

Actualités sur...

... l'intégration et la ville

Bulletin d'information diffusé par l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville
ORIV Alsace

VIE DE L'ASSOCIATION

PERSPECTIVES

◆ Séminaire - Adultes-relais, entre reconnaissance et professionnalisation

L'Oriv mène depuis septembre 2008 une étude sur les pratiques professionnelles des adultes-relais. Afin de rendre compte de ces travaux et d'aller plus loin dans la réflexion et les échanges, l'ORIV organise le 1^{er} octobre 2009, à Mulhouse, ce séminaire à destination des professionnels concernés.

Pour plus de renseignements, contacter l'ORIV

◆ Rencontre de l'ORIV avec Didier LAPEYRONNIE

Le jeudi 26 novembre 2009, à 18h15, à Strasbourg (lieu à définir), se tiendra une Rencontre de l'ORIV, en présence de Didier LAPEYRONNIE, professeur de sociologie à l'Université Paris-Sorbonne et membre associé au CADIS (Centre d'Analyse et d'Intervention sociologiques).

Il viendra présenter son ouvrage intitulé « Ghetto urbain : Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui », paru aux Editions Robert Laffont, en septembre 2008.

ACTUALITES

◆ Disparition d'Adrien ZELLER

« L'Alsace est une terre de traditions, mais aussi une terre d'immigration, un lieu de rencontres et de brassages multiculturels et multiculturels. Les événements douloureux et manifestations d'intolérance intervenus ces derniers mois ont choqué, remis en mémoire des images que l'on souhaitait oublier.

Ainsi, si aujourd'hui l'immigration est parfois un sujet de débats vigoureux, il m'a semblé important de traiter de ces questions à l'échelle régionale pour aborder ensemble les difficultés et apprendre les uns des autres. Par delà les préjugés et les a priori, il est en effet nécessaire de mieux connaître tous les aspects du problème, de mieux se connaître pour appréhender les situations, parfois difficiles, auxquelles les élus locaux sont confrontés le plus souvent sans y avoir été préparés, et construire, jour après jour, l'Alsace de demain, plus forte de toutes ses différences. »

Edito, rédigé en 2005, par Adrien Zeller, Président du Conseil Régional d'Alsace, pour la première édition de l'outil *Etrangers et immigrés en Alsace : Guide pour comprendre et agir*.

Adrien ZELLER, Président de la Région Alsace, a, au cours des années écoulées, soutenu l'ORIV à travers le financement de différentes actions, en particulier dans le domaine de l'intégration. L'ORIV (ses administrateurs comme ses salariés) a pu, à travers ce partenariat mais également d'autres démarches (on peut citer notamment le « Mois de l'Autre ») apprécier les qualités de cet homme d'engagement, convaincu des atouts d'une Alsace transfrontalière, plurielle, capable de faire de la diversité de sa population une richesse.

◆ Actes des forums de la rénovation urbaine

Le numéro de janvier-février 2009 d'*Actualité sur ...*, présentait les démarches d'accompagnement assurées par l'ORIV, dans le cadre des Programmes de Rénovation Urbaine, sur Strasbourg. Il s'agissait, en particulier sur les territoires de la Meinau et du Neuhof, d'identifier le ressenti des habitants et de favoriser l'expression de leur parole, sans oublier celles des acteurs socioprofessionnels, par rapport aux transformations réalisées ou en cours, ainsi que sur les projets à venir. Ces propos et l'analyse qui en a résulté ont été présentés à l'occasion de forums de la rénovation urbaine qui ont eu lieu les 21 février (pour la Meinau) et 21 mars (pour le Neuhof). L'ORIV a apporté sa contribution à l'élaboration des actes de ces temps d'échanges, en lien avec les équipes de projet ANRU.

◆ RETOUR SUR...

◆ Audit

L'ORIV a fait l'objet d'un audit de l'ACSé au cours du premier trimestre 2009. Cette démarche est classiquement menée par l'ACSé afin de vérifier la mise en œuvre des projets et la réalité financière des structures. Il s'agissait d'un audit global portant tant sur les aspects stratégique, organisationnel, social qu'économique et financier. Le dernier audit de l'ORIV remontait à 1999.

L'audit s'est attaché à analyser deux dimensions : le respect des engagements et l'efficacité des actions menées en partant de celles de 2008.

Le rapport souligne la réalité des actions et met en avant la pertinence du site internet et l'importance du travail réalisé sur le plan documentaire. Il signale également l'efficacité des actions (rapport coût et action menée).

L'audit met également en avant l'investissement de l'équipe salariée et la qualité du travail associatif, même s'il souligne la difficulté de mobilisation des administrateurs (problème rencontré de plus en plus souvent au sein du milieu associatif).

Il s'étend longuement sur la situation financière et les difficultés récurrentes de trésorerie.

Il achève son analyse en rappelant la pertinence de l'action tout en appelant à optimiser certains aspects.

Les résultats de cet audit vont faire l'objet d'une discussion au sein du Conseil d'administration pour voir les mesures à prendre et seront présentés aux financeurs à l'occasion d'une réunion du « comité des partenaires » de l'ORIV.

Participation des habitants ?

Cette notion recouvre en fait des réalités et des pratiques multiples. Le terme « participation » trouve son origine dans le latin « particeps » signifiant « qui prend part ».

Classiquement la participation peut revêtir des formes diverses. Elles peuvent être classées de manière progressive, de la forme impliquant le moins les habitants à la forme la plus « aboutie » : l'information, la consultation, la concertation et la cogestion.

■ L'information est une condition préalable à toute forme de participation. Elle résulterait de demandes, formulées ou implicites, d'une plus grande transparence concernant le montage de projets, les enveloppes budgétaires, les coûts, les contraintes techniques ou les délais de réalisation. Elle a aussi une variante éducative dans la mesure où elle permet de faire comprendre aux habitants le système de contraintes et la marge de manœuvre de l'action publique.

■ La consultation se limite à « prendre l'avis de quelqu'un, s'adresser à lui pour un conseil » (recueil de suggestions et de critiques) sans pour autant tenter de trouver un accord et sans obligation d'intégrer ces éléments au projet lui-même.

■ La concertation repose, quant à elle, sur « un échange d'idées en vue de s'entendre sur une attitude commune ». Il s'agit là aussi de prendre l'avis des partenaires pour, ensuite, tenter de trouver ensemble un accord (ce qui ne signifie pas sa validation mais l'intégration de celui-ci dans la réflexion). Cela suppose qu'il y ait une possibilité d'infléchir le projet initial.

■ Enfin la cogestion, codécision est entendue comme « Une participation directe à la prise de décisions de l'ensemble des acteurs ». Elle donne aux habitants un réel pouvoir de décision, sur tout ou partie d'un projet.

Cette distinction entre les différents niveaux de participation est rarement intégrée dans les faits.

Beaucoup de tensions entre collectivités (chargées dans le cadre de la législation et/ou de projets) et habitants ou usagers relèvent de l'inexistence d'un langage commun et d'un accord sur le contenu des démarches de « participation », chacun y mettant un contenu différent.

D'ailleurs, la mise en œuvre de telles démarches nécessite parfois, de recourir à des processus de régulation. C'est dans cette perspective qu'a été créée courant 2002 une Commission nationale du débat public, autorité indépendante, chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une dimension nationale.

ZOOM DU MOIS

La participation des habitants est posée comme une condition de la part des pouvoirs publics dans tous les projets touchant au cadre de vie. Dès la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, elle constitue un enjeu de droit dans le cadre des procédures d'aménagement (les documents d'urbanisme sont rendus publics et soumis à enquête publique). Au fur et à mesure des années, cette exigence « d'implication des habitants ou des usagers » a pris un caractère plus marqué et plus systématique. Différentes lois ont créé des cadres de concertation ou de participation des habitants et des usagers. La loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité acte cette volonté renforcée et aussi une conception nouvelle de la participation des habitants par rapport au devenir de leur territoire.

Une inscription ancienne dans la politique de la ville

La participation des habitants est inscrite depuis son origine dans les principes de la politique de la ville. Cette participation est née à la fois de la mobilisation d'habitants et de certains représentants de services publics autour de projets de développement social et urbain. Axée sur le cadre de vie dans les années 70, elle était soit revendiquée par des groupes d'habitants qui s'étaient auto-organisés, soit mise en place par les pouvoirs publics dans le cadre de structures de concertation.

Dans les années 80, les enjeux de la participation, avec les opérations "Habitat et Vie Sociale", puis "Développement Social des Quartiers", se concentrent sur l'amélioration du cadre de vie ou encore une meilleure appropriation de l'environnement quotidien.

Parallèlement de nouvelles formes de gestion des services sont expérimentées, avec une présence active ou même une prise en charge par les habitants (exemples : les régies de quartier, les haltes-garderies...).

Dès février 1993, la Délégation Interministérielle à la Ville définit la participation des habitants comme l'une des quatre notions importantes de la nouvelle forme de contractualisation qu'est alors le contrat de ville avec celles de diagnostic, de projet et de négociation. Le Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998 va plus loin et pose la « participation des habitants » comme une condition à la signature par l'Etat des contrats de ville 2000-2006.

Les circulaires de 2006 relatives à la mise en place des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) reprennent cette dimension mais sans poser un cadre précis de mise en œuvre. Pour autant Mme VAUTRIN, Ministre, rappelait dans la circulaire du 24 mai 2005 relatif au CUCS qu'il fallait « veiller à ce que soient mises en place les modalités d'une participation des habitants » (p. 8). Cette nécessité était rappelée dans le guide méthodologique¹ sans explicitation sur la mise en œuvre opérationnelle. Au final les délais court et contraints dans lesquels se sont élaborés les CUCS n'ont souvent pas permis cette concertation.

La participation : un incontournable dans les Programmes de Rénovation Urbaine

Cet enjeu de participation est encore plus fortement sollicité dans les démarches de rénovation urbaine. En effet, le Programme National de Rénovation Urbaine pose comme condition préalable la participation des habitants au projet.

En Juin 2006, le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), s'appuyant sur une étude réalisée par Jacques DONZELOT, faisait état de limites quant à la mise en œuvre de la participation des habitants². Cette recherche montre que « malgré la diversité des pratiques et la bonne volonté d'un grand nombre d'élus locaux, les pratiques développées localement au titre de la concertation visent essentiellement à informer les habitants ou au mieux à les consulter sur les projets arrêtés par les pouvoirs publics ». De ce fait le Comité proposait des contraintes plus fortes, notamment avec le conditionnement des crédits de l'ANRU à une participation effective des habitants. Ainsi le règlement général de l'ANRU (cf. Arrêté du 20 mars 2007 – Titre III : Les critères d'appréciation) institue la concertation comme un élément d'appréciation du projet et donc de validation de celui-ci.

¹ DIV, Les Contrats urbains de cohésion sociale : Guide méthodologique, Paris, DIV, septembre 2006, 18 p. - Téléchargeable sur : http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/guide_methodo_CUCS.pdf

² Cf. : ANRU, Note sur la participation des habitants, Paris, ANRU, juin 2006, 5 p. - Téléchargeable sur : http://www.anru.fr/IMG/pdf/Note_participation_des_habitants.pdf

Il y est précisé que « l'association des habitants et des usagers des quartiers concernés à l'élaboration du projet est indispensable pour répondre à leurs aspirations. Une concertation active repose sur :

- Le partage du diagnostic préalable et l'élaboration concertée du projet,
- L'association des habitants et des usagers tout au long de la mise en œuvre du projet,
- L'évaluation des effets de ce dernier auprès des habitants et des usagers. »

En raison de la logique d'appel à projet et de l'urgence dans laquelle se montent ces opérations de grande ampleur, il est souvent délicat d'associer les habitants dès le début du projet. De plus, certaines contraintes urbanistiques ou encore les choix de gestion de patrimoine sont des enjeux stratégiques, qui ne peuvent pas forcément être mis en débat public. Pour autant, on voit toutefois peu à peu se diversifier les modes d'association des habitants.

Différents leviers peuvent être identifiés favorisant la participation des habitants à la gestion de leur cadre de vie comme les diagnostics préalables à la définition du projet, les bilans-évaluations des opérations engagées ou encore les conventions de gestion urbaine de proximité.

Un outil du quotidien susceptible de redonner une place aux habitants !

La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit la signature de convention de Gestion Urbaine de Proximité (GUP) pour les Zones Urbaines Sensibles de plus de 500 logements ainsi que les sites faisant l'objet de programme de rénovation urbaine. Les conventions de gestion urbaine de proximité répondent à un souci d'amélioration de la qualité de vie quotidienne notamment par la gestion des espaces. Elles permettent d'associer concrètement les habitants à l'organisation de la vie quotidienne, par exemple autour de l'organisation de l'entretien des parties communes des nouveaux logements, le traitement des ordures, les chartes de voisinage, etc...

La GUP repose sur une gestion concertée et vise à une amélioration de la coordination des interventions des différents acteurs, dont les habitants, premiers concernés par l'entretien de leur cadre de vie. Y associer les habitants nécessite une approche pragmatique, de partir de situations très concrètes, vécues par les habitants.

Les démarches de gestion urbaine de proximité ne peuvent être ponctuelles. Elles doivent être pérennisées, s'inscrire dans la durée afin de permettre l'identification de nouvelles problématiques.

Dans les faits, le nombre et l'ancienneté des conventions GUP signées ne permettent pas de disposer du recul nécessaire pour vérifier la pertinence et la réalité de cette implication des habitants.

Devant le nombre insuffisant de démarche mise en œuvre, l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances, Acsé, (via le Préfet de Département ou son représentant), dans le cadre de la Dynamique Espoir Banlieues, a la possibilité de faire réaliser des diagnostics partenariaux de gestion des quartiers, impliquant l'ensemble des acteurs. Les délégués du Préfet sont chargés d'en assurer la mise en œuvre et plus globalement d'assurer une fonction de veille auprès des habitants.

Une participation complexe dans sa mise en oeuvre

En dépit de la multiplication des initiatives et de l'ancienneté de l'action, la participation des habitants est complexe à mettre en œuvre du fait de ...

- Son caractère incantatoire : de nombreux travaux mettent en avant le caractère itératif et prescriptif de la participation et ses avancées limitées sur le terrain.
- La peur du politique : la participation est à la fois souhaitée et redoutée (peur d'un contre-pouvoir et peur de ne pouvoir répondre aux questions).
- Une approche technicienne : elle est souvent abordée sous l'angle technique (par exemple les fonds de participation), alors que cette question relève d'une dimension politique (au sens étymologique du terme).
- Un problème de sens : le terme de participation est utilisé pour désigner différents types de mobilisation (implication, information, concertation...). [Voir sur ce point la définition des différentes notions, colonne de gauche du Zoom].

Voir suite au dos

Enjeux de la participation des habitants...

Mais à quoi sert-elle ?

- Meilleure appropriation des espaces par les habitants (question de la pertinence et de l'utilité des travaux réalisés),
- Restaurer la crédibilité et la légitimité de l'action publique,
- Moderniser les services publics, afin de renforcer les conditions d'accès aux droits et mieux répondre aux demandes des usagers,
- Une gestion des espaces facilitée à terme pour les bailleurs et la collectivité : logique de responsabilisation, diminution des coûts d'entretien (patrimoine bien entretenu est source de gain financier),
- Reconnaissance des habitants en tant qu'acteurs et non seulement usagers,
- Amélioration des relations entre professionnels et habitants (dialogue).

Les raisons à l'origine d'une démarche de participation des habitants sont multiples... et dépendent souvent du cadre dans lequel elle s'inscrit.

Les démarches menées dans le cadre de la rénovation urbaine, mettent en avant le fait qu'à travers la participation des habitants, il s'agit le plus souvent de :

- Considérer les habitants comme acteurs de leur territoire,
- Leur reconnaître une « compétence d'usage »,
- Permettre une « confrontation » de cette compétence avec des expertises professionnelles ou associatives s'exprimant sur le même territoire,
- Participer en y étant associé aux processus de changement qui sont à l'œuvre permettant ainsi une adaptation plus aisée,
- S'assurer une meilleure acceptation des décisions par l'appropriation du plus grand nombre des enjeux et la possibilité donnée à l'expression de points de vue multiple.

Pour autant l'expérience montre que souvent la question des attendus n'est pas réellement posée. La participation des habitants étant parfois sollicitée pour elle-même. Cet aspect est renforcé par le fait que les textes et/ou documents incitant à une telle démarche sont souvent relativement flous quant aux objectifs comme d'ailleurs quant à la méthode.

De plus en plus fréquemment la « parole des habitants / usagers » est sollicitée dans une logique de « compétence d'usage ». Cette notion renvoie à une capacité reconnue dans un domaine qui en l'occurrence dans le cadre de cette note est celui du rapport à l'environnement, des modes d'habiter. Pour certains professionnels ou chercheurs la reconnaissance de cette compétence et sa prise en compte dans la gestion quotidienne peuvent assurer la pérennité des projets dans la durée.

ZOOM DU MOIS suite...

Au-delà de la volonté ou non des maîtres d'ouvrage (collectivités mais aussi bailleurs, en ce qui concerne la rénovation urbaine) de mettre en œuvre des démarches favorisant la participation des habitants, d'autres éléments rendent difficiles ce type d'actions. A ce titre on peut citer :

- Des attendus divergents quant aux modalités de cette participation,
- Une incompréhension quant au « sens » de la participation,
- La participation effective d'un nombre réduit de personnes,
- La mobilisation d'acteurs non reconnus...

Quelques enseignements ...

Une **démarche réellement participative** est **exigeante** et nécessite une **implication de l'ensemble des parties prenantes** (habitants, professionnels et élus).

Les travaux menés par l'ORIV soulignent la **nécessité de mettre en œuvre des moyens et techniques spécifiques** (diagnostic en marchant, mobilisation de la parole là où elle s'exprime, entretiens déambulatoires...) **afin de favoriser une « participation des habitants » optimisée et tenant compte de la singularité de l'expression de certaines catégories** (jeunes, « populations silencieuses », personnes immigrées...) peu enclines à utiliser les espaces de concertation « institutionnalisés » comme les réunions de concertation, les conseils de quartier...

Par ailleurs il est important de reconnaître et de distinguer ces différents acteurs, compte tenu de leurs différentes modalités et possibilités de participation.

Il y a souvent une confusion entre habitants et associations, sachant que ces dernières peuvent être composées ou non d'habitants du quartier et ont des missions multiples.

Ainsi concevoir une démarche de participation basée sur les associations nécessite que soient :

- Clarifiés les attendus et leur place : acteurs représentatifs d'habitants, acteurs portant un regard spécifique et complémentaire aux habitants « non organisés collectivement » ;
- Distinguées au sein des associations implantées sur le territoire, les missions de chacune et leur rapport au local (différence entre des associations de locataires, un centre socio-culturel, un club de prévention...).

Les structures associatives disposent de compétences propres et de connaissances sur le territoire qui sont liées à leurs missions. Elles ont également un certain nombre d'attendus par rapport aux projets en cours. Il est donc important que ces structures soient partie prenante de la démarche, mais en s'assurant que les différents acteurs aient une connaissance et une reconnaissance des missions et des interventions des uns et des autres.

Une démarche de participation suppose également que soient établies **des règles et que des moyens spécifiques y soient dédiés**.

En effet, l'expérience montre que permettre l'élaboration d'un savoir « qualifié » dans le cadre de la participation nécessite un apprentissage et la mise à disposition d'experts ou d'expertise. En effet trop souvent on reproche aux démarches participatives de se cantonner dans la défense d'intérêts particuliers et/ou que le contenu des échanges soit peu qualifié. En fait permettre la participation effective à un projet, notamment lorsqu'il s'agit d'un projet ayant une dimension structurante (comme les projets de rénovation urbaine) suppose à minima de mettre à disposition des habitants des moyens de construire une expertise adaptée.

Suite colonne ci-contre...

... suite

Pour éviter toute frustration ultérieure, il s'agit également de cadrer les conditions et le contenu de la participation en explicitant et en communiquant (de la manière la plus claire possible et par le recours à différents supports de communication).

En effet reconnaître une compétence aux habitants ne suffit pas à permettre leur implication dans le projet. L'information, la formation et l'accompagnement sont essentiels afin de faciliter la compréhension des projets, l'expression des diversités et la formulation de propositions.

Il ne faut pas sous estimer par ailleurs les obstacles et les différences de positionnement entre professionnels et habitants, et parmi ceux-ci entre habitants mobilisés collectivement (associations) et les autres. Cette démarche de participation s'inscrit dans des temporalités différentes (calendrier politique, temps de mission des concepteurs, phases de travaux et chantiers, temps de recomposition de la ville, temps de vie...). Elles relèvent parfois de logiques difficilement compatibles.

Un renouvellement des pratiques en terme de participation des habitants

Il apparaît peu à peu que la participation des habitants dans l'élaboration de projets urbains implique la mise en place de nouvelles méthodes de travail collaboratives entre les différents acteurs concernés par le projet.

La participation aux projets urbains se justifie généralement par l'intégration de la compétence d'usage des habitants dans la conception du projet. Par ailleurs la mise en place d'un projet participatif entraîne une complexification par l'augmentation du nombre d'acteurs engagés. Il implique la réunion de personnes ou groupements d'intérêts divergents, parfois conflictuels, tout en visant l'émergence d'un juste compromis ou d'un intérêt commun. La conception des projets nécessite donc de retravailler sur l'intérêt général.

Pour aller plus loin ...

- Voir les productions de l'ORIV sur la participation des habitants [centre de documentation]
- « Fiches repères de la rénovation urbaine » réalisées par l'ANRU dont celle sur la Gestion Urbaine de Proximité (fiche n°1, septembre 2006, « Impliquer les habitants »)
- Plaquette éditée par l'ACSé « Repères sur la gestion urbaine de proximité : Garantir la qualité du cadre de vie des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville », avril 2009, 12 p.