



Paris, le 5 septembre 2012

Présentation de la Note d'analyse

« La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville »

Mercredi 5 septembre 2012

Intervention de Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

Propositions :

I. Mettre en place des « budgets participatifs de quartiers » en plaçant les habitants en situation de codécision dans la politique de la ville

- Instituer une « pyramide participative » constituée de plusieurs échelons (forums de quartier à l'échelle microlocale ; groupes de pilotage techniques au niveau municipal et par secteur ; groupes de pilotage politiques au niveau municipal et de l'agglomération).
- Doter les budgets participatifs de ressources significatives.
- Expliciter le lien avec la décision en précisant les orientations stratégiques, les différentes étapes, leurs échéances, et le budget consacré.
- Procéder à une évaluation annuelle associant les habitants, en vue d'une amélioration régulière du dispositif.

II. Garantir la qualité du débat public

- Diversifier les publics de la participation (tirage au sort, utilisation de formats différents).
- Dans les trois mois qui suivent l'achèvement du débat public, restituer publiquement les suites données aux propositions.
- Développer des méthodes de « coformation » appliquées au champ de la politique de la ville.

III. Permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir

- Mettre l'accent sur l'intervention sociale d'intérêt collectif (inspirée du *community organizing*) dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux.
- Accompagner les professionnels de la politique de la ville susceptibles de faire émerger des revendications, propositions et actions collectives d'habitants.

Je suis ravi de vous accueillir à l'occasion de la **présentation de cette note d'analyse sur la « participation des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville »**.

Le Centre d'analyse stratégique a déjà beaucoup réfléchi à cette question au travers de différents événements, notamment le kiosque organisé le 27 juin 2011 en partenariat avec le Conseil national des villes. Depuis 2010, le CAS se penche en effet sur la politique de la ville et publiera prochainement un rapport rassemblant le fruit de ses réflexions.

La question posée par cette note est celle de l'articulation entre participation et représentation. Celle-ci s'inscrit dans la lignée du projet gouvernemental d'associer les habitants à la définition des prochains contrats de territoires¹. Elle renvoie par ailleurs au souhait du Premier ministre de « mobiliser le peuple et la société » encore réaffirmé lors de son discours de politique générale du 3 juillet².

– **Dans cette perspective, cette note consacre une première partie au bilan des dispositifs développés en France.**

– **Puis, dans une seconde partie, elle ouvre des perspectives pour l'action publique française en analysant les initiatives étrangères les plus prometteuses.**

D'emblée, je tenais à souligner à quel point **la France paraît se distinguer, parmi les pays occidentaux, par la récurrence des appels à la participation**. J'en prendrais pour exemple les nombreux travaux publiés sur cette question dans la période récente, notamment ceux du Conseil d'État, du Conseil national des villes, ou du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale³.

Dans le champ de la politique de la ville, en particulier, la participation semble être devenue un mot d'ordre. Déjà en 1983, on pouvait lire dans le rapport Dubedout, l'un des textes fondateurs de la politique de la ville, que « rien ne se ferait sans la participation active des habitants »⁴. Depuis, ce thème est toujours resté **très présent. On le retrouve d'ailleurs dans la « feuille de route du gouvernement pour les habitants des quartiers » présentée en Conseil des ministres le 22 août⁵.**

¹ La feuille de route du gouvernement pour les habitants des quartiers présentée en Conseil des ministres le 22 août 2012.

² Discours de politique générale de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, à l'Assemblée nationale, 3 juillet 2012.

³ Conseil d'État (2011), *Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française ; Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques* ; Conseil national des villes (2011) ; Avis du Conseil national des villes du 19 janvier 2012 relatif à la démocratie locale et à la participation des habitants.

⁴ Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville. Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française.

⁵ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-feuille-de-route-du-gouvernement-pour-les-habitants-des-quartiers>

Au-delà de cette volonté politique, force est de constater que **les élus, les professionnels de la politique de la ville et les habitants, rencontrent de nombreuses difficultés à la traduire efficacement sur le terrain. L'objet de cette note est précisément de se demander pourquoi, et d'étudier les conditions requises pour favoriser la participation, sans pour autant opposer démocratie participative et démocratie représentative.**

Ce qui m'amène à la **deuxième partie de cette note qui décrit les pistes les plus fructueuses** qui, à l'étranger mieux qu'en France, permettent d'articuler participation et représentation.

Relevons d'abord les limites bien connues de ces dispositifs, notamment leur difficulté à mobiliser les couches les plus populaires, les risques de prise de pouvoir des plus organisés, ou encore leur impact limité sur la décision publique. En gardant à l'esprit ces contraintes, il **nous semble important d'ouvrir des perspectives et de renouveler le débat français sur la participation dans les quartiers défavorisés en faisant un détour par l'étranger.** L'« *empowerment* » à l'anglo-saxonne⁶ pourrait en effet constituer une source d'inspiration majeure. Pour autant, sa transposition n'a rien d'évident vu la différence de nature du contrat social passé entre l'État, les institutions et la société civile, en France et dans les pays anglo-saxons. Cette différence renvoie principalement à la conception française de l'intérêt général, dite « **substantialiste** », dont les élus et fonctionnaires se voient les garants ; tandis que la conception pragmatique, anglo-saxonne, considère au contraire l'intérêt général comme un objet à construire à partir de délibérations publiques. **D'où il résulte en France une certaine forme de réticence à faire émerger les décisions dans le cadre de scènes collectives associant les représentés, voire une certaine méfiance à l'égard de toute notion de « communauté » autre que la communauté nationale.**

Si les formes que recouvre la participation semblent étroitement liées aux traditions sociopolitiques dans lesquelles elles s'inscrivent, **il nous paraît pourtant possible d'envisager un renouveau des pratiques démocratiques hexagonales. Le contexte décisionnel français se trouve en effet en pleine recomposition** sous le coup du développement des réseaux sociaux, de la remise en cause de la représentation politique et de l'évolution de la répartition des compétences entre l'Union européenne, l'État et les collectivités locales. **D'ailleurs, de plus en plus d'experts insistent aujourd'hui sur les avantages à tirer en démocratie d'une plus grande articulation entre participation et représentation :**

- **d'abord, l'enrichissement du contenu des programmes publics ;**
- **ensuite, l'accroissement de la légitimité donnée aux actions mises en œuvre ;**
- **enfin, l'augmentation des ressources et des compétences civiques des acteurs impliqués.**

Dès lors, **comment mieux articuler participation et représentation dans le champ de la politique de la ville? Et par quelles méthodes élever le pouvoir des habitants sur l'action publique?**

Pour répondre à ces questions, cette note identifie trois défis pour les pouvoirs publics. Il s'agit :

- **d'abord, de concevoir un cadre institutionnel et financier plaçant effectivement les habitants en situation de co-décision ;**

⁶ « Processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper » selon la définition qu'en donne Marie-Hélène Bacqué in Bacqué M.-H. (2005), « L'intraduisible notion d'*empowerment* vue au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, n° 460, p. 32-35.

- ensuite, de **développer la culture et les pratiques du débat public à tous les niveaux de décision** ;
- et enfin, **d'encourager le « développement du pouvoir d'agir » (*empowerment*) des collectifs d'habitants.**

1 - Le premier défi concerne le cadre décisionnel.

À cet égard, **les expériences étrangères révèlent à quel point les approches ascendantes favorisent la mobilisation des habitants. Dans cette perspective dite « *bottom-up* », les choix sont définis au plus près du territoire** par opposition aux approches descendantes, dites « *top-down* », qui consistent plutôt à décliner localement des programmes pensés au niveau national. C'est ce dont témoignent les expériences anglo-saxonnes et latino-américaines au travers desquelles les habitants sont effectivement associés aux décisions prises pour renouveler les quartiers défavorisés. Celles-ci s'inscrivent dans une logique décisionnelle ascendante et s'inspirent clairement du développement communautaire nord-américain, la « communauté » désignant ici le quartier, au sens géographique du terme, mais aussi les ressources que les habitants peuvent avoir en commun sans en avoir forcément conscience.

Pour être concret, je tiens à illustrer mon propos par **deux exemples particulièrement éclairants : le *New Deal for Communities* britannique ou encore le « budget participatif » brésilien :**

1) D'abord le ***New deal for Communities*, qui fut lancé au Royaume-Uni sur la période 1998-2010**, et qui paraît intéressant pour la politique de la ville française par la similarité des problèmes rencontrés dans les quartiers concernés et par la convergence des objectifs visés par l'action publique. Ainsi, le *New deal for Communities*, comme le Programme national de rénovation urbaine, visait à changer l'image des quartiers pauvres et à réduire les écarts avec leur environnement. **Celui-ci ne s'en distingue pas moins par l'importance accordée aux priorités des acteurs locaux ; la représentation des habitants à hauteur de 40 % dans les instances de pilotage locales du programme ; et par le rôle attribué aux habitants dans la définition des projets, à toutes les étapes de la décision.** Dans cet esprit, chacun des 39 quartiers ciblés, peuplés de quelques milliers d'habitants, se sont vus attribuer 75 millions d'euros sur une période de dix ans. Aucune répartition budgétaire n'avait été prévue *a priori* afin de laisser la plus grande latitude aux acteurs locaux dans la conception des stratégies et l'utilisation des ressources financières. **Les évaluations de ce programme montrent que de telles initiatives favorisent la mobilisation citoyenne et entraînent, en parallèle, des effets positifs sur la santé mentale, le sentiment d'insécurité perçu dans le quartier et la satisfaction d'y habiter.**

2) **Au-delà du *New Deal for Communities*, des leçons peuvent aussi être tirées des expériences de « budgets participatifs »** qui se sont d'abord développées en 1989 au Brésil, à Porto Alegre, sous la pression des mouvements sociaux ; puis qui ont été promues par les pouvoirs publics dans le but d'accroître la participation et de moderniser l'administration, notamment en Amérique du Sud, aux États-Unis, en Asie et plus récemment en Europe.

J'insiste sur le fait que **les budgets participatifs se distinguent des autres procédures participatives** :

- **par les sommes importantes mises en jeu** ;
- **et par leur combinaison efficace entre des éléments de démocratie directe et de démocratie représentative**, c'est-à-dire la combinaison entre d'une part, le vote des citoyens sur des décisions et d'autre part, l'élection de conseillers représentant les habitants dans les différents groupes de pilotage locaux.

Dans le champ de la politique de la ville en particulier, des expériences inspirées par le budget participatif se sont développées en Europe occidentale depuis la fin des années 1990, à l'image du programme « ville sociale » (*Soziale Stadt*) en Allemagne. Vu les améliorations observées en matière de cadre de vie, de formation, d'éducation et de participation des habitants, elles semblent plutôt prometteuses. La Charte de Leipzig de 2007, adoptée pendant la présidence allemande de l'Union européenne, en a d'ailleurs fait une référence européenne pour les politiques urbaines.

Si les évaluations de ces différentes expériences sont globalement positives, elles n'en révèlent pas moins un certain nombre de **points de vigilance à considérer pour placer effectivement les habitants en situation de co-décision** :

- premièrement, **la prise en compte des orientations définies dans les quartiers à tous les niveaux de la décision publique de l'agglomération** ;
- deuxièmement, **l'association aux conseils de quartier du maximum d'acteurs ressources (les habitants mais aussi les universitaires, les entreprises, les ONG, etc.)** ;
- troisièmement, **la définition d'un calendrier explicitant les échéances et le budget consacré**
- enfin, **l'allocation de budgets conséquents** pour éviter de concevoir la participation comme un simple palliatif du désengagement de l'État des services publics, l'une des principales critiques faites au programme *Big Society* lancé en 2010 en Grande-Bretagne.

À ces conditions, ces dispositifs développés à l'étranger pourraient constituer une source d'inspiration pour la politique de la ville française. D'autant plus que de telles expériences ont d'ores et déjà été menées en France dans le champ de l'éducation, à l'image des Budgets participatifs des lycées (BPL) lancés en 2004 en région Poitou-Charentes⁷.

Proposition I. Le Centre d'analyse stratégique propose donc de placer les habitants en situation de co-décision au travers de budgets participatifs, suivant une approche décisionnelle ascendante. Plus concrètement, cela suppose :

- d'instituer une « pyramide participative » constituée de plusieurs échelons,
- de doter les budgets participatifs de ressources significatives.
- d'explicitier le lien avec la décision en précisant les orientations stratégiques, les différentes étapes, leurs échéances, et le budget consacré.
- et de procéder à une évaluation annuelle associant les habitants, en vue d'une amélioration régulière du dispositif.

⁷ Considérée par certains experts comme l'une des expériences européennes dotées du pouvoir décisionnel le plus important, le BPL touche près de 8 % de son public potentiel et affiche des résultats positifs en matière d'amélioration de l'efficacité de l'administration régionale. Voir à ce sujet Sintomer Y., et Talpin J. (dir.) (2011), *op. cit.*

2 – Au-delà du cadre décisionnel, cette note relève un deuxième défi pour les pouvoirs publics lié aux pratiques du débat public.

Il semble en effet que **le succès de la participation repose beaucoup sur la mise en place d'un cadre plus délibératif qui assurerait l'expression du plus grand nombre et garantirait la qualité du débat public. Pour aller dans ce sens, quatre axes d'amélioration peuvent être identifiés** à la suite des nombreuses évaluations des dispositifs de concertation :

- **l'animation ;**
- **la diversification du public mobilisé ;**
- **le lien établi entre les décisions prises et les propositions issues des dispositifs participatifs ;**
- **enfin la formation.**

Proposition II. Dans ces conditions, le Centre d'analyse stratégique propose de garantir la qualité du débat public

- en diversifiant les publics de la participation ;
- en restituant publiquement les suites données aux propositions dans les trois mois qui suivent l'achèvement du débat public.
- en développant des méthodes de « coformation » appliquées au champ de la politique de la ville, dans la lignée des pratiques développées par ATD Quart-Monde.

Cette proposition permettrait d'améliorer la qualité des dispositifs participatifs mis en place par les pouvoirs publics.

3 – Avant de conclure, le troisième défi pour les pouvoirs publics consiste à développer le « pouvoir d'agir » (*empowerment*) des collectifs d'habitants.

À cet égard, les expériences anglo-saxonnes révèlent l'intérêt des dispositifs qui créent les conditions de la mobilisation, individuelle et collective, des habitants. J'en prendrais pour exemple **le *community organizing* et l'*advocacy planning*** :

- d'un côté, le *community organizing*, qui a inspiré les combats des féministes et des Noirs Américains des années 1960 et 1970, consiste à accompagner la constitution d'une parole collective,
- de l'autre, l'*advocacy planning*, initié aux États-Unis dans les années 1960, tend plutôt à enrichir les projets par la prise en compte de l'expertise d'usage des habitants.

En France, de tels dispositifs restent pour l'instant expérimentaux et ponctuels, surtout parce qu'ils semblent encore très éloignés des pratiques traditionnelles du travail social et des démarches individualisées dans l'accompagnement des personnes. Néanmoins, les évolutions récemment observées dans le champ du travail social nous semblent propices au développement de pratiques plus collectives comme l'illustre l'apparition d'une nouvelle pratique : « l'intervention sociale d'intérêt collectif ».

Proposition III. Dans cette perspective, le Centre d'analyse stratégique propose de permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir (*empowerment*) :

- en mettant l'accent sur l'intervention sociale d'intérêt collectif (inspirée du community organizing) dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux.
- en accompagnant par ailleurs les professionnels de la politique de la ville susceptibles de faire émerger des revendications, propositions et actions collectives d'habitants.

Voilà des propositions qui pourraient permettre de construire la décision publique de façon plus partagée, d'améliorer l'efficacité et la légitimité des politiques publiques, de favoriser la confiance réciproque entre la population et les pouvoirs publics, et enfin d'élever la capacité d'action collective des habitants. À la veille de la concertation gouvernementale qui devrait être lancée en octobre, nous espérons que cette note alimentera le débat public sur la nouvelle étape de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

Je vous remercie de votre attention.

• **Contact Presse**

Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr