ne sont pas seulement institutionnels ; ils sont aussi liés à des cultures politiques et professionnelles, à des fonctionnements hiérarchiques au sein des institutions, qui favorisent les démarches d'encadrement plus que d'accompagnement et reconnaissent peu les savoirs citoyens. Ils sont aussi liés, dans le cas de la politique de la ville, aux représentations négatives des quartiers populaires et à une méconnaissance sociale de leurs habitants. Rares sont les élus et les professionnels qui résident encore dans ces quartiers. Le fossé social s'est creusé au cours des dix dernières années et le sentiment d'exclusion de nombre d'habitants est redoublé par l'homogénéité ethnique des agents de la fonction publique territoriale et des salariés associatifs.

La formation des professionnels et des élus, la promotion de professionnels présentant de nouveaux profils, l'ouverture d'espaces de dialogue et de coformation aux échelles locale, régionale et nationale constituent autant de leviers indispensables pour transformer les pratiques en profondeur.

# Propositions



**Pour répondre à ces enjeux, la démarche que nous préconisons s'appuie sur six groupes clefs de propositions qui permettraient de faire un pas significatif vers la participation des citoyens dans les quartiers populaires.**

**Elles sont les conditions d'une réforme en profondeur de la politique de la ville, même si pour partie elles en débordent le cadre.**

- Donner les moyens de l'interpellation citoyenne ;
- Soutenir la création d'espaces citoyens et les reconnaître : tables de quartier et plateforme nationale ;
- Créer une fondation cogérée par les citoyens pour la solidarité sociale et créer les conditions du développement associatif ;
- Faire des instances de la politique de la ville des structures de coélaboration et de codécision ;
- Un enjeu transversal : changer le regard sur les quartiers populaires ;
- Une méthode : coélaborer, codécider, coformer.



# Donner les moyens de l'interpellation citoyenne

Les discours sur la démocratie participative ont fleuri en France au cours des vingt dernières années, appelant au développement de nouvelles formes de participation des citoyens. Pour autant, seule la démocratie représentative reste financée, que ce soit sous forme du financement des partis politiques ou des représentants élus. La participation n'est financée que lorsqu'elle est initiée par les institutions. Nous proposons d'inscrire véritablement un droit d'interpellation citoyenne comme une dimension à part entière du fonctionnement démocratique de la République, et pour cela de dégager les moyens humains et financiers favorisant sa mise en œuvre.

## 1 - Création d'un fonds de dotation pour le droit d'interpellation citoyenne géré par une Autorité administrative indépendante

Ce fonds pourra financer toute initiative citoyenne contribuant au débat public sur des enjeux d'intérêt commun (et non sur la base de l'intérêt d'un groupe), posés à l'échelle locale, comme nationale. Il ne contribuera pas au financement de projets de services ou d'actions et d'animations sociales. L'objectif est de soutenir la prise de parole citoyenne pour sa contribution au débat démocratique, de permettre que se structure la parole de ceux qui ne l'ont pas, et d'ouvrir ainsi sur une construction conflictuelle de l'intérêt général. **Ce financement sera constitué d'un prélèvement de 1 % sur le financement public des partis politiques et de 10 % sur les réserves parlementaires.** Les règles de fonctionnement de la Haute autorité en charge de le distribuer et de le contrôler seront élaborées après délibération d'une conférence de consensus. On peut imaginer qu'elle sera composée d'élus, de hauts fonctionnaires, de personnalités issues de la société civile et du monde de la recherche, et pour au moins un tiers de représentants associatifs. Elle sera placée sous contrôle parlementaire.

Des critères clairs seront énoncés pour l'octroi de ce financement, comme : l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs institutionnels (pas de subventions numéraires des collectivités locales, des organismes délégataires de service public et des ministères dépassant 15 % du budget) ; la non-représentation des collectivités locales et des partis politiques dans la gouvernance de la structure ; la non-participation aux élections politiques.

## La démocratie d'interpellation en pratique, l'exemple de l'Alliance citoyenne de Grenoble

L'objectif de l'Alliance citoyenne est de mobiliser et mettre en réseau des individus et des collectifs dans le but de devenir une force démocratique capable d'interpeller les processus de décisions qui affectent leurs conditions de vie. L'Alliance citoyenne est née en 2010 dans l'esprit d'une dizaine de militants qui souhaitaient expérimenter les méthodes d'organisation collectives développées par Saul Alinsky, dans les années 1940, aux États-Unis. Deux ans et demi plus tard, l'Alliance citoyenne de Grenoble s'est créée avec une trentaine d'associations ou collectifs informels membres, un réseau de 2 000 contacts, plusieurs campagnes menées avec déjà plusieurs victoires (sur les charges locatives, les locaux scolaires, l'accueil des étudiants étrangers, les conditions de travail d'agents de nettoyage). Aujourd'hui, les 10 membres du conseil de l'Alliance sont issus des associations membres (les alliés), et outre les 3 organisateurs permanents, une dizaine de bénévoles secondent la dynamique.

L'Alliance mène des campagnes sur des problèmes soulevés lors de rencontres individuelles ou collectives. Les « organisateurs » et les bénévoles permettent, en mettant en relation, formant, soutenant et conseillant les différents membres, que des propositions se construisent et s'expriment pour apporter des solutions à ces problèmes. Quand l'expression de la demande ne suffit pas, des actions sont alors organisées pour réussir à interpeller les décideurs. Des enfants ont ainsi fait classe au conseil municipal pour solliciter les élus et trouver des solutions pour la rénovation des écoles d'un quartier. L'indépendance financière de l'Alliance est nécessaire pour permettre une véritable expression citoyenne en mesure d'interpeller les décideurs politiques, administratifs, comme économiques.



# Soutenir la création d'espaces citoyens et les reconnaître

Pour que les citoyens, leurs collectifs et associations puissent contribuer à la vie de la cité, il convient de favoriser la création de lieux de débats, d'échange, de coordination, de propositions, d'évaluation. Nous proposons que la puissance publique soutienne la création de **tables locales de concertation, au niveau local, et d'une plateforme nationale**, en accordant des moyens en locaux, en fonctionnement et surtout en personnel.

## 2 - Des tables locales de concertation

Ces tables locales de concertation ou « tables de quartier » réuniront les associations et les collectifs organisés à l'échelle du quartier. Elles auront à charge la coordination et la transversalité de l'action associative. Elles pourront nourrir la discussion et la représentation citoyenne des groupes de pilotage. Elles permettront de mobiliser les acteurs associatifs, de faciliter la discussion entre différents segments du milieu associatif, de développer des actions et un projet commun, et elles contribueront ainsi à la vie démocratique. L'initiative de la création de ces tables devra émerger des acteurs associatifs.

Ces tables locales de concertation seront financées par l'ACSé, dans le cadre des contrats de ville. L'aide octroyée permettra en particulier le recrutement par la table d'un coordinateur ou développeur, rattaché à l'une des structures qui la composent. Ces développeurs pourront, pour partie, être mis à disposition par la fonction publique.

Le soutien financier à ces tables de quartier sera soumis à certains critères : en particulier, la diversité des associations la composant en termes de thématiques et de publics, l'ouverture de la démarche à l'ensemble des associations travaillant dans le quartier et l'évaluation annuelle de l'activité.

Un local sera mis à la disposition des tables afin qu'elles puissent tenir leurs réunions. Chaque table pourra prévoir la rédaction d'une charte visant à préciser son fonctionnement.

## Les tables de quartier montréalaises

Les tables de quartier sont des tables de concertation communautaires (communautaire étant ici entendu comme collectif) qui œuvrent à l'amélioration des conditions de vie de la population dans une perspective de justice sociale et de prise en main par les citoyens de l'avenir de leur quartier. Elles mettent en relation les différents acteurs d'un quartier pour élaborer des solutions adaptées.

Les 29 tables de quartier de Montréal, regroupées au sein de la Coalition montréalaise des tables de quartier, sont reconnues et soutenues financièrement par la Ville de Montréal, par la fondation Centraide du Grand Montréal et par la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Elles sont conçues comme des espaces intersectoriels et multiréseaux. Le caractère intersectoriel induit la présence d'intervenants de tous les champs d'action concernés par le développement social local, tandis que l'orientation multiréseau conduit à la mobilisation de tous les intervenants communautaires, associatifs et institutionnels, ainsi que les citoyennes et citoyens intéressés par un engagement dans une démarche concertée.

Les tables, animées et coordonnées par une organisation à but non lucratif (OBNL), s'investissent dans des actions locales, mais aussi nationales, tels l'aménagement et le développement d'un quartier, la défense des droits socio-économiques ou l'autonomie des groupes communautaires. Elles font le pari d'une démarche concertée qui a pris le nom d'Approche territoriale intégrée (ATI)<sup>29</sup>.

## 3 - Une plateforme associative nationale

Cette plateforme, reconnue par la puissance publique, sera composée de collectifs et des représentants associatifs qui agissent dans les quartiers de la politique de la ville. Elle constituera une plateforme d'échange d'expériences entre associations et collectifs citoyens favorisant la diffusion des pratiques innovantes, en France et à l'étranger, et la formation des acteurs associatifs. Elle participera, en particulier, à l'évaluation de la politique de la ville pour y intégrer le point de vue des habitants jusqu'à présent peu pris en compte. Ses analyses pourront notamment nourrir les travaux du Conseil national des villes. Le ministre délégué à la Ville s'assurera que ces évaluations soient suivies de moments d'échanges et donnent lieu à une réponse officielle et publique de la part des ministères concernés, dans les trois mois qui suivent la remise des évaluations.

<sup>29</sup> Coalition montréalaise des tables de quartier ; Plaquette Action-Gardien, la Table de concertation communautaire de Pointe-Saint-Charles ; Ville de Montréal.

La plateforme pourra être appelée par des acteurs locaux et produire à leur demande des évaluations locales ou des expertises, en particulier sur des projets complexes comme des projets importants d'aménagement. Elle pourra faire des propositions, initier des expérimentations, organiser des colloques et des formations. Pour ce faire, elle s'appuiera sur des collaborations avec des universités et les centres de ressources de la politique de la ville.

Elle sera constituée sur la base d'adhésions volontaires de collectifs et d'associations ; elle décidera de son fonctionnement en assemblée constituante qui élira son conseil d'administration (une association ou un collectif = une voix). Pour éviter les processus d'institutionnalisation, les mandats seront de deux ans, renouvelables une fois.

La plateforme aura à sa disposition les fonds nécessaires au financement de programmes d'évaluation et à la mobilisation d'expertises indépendantes, ainsi qu'une équipe administrative. Cette logistique et ce financement seront d'abord attribués dans le cadre de la politique de la ville, puis, dès sa création, par le fonds de dotation pour la démocratie d'interpellation citoyenne. Dans les mois qui suivent la remise du rapport, un financement pour sa préfiguration sera mis en place.

### **Une plateforme pour les DOM**

Les quartiers populaires des DOM ont des spécificités sociales, urbaines et culturelles qui appellent des réponses appropriées. Mais la situation d'insularité rend plus difficile qu'ailleurs l'accès des citoyens aux informations et aux appuis techniques et d'expertise. Cette situation est pénalisante, tant pour la structuration des collectifs que pour leur possibilité d'interpellation du politique.

Une plateforme autonome d'accompagnement, de concertation et d'appui des acteurs associatifs et des citoyens des DOM faciliterait les dynamiques de regroupement en réseaux et les collaborations infra ou interterritoriales des associations, tout en préservant l'autonomie d'action de ces dernières. Sa création pourrait se faire en appui avec le collectif Pouvoir d'agir et avec des acteurs de proximité, ainsi qu'une aide spécifique au fonctionnement attribuée par l'ACSé nationale et complétée par une contribution du ministère des Outre-Mer.

## 4 - Donner les moyens de la contre-expertise

Pour discuter ou élaborer des projets, les associations ou collectifs citoyens ont souvent besoin de mobiliser une expertise qu'ils n'ont pas les moyens de rémunérer. Ils se trouvent ainsi démunis par rapport aux institutions ou aux grands acteurs privés avec lesquels ils sont amenés à discuter. Les centres de ressources de la politique de la ville, les universités ou des associations travaillant dans cette perspective représentent des ressources potentielles pouvant aider à la co-construction de diagnostics et de propositions. Des collaborations pourront se structurer entre des associations, collectifs et ces différents partenaires, dans une relation d'égalité et dans une logique d'apprentissage mutuel. On travaillera aussi à la mise à disposition du public, gratuitement, des données statistiques et administratives détenues par les administrations et collectivités territoriales.

### **APPUI: Alternatives pour des projets urbains ici et à l'international**

Et si les enseignants et les étudiants d'une école d'architecture devenaient des ressources pour nous, les habitants en conflit, face à un projet de rénovation urbaine ? C'est la démarche que les habitants de La Coudraie, à Poissy, dans les Yvelines, ont eu en 2005. En effet, comment se battre à armes égales avec les pouvoirs publics quand la majorité des habitants estime qu'un projet n'est pas légitime ? Comment se faire entendre lorsqu'on a un autre scénario possible à proposer ?

C'est à partir de cette demande habitante que ce groupe de professionnels, d'enseignants-chercheurs et d'étudiants a décidé de mener des actions communes en fondant, en 2012, le groupe APPUI. Fort des initiatives habitantes et de cette expérience collaborative, aujourd'hui APPUI poursuit trois objectifs majeurs. D'une part, il s'agit pour l'ensemble des acteurs investis de faire (re)connaître et inscrire la demande habitante comme force de transformation collective. D'autre part, le collectif cherche à construire un réseau national de l'ensemble des acteurs prêts à mobiliser leurs expertises en phase avec la demande des populations concernées. Enfin, et surtout, il s'agit de confronter des professionnels de la ville à des situations urbaines diagnostiquées, analysées et « solutionnées », par un travail suivi d'habitants et d'étudiants. Cette montée en compétence réciproque repose sur l'utilisation d'un langage simple et efficace permettant d'appréhender les enjeux liés à la production de la ville.



Les universités en particulier cherchent à s'ancrer dans leurs territoires, à développer des collaborations de recherche et de formation, mais elles restent encore peu ouvertes à la société civile. Les questions de leur responsabilité sociale et de l'existence d'une science citoyenne s'imposent aujourd'hui comme des enjeux majeurs pour la démocratie. Une série de pratiques existent déjà en ce sens ; il convient de les soutenir institutionnellement.

Une convention sera signée entre le ministère de l'Enseignement supérieur, le ministère délégué à la Ville et dans un premier temps 3 ou 4 universités volontaires pour développer des collaborations entre universités et société civile. Elle pourra associer différents partenaires (ACSé, Anru, régions, ministère de l'Enseignement supérieur, CNRS, Fondation de France, la plateforme associative). Il s'agira de développer des programmes de recherche collaboratifs associant chercheurs, étudiants et associations ou collectivités, dans la logique des programmes PICRI mis en place par la région Île-de-France, de répondre aux demandes d'expertise des associations, de mobiliser et croiser différents savoirs (pratiques, professionnels, universitaires) à l'image des « coformations par le croisement des savoirs et des pratiques »<sup>30</sup> ou des « universités populaires de parents »<sup>31</sup>, de développer et d'assouplir les validations des acquis de l'expérience (VAE) pour les acteurs associatifs (voir axe 5), d'inscrire dans le cursus des étudiants une validation de leur participation à des expériences citoyennes. Cela implique en particulier de réfléchir à un cadre souple permettant de développer ce type d'activités au sein des universités, dans une logique d'ouverture, et de dégager du temps enseignant-chercheur. Pour ce faire, une activité « société civile » sera reconnue dans le plan de charge des enseignants et dans la scolarité des étudiants.

<sup>30</sup> Menées par ATD Quart-Monde (Ateliers du croisement des savoirs et des pratiques), voir la *Charte du croisement des savoirs et des pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale*, 2006. [www.atd-quartmonde.fr/Charte-du-croisement-des-savoirs.html](http://www.atd-quartmonde.fr/Charte-du-croisement-des-savoirs.html)

<sup>31</sup> Menées par l'Association des collectifs enfants, parents, professionnel (ACEPP). [www.upp-acepp.com](http://www.upp-acepp.com).

## Universités et société civile, l'université *Queen Mary* de Londres

L'engagement citoyen du Département de Géographie de l'université *Queen Mary*, à Londres, a commencé dans le cadre d'un projet de recherche financé par le Conseil de la recherche économique et sociale sur l'avenir du syndicalisme. Depuis, des étudiants sont formés aux méthodes de recherche-action en travaillant avec *London Citizens*, une coalition d'associations londoniennes, sur différentes problématiques soulevées par les habitants du quartier de l'Est de Londres, où est située l'Université. « Le partenariat qui se construit avec *London Citizens* permet aux étudiants de rencontrer les habitants et les communautés du quartier et leur donne un aperçu de la puissance potentielle de la recherche. Il contribue également à développer une citoyenneté active », explique Jane Wills, une enseignante de l'Université. Cette approche est maintenant intégrée dans le parcours universitaire et les étudiants intéressés sont invités à s'impliquer davantage dans *London Citizens*, notamment à travers des stages. En 2010, un nouveau master en organisation communautaire a été créé en partenariat avec *London Citizens*. Depuis 2012, l'Université propose à *London Citizens* d'intervenir au sein de l'établissement pour initier les étudiants aux méthodes du *community organizing*.

À l'échelle locale, le partenariat fournit un moyen pour les habitants de rencontrer les étudiants, de mieux comprendre le rôle de l'université dans le développement et la diffusion des connaissances, et de mobiliser une contre-expertise sur les sujets qui les concernent. Les bénéfices de ce partenariat sont ainsi scolaires et locaux, mais aussi institutionnels<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> BALAZARD Hélène, *Quand la société civile s'organise : l'expérience démocratique de London Citizens*, doctorat de science politique, dir. Didier Chabanet, Université Lyon 2, 2012.

## L'engagement citoyen des universités américaines, l'exemple de l'université Syracuse

L'intervention des universités étatsuniennes dans des projets non universitaires, notamment dans le cadre d'aménagement urbain, est nettement plus développée qu'en France. Ce rôle est en partie orienté par des incitations du gouvernement fédéral et par un réseau complexe de fondations qui fournissent des soutiens financiers et logistiques à des projets organisés en collaboration entre universités, entreprises privées, publiques et monde associatif. C'est souvent dans le cadre de leur travail d'enseignant-chercheur, et de leurs cours ou stages à l'université, que les professeurs et les élèves peuvent travailler avec des collectifs d'habitants, voire être à l'origine de la création de structures associatives. Ainsi, au sein de l'université de Syracuse (État de New York), deux enseignants-chercheurs contribuent à l'organisation d'un groupe d'habitants en vue d'améliorer leur participation au projet de revitalisation urbaine de leur quartier.

Au sein de cette même université, s'est développé un autre type de projet de collaboration entre universités et « *communities* ». Le projet « *Syracuse Community Geography* » vise à rééquilibrer les relations de pouvoir concernant les aménagements urbains de la ville de Syracuse, en facilitant l'accès à l'information et à l'analyse spatiale (notamment des Systèmes d'informations géographiques) aux associations et collectifs d'habitants locaux. Les structures de l'université ainsi que les compétences d'un *Community Geographer* recruté par l'université sont au service, gratuit, des collectifs d'habitants qui peuvent ainsi construire une analyse spatiale, dans le cadre d'un projet qui leur est propre. Le *Community Geographer* bénéficie des locaux et d'un salaire provenant de l'université, mais travaille entièrement au service des *communities*, intégrant parfois des élèves de l'université au sein d'un projet constitué.

Dans ce cadre, un nouveau système d'évaluation du travail d'enseignant-chercheur est en cours d'élaboration, basé à environ 70 % sur des critères de collaboration avec les *communities*<sup>33</sup>.

33 VERGNAUD Camille, *Syracuse University face aux communities : l'intervention, l'engagement, l'activisme ?*, Mémoire de Master 2 de Géographie, ENS de Lyon, 2011.

# Créer une fondation pour la solidarité sociale et favoriser le développement associatif

Les associations demeurent fortement dépendantes des financements des collectivités territoriales et de l'État et elles sont parfois prises dans des logiques clientélistes ou partisanses. Dans les Quartiers politiques de la ville (QPV), les financements de l'ACSé, quand il s'agit de financements de projets locaux, nécessitent l'accord des élus locaux et du préfet (sous-préfet en charge de la politique de la ville ou préfet délégué à l'égalité des chances), selon des critères qui ne sont pas toujours explicites, ni transparents. Cette situation crée de nombreuses incompréhensions et attise les tensions entre différents segments du tissu associatif. Et surtout, elle nuit à la capacité d'initiative citoyenne.

## 5 - Créer une fondation pour la solidarité sociale

Pour favoriser une liberté d'action du tissu associatif, il apparaît indispensable que les financements des associations gagnent en indépendance. C'est ce que permettrait la création d'une source indépendante de financement, cogérée par la puissance publique, par les institutions et par les associations, qui devrait s'accompagner de la transparence des financements aux associations, à tous les niveaux institutionnels, à partir de critères explicites. Ce dispositif permettrait d'éviter aux associations une course aux fondations, course très inégalitaire, dans la mesure où elle fait d'abord intervenir le capital social et les carnets d'adresses des responsables associatifs.

Cette fondation pourra être régionalisée. Elle recueillera des participations publiques telles celle de l'ACSé, des différents ministères et collectivités territoriales, des participations privées des entreprises et des dons individuels. Des exonérations fiscales pourront être accordées aux individus et entreprises contributeurs. Les contributions des entreprises pourront aussi se faire en biens industriels ou de service. Par exemple, un cabinet d'avocat ou d'urbanisme pourra proposer des expertises gratuites et obtiendra pour cela des exonérations fiscales. Des accords seront passés avec des employeurs et des syndicats pour favoriser les dons individuels, sous forme, par exemple, d'un pourcentage sur le salaire partagé entre le salarié et l'employeur.

Ces fonds seront destinés à soutenir les associations et les collectifs œuvrant pour la solidarité et l'engagement social, en priorité en direction des populations les plus vulnérables ou victimes de discriminations. Ils seront gérés par un conseil d'administration comprenant un collège associatif, un collège représentant les organismes publics et un collège représentant le monde économique (entreprises et syndicats). Les associations auront toute liberté de rechercher des financements complémentaires, publics ou privés.

### **Centraide au Canada : modèle de l'autofinancement associatif par les habitants**

C'est en 1917 que la fondation philanthropique Centraide, que les anglophones appellent « *United Way Canada* » voit le jour, pour devenir en 1939 une fondation nationale comprenant l'ensemble des provinces et des territoires canadiens. Son objectif est de réinjecter des financements collectés par des bénévoles – essentiellement dans le monde du travail et de l'entreprise – pour ensuite soutenir les initiatives locales. Les bénévoles ont ainsi une place centrale dans l'administration des fonds.

Construite à partir du local, Centraide s'est progressivement organisée à différentes échelles. Centraide Canada compte 124 Centraides dans l'ensemble des provinces et territoires. Plus spécifiquement, le Québec compte 18 Centraides rayonnant sur l'ensemble de la province. À titre d'exemple, le seul Centraide du grand Montréal aide à la gestion de 370 organismes agissant au niveau local. La fondation se décrit elle-même comme un grand parapluie ouvert.

Les attributions de financements sont faites par des bénévoles volontaires formés à cet exercice et composant les conseils d'administration des structures, à différentes échelles. Les missions et les engagements sont pluriels, autour d'enjeux tels que la santé, la réussite scolaire et la sécurité alimentaire. Au Québec, la campagne de financement annuelle faite dans le monde du travail, en partenariat avec les plus grandes entreprises du pays<sup>34</sup>, permet de récolter près de 90 millions de dollars canadiens par an, soit près de 66 millions d'euros. Chaque année, des membres de société civile et du secteur privé sont récompensés pour leur engagement pour leur communauté (Prix Affaires et engagement social, Prix André-Mailhot, Prix Mérite Centraide). Centraide finance aussi les tables locales de concertation.

<sup>34</sup> Institutions bancaires, la Caisse de dépôt et placement du Québec, Desjardins, les sociétés d'état, la fonction publique québécoise et canadienne, les établissements publics et un nombre incalculable de PME, d'entreprises de production, des commerces et des professionnels se mobilisent chaque année pour soutenir Centraide, au Québec.

Assurer la pérennité des activités associatives amène aussi à remettre en cause l'appel systématique à projets et à financer les associations pour leur rôle social et non seulement pour des actions spécifiques ou de délégation de service, ce que font déjà certaines municipalités. Ce fonctionnement en appel d'offres qui s'est imposé au cours de la dernière décennie, outre qu'il fragilise l'action associative, représente un véritable frein à une démarche territoriale transversale, et de fait, la politique de la ville procède plus aujourd'hui d'une logique verticale d'appel à projets que d'un projet territorial. Cela conduit à distinguer dans les modalités de financement les missions globales, les projets spécifiques et les délégations de service. Les missions globales renvoient aux missions sociales larges du milieu associatif (entraide, solidarité, lien social, formation citoyenne) et ne peuvent se réduire à une évaluation chiffrée. Elles doivent être financées pour elles-mêmes. Les projets spécifiques sont ponctuels ; ils peuvent répondre à une orientation politique et s'inscrire dans un programme de financement dédié. Les délégations de service public visent à assurer un service qui participe du droit commun.

Le financement des associations gagne à être diversifié, sous forme de subventions, mais aussi d'aides en personnel, en favorisant l'accès des associations aux emplois d'avenir ou la mise à disposition de fonctionnaires, d'aides en nature, en particulier par la mise à disposition de locaux ou par la mutualisation d'outils de gestion.

## 6 - Mettre en place un système de sécurisation des associations en attente du versement de subventions

Beaucoup de petites associations sont fragilisées par l'arrivée tardive des subventions publiques, ce qui conduit parfois à la remise en cause de leur activité, voire à leur disparition. Un système de sécurisation sera étudié et mis en place par la Caisse des Dépôts, par exemple sur un principe de prêts relais à 0 %. Il a déjà été expérimenté pour les associations parisiennes.

Par ailleurs, les financements annualisés des associations par l'ACSé seront reconduits automatiquement sur une période de trois ans.

Pour faciliter l'instruction des subventions dans cette perspective, les services de la vie associative au sein des collectivités territoriales, le Conseil de développement de la vie associative, ainsi que les agents chargés de la politique de la ville (État et collectivités territoriales) pourraient servir d'appui aux associations.

## 7 - Accroître, à tous les niveaux, la transparence des critères et des décisions d'attribution des subventions

La loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR 1992) prévoit déjà la publication annuelle par les collectivités de la liste des concours aux associations. Pour accroître la visibilité publique de ces subventions et leurs motivations, chacun des 4 financeurs ci-dessus rendra public, sur le modèle des rapports de synthèse soumis au vote des conseillers régionaux en commission permanente, une note synthétique sur le projet subventionné, son budget, un historique des subventions et concours en nature reçu les années précédentes, ainsi que la motivation de la décision de financement et/ou la politique publique à laquelle ce financement se rattache.

## 8 - Créer et attribuer démocratiquement des espaces aux associations et aux collectifs

La question des locaux est une demande récurrente des associations et des collectifs émergents ; elle constitue bien souvent une condition minimale de la pérennisation de l'action et une forme de reconnaissance. Or, la rénovation urbaine a souvent fait disparaître les locaux communs ; la législation n'impose plus la mise à disposition de locaux communs résidentiels dans le parc social ; l'attribution de ces locaux, quand ils existent, reste bien souvent opaque. La création de bourses de locaux constituées sur la base d'un diagnostic préalable et gérées par des tables de quartier ou par des jurys citoyens est préconisée. De même, la réalisation de locaux communs résidentiels (LCR) redeviendra une obligation dans le cadre de la rénovation urbaine, et plus largement, dans toute construction d'opérations de logements sociaux ou opération de restructuration urbaine.

Afin de permettre la transparence des attributions de locaux, des avis argumentés de notification d'acceptation ou de refus seront adressés aux associations concernées.

## 9 - Mettre en place un dispositif de réinvestissement bancaire dans le développement local

Le champ économique représente un espace d'initiative important qui renvoie à des enjeux majeurs en termes de développement économique des quartiers populaires et d'insertion sociale. Les habitants des quartiers populaires se heurtent à plusieurs obstacles, en particulier le manque de formation et la discrimination à l'origine et à l'adresse. Pour faire des quartiers populaires des lieux de développement, il convient de veiller à l'accessibilité des citoyens à l'emploi, d'aider à la création d'entreprises et de favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire. Un ensemble d'initiatives collectives ont déjà été engagées dans plusieurs directions visant, par exemple, à mettre en relation chercheurs d'emplois et entreprises, à aider aux projets d'entreprise par la création de pépinières, de conseils (etc.) Il s'agit d'encourager ces initiatives dans une perspective de solidarité.

Mais l'initiative économique se heurte aussi, dans les quartiers populaires, à l'inégalité d'accès aux crédits et aux services des banques. Changer le comportement des banques pour les rapprocher des quartiers populaires et les amener à y investir représente un enjeu majeur.

Nous proposons de travailler à l'élaboration d'un dispositif permettant d'assurer la transparence des pratiques bancaires dans les quartiers populaires, en vue d'augmenter le réinvestissement bancaire de l'épargne populaire dans le financement des petites entreprises. Nous nous inspirons pour cette proposition du *Community Reinvestment Act* qui oblige, depuis 1977, les banques américaines à réinvestir une partie de l'épargne collectée sur les territoires en difficulté dans le développement local. Cette loi permet, aux États-Unis, un contrôle des banques par les citoyens et élus locaux, et favorise, chaque année, le réinvestissement local de 1 400 milliards de dollars de crédits aux acteurs locaux (PME et particuliers) et de 70 milliards en soutien aux acteurs de l'ESS, sur l'ensemble du territoire américain.

Cette idée a par ailleurs été développée par Le Labo de l'économie sociale et solidaire dans sa proposition d'amendement à la loi bancaire « *changer le comportement des banques pour réinvestir dans les territoires* »<sup>35</sup>, qui propose de légiférer en faveur d'un système de régulation et d'incitation fondé sur 3 principes : transparence de l'information, certification des pratiques d'inclusion bancaire, accès privilégié pour les banques certifiées lors d'appels d'offres de collectivités publiques pour des prestations bancaires.

35 <http://www.llelabo-ess.org/?-Documentation,88>.

# Faire des instances de la politique de la ville des lieux de coélaboration et de codécision

## 10 - Profiter de la négociation des contrats pour engager une démarche de co-construction

Il s'agit d'associer les citoyens à la coélaboration de diagnostics transversaux qui seront la base des projets de développement des territoires contractualisés. Les prochains contrats devront avoir comme point de départ et comme démarche fondamentale de répondre aux besoins identifiés par les habitants des quartiers, en prenant en compte leurs potentiels.

### Un groupe de pilotage élargi du quartier

Ce groupe fonctionnera pendant une période de six mois, préalable à la signature du contrat. Il aura à charge d'élaborer un diagnostic transversal et de dégager les orientations et les priorités du contrat en relevant les enjeux conflictuels. Ce diagnostic développera une approche transversale intégrant différentes dimensions du développement local : l'éducation, l'emploi, la santé, l'aménagement urbain, l'habitat (gestion, peuplement, programmation).

Dans les quartiers bénéficiant déjà de la politique de la ville, une phase d'évaluation des contrats précédents sera nécessaire reposant sur une mise à plat des politiques, des projets, des actions et des moyens développés et pouvant conduire à des réorientations des futurs projets de territoire. Pour les quartiers ayant fait l'objet d'une opération Anru, terminée ou en cours, un bilan des relogements, de la programmation des logements et des effets de la rénovation sur les trajectoires résidentielles sera mis en discussion. De même sera évaluée la prise en compte des besoins et usages sociaux des espaces et équipements dans le projet. Un inventaire des ressources existant sur le territoire et des ressources mises au service des habitants et des associations (en particulier un bilan des subventions et un inventaire des locaux utilisés ou disponibles) viendra nourrir la réflexion.

Pour ce faire, ce groupe mobilisera les citoyens, les collectifs et les associations existant dans le quartier. Il cherchera à s'appuyer sur les forces vives du quartier, dans leur diversité, en prenant soin de laisser une place aux « petites

associations » peu institutionnalisées ou aux collectifs non formalisés, en créant les conditions de la participation de tous, y compris des publics les plus marginalisés socialement et/ou politiquement.

Pour que le projet de territoire soit co-construit et que les habitants se l'approprient, il doit dès le départ bénéficier de leur expertise. Les habitants représenteront au moins 50 % de ce groupe de pilotage élargi : 25 % seront des représentants associatifs (désignés par une assemblée des associations dans le quartier), 25 % seront des citoyens tirés au sort sur la base de quotas permettant entre autres de respecter la parité, la représentation des différentes générations et en particulier des jeunes, une diversité culturelle et d'origine. Les acteurs économiques de proximité seront représentés parmi les 50 % restants. On fera en sorte que ce groupe de pilotage élargi soit une véritable instance de discussion et de propositions et non une chambre d'enregistrement. Il comprendra donc un nombre de participants limité (une trentaine environ). Il sera doté de moyens lui permettant notamment de conduire les études nécessaires, de mettre en place des dispositifs participatifs, de défrayer les participants bénévoles et de trouver un mode d'animation propice au croisement des points de vue, en particulier par la mobilisation d'un tiers non partie prenante des enjeux locaux. Il sera coprésidé par un habitant. Des règles claires de débat permettant à chacun de prendre la parole seront établies, dès le départ.

Ce groupe choisira lui-même ses formes de travail et les modalités de participation, en vue de la discussion du diagnostic et des propositions. Il pourra faciliter la rencontre autonome des habitants en amont pour permettre la préparation des réunions. Pour toucher des publics larges, il mettra en œuvre des dispositifs variés : assemblées, ateliers publics, groupes de travail thématiques, à différents moments de la journée, en assurant les possibilités matérielles de la participation (garde d'enfants, défraiement et reconnaissance d'un statut pour les bénévoles). Il se nourrira de différentes formes d'expertise professionnelle, politique et citoyenne. Les résultats des discussions seront formalisés sous différentes formes (écrite, vidéo...) et rendus publics, en particulier par des présentations orales dans lesquelles une place importante sera laissée aux paroles des habitants présents dans le groupe de pilotage.

Ce groupe de pilotage aura aussi pour mission de proposer les formes de participation et d'évaluation (y compris de la participation), pendant la durée du contrat, qui seront incluses dans le contrat : par exemple pérennisation du groupe de pilotage élargi, budgets participatifs, jurys citoyens, évaluation annuelle.

Il veillera à proposer des moyens pour améliorer la communication et l'information autour des contrats et pour favoriser l'appropriation de ces dispositifs par les acteurs locaux, habitants compris.

### Un groupe de pilotage élargi à l'échelle intercommunale

Il aura pour mission de travailler sur la dimension intercommunale des contrats et se prolongera pendant la durée du contrat. Il sera composé pour moitié de représentants associatifs et de citoyens, dont les deux tiers seront issus des Quartiers de la politique de la ville (tirés au sort parmi les représentants associatifs et les citoyens des groupes de pilotage élargis). Il aura à charge de donner un avis sur les orientations et sur les projets du contrat de ville à enjeu intercommunal. Ce groupe de pilotage devra être garant de la prise en considération des points de vue exprimés dans le cadre des groupes de pilotage à l'échelle des quartiers, dans les orientations et arbitrages pris à l'échelle communautaire, puisque les compétences politique de la ville et du logement sont transférées de la commune à l'agglomération.

## 11 - Des dispositifs de codécision pour la durée des contrats de ville

Il s'agira d'assurer la représentation des habitants dans toutes les instances d'orientation, de décision et d'évaluation de la politique de la ville, à toutes les étapes et à toutes les échelles d'intervention. Pour que les citoyens puissent jouer un rôle dans ces instances, il faudra veiller à clarifier leur rôle (qui décide quoi et où) et à éviter la superpositions de structures. Il faudra aussi veiller à une rotation des représentants habitants et à limiter la durée des mandats (tous les deux ans renouvelable) ; enfin il faudra veiller à une représentation diversifiée et en particulier à la mixité hommes/femmes. Il faudra aussi prévoir des modalités pour que les habitants puissent réellement participer : horaires des réunions, autorisation d'absence au travail, indemnisation, etc.

Tenant compte de la diversité des situations locales, il n'est pas souhaitable d'imposer des modalités précises de gestion et d'orientation de la politique de la ville ; celles-ci doivent être pensées localement, avec comme critère essentiel la représentation des habitants, la codécision et la régularité (au moins 2 réunions par an). Les groupes de pilotage élargis mis en place au cours de la période de diagnostic proposeront des formes de gouvernance et de codécision adaptées. Ils tiendront compte pour cela du contexte, des expériences et des structures existantes. En particulier, **la création de fonds d'initiative gérés par les habitants** sera encouragée : ces fonds d'initiative, qui ne seront pas seulement anecdotiques en termes de financements distribués, seront gérés par des jurys citoyens composés de représentants associatifs (50 %) et de citoyens tirés au sort (50 %). Ils financeront des projets associatifs, mais aussi des projets portés par des citoyens ou des collectifs de citoyens. Ce dispositif permettra une transparence des choix de financement et une délibération sur ces choix, évitant ainsi les écueils du clientélisme ou de la rumeur.



### Les jurys citoyens (expérience berlinoise)

Le jury citoyen est le dispositif, fondé sur le tirage au sort des citoyens, le plus expérimenté dans le monde. Dans le modèle classique, il est constitué d'un groupe réduit de citoyens (25 personnes en moyenne, en Allemagne, entre 15 et 50, en Espagne, 12 à 14, dans le monde anglo-saxon) tirés au sort sur les listes d'habitants ou les listes électorales, qui doivent chercher pendant deux à trois jours d'affilée des solutions à un problème particulier rencontré par les politiques publiques.

Les jurys citoyens berlinois, organisés entre 2001 et 2003, ont innové sur 3 aspects par rapport au modèle classique : ils ont été organisés autour d'une quinzaine de sessions de deux ou trois heures dans l'année ; ils étaient composés pour moitié de personnes tirées au sort sur la liste des résidents et pour moitié de citoyens organisés ou actifs dans leur quartier ; enfin et surtout, ils se sont vus reconnaître une compétence décisionnelle, l'administration s'engageant à suivre leur avis dans la limite de ses compétences et des lois en vigueur.

Dans chacun des 17 quartiers ciblés par la politique fédérale de régénération urbaine, dans la capitale allemande, un groupe d'habitants a disposé librement d'une somme de 500 000 euros pour soutenir des projets microlocaux. Si ces sommes demeurent négligeables au regard du budget de la ville de Berlin, elles n'en sont pas moins substantielles

et beaucoup plus importantes que les habituels fonds de quartier répandus dans toute l'Europe, qui mettent quelques centaines ou milliers d'euros à disposition des habitants.

Du côté des participants, tout au long des travaux, malgré un certain absentéisme, la participation est notable. Jurés tirés au sort et associatifs interviennent de façon assez proche. Si une certaine sous-représentation des jeunes, des personnes n'ayant pas le baccalauréat et surtout des immigrés est constatée, elle apparaît réduite en comparaison des dispositifs fondés sur une participation volontaire. En d'autres termes, le tirage au sort élargit le cercle des citoyens impliqués au-delà des « habitués de la participation ».

Du côté des professionnels, les managers de quartier ont une fonction fondamentale dans le dispositif : ils interviennent dans la composition du jury, préparent activement les sessions, coaniment les discussions et contrôlent les projets qui en sont issus. Les associations y sont aussi très actives : elles présentent les deux tiers des projets examinés par les jurys, c'est dans leur sein que sont recrutés une petite moitié des membres qui délibèrent et ce sont elles qui mettent en œuvre la plupart des projets retenus. Les élus et responsables administratifs, quant à eux, interviennent surtout en amont et en aval du dispositif.

Des limites peuvent néanmoins être pointées : le huis clos des sessions de travail des jurys citoyens réduit incontestablement l'écho du processus et la majorité de la population concernée n'a pas été au courant de leur existence ; les mouvements sociaux ne se sont pas vraiment emparés du dispositif et les projets soutenus n'ont pu que corriger, à la marge, les évolutions négatives affectant les quartiers<sup>36</sup>.

**Un collège citoyen sera également intégré dans toutes les instances d'orientation** et de décision des différentes politiques publiques et dans tous les dispositifs : plan local pour l'insertion et l'emploi, projet éducatif local, plan local pour l'habitat, atelier santé ville et contrat local de santé, programme de réussite scolaire, conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, CCAS, gestion urbaine de proximité. Le huitième collège du Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE) représente, de ce point de vue, une démarche intéressante qu'il s'agira de systématiser et d'amplifier dans les différentes instances décisionnelles. Les citoyens bénévoles bénéficieront pour cela d'un statut et de formations ad hoc, et seront défrayés.

<sup>36</sup> SINTOMER Yves, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique, Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte / Poche, 2011.

## 12 - Assurer une représentation des citoyens dans toutes les instances nationales de la politique de la ville

Les conseils d'administration de l'ACSé et de l'Anru seront ouverts plus largement à la représentation associative et citoyenne et le rôle de délibération et d'orientation de ces conseils sera renforcé. Les comptes rendus des conseils seront publics.

Une discussion est en cours sur la création d'une nouvelle entité nationale d'orientation de la politique de la ville. Un élément déterminant nous semble être l'existence d'une structure d'évaluation indépendante de l'administration centrale et des cabinets ministériels. La plateforme associative (proposition 2) pourrait jouer ce rôle, au moins pour partie.

Le Conseil national des villes (CNV) accueillera, par ailleurs, un quatrième collège composé de représentants associatifs et d'habitants. Les préconisations faites en ce sens par l'actuel CNV représentent une base intéressante pour définir ce quatrième collège : *« Ce quatrième collège serait composé exclusivement de personnes résidant dans des Quartiers de la politique de la ville, et faisant ainsi valoir leur « expertise d'usage ». Il serait recherché des personnes engagées dans des pratiques collectives sous une forme ou sous une autre, et ne s'exprimant donc pas seulement à titre individuel et en leur nom propre. Elles seraient porteuses de paroles collectives, tout en excluant une représentation « institutionnalisée » d'associations ou de groupes auxquelles elles appartiendraient (c'est l'objet du deuxième collège du CNV). Il sera également recherché une composition diversifiée, selon les critères d'âge, de genre, de profil socio-professionnel, de thématique investie. »* (Extrait de l'avis adopté en assemblée plénière du CNV, le 24 juin 2013, et remis au Premier ministre).

## 13 - Assurer une représentation des habitants dans les instances d'orientation et de décision des services publics

La présence significative des citoyens dans les conseils d'administration des structures qui assurent une fonction de service public représente une modalité de participation qui permet de les associer aux orientations des services publics. Nous préconisons de faire entrer les citoyens, dans leur diversité, dans ces conseils et de conforter leur présence quand celle-ci est déjà effective. Cela implique aussi de redonner un véritable rôle d'orientation à ces instances qui ne sont parfois que des chambres d'enregistrement et de veiller à ce que cette représentation citoyenne ne s'institutionnalise pas, en particulier par la rotation des mandats.

Dans le domaine de la santé, les ateliers santé-ville constituent des expériences intéressantes qu'il convient de poursuivre et d'étendre. Dans un contexte où certains territoires deviennent des déserts du point de vue de l'offre de santé, le développement de maisons de la santé conçues sur le mode des cliniques communautaires québécoises qui développent une approche large de la santé, à la fois de soin et préventive, et associe fortement les habitants à leur fonctionnement, est à encourager et à négocier avec le ministère de la Santé, dans le cadre des contrats politique de la ville.

Dans le domaine du logement, nous préconisons de reconsidérer les modalités de la représentation des locataires dans les instances de gouvernance des organismes de logement social qui prévoient d'ores et déjà une participation des locataires : conseils d'administration, conseils de concertation locative et commissions d'attribution de logements. Les locataires en situation d'impayés ne sont actuellement pas autorisés à siéger aux instances ; il convient de ne plus retenir ce critère discriminant. De même, la participation des locataires ne sera plus limitée en fonction du critère d'affiliation de l'association à une organisation nationale de locataires siégeant à la Commission nationale de concertation, mais sera ouverte à des locataires issus d'associations ou de collectifs indépendants. Par ailleurs, les critères relatifs aux buts des associations seront également élargis, afin de diversifier les intérêts portés par les représentants des locataires et, par conséquent, d'assurer une prise de décision éclairée par une vision plus globale des situations étudiées. Si, actuellement, les associations doivent nécessairement œuvrer dans le domaine du logement, entendu dans un sens restrictif, on permettra à des associations qui agissent plus largement sur des questions de vie sociale dans les ensembles d'habitation, ainsi qu'à des associations et des collectifs de mal-logés, d'être représentés. Les conditions pour présenter des listes à l'élection au conseil d'administration, des listes d'associations autorisées à signer les plans de concertation locative et à présenter des représentants aux conseils de concertation locative, ainsi que la désignation des représentants des locataires dans les commissions d'attribution, seront revues en fonction de ces préalables.

Le conseil d'administration est l'instance décisionnelle première des organismes de logement social. Afin d'assurer un pouvoir de décision significatif aux locataires, la proportion de locataires sera augmentée pour atteindre 50 %. Dans les sociétés anonymes d'HLM, cette augmentation numérique devra évidemment conduire à une augmentation du nombre de voix attribué aux locataires. Les orientations prises par les conseils de concertation pourront systématiquement faire l'objet de propositions au conseil d'administration. Les organismes de logement social produiront des bilans périodiques de ces conseils.

Par ailleurs, la participation des locataires dans les commissions d'appel d'offres désignant les entreprises de maîtrise d'œuvre sera systématisée et les locataires seront associés à la définition des contrats d'entretien, ainsi qu'au choix des prestataires signataires de ces contrats.

La représentation des habitants au sein de l'école et des services de police est une question également essentielle, elle est traitée plus précisément dans les enjeux suivants.

## 14 - Reconnaître un statut aux participants bénévoles

Pour permettre une participation large, en particulier des groupes sociaux les plus défavorisés, il convient de mettre en place des modalités de défraiement des bénévoles et de travailler à un statut des bénévoles permettant un droit d'absence du travail.

## 15 - Dégager les moyens financiers de la participation

En termes financiers, un pourcentage du coût de la rénovation urbaine des opérations Anru 2 (1 %) sera dédié à la participation sur les opérations de rénovation urbaine sous des formes ad hoc, qui associeront les habitants, dès la période du diagnostic et tout au long du processus de décision : dispositif de participation préalable au lancement du projet pour identifier à la fois les craintes et les attentes d'un projet de rénovation urbaine, pour les traduire en caractéristiques du cahier des charges pour les équipes d'urbanistes ; mise en place de dispositifs collaboratifs pendant le temps d'élaboration du projet, permettant des ajustements ; dispositif d'évaluation à la fin de l'opération.

### Maîtrise d'œuvre et participation

Les pratiques de projet et l'expérimentation de démarches participatives posent inéluctablement la question de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et des modalités de désignation des équipes de maîtrise d'œuvre, en particulier dans les projets urbains ou les requalifications de bâtiments existants. Le cadre réglementaire à travers le Code des marchés publics est-il un frein, ou un alibi, à une forte implication des habitants, dans le processus de transformation de la ville sur la ville ? Quelles évolutions réglementaires seraient souhaitables, afin de favoriser cette participation à travers l'implication d'équipes de maîtrise d'œuvre compétentes, inventives et motivées à s'inscrire dans de telles démarches ?



La disparition de la procédure des « marchés de définition », en 2010, qui avait été sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne, car jugée contraire aux principes du droit européen, a relancé le débat. Les procédures du « dialogue compétitif » et du « marché négocié spécifique » ont été réactivées par le dernier décret 2011-1000 du 25 août 2011. « *La phase de dialogue avec les candidats sélectionnés est par principe étanche* », comme le reconnaît la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, dans son bulletin *Médiations*, d'octobre 2011, et par voie de conséquence la concertation limitée.

Ces évolutions, plus subies que réellement maîtrisées, imposent clairement de reconsidérer la relation entre les acteurs, à partir d'une coproduction de véritables projets citoyens. En Allemagne, depuis 1971, des principes de participation obligatoire ont été fixés dans le *Baugesetzbuch* (Code de la construction et de l'habitat), applicable au niveau des *Länder* ou des communes. Juridiquement, les règlements sont d'une relative simplicité : la VOF (*Verdingungsordnung für freischaffende Leistungen*) et le « contrat relatif à l'élaboration d'une œuvre ou d'une prestation intellectuelle ». Ce cadre légal très souple s'est parfaitement articulé aux directives européennes depuis 1990, sans être une entrave aux démarches de participation.

Un nouveau cadre réglementaire devrait corriger les dérives constatées dans certains marchés de définition et simplifier les procédures afin de les rendre lisibles et réellement incitatives en matière de participation :

- Privilégier dans les phases initiales de définition et de programmation du projet urbain les propositions sur la méthode à mettre en œuvre

pour l'organisation de la concertation et de la participation des habitants et usagers. Inverser la prédominance de l'image sur le contenu, du dessin sur la démarche, affirmant ainsi les spécificités de ces procédures de désignation de maîtrise d'œuvre urbaine par rapport aux concours.

- Rémunérer suffisamment ces études de définition et de programmation urbaine afin d'y inscrire durablement l'implication des équipes dans des démarches de dialogue et d'échanges citoyens. Ainsi, la confusion des genres pourra être évitée avec les éventuelles missions de conception ultérieures.

Au delà des procédures d'appel d'offres pour la désignation de maîtrise d'œuvre urbaine se pose également la question d'une redéfinition de certaines missions de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique, qui permettrait aux maîtres d'œuvre de mieux s'inscrire dans des démarches de participation des habitants.

En réhabilitation, les études de diagnostic se substituent aux études d'esquisse. Elles ne sont pas intégrées à la mission de base, mais constituent une mission complémentaire. Dans les faits, c'est rarement le cas, les maîtres d'ouvrage se contentant de remplacer la phase esquisse par la phase diagnostic, avec une rémunération équivalente, soit autour de 5 % du montant total de la mission. Il est essentiel de revaloriser à sa juste place cette phase essentielle de diagnostic, qui constitue le point de départ dans l'élaboration d'un projet participatif.

De la même manière, la loi MOP décrit un certain nombre de missions complémentaires, et en particulier celle-ci : « *l'assistance au maître de l'ouvrage pour mettre en œuvre la consultation et l'information des usagers et du public* ». Cette mission est rarement utilisée dans les contrats. Il devient urgent de la remettre à l'ordre du jour et de la compléter pour le montage d'opération, de concertation ou de participation, qui exige des compétences et un engagement important des maîtres d'œuvre, à travers l'organisation d'ateliers, de visites thématiques. Il convient à la maîtrise d'ouvrage de porter ce niveau d'exigence dans le choix des maîtres d'œuvre et de retenir les propositions les plus pertinentes et innovantes pour la mise en œuvre de projets participatifs<sup>37</sup>.

37 Proposition de Patrice Lutier, architecte.

# Un enjeu transversal : changer le regard sur les quartiers populaires

La focalisation sur les difficultés que rencontrent les quartiers populaires et leur population a conduit à construire ces lieux comme des quartiers et des populations à problèmes. Les médias participent pour une grande part à façonner ces représentations et à alimenter les peurs sociales et raciales qui sont à la source d'incompréhensions, de tensions et de fermetures. Le traitement médiatique de ces quartiers en est ressenti douloureusement par les habitants et les acteurs concernés...

Les médias ne sont pas de simples témoins : ils agissent sur les représentations de la banlieue et deviennent, par conséquent, non seulement des auteurs mais également des acteurs, en renforçant ou en déconstruisant ces images.

Nous proposons donc de travailler dans 3 directions : (1) favoriser et aider au développement et à la diffusion de médias locaux et d'expressions culturelles issues des quartiers populaires et reconnaître ces médias comme de vrais médias. (2) Faire évoluer la culture des médias nationaux et y favoriser l'accès de « paroles des quartiers populaires »<sup>38</sup>. (3) Travailler sur les expressions culturelles et sur les mémoires sociales des quartiers populaires.

## 16 - Aider au développement et à la diffusion de médias locaux par la mise en place d'une fondation « Médias/Cultures/Quartiers populaires »

La société vit un mouvement général d'accès à la connaissance, à l'information, de production collective de représentations, dont les habitants des quartiers populaires et, en particulier les jeunes qui y habitent, ne sont pas exclus. Accéder à l'information, mais aussi créer un média en ligne, l'alimenter, toucher des publics variés ne sont plus réservés aux professionnels. Ces nouvelles pratiques médiatiques sont un formidable outil en faveur des politiques de cohésion sociale et du développement de la citoyenneté. De nombreuses initiatives existent dans les quartiers populaires, souvent innovantes, qui permettent de renverser les représentations de ces quartiers. Des expériences comme le Bondy Blog sont connues internationalement et ont inventé de nouveaux modèles de diffusion de l'information. De même,

<sup>38</sup> Ces propositions sont issues des contributions de Nordine Nabili (Bondy Blog) et de Farid Mebarki (Presse & Cité). Elles rencontrent pour partie celles du rapport de Jérôme Bouvier, *Médias de proximité et diversité. Après le GIP EPRA, une nouvelle politique*. Rapport au ministère de l'Intérieur, ministère de la Culture et de la Communication, ministère délégué à la Ville, juin 2013.

existe un réseau de radios locales et associatives dont le devenir constitue un enjeu démocratique majeur car, ainsi que le souligne Jérôme Bouvier dans son rapport *Médias de proximité et diversité, après le GIP EPRA, une nouvelle politique*: « Dans un système médiatique qui donne trop souvent aux citoyens le sentiment d'une parole en surplomb, les radios locales associatives portent la parole des habitants et favorisent son partage dans la cité comme aucun autre acteur. »

Cette fondation reposera sur un financement mixte (fonds européens, État, collectivités locales, entreprises de presse et hors presse), permettant de gérer un fonds d'actions pour financer les médias de quartier et les initiatives médias/culture. Un groupe de travail constitué de responsables de médias ou de collectifs culturels et de représentants du ministère de la Culture et du ministère délégué à la Ville pourrait dans un premier temps préciser les objectifs, le mode de fonctionnement et le montage financier de cette structure et le mettre en discussion plus largement. Elle pourrait en particulier développer un programme national « Nouveaux médias/Nouveaux usages », en direction des acteurs des quartiers populaires, pour former des habitants des quartiers populaires à la pratique du « journalisme en ligne ». Elle pourra mettre en place un centre de ressources et un portail commun.

## 17 - Faire évoluer le regard des médias nationaux

Un ensemble de propositions développées par des associations et médias locaux s'inscrivent dans cette perspective :

- Installer une émission hebdomadaire de débat sur la grille d'une radio nationale (Radio France) sur les enjeux des territoires, la jeunesse et les nouveaux acteurs émergents, afin de visibiliser une expression et une information plurielle et critique sur les quartiers populaires.
- Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a un rôle à jouer pour aller à l'encontre d'un traitement discriminatoire des quartiers populaires dans les médias. Dans cette optique, un rôle sera donné aux représentants des associations de consommateurs de médias. Il serait pertinent de permettre et de faciliter l'organisation de droits de réponse.
- Créer une conférence annuelle sur les médias et les quartiers populaires, sous l'égide du ministère délégué à la Ville et de la plateforme indépendante, sur le traitement des questions urbaines dans les médias, afin de sensibiliser et de mobiliser l'ensemble des acteurs des médias : agences et entreprises de presse, société de production, éditorialistes, société des journalistes, syndicats, écoles de journalisme, Commission de la carte... Ce rendez-vous pourrait s'intégrer aux Assises internationales du journalisme ou à la Conférence annuelle des métiers du journalisme.

- Lancer un Club de la presse « Médias/Villes » : rencontres régulières entre des professionnels de l'information et les acteurs des quartiers, pour évoquer les enjeux et les projets en cours.
- Faire évoluer la sociologie et la formation des journalistes. L'homogénéité sociale et générationnelle du corps des journalistes, en particulier dans les grands médias, contribue à construire la distance sociale et la méconnaissance des quartiers populaires. Il convient donc de faire évoluer la sociologie et la formation des étudiants des grandes écoles du journalisme et des journalistes. Par exemple, en appliquant l'expérience « Classe prépa égalité des chances ESJ Lille/Bondy Blog » aux concours des écoles, sur tout le territoire ; en développant la Formation « Contrat professionnels en alternance », notamment dans le service public ; en développant la formation initiale et continue des journalistes professionnels aux questions urbaines et à la discrimination, pour leur permettre de mieux appréhender les questions interculturelles et les mutations sociales en cours, en intégrant ces questions dans les contenus pédagogiques des écoles de journalisme.

## 18 - Un forum culturel et un prix annuel

Les quartiers populaires sont aussi les ferments d'expressions artistiques, qu'il s'agisse de musique, de danse, de cinéma ou d'arts visuels. Aujourd'hui, les « cultures urbaines » (hip-hop, breakdance, rap...) n'ont plus à faire la preuve de leurs apports dans la création artistique et trouvent leur place dans de nombreuses manifestations nationales et internationales.

Dans les années 1960, les politiques publiques ont investi les villes de banlieue de façon volontariste en y installant des théâtres nationaux. Il convient aujourd'hui de relever un autre défi : celui du dialogue et de l'hybridation des cultures, en s'appuyant sur leurs expressions locales et en les ouvrant sur le monde. De ce point de vue, la question des mémoires et de l'histoire des quartiers populaires représente un point d'appui essentiel. Cette question ne saurait être entièrement déléguée à des experts ou chercheurs ; elle passe par la mobilisation, même conflictuelle, des acteurs de cette histoire des quartiers populaires.

Un forum d'échange d'expériences sera organisé chaque année en collaboration avec la plateforme associative, au cours duquel un prix sera accordé à la meilleure initiative culturelle.

# Une méthode : coproduction, coformation, évaluation

Les freins à la participation des citoyens, de façon générale, et dans les quartiers populaires, en particulier, sont liés à des cultures politiques et professionnelles et à des fonctionnements hiérarchiques au sein des institutions. La formation des professionnels et des élus, l'ouverture d'espaces de dialogue et de coformation aux échelles locale, régionale et nationale constituent autant de leviers indispensables pour transformer en profondeur les pratiques.

## « Coformations par le croisement des savoirs et des pratiques » d'ATD Quart Monde

Dès l'origine du mouvement ATD Quart Monde, à la fin des années 1950, un bureau de recherches sociales avait été créé dans le but de développer des connaissances nouvelles sur la pauvreté, au carrefour des savoirs des personnes vivant dans la misère, des professionnels et des scientifiques. L'audience d'ATD Quart Monde est large, comme en témoigne le rôle joué par ce mouvement dans la genèse de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Le mouvement s'est lancé dans deux programmes franco-belges de recherche-action sur la pauvreté, consistant l'un à un « croisement des savoirs » entre universitaires et personnes en grande pauvreté (Groupe de recherche Quart Monde-Université, 1999), l'autre à un « croisement des pratiques » entre professionnels de l'action publique et personnes en grande pauvreté (Groupe de recherche action-formation Quart Monde Partenaire, 2002). Le « croisement des pouvoirs » est le troisième volet : après dix années de mise en pratique de la démarche, des leçons y sont tirées tant sur le plan de la méthodologie que sur celui des effets (Ferrand éd., 2008).

De ces démarches sont nées les « coformations par le croisement des savoirs et des pratiques »<sup>39</sup>. Animées par l'Atelier du croisement des savoirs et des pratiques, elles sont présentes depuis quelques années dans des modules de formation professionnelle. Elles regroupent d'une part, des professionnels et/ou responsables associatifs, des élus ayant une expérience d'interaction avec des personnes et familles

39 [www.atd-quartmonde.fr/Charte-du-croisement-des-savoirs.html](http://www.atd-quartmonde.fr/Charte-du-croisement-des-savoirs.html)

en situation de pauvreté, dans divers domaines (action sociale, santé, enseignement, logement, justice, information, culture, etc.), d'autre part, des personnes ayant l'expérience vécue de la grande pauvreté, représentant leur milieu social et soutenues par une association citoyenne. La démarche exige d'être préparée et portée par une équipe pédagogique composée d'un référent professionnel pour le groupe des professionnels ou élus, d'un référent associatif pour le groupe des personnes en situation de pauvreté.

Une coformation dure entre trois et quatre journées pleines ; elle comprend un travail sur les représentations mutuelles, l'écriture de récits d'expérience et leur analyse sous différents angles (confrontation des logiques, nature de la relation, initiatives et prises de risques...) Elle aboutit à mettre en évidence et en pratique des conditions essentielles d'un partenariat en complémentarité de compétences. La coformation peut se conclure par une restitution des travaux faite par les participants, devant leurs ou des responsables institutionnels.

C'est en particulier à partir de ces leviers qu'il sera possible de transformer les services publics.

Les services publics (école, transport, services sociaux, services urbains, police...) font à la fois l'objet d'une grande attente et de critiques majeures de la part des habitants des quartiers populaires. Ces critiques, voire cette colère, reposent sur des dysfonctionnements des services – en raison du manque de personnel et de moyens, délais d'attente de six semaines pour un jeune qui s'inscrit à la Mission locale de Clichy-sous-Bois, enseignants non remplacés en Seine-Saint-Denis, files d'attente aux guichets de La Poste, suppression des points d'accueil de la sécurité sociale, transports urbains défaillants, etc. et plus fondamentalement sur un sentiment de mépris, d'injustice et de discrimination<sup>40</sup>.

Les agents de base, au contact des habitants, s'ils sont dans une dimension dissymétrique de pouvoir vis-à-vis des habitants, se sentent démunis au regard des demandes et des critiques de la population. La violence symbolique, mais aussi parfois verbale et physique, caractérise bien souvent la relation habitants/services publics ; elle est en particulier patente dans les rapports citoyens/police. Très schématiquement, les citoyens ont le sentiment de se confronter à des administrations opaques, sans avoir les règles du jeu, face à des agents qui ont du pouvoir, mais qui ne les aident pas. Les agents, de leur côté, n'ont pas l'impression d'avoir tant de pouvoir que cela ; ils sont soumis à des injonctions contradictoires, en particulier celle du chiffre, et sont réduits à être les réceptacles de demandes auxquelles ils n'ont pas les moyens de

<sup>40</sup> MARLIÈRE Eric, *La France nous a lâchés ! Le sentiment d'injustice des jeunes des cités*, Paris, Fayard, 2008.

répondre. Ils sont souvent peu ou mal formés pour travailler avec des groupes sociaux qu'ils ne connaissent pas, dont ils ont peur, qu'ils considèrent comme des problèmes. Ils sont globalement peu soutenus dans leur mission quotidienne et ne trouvent pas d'espace pour partager et travailler les difficultés auxquelles ils se heurtent quotidiennement. D'où une souffrance sociale forte des deux côtés de la relation.

Pour autant, les intérêts des agents et des habitants se rejoignent, au moins pour partie, dans la nécessité de transformer et d'adapter les services publics, de rendre un meilleur service dans le sens de la justice sociale, et d'une meilleure efficacité, et de redonner du sens au travail des agents. Passer de la mise en accusation mutuelle à la reconnaissance mutuelle pour engager des transformations relationnelles et institutionnelles représente à la fois un enjeu fondamental et une méthode. Cela implique de travailler à la coproduction de projets locaux de services publics, de systématiser les évaluations des services publics comme outils de diagnostic et de dialogue, et d'assurer une représentation des habitants dans les instances d'orientation et de décision des services publics.

## 19 - Mettre en œuvre dans les projets de territoire des projets locaux de services publics co-construits entre agents et usagers

On s'appuiera sur le bilan critique des expérimentations menées dans plusieurs villes, à la suite des préconisations du rapport Picard<sup>41</sup> pour adapter et généraliser la démarche de co-construction.

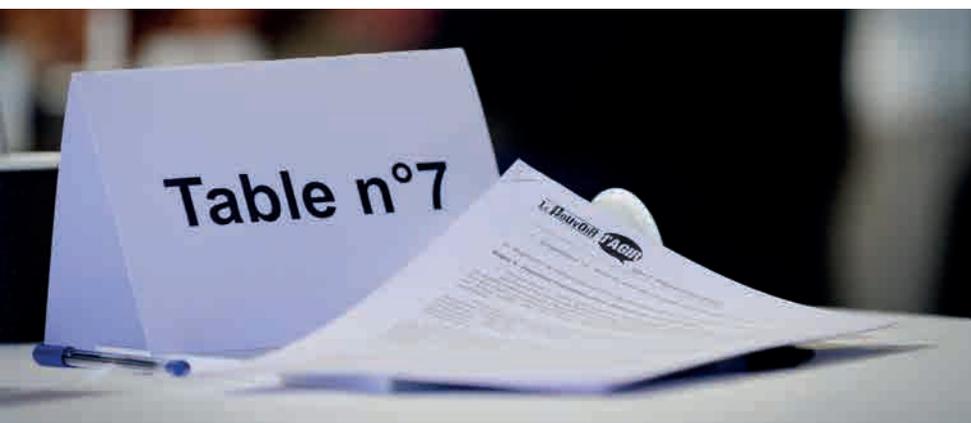
### Rapport Picard (1991) et circulaire interministérielle pour la mise en œuvre de « projets de services publics »

La mission « pour l'amélioration du service public dans les quartiers » confiée en avril 1991 par Michel Delebarre, ministre de la Ville, à Paul Picard, maire de Mantes-la-Jolie, portait sur la formation des agents de services publics dans les quartiers en politique de la ville et des animateurs de la politique de la ville<sup>42</sup>. Elle a préconisé la mise en œuvre de « projets de services publics ». Ce dispositif repose sur une formation mutuelle entre agents de base de différents services publics, conduite auprès de groupes d'une quinzaine d'agents (police, Éducation nationale, Poste, CPAM, etc.) et habitants des quartiers populaires<sup>43</sup>, qui travaillent pendant une douzaine de journées réparties par sessions de deux à trois jours. L'animation est tournée vers la prise de conscience (conscientisation) vis-à-vis de son travail,

41 CARREL Marion, ROSENBERG Suzanne, *Face à l'insécurité sociale, désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, Paris, La Découverte-Syros, « Alternatives sociales », 2002.

42 PICARD Paul, *L'amélioration du service public dans les quartiers*, rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, juillet 1991, 28 pages.

43 La circulaire ne mentionnait initialement que les agents dans ces groupes, mais les expérimentations qui s'en sont suivies ont intégré les habitants.



du rapport à la population, du service rendu, du fonctionnement institutionnel, etc. Le principe de travail est la reconnaissance de différentes expertises sur les services publics, dont celle des citoyens et en particulier des plus éloignés de la parole publique, la confrontation de points de vue, la co-construction d'une enquête, d'un diagnostic et de propositions.

La circulaire interministérielle du 29 novembre 1991 et une ligne budgétaire déconcentrée renouvelée annuellement ont permis le lancement d'expérimentations<sup>44</sup>. Leurs évaluations pointent les effets de déconstruction de stéréotypes, d'évolutions dans la relation au guichet, d'un meilleur accès aux droits pour les citoyens, de lutte contre la discrimination et de transformations institutionnelles<sup>45</sup>. Ces expériences ont cependant rencontré des limites. La première est l'instrumentalisation technocratique du dispositif : l'ouverture de plateformes de services publics, de maisons de services publics, de Pims, ont facilité l'accueil, mais ont souvent laissé de côté la dimension démocratique, de débat avec les citoyens sur la qualité des services rendus. Le danger de modélisation technocratique s'est aussi retrouvé dans les formations développées dans les années 1990 à destination des agents, pour gérer l'agressivité au guichet, sans organiser la confrontation démocratique avec les personnes incriminées. Une autre difficulté a été la pérennisation de ces démarches, insuffisamment portées par les institutions et les hiérarchies.

On retient 3 conditions pour la réussite de ces « projets de projets locaux de services publics » : (1) Ils doivent se dérouler sur un même

<sup>44</sup> À la suite, des groupes ont été montés sur le même modèle. On peut citer, par exemple, les groupes de qualification mutuelle (S. Rosenberg) ou de thérapie sociale (C. Rojzman, Y. Kherfi), les coformations par le croisement des savoirs et des pratiques (ATD Quart Monde), les démarches d'automédiatisation (Moderniser sans exclure), les démarches de théâtreforum entre professionnels et habitants, par exemple celle menée par la Compagnie Naje entre des élèves de l'École de police de Marseille et des habitants des quartiers nord de Marseille.

<sup>45</sup> ROSENBERG Suzanne, *Le service public ou l'état de la société*, rapport, 1993 ; CARREL Marion, 2013, *op. cit.*

territoire, dans la durée et dans un cadre politique clair, avec une animation neutre et adéquate. (2) Pour que ces débats entre agents de base et usagers diffusent dans les pratiques, ils doivent être articulés avec la hiérarchie institutionnelle et les collectivités territoriales d'une part, les associations et collectifs d'autre part. Cela implique la mise en place de comités de pilotage composés de représentants hiérarchiques et des collectivités territoriales au sein desquels les participants exposent leurs avancées, et une obligation de réponse dans un délai de deux mois, par les responsables hiérarchiques et les élus, aux propositions faites par le groupe. (3) Les agents participant à ces projets doivent pouvoir avoir une parole libre. Les conditions pour que les habitants puissent convenablement participer à ces projets sont également à soigner (indemnisation, au même titre que les agents présents sur leur temps de travail).

Ce dispositif a été utilisé de façon expérimentale, dans des situations de conflit. On en retiendra essentiellement la démarche de co-construction avec les agents et usagers, qui peut être mobilisée de façon plus systématique pour l'amélioration des services. Cela nécessite soit **la mise en place d'une ligne budgétaire (à réactiver), soit un portage par des organismes de formation comme le CNFPT ou les IRETS**. Ces groupes de service public peuvent, en effet, être conçus comme une réponse au droit à la formation dans la carrière des agents. La démarche implique la rémunération des utilisateurs des services publics qui y participent (les agents étant dans ces groupes sur leur temps de travail). Elle pourra être évaluée par la plateforme indépendante qui pourra interpeller les institutions concernées au niveau local et national.

## 20 - Évaluer pour dialoguer

Les services publics ont une responsabilité sociale qui implique de rendre des comptes aux usagers/citoyens. Pour mettre en œuvre ce principe de responsabilité et pour rapprocher les citoyens des services publics, nous proposons d'instaurer **une évaluation annuelle obligatoire des services publics** restituée aux usagers par écrit et au cours d'une réunion publique.

Deux services publics nécessitent une attention particulière. La proposition précédente souligne la nécessité d'assurer une représentation des habitants dans les instances d'orientation et de décision des services publics. Ici, nous parlerons de la représentation des habitants au sein de l'école et des services de police, cette question étant également essentielle ; elle est traitée plus précisément dans les deux enjeux suivants.

## 21 - Orienter l'approche de la police vers le dialogue avec les citoyens

La question de l'insécurité, réelle ou perçue, est devenue l'une des dimensions importantes du mal-vivre dans les quartiers populaires et mérite d'être prise au sérieux. Les modes d'intervention policière, essentiellement centrés sur la répression, alors même qu'une présence plus banale relative à la « convivence » quotidienne fait souvent défaut, ont montré leurs limites et ont contribué à faire monter de fortes tensions entre forces de police et habitants des quartiers populaires, en particulier chez les jeunes, tensions qui contribuent en retour à alimenter le sentiment d'insécurité.

Les bavures policières récurrentes sont à la source d'un profond sentiment d'injustice. Comme le demandent plusieurs associations, dont la Ligue des droits de l'Homme, il faudrait limiter le port d'armement intermédiaire tels que les Flash-ball et les Tasers et interdire les pratiques ayant mené à la mort, telles que la clé d'étranglement. De leur côté, les policiers travaillent dans des conditions éprouvantes, ce qui fait dire à un responsable syndical, qu'entre la police et la population : « *C'est pas un fossé, c'est un ravin* ».

Prendre au sérieux la question de l'insécurité implique de retrouver la confiance des citoyens. La police française est appelée à réformer profondément son approche « autoritaire » et à s'engager, à l'instar de nombreuses expériences étrangères, vers une démarche plus communautaire, territorialisée, en partenariat avec les autres institutions, afin de retrouver un ancrage local et un rôle de gardien de la paix<sup>46</sup>.

### Quelques extraits d'un rapport sur la police française réalisé par des observateurs internationaux

La collaboration et l'interaction avec la population sont cruciales (...) Vos collègues ont admis qu'il n'y avait pas de communication entre la police nationale et les habitants. Au contraire, les forces de police se concentrent sur la résolution des crimes et la chasse aux criminels, au lieu de développer la prévention ou la communication. Elles créent ainsi un « nous contre eux » qui a été clairement observé par les deux équipes, et confirmé par le témoignage de policiers et du public. Pour le dire vite : les habitants pensent que les policiers sont autoritaires et font du profilage racial. En retour, de nombreux habitants des banlieues sont perçus comme des marginaux et des criminels. Cette stigmatisation est la source de malentendus et d'idées fausses (...) Cette attitude imprègne toute la société française, ce qui renforce l'écart entre la police et le public. Les policiers doivent recevoir une formation et avoir

<sup>46</sup> Ces préconisations s'appuient largement sur les propositions émanant des Zonzon 93, Collectif Stop le contrôle au faciès, Graine de France.

la motivation pour communiquer avec les citoyens lors des patrouilles, sans attendre d'instructions ou d'autorisations préalables. (...) On peut dire que le système français de la fonction publique, au moins en ce qui concerne l'application de la loi, est caractérisé par un style trop centralisé. C'est pourquoi ses institutions souffrent, à tous les niveaux de commandement, d'une pensée défensive liée à une résistance institutionnelle au changement. (...)

La réforme commence par le recrutement. La police de la France de 2012 exige beaucoup plus que la capacité de tirer un coup de pistolet ou d'effectuer une poursuite à pied ou en véhicule. Les agents potentiels devraient être guidés par l'esprit du service public, et pas seulement par un enthousiasme pour l'aventure ou pour l'action. La diversité doit aussi être une priorité – pour que la police soit en mesure de communiquer efficacement avec les citoyens, elle devrait – et a besoin – de refléter la population<sup>47</sup>.

Il convient donc de privilégier la prévention, le dialogue et l'action territoriale et pour cela de :

- **Réinstaurer la politique des « îlotiers »**, c'est-à-dire d'agents de police spécifiquement affectés à un quartier donné pendant une longue période, facilitant la connaissance des habitants du quartier où ils travaillent et, ainsi, leur efficacité sur le terrain. Cela implique de mettre en cause véritablement la politique du chiffre, notamment en remplaçant la prime sur la base de résultats quantitatifs par des mesures incitatives pour un résultat qualitatif.
- **Mettre en place des comptes rendus publics d'activité de la police** : tous les six mois, par exemple, préparés de façon à ce que tous les citoyens puissent y participer, y compris ceux qui sont considérés comme « des problèmes » par les forces de police ou par les habitants. Cette démarche permettrait aux forces de police de partir des problèmes soulevés par les citoyens.
- Au niveau local, **généraliser les groupes de veille** (groupes locaux de traitement de la délinquance) auxquels participeraient les agents de police travaillant dans le quartier, les élus en charge de la sécurité, des représentants locaux du ministère de la Justice (*via* les Maisons de justice et du droit) et du Défenseur des droits, les citoyens et leurs associations.
- Pour fonctionner, ces dispositions appellent à reconsidérer plusieurs éléments réglementaires :
  - les agents de police affectés aux zones de la politique de la ville seront autorisés à s'exprimer lors des rencontres avec les habitants de la ville, ou les CLSPD, la fonction primant alors sur le grade ;
  - la hiérarchie s'engagera à assurer la protection et l'avancement de carrière d'agents de police qui signalent des entraves au code de déontologie, ou des actes illégaux au sein de leurs équipes ou dans leur hiérarchie.

<sup>47</sup> *Observation Mission: the French National Police; its organization, composition and interaction with the citizenry of France*, Submitted to M. Pierre BALAND, Director-General French National Police & M. Emile PÉREZ Director, International Police Cooperation Department French National Police by Mr. Matt J. WOLLMAN S/R Chief, International Police Bureau Los Angeles County Sheriff's Department, 12/21/2012 (Les traductions sont faites par les auteurs du rapport).

- Ces dispositions ne peuvent être mises en œuvre sans **un effort important de formation et de soutien des policiers dans leur activité**. Les suicides dans la Police nationale s'élèvent à 1 par semaine en moyenne ; le bien-être psychologique des agents de police relève de l'intérêt général. Les syndicats de police ont en particulier exprimé le besoin de temps de *debriefing* avec des professionnels extérieurs à la Police nationale, notamment suite à des altercations, ou des interventions sur des scènes de crimes ou de violences sévères, ainsi que le suivi obligatoire par des psychologues des agents ayant fait des tentatives de suicide. Cela permettrait aux policiers de disposer d'espaces favorisant une réflexivité sur leurs pratiques.

Il convient de rendre la formation continue possible pour tous les agents. En l'occurrence, seront montés des modules de formations spécifiques aux agents affectés aux zones sensibles et ZSP, et des stages en milieu associatif leur seront proposés. La formation continue sera valorisée dans le parcours des agents, par exemple, par des opportunités d'avancement accéléré pour chaque formation supplémentaire suivie d'une évaluation ex-post. Des modules sur la connaissance des quartiers populaires et des acteurs de la politique de la ville seront intégrés dans la formation initiale. Des acteurs associatifs seront mobilisés dans les formations dans une perspective de coformation, ainsi que des universitaires. Un temps sera dédié à l'étude du code de déontologie et à son sens, afin de clarifier notamment les notions de devoir de réserve et d'obligation de dénoncer les actes illégaux.

### Une médiation nomade

Alors que la prévention spécialisée s'est largement institutionnalisée, comment toucher les jeunes qui ne vont pas vers les structures qui leur sont pourtant destinées ? Les « hitistes », ceux qui tiennent le mur, sont le plus souvent renvoyés à la police par des municipalités craintives. Provoquer la rencontre, créer un espace de parole autour de leur caravane, afin d'occuper l'espace déserté par les passants, tel est l'objectif de la « médiation nomade » mise en place par Yazid Kherfi et ses équipes de bénévoles. L'enjeu est de construire une passerelle vers les institutions existantes. Cette initiative soulève aujourd'hui la difficulté, voire la réticence des services publics à s'adapter aux horaires de leur public. À Chanteloup-les-Vignes, par exemple, des structures d'accueil sont ouvertes jusqu'à deux heures du matin et le week-end<sup>48</sup>.

48 [www.kherfi.fr](http://www.kherfi.fr)



## 22 - Instaurer une politique de reçu d'identité

Cette mesure à portée symbolique parce que fortement attendue après les dernières élections présidentielles, représente l'une des conditions pour la reconstruction du dialogue entre police et populations et, plus largement entre populations et institutions.

Du point de vue du ministère de l'Intérieur, elle peut avoir des effets significatifs sur l'efficacité de l'intervention policière, car elle permettra de mesurer le nombre de contrôles d'identité administrés en France, leurs motifs, leurs résultats, leur coût et leur efficacité dans la lutte contre la délinquance ; d'évaluer l'impact de la formation continue des agents en matière de contrôle d'identité et d'enquête ; de protéger les agents de police en cas d'accusation abusive par un tiers ; de mettre en place les réformes nécessaires pour améliorer l'efficacité des contrôles d'identité, ainsi que celle des enquêtes de fond.

Du point de vue du Défenseur des droits et de l'IGPN, elle permettra d'avoir des traces des contrôles d'identité administrés en France, leurs motifs, leurs résultats ; de pouvoir traiter les cas de litiges autour de contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires, sur la base de données objectives.

Pour les citoyens, elle sera le moyen de prouver, à tout moment, l'existence d'un contrôle d'identité, sa date, son lieu, son motif et son résultat, à l'aide d'un document officiel ; d'exercer leurs droits en cas de contrôles répétitifs et injustifiés auprès des instances de recours que sont le Défenseurs des droits et l'IGPN.

Cette proposition implique une modification de l'Article 78.2 du Code de procédure pénale.

## 23 - La police comme service public : informer et créer des instances d'interpellation et de recours

Le sentiment d'impuissance des citoyens est aussi lié à une méconnaissance des droits et à la grande difficulté des recours. Les relations à la police et à la justice méritent de ce point de vue une attention particulière pour aller vers plus de transparence, de respect des droits et des possibilités de recours.

- Les préfetures et le ministère de l'Intérieur développeront une **communication plus claire et plus diffusée sur les droits des citoyens**, vis-à-vis de la police.
- **L'accès aux images de vidéosurveillance**, filmées par les caméras appartenant à la ville, à l'État ou aux entreprises publiques ou semi-publiques de transport, sera facilité, conformément aux lois du 21 janvier 1995 et du 20 octobre 1996 concernant le droit à l'image.
- **Un comité d'éthique extérieur à l'IGPN**, composé de magistrats, de policiers retraités, et de membres de la société civile, sera créé pour mener des enquêtes indépendantes et parallèles à celles de l'IGPN, lors de plaintes contre des employés du ministère de l'Intérieur pour des violences, homicides ou atteintes graves au code de déontologie, éventuellement au sein du Défenseur des droits.
- Sur le modèle de la commission parlementaire sera instaurée **une rencontre annuelle** avec des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère délégué à la Ville, de l'IGPN, du Défenseur des droits, des magistrats, de la société civile et du milieu associatif, lors de laquelle sera établi et discuté un bilan de l'action publique en faveur de la sécurité, dans les quartiers populaires.

## 24 - Faire de la réussite scolaire un enjeu partagé

L'Éducation nationale représente sans doute le service public qui crée l'attente et les frustrations les plus importantes ; attente de la réussite et de l'ascension sociale, frustration vis-à-vis de l'échec scolaire et des orientations vécues par beaucoup de parents comme un tri social. La massification scolaire qui a permis l'accès à l'enseignement général, au lycée puis à l'université ne s'est pas pour autant traduite par une démocratisation<sup>49</sup> du système et l'école reste le lieu de la sélection sociale, voire raciale<sup>50</sup>, et de la reproduction des inégalités. La réussite scolaire représente donc un enjeu social et démocratique fondamental ; elle passe par la mobilisation et la collaboration des enseignants, des parents, des élèves et du monde associatif. Elle implique de redonner un rôle central aux parents et aux élèves dans les établissements scolaires et d'ouvrir ceux-ci sur les quartiers.

<sup>49</sup> BEAUD Stéphane, *80 % au bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, La Découverte poche, 2002.

<sup>50</sup> FELOUZIS Georges, LIOT Françoise, PERROTON Joëlle, *L'Apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique à l'école*, Paris, Seuil, 2007.

CHAUVEL Séverine, DHUME Fabrice, DUKIC Suzanna, *Orientation scolaire et discrimination. De l'(in)égalité de traitement selon l'« origine »*, La documentation Française, 2011.

La refondation de l'école a débuté par la réforme des rythmes scolaires à l'école primaire ; elle doit se poursuivre en mettant au cœur des préoccupations la réussite de tous les élèves, à tous les niveaux de la scolarité. Cet objectif est à même de rassembler de nombreux acteurs dans les quartiers populaires autour de projets éducatifs de territoire ; c'est une des conditions de sa mise en œuvre. Or, les parents comme les élèves, et en particulier ceux qui se heurtent à l'échec scolaire, sont rarement entendus dans l'institution scolaire, si ce n'est considérés comme de « mauvais parents » ou « mauvais élèves », ou des « empêcheurs de tourner en rond ». Si des initiatives nombreuses existent déjà, en particulier en ce qui concerne l'aide aux devoirs, elles restent déconnectées du travail des enseignants. Il s'agit donc de franchir une nouvelle étape par la construction de nouvelles collaborations autour de la réussite scolaire.

### Une recherche-action sur la réussite scolaire

De nombreux travaux mais également une recherche-action conduite dans 20 sites par ATD Quart Monde, des acteurs associatifs, de l'Éducation nationale et des collectivités, depuis 2010 : « *En associant leurs parents, tous les enfants peuvent réussir* », démontre que l'appui à la structuration collective et la reconnaissance comme coéducateurs des parents les plus éloignés de l'école constituent des leviers déterminants pour la réussite de leurs enfants. Ce projet s'appuie sur la certitude que chacun possède des savoirs : savoirs universitaires pour les savants, savoirs d'actions pour ceux qui sont sur le terrain et savoirs d'usage de ceux qui sans avoir une connaissance étiquetée ont une expérience à valoriser. ATD Quart Monde a pour principe de faire reconnaître ces savoirs, de les faire se croiser pour produire de la transformation<sup>51</sup>.

Cette expérience montre quelques clés de réussite de la participation :

- aller chercher les plus éloignés, ce qui implique d'identifier qui n'est pas là et où sont les absents ;
- constituer les groupes de pairs pour une parole commune ;
- légitimer le savoir et l'expérience des personnes très pauvres en révélant que ce n'est pas une histoire individuelle (voir le journal *Paroles de Sans Voix*<sup>52</sup>, journée nationale du refus de la misère) ;
- prendre le temps de poser des questions de qualité, ancrées dans le vécu des personnes ;
- avoir l'ambition de changer les représentations réciproques (on ne dit pas que les personnes en difficultés ont toujours raison ; et le changement implique chacun au moment du croisement) ;
- s'assurer que chacun soit prêt à changer, et pas seulement les

51 La recherche-action a donné lieu à trois ouvrages : *Le Croisement des savoirs*, *Le Croisement des pratiques*, *Le Croisement des pouvoirs*. Ils alimentent les coformations organisées par ATD Quart Monde.

52 ATD Quart Monde avec Amnesty international et le Secours catholique.

- autres ;
- s'assurer qu'il y ait des « en creux » où tous peuvent coproduire ensemble et garder confiance dans le processus<sup>53</sup>.

Nous préconisons d'encourager et de multiplier ces initiatives, de les évaluer et de les faire connaître. Pour porter leurs fruits, elles doivent pouvoir s'inscrire dans la durée. Il est ainsi recommandé que les Projets éducatifs de territoires (PEDT) soient coélaborés avec l'ensemble des parties prenantes.

Dans le cadre des PEDT, il s'agira donc de veiller tout particulièrement à mettre en place les actions qui permettent d'aller vers les parents les plus éloignés, de soutenir les démarches qui permettent de les réunir, d'appuyer leur organisation collective de manière à ce qu'ils deviennent des acteurs reconnus et respectés par les autres acteurs éducatifs. Cela permettra notamment de diversifier la parole sur l'école, par la création de nouveaux collectifs organisés.

Pour ce faire, plusieurs pistes peuvent être avancées, qui ont déjà été mises en place ponctuellement dans certains établissements<sup>54</sup> :

- **recevoir chaque famille** pour parler de la vie de l'école, en début d'année, et leur proposer un temps de travail et de débats sur la vie de l'école ;
- **organiser des rencontres régulières** entre professeurs, administration, parents ; les enseignants seront formés à animer ces rencontres de manière participative, pour permettre à chacun de s'exprimer ;
- **associer les parents à certaines activités scolaires**, les faire venir à des présentations de projets des enfants, les associer, sans discrimination, aux sorties accompagnées ;
- **développer les modalités de dialogue** avec les associations travaillant sur l'aide aux devoirs ;
- mettre en place un **Conseil de développement éducatif** ;
- **conduire des projets éducatifs** impliquant les habitants et les associations du quartier, par exemple sur l'histoire et la mémoire du quartier.

Comme dans les autres services publics, la question de la formation du personnel enseignant est centrale.

- de manière générale, une formation des enseignants aux pratiques et aux enjeux de l'éducation populaire permettrait de favoriser la mise en œuvre d'enseignements plus participatifs.
- dans les quartiers populaires, trop souvent, les enseignants sont jeunes et peu expérimentés, et sont livrés à eux-mêmes, sans appui pédagogique. Issus des classes moyennes, ils connaissent peu le public auprès duquel ils sont

<sup>53</sup> ATD Quart Monde et PERCO Pascal, *Quelle école pour quelle société ?*, éditions Quart Monde, 2012.

<sup>54</sup> Ces préconisations sont en particulier celles de l'association des parents 93 : <http://collectifparentsleves93.blogspot.fr>.

amenés à travailler. D'où de nombreuses incompréhensions, méfiances et inquiétudes. Pour ce faire on veillera à :

- **mettre en place un tutorat** et une aide spécifique pour ces jeunes enseignants ;
- **introduire des stages** auprès d'associations ;
- **introduire des modules** de cours sur l'histoire urbaine et la sociologie des quartiers populaires, dans les formations initiales ;
- proposer aux enseignants et directeurs d'école **des modules de formation continue** à la relation aux parents et aux questions de violence institutionnelle.

## 25 - Ouvrir l'école aux parents et au quartier

La question de la participation des parents et des élèves au sein des établissements scolaires, de la maternelle au lycée, représente aussi un enjeu fort, en lien avec la proposition précédente. En particulier, l'appui à la structuration collective des parents les plus éloignés doit se retrouver en terme de représentation plus instituée. Or, la mobilisation des parents lors des élections aux conseils d'établissements tend à s'affaiblir et les parents les plus précarisés en sont souvent absents. Il s'agira donc d'un côté de :

- **développer l'information** sur les structures de représentation : le ministère de l'Éducation nationale financera une campagne nationale de publicité pour les élections en conseil d'école.
- **élargir la fonction des conseils** en y mettant à l'ordre du jour les questions pédagogiques, afin de conforter leur rôle.
- donner une véritable place aux parents en leur accordant un lieu propre au sein de l'établissement, **une « salle des parents »** à l'instar des salles de professeurs, où ils pourront se réunir et proposer un accueil.
- **développer des dispositifs participatifs** incluant les élèves sur des questions spécifiques comme les budgets participatifs des lycées expérimentés, dans la région Poitou-Charentes.
- **permettre l'utilisation des locaux scolaires et sportifs** par des associations hors temps scolaire et durant les vacances.

## 26 - Redévelopper des espaces d'initiative et d'innovation

Les structures intermédiaires comme les centres sociaux, les maisons pour tous, les régies de quartier ou les crèches parentales participent à la production et à la gestion des services publics. Mais elles sont confrontées pour certaines à une institutionnalisation qui a contribué à affaiblir leur dynamique de projet, à les éloigner des citoyens et de leur mission d'éducation populaire, et à les transformer en simples prestataires de services. Certaines, comme les crèches parentales, font face à la multiplication des normes et aux financements par appel d'offres qui les met en péril et empêche de nouvelles créations. Si la tendance a souvent été à la municipalisation ou à l'instrumentalisation de ces structures intermédiaires, ces espaces sont parfois déjà ou peuvent devenir des points d'appui, d'encouragement, de formation à l'organisation citoyenne. Elles peuvent être de véritables moteurs d'initiatives partant des habitants et initiant des propositions originales qui contribuent au renouvellement des services publics. Leur forme associative permet que les habitants soient majoritaires dans leurs conseils d'administration et puissent participer réellement au pilotage des projets, en étant force de proposition. Telle est la perspective tracée par le dernier congrès de la Fédération nationale des centres sociaux qui a mis la question du pouvoir d'agir au centre de ses réflexions.

Il convient donc de conserver et de développer ces espaces dans leur statut de structures intermédiaires, en évitant leur instrumentalisation et en s'assurant pour cela des conditions démocratiques de leur fonctionnement.



### **Association des collectifs enfants parents professionnels : la participation active des parents issus des quartiers populaires**

L'ACEPP est un réseau national constitué de 28 fédérations territoriales dans une soixantaine de départements, avec près de 900 adhérents, 42 000 bénévoles et 6 400 salariés, qui a contribué au développement des crèches parentales. Au-delà, le réseau propose des formations et de l'accompagnement à travers des thèmes comme les initiatives parentales, la petite enfance associative, la parentalité, la qualité d'accueil, la coéducation, la reconnaissance de la place et du rôle des parents dans la société, ainsi que la participation à destination des parents, des professionnels de la petite enfance, des élus et des institutions. C'est dans ce cadre, que des groupes de parents mènent des recherches sur la parentalité. Les universités populaires de parents ont ainsi vu le jour en 2005.

Chaque université regroupe des parents travaillant avec des universitaires sur des recherches liées à la parentalité. Cette démarche a plusieurs objectifs : d'une part, consolider la dynamique de groupe de parents issus de quartiers populaires, d'autre part, de construire des savoirs collectifs, et enfin, de rapprocher l'université, les élus et les professionnels des parents. Cette démarche est capitalisée lors de colloques nationaux et européens au cours desquels les parents exposent leurs recherches. L'ACEPP est en cela un exemple du développement possible de structures intermédiaires qui contribuent à dynamiser les services publics en s'appuyant sur la participation citoyenne. Ces approches sont aujourd'hui développées dans d'autres pays d'Europe comme l'Allemagne et la Belgique<sup>55</sup>.

En discussion avec les citoyens, les professionnels, les élus locaux et les financeurs, nous préconisons de faire, au niveau local, un bilan du rôle et du fonctionnement de ces structures intermédiaires et de mettre au cœur de ces projets la question du pouvoir d'agir des citoyens.

## 27 - Former les professionnels de la politique de la ville et des services publics

La technocratisation de la politique de la ville a contribué à enfermer les chefs de projets et les agents de développement local dans des tâches de montage financier et administratif, et les agents de l'État dans la gestion des subventions. Par ailleurs, si la municipalisation des chefs de projets a permis d'intégrer des pratiques plus transversales dans la gestion municipale, c'est parfois au risque de les enfermer dans un rôle de courroies de transmission et non plus de coordinateur de projets contractuels qui devrait associer dans les prochains contrats l'agglomération, la ville, l'État, les conseils généraux et régionaux, la CAF, etc. Nombre de professionnels vivent très mal cette évolution et aspirent à redonner du sens à leur travail, et à transformer leurs pratiques.

Il convient de simplifier les montages administratifs et politiques ; de redonner une capacité d'action aux professionnels, en inscrivant les équipes dans l'action territoriale concrète, en les rapprochant des centres de décision et en augmentant leur marge de responsabilité ; de recentrer les chefs de projets sur le cœur de leur mission en dialogue avec les partenaires et plus particulièrement les habitants. La question de la formation initiale et continue apparaît également déterminante.

Les centres de ressources de la politique de la ville jouent déjà un rôle essentiel dans cette direction qu'il convient de conforter en développant les échanges sur des expériences participatives françaises et étrangères. Ces thématiques pourront aussi être inscrites dans les programmes du CNFPT et de l'AFOLS. Elles seront introduites dans les formations initiales de travail social, d'urbanisme et de développement local. L'enjeu ne consiste pas seulement à faire connaître des dispositifs et « de bonnes pratiques », mais bien à transformer les postures professionnelles vers une démarche d'appui et d'accompagnement des initiatives citoyennes plus que de surplomb et de contrôle. Cette posture ne signifie pas, au contraire, une moindre technicité : elle exige d'ajouter aux compétences classiques des capacités à créer du lien qui justifieront un effort massif de formation, et de coformation comme nous l'avons déjà souligné dans nos préconisations sur les services publics.

## 28 - Diversifier les recrutements et favoriser les parcours associatifs

Les agents de développement local et les chefs de projet sont la plupart du temps des professionnels diplômés qui ont acquis les compétences universitaires nécessaires, mais connaissent peu les contextes sociaux et urbains dans lesquels ils sont amenés à intervenir, les codes, les valeurs, les enjeux sous-jacents. Par ailleurs, de nombreux responsables associatifs, animateurs ou adultes relais qui ont une expérience de terrain et une connaissance fine de ces contextes restent bloqués dans des emplois peu qualifiés et sans responsabilités. Il est temps que la fonction publique territoriale diversifie ses recrutements à des parcours de vie et à des compétences non exclusivement académiques, non pour renouer avec une « politique des grands frères » parternaliste et inefficace, mais pour enrichir à la fois la réflexion entre professionnels et les liens avec les habitants. La diversification du « corps » des chefs de projets et des agents de développement local pourra être engagée par la création d'une « troisième voie » favorisant l'expérience sociale et de terrain, à partir de formations ciblées montées par le CNFPT ou par les universités, d'une simplification des dispositifs de validation des acquis de l'expérience, souvent décourageants, et en recréant les passerelles qui ont disparu entre l'éducation populaire et l'action sociale. Cette perspective professionnelle est essentielle pour beaucoup de jeunes – notamment ceux qui ont une expérience probante dans l'animation – et doit être renforcée par l'identification de nouveaux métiers liés soit au développement social communautaire (comme les ADL), soit à la médiation sociale<sup>56</sup>.

## 29 - Réformer en profondeur le travail social autour du travail communautaire

En France, le travail social reste avant tout centré sur des approches individuelles au détriment d'approches collectives engageant des formes de co-construction. La notion d'« Intervention sociale d'intérêt collectif » peine à s'affirmer comme une dimension importante du travail social, tant dans les formations, dans les référentiels que dans l'organisation même du travail social. Des négociations et des travaux sont en cours en ce sens, qu'il convient de soutenir.

<sup>56</sup> [www.oliviernoblecourt.fr/article-l-urgence-de-refonder-la-politique-de-la-ville-avec-les-habitants-116724195.html](http://www.oliviernoblecourt.fr/article-l-urgence-de-refonder-la-politique-de-la-ville-avec-les-habitants-116724195.html)

### 30 - Développer échanges et formations des élus sur la participation

La démarche et les propositions préconisées par ce rapport ne pourront être mis en œuvre qu'à la condition d'une volonté politique inscrite dans la durée. Les élus en sont des acteurs majeurs. Nombre d'entre eux sont déjà à l'origine d'expérimentations qui restent souvent peu partagées et discutées. Pour aller plus loin, il convient de mettre en place des espaces de débats, de formation et de coformation à leur intention.

La mise en débat des propositions de ce rapport avec les professionnels et les élus pourra constituer, comme elle l'a fait avec les représentants des associations travaillant dans les quartiers populaires, un moment pour approfondir la réflexion à condition, bien sûr, que les freins réglementaires et administratifs ne soient pas d'emblée posés comme des obstacles insurmontables et que soit au préalable discuté l'enjeu démocratique du renversement de démarche proposé ici.

Mettre en discussion les propositions du rapport au sein des associations d'élus, mais aussi dans des rencontres locales et régionales réunissant les élus, les professionnels, l'administration et les associations pour travailler à la mise en œuvre des propositions.



## Synthèse des trente propositions

Nous avons dégagé 30 propositions pour une nouvelle matrice de la politique de la ville. Elles sont précédées par un préalable qui est déjà un engagement du président de la République : le droit de vote aux élections locales pour les étrangers n'appartenant pas à la Communauté européenne.

**1- Créer un fonds de dotation pour le droit d'interpellation citoyenne géré par une Autorité administrative indépendante.** Ce financement sera constitué d'un prélèvement de 1 % sur le financement public des partis politiques et de 10 % sur les réserves parlementaires. Il pourra financer toute initiative citoyenne contribuant au débat public sur des enjeux d'intérêt commun, posés à l'échelle locale comme nationale.

**2- Soutenir la création de tables locales de concertation.** Ces tables locales de concertation ou « tables de quartier » réuniront les associations et les collectifs organisés à l'échelle du quartier et seront créées à leur initiative. Elles auront en charge la coordination et la transversalité de l'action associative. Elles seront financées dans le cadre des contrats de ville. L'aide octroyée permettra le recrutement par la table d'un coordinateur de la table ou développeur, rattaché à l'une des structures qui la composent.

**3- Soutenir la création d'une plateforme associative nationale** composée de collectifs et d'associations travaillant dans les Quartiers de la politique de la ville, plateforme d'échange d'expériences, de formation des acteurs associatifs et d'évaluations. Elle aura à sa disposition les fonds nécessaires au financement de programmes d'évaluation et à la mobilisation d'expertises, ainsi qu'une équipe administrative.

**4- Donner les moyens d'une expertise indépendante** aux citoyens par les centres de ressources de la politique de la ville, les universités ou des associations spécialisées. En particulier, une convention sera signée entre le ministère de l'Enseignement supérieur, le ministère délégué à la Ville et, dans un premier temps, 3 universités volontaires pour développer des collaborations entre universités et société civile, développer des programmes de recherche collaboratifs, associant chercheurs, étudiants et associations ou collectivités, répondre aux demandes d'expertise des associations, mobiliser et croiser différents savoirs (pratiques, professionnels, universitaires).

**5- Créer une fondation pour le financement des actions pour la solidarité sociale** qui pourra être gérée régionalement. Elle recueillera des participations publiques des différents ministères et collectivités territoriales, des participations privées des entreprises et des dons individuels. Ces fonds seront destinés à soutenir les associations et les collectifs œuvrant à la solidarité et l'engagement social, en priorité en direction des populations les plus vulnérables ou victimes de discriminations. Ils seront gérés par un conseil d'administration comprenant un collège associatif, un collège représentant les organismes publics et un collège représentant le monde économique (entreprises et syndicats).

**6- Mettre en place un système de sécurisation des associations** en attente du versement de subventions de la Caisse des dépôts et consignations. Par ailleurs, les financements de fonctionnement seront accordés pour une durée de trois ans.

**7- Accroître, à tous les niveaux, la transparence des critères et des décisions d'attribution des subventions.** Les financeurs institutionnels rendront publique une note synthétique sur le projet subventionné, son budget, un historique des subventions et concours en nature reçus les années précédentes, ainsi que la motivation de la décision de financement et/ou la politique publique à laquelle ce financement se rattache.

**8- Créer et attribuer démocratiquement des espaces aux associations et aux collectifs.** La création de bourses de locaux constituées sur la base d'un diagnostic préalable et gérées par des tables de quartier ou par des jurys citoyens est préconisée. De même, la réalisation de locaux communs résidentiels (LCR) deviendra une obligation dans le cadre de la rénovation urbaine, et plus largement, dans toute construction d'opérations de logements sociaux ou d'opération de restructuration urbaine.

**9- Mettre en place un dispositif de réinvestissement bancaire dans le développement local.** Nous proposons de travailler à l'élaboration d'un dispositif permettant d'assurer la transparence des pratiques bancaires dans les quartiers populaires, en vue d'augmenter le réinvestissement bancaire de l'épargne populaire dans le financement des petites entreprises. Nous nous inspirons pour cette proposition du *Community Reinvestment Act* qui oblige, depuis 1977, les banques américaines à réinvestir une partie de l'épargne collectée sur les territoires en difficulté dans le développement local et favorise un contrôle des banques par les citoyens et élus locaux.

### **10- Profiter de la négociation des contrats pour engager une démarche de co-construction.**

- **À l'échelle du quartier, mettre en place un groupe de pilotage élargi** qui fonctionnera pendant une période de six mois, préalable à la signature du contrat. Il sera en charge d'élaborer un diagnostic transversal et de dégager les orientations et les priorités du contrat en relevant les enjeux conflictuels. Les habitants représenteront au moins 50 % de ce groupe de pilotage élargi : 25 % seront des représentants associatifs (désignés par une assemblée des associations dans le quartier), 25 % seront des citoyens tirés au sort.

- **À l'échelle intercommunale, mettre en place un groupe de pilotage élargi** qui aura pour mission de travailler sur la dimension intercommunale des contrats et se prolongera pendant la durée du contrat. Il sera composé pour moitié de représentants associatifs et de citoyens dont les deux tiers seront issus des Quartiers de la politique de la ville (tirés au sort parmi les représentants associatifs et les citoyens des groupes de pilotage élargis). Il aura à charge de donner un avis sur les orientations et sur les projets du contrat de ville à enjeu intercommunal.

### **11- Mettre en place des dispositifs de codécision pour la durée des contrats de ville.**

Les groupes de pilotage élargis mis en place au cours de la période de diagnostic proposeront des formes de gouvernance et de codécision adaptées aux conditions locales. Un collège citoyen sera également intégré dans toutes les instances d'orientation et de décision des différentes politiques publiques et dans tous les dispositifs : plan local pour l'insertion et l'emploi, projet éducatif local, plan local pour l'habitat, contrat local de santé, programme de réussite scolaire, conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, CCAS, gestion urbaine de proximité.

### **12- Assurer une représentation des citoyens dans toutes les instances nationales de la politique de la ville.**

Les conseils d'administration de l'ACSé et de l'Anru seront ouverts plus largement à la représentation associative et citoyenne, et le rôle de délibération et d'orientation de ces conseils sera renforcé. Les comptes rendus des conseils d'administration seront publics.

### **13- Assurer une représentation des citoyens dans les instances d'orientation et de décision des services publics.**

Pour associer les citoyens aux orientations des services publics, il convient de les faire entrer dans les conseils d'administration des structures qui assurent une fonction de service public et de conforter leur présence quand celle-ci est déjà effective. Par exemple, dans le domaine du logement, la proportion de locataires au sein des conseils d'administration des bailleurs sociaux sera augmentée pour atteindre 50 %.

**14- Reconnaître un statut aux participants bénévoles.** Pour permettre une participation large, en particulier des groupes sociaux les plus défavorisés, il convient de mettre en place des modalités de défraiment et de rémunération des bénévoles, et de travailler à un statut des bénévoles permettant un droit d'absence du travail.

**15- Dégager les moyens financiers de la participation.** Un pourcentage du coût de la rénovation urbaine des opérations Anru 2 (1 %) sera dédié à la participation sur les opérations de rénovation urbaine.

**16- Aider au développement et à la diffusion de médias locaux par la mise en place d'une fondation « Médias/Cultures/Quartiers populaires »** reposant sur un financement mixte (fonds européen, État, collectivités locales, entreprises de presse et hors presse), permettant de gérer un fonds d'actions pour financer les médias de quartier et les initiatives médias/culture.

**17- Faire évoluer le regard des médias nationaux :**

- installer une émission hebdomadaire de débat sur la grille d'une radio nationale (Radio France) sur les enjeux des territoires, la jeunesse et les nouveaux acteurs ;
- créer une Conférence annuelle sur les médias et les quartiers populaires ;
- Lancer un Club de la presse « Médias/Villes » ;
- Faire évoluer la sociologie et la formation des journalistes.

**18- Organiser un forum annuel.**

Ce forum sera un moment d'échange sur les initiatives culturelles lancées des quartiers populaires qu'il permettra de visibiliser. Il sera l'occasion de remettre un prix.

**19- Mettre en œuvre dans les projets de territoire des projets locaux de services publics co-construits entre agents et usagers.** Ces projets seront élaborés au travers d'une démarche partant des problèmes rencontrés par les usagers et par les agents de base ; les usagers seront rémunérés pour leur participation.

**20- Évaluer pour dialoguer :** les services publics ont une responsabilité sociale qui implique de rendre des comptes aux usagers/citoyens. Il convient pour cela d'instaurer une évaluation annuelle des services publics restituée par écrit et au cours d'une réunion publique, à la fois à la hiérarchie et aux usagers.

## **21- Orienter l'approche de la police vers le dialogue avec les citoyens.**

- (a) Réinstaurer la politique des « îlotiers ».
- (b) Mettre en place des comptes rendus publics d'activité de la police.
- (c) Au niveau local, généraliser les groupes de veille, auxquels participeront les agents de police travaillant dans le quartier, les élus en charge de la sécurité, des représentants locaux du ministère de la Justice (*via* les Maisons de justice et du droit) et du Défenseur des droits, et les citoyens.
- (d) Mettre en place des formations pour les policiers.

## **22- La police comme service public : instaurer une politique de reçu d'identité.**

## **23- La police comme service public : informer et créer des instances d'interpellation et de recours.**

- (a) Les préfetures et le ministère de l'Intérieur développeront une communication plus claire et plus diffusée sur les droits des citoyens vis-à-vis de la police.
- (b) L'accès aux images de vidéosurveillance, filmées par les caméras appartenant à la Ville, à l'État ou aux entreprises publiques ou semi-publiques de transport, sera facilité.
- (c) Un comité d'éthique extérieur à l'IGPN, composé de magistrats, de policiers retraités, et de membres de la société civile, sera créé pour mener des enquêtes indépendantes et parallèles à celles de l'IGPN.

**24- Faire de la réussite scolaire un enjeu partagé** et pour cela faire dialoguer et travailler ensemble parents, professionnels et enfants. Mettre en place les actions qui permettent d'aller vers les parents les plus éloignés. Entre autres, recevoir chaque famille pour parler de la vie de l'école, en début d'année, associer les parents, sans discrimination, à certaines activités scolaires, développer les modalités de dialogue avec les associations travaillant sur l'aide au devoir, conduire des projets éducatifs impliquant les habitants et les associations du quartier, encourager les démarches comme les universités populaires de parents.

**25- Ouvrir l'école aux parents et au quartier.** Donner une importance accrue aux structures de représentation en développant l'information, élargir la fonction des conseils en y mettant à l'ordre du jour les questions pédagogiques, donner une véritable place aux parents en leur accordant un lieu propre au sein de l'établissement, une « salle des parents ».

**26- Redévelopper des structures intermédiaires comme espaces d'initiative et d'innovation.** En discussion avec les citoyens, les professionnels, les élus locaux et les financeurs, faire un bilan du rôle et du fonctionnement de ces structures intermédiaires et mettre au cœur de ces projets la question du pouvoir d'agir des citoyens.

**27- Former les professionnels de la politique de la ville et des services publics.** Les formations sur la participation seront incluses dans les formations initiales des agents et proposées de façon systématique en formation continue. Elles pourront en particulier s'appuyer sur les expériences concrètes des agents et sur le principe de la « coformation par le croisement des savoirs et des pratiques ».

**28- Diversifier les recrutements et favoriser les parcours associatifs.** Mettre en place une voie et une formation pour favoriser les parcours professionnels des responsables associatifs, des animateurs, des femmes relais qui ont une expérience de terrain et une connaissance fine des quartiers populaires.

**29- Réformer en profondeur le travail social autour du travail communautaire.**

**30- Développer échanges et formations des élus sur la participation.** Mettre en discussion les propositions du rapport au sein des associations d'élus, mais aussi dans des rencontres locales et régionales réunissant les élus, les professionnels, l'administration et les associations pour travailler à la mise en œuvre des propositions. Développer des coformations sur la question de la participation.



# Annexes



# Composition de la Commission

Dans le cadre de la mission qui nous a été confiée par le ministre délégué à la Ville, Monsieur François Lamy, nous avons souhaité mettre en place une commission constituée de militants associatifs, d'élus, de chercheurs et de professionnels de la politique de la ville. Son travail s'est organisé en séances thématiques, permettant d'approfondir les enjeux majeurs de la question de la participation des habitants dans la politique de la ville. La commission a discuté les orientations et les propositions du rapport. Ses membres gardent bien sûr l'entière liberté d'appréciation sur le rapport qui n'engage que ses auteurs.

## Membres de la Commission

**Pascal Aubert.** Fonctionnaire territorial en Seine-Saint-Denis ayant pendant plusieurs années animé des démarches participatives ; il est membre du bureau national de la Fédération nationale des centres sociaux, ancien président de la fédération de Seine-Saint-Denis ; membre fondateur et coanimateur du collectif Pouvoir d'agir.

**Hélène Balazard.** Chargée d'études au CETE de Lyon (unité Cohérence Territoriale et Cohésion Sociale) et chercheuse associée à la chaire Unesco « Politiques Urbaines et Citoyenneté » (ENTPE/RIVES). Sa thèse s'intitule *Quand la société civile s'organise : l'expérience démocratique de London Citizens*. Après une expérience de *community organizing*, à Londres, elle participe au projet Echo à Grenoble.

**Djamel Benia.** Fondateur et directeur de l'association Adice à Roubaix, depuis 1999 ; il a mis en œuvre – avec quelques militants de la cause associative – un dispositif d'appui et de promotion des jeunes des quartiers à l'international. En favorisant leur mobilité internationale, l'objectif consiste à leur ouvrir la possibilité de s'émanciper du quartier et de contourner les logiques de discriminations. Il travaille depuis plusieurs années à rendre accessible la mobilité internationale aux demandeurs d'emploi des quartiers populaires à travers les programmes européens et internationaux de mobilité.

**Loïc Blondiaux.** Professeur de Science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, où il dirige le parcours « Ingénierie de la concertation » du Master 2 « Affaires Publiques ». Il travaille depuis plusieurs années sur la question de la démocratie participative et sur les transformations contemporaines de la démocratie. Il dirige la revue universitaire *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté* (De Boeck université) ; il préside le Conseil scientifique du GIS « Participation du public, décision, démocratie participative » et il fait partie du collectif d'animation de l'Institut de la concertation. Il a accompagné et évalué de nombreuses expériences de participation : conseils de quartier, jurys citoyens, concertation urbaine, sondage délibératif, débat public... Il a notamment publié sur ces questions *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, « République des idées », 2008, et « Une introduction critique à la démocratie délibérative » in Marie-Françoise Chevallier-Le Guyader (dir.), *La science et le débat public*, Actes Sud/IHESST, 2012.

**Moussa Camara.** Issu du quartier de La Croix-Petit à Cergy – détruit et reconstruit dans le contexte de la rénovation urbaine – il est président et cofondateur de l'association Agir pour réussir. Créée en 2007 lors de fortes tensions entre la police et les jeunes du quartier, AGPR vise à la fois à encourager l'implication des jeunes en leur donnant une autre image de la société et à leur permettre de construire leurs projets personnels et professionnels. Ses actions portent donc sur la réussite, le respect, la solidarité, l'entraide, l'effort, la confiance et la responsabilité des jeunes des quartiers de Cergy.

**Brigitte Chabert.** Actuellement directrice de l'association Du côté des femmes à Cergy, dans le Val d'Oise, elle a travaillé la question de l'implication démocratique des habitants en milieu urbain dans les quartiers nord de Marseille et à Paris, ainsi qu'en milieu rural désertifié. Elle a publié plusieurs écrits dont un rapport sur le métier de « traducteur-trice » où elle décrit comment aborder avec chaque groupe aux statuts divers la question du décodage du langage pour que chacun comprenne le sens des mots de l'autre. Elle a conduit une recherche autour de la place des femmes dans l'espace public et leur pouvoir d'agir, ainsi que l'intérêt pour les femmes de s'imposer dans le champ de l'économie sociale et solidaire.

**Marion Carrel.** Maîtresse de conférences en sociologie à l'université de Lille 3 où elle dirige le Master 2 « Stratégies de développement social » et chercheuse au Centre de recherches « Individus, épreuves, sociétés » (CeRies, Lille 3), associée au Centre d'étude des mouvements sociaux-Institut Marcel Mauss (CEMS-IMM/EHESS). Ses travaux portent sur les processus participatifs et la citoyenneté dans les quartiers d'habitat social. Directrice de rédaction de *Participations. Revue des sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*

(De Boeck), elle a notamment publié *Faire participer les habitants ? Pauvreté, citoyenneté et pouvoir d'agir*, Lyon, ENS éditions (parution en mai 2013), et codirigé *Les intermittences de la démocratie : formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009.

**Malika Chafi.** Consultante et chargée de recherche et d'étude sur les politiques publiques en direction de l'immigration, de la santé publique, des discriminations, et plus particulièrement sur l'exclusion. Engagée depuis plus d'une trentaine d'année, elle est aujourd'hui chargée du secteur de la promotion des habitants à la Fondation Abbé Pierre (études population).

**Jeanne Demoulin.** Doctorante en Aménagement de l'espace et urbanisme. Son sujet de thèse porte sur la participation des locataires dans les organismes HLM. Elle réalise son doctorat en Convention industrielle de formation par la recherche dans un organisme HLM.

**Olivier D'Henry.** Enfant de Seine-Saint-Denis, il a un parcours professionnel qui l'a amené, en plus de 20 ans, dans un premier temps, à mettre en place des politiques de la jeunesse puis, à travailler dans la politique de la ville et ses dispositifs. Il a notamment collaboré au PRU Clichy-sous-Bois / Montfermeil (650 millions €).

**Tara Dickman.** Diplômée d'un Master de Sciences politiques comparées à l'université de New York, formée en Information et communication, puis en Politiques sociales et culturelles européennes à l'université de Paris 8. Elle est consultante en stratégie, *Community Organizer*, cofondatrice et chargée de développement chez Studio Praxis, membre du bureau de Humanity in Action-Network France, association des anciens de HIA France. Envoyée en formation de *Community Organizing* à Chicago par un ancien directeur de campagne de Barack Obama en 2010, elle a depuis intégré cette méthode dans ses propres formations, ainsi que dans ses activités de conseil, notamment dans le cadre de la campagne nationale Stop le contrôle au faciès, initiée au Printemps 2011.

**Aude Evin.** Avocate, élue au conseil régional d'Île-de-France depuis 2004, présidente de la Commission du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière du conseil régional d'Île-de-France.

**Isabelle Foucher.** Coordinatrice du collectif Pouvoir d'agir. Sociologue de formation (sociologie politique et urbaine, mouvements sociaux), chargée de mission dans l'associatif depuis 2007 (Fonda, Fédération nationale des Centres sociaux) sur des questions liées à la vie démocratique, associative et citoyenne.

**Isabelle Foret-Pougnnet.** Adjointe au maire de Bègles en charge de la Politique de la ville, de la jeunesse et de la vie associative depuis 2008, (conseillère municipale en charge de la Jeunesse de 2001 à 2008). Éluée référente du quartier Yves Farge/Terres Neuves, site d'une opération de renouvellement urbain, chargée d'y animer la concertation avec les habitants du quartier, depuis 2002. Urbaniste de formation, elle a travaillé plus de vingt-cinq ans dans le logement social (CREPAH puis SA HLM) ; elle est maintenant consultante en conduite de projets d'Habitat participatif.

**Renée-Claire Glichtzman.** Elle a travaillé à la Délégation interministérielle à la Ville sur le programme des grands projets de ville – prise en compte des problématiques et des usages sociaux dans les opérations de renouvellement urbain, démarche de concertation –, puis sur la mission de préfiguration de l'EPA Plaine de France, ainsi qu'à la Délégation à la politique de la ville et à l'intégration, à la mairie de Paris : même chose pour le grand projet de renouvellement urbain (GPRU). Aujourd'hui, elle occupe un poste d'adjointe à la direction de l'EPA-ORSA et s'intéresse à la question : « comment anticiper les risques d'éviction induits par les opérations d'aménagement et comment réussir "la greffe" avec le reste de la ville et ces opérations d'un point de vue social et économique » ?

**Fatima Hani.** Docteure en lettre, membre fondateur et secrétaire nationale du collectif AC Le Feu, membre communautaire de Clichy-Montfermeil déléguée aux Cucs aux équipements publics et à la maison des services publics. Présidente de l'association humanitaire Oracle, elle travaille à faire des habitants des acteurs autonomes et partie prenante de la vie locale. Depuis plus de dix ans, elle travaille auprès des jeunes majeurs, sur les valeurs et les actions liées à la citoyenneté.

**Almany Kanout.** Président de 83<sup>e</sup> avenue, association interculturelle et intergénérationnelle de Fresnes, créée en 2002 ; conseiller municipal à Fresnes (liste indépendante Fresnes à venir) ; cofondateur du mouvement politique Emergence qui rassemble les militants associatifs de terrains et se donne une vocation nationale.

**Bénédictte Madelin.** Directrice de Profession Banlieue depuis août 1993, fondatrice et présidente du Centre de ressources pour la politique de la ville en Seine-Saint-Denis. L'objectif des centres de ressources (au nombre de 20 aujourd'hui) est la qualification et l'animation du réseau des professionnels de la politique de la ville : chefs de projets, agents des collectivités territoriales, de l'État, associations, bailleurs sociaux... Elle est, par ailleurs, membre du Conseil national de villes et du Conseil d'orientation de l'Onzus. Elle a enfin de nombreux engagements associatifs, en particulier en faveur de la

reconnaissance des métiers de la médiation sociale (Fédération des associations de médiation sociale et culturelle d'Île-de-France, France médiation, ainsi que deux associations locales : Arifa et Interm'Aide), et dans les centres sociaux.

**Olivier Noblecourt.** Adjoint au maire en charge de l'Action sociale et familiale à Grenoble, vice-président de l'agglomération en charge de l'Hébergement, de l'Université et de la Recherche, impliqué depuis de nombreuses années dans les politiques de développement social territorial et communautaire.

**Jacques Picard.** Consultant et formateur en dispositifs de participation locale. De 2002 à 2008, il a été formateur à l'Adels ; il est aujourd'hui conseiller régional d'Île-de-France. Il a été conseiller municipal de Corbeil-Essonnes de 1995 à 2009, une ville dans laquelle la question de l'expression des quartiers populaire est importante.

**Gérard Perreau-Bezouille.** Premier adjoint de Nanterre (92 - France), chevalier de la Légion d'Honneur, agrégé d'Économie gestion, co-président de la Fédération française des clubs omnisports (FFCO), administrateur de la SEMNA, vice-président du SIPPAREC et de SICUDEF, membre du bureau de Cités-Unies France, animateur politique du réseau FAL pour des métropoles solidaires, membre du comité de pilotage de l'OIDP (Observatoire international de la démocratie participative).

**Luc Rabouin** a plus de vingt années d'expérience à titre de praticien du développement et de l'aménagement des quartiers à Montréal, au Canada. Au cours de la période 2006-2012, il assurait la direction générale du Centre d'écologie urbaine de Montréal, une association indépendante visant à faire de Montréal une ville juste, inclusive, écologique et démocratique. Ses champs de spécialisation sont le développement social, le développement économique local, l'écologie urbaine et la démocratie participative. Il est l'auteur de *Démocratiser la ville. Le Budget participatif: de Porto Alegre à Montréal*, publié chez Lux Éditeurs en 2009. Luc Rabouin a obtenu un Master en Science politique de l'université de Montréal et un DESS en Développement économique communautaire de Concordia University.

**Mohamed Ragoubi.** Habitant du quartier emblématique des luttes urbaines de la Coudraie à Poissy (78). Il est le porte-parole du Collectif des habitants anti-démolition. À ce titre, il est l'un des principaux cofondateurs du groupe APPUII. APPUII est un collectif tripartite habitants-professionnels-universitaires qui met des ressources à disposition des habitants des quartiers populaires et propose une plateforme de leur mise en réseau.

**Gilles-Laurent Rayssac.** Consultant, cofondateur et gérant de Res publica, société de conseil spécialisée dans la stratégie et l'ingénierie de la concertation. Il a suivi une double formation d'économie et de sciences politiques. Comme consultant, il accompagne les collectivités territoriales depuis vingt-cinq ans. Il est professeur associé à l'université de Caen – Basse-Normandie où il enseigne le management des parties prenantes et l'ingénierie de concertation. Il intervient aussi à l'université de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Il a écrit le *Guide de la concertation locale* avec C. de La Guéronnière (Territorial éditions) et *Le Développement durable, maintenant ou jamais* avec Dominique Bourg (Gallimard, collection Découvertes). Gilles-Laurent Rayssac a présidé AIP2 France de 2009 à 2012, il est membre de l'Institut de la concertation.

**Yves Sintomer.** Membre de l'Institut universitaire de France, professeur de Science politique, chercheur au CSU-CRESPPA (CNRS/université de Paris 8), Invited scholar, Institut für Sozialforschung (Frankfurt/Main). Il a publié plusieurs ouvrages sur la démocratie participative, la délibération et la représentation dont *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte, coll. Poche, Paris, 2011.

**Farid Tensamani.** Consultant en intelligence économique, il est porte-parole de l'association Banlieue plus et nos quartiers. Entité citoyenne, celle-ci œuvre pour la prise en considération et la défense des problématiques des quartiers populaires, au sein des politiques nationales.

**Nicky Tremblay.** Éducatrice spécialisée en prévention spécialisée, depuis près de trente ans (Paris, Angoulême, Toulouse depuis vingt ans) ; professionnelle de danse, cofondatrice et coordinatrice de l'association Dell'Arte au Grand Mirail, à Toulouse, qui porte un projet de « Culture Sociale » et d'insertion par la culture ; coprésidente du Couac (Collectif urgence d'acteurs culturels, agglomération de Toulouse) ; cofondatrice de la Clacq (Coordination locale d'actions citoyennes pour les quartiers) ; cofondatrice du mouvement L'Issue des sans voix, soutien à Ahmed Chouki, candidat aux prochaines élections municipales (suppléant Mourad Hezzi).

# Structures et personnalités rencontrées

## Associations

ACVL (Chanteloup-les-Vignes), ACEPP (national), AFEV (national), AGATE (Strasbourg), AGIT, AGORA (Lyon), AJC (Sénart), AJPPN (Montpellier - Pallade), AK Sport (Montpellier - Pallade), Alliance Citoyenne (Grenoble), Allons Quartiers (Grenoble), Amicale de Locataires de Pissevin (Nîmes), Amicale locataire Bois du Temple (Clichy-sous-Bois), AMIN (Lyon), AMIS (Nîmes), ANCIELA, APPUII (Île-de-France et national), APS 34 (Montpellier - Pallade), APU Planning (Grenoble), Arc en Ciel (Sevran et Grenoble), Arifa syndic (Clichy-sous-Bois), Asmae (Île-de-France), Association des Congolais de France, Asti 93 (Clichy-sous-Bois), ATD Quart Monde (nationale), Atelier Santé Ville (Mairie Toulouse), Ateliers Santé Ville SCHS (Toulouse), Avenirs Jeunes (Sevran), Azur (Nîmes), Bac Bobigny, Banlieue plus (Île-de-France), Basket MPT Mosson (Montpellier - Pallade), Bistrot Citoyen (Bordeaux – Bègles), Bondy Blog (Bondy), Bosphore (Clichy-sous-Bois), Bulles de famille (Strasbourg), CLCV (Nîmes), CNL Beaudotte (Sevran), Centre Social Agora (Marseille), Centre Social Culturel Mainan (Strasbourg), Centre Social de La Benaugue et le journal de la Benaugue (Bègles), Centre Social de la Rouguière (Marseille), Centre Social Empalot (Toulouse), Centre Social et Culturel de l'Estey, Centre social Les Flamands (Marseille), Centre social Saint Barthélemy (Marseille), Cité en Mouvement (Île-de-France), Clacq (Toulouse), CNL 30 (Nîmes), Conseil national de liaison des régies de quartier (national), Cocktail du 9<sup>e</sup> (Lyon), Collectif d'habitants de Jouhaux (Grenoble), Collectif Hoche-Bonne (Grenoble), Collectif parents d'élèves 93 (Seine-Saint-Denis), Comité de quartier Rougemont (Sevran), Comité de quartier Saint-Michel (Toulouse), Comité Mam'Ega (Marseille - quartier nord), Conseil de quartier Villeurbanne (Grenoble), Couac (Toulouse - Le Mirail), Country (Clichy-sous-Bois), CRI (Lyon), CRIRP (Lyon), CSAS (Grenoble), CSID (Clichy-sous-Bois), D-Clic (Strasbourg), Dell'Arte (Toulouse), Diversité Elphorba (Lyon), Diversité FEEL (Lyon), Droit de cité, Eco (Grenoble), École primaire de l'Estaque (Marseille), Éducation en Héritage, Energie, Erac (Clichy-sous-Bois), Espace vêtements du cœur (Lyon), Etude plus (Clichy-sous-Bois), Eveil Meinan, FASQI, FCP, Fédération des régies de quartier, Fonds des Centres Sociaux Culturels 67, FSQP, Fumigène (média

Île-de-France), **Génération Taekwondo** (Sevran), **Graines de France** (Île-de-France), **Hasure**, **Jeep Meinan** (Strasbourg), **Jeep Neuhoof** (Strasbourg), **Jeep** (Strasbourg), **Justice pour le Petit-Bard** (Montpellier), **KIAP** (Grenoble), **Le journal de Valdegour** (Nîmes), **Le Kartier Général** (Île-de-France - 91), **Les enfants du quartier** (Grenoble), **Les Sans Étiquette** (Île-de-France), **Lupovino** (Strasbourg), **Meinan Weingarten** (Strasbourg), **MIB34** (Lyon), **Mille couleurs**, **Mission locale de la Dhuis** (Clichy-sous-Bois), **Mix art Myrys** (Toulouse), **Mozaik RH** (Île-de-France), **Naadi Chaabi** (Strasbourg), **Nous Citoyennes** (Lyon), **ORIV** (Strasbourg), **Osmose** (Grenoble), **Pacte Civique** (Lyon), **Par enchantement** (Strasbourg), **Parle avec elles** (Toulouse), **PEP's** (Lyon), **Persan 95** (Île-de-France), **Populaire des Parents**, **Populaire** (média Île-de-France), **Pour le droit au logement** (Lyon), **Pouvoir d'agir** (national), **Presse et Cité** (média Île-de-France), **Question de justice**, **Remue Méninges** (Bègles), **Réseau d'échange de savoirs** (Clichy-sous-Bois), **Résistance Palestine** (Lyon), **Respect Vérité et Justice** (Île-de-France), **RQCUY** (Clichy-sous-Bois), **Schebba** (Marseille – quartier nord), **Secours populaire** (Nîmes), **Si T Libre**, **Solidarité villes** (Toulouse), **Tactikollectif** (Toulouse), **Théâtre du Potimarron** (Strasbourg), **TSM** (Lyon), **Un centre-ville pour tous** (Marseille), **Uni'Sons** (Montpellier – La Paillade), **Université du citoyen** (La Seyne-sur-Mer), **Valeurs des quartiers** (Lyon), **Vénissieux solidarité culturelle** (Grenoble), **Villeneuve debout** (Grenoble), **Volga territoire** (Fort de France), **Zonzon 93** (Île-de-France), **Zy'va** (Nanterre).

## Institutions

Conseil national des villes, Agence nationale pour la rénovation urbaine, Union sociale pour l'habitat, École de la rénovation urbaine et de la gestion des quartiers, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, ministère de l'Intérieur.

## Réseaux

Le réseau Amadeus, Inter-Réseaux des professionnels du Développement social urbain, collectif Pouvoir d'agir, Comité national de liaison des associations de prévention spécialisée.

## Personnalités

**Cyprien Avenel** : sociologue, enseigne à l'Institut d'études politiques de Paris.  
**Hélène Bernard** : architecte et urbaniste à l'Agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération rennaise (Audiart).  
**Maurice Blanc** : professeur émérite de sociologie à l'université de Strasbourg, (UMR 7363 - SAGE).

**Étienne Butzbach** : maire de Belfort et président de la communauté d'agglomération belfortaine. **Henri-Michel Comet** : préfet de région Midi-Pyrénées. **Benoît Hamon** : ministre de l'Économie sociale et solidaire et de la Consommation. **Yazid Kherfi** : travailleur social et consultant module de formation de policier. **Thierry Queffelec** : sous-préfet du Raincy. **Suzanne Rosenberg** : sociologue consultante. **Thierry Tuot** : membre du Conseil d'État, auteur du rapport *La grande nation : pour une société inclusive*.

# Avis final de la Conférence de citoyens

## Préambule

Les 100 participants à cette conférence de citoyens se sont réunis pendant deux jours, les 29 et 30 juin 2013, à Mains d'Œuvres, à Saint-Ouen, à l'initiative de la Mission Participation pilotée par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mehmache.

Les participants ont été retenus suite à un appel à candidature, lancé le 3 juin 2013, auprès d'associations et de collectifs de l'ensemble du territoire national. Le groupe retenu a été constitué pour assurer une forte diversité (critères de parité, d'origine géographique, de taille de la structure, du fait d'avoir été ou non auditionné par la Mission Participation).

L'animation a été confiée à l'équipe du cabinet Missions Publiques.

Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mehmache ont assisté à l'ensemble de la conférence. Les membres de la Commission ont pu assister au lancement des travaux et à leur conclusion. Deux observateurs ont analysé le processus : Loïc Blondiaux, professeur de Sciences politiques à l'université Paris 1 Sorbonne et Jeanne Demoulin, doctorante en Sciences politiques.

# Table des matières

<b>Préambule</b> .....	<b>p. 107</b>
<b>1. Nos réactions globales aux enjeux de la Mission Participation</b> .....	<b>p. 110</b>
1.1. Ce que la participation citoyenne signifie pour nous .....	p. 110
1.2. Nos premières réactions globales à la présentation du rapport .....	p. 110
<b>2. Priorisation des 30 +1 propositions</b> .....	<b>p. 113</b>
<b>3. Appuyer le développement du pouvoir d'agir et l'initiative citoyenne</b> .....	<b>p. 115</b>
<b>Enjeu 1 : Favoriser l'existence d'une démocratie d'interpellation</b> .....	<b>p. 115</b>
Proposition 1 : Créer une Autorité administrative indépendante, en charge de la gestion d'un fonds de dotation pour la démocratie d'interpellation citoyenne ...	p. 115
Proposition 2 : Soutenir la création d'une plateforme associative indépendante ...	p. 116
Proposition 3 : Donner aux citoyens les moyens de la contre-expertise .....	p. 118
<b>Enjeu 2 : Assurer l'indépendance et la sécurisation des associations</b> .....	<b>p. 119</b>
Proposition 4 : Créer une fondation régionalisée pour le financement des actions pour la solidarité sociale .....	p. 119
Proposition 5 : Sécuriser le financement des associations .....	p. 120
<b>Enjeu 3 : Favoriser l'initiative économique et l'innovation sociale</b> .....	<b>p. 122</b>
Proposition 6 : Mettre en place un dispositif de réinvestissement bancaire dans le développement local .....	p. 122
<b>4. Les citoyens au cœur des services publics</b> .....	<b>p. 124</b>
Nos remarques générales .....	p. 124
Nos points de débat .....	p. 125
<b>Enjeu 5 : La police comme service public</b> .....	<b>p. 125</b>
Proposition 10 : Orienter l'approche de la police vers le dialogue avec les citoyens .....	p. 125
<b>Enjeu 6 : Co-construire des projets éducatifs de territoire</b> .....	<b>p. 127</b>
Proposition 14 : Ouvrir l'école aux parents et au quartier .....	p. 127
<b>Enjeu 7 : S'appuyer sur les structures intermédiaires</b> .....	<b>p. 130</b>
Proposition 15 : Redévelopper des espaces d'initiative et d'innovation .....	p. 130

<b>5. Démocratiser la politique de la ville</b> .....	<b>p. 132</b>
Les points transversaux dans nos propositions .....	p. 132
Enjeu 8 : Profiter de la négociation des contrats pour engager une démarche de co-construction .....	p. 133
Proposition 16 : À l'échelle du quartier, mettre en place un groupe de pilotage élargi .....	p. 133
Enjeu 9 : Des dispositifs de codécision pour la durée des contrats de ville	p. 135
Proposition 18 : Vers la codécision à l'échelle locale .....	p. 135
Enjeu 10 : Créer les conditions concrètes de la participation .....	p. 136
Proposition 20 : Favoriser la création de tables locales de concertation .....	p. 136
 <b>6. Changer le regard sur les quartiers populaires</b> .....	 <b>p. 138</b>
Nos remarques générales .....	p. 138
Enjeu 11 : Changer le regard des médias .....	p. 138
Proposition 25 : Aider au développement et à la diffusion de médias locaux par la mise en place d'une fondation « Médias/Cultures/Villes » .....	p. 138
Proposition 26 : Changer le regard des médias nationaux .....	p. 139
 <b>7. Remarques pour conclure</b> .....	 <b>p. 141</b>
Ce qui nous a surpris dans cette conférence citoyenne .....	p. 141
Ce que nous pensons en faire .....	p. 143

# 1. Nos réactions globales aux enjeux de la Mission Participation

## 1.1. Ce que la participation citoyenne signifie pour nous

En début de rencontre, chaque participant(e) a été invité à inscrire un mot sur ce que la participation citoyenne signifie pour lui/elle. L'ensemble des mots a été encodé (site « Voyant tool ») et mis en forme sous forme graphique (la taille des mots est proportionnelle au nombre de fois qu'il est cité). Le nuage de mots qui en résulte figure en couverture.

## 1.2. Nos premières réactions globales à la présentation du rapport

*Après nous avoir expliqué le mandat qu'ils donnaient au groupe (voir annexe 1), Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache ont présenté la mission qui leur a été confiée, la manière dont ils l'ont assurée depuis le mois de janvier 2013 et les enjeux qu'ils ont identifiés. Les mesures proposées seront présentées dans un second temps. Nous avons réagi collectivement à cette présentation, en identifiant ce qui nous semblait « clé » dans leurs propos, ce qui semblait peu ou moins pertinent, et ce qui semblait manquer.*

### Ce qui nous semble « clé »

Notre première réaction à la présentation du rapport est un **accord global** avec le cadre et les enjeux tels qu'ils sont définis par la Mission Participation.

**La participation des habitants** doit être reconnue. Il ne s'agit pas seulement des « requêtes » des quartiers, mais de l'apport des citoyens, de l'expertise des habitants à utiliser dans la construction de la ville et des liens sociaux. Cette participation doit permettre à tous les habitants de s'impliquer, de s'organiser. En cela, la participation a valeur en soi, afin que chacun ait la possibilité de déterminer sa propre place. Cette participation doit aussi faire évoluer le rapport de force entre habitants et pouvoirs publics, et devenir décisionnaire. En cela, il nous semble clé de créer les conditions concrètes de la participation.

**La politique de la ville** doit être démocratisée et faire une place, y compris décisionnaire, aux habitants, dans toutes ses étapes. Elle pourra alors véritablement jouer son rôle d'instrument de cohésion sociale, à l'échelle de la ville, de manière transparente et sans devenir une « usine à gaz ».

**La démocratie d'interpellation**, telle qu'elle est proposée par le rapport, doit être favorisée, et assurer l'existence de contre-pouvoirs dans notre société – qui ne sont pas négatifs mais constructifs.

**Les élus** ont parfois un rôle négatif pour le développement de la participation : clientélisme, récupération des associations, voire volonté de les combattre, manque de transparence et d'implication envers la participation.

Il nous semble nécessaire qu'habitants, professionnels, élus et les pouvoirs publics apprennent à travailler ensemble, croisent leurs regards et acceptent des espaces de négociation. **La formation** des élus, des professionnels et des habitants à la participation nous paraît importante.

**Enfin, il nous semble prioritaire d'assurer l'indépendance et la sécurisation des associations, en particulier dans leur financement, afin qu'elles puissent inscrire leurs projets dans le temps. Nous soulignons également l'accent mis dans le rapport sur l'éducation et la co-construction de projets éducatifs de territoire. L'éducation à la citoyenneté et à la participation doit se faire dès l'école, toucher les enfants et associer les parents. D'autres enjeux du rapport nous semblent particulièrement importants pour permettre une véritable participation : changer le regard de la société sur les quartiers populaires ou faire de la police un véritable service public.**

### Ce qui ne nous semble pas pertinent

Nous nous sommes interrogés sur ce qui ne nous paraîtrait pas pertinent dans l'approche de la Mission. Globalement, peu de choses ne nous paraissent pas pertinentes. Nous émettons néanmoins quelques réserves :

- sur le caractère trop « uniforme » du rapport : **les situations sont différentes.**
- sur **le rôle des élus et des professionnels** dans la participation. Leur formation (ou leur accompagnement) apparaît nécessaire, mais doit être étendue aux associations et aux habitants. C'est un travail coopératif global qui doit se mettre en place. Certains d'entre nous insistent également sur la nécessité de passer par des changements de lois qui régissent l'organisation politique, afin qu'être élu ne soit pas un droit à décider seul ou un métier à vie.
- Sur la **police** : il conviendrait de distinguer police nationale et municipale.
- Sur le changement de regard sur les quartiers à travers les **médias** : certains parmi nous mettent en avant l'importance de les sensibiliser avant tout à la culture de la participation.

## Ce qui nous semble manquer

**Certaines dimensions** des quartiers populaires doivent, selon nous, être intégrées au rapport. Elles concernent tant le diagnostic de la situation actuelle (pauvreté, précarité) que des dimensions qui doivent être prises en compte largement pour favoriser réellement la participation des habitants : l'importance de l'économie, constitutive de richesse et clé d'entrée fondamentale ; une lutte réelle contre les discriminations ; la reconnaissance effective de la liberté de religion, dans le respect des lois de la République.

La nécessaire **transversalité** des thèmes sur les quartiers populaires doit être affirmée : c'est en traitant toutes les problématiques que l'on pourra favoriser réellement la participation des habitants. La transversalité de l'action dans les quartiers populaires doit également être une réalité dans la gouvernance entre les différents décideurs, que ce soit chez les acteurs locaux ou dans les différents ministères : *quid*, par exemple, de la politique de la ville dans la loi de décentralisation actuellement à l'étude ? Enfin, avoir une approche transversale des quartiers populaires, c'est pour nous travailler à l'égalité des territoires et à une réelle politique de droit commun.

La valorisation de l'**éducation populaire**, qui est le fondement de la participation et qui doit en même temps être renouvelée, manque dans ce rapport.

Nous aurions souhaité que soit abordée la question de la **sécurité** de façon plus large (il y a d'autres facteurs qui contribuent à la sécurité : l'éducation, l'économie, l'urbanisme, les bailleurs...).

De plus, la participation des habitants ne deviendra effective dans notre démocratie que si le **système institutionnel** lui-même se démocratise. Le rapport doit aborder cela : limiter les mandats, rôle des élus d'opposition au sein des conseils municipaux, travailler le lien entre démocratie participative et démocratie représentative, lutte contre les systèmes clientélistes.

Enfin, la prise en compte du **suivi des propositions** nous semble manquer à ce stade du rapport. Comment toutes les propositions seront-elles intégrées dans la loi ? Quel contrôle ? Quel contrôle citoyen ? Ne doit-on pas créer une instance de suivi de ces propositions, à laquelle nous pourrions participer, en tant que participants à cette conférence ?

## 2. Priorisation des 30+1 propositions pour la mise en débat

*Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache ont présenté les 30+1 mesures proposées. Après avoir entendu l'ensemble des mesures, il a été demandé aux participants de prioriser individuellement les propositions. Chaque participant était invité à choisir les 4 propositions les plus importantes, selon lui, et les 4 propositions qui posent le plus problème. Cette priorisation visait à déterminer, par cumul des voix, les 15 propositions qui seraient discutées en profondeur par les participants pendant la suite de la Conférence de citoyens, parce qu'elles étaient prioritaires et problématiques. Ce sont ces 15 mesures qui sont présentées ci-après.*

Après cumul des voix, voici, dans l'ordre de choix des participants, les 15 propositions retenues pour être travaillées par les participants (par ordre décroissant) :

- Sécuriser le financement des associations
- Donner aux citoyens les moyens de la contre-expertise
- Faire de la réussite scolaire un enjeu partagé
- **Le droit de vote des étrangers aux élections locales<sup>57</sup>**
- Créer une autorité indépendante en charge de la gestion d'un fond de dotation pour la démocratie d'interpellation citoyenne
- Changer le regard des médias nationaux
- À l'échelle des quartiers, mettre en place un groupe de pilotage élargi
- Ouvrir l'école aux parents et au quartier
- Aider au développement et à la diffusion de médias locaux par la mise en place d'une fondation « Médias/Cultures/Villes »
- Créer une fondation régionalisée pour le financement des actions pour la solidarité sociale
- Mettre en place un dispositif de réinvestissement bancaire dans le développement local
- Soutenir la création d'une plateforme associative indépendante
- Orienter l'approche de la police vers le dialogue avec les citoyens
- Redévelopper des espaces d'initiative et d'innovation

<sup>57</sup> Étant donné le caractère primordial accordé à la question du droit de vote pour les étrangers par l'ensemble des participants, Mohamed Mechmache et Marie-Hélène Bacqué ont décidé d'en faire une condition préalable de la participation citoyenne et non pas une proposition parmi d'autres. Elle n'a donc pas été creusée par les participants. Les participants s'accordent pour dire qu'il ne s'agit pas de 30+1 mesures mais 1+30 mesures.

### Les autres propositions ont été classées ainsi :

- Favoriser la création de tables locales de concertation
- Vers la codécision à l'échelle locale
- Soutenir des projets locaux d'amélioration des services publics co-construits avec les agents et les usagers
- Un forum et un prix annuel
- Assurer une représentation des citoyens dans toutes les instances nationales
- Développer échanges et formation sur la participation (professionnels)
- Évaluer pour dialoguer
- Assurer une représentation des habitants dans les instances d'orientation et de décision des services publics
- Dégager les moyens financiers de la participation
- Instaurer une politique de reçu d'identité
- Reconnaître un statut aux participants bénévoles
- Assurer, à tous les niveaux, la transparence des critères et des décisions des subventions
- Développer échanges et formations sur la participation (élus)
- Diversifier les recrutements et favoriser les parcours associatifs
- Informer et créer des instances d'interpellation et de recours
- Créer et attribuer démocratiquement des espaces aux associations et aux collectifs
- À l'échelle intercommunale, mettre en place un groupe de pilotage élargi



### 3. Appuyer le développement du pouvoir d'agir et l'initiative citoyenne

#### Enjeu 1 : Favoriser l'existence d'une démocratie d'interpellation

##### Proposition 1 : Créer une Autorité administrative indépendante en charge de la gestion d'un fonds de dotation pour la démocratie d'interpellation citoyenne

##### **Pourquoi cette proposition est importante selon nous : en quoi cette proposition répond à la situation des quartiers que nous connaissons ?**

- L'objectif de l'Autorité administrative indépendante (AAI) est de répondre à la difficulté de financement que les collectifs et les associations ont pour financer leurs campagnes ou actions d'interpellation des élus.
- La constitution d'une telle AAI permettrait de répondre à une situation de dépendance face aux pouvoirs publics, voire même de contrer des formes de clientélisme.
- Dans la configuration actuelle, habitants, collectifs et associations ont le sentiment de ne pas se faire entendre, voire de se faire confisquer la parole.
- Cette AAI permettrait de dégager des financements autonomes et indépendants pour faire émerger des actions et des débats au travers de la mobilisation d'une bonne logistique et d'expertise des habitants et professionnels. En effet, la logistique reste souvent sous-estimée malgré son importance dans l'organisation d'agoras citoyennes.
- La mobilisation d'experts indépendants permet d'apporter le soutien technique aux habitants, collectifs et associations.

##### **Ce qu'il faut améliorer :**

- L'organisation des instances et la répartition des représentants.
- Il faut que le collectif rende des comptes sur la subvention allouée. Se pose la question de l'évaluation et des critères (résultats).
- Protéger le dispositif de l'alternance politique.
- Être vigilant aux choix des représentants.

- Que le registre de langue (vocabulaire, expressions) utilisé soit compréhensible par le plus grand nombre (sortir des jargons restreints professionnels trop particuliers).
- Critères de composition de l'AAI (diversité territoriales, thématiques).
- Définir une grille avec 2 ou 3 critères et des indicateurs.
- Préciser toute initiative citoyenne de nature collective et populaire.

**Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire ? Avec qui ? Quels sont les points d'appuis ? Les blocages ? Les conditions de réussite ?**

- Avant la mise en place de l'AAI, la mise en œuvre de campagne d'influence par nos associations en demandant (solliciter) au député de nos territoires de mettre à disposition 10 % de leur réserve parlementaire.
- Campagne d'information de pédagogie sur la mise en œuvre de l'AAI en direction des associations et collectifs.
- Les collègues gérant l'AAI devront avoir une part des habitants et des associations plus importante que les élus et professionnels.

**En quoi pourrions-nous contribuer à la mise en œuvre de cette mesure ?**

- Mise en place de relais locaux associatifs pour informer sur l'AAI.
- Participation aux campagnes d'information et d'influence.
- Participation active pour affiner le dispositif.

**Ce qui a fait débat entre nous :**

- Présence et pouvoir des élus et des professionnels dans l'AAI.

**Proposition 2 : Soutenir la création d'une plateforme associative indépendante**

**Pourquoi cette proposition est importante selon nous : en quoi cette proposition répond à la situation des quartiers que nous connaissons ?**

- Lieu et événements réguliers d'échanges, d'expressions, de propositions sur plusieurs thématiques, et partage d'expériences au niveau local et national.
- Ce lieu et ces événements permettent la rencontre, la négociation et la co-construction avec les élus, experts et professionnels.
- Regard sur le fonctionnement propre de la politique de la ville et coopération dans tous les domaines.
- Encourager l'indépendance des associations.
- Développement d'un centre de ressources national et ingénierie sur la durée.
- Valoriser les compétences et être reconnus par les autorités.

- Animer le volet formation des habitants à la participation et mutualiser les compétences des associations.
- Moyen de revendication comme le Défenseur des droits.

#### **Ce qu'il faut améliorer :**

- Accompagner et faire émerger la parole des « sans voix » dans le débat public.
- Améliorer le partenariat entre les représentants associatifs et le service politique de la ville (visée sur le projet à long terme).

#### **Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire? Avec qui? Quels sont les points d'appuis? Les blocages? Les conditions de réussite?**

- S'appuyer sur les réseaux associatifs existants et les collectifs informels existants.
- Mission d'étude et de préfiguration avec les associations et collectifs les plus actifs.
- Travailler sur plusieurs années.
- Appuyer spécifiquement les associations de citoyens et d'habitants des quartiers populaires et les collectifs informels.
- Blocage : désintéressement des familles à participer aux actions politiques de la ville => manque de reconnaissance et de financement ; plus envie de voter ; contre-pouvoir...

#### **En quoi pourrions-nous contribuer à la mise en œuvre de cette mesure?**

- Partager les expressions et les collaborations
- Projets et planning d'ensemble
- Échanges d'expériences
- Formalisation
- Choix des référents au niveau local ou national

#### **Ce qui a fait débat entre nous :**

- Hésitation entre portée à l'échelle nationale ou locale des projets et actions.
- Le mot « plateforme » est assez discuté dans le groupe.
- Une définition commune sur ce qu'est le local.
- Démocratie participative.
- Avoir un retour sur tout / communication.
- Doit-on mettre sur la même proposition : lieu de débat et de capitalisation des savoirs et lieu de négociation.
- Fusion des centres de ressources existants ou création d'un centre de ressources national.

- Collecter les données financières de la politique de la ville.
- Le territoire doit inspirer et diffuser des bonnes pratiques.
- Mutualisation des outils, des méthodes, des moyens organisationnels.
- Ingénierie et capitalisation des savoirs et des compétences pour plus d'efficacité, d'efficience, dans les projets associatifs.
- Changer le mot « plateforme » pour une « agence nationale pour les associations de quartier » ; instance de régulation de conflits.

### **Proposition 3 : Donner aux citoyens les moyens de la contre-expertise**

#### **Pourquoi cette proposition est importante selon nous : en quoi cette proposition répond à la situation des quartiers que nous connaissons ?**

- Reconnaître l'expertise citoyenne.
- Pour garantir la démocratie et l'existence des contre-pouvoirs et éviter les replis et le communautarisme ; garantir les contre-pouvoirs, peser sur les politiques publiques en vue d'une transformation sociale.
- Reconnaître l'expertise, mais aussi accompagner et aider les habitants à produire par eux-mêmes et collectivement cette expertise.
- Les méthodes de l'éducation populaire sont essentielles.

#### **Ce qu'il faut améliorer :**

- Commencer la proposition par « il convient de reconnaître l'expertise des citoyens habitants des quartiers populaires et des associations qui les accompagnent. »
- Les citoyens peuvent s'appuyer sur une expertise indépendante (université, par exemple) mais aussi sur une expertise associative.
- Attention : la parole de l'expert (universitaire) ne doit pas prendre le pas sur l'expertise citoyenne ; elle doit l'accompagner.
- Être sur des approches « recherche action citoyenne ».
- Les citoyens doivent avoir le choix des collaborations universitaires qui sont aussi des enjeux de pouvoir.

#### **Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire ? Avec qui ? Quels sont les points d'appuis ? Les blocages ? Les conditions de réussite ?**

- Il existe des centres de ressources « politique de la ville », les citoyens peuvent les utiliser et peuvent les alimenter également. L'expert pourrait utiliser les ressources auxquelles les habitants auraient contribué. De même, pour les administratifs et techniciens des collectivités.

- Développer l'*open data* (mise à disposition gratuite des données statistiques et administratives détenues par les administrations et collectivités), mettre à disposition les données accumulées par les services de la ville ou autres. Ex. : convention d'Aarhus qui stipule que les données environnementales doivent être à disposition du public. Il faudrait faire de même pour l'urbanisme.
- Mise en place des financements qui garantissent cette indépendance.

### **En quoi pourrions-nous contribuer à la mise en œuvre de cette mesure ?**

- Faire des enquêtes indépendantes, actions de recherche, actions, aller à la rencontre des habitants ; les impliquer sur des actions autour de leurs centres d'intérêts : enfants, nature, habitat, alimentation, santé, emploi... Les propositions émergent naturellement.
- La dimension convivialité est importante pour impliquer les citoyens.

## **Enjeu 2 : Assurer l'indépendance et la sécurisation des associations**

### **Proposition 4 : Créer une fondation régionalisée pour le financement des actions pour la solidarité sociale**

#### **Pourquoi cette proposition est importante selon nous : en quoi cette proposition répond à la situation des quartiers que nous connaissons ?**

- Par son apport de ressources financières.
- Par la mobilisation de ressources privées (entreprises et particuliers).
- Si l'on est dans le participatif, par la création d'un réseau d'alliés / partenaires autour du projet.
- Peut faire émerger de nouvelles formes d'engagement, des innovations sociales.
- Elle peut permettre de financer des projets d'entrepreneurs sociaux.

#### **Ce qu'il faut améliorer :**

- Quels liens avec la fondation Quartier en gestation ? Ne pas faire doublon avec des choses déjà conclues.
- Les ressources financières doivent être accompagnées de ressources humaines. Pérenniser les financements, c'est surtout pérenniser les emplois précaires, les personnes.
- Être vigilant et plus concret sur la mobilisation des entreprises au sein de ce fonds régional, et que l'État soit garant de cette mobilisation (pour éviter le clientélisme local).

**Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire? Avec qui? Quels sont les points d'appuis? Les blocages? Les conditions de réussite?**

- Porter attention à des priorités et à des associations ou collectifs dotés d'une capacité avérée d'impact et d'essaimage.
- Inclure une dimension « finance participative » ou *crowdfunding*, c'est-à-dire la possibilité pour les apporteurs individuels de fonds, de sélectionner le projet ou l'association destinataire de leur argent.
- Deux modes de sélection des projets alternatifs :
  - 1- par la formation sur les fonds hors finance participative.
  - 2- par les épargnants individuels, quand le porteur a choisi ce mode de financement participatif, avec un rôle de la fondation qui se réduit à la qualification de l'information relative au projet.
- Veiller à la déontologie du système.

**En quoi pourrions-nous contribuer à la mise en œuvre de cette mesure?**

- En la faisant connaître aux porteurs de projets d'associations ou d'entreprises sociales.

**Proposition 5 : Sécuriser le financement des associations**

**Pourquoi cette proposition est importante selon nous : en quoi cette proposition répond à la situation des quartiers que nous connaissons ?**

- Possibilité pour les petites structures de mener des projets à moyen terme, sans se poser la question du financement.
- Elle permettrait de contrer la volonté de certains élus qui décident de fragiliser telle ou telle structure en fonction de leur affinité.
- Les associations de quartier sont souvent les premiers lieux de représentativité des publics reçus, ne serait-ce que par leur modèle de gouvernance. Leur disparition entraînerait un vide social.
- Le monde de l'économie sociale et solidaire est un vecteur indispensable à la vie de la ville et représente un poids économique non négligeable.

**Ce qu'il faut améliorer :**

- Étendre la proposition aux financements hors Cucus.
- Proposer qu'un pourcentage communal (ou intercommunal) soit dédié au monde associatif.
- Il faudrait intégrer un paragraphe sur la refonte de la loi 1901 : on demande aux associations de développer leurs fonds propres, tout en se professionnalisant et en se gérant comme des entreprises. Dans le même temps, le mode de gouvernance est mis à mal : les réunions territoriales

à 14h le mardi ne sont pas accessibles aux bénévoles sensés gérer les structures!

- Pourquoi proposer une banque associative plutôt que de travailler à l'implication des banques existantes?
- Si la banque associative est la solution retenue, il faudrait peut-être aussi envisager un guichet unique de paiement, ce qui permettrait de sortir de la logique de clientélisme dont souffrent bon nombre de structures.
- Les associations financées dans le cadre des Cucs, reçoivent, dans le meilleur des cas, les avis d'attribution des subventions décidées au « Cotech » et au « Copil » trois ou quatre mois après.
- Entre-temps, les structures doivent vivre sur leurs fonds propres.

=> Faire des « Cotech » ou des « Copil » des organes décisionnaires, ce qui permettrait la réception des avis d'attribution dans la foulée et donc la réception des *Dailly*.

=> À partir du moment où les associations servent de banque à l'État, il faudrait pouvoir appliquer des taux d'intérêt ou des pénalités de retard.

### **Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire? Avec qui? Quels sont les points d'appuis? Les blocages? Les conditions de réussite?**

#### *Points d'appuis :*

- Services de la vie associative (collectivités).
- Le Conseil de développement de la vie associative.
- Chargés de mission Politique de la ville.

#### *Blocages :*

- Une subvention garantie sur trois ans peut impliquer une baisse : la somme risque de paraître trop importante.
- Subventionner sur trois ans peut inquiéter davantage que sur un an.
- Crispation sur les domaines de compétence propres de chaque financeur : difficile de bien rentrer dans les « cases » de chacun.
- Le problème des subventions partenariales : si le maire ne soutient pas l'association, aucun financeur ne paiera. Cela a créé un système de baronnie dans la politique de la ville, qu'il faut démanteler.

#### *Conditions de réussite :*

- Simplification des démarches administratives. C'est vraiment un point clé qui selon nous freine la vigueur associative. Il y a une vraie différence entre les petites associations et les grosses structures : on doit aider les petites associations, sinon on perd un vivier fondamental pour la participation des habitants.

- Dématérialisation des dossiers : mais elle ne doit pas être obligatoire, cela peut être une aide, mais aussi un obstacle.
- Accélération du traitement des dossiers.
- Possibilité de garder une marge de manœuvre.
- Une subvention sur trois ans, mais avec un seul dossier (pas un par an).
- Que l'avance sur subventions qui pourrait faire partie du financement se fasse à taux zéro.

**Ce qui a fait débat entre nous :**

Débat sur le rôle du maire dans le financement : un financeur unique, voire la totalité par l'État ? Mais *quid* de la décentralisation ?

### **Enjeu 3 : Favoriser l'initiative économique et l'innovation sociale**

L'enjeu de l'initiative économique et d'innovation sociale est fondamental pour nous : aujourd'hui, la participation est rendue difficile, voire impossible par la précarité dans les quartiers.

Nos réactions ci-dessous se font plus au stade de l'enjeu et non du dispositif de réinvestissement bancaire (proposition 6).

#### **Proposition 6 : Mettre en place un dispositif de réinvestissement bancaire dans le développement local**

**Pourquoi cette proposition est importante selon nous : en quoi cette proposition répond à la situation des quartiers que nous connaissons ?**

- Des initiatives – quelle que soit l'initiative – existent dans les quartiers, portées par les habitants : il s'agit de les valoriser, de les faire connaître, et de les faire rayonner.
- Nous nous sommes rendus compte dans la discussion que des dispositifs d'aide au montage d'entreprise (par exemple) existent dans certains territoires et pas dans d'autres : partageons ces expériences.
- Développer des coopérations plus larges autour de ces initiatives : autres habitants, entreprises, universités, financeurs (économie sociale et solidaire), élus...

- Habitants acteurs et ouverts sur leur environnement, porteurs de dynamiques positives.
- La proposition, confinée au secteur bancaire, nous semble réductrice et ne permet pas de faire émerger toutes les capacités d'initiatives des personnes.
- Dépasser les représentations qui cloisonnent les mondes (habitants, milieu économique, milieu politique, associatif) et réunir des personnes autour d'initiatives et d'envies, de complémentarités.

**Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire? Avec qui? Quels sont les points d'appuis? Les blocages? Les conditions de réussite?**

- Recenser les bonnes pratiques favorisant l'éclosion et la réalisation d'initiatives, les modéliser et les diffuser (créateurs accompagnés créateurs, habitants forment habitants...)
- Mettre en place des moyens de communication volontaires : campagnes, événements (fête des initiatives), porte-à-porte, réunions d'appartement, forum Internet...
- Mobiliser tous les acteurs : entreprises locales (apport de compétences et mécénat, rencontres), réseaux et clubs, économie sociale et solidaire, secours populaire...
- Ne pas institutionnaliser : vivant, informel, rencontres de personnes.

**En quoi pourrions-nous contribuer à la mise en œuvre des réponses à cet enjeu?**

- Être en veille sur les initiatives, les écouter et les faire connaître (bouche-à-oreille, aller vers les gens, porte-à-porte).
- Espace ressource et partage des savoirs et compétences au sein des associations.
- Utiliser les nouveaux médias (Internet) et y former les personnes « exclues » des réseaux sociaux.
- Capacité à mobiliser tous les acteurs, associatifs, publics, entreprises, autour d'un projet de territoire.

**Ce qui a fait débat entre nous :**

- Relation entre le dispositif bancaire proposé et la banque publique d'investissement dont une partie dédiée aux banlieues. *Quid* de la place des habitants?
- Quels liens avec les différents dispositifs de finance solidaire existants (microcrédit ADIE...)? Et quel bilan de ce qui existe déjà avant de lancer un nouveau dispositif?

## 4. Les citoyens au cœur des services publics

### Nos remarques générales

Nous identifions des préalables forts pour que chacun ait une place dans les services publics et pour que la participation des citoyens y soit possible :

- Nous préconisons de **revenir au sens même des services publics** : rappelons que le rôle de la police est d'être gardienne de la paix ; que l'école doit transmettre un esprit critique.
- La question de la **cohérence institutionnelle** est importante : les services publics qui interviennent sur les territoires doivent être continus et partager des principes d'actions.
- En même temps, **décentrons la responsabilité du service sur le seul service public** : la paix est l'affaire de tous, l'éducation n'incombe pas uniquement à l'école.
- **Nous nous méfions de l'uniformité dans le service public** : il n'y a pas un « savoir » unique dispensé à l'école, les modes d'intervention doivent s'adapter aux réalités locales. Tout en faisant attention de ne pas aboutir à un service public « à la carte. »
- Nous devons tous **adopter une posture d'écoute et de non-jugement pour travailler d'égal à égal**. Les cadres de référence de chaque acteur qui participe (professionnel, élu, association, citoyen) sont différents. Tous ces cadres de référence sont légitimes. Si l'on ne travaille pas sur les postures de chacun, on pourra toujours parler sans réellement collaborer et communiquer.
- Nous préconisons de **donner les moyens aux services publics** de s'ouvrir à la participation : locaux, temps, etc.
- Comment ne pas ajouter des strates d'instances à ce qui existe déjà, et comment faire pour que les citoyens participent à des instances décisionnelles et pas seulement consultatives ?
- Nous faisons part de notre méfiance vis-à-vis du poids qu'ont les corps organisés (syndicats de policiers, syndicats de parents) dans les négociations entre services publics et habitants, et estimons que pour que les décisions démocratiques soient prises, leur parole doit être complétée d'une parole citoyenne.

## Nos points de débat

- Les **services publics sont-ils « mûrs » pour accueillir la participation** des citoyens ? Ou les citoyens doivent-ils se préparer dans d'autres instances, comme les associations, avant d'entrer dans les services publics ?
- Jusqu'à quel point pointer les difficultés des citoyens, notamment à l'école, n'y a-t-il pas un **risque d'éluder leurs ressources** ? Le constat selon lequel les habitants n'arrivent pas à mobiliser leurs ressources vient-il du fait qu'ils ont des difficultés trop fortes ou du fait qu'on n'insiste pas assez sur ces ressources ?
- Pointer ces difficultés ne doit pas éluder le fait que les institutions ont aussi des responsabilités et doivent évoluer.

## Enjeu 5 : La police comme service public

### Proposition 10 : Orienter l'approche de la police vers le dialogue avec les citoyens

#### Pourquoi cette proposition est importante selon nous ?

Pour une meilleure qualité de vie :

- Améliorer les relations au quotidien dans les quartiers de la politique de la ville.
- Favoriser le changement de mentalité du côté de la police et des citoyens. Chercher le **respect** des deux côtés : si le dialogue est tendu avec la police, c'est que :
  - Le rôle de la police n'est pas compris, ou accepté par les habitants.
  - Des comportements policiers ne favorisent pas cette confiance : nous avons cité parmi ces comportements les contrôles au faciès, les bavures policières, le tutoiement.
- Nous estimons qu'il ne faut pas mettre toute la faute sur la police et valorisons la coopération citoyenne. En tant que voisin, en tant qu'habitant, nous avons aussi une responsabilité sur la sécurité de notre quartier. Une personne de notre groupe agit pour défendre les femmes victimes de violence : ceci est un exemple de cette responsabilité commune entre la police et les autres acteurs.

**Il y a des préalables à l'établissement de ce dialogue citoyen avec la police :** nous appelons à une réforme de la police (relayée dans d'autres instances, d'autres rapports, à laquelle le groupe souscrit) :

- L'arrêt de certaines pratiques policières : contrôles au faciès, bavures, sentiment d'injustice, tutoiement...
- La coopération entre les différents services, entre les différents acteurs : nous appelons à une mise en cohérence entre les différents services de police, notamment les îlotiers qui interviennent le jour et les intervenants du soir, qualifiés de « cow boys » par certains d'entre nous. Certains d'entre nous s'inquiètent de la disparition du service public de police après 18 h.
- L'intégration par les policiers de principes de pédagogie, de travail de proximité, et pas seulement la recherche d'une montée en compétence sur les questions technologiques. Une personne propose que les pratiques policières s'inspirent plus de celles de la prévention spécialisée.
- Rendre les lieux de rencontres (CLSPD, etc.) existants transparents avant que les citoyens y prennent part.

### **Un préalable à la participation citoyenne dans les instances concerne la disponibilité des citoyens :**

Le citoyen doit pouvoir dégager du temps pour participer aux instances : le groupe s'accorde sur le fait qu'il est nécessaire de prévoir des mises en disponibilité pour cette participation, dans les entreprises, à l'image de ce qui est prévu pour les représentants syndicaux. Nous mettons cela en lien avec l'enjeu 10.

### **Ce qu'il faut améliorer : nous avons approfondi la question de la formation des policiers.**

- Nous nous posons la question de la formation des policiers. À quel moment les policiers ont-ils une réflexion sur le côté éducatif, pédagogique, de leur pratique ? Pourrait-on transférer certains moyens mis sur la technologie sur l'investissement humain des policiers : comprendre les personnes, être dans la prévention.
- La nécessaire formation des policiers sur les questions d'interculturalité, sur une meilleure connaissance du territoire.

### **Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire ? Avec qui ?**

Nous apportons des points de vigilance :

- Les policiers qui prennent la parole, qui bloquent des mesures (comme le reçu d'identité), sont les syndicalistes qui sont dans une logique corporatiste de défense de leur profession. Comment faire évoluer ces pratiques de négociations corporatistes ?
- Nous avons évoqué la multiplicité des structures institutionnelles sur la sécurité : où les citoyens sont-ils légitimes ? ont-ils une place pour participer ? Nous n'avons pas pu choisir dans lesquelles des instances traitant de la sécurité et de la police les citoyens doivent être présents. Mais ce choix doit être fait. Pour ce faire, nous posons ici deux questions :

- Où les citoyens peuvent-ils participer, sans entrer dans le secret professionnel et les considérations déontologiques des policiers?
- Y a-t-il une place pour les citoyens dans les plans locaux de sécurité? Des associations sont présentes au niveau de ces instances, et parfois il faut insister pour prendre la parole.
- Faire la différence entre police nationale et municipale : les formations sont différentes, ce ne sont ni les mêmes compétences, ni les mêmes hiérarchies. N'oublions pas que c'est le maire qui décide de la politique de sécurité municipale. Une action au niveau municipal nous semble donc aussi nécessaire : agissons à ces différents échelons.

## Enjeu 6 : Co-construire des projets éducatifs de territoire

### Proposition 14 : Ouvrir l'école aux parents et au quartier

#### Pourquoi cette proposition est importante selon nous :

Cette proposition est importante, car **nous constatons que le système éducatif continue de produire des inégalités**. Nous nous inquiétons, sur certains territoires, d'une résistance à l'ouverture, due à la rigidité du système scolaire.

On pointe l'école comme seule responsable de l'éducation des enfants et des problèmes qui peuvent en découler. Rappelons que tout le monde est responsable de l'éducation des enfants, les parents en premier lieu. Une personne de notre groupe propose d'ailleurs de trouver un autre terme qu'« Éducation » nationale : cela induit que seule l'école est responsable de l'éducation. La réussite éducative des enfants dépend de la capacité des établissements scolaires à engager un travail collaboratif avec des collectifs, associations, parents... Tous les acteurs (professionnels ou non) qui participent à la vie de l'enfant et à son développement.

Nous appelons à sortir de l'uniformité et à ne pas imposer une forme de savoir aux enfants, qui viendrait des enseignants uniquement. C'est pour cela que nous prônons une logique de **coéducation**.

Le parent reste le premier éducateur de l'enfant. Nous souhaitons valoriser les savoirs des parents, redonner un rôle de parents aux parents qui ne maîtrisent pas la langue, ne pas infantiliser les parents.

Les enfants ont aussi leur place dans la coéducation : ils doivent être acteurs de leur éducation, les professionnels doivent les amener à trouver leurs ressources. Les enfants doivent sortir de cette démarche de « soumission ». Comment l'Éducation nationale peut-elle soutenir leur esprit critique ? C'est pour cela que nous parlons de « triangulaire » dans les écoles : parents, enfants, enseignants.

### Ce qu'il faut améliorer :

Les propositions ne peuvent pas être les mêmes en fonction des niveaux élémentaire, collège ou lycée.

### Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire ? Avec qui ?

- Écouter les parents en collectif et en individuel :
  - Donner une place aux collectifs de parents non organisés en syndicats. Aujourd'hui, nous constatons que 2 syndicats de parents sont majoritaires et se partagent la parole sur l'école. L'école doit écouter les autres collectifs de parents, il faut permettre une participation en dehors des 2 syndicats.
  - En amont, quand on construit un projet éducatif, il faut mettre les familles et les professionnels autour de la table pour le construire.
  - Nous appelons à ce que le parent soit considéré autrement qu'un « emmerdeur » s'il prend la parole et sollicite l'enseignant, ou autrement qu'un démissionnaire s'il ne la prend pas : quel juste milieu ?
- Mieux travailler l'orientation des enfants avec les parents.
- **Que les enseignants puissent intégrer les enjeux et pratiques d'éducation populaire**, pour que les enseignements soient plus participatifs, que l'on travaille les savoirs de l'enfant... cela influera sur les parents. Dans le même temps, **que d'autres professionnels entrent dans l'école** afin de favoriser une pluridisciplinarité des enseignements.
- Dans les conseils d'école, que les enseignants soient à même d'animer une réunion de manière participative.
- Éviter de parler de « l'école des parents », cela humilie, infantilise les parents.
- Renforcer la prise en charge globale de l'enfant. Repérer tôt les difficultés des enfants, comme la dyslexie. Cela n'a rien à voir avec le fait de repérer des potentiels profils délinquants. Mais seulement de mieux écouter les enfants dans leur individualité.
- Avoir des projets éducatifs territoriaux qui favorisent les échanges inter-quartiers en dehors de la logique de la géographie prioritaire, afin de déstigmatiser les établissements.
- L'Éducation nationale doit être égalitaire. Les parents ne le sont pas. Il faut que les enfants soient protégés de questions de cantine non payée par

exemple, de sorties et d'accès aux soins non payés... Il faut épargner les enfants. Si les parents n'assument pas leurs obligations, il y a des mécanismes à activer.

### Avec qui ?

Coordinateur ZEP/REP présent dans la politique de la ville.

*NB : S'inspirer des projets éducatifs territoriaux, tels que celui construit dans le 8<sup>e</sup> arrondissement de Lyon (co-construction du projet éducatif Cucs, PEL, culture, etc.). Ceci est seulement un exemple, il y en a beaucoup d'autres.*

### Ce qui a fait débat entre nous :

- L'école est-elle ouverte aux parents aujourd'hui ? Pour que les parents puissent entrer dans l'école, faut-il travailler cette participation en-dehors de l'école, dans un premier temps, par exemple dans les associations de soutien à la parentalité ? Le groupe n'est pas d'accord sur cette question. Certains estiment que l'école tente de s'ouvrir aux parents. Cela dépend des réalités locales.
- Jusqu'où doit-on insister sur les difficultés des enfants à l'école ? Est-ce que cela n'amène pas à bloquer l'identification de leurs ressources ?



## Enjeu 7 : S'appuyer sur les structures intermédiaires

### Proposition 15 : Redévelopper des espaces d'initiative et d'innovation

#### Pourquoi cette proposition est importante selon nous :

- Chaque citoyen a des ressources à mettre en commun avec d'autres. Pour l'intérêt général. Cela permet de créer du lien social, d'être acteur sur son territoire.
- Faire confiance aux habitants, c'est leur permettre d'agir et de faire émerger des initiatives locales. Et d'être dans la création.
- La société est en constante évolution, il est donc très important d'innover et d'être à l'écoute des citoyens, vecteurs d'idées.
- Nous insistons sur la nécessaire transparence de traitement des associations : des associations qui sont petites, qui connaissent moins les ressorts du système de la demande de subvention, ont-elles les moyens de promouvoir leurs projets et ainsi d'apporter de la créativité dans les quartiers ? Comment donner des « oreilles » aux institutions pour qu'elles entendent ces projets créatifs ?
- Qui doit décider de la mise en œuvre de telle ou telle action associative, via l'accord de subventions : sont-ce uniquement les institutions ?

#### Ce qu'il faut améliorer :

- Les habitants sont très loin des termes, des dispositifs (Cucs, financement des associations). Ne serait-il pas possible d'être plus clair sur tous les dispositifs ? Une personne de notre groupe propose que le gouvernement réalise un guide sur les dispositifs accessibles pour les associations, à destination des habitants.
- Mettre en place un fonds d'innovation.
- Être plus à l'écoute du peuple.
- Donner les moyens aux initiatives d'être accompagnées (exemple : coopératives, fédérations).
- Décloisonner les pratiques partenariales entre les structures institutionnelles et associatives.
- La cohérence des discours entre les institutions !

#### Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire ? Avec qui ?

##### *Blocages :*

- La complexité des codes du système rend les démarches opaques.
- Nous sommes confrontés à des incohérences institutionnelles, un système

de millefeuille, flou, en particulier pour les petites structures. Ce n'est pas assez clair, il y a donc une inégalité de traitement et de financement entre associations. Comment améliorer le soutien des initiatives? Si on a un peu de mal à argumenter, cela ne passe pas, nous n'obtenons pas de subvention. Et cela empêche la création. Les institutions sont-elles prêtes à accueillir le pouvoir d'agir du peuple? Sur le terrain, l'instruction des dossiers s'apparente à de la police politique.

- « *Quand un système veut tout régenter, il produit de l'indifférence ou de la révolte* » (ancien maire de Grenoble). Aujourd'hui, on est dans l'indifférence.
- Comment l'institution fait-elle pour écouter, accompagner des initiatives? Comment fait-on émerger les idées? Accompagner les initiatives nécessiterait une forme d'accompagnement aux associations.
- Où est l'espace d'innovation dans les budgets actuels des centres sociaux, qui sont déjà fléchés vers les ressources humaines et les infrastructures?
- Nous nous demandons si cela n'est pas volontaire? Afin d'empêcher ou de décourager toute nouvelle initiative.
- Le système capitaliste, entraîne un désengagement de l'État vis-à-vis du service public. Cela nuit aux initiatives. Exemple : les soutiens scolaires ne sont plus assurés par les écoles et associations.

#### *Points d'appuis :*

- Prendre conscience que chaque individu a le pouvoir d'agir.
- Se rappeler de l'éducation populaire que beaucoup de structures sont censées mettre en place.

#### **En quoi pourrions-nous contribuer à la mise en œuvre de cette mesure?**

*Just do it...* Nous vous faisons confiance! Arrêtons de nous plaindre et agissons, proposons nos mesures.

## 5. Démocratiser la politique de la ville

Nous pensons que ces mesures ne doivent pas toucher que les Quartiers politique de la ville, mais toutes les associations. Au-delà, nous pensons, qu'à terme, la politique de la ville doit disparaître et que ces mesures doivent être instituées dans tous les quartiers.

### Les points transversaux dans nos propositions

- L'accès réel à la décision pour les citoyens et associatifs associés ; le mandat qui leur est donné doit être fort et clair.
- Le besoin de renforcer la légitimité des habitants et des représentants associatifs dans les instances de la politique de la ville en leur donnant les conditions de la participation, temporelles et financières. Le besoin de changer la représentation que l'on se fait de la participation citoyenne. Cela passe par un mandat clair et formalisé.
- La question de la double formation : donner les moyens aux habitants de se former (à la prise de parole, sur le rôle des institutions et les sujets techniques quand ils le souhaitent) ; la formation des techniciens et élus à l'écoute ; la prise en compte de la parole citoyenne, et la formation pour arrêter la langue de bois et le langage technocratique.
- Le besoin d'un lieu propre aux associations pour créer les conditions de la coopération, pour éviter la concurrence sur les financements, et sans la présence d'élus. Une parole libre où l'on n'a pas peur de perdre ses financements.

## Enjeu 8 : Profiter de la négociation des contrats pour engager une démarche de co-construction

### Proposition 16 : À l'échelle du quartier, mettre en place un groupe de pilotage élargi

#### Pourquoi cette proposition est importante selon nous ?

- Parce que les objectifs des contrats concernent directement les habitants.
- Parce qu'aujourd'hui, il y a peu de transparence et peu de place pour la parole des habitants.
- Parce que les projets de rénovation urbaine ne sont pas présentés aux habitants.
- Pour lier l'urbain et l'humain (le volet humain est resté le parent pauvre de la politique de la ville).
- Les résultats des actions mises en œuvre ne correspondent pas aux attentes des habitants et nous risquons de nous retrouver avec les mêmes problématiques après.
- Pour faire entendre la parole des habitants plus fortement.
- Pour impliquer les habitants dans « la coparticipation » et la codécision.
- Pour valoriser l'expertise locale des associations (par rapport à celle des techniciens et des élus).

#### Ce qu'il faut améliorer :

- La prise en compte des services publics et des acteurs économiques de proximité, les associer au comité de pilotage. Nous pensons qu'il est essentiel que dans les 50 % restants, les acteurs économiques de proximité soient représentés.
- Améliorer la communication et l'information autour des contrats de ville, favoriser l'appropriation des dispositifs.
- Avoir une reconnaissance mutuelle et légitime des différents acteurs (reconnaître l'expertise associative et l'expertise d'usage des habitants).
- Implication des jeunes dans l'élaboration des contrats (création d'un collectif de jeunes qu'il faudrait aider à se structurer).

#### Pour la mise en œuvre, que faut-il faire et avec qui ?

Former les politiques et les techniciens à la concertation et à la coproduction.

#### Les blocages :

- La parole encadrée, peur de perdre ses financements.
- Le monopole du technicien.

- Les représentations fausses de la société civile perçue, davantage comme un problème que comme porteuse de solution.

*Les leviers, conditions de réussite :*

- Établir des règles claires de débat et de concertation et les respecter.
- Sortir des enjeux politiques et électoraux pour s'inscrire dans des politiques de projet.
- Proposer un statut qui protège les associations dans la garantie de leur financement quels que soient leurs revendication sociales.
- Une meilleure communication du politique vers les habitants.
- Impliquer toutes les collectivités dans la discussion, indépendamment de leurs orientations politiques.
- Faciliter la rencontre autonome des habitants en amont pour préparer leurs réunions.

**En quoi pourrions-nous contribuer à la mise en œuvre de cette mesure ?**

- En rendant compte de la parole des habitants.
- En expliquant aux habitants les enjeux (formation, coformation).
- En favorisant la communication entre les pouvoirs publics et la société civile.
- En favorisant la création d'associations ou l'initiative des habitants.

**Pas de points de débats actés**

Débat sur le tirage au sort des 25 % d'habitants. D'abord, parce que ces habitants sont parfois opposés par les élus à la société civile organisée, et qu'ensuite, ils ne sont pas forcément les personnes impliquées. Néanmoins il est intéressant d'impliquer des gens a priori non engagés et de libérer ainsi la parole de personnes qui d'habitude ne s'expriment pas.



## Enjeu 9 : Des dispositifs de codécision pour la durée des contrats de ville

### Proposition 18 : Vers la codécision à l'échelle locale

#### Pourquoi cette proposition est importante selon nous ?

- Parce que les dispositifs actuels sont complexes, et qu'il faut être retraité pour avoir le temps de se former et de participer.
- Parce que les participants à ces dispositifs ne sont pas aujourd'hui sur un pied d'égalité avec les élus, représentant du préfet, techniciens, etc.
- Parce qu'aujourd'hui, nous ne sommes pas légitimes et nous n'avons pas de mandat clair.
- Parce que les citoyens sont mis devant le fait accompli.

#### Ce qu'il faut améliorer :

- L'accès à la décision.
- La compétence des intervenants côté habitants : initier un appel à compétences sur les sujets traités, ou un appui extérieur aux habitants, des experts disponibles (voir la proposition 3).
- Valider les acquis d'expérience que font les habitants dans ces structures.
- Simplifier les instances.
- Statut du citoyen impliqué dans ces instances (temps, formation, indemnisation).
- Améliorer la transversalité des problématiques en les sortant des cultures administratives (séparation de l'éducation, emploi, santé, etc.)
- Améliorer les échanges avec les entreprises locales, créer des liens hors des structures administratives.
- Assurer un suivi des décisions et une évaluation des dispositifs mis en place.

#### Pour la mise en œuvre, que faut-il faire et avec qui ?

- Une formation pour les citoyens tirés au sort et les associatifs, à la fois sur les institutions et sur la prise de parole, la négociation.
- Un mandat clair.
- Rendre accessible les discours des élus et des techniciens.

#### En quoi pourrions-nous contribuer à la mise en œuvre de cette mesure ?

- Faire le lien entre les structures existantes de formation et d'accompagnement de la vie associative.
- Réactiver la transversalité entre ces structures (énumérées dans la proposition).

### **Pas de points de débats actés**

Constat unanime sur le statut des bénévoles des associations : reconnaissance, validation, indemnisation (cf. proposition 23, y compris pour les demandeurs d'emploi).

### **Point de vigilance**

Il existait de vraies instances de codécisions entre associations, et institutions, il existe encore des associations pour former les bénévoles sur les sujets techniques. Soyons vigilant à ne pas ajouter des dispositifs alors qu'ils existent (FDVA) et sont mourants, il faut les relancer.

## **Enjeu 10 : Créer les conditions concrètes de la participation**

### **Proposition 20 : Favoriser la création de tables locales de concertation**

#### **Pourquoi cette proposition est importante selon nous ?**

- Parce qu'on peut la mettre en place dès lundi.
- Cette proposition permet de créer du lien entre associations et collectifs, de donner du poids aux associations dans la vie locale et auprès des élus, d'organiser des événements à plus fort impact (grâce au rassemblement), de mobiliser la population sur des actions collectives, de récolter de l'argent pour les fonctionnements collectifs de quartier et d'avoir une meilleure visibilité de la vie du quartier.
- Elle permet aussi l'intégration des jeunes structures.
- Elle fait que les associations dépassent leurs préoccupations internes, pour avoir des préoccupations plus collectives et plus citoyennes.

#### **Ce qu'il faut améliorer :**

- Financement croisé du coordinateur : 50 % État et 50 % par l'ensemble des collectivités territoriales.
- Cette table sera aussi en charge d'initiatives citoyennes et de développement local.
- Le coordinateur, contrat de trois ans renouvelable, mais seulement s'il change d'association de la table de quartier.

### **Pour la mise en œuvre, que faut-il faire ?**

- Il faudrait un local pour la logistique et les réunions, car il faut que le lieu soit neutre.
- Il faut une voix par association. Les mandats des représentants des associations durent un an. Les mandataires doivent être des bénévoles au cœur des associations.
- Une charte doit être rédigée par la table de concertation pour chaque quartier qui déterminera le fonctionnement de la table.
- Le fonctionnement intégrera des modes de décision innovants, non normés (ne suivant pas la règle typique de la majorité) et adaptés selon les quartiers et les projets.

### *Les blocages :*

- La peur de perdre ses financements.
- Les égos des représentants associatifs.

### *Les conditions de réussite :*

Entre-soi sans les élus, pas de liens avec les institutionnels.

### **En quoi pourrions-nous contribuer à la mise en œuvre de cette mesure ?**

Nous nous ferons le porte-parole de cette proposition et tenterons de mobiliser les associations de quartier.

### **Points de débats actés :**

- Notion de précarité dans l'emploi du coordinateur, certains pensent qu'un poste de coordinateur devrait être un CDD d'un an, avec un changement tous les ans, d'autres pensent plus à un CDI.
- Le CDD visait à ce qu'il change d'association, tandis que le CDI pérennise un emploi, mais ne garantit pas une bonne rotation entre associations.

### **Les questions qu'on se pose :**

- Est-ce un emploi à temps plein ?
- S'agit-il d'une indemnisation ou d'une rémunération ?
- Le candidat sera-t-il issu d'une association ou sera-t-il indépendant ?

## 6. Changer le regard sur les quartiers populaires

### Nos remarques générales

Nous partageons la volonté que les médias ne stigmatisent plus les quartiers et ne biaisent plus les représentations sur les quartiers. Nous voulons obtenir un traitement équilibré et égalitaire de l'actualité des quartiers, tout en permettant l'expression de diversité d'opinion.

Cela nécessite que :

- Les médias traitent l'information de manière identique, quel que soit le quartier, sans parler uniquement des stéréotypes de violence.
- Les médias mettent en valeur ce qui se passe dans les quartiers : artisanat, savoirs faire, etc., comme cela se fait pour les autres territoires.

Nous nous questionnons sur les leviers dont le ministère délégué à la Ville peut disposer pour agir sur le service public des médias, afin que les quartiers ne soient pas traités à part (comme aujourd'hui, en étant cantonnés à France O, sur France Télévisions), mais par l'ensemble des programmes radio et télévision.

Nous nous questionnons également sur la volonté des médias de développer un autre discours sur les quartiers. Les médias sont-ils prêts à renoncer aux clichés qui font vendre ?

### Enjeu 11 : Changer le regard des médias

**Proposition 25 : Aider au développement et à la diffusion de médias locaux par la mise en place d'une fondation « Médias/Cultures/Villes »**

#### **Pourquoi cette proposition est importante selon nous ?**

Cette proposition est pertinente pour donner plus de moyens aux petits médias de quartier.

### **Ce qu'il faut améliorer dans cette proposition selon nous :**

Rien de particulier, il faut juste veiller à ce qu'elle se raccroche et s'articule à l'existant, d'où nos propositions de mise en œuvre ci-dessous.

### **Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire et avec qui ?**

- Le ministère délégué à la Ville doit faire pression pour pérenniser les financements qui existent en direction de ces médias via un fonds dédié aux médias de quartier (pas seulement aux radios associatives) (cf. futur rapport Bouvier).
- Les compétences de la commission « Images de la diversité » de l'ACSé devraient être renforcées et élargies à tous les médias (radio, presse écrite).

### **En quoi nous pouvons contribuer à la mise en œuvre de cette mesure ?**

- Comment profiter des Assises internationales du journalisme, espaces réguliers d'échanges entre journalistes et citoyens, pour faire avancer la question du traitement des banlieues par les médias ? Nous pourrions organiser des rencontres locales de ces assises, dans les quartiers, pour faire remonter des préoccupations communes sur le traitement des médias par les quartiers, pour travailler ensemble sur le rapport médias / banlieue, pour préparer les Assises internationales et y faire entendre une parole collective plus forte, et éviter que des traitements médiatiques désastreux se reproduisent. Cela nécessitera des moyens dédiés.
- Continuer à mettre en place dans les quartiers des médias associatifs et encourager les expériences en cours.

### **Ce qui fait débat entre nous :**

- Faut-il une discrimination positive dans le recrutement en école de journalisme pour amorcer un rééquilibrage dans la sociologie des journalistes ? Mais sur quels critères ? Une autre possibilité serait de diversifier le jury de recrutement des journalistes, ou de permettre aux étudiants issus des quartiers populaires une remise à niveau avant le passage des concours.
- À l'inverse, pour une autre partie du groupe, la question fondamentale n'est pas « qui » réalise l'information mais « comment » (le contenu des programmes) ?

## **Proposition 26 : Changer le regard des médias nationaux**

### **Pourquoi cette proposition est importante selon nous ?**

- Pour permettre la mise en valeur des quartiers populaires par les médias.
- Pour faire parler davantage et autrement des quartiers par des médias : comment sortir du système auto-entretenu de diffusion des clichés et du racisme ordinaire ?
- Continuer à investir les médias nationaux qui ont un impact fort en termes d'audience.

### **Ce qu'il faut améliorer dans cette proposition selon nous :**

- Cette proposition pourrait renforcer le sens des responsabilités des médias sur la manière dont ils communiquent sur les quartiers populaires, par davantage de contrôle.
- Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pourrait jouer ce rôle et intervenir lorsqu'il y a un traitement discriminatoire ou stigmatisant des quartiers, en organisant un droit de réponse. Pour veiller à cela, le CSA pourrait avoir parmi ses membres un représentant des associations de consommateurs des médias.
- Par ailleurs, cette proposition pourrait s'élargir aux médias régionaux et locaux.

### **Pour la mise en œuvre, que faudra-t-il faire et avec qui ?**

- Avoir une réflexion approfondie sur le droit de réponse : pouvoir avoir un droit de saisine du CSA.
- Inviter les médias à s'intéresser à autre chose qu'aux faits divers (voitures brûlées, délinquance).
- Intégrer dans le cursus des écoles de journalisme un stage obligatoire dans des médias alternatifs.
- Mettre en place, dans les médias, des journalistes référents, des spécialistes, qui écrivent des articles sur les quartiers ou incitent leurs collègues à le faire, au regard de leurs thématiques (économie, culture, etc.)
- Mettre en place, au sein des médias régionaux, des rubriques « quartier » ou « contrepoint » (comme cela existe dans le Midi Libre).

### **En quoi nous pouvons contribuer à la mise en œuvre de cette mesure ?**

- Inviter, dans nos quartiers, les journalistes pour discuter et débattre avec les gens : ces rencontres existent déjà à l'initiative de certaines associations et fonctionnent très bien.
- Repérer les journalistes qui pourraient contribuer à améliorer l'image des quartiers, et à l'inverse, refuser d'accorder des interviews à ceux qui ont fait des reportages biaisés.
- Apprendre aux habitants des quartiers populaires à décrypter les médias : nous pouvons agir en matière d'éducation à l'image.
- Faire connaître notre réalité de terrain (notamment quand on est interviewé), faire valoir un autre regard.
- Porter plainte contre les réactions diffamatoires dans les blogs de journaux.

### **Ce qui fait débat entre nous :**

Est-il souhaitable et pertinent de faire des contrôles en amont de l'information ?  
N'est-ce pas antidémocratique ?

## 7. Remarques pour conclure

### Ce qui nous a surpris dans cette conférence citoyenne

Durant ce week-end, nous avons touché du doigt le plaisir du **débat citoyen**, rendu possible par le grand engagement des acteurs associatifs et la méthode proposée, qui ont entraîné une réelle intensité et une efficacité des débats. Ce débat citoyen, et la démocratie participative en général, ne sont toutefois pas choses aisées et cette conférence a pu en illustrer les difficultés, par exemple au niveau du non-respect du cadre de débat ou de la difficulté à entendre les consignes. Sans doute cela était provoqué par un besoin d'expression fort, et l'inexistence de tels lieux d'expression. Parfois, des interventions individuelles ont pris l'espace qui était prévu pour le travail collectif.

Certains d'entre-nous ont été surpris par le temps consacré à l'échange avec le ministre délégué à la Ville ; d'autres auraient aimé qu'il reste et travaille avec le groupe.

La **tension** qui a pu être forte dans l'assemblée, voire l'agressivité de certaines réactions, nous a globalement surpris. Certains discours ont semblé ainsi inadaptés à un tel lieu de débat (stigmatisation abusive d'autres participants, racisme ressenti chez certains, procès d'intention). Comment traiter de la cohésion sociale dans ces conditions ? Pour certains, cette tension qui s'est invitée dans la conférence est révélatrice de la situation des quartiers populaires.

Si certains d'entre nous ont trouvé l'**animation** efficace pour échanger et produire avec autant de participants, et en si peu de temps, d'autres ont trouvé que celle-ci a pris trop de temps dans la démarche et n'était pas assez dynamique. Certains soulignent la difficulté de tenir un rôle de modérateur avec le groupe. Pour certains, un cadre plus précis pour le débat, énoncé dès le départ, aurait aidé ; d'autres reconnaissent que le cadre a été donné, maintes fois répété, et n'a pas toujours été respecté. La question du temps se pose aussi : s'approprier des idées, en débattre, se faire un avis et le mettre en commun nécessite du temps que nous n'avons pas eu ; une journée de plus aurait été nécessaire pour certains ; et un travail préalable aurait pu être fait avec d'autres

habitants si nous avions eu les propositions en amont. Et finalement, le constat de la production et d'une telle avancée en deux jours avec la méthode proposée sont vus comme un étonnement positif.

Concernant les **participants** à cette conférence, nous relevons la variété des approches et la multiplicité des perceptions de réalités pourtant très souvent communes. Si certains se disent satisfaits de la diversité représentée, d'autres mettent en avant l'absence de certains types d'activités ou de jeunes : comment les intéresser et leur donner la parole ? Quelle place pour la culture ? Au final, une question demeure : les résultats auraient-ils été les mêmes si 100 autres représentants associatifs avaient été invités ?

Les désaccords visibles entre certaines associations, les clivages territoriaux et entre différents « mondes » associatifs nous ont surpris. Ce que nous avons pu ressentir dans cette conférence, c'est le fort **besoin d'expression** de certains participants en rapport avec l'objet de la rencontre, la douleur de ne pas être entendus. Cela a pu avoir des effets négatifs sur le travail commun : difficulté à faire émerger l'intérêt commun, importance de la rencontre individuelle au détriment du collectif, relégation de l'enjeu de la participation des habitants, glissement vers un lieu de revendication, plutôt que de discussion.

Enfin, nous avons été surpris négativement par la position du ministre écartant la notion de contre-pouvoir, en contradiction avec la conférence citoyenne. Il nous semble, de plus, que nous avons trop écarté la question de la participation en général, y compris hors des quartiers relevant de la politique de la ville. Et il a semblé à certains que les débats et réflexions étaient trop tournés vers les institutions, alors qu'il y a de l'espace d'action dans la collaboration des acteurs, sans avoir besoin d'aller « en haut ».

Certains observent le manque d'auto-critique des participants par rapport à leur propre pratique : les habitants s'éloignent parfois de la participation du fait de l'attitude des associations et collectifs qui peuvent avoir des attitudes disqualifiantes, et qui ont mis fin à des vocations naissantes. La difficulté de parler de l'intérêt commun avant d'évoquer l'intérêt personnel, sans doute dû à la difficulté des situations vécues, est aussi soulignée dans ce bilan par certains.

Enfin, les participants s'accordent pour applaudir la qualité de l'animation, le respect et l'efficacité de la mission, et la masse de travail accompli en deux jours.

## Ce que nous pensons en faire

Nous pensons tout d'abord avoir besoin d'un temps pour l'assimilation et l'appropriation de cette conférence, en relisant les documents et l'avis finalement produit.

À partir de là, nous chercherons à **sensibiliser autour de nous**, à partager ce travail et même à le **mettre en débat** dans nos territoires, avec d'autres acteurs associatifs, les membres de nos associations et collectifs, ou encore dans d'autres territoires, hors politique de la ville.

Nous chercherons à rester tous mobilisés pour la mise en œuvre des propositions discutées : **nous appuierons la remise du rapport le 8 juillet prochain** et nous attendons une prochaine rencontre entre nous. Certains évoquent d'ailleurs la possibilité d'une **rencontre régulière** : tous les mois pour pérenniser l'échange sur ces sujets ; dans six mois afin de faire le bilan.

Nous pourrions ensuite travailler à la **mise en œuvre concrète de ces propositions**, par exemple par leur diffusion publique dans le cadre des journées d'action de la vie associative en septembre. Pour cela, nous attendons les retours de la Mission Participation et du ministre délégué à la Ville pour envisager comment exploiter réellement ce travail sur le terrain.

Paris, le 30 juin 2013







*Citoyenneté et pouvoir d'agir  
dans les quartiers populaires*  
est un hors-série de la collection  
Études et recherches.



**cget**

