

Rapport  
sur la participation des habitants  
dans les opérations de renouvellement urbain

à l'attention de

Jean-Louis BORLOO  
Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation  
Urbaine

par Zaïr KEDADOUCHÉ,  
Chargé de Mission  
à l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS)

AVRIL 2003

*Cette mission n'aurait pas pu être menée à bien sans la collaboration permanente de Patrick Kamoun, conseiller à l'Union Sociale pour l'Habitat et de Gérard Salmona, sociologue, qui tous deux m'ont apporté le concours de leur expertise, de leur sens critique et de leur grande culture des politiques publiques du logement, de l'habitat et de la vie urbaine, en général. Qu'ils trouvent tous deux ici l'expression de mes remerciements car ce rapport est autant le leur que le mien.*

*Je tiens aussi à remercier Michel Mirandon, chargé de mission au Commissariat général du Plan et Anne Querrien, directrice des Annales de la Recherche Urbaine qui, chacun dans leur domaine, m'ont apporté une contribution aussi riche que dense.*

*Mes remerciements vont, bien entendu aussi, à tous ceux, élus, maires et adjoints, techniciens municipaux, préfets et sous-préfets à la ville, fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, chefs de projet et responsables de contrats de ville, associations et simples habitants des vingt villes visitées qui, tous, collectivement ou individuellement, ont manifesté à mon égard une disponibilité totale et m'ont apporté des informations de grande qualité. Étant dans l'impossibilité de les citer tous ici, leurs noms et fonctions figurent dans l'annexe.*

*Enfin, je ne saurai oublier le concours que m'a apporté Delphine Migozzi, secrétaire de Paul Benayoun, chargé de mission au cabinet du Ministre Jean-Louis Borloo, pour l'organisation sans faille de mes contacts lors de mes déplacements.*

*Lorsqu'un seul homme rêve, ce n'est qu'un rêve.*

*Mais si beaucoup d'hommes rêvent ensemble, c'est le début d'une nouvelle réalité. »*

*Friedensreich Hundertwasser (né en 1928)*

*« Les mains font la ville, les citoyens font la cité ».*

*Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)*

*«(..)Kabyles de la Chapelle et des quais de Javel  
hommes des pays lointains  
cobayes des colonies  
doux petits musiciens  
soleils d'adolescents de la porte d'Italie  
Boumians de la porte de Saint-Ouen  
Apatrides d'Aubervilliers  
brûleurs des grandes ordures de la ville de Paris  
ébouillanteurs des bêtes trouvées mortes sur pied  
au beau milieu des rues  
Tunisiens de Grenelle  
embauchés débauchés  
manœuvres désœuvrés  
Polacks du marais du Temple des Rosiers (..)  
(..) Étranges étrangers  
Vous êtes de la ville  
vous êtes de sa vie même si mal en vivez  
même si vous mourez(..) ».*

*Jacques Prévert (1900-1977)*

*« (..) La ville est pourtant  
Ce qui compte le plus  
Qui doit compter le plus  
Parce que rien  
N'est plus nous-mêmes que ça  
Quand elle change, c'est nous  
Qui la faisons changer.  
Elle est notre ouvrage  
Quand même.  
Apprends-toi  
Dans la ville.*

*Eugène Guillevic (1907-1997)*

## SOMMAIRE

Lettre de mission du Ministre

### Introduction

**Chapitre I-** Réflexions sur la participation des habitants dans le contexte institutionnel et politique actuel

- ◆ Participation et décentralisation, l'une peut-elle aller sans l'autre ?
- ◆ Participation, leurre ou utopie ?
- ◆ Participation, une définition claire dans un processus démocratique
- ◆ Participation des habitants, une nécessité

**Chapitre II :** La participation des habitants dans le champ de l'habitat

- 1 La représentation des habitants dans diverses instances en matière de logement
- 2 Procédures de consultation ou d'information
- 3 La représentation des habitants
- 4 Les lieux de concertation et de participation
- 5 Moyens matériels et financiers de la participation
- 6 La conciliation
- 7 La concertation en matière de travaux

**Chapitre III :** Des bonnes pratiques et les préconisations

### Conclusions

**Annexe :**

Liste des personnes rencontrées

## Introduction

Le présent rapport est né en réponse à la mission qui m'a été confiée par Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine. Il s'agissait d'étudier les pratiques de participation des habitants dans le domaine de la vie urbaine et de lui faire des propositions destinées tant à accroître leur efficacité que de faire connaître les bonnes pratiques, à l'intention notamment des édiles municipaux les plus directement concernés par les opérations de renouvellement urbain.

Pour mener à bien cette mission, nous avons retenu 20 villes françaises, dont les élus appartiennent pour moitié à la majorité et pour moitié à l'opposition parlementaire. Dans chacune de ces villes, dont la liste figure dans l'annexe, un quartier au moins fait partie d'un projet de renouvellement urbain. Nous aurions pu, bien entendu, en choisir des dizaines d'autres, en respectant toujours l'équilibre voulu entre droite et gauche, car aucun autre a priori que celui de faire l'objet d'un projet de renouvellement urbain, n'a guidé notre choix. Nous sommes certains cependant que les pratiques ici et là recensées se retrouvent dans nombre d'autres villes grandes, moyennes ou petites, villes centres ou villes-banlieues et que leurs élus et habitants sauront ne pas nous faire grief de n'être point allé leur rendre visite.

On ne trouvera pas dans ce rapport des règles ou des méthodologies à caractère universel, pas plus que des propositions de normalisation de pratiques de terrain. Plus modestement nous nous sommes attachés, d'abord à écouter et ensuite à comprendre ce que disent des personnes aux statuts divers qui sont quotidiennement confrontées à des problématiques en relation avec la vie en ville, qu'il s'agisse d'opérations urbaines d'envergure ou, plus prosaïquement, de modifications sensibles de leur cadre de vie journalier.

Mais pour bien écouter, et surtout bien comprendre, le pourquoi de certaines pratiques, les raisons de tel succès comme de tel échec, les attentes, voire même les revendications des acteurs de terrain, qu'ils soient élus ou fonctionnaires, techniciens de la ville ou simples habitants, nous n'avons pas pu faire l'impasse d'un travail de réflexion sur ce qu'est la participation, dans ses nombreuses acceptations et d'une lecture diachronique

de son histoire, notamment dans le domaine des politiques publiques où elle semble s'être le plus longuement développée, c'est-à-dire dans le domaine du logement social. Il ne faut donc pas s'étonner que tout un chapitre lui soit consacré.

Par ailleurs, tout au long de cette mission nous nous sommes interrogés sur ce qui pouvait, ou devait, relever des seules bonnes pratiques locales et sur ce qui devait se traduire sous forme de préconisations ou de propositions concrètes, formalisées. De même, nous nous sommes constamment interrogés pour savoir jusqu'où devions nous situer les limites de notre regard. Fallait-il dans nos préconisations les limiter au strict domaine de responsabilité et de compétences d'un ministre de la ville, ou devions nous aussi faire des suggestions d'ordre plus global, quitte à interférer avec les compétences d'autres départements ministériels ?

Dans toute la mesure du possible, nous avons choisi de rester dans le cadre plus précis des compétences directes du ministre de la ville, sans pour autant nous interdire d'en situer certaines d'entre elles dans un contexte plus général, pour des raisons tant d'efficacité que de logique ou de bon sens.

C'est ainsi, par exemple, que nous avons été amenés à parler du droit de vote des étrangers ( nombreux et souvent même, majoritaires dans les sites de rénovation urbaine) car, bien qu'hors du champ de cette mission, cette question ne peut pas être indifférente à une participation et à une implication citadine et citoyenne qui, par ailleurs, leur est fortement demandée.

De même, nous n'avons pas pu rester sourds aux critiques nombreuses, toujours pertinentes, quelques fois passionnées, que des acteurs de terrain ont porté sur la difficile lisibilité des pratiques et des conduites des institutions en charge de la politique de la ville, comme sur les relations entre les divers niveaux politiques de décision et d'action. Découvrir le "qui fait quoi" en la matière, semble relever, pour nombre d'acteurs de terrain, d'un jeu de piste épuisant et invalidant.

Enfin, faute de moyens et surtout de temps, nous n'avons pas cherché à établir une quelconque comparaison avec des pratiques de participation ou de vie civique, qui existent chez la plupart de nos voisins européens. Non seulement des études nombreuses et fort bien documentées font florès,

mais nous sommes convaincus que toute comparaison sortie de son contexte historique, culturel et politique est périlleux car ne relevant pas d'une approche réellement scientifique. Nous sommes cependant convaincus qu'il y a beaucoup d'enseignements à tirer de ce qui se passe et se fait ailleurs, tout comme il ne fait pas de doute que les pratiques françaises en matière de participation des habitants, méritent tout autant d'être connues de nos voisins.

Le présent rapport se décline en quatre grands chapitres.

**Un premier chapitre** propose une série de réflexions, à la fois théoriques et pratiques qui, à notre point de vue, sont nécessaires afin de bien situer la question de la participation dans le contexte politique et administratif du moment. Certaines prises de position pourront heurter ou sembler trop extérieures aux finalités assignées à cette mission. Elles nous ont cependant paru nécessaires.

Nous sommes certains que le développement de la "participation habitante" ne peut se faire ni se comprendre, hors du terrain politique national et local. Ce même chapitre propose une définition simple et opérationnelle de la participation et décline quelques-unes des conditions générales, indispensables à sa réussite.

**Le deuxième chapitre** est centré sur l'histoire - critique - de la participation des habitants dans le domaine du logement. Il nous a semblé utile de la présenter d'une manière assez complète car elle est susceptible d'enseignements et de généralisations applicables à de nombreuses autres politiques publiques et notamment à toutes celles qui concernent très directement la vie quotidienne des personnes.

**Le troisième chapitre**, le plus concret et opérationnel, est consacré aux bonnes pratiques recensées et aux préconisations ou propositions que nous croyons devoir faire pour que la participation des habitants à la vie publique fasse partie intégrante de la vie démocratique. Parmi les idées avancées, certaines peuvent paraître étrangères aux finalités attendues de cette mission et dépasser le cadre étroit des opérations de renouvellement urbain. Il nous est apparu cependant qu'elles devaient quand même être formulées car, pour les citoyens, leur implication dans la vie publique suit rarement les découpages administratifs ou les contours ministériels.

Nous avons cependant essayé de distinguer entre ce qui nous paraît relever du domaine législatif ou simplement plus général et ce qui devrait relever directement de la politique de la ville, qu'elle se situe au niveau de l'État ou plus simplement de l'action locale.

Enfin, une conclusion s'essaye à dégager une philosophie générale d'une mission de ce type.

L'annexe donne la liste pratiquement exhaustive des personnes rencontrées, lors de réunions collectives ou d'entretiens individuels.

## **Chapitre I**

### Réflexions autour de la participation dans le débat politique et institutionnel actuel

#### *1. PARTICIPATION ET DECENTRALISATION : L'UNE PEUT-ELLE ALLER SANS L'AUTRE ?*

Parler de la participation des habitants c'est s'inscrire, aujourd'hui, dans une logique tout à la fois, humaniste et moderne, qui transcende les divers courants politiques et culturels. Malheureusement, c'est encore une notion floue, mal définie, peu conceptualisée, qui est accolée trop souvent encore, à des opérations diverses qui relèvent principalement de la société de communication ou des pratiques du marketing politique.

Toutefois, l'idée de faire en sorte que les habitants se sentent davantage associés aux décisions qui les concernent, est loin d'être nouvelle et, depuis de nombreuses décennies déjà, chercheurs et politologues, décideurs et politiques, s'évertuent à traduire cette idée, a priori pleine de bon sens mais non point pour autant aisée à concrétiser, en pratiques opérationnelles, voire même à lui donner force de loi.

En fait, la complexification à outrance de la vie contemporaine, conduit à des étroites imbrications entre niveaux « traditionnels » de responsabilités (communal, départemental, national, européen, mondial) avec d'autres plus interstitiels qui sont de plus en plus mis en avant (régions, agglomérations, communautés, inter-régions,...), sans omettre pour autant l'infra-communal, le quartier, voire même l'îlot ou la cage d'escalier.

Cette situation provoque, et facilite à la fois, l'émergence de nouveaux acteurs, aux pouvoirs reconnus ou auto-institués, qui revendiquent, pas nécessairement d'une manière claire et explicite, une place de choix dans les processus décisionnels. Acteurs souvent éphémères, ils ne se reconnaissent souvent d'autre légitimité que celle du « terrain » et de ce fait, opposent leur pratique personnelle ou collective, à celle de décideurs issus soit des écoles du « savoir », soit, et c'est bien plus dommageable, du suffrage universel.

Dans ce contexte caractéristique notamment de la vie urbaine, nombre de praticiens ou d'idéologues cherchent à opposer la démocratie élective à une autre baptisée, par commodité, participative. Certains vont même jusqu'à affirmer que la seule légitimité qui compte est celle de l'action et de l'engagement dans la vie citoyenne ou plus simplement citadine, alors que d'autres insistent pour dire que la seule légitimité est celle accordée par le suffrage universel, qui donne un *quitus* plein, à ceux qui en sont investis, pour conduire des politiques publiques.

Querelles d'écoles ? Discussions byzantines ? Propos d'intellectuels décalés ou moins ? Parisianisme ? Cette question n'est pas à traiter par la dérision car il est certain qu'il existe une réelle tension entre diverses formes de légitimités et entre types d'acteurs.

Ainsi, autant il est vrai que l'affirmation de l'universalité de l'élu local pour décider, seul, où se situe le bien public, participe d'une conception archaïque de la vie en démocratie, autant affirmer au contraire, que la seule légitimité est celle de la pratique habitante, relève de conceptions basistes, pleines de risques de dérives et, surtout, d'illusions.

Apparaît alors avec force un ensemble hypercomplexe de distinctions, entre niveaux décisionnels dans les politiques publiques. L'on verra ainsi certains postuler que les actions à caractère stratégique et aux effets à moyen/long terme, relèvent souverainement mais démocratiquement, d'un niveau « supra », national (gouvernement et administrations centrales), tandis que celles à caractère plus pratique, plus immédiat, dépendent, souverainement aussi, d'instances locales, avec des répartitions, selon leur nature, entre divers niveaux territoriaux.

Pour d'autres, par contre, il n'y a pas de ligne de démarcation entre niveaux de responsabilité mais des systèmes de délégation ou de concessions de la chose publique, fonction soit de leur complexité, soit de leur utilité sociale ou de leur coût économique, soit encore de leur temps de réalisation.

Or, la ville, lieu par excellence de concentration de toutes formes de conflictualités, constitue un enjeu de premier plan pour les tenants de l'une ou l'autre de ces conceptions.

Et la réponse qui pourra être apportée à la question de savoir qui doit être l'acteur principal des décisions qui façonnent la vie en ville, ne sera pas neutre dans ses conséquences sur la participation des habitants, sur leur place et leur parole dans les processus décisionnels.

Bien que nous n'ayons aucune légitimité pour apporter des réponses à ce type de questions, si nous en faisons état, c'est parce qu'elles sont fortement en relation avec la problématique même de cette mission, à savoir : la prise en compte et l'amélioration de la participation des habitants dans les politiques de rénovation urbaine.

Or, il est difficile de traiter de ce vaste domaine, sans le situer dans le débat de société que pose la gestion urbaine et, d'une manière plus générale, les rapports entre les instances qui gèrent la vie de chacun.

Cela prend d'autant plus de relief que la politique de décentralisation (et de transferts de compétences, de responsabilités ou de délégations) amorcée par le gouvernement, renforce la distinction établie entre niveaux administratifs et politiques, entre responsabilités nationales et responsabilités locales, entre actions stratégiques et pratiques quotidiennes, entre élus et habitants, tout en visant à mieux rapprocher pouvoirs publics et société civile.

A l'évidence, la décentralisation politique et administrative devrait favoriser l'émergence de pratiques réelles de concertation entre acteurs et décideurs, entre élus et citoyens, en même temps qu'elle devrait à la fois valoriser tout autant la démocratie participative que celle élective et rendre encore plus indispensable la nécessaire clarification sur ce que doit être une vraie participation des habitants.

En effet, peut-on à la fois affirmer le droit à l'expérimentation, le droit de pétition ou le référendum local décisionnel, sans pour autant modifier la pratique même de la relation du politique avec les habitants ? Peut-on, dans ce contexte dynamique, accepter que la participation soit réduite à n'être qu'un ensemble de propos de proximité, de quotidienneté, d'écoute et de magnificence (mais aussi d'infantilisation) de la parole habitante, notamment lorsqu'elle va dans le sens voulu par le décideur, qu'il soit politique ou économique ?

## *2. PARTICIPATION, LEURRE OU UTOPIE ?*

Un grand serviteur de l'État a écrit un jour que la « *participation n'avait pas de prix mais qu'elle avait un coût* ».

Mais de quelle participation entendait-il parler ?

Certainement pas d'un mot valise, qui, lorsque accolé à concertation, constitue un slogan vertueux qui sert de passeport universel pour expliquer le tout et même son contraire.

Il se référat en réalité aux efforts que devait consentir la puissance publique -au sens large du terme (État, collectivités territoriales, experts divers agissant par délégation,...) - pour que les décisions qu'elle était amenée à prendre, soient sinon immédiatement acceptées, tout du moins bien comprises de ceux qui allaient en subir directement les conséquences, souvent dérangeantes à très court terme, mais bénéfiques à plus longue échéance.

Il n'opposait pas diverses formes de démocratie et ne distribuait pas bons et mauvais points aux modes de gestion urbaine, qu'il avait été chargé d'observer. Car si, aujourd'hui, *volens nolens*, la participation est à la mode, elle a une histoire et une vie plus ancienne même, que celle que lui accordent les thuriféraires du tout participatif.

Née, ou tout du moins institutionnalisée, par l'habitat social<sup>1</sup>, pour faciliter le règlement de litiges de classe ou de vie quotidienne, minimisée par la suite car vécue comme une pratique administrative ou, pis encore, comme une carotte destinée à atténuer la douleur du coup de bâton, elle retrouve une nouvelle jeunesse devant le constat du relatif échec d'un urbanisme et d'un habitat destinés, sinon à changer la vie, du moins à changer le vivre en société.

---

<sup>1</sup> Cf. Chapitre II : la participation des habitants dans le champ de l'Habitat

Leurre ou utopie ? La réussite de la participation des habitants apparaît réellement comme une condition incontournable pour que la réalité nouvelle qui se construit au jour le jour, notamment sous les coups de butoir d'une mondialisation économique et culturelle qui tend à gommer les différences et à accroître les inégalités, aussi bien économiques que géographiques, ne soit pas une société égoïste où l'intérêt particulier primerait d'une manière trop significative sur l'intérêt général.

En effet, notre société évolue d'une manière chaotique et accélérée depuis bientôt 40 ans avec son cortège de fractures sociétales, sociales, générationnelles, économiques mais aussi de nouvelles valeurs, pas toujours lisibles à l'œil nu, car avec des codes et des normes qui s'imposent en marge des valeurs admises par la société traditionnelle.

Si cette évolution génère des craintes, favorise des représentations ou des imaginaires, où le faux est plus rassurant que le vrai, des expressions extrémistes et radicales, des repliements sur soi, elle favorise aussi l'émergence d'innovations, de recherches de sociabilité, de formes nouvelles de citoyenneté.

Encore faut-il que la pensée dominante lui permette, autrement que par la condescendance, d'être connue et reconnue.

Or, c'est paradoxalement dans les quartiers populaires et notamment dans les tant décriées « cités », que les formes de vie associative et citoyenne sont les plus originales et les plus actives.

Elles traduisent une volonté de lutter contre la stigmatisation dont ces populations sont de plus en plus l'objet et de s'intégrer dans une société qui, jusqu'à présent, disent-elles, entre effets d'annonce et discours lénifiants, ne leur aurait entrouvert que des vasistas, quand elle ne leur offrait que des strapontins.

Mais, à y regarder de plus près et fort heureusement, il existe, de la part des pouvoirs publics et d'une grande partie de la société civile, une réelle volonté de casser la dynamique de la relégation de ces quartiers sans nom et de tous ceux qui, contraints plus que volontaires, y habitent.

La politique de la ville ou plutôt les dispositifs économiques, administratifs et sociaux qui la traduisent, cherche à gommer, à lisser, à réduire ces fractures en favorisant la participation citoyenne, en appuyant les initiatives des habitants, même si, comme de nombreux témoignages en font état, sa lisibilité laisse à désirer tout autant que la durabilité de ses financements.

Même si l'on ne peut dire avec certitude que cette politique soit une réussite, tant les indicateurs socio-économiques (pauvreté, mal vivre, violences, transgressions, incivilités, anomie, désaffiliation, ....) restent au rouge -mais peut-on juger des effets d'une politique publique sur le moyen-terme ?- il faut à l'évidence continuer à faire en sorte que la participation ne soit pas un leurre, pas plus qu'un alibi ou un exutoire aux diverses formes de mauvaise conscience.

### *3. PARTICIPATION : UNE DEFINITION CLAIRE ET CONNUE, DANS UN PROCESSUS DEMOCRATIQUE DYNAMIQUE*

La classe politique, intellectuelle et administrative se plaint dans des grands débats autour de modes de fonctionnement social qui, ailleurs, ne seraient que des règles de vie commune. C'est un peu ce qui se passe avec la notion de participation habitante. Elle se découvre et s'érige comme un principe intangible de vie démocratique, alors qu'elle ne devrait être qu'un des moyens, fondamental certes, de bien s'assurer que les politiques publiques qui sont conduites, notamment dans le champ complexe et extrêmement sensible, de la vie urbaine, sont sinon pleinement acceptées, tout du moins comprises dans leurs finalités de bien public.

C'est pourquoi, il faut commencer par lui donner une définition explicite et une existence non ambiguë.

A minima, on peut la définir comme étant un «*ensemble d'actions organisées et finalisées dans le but d'associer les personnes les plus directement concernées à la conception ou à la réalisation d'un projet complexe*».

D'autres définitions peuvent aussi être données, plus complètes, plus complexes aussi et la littérature spécialisée en propose plus d'une centaine. Elles ont toutes en commun le mérite de signifier que la participation doit

constituer un processus allant de l'information préalable à la concertation et à la prise de décision, voire même à l'évaluation de l'action.

En fait, la définition importe peu car c'est le processus de sa mise en place qui est significatif, sa méthodologie, la volonté qu'elle traduit, qui permettra de savoir s'il s'agit d'une réelle volonté politique d'associer les habitants ou simplement, d'une réponse administrative par rapport à une obligation légale ou, pis encore, d'une opération de marketing public si cher à la société d'information.

Si nul ne peut dire ce qu'est à priori une participation réussie, au delà de jugements de valeur, tous les praticiens de la chose publique savent que pour réussir à faire que les habitants se sentent impliqués dans la vie de la cité, et plus largement dans la vie civique, il faut qu'il existe une synergie forte et permanente entre la demande habitante et l'offre politique, voire même une anticipation de cette même demande par la classe politique.

Or, c'est souvent le manque de synergies qui provoque tensions et conflits, qui suscite des craintes et fait capoter nombre de projets.

Ni leurre, ni utopie donc, la participation, à condition de respecter quelques règles bien définies et connues, constitue un outil moderne, corollaire, des autres formes de vie civique et démocratique.

Encore faut-il que cette dernière ne soit pas elle-même une fiction. En effet, il semble illusoire de pratiquer des dichotomies dans la vie des citoyens. Il paraît ainsi difficile de vouloir obtenir leur consensus pour des opérations qui leur sont imposées et aux retombées, à leurs yeux, voire lointaines ou négatives et en même temps, faire abstraction du fait que le modèle dominant, visible, diffusé à tous vents, est celui de l'individualisme, de la défense du quant à soi, du déni de l'intérêt général au profit d'égoïsmes de classe ou de culture.

Il est difficile aussi de demander aux habitants, et notamment à ceux qui sont les plus démunis économiquement ou culturellement, l'effort de vie civique que constitue la participation, alors même qu'ils constatent une désagrégation de la vie citoyenne dont les forts taux d'abstentions aux élections politiques ou consulaires, n'en sont que la partie immergée de l'iceberg.

La participation, avec ses sœurs jumelles l'information, la concertation et l'explication de la décision, doit s'inscrire dans un processus continu. Elle ne peut, pour être sincère et surtout efficace, ne constituer qu'un moment de la vie publique (lors d'une réhabilitation d'un ensemble de logements, à l'occasion d'un tracé d'infrastructures, à la veille d'une élection politique,...).

Elle implique une relation permanente entre le citoyen et l'autorité : relation faite d'informations continues et pas seulement portant sur les bordures de trottoir, de comptes-rendus explicatifs des décisions prises, d'acceptation par les élus de l'expression de formes diverses de contestation, de formation des agents publics à la complexité de la relation habitante et surtout d'incitations fortes à l'implication des habitants dans la vie publique et notamment à son niveau le plus pertinent, l'exercice du droit de vote.

Malheureusement, nombre d'habitants que l'on souhaiterait impliquer dans la vie civique et notamment ceux qui sont les plus directement concernés par les opérations de restructuration urbaine, de démolitions de leurs logements, de modifications de leur quartier et de leur cadre de vie, sont des exclus, de fait ou de droit, de l'exercice du droit de vote.

Peut-on penser que cette exclusion soit sans répercussions sur les autres formes de vie citoyenne ?

C'est bien entendu, poser, sans tabou, le droit de vote des étrangers comme condition, même si non suffisante, pour améliorer leur participation à la vie publique.

C'est de même, lutter contre l'abstention et contre la non inscription sur les listes électorales.

C'est enfin montrer, notamment aux plus fragiles, que l'intérêt général bien compris est en mesure de prendre en compte leurs points de vue, à condition qu'ils veuillent et puissent l'exprimer.

#### *4. PARTICIPATION DES HABITANTS : UNE REALITE DE TERRAIN ET UNE NECESSITE D'AUJOURD'HUI QUI DOIT DEVENIR REALITE*

De Marseille à Roubaix, de Chambéry à Lormont, Pessac ou Montereau, de Rouen à Poitiers, Nancy ou Grenoble, dans des quartiers pas toujours délabrés mais à l'habitat populaire, des manifestations collectives s'y déroulent où se côtoient élus, bénévoles, habitants, français et étrangers, dont nombre de ceux que l'on appelle encore, immigrés.

Ces manifestations, aux formes aussi diverses que variées et qui vont de la repasserie collective au restaurant d'intégration, du théâtre de rues aux cours d'alphabétisation ou de soutien scolaire, n'ont qu'une seule fonction : créer du lien social afin de faire que la vie de la cité soit plus amène, que les exclus du tout puissent bénéficier d'un minimum de vie sociale ou collective.

Elles mobilisent des énergies et des volontés d'autant plus nécessaires que la stigmatisation d'une grande partie des habitants, rend celle-ci difficile et que le confort relatif de l'assistanat, prend souvent le pas sur l'effort.

Actions d'ailleurs plus que méritoires tant les grands media les ignorent et préfèrent, aux heures de forte écoute, mettre en évidence, l'individualisme, l'argent facile, la débrouillardise où la télé-réalité, comme étant les signes d'une vie bien réussie.

Même si imparfaite, même si partielle et souvent partielle, la participation des habitants ne constitue cependant pas une nouveauté.

Comme on le verra dans le chapitre consacré au logement, elle existe et est formalisée, depuis des décennies.

Elle a aussi fait partie des outils de la planification urbaine, et eut ses heures de gloire lors des luttes urbaines qui accompagnèrent la modernisation du pays, les « trente glorieuses », la résorption des bidonvilles, en même temps que l'essor de l'automobile.

Elle fut, peu s'en souviennent peut-être encore, un des maîtres mots, même si pratiquement incompris, de la pensée du fondateur de la Vème République..

En ce début de millénaire, toutefois, la question de la participation prend une toute autre dimension. Elle n'est plus seulement une pratique descendante, c'est-à-dire une relation d'information entre le pouvoir et ses assujettis. Elle a aussi beaucoup perdu de sa forte tonalité oppositionnelle et ascendante qui constitua une des caractéristiques majeures des luttes urbaines, qui accompagnèrent la rénovation des centres villes, lors des années 70.

Aujourd'hui, lorsqu'elle se pratique, la participation constitue une forme de démarche concertée entre acteurs divers et diversement impliqués dans la vie publique, c'est-à-dire entre personnes aux statuts variés, voire opposés, aux pouvoirs inégaux, aux légitimités différentes... Or, c'est ce paradigme qui en fait à la fois son originalité et sa faiblesse, car la diversité des pouvoirs en présence nécessite un niveau d'information collectif extrêmement élevé et partagé en temps réel, et l'on sait bien que, qui détient l'information, détient pratiquement le pouvoir.

C'est pourquoi, une participation pourra être considérée comme réussie, lorsque l'on aura su apporter des réponses satisfaisantes à des questionnements du type suivant :

- ◆ Comment faire pour qu'une information « utile » soit toujours disponible, accessible ?
- ◆ Comment éviter que cette information ne soit accaparée - comme c'est encore trop souvent le cas aujourd'hui - par seule une élite de pouvoir, de caste ou d'éducation ?
- ◆ Comment faire pour que le citoyen accepte de penser l'instant présent, tout en se projetant dans l'avenir ?
- ◆ Comme faire, en fait, pour que les concepts de concertation ou de co-production, soient pris en compte en tant que facteurs de progrès et non de « conquête » pour les uns, de contrainte ou de délégitimation pour les autres ?

La co-production entre le citoyen et le pouvoir est une idée séduisante qui se comprend bien dans le cadre d'une gestion urbaine de proximité et il faut tout mettre en œuvre pour qu'elle se traduise en réalité, tout en gardant son caractère positif d'utopie mobilisatrice, de forme tangible de l'exercice démocratique.

Il est à espérer que les pratiques de consultation et d'association des habitants, contribueront à faire renaître la confiance dans les capacités du politique à définir et à gérer le bien public.

## Chapitre II

### La participation des habitants dans le champ de l'habitat

La participation des habitants dans le champ de l'habitat et des services liés à l'habitat n'est pas une question de mode et le secteur du logement social a une longue pratique de la concertation. La volonté d'apporter des améliorations de la qualité du service ainsi que les problèmes liés au « vivre ensemble », a développé un besoin de participation active des habitants, et de recherche d'interlocuteurs, tant individuels que collectifs.

Comme cela a été esquissé dans le chapitre précédent, aujourd'hui, nous assistons à une modification de la vie associative dans les quartiers qui se traduit à la fois par un déclin de l'engagement bénévole (associations d'habitants, d'éducation populaire, de parents d'élèves), une professionnalisation accrue de l'action sociale et de la vie associative (régies de quartier, centres sociaux, associations parapubliques, clubs sportifs, établissements socioculturels...), un affaiblissement, voire même la disparition ou la transformation en associations socio-éducatives, d'associations nées dans la mouvance des jeunes issus de l'immigration des années 80.

Dans le champ du logement, comme dans bien d'autres, d'ailleurs, la représentativité sur le terrain des associations affiliées aux organisations nationales, est inégale et souvent faible, et l'on assiste au développement de nouveaux groupements à caractère temporaire, de manifestations spontanées et sans lendemain, à caractère réactif autour de sujets très concrets.

Depuis les vingt dernières années, les militants traditionnels d'associations disparaissent au profit d'autres acteurs, capables de fournir une prestation de services, au cas par cas. Au nom de principes citoyens, se dessinent de nouveaux métiers et des nouvelles fonctions (accès au droits, sécurité, vie de la cité), en même temps qu'apparaît une nouvelle catégorie de « professionnels militants ».

Paradoxalement, la multiplication d'instances participatives où sont amenés à siéger souvent les mêmes acteurs, a provoqué ou accéléré l'émergence d'un statut symbolique « d'habitant ».

Dans ce champ comme dans beaucoup d'autres, les logiques d'acteurs peuvent tout à fait différer. Les élus ont le plus souvent une vision qui couvre la durée de leur mandat, les organismes HLM ont une logique plutôt patrimoniale, les associations ont plutôt des demandes à court terme et les locataires, pris individuellement, ont des demandes très ponctuelles (de réparation ou d'adaptation du logement).

Les questions qui se posent plus particulièrement dans le champ de l'habitat, peuvent se schématiser comme suit :

- Avec qui se concerter ? Les associations nationales, locales, les habitants pris individuellement, par groupe d'immeubles, cage d'escalier, les relais d'habitants, les correspondants d'immeubles...? Comment articuler ces différents niveaux ?
- Quand ? La concertation doit-elle être permanente, ponctuelle, dans le cas de travaux... ?
- Dans quel cadre ? Faut-il inventer de nouveaux lieux de concertation ? Faut-il améliorer les lieux existant ?
- A quel niveau ? A celui du quartier, de la commune, du groupement de communes, de l'agglomération ? Pour les organismes Hlm, au niveau du siège de l'organisme, au sein des commissions mixtes, en inter-organismes, au niveau d'une agence, des Conseils de concertation locative, au sein du Conseil d'Administration ?
- Avec quels objectifs ? Ces objectifs peuvent être très larges (par exemple, améliorer la qualité de service au quotidien) ou beaucoup plus ciblés (par exemple, faciliter le contrôle des charges, modifier la durée du service, améliorer la surveillance...). Ils peuvent porter sur le stricte domaine du rapport locatif ou englober des domaines touchant à la cohésion sociale, à l'animation locale...
- Avec quels moyens ? La concertation induit des coûts pour la mener et par les décisions qu'elle entraîne.
- Avec quel dispositif d'évaluation ?

Une lecture attentive des textes est de nature à éclairer sur les réponses existantes, ainsi que sur les manques à combler dans un domaine particulièrement sensible.

## 1. La représentation des habitants dans diverses instances en matière de logement<sup>2</sup>

### A/ Les Conseils d'Administration des organismes d'Hlm

#### Historique

Dispositif	Commentaires
<b>La loi Bonnevay du 23 décembre 1912</b> offrait la possibilité d'avoir deux administrateurs locataires dans les Conseils d'Administration des Offices Publics d'HBM.	C'était une possibilité, non une obligation. Mais dès l'origine certains offices publics l'ont utilisée.
<b>La loi du 3 septembre 1947</b> , qui réorganise le secteur HBM, rend alors obligatoire l'élection de deux représentants des locataires aux Conseils d'Administration des Offices publics. Cette disposition, <b>abrogée</b> par décret du 16 décembre 1963, sera rétablie en 1978, par <b>décret du 16 février</b> relatif aux conseils d'administration et aux commissions d'attribution des logements des Offices Publics. Le nombre des locataires élus est de deux.	Le Décret du 22 mars 1983 redéfinit la composition des conseils des Offices. Il élargit la représentation des locataires à trois membres.
Cette obligation sera étendue en 1991 par les articles 37, 38 et 41 de la <b>loi d'Orientation pour la Ville du 13 juillet 1991</b> aux Sociétés Anonymes d'HLM.	Le décret du 28 juillet 1992 en précisera les modalités d'application complété par une circulaire du 27 novembre 1992.
<b>La Loi Solidarité Renouvellement Urbain</b> du 13 décembre 2002 organise la participation des locataires aux Conseils d'administration des SEM et des Coopératives Hlm ayant une activité locative ; Elle permet le <b>congé représentation</b> pour siéger au CA. L'article 143 prévoit : "L'employeur est tenu d'accorder au salarié siégeant au Conseil d'Administration ou au Conseil de Surveillance d'un organisme Hlm le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de cette instance. Si du fait de sa participation, le salarié connaît une diminution de sa rémunération, il reçoit de cet organisme <b>une indemnité compensant, sous forme forfaitaire, la diminution de sa rémunération.</b> " Le même principe est appliqué aux autres catégories d'emplois. Le décret du 13 septembre 2002 porte le mandat des administrateurs locataires à 4 ans et élargit le corps électoral.	Les locataires ont une voix consultative dans les CA des SEM. Pour les sociétés coopératives, le Conseil d'Administration ou de Surveillance comprend au moins un représentant des coopérateurs locataires désigné par l'Assemblée Générale.

<sup>2</sup> Les dispositifs de participation sont présentés par grands thèmes

## Aujourd'hui

Les élections des administrateurs locataires des Offices Publics d'HLM, des OPAC, des Sociétés Anonymes d'HLM et des SEM ont lieu tous les 4 ans. Ces élections concernent plus de 4 millions de logements locatifs sociaux soit près de 11 millions de personnes sur l'ensemble du territoire français. Le taux de participation oscille entre 25 et 28%.

Le Conseil d'Administration, dont tous les membres sont bénévoles, est l'instance de décision de l'organisme d'HLM et des SEM. Entre autres tâches, il vote le budget, décide du lancement de nouvelles opérations de construction ou d'amélioration, et détermine le niveau des majorations de loyers en application de la réglementation en vigueur.

Les administrateurs locataires siègent au Conseil d'Administration avec voix délibérative pour les organismes Hlm et avec voix consultative pour les SEM. Ils ont les mêmes pouvoirs et les mêmes devoirs que les autres administrateurs.

Au moins l'un des administrateurs siège à la commission d'attribution des logements qui examine les candidatures et vérifie si les conditions d'accès au logement social sont réunies.

Les administrateurs représentant les locataires sont élus pour 4 ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Le vote a lieu, au choix de l'organisme, soit par correspondance, soit par dépôt dans l'urne.

Sont électeurs, les personnes physiques ayant conclu avec l'organisme d'HLM un contrat de location, les sous locataires ayant conclu avec une association un contrat de sous location et les occupants de bonne foi dont le titre de location a été résilié mais qui sont sans dette vis à vis de l'organisme.

Est éligible, le locataire qui répond aux critères d'éligibilité définis par le Code de la Construction et de l'Habitation. Les personnes étrangères peuvent voter et sont éligibles. Il faut être âgé de 18 ans au moins, être à jour de ses loyers ou bénéficier d'une décision de justice accordant des délais de paiement.

La liste de candidats doit être présentée par une association œuvrant dans le domaine du logement. Cette association doit être indépendante des partis politiques et des organisations philosophiques, confessionnelles ou ethniques. Elle ne doit pas poursuivre des buts contraires à la réglementation et aux objectifs du logement social. Les listes comprennent 6 noms, 3 titulaires et 3 suppléants pour les Offices et OPAC. Pour les sociétés Anonymes d'HLM, les listes comprennent un nombre de candidats égal au double de celui des sièges à pourvoir.

Dans les Conseils d'Administration ou de Surveillance des Sociétés Anonymes d'HLM, composés de moins de sept membres, un siège au moins sera à pourvoir. Dans les autres cas, le minimum sera de deux sièges.

## B/ Représentation des locataires dans diverses instances

**Les organisations de locataires** sont pour la plupart membres de droit aux niveaux national, régional, départemental et local, notamment :

Dispositif	Commentaires
<b>Du Conseil National de l'Habitat</b>	Les organisations de locataires sont représentées au CNH par les cinq organisations nationales représentatives, les Familles Rurales, l'Union Féminine Civique et Sociale (UFCS) et l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)
<b>De la Commission Nationale de Concertation</b> (loi de 1986 modifiée 89).	Le Collège des organisations de locataires est composé des 5 organisations nationales représentatives et de l'UNAF.
<b>Des commissions départementales de conciliation</b>	Cf. conciliation.
<b>Du Conseil National du Mouvement Social pour l'habitat.</b> Le Conseil National débat et émet des avis sur les orientations de la politique sociale de l'habitat et de l'action du Mouvement Hlm.	Le collège des organisations de locataires est composé des cinq associations nationales représentatives, de l'Union Féminine Civique et Sociale (UFCS), des Familles Rurales, et de l'UNAF.
<p>Il est composé de deux collèges :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le collège Hlm, constitué par les membres de l'Assemblée Générale de l'Union sociale pour l'habitat ;</li> <li>- Le Conseil Social (collège partenaires) comprend 31 membres, répartis en cinq collèges (associations d'élus et de collectivités territoriales, organismes socio-professionnels, associations d'insertion et de gestionnaires, associations d'habitants et syndicats) et une personnalité qualifiée.</li> </ul>	Les membres du Conseil Social sont membres de droit du Mouvement social pour l'habitat. Ils disposent d'un droit de vote au congrès et peuvent s'exprimer dans le débat général au titre de leur organisation.
<b>De la Fédération Nationale des Offices Publics d'Hlm et OPAC.</b> La Fédération est administrée par un Conseil Fédéral de 60 membres, élus par les présidents des Offices, les administrateurs représentants les locataires et les directeurs d'Offices.	En 2002, le collège "Habitants" est composé de 6 représentants, dont l'un d'eux est vice-président, secrétaire général adjoint de la Fédération et membre du Bureau.
<b>De l'Agence Nationale d'Information sur le Logement (ANIL)</b>	Au titre des représentants des consommateurs et des usagers.
<b>De la conférence régionale du Logement</b> (art.71 SRU)	

<b>Des Conseils Economiques et Sociaux régionaux.</b>	Au titre des représentants de la vie collective.
<b>Des Conseils Départementaux de l'Habitat (CDH)</b>	Instance de concertation présidée par le Préfet réunissant l'ensemble des partenaires de l'habitat et de la construction.
<b>Association Départementale d'Information sur le Logement (ADIL)</b>	Au titre des représentants des consommateurs et des usagers.
<b>Conférence intercommunale du logement (loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998)</b>	Cette commission définit les orientations d'attribution des logements sociaux et élabore une charte des attributions.
<b>Commission de médiation</b> , auprès du Préfet de département, compétente en matière d'attributions des logements sociaux (loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998)	Cette commission comprend deux représentants des locataires, deux représentants des associations d'insertion et 4 représentants des bailleurs
<b>Des conseils d'administration et des commissions d'attributions des organismes Hlm.</b>	Cf. 1 a.
<b>Des Conseils de Concertation Locative (SRU)</b>	Cf. 4

Il est à noter que les organisations nationales représentatives de locataires, qui sont toutes des organisations de consommateurs, sont membres de toutes les instances nationales de la consommation et de la plupart des Conseils consultatifs des entreprises publiques (SNCF, La Poste, EDF, GDF, France Télécom).

Par contre, les organisations de locataires ne sont pas membres du Conseil National pour la Ville.

## 2. Procédures de consultation ou d'information

Dispositif	Commentaires
<p><b>Enquêtes publiques</b>, créées par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Les documents d'urbanisme sont rendus publiques et soumis à enquête publique.</p>	<p>C'est un dispositif d'information du public plus que de concertation. L'information du public sera développée notamment par plusieurs lois :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la loi du <b>17 juillet 1978</b> sur l'accès au documents administratifs,</li> <li>- la loi du <b>10 juillet 1976</b> qui permet au citoyen, par le moyen d'une étude d'impact, de prendre connaissance des arguments scientifiques présentés par le promoteur du projet ;</li> <li>- la loi du <b>11 juillet 1979</b> sur la motivation des décisions administratives</li> <li>- la loi du <b>22 juillet 1987</b> sur les risques majeurs, complétée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. La loi institue un principe de participation Chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles qui sont relatives aux substances et activités dangereuses. Le public doit être également associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.</li> </ul>
<p><b>Loi dite Bouchardau du 12 juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques</b> prévoyait une obligation de concertation pendant toute la durée du projet mais dans un nombre limité de cas liés à la modification ou la révision du plan d'occupation des sols et étend la procédure à la création.</p>	<p>La loi s'adresse à toute personne intéressée et non aux seuls propriétaires.</p> <p>10.000 enquêtes sont conduites chaque année en France dont 50% à propos de documents d'urbanisme, 25% pour des installations classées et 25% pour des infrastructures.</p>
<p><b>La loi aménagement du 18 juillet 1985</b> impose à la collectivité d'organiser une concertation lorsqu'elle ouvre une zone NA, crée une Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) et réalise des opérations modifiant substantiellement le cadre de vie des habitants.</p>	

<p>Cette disposition est renforcée par la <b>loi d'Orientation pour la Ville du 13 juillet 1991</b>, qui, dans son article 4, impose aux communes d'organiser une concertation préalable pour toute opération qui par son ampleur ou sa nature modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers qui ne sont pas concernés par la loi de 1985.</p>	<p>Cette concertation associe les maîtres d'ouvrage concernés ainsi que, à leur demande, les représentants locaux des associations de locataires siégeant au CNH.</p>
<p>La loi d'orientation sur l'administration territoriale du <b>6 février 1992</b> ouvre aux élus la possibilité de recourir au <b>référendum communal</b>.</p> <p>La loi du <b>4 février 1995</b> stipule que la population peut être consultée sur les décisions que les autorités sont amenées à prendre pour régler les affaires de la commune <b>à la demande de 20% des électeurs</b>.</p>	<p>Le Conseil d'État s'est prononcé pour une interprétation très restrictive qui exclut tout ce qui n'est pas de la compétence exclusive de la commune.</p>
<p>Dans le domaine de l'urbanisme, la <b>loi SRU du 13 décembre 2000</b> a généralisé les procédures existantes. Elle a notamment amélioré les systèmes de consultation des associations locales d'usagers lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).</p>	<p>La loi énonce qu'il doit y avoir concertation, qu'il faut en fixer les modalités et que l'organe représentatif doit délibérer sur son bilan pour arrêter le dossier définitif du projet.</p> <p>Cette disposition peut être sanctionnée par le juge administratif. Le recours est donc possible. Il est hélas trop souvent utilisé pour éviter d'avoir des voisins jugés "encombrants".</p>
<p>Dans le domaine du logement, la loi du 6 juillet 1989, définit certaines obligations du bailleur en matière de concertation. L'article 44 précise : « A leur demande, le bailleur les consulte (les associations) chaque semestre sur les différents aspects de la gestion de l'immeuble ou du groupe d'immeuble ».</p>	
<p>La loi de 1991 sur les réseaux télévisuels impose une concertation avec les habitants et un accord collectif (art 42 de la loi de 1989).</p>	
<p>Dans le domaine du logement, la <b>loi SRU du 13 décembre 2000</b> impose aux bailleurs l'élaboration d'un <b>plan de concertation locative</b>, couvrant l'ensemble de leur patrimoine avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les représentants des associations affiliées aux organisations nationales siégeant à la CNC présentes dans le patrimoine du bailleur ;</li> <li>• les administrateurs élus par les locataires ;</li> </ul>	<p>Sont concernés les bailleurs des secteurs locatifs mentionnés au 3<sup>ème</sup> (logements Hlm), 4<sup>ème</sup> (appartenant aux SEM, aux sociétés immobilières, à participation majoritaire de la CDC, aux collectivités publiques, aux sociétés filiales d'un organisme collecteur du 1% et aux filiales de ces organismes autres que Hlm) et 5<sup>ème</sup> alinéa (logements appartenant aux entreprises d'assurance, aux établissements de crédit et aux filiales de ces organismes et aux personnes morales</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>les organisations de locataires ayant présenté des candidats et obtenu 10 % des suffrages exprimés aux dernières élections des administrateurs locataires.</li> </ul> <p>Ce plan doit être élaboré dans un <b>délai de 9 mois</b> après publication de la loi.</p> <p>Il définit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les modalités pratiques de la concertation applicable aux immeubles ou aux ensembles immobiliers de leur patrimoine.</li> <li>Il précise notamment les règles destinées à formaliser les relations locatives locales.</li> <li>Il instaure un ou plusieurs conseils de concertation locative.</li> <li>Il prévoit des moyens matériels et financiers attribués aux représentants des locataires pour exercer leurs fonctions dans ce cadre.</li> </ul> <p>Le plan est validé par le CA ou le Conseil de Surveillance du bailleur. Il fait l'objet de bilans et de révisions périodiques avec les mêmes partenaires.</p> <p>Dans un délai de trois ans après publication de la loi, le gouvernement présentera un bilan de la mise en œuvre des mesures relatives à la concertation après avis des secteurs concernés de la Commission Nationale de Concertation.</p>	<p>autres que celles mentionnées aux alinéas 3 et 4) de l'article 41 ter de la loi de 1989.</p> <p>Près de 100% des bailleurs sociaux ont élaboré un Plan de concertation locative. Les autres bailleurs, selon les organisations de locataires ont été très rares à le faire.</p> <p>Près de 40% des organismes Hlm ont créé un seul conseil au niveau du patrimoine ; 26% en ont créé deux, 22% en ont créé trois et 11% plus de trois.</p>
<p><b>La loi sur la démocratie de proximité du 17 février 2002</b> renforce le rôle des Commissions consultatives compétentes pour les services publics locaux : la concertation porte sur les modalités de gestion des services publics locaux (gestion de l'eau, assainissement, équipements sportifs...).</p>	<p>La commission, qui avait avant la loi un rôle très symbolique, doit notamment examiner le rapport établi par le délégataire du service public, les bilans d'activités. Elle est également consultée dans la phase de délégation du service public.</p>

### 3 La représentation des habitants

Dispositif	Commentaires
<b>La loi du 9 mars 1918</b> , première loi française sur les loyers, met en place des commissions arbitrales pour le règlement de la question des loyers des soldats mobilisés. Cette loi fixe les conditions de leur maintien dans les lieux et de leur exonération du paiement des loyers.	C'est sans doute la première reconnaissance officielle du rôle des associations de locataires. L'Union Confédérale des Locataires jouera un rôle important de médiation dans ces commissions.

Les années 70 vont être marquées par un vaste débat sur la vie associative et sur l'évolution des rapports sociaux. 1968 est passé par là et le maître mot devient "la participation".

Dispositif	Commentaires
Protocole du <b>18 décembre 1972</b> entre l'État et certaines organisations de propriétaires : création d'une commission technique nationale (dite commission Delmon) dans le domaine de la gestion locative.	Sous l'impulsion d'Albin Chalandon, Ministre de la construction, ce protocole va ouvrir un véritable champ de réflexions et d'investigations dans ce domaine. Cette initiative marque l'intervention directe de l'État dans la relation bailleurs locataires pour "assurer la paix sociale". Elle marque aussi la reconnaissance des associations de locataires.
Création en mai <b>1974</b> de la <b>commission permanente pour l'étude des charges et des rapports entre propriétaires, gestionnaires et usagers</b> .	Présidée pendant près de 10 ans par Pierre Delmon, cette commission composée d'organisations représentatives au niveau national de propriétaires, de gestionnaires, d'usagers et de représentants de l'État a pour mission de clarifier les rapports bailleurs locataires. Ses travaux mèneront à des accords nationaux : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1973, le contrat de location</li> <li>- 1974, la récupération des charges</li> <li>- 1975, les réparations locatives</li> <li>- 1976, la reconnaissance des associations de locataires.</li> </ul>

Dispositif	Commentaires
<p>La loi Quilliot du 22 juin 1982 définit les obligations des locataires et des bailleurs. Elle organise la concertation à tous les niveaux, elle favorise la signature d'accords collectifs. La loi crée la Commission Nationale des Rapports Locatifs et des commissions dans chaque département. Elle est abrogée en 1986 et remplacée par la loi dite Méhaignerie</p>	<p>La sortie de la période de limitation des loyers en 1979 avait poussé les conflits entre propriétaires et locataires à leur paroxysme. C'est la première loi régissant les rapports bailleurs locataires. La loi est vivement combattue, notamment par les propriétaires privés qui y voient une atteinte au droit de propriété.</p>
<p>La loi du 23 décembre 1986 dite Méhaignerie, privilégie la négociation locale. La Commission Nationale des Rapports Locatifs est remplacée par la Commission nationale de Concertation.</p>	
<p>La loi du 6 juillet 1989 relance la procédure de concertation et de négociation collective au delà de l'immeuble ou du groupe d'immeuble.</p>	

#### Aujourd'hui :

La représentativité des associations de locataires est définie par la loi de 1986, modifiée 1989. Les organisations nationales représentatives des locataires sont définies par décret du 18 mars 1988. Il s'agit de :

- La CNL (Confédération Nationale du Logement) ;
- La CGL (Confédération Générale du Logement) ;
- La CSF (Confédération Syndicale des Familles) ;
- La CSCV (Confédération Consommation Logement et Cadre de Vie) ;
- L'AFOC (Association Force Ouvrière Consommateurs).

Ces associations ont vu leur rôle renforcé par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU).

La représentativité est définie pour les travaux et le contrôle des charges : les associations doivent représenter au moins 10% des locataires, ou elles doivent être affiliées à une des cinq organisations siégeant à la CNC. La loi SRU définit une nouvelle catégorie d'interlocuteur : les groupements de locataires affiliés aux organisations membres de la CNC.

En matière d'accords collectifs locaux, la loi du 6 juillet 1989 en définit les modalités :

- Soit si après négociation avec les associations et leur transmission à tous les locataires, ils ne sont pas rejetés, par écrit et dans un délai d'un mois après notification individuelle, par un nombre de locataires supérieurs à celui que regroupent la ou les associations signataires ;
- Dans le cas de négociation directe avec les locataires, l'accord est applicable si la proposition du bailleur est approuvée par écrit par la majorité des locataires, dans un délai d'un mois également.

## 4 Les lieux de concertation et de participation

Dispositif	Commentaires
<p><b>Commissions Mixtes Hlm &amp; Habitants</b>, création en 1975 par l'Union nationale Hlm. Ces commissions sont départementales ou régionales. Instance de concertation et de négociation collective d'informations, d'échanges et de conciliation</p> <p>Négociations de nombreux protocoles d'accords sur : états des lieux, grilles de vétusté, maîtrise et évolution des charges, réhabilitation, câble...</p> <p>Membres : organismes Hlm, CNL, CLCV, CSF, CGL, AFOC, UFCS, Familles Rurales, UNAF</p>	<p>26 commissions régionales ou départementales créées. Certaines commissions sont toujours très actives. Ailleurs, une instance régionale de partenariat les a remplacées.</p>
<p><b>La Commission Nationale de Concertation</b> créée par la loi du 23/12/1986, Art. 41, instituée auprès du Ministre de la construction et de l'habitation</p> <p>Par ses études, avis et propositions a pour objet de contribuer à l'amélioration des rapports entre bailleurs et locataires.</p> <p>Possibilité de conclure des accords collectifs pour un même secteur locatif sur : SLS, maîtrise de l'évolution des charges, grilles de vétusté, amélioration entretien des logements et espaces collectifs, LCR....</p> <p>Membres : Organisations représentatives de bailleurs, de gestionnaires et de locataires, UNAF, Union sociale pour l'habitat, AMF, ANIL et ANAH.</p>	<p>Les accords conclus en CNC sont publiés au Journal Officiel. Ils peuvent être étendus par décret à tous les logements du secteur locatif concerné.</p>
<p><b>La Commission Départementale des rapports locatifs</b>, est créée par la loi du 23/12/1986, Art. 41 bis. C'est une commission spécialisée du Conseil Départemental de l'Habitat.</p> <p>Possibilité de conclure des accords collectifs pour un même secteur locatif sur : SLS, maîtrise et évolution des charges, grilles de vétusté, LCR....</p> <p>Membres : Organisations représentatives de bailleurs, de gestionnaires et de locataires.</p>	<p>Outil qui n'a pas été utilisé. Mise en place dans un ou deux départements.</p>

<p><b>Les instances régionales de partenariat :</b> l'article 14 des statuts de l'Union sociale pour l'habitat, élaborés en 2000, prévoit notamment la création, dans les statuts des Associations régionales d'organismes Hlm, d'une instance de partenariat avec les habitants. Cette instance peut être ouverte à d'autres partenaires du secteur du logement social, selon les modalités de composition et de fonctionnement définies par chaque association régionale.</p>	<p>La mise en place de cette instance est en cours dans la plupart des Associations régionales Hlm.</p>
<p><b>Conseils de Concertation Locative (loi SRU, 13 décembre 2000).</b> Le conseil est consulté :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sur les différents aspects de la gestion de l'immeuble ou des ensembles immobiliers concernés ;</li> <li>- Sur les projets d'amélioration ou de construction démolition ;</li> <li>- Sur toutes mesures touchant aux conditions d'habitat et au cadre de vie des habitants des ensembles concernés.</li> </ul> <p>Il est composé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de représentants du bailleur</li> <li>- et de trois au plus représentants par association ou groupement de locataires :</li> <li>- d'associations qui représentent au moins 10% des locataires ;</li> <li>- d'associations ou groupement de locataires affiliés à une organisation siégeant à la CNC.</li> </ul> <p>Il est mis en place dans les 6 mois qui suivent l'élaboration du plan de concertation locative et se réunit au moins une fois par an.</p>	<p>Le Sénat avait supprimé la possibilité prévue par l'Assemblée Nationale de pouvoir associer d'autres membres pour tenir compte de dispositifs existant antérieurement. L'Assemblée Nationale ne l'a pas rétablie.</p>
<p><b>Conseils de quartier,</b> loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, Art.1. Leur mise en place est obligatoire dans les communes de 80.000 habitants et plus, facultatif dans les communes de 20 à 80.000. Il est consulté sur toute question concernant le quartier et la ville. Elaboration, mise en œuvre, et évaluation des actions intéressant le quartier notamment au titre de la politique de la ville.</p> <p>La composition est fixée par le Conseil Municipal.</p>	

<p><b>Conseil de Développement de pays</b>, loi du 25/06/1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Instance <b>consultative</b> associée à l'élaboration de la charte de Pays, elle peut être consultée sur toute question relatives à l'aménagement et au développement du pays. Elle est informée de l'état d'avancement des actions et associée à leur évaluation.</p> <p>Composition : représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs.</p>	<p>La loi Voynet complète la loi Pasqua du 4 février 1995 qui avait renforcé la concertation à tous les niveaux.</p> <p>Il s'agit non seulement d'élaborer des projets et de mettre en œuvre, mais également de les évaluer.</p>
<p><b>Le Conseil de Développement d'agglomération</b> est créé par la <b>loi du 25/06/1999</b> d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Instance <b>consultative</b>, le Conseil est associé à l'élaboration du projet d'agglomération, il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment l'aménagement et le développement.</p> <p>Composition : représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs.</p>	<p>Pas de prérogatives sur l'évaluation.</p> <p>La loi ne précise pas qui désigne les représentants.</p>
<p><b>Conférence régionale du logement</b>, créée par la loi SRU du 13 décembre 2000, art. 71.</p>	<p>La loi prévoit la participation des associations de locataires à cette instance qui a été mise en place dans peu de départements.</p>

## 5 Les moyens matériels et financiers de la participation

### A/Les locaux collectifs résidentiels

#### Historique

Dispositif	Commentaires
<p><b>L'arrêté du 14 octobre 1963</b> relatif aux plafonds de ressources des logements Hlm permet d'utiliser les produits du surloyer au financement d'équipement collectifs ou sociaux dans les ensembles Hlm.</p> <p>Les <b>LCR</b> deviennent obligatoires dans les nouveaux ensembles d'habitation de plus de 50 logements aidés par l'Etat.</p> <p>Depuis 1969, ils leur réalisation ne fait plus l'objet que de recommandations.</p> <p>La circulaire n° 71-139 du 15 décembre 1971 relative à l'action sociale et culturelle dans les ensembles d'habitation, aux locaux collectifs résidentiels, aux modalités d'intervention des organismes constructeurs et gestionnaires de logements.</p>	<p>Le bilan est très mitigé. Le Ministère du Logement estime en 1977 que de tels locaux ne sont prévus que dans 30 ou 40% des ensembles d'habitation où ils seraient nécessaires.</p> <p>Recommandations renforcées en 1971 par l'octroi de facilités financières</p>
<p>Deux arrêtés en date du <b>27 octobre 1976</b> ont pour objet de généraliser, en la rendant obligatoire dans certains cas, la pratique des locaux collectifs résidentiels et d'en faciliter la réalisation.</p> <p><b>La circulaire du 3 mars 1977</b> relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe interminis-tériel Habitat et vie sociale et <b>la circulaire du 28 avril 1977</b> relative aux locaux collectifs résidentiels - LCR - renforcent le dispositif.</p> <p><b>L'arrêté du 3 septembre 1984</b> complété par la circulaire du <b>12 mars 1986</b> imposent la réalisation de LCR pour tout immeuble en ZAC ou de plus de 50 logements financés par des prêts aidés de l'Etat.</p>	<p>La création de locaux collectifs résidentiels devient obligatoire qu'il s'agisse d'opérations locatives ou en accession à la propriété :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dans les groupes d'HLM comportant plus de 200 logements ;</li> <li>- Dans les groupes d'HLM édifiés dans les ZAC quelle qu'en soit l'importance.</li> </ul> <p>Il s'agit de favoriser la création de relations entre habitants d'un même groupe et de développer progressivement la vie associative.</p>
<p><b>L'article 67 de la loi SRU</b> du 13 décembre 2000 porte sur la mise à disposition de locaux par un organisme Hlm : "Afin de contribuer aux politiques de développement social des quartiers, et notamment de ceux connaissant des difficultés particulières, l'organisme Hlm peut mettre à disposition d'une association des locaux moyennant éventuellement le paiement des charges locatives correspondant."</p>	

Aujourd'hui, la création de la surface utile a modifié les obligations en matière de création de LCR. De plus les programmes construits de nos jours comportent très rarement un nombre de logements suffisant pour la création de LCR.

## B/ Le financement des projets d'habitants et des associations

Dispositif	Commentaires
<p><b>La loi Pacte de Relance pour la Ville du 14 novembre 1996</b> met en place par convention entre l'État et les collectivités locales, des fonds locaux associatifs destinés à financer, sous forme de subventions, les associations qui contribuent à la mise en œuvre des actions ou opérations relevant de la politique de la ville et du développement social urbain.</p>	
<p>Le Comité interministériel des Villes (réunions du 30 juin et du 2 décembre) et la <b>circulaire du 15 février 1999</b> généralisent dans les territoires des contrats de ville les Fonds de participation des habitants.</p>	<p>Ces fonds sont destinés à soutenir les fêtes de quartier, des sorties familiales, des manifestations culturelles ou sportives, des formations de bénévoles et d'habitants, un forum de la vie associative des actions de gestion urbaine de proximité... L'aide accordée peut varier de 2000 à 10.000 F. Les enveloppes globales de FPH varient entre 100 et 200.000 F.</p>
<p>L'<b>article 163 de la loi SRU</b> relatif à la CGLLS prévoit : "Elle participe également au financement des associations nationales de locataires représentatives qui siègent à la Commission Nationale de Concertation pour leurs activités dans les secteurs locatifs mentionnés aux troisième et quatrième alinéa de l'article 41 ter de la loi du 23 décembre 1986".</p>	<p>Le financement des organisations nationales de locataires repose uniquement sur les bailleurs sociaux. Leur intervention dans le parc locatif privé ou en copropriété est donc financée par les locataires Hlm.</p>
<p>L'<b>article 69 de la loi SRU</b>: "Les organismes d'Hlm peuvent participer à des actions de développement à caractère social d'intérêt direct pour les habitants dans le cadre des contrats de ville."</p>	<p>Cet article a été rédigé à la demande de l'Union sociale pour l'habitat. Lors de contrôles, certains organismes s'étaient vu reprocher le financement d'équipements notamment sportifs dans les quartiers alors que cela ne figurait pas dans leurs missions.</p>

Par décret du 13 septembre 2002, le Conseil d'Administration d'un organisme HLM ou d'une SEM peut décider de la prise en charge des coûts de formation des administrateurs, en vue de l'exercice de leur mission, dans la limite de trois jours de formation par an et par administrateur.

Aujourd'hui, les crédits concourant à la mise en œuvre de la politique de la ville (circulaire du 3 août 2000) permettent de financer les associations œuvrant dans ce domaine :

- les associations sont financées pour la mise en œuvre de projets innovants. Les frais de structure (dès lors qu'ils sont directement liés à la bonne réalisation du projet) ne pourront dépasser 10% de la subvention accordée.
- Les initiatives d'habitants sont financées par les fonds de participation des habitants (FPH) de la manière suivante (sauf circonstance exceptionnelle) : financement à 50% du total de la dépense, montant maximum de 800 €.

## 6 La conciliation

### A/ La commission nationale du débat public

Dispositif	Commentaires
<p>La <b>Commission Nationale du Débat public</b>, créée par la loi Barnier de 1995 est renforcée par la loi sur la démocratie de proximité. Autorité administrative indépendante, son rôle est de veiller lorsqu'il y a un grand projet d'aménagement, à ce que des mécanismes de concertation soient correctement mis en place. Il est aussi d'émettre des recommandations et avis de nature à favoriser la concertation.</p>	

### B/ Conciliation dans le domaine du logement

Dispositif	Commentaires
<p>Le mouvement Hlm crée, en 1975, la <b>Commission Mixte Nationale Hlm &amp; Usagers</b>. En quelques années vont se créer 26 commissions régionales ou départementales qui ont pour objets l'information, la concertation et la médiation en matière de conflits collectifs. Lorsqu'un département ou une région ne dispose pas de commission, c'est la commission nationale qui organise cette médiation.</p>	L'ouverture du champ de compétence des Commissions départementales de conciliation a vidé de son sens la fonction de conciliation des commissions mixtes.
<p>La <b>loi Quilliot du 22 juin 1982</b> crée une Commission Départementale des Rapports Locatifs, qui doit instituer en son sein une formation de <b>conciliation</b> et dont le champ de compétence portait sur :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- La contestation par le locataire du caractère légitime et sérieux du motif du congé ;</li><li>- Le congé donné aux représentants statutaires des locataires ;</li><li>- Les litiges relatifs à l'évolution des loyers.</li></ul>	

<p>La loi du 23 décembre 1986 crée auprès du préfet de département une Commission Départementale de Conciliation. Leurs compétences portent alors exclusivement sur les litiges concernant les loyers du secteur libre.</p> <p>La commission rend un avis dans un délai de deux mois à compter de la saisine et s'efforce de concilier les parties.</p>	<p>Ces commissions traitaient suivant les années entre 2500 et 5000 dossiers par an. Les 2/3 de l'activité étaient concentrés sur l'Ile-de-France. Le quart environ des commissions n'avait aucune activité. Le taux de conciliation variait entre 20 et 40%.</p>
<p>Ces dispositions sont complétées par la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains de décembre 2000 qui étend dans chaque département les compétences des Commissions départementales de conciliation mise en place par la loi de 1986.</p> <p>Ces compétences sont étendues :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• à l'examen des litiges Relatifs à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives et aux réparations ;</li> <li>• aux difficultés résultant de l'application des accords collectifs nationaux ou locaux prévus aux articles 41 ter et 42 de la loi de 1986 ;</li> <li>• aux difficultés résultant de l'application du plan de concertation locative prévu par la loi.</li> <li>• aux difficultés sur les modalités de fonctionnement de l'immeuble ou du groupe d'immeuble.</li> </ul>	<p>La commission émet un avis qui peut le cas échéant être transmis au juge saisi par l'une ou l'autre des parties.</p>
<p>L'article 187 ouvre la possibilité aux organisations de locataires d'ester en justice à la place d'un ou plusieurs locataires : "Lorsque qu'un ou plusieurs locataires ont avec un même bailleur un litige locatif ayant une origine commune, ils peuvent donner par écrit mandat d'agir en justice en leur nom et pour leur compte à une association siégeant à la Commission Nationale de Concertation et agréée à cette fin.</p>	

Aujourd'hui, les procédures judiciaires sur le fond des tribunaux d'instance ont augmenté de 100.000 en 5 ans, pour atteindre 600.000 en 2000, et elles ont doublé en 25 ans. Ces évolutions ont conduit les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs de médiation et de conciliation.

Les Commissions Départementales de Conciliation sont mises en place dans la plupart des départements. La très grande majorité des conflits concernent les propriétaires privés. En région Ile-de-France, elles fonctionnent à plein régime, alors que très peu de publicité a été faite sur le dispositif.

## 7 Concertation en matière de travaux

<b>Circulaire du 18 décembre 1992, dite circulaire Liennemann.</b>	La circulaire crée une obligation de concertation en matière de réhabilitation. Elle fixe à 1% de la subvention PALULOS les moyens de la concertation.
<b>Circulaire 93-60 du 6 août 1993 relative à la concertation avec les locataires concernés par des projets de réhabilitation d'immeubles à l'aide de financement PALULOS.</b>	<p>Les moyens de la concertation doivent être adaptés à l'importance du projet (suppression du seuil de 1%)</p> <p>Il n'y a pas obligation de procéder à un vote :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lorsque le projet recueille l'avis favorable d'une association de locataires représentative, si, dans un délai d'un mois, 50% des locataires ne manifestent pas leur opposition au projet, celui-ci est considéré comme accepté.</li> <li>- Sans avis favorable d'une association, si dans un délai d'un mois, 40% des locataires ne manifestent pas leur opposition au projet, celui-ci est considéré comme accepté.</li> </ul>
<b>Loi SRU du 13 décembre 2002.</b> Pour toute décision d'engager une opération : <ul style="list-style-type: none"> <li>• D'amélioration ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives</li> <li>• De construction démolition</li> </ul> <p>Les bailleurs sont tenus de mener une concertation avec les associations qui représentent au moins 10% des locataires et les associations ou groupement de locataires affiliées à une organisation siégeant à la CNC. Cette concertation est réalisée dans le cadre du conseil de concertation locative.</p> <p>A défaut de représentants des locataires, et en l'absence de conseil de concertation locative, le bailleur doit mener cette concertation avec les locataires réunis à cet effet.</p> <p>Elle porte sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La consistance et le coût des travaux</li> <li>• Leurs répercussions prévisibles sur les loyers ou sur les charges locatives</li> <li>• Les modalités de leur réalisation</li> <li>• L'opportunité de créer un LCR</li> <li>• Et dans les opérations de construction démolition sur les conditions de relogement des locataires.</li> </ul> <p>Le bailleur informe la commune de ses projets et de l'engagement de la concertation.</p>	L'obligation de concertation en matière de réhabilitation ou démolition reconstruction devient une mesure légale.

Dans le cas d'une opération d'amélioration ou de construction démolition, le bailleur dresse un bilan de la concertation dont il informe les locataires.

Le bilan de la concertation doit inclure l'avis motivé des représentants des locataires.

Aujourd'hui, la circulaire de 1993 s'applique toujours pour les opérations financées en PALULOS et le dispositif de concertation est étendu par la loi SRU à toutes les améliorations ayant une incidence sur les loyers, avec ou sans aide de l'État et traite de l'opportunité de créer des LCR. Sont incluses dans le dispositif les opérations de construction démolition.

L'État a créé de nombreux dispositifs relatifs à la concertation, sans prévoir nécessairement les moyens de leur fonctionnement. La multiplication d'instances implique notamment pour les associations de locataires une "professionnalisation" des participants.

On peut considérer que les dispositifs, les lieux et procédures de participation sont largement suffisants mais leur articulation est sans doute nécessaire.

Il est aussi à noter des différences d'approches entre le Ministère de la Ville qui privilégie l'action d'associations autour de projets, parfois purement ponctuels, voire médiatiques, au risque de saupoudrage, et le secteur logement qui privilégie les associations de locataires, membres de la CNC qui ont une légitimité nationale et une pérennité, mais ne sont pas toujours bien implantées sur le terrain.

## Chapitre III

### Bonnes pratiques et préconisations

#### *1. REMARQUES PRELIMINAIRES*

En proposant de décrire un certain nombre de bonnes pratiques, en les sélectionnant, en les regroupant et en les classant, nous sommes conscients de l'arbitraire qui préside à ces choix<sup>3</sup>.

D'abord pourquoi parler de bonnes pratiques ?

En effet, nous appelons ainsi des actions concrètes de terrain, simples ou plus complexes, que d'autres pourraient, aussi peu légitimement, appeler expériences ou encore formes de gouvernance. Mais si nous préférons ce terme de bonnes pratiques, c'est pour éviter que ces actions de terrain soient perçues autrement que ce qu'elles sont en réalité, c'est-à-dire des conduites publiques souvent spontanées, peu ou pas conceptualisées, encore moins formalisées à outrance.

Elles doivent, pour être bien comprises, être situées dans leur histoire et dans le contexte local dans lesquelles elles s'affirment. A la différence d'autres actions, souvent décidées d'en haut ou d'ailleurs, elles se sont construites progressivement, souvent à partir de tensions et de conflits, quelques fois par tâtonnements successifs. Elles sont généralement le fruit d'un apprentissage commun, plus horizontal que réellement vertical.

---

<sup>3</sup> Les bonnes pratiques citées tout au long de ce chapitre sont le fruit tant des visites de terrain réalisées dans le cadre de cette mission, que de la nombreuse documentation qui nous a été fournie par des institutions et des acteurs très divers, notamment les Annales de la Recherche Urbaine l'Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale (ADELS), le Centre de capitalisation de l'Union sociale pour l'Habitat, le Centre de ressources et les fiches "Actions" publiées par la Délégation Interministérielle à la Ville, les Centres de ressources de Lyon et de Bordeaux, les cahiers du DSU, les travaux du Conseil National des Villes, du Conseil Social Hlm et de la Commission Mixte Hlm&Habitants.

Les bonnes pratiques, que nous listons dans ce rapport, sont toutes susceptibles d'être reprises ailleurs, de s'appliquer, en s'adaptant, à d'autres territoires, à d'autres situations, à d'autres relations entre habitants eux-mêmes ou entre habitants et autorités, quel que soit le statut de ces dernières.

Bien entendu, nous ne prétendons pas à l'exhaustivité et des centaines d'autres actions pourraient être citées, au risque cependant d'avoir un catalogue à la Prévert.

Mais pourquoi parler de préconisations ?

Citer en exemple des bonnes pratiques, c'est-à-dire des actions qui « marchent » et ensuite préconiser des modes d'organisation ou de financement, peut paraître contradictoire avec la définition que nous donnons nous-mêmes de la bonne pratique. C'est vrai, mais en partie seulement car en suggérant des modes d'organisation tout comme des systèmes de financements ou autres, nous essayons seulement de montrer que ces initiatives locales, lorsque traduites ailleurs ou continuées sur le même site, auront davantage d'efficacité si ceux qui les conduisent peuvent se dispenser de suivre le même parcours d'obstacles que ceux suivis, par les acteurs locaux dont nous mettons en exergue les pratiques.

Il faut toutefois, toujours avoir présent à l'esprit que sans une volonté forte des acteurs publics (élus, habitants, bailleurs sociaux, associations diverses, enseignants), il n'y aurait pas ou peu, d'implication réelle et durable des habitants.

D'ailleurs, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre premier, il nous paraît difficile de séparer l'analyse et la valorisation des bonnes pratiques, du processus législatif en cours (décentralisation certes mais aussi nombre d'autres lois ou d'aménagements apportés à des lois votées antérieurement).

En même temps, cependant, pourquoi se censurer sur les effets que la connaissance de certaines de ces pratiques et actions de terrain est de nature à apporter au législateur et à éclairer les différents débats en cours ?

Enfin, il nous semble utile de rappeler que dans nombreux rapports<sup>4</sup> concernant la politique de la ville (dont près d'une centaine sont référencés à la Documentation Française ou dans les publications de la Délégation Interministérielle à la Ville), la nécessité d'améliorer ou de développer la participation des habitants figurait déjà comme constituant une des conditions incontournables de la réussite de toute action publique dans les quartiers dits sensibles.

Peu d'entre eux pourtant, abordaient les moyens et le coût de la participation mais presque tous, préconisaient déjà, comme nous le faisons nous mêmes, la nécessité de donner une place plus importante à l'école et à la relation enseignants, éducateurs, parents, et à l'amélioration du financement des associations (engagements pluriannuels, délais de paiement raccourcis, avances de trésorerie, mutualisation des fonds ou guichet unique).

---

<sup>4</sup> cf. Voir notamment les rapports Dubedout, Delarue (La relégation), Geindre, Picard, Sueur ainsi que plus récemment Sandrier (Associations et politique de la ville)

## *2. LES BONNES PRATIQUES*

### **Information et communication**

#### **□ Moyens et accessibilité de l'information et de la communication**

##### **Préconisation**

- ◆ Prévoir, dans toutes les opérations de renouvellement urbain, un budget relatif à l'information et à la communication, et faire que cette information soit accessible à tous (à la fois pédagogiquement et physiquement).

Les questions de l'information et de la communication sont centrales dans les opérations de renouvellement urbain. Le caractère exceptionnel et l'ampleur de ces opérations, l'inquiétude que peut provoquer un déménagement, les phénomènes de rumeurs qui précèdent et accompagnent les opérations, constituent autant de raisons qui conduisent les acteurs locaux (villes et bailleurs, notamment) à accompagner ces opérations d'un effort particulier d'information des habitants.

Dans la plupart des sites visités, la communication concerne d'une part le projet, avec l'utilisation de nombreuses techniques (lieux d'information, plaquettes, maquettes, expositions, films, création d'événements, journaux,...), et d'autre part le relogement, directement auprès des habitants concernés.

A Lormont, un bus de la participation, itinérant, a été mis en place pour aller à la rencontre des habitants. Les résultats des études réalisées, sont présentés à la population en séance plénière, puis le bus va vers la population la plus difficile à contacter.

A Floirac, une maquette et un film ont été réalisés pour que les habitants appréhendent mieux l'ampleur et les caractéristiques du projet urbain

□ Participation, information et nouvelles technologies

**Préconisations**

- ◆ Rendre disponibles sur internet, les dossiers techniques relatifs aux opérations de renouvellement urbain et les rendre accessibles par le biais d'une borne mise à la disposition des habitants.
- ◆ Créer des forums de discussions, de cyber cafés-citoyens pour les actions de renouvellement urbain mais aussi tout ce qui concerne le « vivre en ville ».

Moyen rapide et peu coûteux de s'adresser interactivement aux habitants, même les plus éloignés et de donner de la proximité à un projet ou à une décision, la création de sites internet se développe, comme c'est le cas notamment à Corbeil-Essonnes, à Issy-les-Moulineaux ou à Paris XVII.

## Lieux de concertation et d'expression des habitants

- Des lieux spécifiques d'information et de dialogue dans les opérations de renouvellement urbain :

### Préconisation

- ◆ Mettre en place, dans toutes les opérations de renouvellement urbain, un équipement central, unique, identifiable par tous, pour l'information et l'expression des habitants.

Pour favoriser l'expression des habitants, il est nécessaire de créer ou d'instituer des lieux de concertation et d'expression des habitants. Ces lieux doivent être clairement identifiés par les habitants comme par les élus, les associations et les bailleurs sociaux, en tant que lieux d'information, de communication et d'expression sur le projet urbain.

A Montereau, a été mis en place un lieu d'information unique, central, pour répondre de façon immédiate aux différentes questions.

A Nantes, "l'Espace Boutique" est devenu la plate forme d'information du Grand Projet de Ville. C'est le lieu de rencontre et de discussion des projets, avec un accueil permanent de la population, et en particulier de celle qui se déplace rarement pour assister à des réunions.

A Poitiers le centre social et culturel (Les Trois Cités) est le lieu de la médiation, le centre névralgique de la concertation. A Lormont, sur le site GPV, le centre social est identifié comme étant le lieu privilégié de la participation des habitants. A Créteil, le « Forum Café » est l'endroit spécifique dédié à la concertation.

Qu'il se dénomme "maison de la participation" ou "du dialogue", "maison du citoyen", "plate forme d'information ou plate forme d'accueil", cet équipement doit faire partie intégrante du projet urbain. Les permanences doivent être assurées par des personnes qualifiées, capables d'informer, de rassurer et de relayer efficacement les demandes des habitants.

□ Rôle et place du système scolaire

**Préconisations**

- ◆ Donner aux chefs d'établissements des moyens pour faire en sorte que la participation des écoles à la politique de la ville soit structurelle et moins dépendante de la bonne volonté des enseignants ou des personnels.
- ◆ Mener des expérimentations locales avec des établissements scolaires volontaires.

L'école étant le lieu premier d'apprentissage de la citoyenneté, la place qui lui est réservée dans l'implication citoyenne et la politique de la ville, paraît encore insuffisante.

La mise en œuvre de projets éducatifs locaux représente une avancée précieuse. C'est notamment le cas à Brest, où la ville a engagé une démarche d'élaboration d'un projet éducatif avec une présentation de l'offre éducative dans chaque quartier. Mais cette approche, si elle est nécessaire, doit être complétée par un travail sur la participation directe et une implication des enfants ou des adolescents dans une politique qui concerne leur vie quotidienne.

A Lormont, la municipalité et ses relais, essaye de faire découvrir l'urbanisme et la politique de la ville aux enfants. A Echirolles, les projets doivent être accompagnés par l'école. A Grenoble, dans le quartier Teisseire, une campagne "propreté", organisée par le bailleur social et la ville, a permis de sensibiliser les enfants. Un ouvrage intitulé "Gazoline, à bas la saleté!" a été coproduit à cette occasion. Au Havre, les écoles sont impliquées dans des ateliers d'écriture. A Creil, l'école est un point d'appui important dans le quartier.

Dans le quartier Mermoz, à Lyon, un travail sur le tri sélectif des déchets a été mené avec l'école primaire. Des affiches et un dépliant ont été produits à partir du travail des enfants. Que ce soit par le biais de concours de dessins "Imaginez votre quartier" à Lyon ou à Marseille, ou par la présentation des métiers de la politique de la ville aux enfants, la sensibilisation des jeunes est ainsi un moyen de toucher les adultes.

Des initiatives telles que l'école ouverte à Noisy-le-Grand se sont largement répandues à partir de 2001. L'école est ouverte pendant les vacances scolaires et les partenaires de la politique de la ville (les services communaux, les bailleurs, des éducateurs, la police) contribuent à l'organisation des activités, avec pour objectif premier l'éducation à la citoyenneté par l'apprentissage de repères dans un cadre connu mais réapproprié. Mais elles ne concernent essentiellement que les élèves du primaire.

De même, l'action "collégiens" menée par la ville de Paris dans trois arrondissements, à partir de l'institution scolaire, par intégration d'un assistant éducatif dans le collège et le suivi des jeunes à l'extérieur de l'école, permet de créer des passerelles entre des univers peu perméables tels que l'école et le quartier, les parents et l'école.

S'il est possible aujourd'hui, et même assez usuel, de travailler avec l'école primaire, travailler avec le secondaire s'avère beaucoup plus difficile.

En tout état de cause, il faut s'interroger sur les moyens donnés aux chefs d'établissements, à la liaison de l'école avec le quartier et à l'image de l'école elle-même, souvent facteur de stigmatisation d'un quartier au même titre que l'insécurité. Ce n'est pas nécessairement une question de programmes scolaires, mais surtout d'ouverture sur les problèmes de la ville et du quartier.

#### □ Les centres sociaux

##### **Préconisation**

- ◆ Faire en sorte que les Conseils d'administration des Centres sociaux leur permettent d'être des partenaires permanents de la participation habitante en facilitant leur relation avec les divers acteurs de la vie en ville, en s'organisant d'une manière souple et adaptée aux contraintes des « quartiers ».

- Dans la plupart des quartiers visités, le centre social, souvent au cœur du projet, est le dernier lieu relais de la présence publique. Au Havre, c'est le moyen d'aller vers les habitants en organisant des activités pour les jeunes et les familles. A Poitiers, Creil, Montereau, Lormont ou à Saint-Etienne du Rouvray, c'est un lieu central de la médiation et de la concertation. A Dreux, il est un élément fédérateur, d'ailleurs doté de véritables moyens financiers.

Cependant, faute de moyens, certains centres sont fermés aux heures où ils seraient sans doute les plus utiles pour l'accueil des jeunes.

□ **Les ateliers d'urbanisme**

**Préconisation**

- ◆ Favoriser la création « d'ateliers d'urbanisme », permettant aux habitants ou associations de travailler dès le démarrage des projets urbains.

Comme à Roubaix, Grenoble, il s'agit de reprendre l'idée des "arpenteurs", issus de la mouvance de 1968. Le développement d'ateliers d'urbanisme, dans ses aspects les plus concrets, permet ainsi aux habitants et aux associations de travailler dès le démarrage du projet d'urbanisme. A Grenoble, par exemple, l'Agence d'Urbanisme n'est plus seulement perçue comme un outil technique, son rôle étant aussi de créer du lien social entre le pouvoir local et les habitants.

□ **Des instances participatives ouvertes sur la ville ou sur d'autres quartiers**

**Préconisation**

- ◆ Engager une réflexion, lors de la mise en place des conseils de quartiers, sur leur périmètre afin de permettre un brassage et une ouverture sur la ville.

Dans plusieurs villes, les instances participatives ont un périmètre plus large que celui du « quartier », proprement dit. A Montereau, à Grenoble, à Rouen, comme à Chambéry, la création de conseils de quartier a obéi à la préoccupation de ne pas séparer les quartiers sensibles du reste de la ville. A Chambéry, la réunion de quartier traite systématiquement d'un thème spécifique au quartier lui-même et d'un dossier concernant l'ensemble de la ville. A Nantes, les conseils consultatifs de quartier sont le lieu de brassage entre un quartier prioritaire et un autre quartier, afin de donner une identité ville. A Lormont, pour ne pas stigmatiser un quartier particulier, c'est toute la commune qui est concernée.

- Des instances de valorisation de l'expression de ceux que l'on « n'entend pas »

#### Préconisation

- ◆ Aider à la mise en place de lieux favorisant l'expression des populations qui s'expriment peu ou pas.

Au Havre, à Chanteloup-les-Vignes, à Rouen, à Grenoble,..., en s'appuyant sur des associations d'adultes-relais, on a vu émerger la création de conseils d'anciens, d'associations de femmes ou de communautés pour impliquer d'avantage les parents, notamment ceux issus de l'immigration, et traiter des relations conflictuelles avec les jeunes.

Ainsi, par exemple, la création d'un Conseil de Sages, dans un village de 430 habitants, dans le Finistère, par Kofi Yamgnane, ancien Secrétaire d'Etat à l'Intégration, a répondu à la volonté de ne plus considérer les personnes âgées comme des assistées, mais au contraire à valoriser leur expérience de la vie. Le conseil des sages fonctionne comme le conseil municipal, avec le même ordre du jour et donne un avis sur toutes les questions traitées par le conseil municipal. Il peut aussi émettre des recommandations ou des vœux. Aujourd'hui, on recense une trentaine d'expériences de ce type.

A la Roche-sur-Yon, à côté du conseil municipal de jeunes, siège également un conseil de sages, auquel le conseil municipal confie des études et des missions de médiation ou de conciliation.

A Chambéry, la vitalité du Conseil municipal des jeunes a ouvert la voie à la création du conseil départemental des jeunes, avec comme point d'orgue l'organisation d'un festival de la citoyenneté.

A Poitiers, on s'emploie à impliquer certaines populations autour de projets « communautaires » afin de créer des passerelles avec des personnes que l'on n'aurait jamais impliqué autrement. La ville de Lormont, de son côté, comme Paris et Bordeaux, s'est dotée d'un « conseil à l'intégration » composée d'une façon très large afin de favoriser les échanges avec l'ensemble des habitants.

## **Améliorer la présence des services publics dans les quartiers**

### **Préconisation**

- ◆ Favoriser la mise en place de plates-formes de services publics ou de maisons de services publics, et veiller à ce que ces services soient présents à égalité de traitement dans les quartiers populaires avec les autres quartiers de la ville.

La requalification des quartiers en difficulté exige que les services publics y soient suffisamment présents en vue notamment de répondre aux attentes des habitants et de recréer du lien social.

A Montereau, Nantes, Pessac ou Poitiers, des initiatives sont prises pour regrouper les services publics et les rapprocher du citoyen, en mettant en place des plates-formes de services publics. Sur un même lieu, bien identifié, les habitants peuvent à la fois y retrouver les services postaux, la caisse d'allocations familiales, l'ANPE, un atelier d'écrivain public pour ceux qui ne maîtrisent pas couramment la langue, la mairie annexe mais aussi des services privés comme la banque...

Si près de 130 maisons des services publics ont été mises en place dans les villes faisant l'objet d'un contrat de ville, on peut regretter qu'elles ne soient pas toutes situées dans les quartiers en difficulté.

## La formation

Le domaine de la formation devrait connaître, dans la politique de la ville, des évolutions considérables dans les prochaines années. En effet, la généralisation des conseils de quartiers, des conseils de développement ou la création des structures intercommunales amènent de plus en plus les élus et les habitants à s'interroger sur les méthodes et pratiques de démocratie locale.

Il devient donc nécessaire de former à la fois des étudiants aux « métiers » de la ville mais aussi les personnels de l'État, les bailleurs et les collectivités locales, les élus et les habitants aux problématiques de la ville et à leurs contraintes (écoute des habitants, stratégie multi-acteurs, temps différents selon les acteurs,...).

La formation, en effet, constitue un élément incontournable pour développer une réelle culture de la participation et de la concertation.

- Formation des élus et des services

### Préconisation

- ◆ Développer dans l'offre de formation initiale ou permanente, des modules relatifs à la concertation, et notamment dans celles à l'intention des architectes, des urbanistes, des praticiens de la gestion immobilière.

A Echirolles, une réflexion est engagée sur la formation des élus en s'appuyant sur les centres de ressources régionaux mis en place par la Délégation Interministérielle à la Ville. A Lormont, des élus et cadres de la ville sont formés à la participation des habitants avec le concours du Centre Nationale de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

A Vaulx-en-Velin, un centre de ressources des personnels de proximité, né de la volonté des bailleurs sociaux, est un lieu de formation sur la médiation sociale et la régulation des conflits, un lieu de communication et d'analyse des pratiques professionnelles.

Afin de développer des modules de formation à destination des agents des organismes, l'Union sociale pour l'habitat a formalisé un travail sur la culture de la concertation avec les habitants.

□ Formation des habitants et de leurs associations

**Préconisation**

- ◆ Prévoir systématiquement, dans les opérations de renouvellement urbain des fonds destinés à la formation des habitants ou de leurs associations.

La formation des habitants et de leurs associations peut revêtir des formes très diverses : université du citoyen à Marseille et à Eybens, à Rouen, l'école de l'université du citoyen avec des formations par petits groupes, à Aubagne avec les ateliers de la citoyenneté, à Saint-Paul sur Mer, à Roubaix ou à Grenoble, les ateliers d'urbanisme. Des formations d'habitants à la prise de parole sont organisées à Grenoble... A Roubaix, un Fonds d'Aide à la Formation des Habitants (FAFH) a été mis en place.

A Fontaine dans l'Isère, dans le quartier des Alpes, face à l'exaspération des habitants et à la violence des jeunes, des adultes sont formés à la citoyenneté et au dialogue pour mieux comprendre les jeunes et les phénomènes de délinquance.

A Montereau, la ville organise des enseignements du français, car il difficile de participer si l'on ne maîtrise pas la langue du pays d'adoption

En région bordelaise, le FASILD qui est très présent dans les démarches de participation, finance des actions de formation des habitants, et a intégré cette dimension dans ses pratiques et modalités de subvention.

## La place des habitants

- Améliorer, reconnaître et valoriser la compétence d'usage des habitants

### Préconisation

- ◆ Reconnaître aux habitants une compétence d'usage et leur donner des moyens de l'exprimer.
- ◆ Leur donner les moyens d'une formation à la prise de parole en public.

Les habitants ont une compétence d'usage. Ils sont les mieux à même de définir les améliorations de la vie quotidienne qui les concernent.

La Confédération Syndicale des Familles, à Aulnay sous Bois, a développé une démarche d'expertise populaire complémentaire de "l'expertise savante". Cette démarche permet à la fois de prendre en compte les attentes réelles des habitants et de valoriser, en les qualifiant, les protagonistes.

A Roubaix, on fait appel à la maîtrise d'usage des habitants avec un dispositif de décision et concertation très original. Pour un projet culturel en développement, quatre groupes de travail ont été créés : voisinage, associatif, jeunesse et culture. Lorsque l'un de ces groupes de travail dysfonctionne, on revoit son utilité. Ainsi, la ville a mené une concertation sur la réalisation de jardins. Le résultat est différent du projet initial et à l'expérience, les habitants s'approprient le parc et s'investissent dans sa gestion et le suivi de son exploitation.

A Poitiers, l'expérience de démolition du quartier Belair permet aux familles qui l'ont vécue d'expliquer aux habitants les difficultés rencontrées d'un autre quartier concerné par une prochaine opération de renouvellement urbain.

A Peissac comme à Vénissieux, les habitants sont associés le plus en amont possible sur les thèmes de la vie quotidienne, les aménagements extérieurs ou le cadre de vie. Pour la ville, les habitants sont les meilleures personnes ressources. Elle les associe sur un "projet de vie" qui intègre l'habitat mais aussi les équipements au travers des groupes de vie sociale (espaces de palabres) et des écoles.

A Lingolsheim, en Alsace, les enfants ont dessiné leur terrain d'aventures et le paysagiste en a largement tenu compte. Les jeunes ont été consultés sur les installations sportives (ex : roller parc) avec une enquête ouverte dans les deux collèges de la ville.

□ Capacité et moyens d'expertise des habitants

**Préconisation**

- ◆ Aider les habitants à formaliser leur propre projet, en leur proposant, s'il le souhaitent, une assistance technique, financée le cas échéant.

Afin d'améliorer les moyens et la capacité d'expertise des habitants, dans le cadre du GPV, plusieurs villes ont mis un architecte à disposition des habitants, en amont du projet. C'est le cas à Grenoble, à Roubaix, Poitiers, Lormont.

A Marseille, pour soutenir le diagnostic, une information technique simplifiée mais validée par des équipes d'architectes ou des urbanistes a été fournie aux habitants.

□ Dispositifs contractualisés avec les habitants et leurs associations

**Préconisation**

- ◆ Définir en commun, dans chaque opération de renouvellement urbain, des règles du jeu de la participation adaptées à chaque situation locale, et favoriser la contractualisation avec les habitants sous des formes souples



#### ❖ Les chartes de la citoyenneté

La charte de la participation ou de la citoyenneté est un outil de transparence, de dialogue, d'engagements et de responsabilisation.

A Poitiers, dès 96, la ville a mis en place une charte de la citoyenneté, avec pour objectif un véritable engagement des habitants aux différents stades de la prise de décision.

A Roubaix, la charte est une codification des règles du jeu avec des moyens propres affectés aux comités de quartiers (moyens financiers, locaux, secrétariat, fonctionnement).

A Echirolles, "La charte de la qualité de la vie", signée entre la commune, les bailleurs sociaux et les habitants a pour but de pérenniser une démarche participative au-delà du contrat de ville.

A Bordeaux, Roubaix ou Amiens, ces chartes expriment la volonté des élus de formaliser la participation dans un projet de ville. L'élaboration de la charte locale de la participation a associé des élus, des associations, des techniciens et des habitants. Les moyens attribués pour le fonctionnement et les modalités de financement ont été précisés (locaux, matériel...). Il est procédé à une redéfinition régulière des objectifs et des moyens de la charte.

De nombreuses agglomérations, de leur côté, réfléchissent à la mise en place de chartes intercommunales comme c'est le cas au Grand Lyon, notamment.

#### ❖ Les chartes de voisinage

Ces chartes ont été initiées à l'origine par les bailleurs sociaux : l'Opac Sud aux Aïgues Douces, Logirem à La Ciotat, Angers Habitat dans le quartier Dumont d'Urville et bien d'autres encore. Elles sont négociées au niveau d'un quartier, d'un immeuble et même de la cage d'escalier, comme c'est le cas à l'Opac de l'Oise. Elles se négocient au niveau de la commune comme à Pont de Claix avec l'OPAC 38 ou à Meximieux avec l'OPAC de l'Ain.

Elles produisent et énoncent des règles, des normes et des valeurs formalisées non seulement à partir des droits du bénéficiaire, mais aussi de ses devoirs et obligations. Elles développent de plus en plus des pratiques participatives basées sur la réciprocité et la coresponsabilité.

Elles mettent en place les moyens et les conditions de mise en œuvre de ces droits et devoirs réciproques (réparations et sanctions).

Ces différents dispositifs ont pour objectifs :

- De remplacer ou de faire évoluer le règlement intérieur et de préciser les responsabilités des habitants et du bailleur en inscrivant des engagements réciproques ;
  - D'améliorer la sociabilité et de créer les conditions d'une régulation de la vie sociale par les habitants ;
  - De travailler sur les relations de voisinage pour assurer les règles élémentaires de la vie en collectivité ;
  - De favoriser le dialogue pour régler le maximum de problèmes à l'amiable.
- Reconnaissance du militantisme associatif local et statut de l'élu social

### Préconisations

- ◆ Donner aux militants associatifs locaux une reconnaissance et des moyens pour participer aux différentes instances de la politique de la ville avec octroi de crédits d'heures de type syndical, indemnités de gardes d'enfants et congés participatifs...
- ◆ Rendre systématique la participation d'associations locales d'habitants aux Comités de pilotage des Grands Projets de Ville ou des opérations de renouvellement urbain.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) a ébauché, par diverses mesures, des éléments de reconnaissance des associations de locataires. Elle a permis le "congé représentation" pour participer aux réunions du Conseil d'administration des organismes Hlm. Elle a prévu des moyens matériels et financiers pour que les représentants des habitants puissent exercer leur fonction dans le cadre des conseils de concertation locative. Mais ces mesures ne concernent aujourd'hui que le logement locatif social.

Dans le domaine de la politique de la ville, la multiplication d'instances entre décideurs et habitants et la mise en place des conseils de quartiers repose essentiellement sur le bénévolat des habitants et de leurs associations. Or, la disponibilité a un coût.

A Roubaix, on a créé un statut de membre de Comité de Quartier : une indemnité est versée lorsque l'on exerce une responsabilité et les membres du comité bénéficient d'un droit à la formation.

Afin de reconnaître et de valoriser le travail des militants associatifs, il paraît souhaitable de donner une carte de membre du Conseil de Quartier, officiellement signée par le Maire comme cela est proposé à Rouen.

S'il faut laisser une grande souplesse au fonctionnement des conseils de quartiers, une co-présidence du conseil de quartier par un élu et un habitant, facilite le travail en commun entre les élus et les habitants, valorise, crédibilise la parole et le rôle de ces derniers.

- Organiser l'écoute et la réponse aux attentes des habitants

#### Préconisation

- ◆ Mettre en place un dispositif d'écoute des habitants articulé avec un dispositif de réponses techniques à leurs attentes.

Pour tenter de mieux comprendre les demandes de populations notamment celles les plus paupérisées ou spécifiques, il s'agit de mettre en place des dispositifs d'écoute adaptés.

Les méthodes d'écoute varient d'un site à l'autre. A Sénart une démarche originale permet de recueillir la parole des habitants sous la forme de "réunions d'appartements". Cette démarche permet une expression sans doute plus personnelle que dans les lieux publics. A Créteil, trois commissions de travail ont été créées, sur l'aménagement et les travaux, sur le centre commercial et sur la vie sociale. Ces commissions se réunissent une fois par mois au Forum Café en présence de l'équipe opérationnelle, de commerçants, de bailleurs et d'habitants.

A Poitiers, on multiplie les lieux d'écoute et des agents de développement font du porte à porte pour consulter les familles, des permanences sont organisées dans les halls d'immeubles, à la mairie, au marché...

A Lormont, la ville a recruté un chargé de mission sur la participation des habitants. Il se déplace au domicile des habitants pour toute réclamation. A Nantes, une boîte à idées est installée dans chaque quartier.

A Chartres comme à Nantes, des entretiens filmés sont utilisés. Les locataires s'expriment librement sur leurs problèmes de logement, d'environnement ou de voisinage. Ces films constituent un bon support de débat en interne mais également avec les habitants.

A Montataire, le maire a associé directement les habitants par du porte à porte. Les demandes des habitants ont été recensées. Cela a permis également de repérer des personnes ressources.

Les enquêtes post-réhabilitation menées par de nombreux bailleurs sociaux permettent d'évaluer le degré de réussite des travaux réalisés et de maintenir les liens créés pendant les travaux. De plus, faire sentir aux habitants qu'ils sont les premiers concernés par les travaux, que l'on tient compte de leur opinion, de leurs recommandations est bénéfique à la fois pour l'image des organismes et le respect des travaux réalisés.

La mise en œuvre d'un dispositif d'écoute ne peut fonctionner que si l'ensemble des services est mobilisé pour améliorer la réponse aux attentes des habitants. Organiser l'échange, c'est être en mesure d'apporter une réponse. Si les réponses n'arrivent pas à temps, les associations ou les personnes relais sont décrédibilisées auprès des habitants.

A Roubaix, suite aux luttes urbaines, des liens et des passerelles entre les services techniques de la ville et les habitants se sont créés. A Colmar, c'est un salarié d'un organisme Hlm, en liaison constante avec les services techniques, qui sera chargé d'enregistrer sur le terrain, les demandes des habitants.

A l'OPAC de l'Isère, les responsables de la gestion et les associations d'habitants organisent périodiquement des « tours de quartier », pour convenir ensemble des priorités. A Poitiers, la visite "technique" du quartier s'effectue avec les représentants des locataires et les services techniques de la ville.

A Valenciennes, un numéro vert "Accueil Quartier" est ouvert 24h sur 24 pour toute intervention technique.

La Roche-sur-Yon et Morsang-sur-Orge vont encore plus loin : afin de responsabiliser les habitants à l'utilisation de fonds public, la municipalité affecte un budget par quartiers. et ce sont les habitants qui décident des priorités et proposent ont des arbitrages.

De notre point de vue, l'optimisation de l'écoute des habitants doit reposer sur trois principes :

- la mise en place de systèmes d'écoute appropriés ainsi qu'un renouvellement régulier des informations recueillies afin qu'elles prennent en compte l'évolution de la situation et de la demande des habitants ;
- la formation des agents sur le terrain chargés d'utiliser ces outils ;
- une organisation interne qui implique l'ensemble des personnels pour une réponse rapide et efficace à la demande.

- La médiation pour faciliter l'expression des habitants

### Préconisations

- ◆ Renforcer la présence d'adultes relais et de médiateurs dans les quartiers ainsi que dans le reste de la ville

Dans de nombreux sites sont apparus de nouveaux métiers. A Grenoble, les adultes-relais ont été créés après un incident grave. A Poitiers, ce sont des agents de développement qui font remonter les problèmes des habitants.

A Dreux, face aux problèmes d'insécurité, la ville et le bailleur ont mis en place des "agents de tranquillité" qui sont présents le soir et la nuit. Ce ne sont pas des professionnels de la lutte contre l'insécurité mais plutôt des médiateurs qui créent un climat de confiance et une présence. Ils sont en relation avec les pompiers, les médecins, le commissariat... Ces agents sont clairement identifiés par la population et par les services. Ce type d'approche s'est largement développé à Lille, Rennes, Marseille ou Nantes.

Rillieux-la-Pape a mis en place un système particulier d'observateurs de quartiers. A Chambéry, trois "agents de vie quotidienne" (emplois jeunes) sont rattachés à chaque quartier.

Ils sont les "guichets" d'entrée pour prendre contact avec la population, diffuser l'information, ou structurer les réseaux d'habitants.

## Animation de la vie de quartier

### □ Initiatives d'habitants

#### Préconisation

- ◆ Favoriser et financer les initiatives créant du lien entre les habitants et faire émerger la vie associative

Les animations de la vie de quartier sont multiples et extrêmement variées. Comme on le sait, elles peuvent prendre des formes très diverses - repas de quartier, immeubles en fête, décos florales ou expositions d'habitants,... Elles peuvent être ponctuelles ou durables : création d'un restaurant de quartier, d'une "repasserie" ou d'une laverie collective. Elles ont le plus souvent pour objectif de créer ou de recréer de la convivialité et du lien. S'il est nécessaire que les institutions parlent aux habitants, il est aussi impératif que les habitants se parlent entre eux.

A Sartrouville, un bailleur social avec les associations a développé une action visant à accueillir les nouveaux arrivants : "Bonjour Voisin". Montrer les ressources du quartier, décrire la vie associative, mais tout simplement aussi, faire que les gens se rencontrent permet souvent de désamorcer un certain nombre de conflits de voisinage.

A Chelles ou à Vernouillet, on favorise l'émergence de relais associatifs. L'OPAC de Chelles a aidé les locataires à se structurer. A Vernouillet, la ville a facilité l'émergence d'une association. Aujourd'hui, cette association a permis à sept autres associations de se créer puis de se développer et elles rayonnent aujourd'hui plus largement que le quartier.

A Saint Etienne du Rouvray, l'atelier cuisine s'est transformé en restaurant de quartier. Cela a permis mettre en exergue le savoir des femmes, de faire connaître leur culture et dans le même temps d'établir un relais avec les services publics de proximité. C'est le cas aussi dans d'autres villes comme à Strasbourg, Saint-Denis, Rouen, Lyon ou Lormont.

A Vernouillet, la création de jardins familiaux a permis de nouer des relations entre les habitants. Il a fallu organiser un comité des usagers pour la gestion de l'eau. Une vie collective s'est constituée entre des gens défavorisés. Une vente de fleurs du jardin a permis de récupérer des fonds pour l'entretien des espaces communs, de rapprocher les populations immigrées des populations plus anciennes. Une parcelle a été réservée pour une épicerie sociale que la ville subventionne.

□ La culture pour valoriser les habitants

**Préconisation**

- ◆ Faire venir la culture dans les quartiers et accompagner les opérations en faisant appel à des experts (historiens, photographes, cinéastes, sociologues, ethnologues, musiciens, peintres, hommes de théâtre...) et engager un travail sur la mémoire des sites.

La culture constitue un vecteur de progrès et dans de nombreuses situations, un travail sur la mémoire du quartier, son histoire, ce qu'il était « avant », sur les personnes connues ou les groupes sociaux qui l'ont habité, permet de valoriser les actuels habitants.

A Lormont, il s'est agit de renforcer le lien entre les artistes et les habitants du quartier. A partir d'un événement culturel, le centre social s'est engagé sur un projet de tables d'hôtes avec des repas en musique. Artistes et habitants partagent déjeunent ensemble. De même des ateliers d'écriture, ou de percussions ont été créés. Ainsi, la culture est devenue un moyen de développer la participation des habitants.

A Poitiers, à partir d'ateliers d'écriture avec des acteurs habitants le quartier, une pièce de théâtre est jouée dans les halls d'immeubles.

A Roubaix, la municipalité a choisi d'implanter le centre de création contemporaine, lieu de travail et de diffusion, lieu de fabrication culturelle dans un des quartiers d'habitat populaire.

A Saint-Etienne du Rouvray, des activités animées par l'équipe artistique et les associations d'habitants sont nées de la volonté du bailleur et des associations de lutter contre les incivilités. A Rouen, une radio locale a même été créée en 1998, pour permettre à la fois de donner la parole aux habitants et d'ouvrir le quartier sur l'extérieur.

A Corbeil, un projet de restaurant d'insertion et de centre musical (studio des cultures urbaines) va naître. C'est le résultat d'une démarche initiée par le centre social et des artistes locaux. Aujourd'hui, la Région, la Direction Régionale des Actions Culturelles et la ville mettent en place des formations répondant au projet d'insertion par la culture.

Le carnaval de Bordeaux est organisé en lien étroit avec les projets culturels de quartiers et s'inscrit dans la durée. On informe la population et on la mobilise par l'intermédiaire du centre social, des éducateurs, de la mission locale et des écoles.

A Dreux, l'association "Why Nut" a engagé avec des jeunes une démarche en dehors des structures traditionnelles autour d'un objectif musical ou de création théâtrale.

A Montereau, il a été décidé d'écrire avec des habitants l'histoire d'un quartier et de son évolution et un film sera réalisé.

Valoriser l'histoire (industrielle, populaire ou artistique...) d'un quartier a le double avantage de permettre une ré-appropriation des lieux et une mobilisation active des habitants.

## Les moyens de la participation

- Favoriser l'émergence et le développement de la vie associative

### Préconisation

Créer un guichet unique pour les associations, et simplifier les demandes de financement (dossier unique, avances de trésorerie et financement pluriannuel).

De nombreux rapports d'experts ou d'hommes politiques soulignent la difficulté de financement des associations. Remarque justifiée d'autant que les dossiers sont souvent complexes, quelquefois illisibles aux non initiés et repoussoirs pour les jeunes. De plus, selon les collectivités concernées, le modèle de dossier et sa composition diffèrent. Enfin, il est connu que les subventions arrivent avec retard, et que certaines associations n'en survivent pas.

Déjà, en juin 2001, Jean-Claude Sandrier, Député du Cher, avait développé dans son rapport relatif aux "Associations et Politique de la ville", certaines propositions très pragmatiques visant à la simplification administrative des dossiers, la programmation des aides ou la mutualisation des fonds.

D'ailleurs, une récente consultation nationale des associations par le Ministère délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine confirme que si des améliorations ont été perçues, ici ou là, elles restent insuffisantes.

Au Havre, à Echirolles, ou à Roubaix, des souplesses ont été introduites dans le fonctionnement des fonds de participation. A Roubaix, les projets peuvent être financés dès que la décision est prise par la ville. Au Havre, une simple demande écrite peut suffire.

□ **Le soutien aux associations de locataires**

**Préconisations**

- ◆ Financer les organisations nationales de locataires également par les propriétaires privés.
- ◆ Donner, dans le cadre de la politique de la ville, des moyens de fonctionnement aux associations locales.

Il faut en finir avec la condescendance nostalgique qui marque les relations entre la politique de la ville et les associations de locataires. Les associations ne peuvent plus vivre aujourd'hui des seules adhésions. Elles n'ont sans doute pas la "représentativité" espérée, mais qui peut se targuer aujourd'hui d'être représentatif ? Elles jouent un rôle essentiel pour la défense des intérêts des locataires et l'amélioration de la qualité de la vie au quotidien.

Aujourd'hui, les organisations nationales de locataires sont subventionnées presque exclusivement par les bailleurs sociaux, c'est à dire par les locataires du secteur locatif social et, selon son bon vouloir, par le Ministère en charge du logement (ou des Finances, lorsqu'elles œuvrent dans le secteur de la consommation). Il y a là une anomalie qu'il faut corriger.

De même que les bailleurs sociaux financent les organisations de locataires par le biais de la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social, les propriétaires bailleurs privés pourraient le faire par le biais de l'ANAH.

Dans les quartiers populaires, ce sont les organismes d'habitat social qui doivent fournir des moyens matériels et financiers pour faire fonctionner les conseils de concertation locative. (Loi SRU) Les financements déconcentrés de la politique de la ville n'intègrent peu ou pas les besoins de fonctionnement de ces associations. Ils ne financent généralement que sur projet. La participation a un coût et doit s'inscrire dans la durée et non pas uniquement par des appels à idées, à innovations ou à projets, propices à des développements médiatiques mais dont l'efficacité reste souvent à prouver.

□ Financement de la participation

**Préconisations**

- ◆ Réserver un financement aux actions d'information, de consultation, de concertation des habitants, lors de la signature des GPV ou des contrats Etat-Région,
- ◆ Créer un fonds mutualisé de la démocratie participative

En terme d'efficacité, rien n'est possible, si l'on ne se donne pas les moyens financiers pour mettre en place des méthodologies et des pratiques de la participation.

Des expériences de mutualisation des financements et des fonds disponibles ont été menées dans certaines villes de la Région Nord-Pas-de Calais ou de Normandie. Ainsi, dans la ville du Havre, un processus de coopération a été établi entre les services de la préfecture, de la sous-préfecture et de la trésorerie. Il se caractérise par la souplesse de la structure, la rapidité de déblocage des fonds et la relative autonomie de gestion de ce budget.

De son côté, le CNV préconise "que soit créé, au niveau de chaque agglomération ou à d'autres échelles territoriales, un fonds mutualisé de la démocratie participative qui permette de financer la mise en réseau des habitants, leur capacitation, qui prenne en charge les crédits d'heure ou indemnisation des habitants, qui finance les échanges, les outils d'information (expositions multimédia, théâtre forum, visites, journal...).

## Evaluation de la participation des habitants

### Préconisations

- ◆ Réaliser une évaluation de l'application de la loi de démocratie de proximité à mi-mandat (2004).
- ◆ Créer un observatoire de la participation dans chaque Grand Projet de Ville, réunissant élus, bailleurs sociaux, techniciens (administratifs, institutionnels, acteurs de terrain), habitants et associations qui remettra un rapport annuel d'évaluation des structures et des moyens de la participation.
- ◆ Confier au Conseil National des Villes, à l'initiative du Ministre de la ville, la mission de recenser et d'évaluer les pratiques de concertation des habitants et d'apporter ainsi une contribution spécifique au Comité national d'évaluation mis en place en 2002.
- ◆ Créer dans chaque Région sur le modèle « aménagé » de la Commission Nationale du Débat public, une Commission Régionale du Débat public dont les domaines de compétence seraient notamment élargis aux projets de renouvellement urbain.

La loi démocratie de proximité ne prévoit pas d'évaluation. Il s'agit néanmoins de réfléchir aux difficultés rencontrées quant à sa mise en œuvre et aux améliorations à apporter notamment sur les questions débattues lors du vote de la loi, comme le seuil relatif au nombre d'habitants pour la création des conseils de quartier(faut-il ramener ce seuil de 80 000 à 20 000 habitants comme proposé initialement et qui semble plus conforme à la réalité de nombreuses villes concernées par des actions de restructuration urbaine ?), la délimitation des quartiers, la composition du Conseil de quartier, la présidence, le champ d'intervention, son mode fonctionnement, ses moyens matériels et financiers ...

## Conclusions

A l'issue de six mois de contacts avec des acteurs de terrain, de lectures et d'analyses d'ouvrages scientifiques ou de vulgarisation, d'entretiens avec des chercheurs et des praticiens de la vie en ville, de l'urbanisme et de l'habitat social, de l'intégration des familles issues de l'immigration ou de la simple vie des quartiers, il est difficile de ne pas dresser le constat que l'amélioration de la participation des habitants et leur implication dans la vie citoyenne, constitue tout à la fois un véritable enjeu et un atout pour la société française :

- ♦ Un enjeu, car elle ne doit pas échouer notamment dans ces territoires encore trop nombreux qui, au delà des clivages politiques et des avatars de l'histoire, sont devenus des quartiers difficilement vivables car concentrant sur des mêmes lieux trop de formes d'exclusions, qu'elles soient de nature économique, sociale, culturelle ou générationnelle,
- ♦ Un atout, car malgré des handicaps de taille, nombre d'élus et d'habitants de ces morceaux de villes, organisent des formes de vie publique et sociale qui devraient faire pâlir d'envie ceux qui ont la chance d'habiter, ou de diriger, des villes mieux loties et plus reconnues.

Sans tout à fait faire nôtre les propos de chercheurs, éminents et respectés, qui voient dans la vie des quartiers dits "sensibles", l'expression de modes de vie en partie anticipatoires du devenir des sociétés urbaines évoluées telle que la notre, nous sommes amenés à reconnaître que ces quartiers proposent des formes inventives d'une démocratie de base qui, lorsque alliée à la volonté politique locale, est source d'enrichissement et d'intégration politique, culturelle et sociale.

Toutefois, ces initiatives, précisément par ce qu'elles sortent, peu ou prou, des cadres habituels de pensée et de gestion des structures administratives, se heurtent à des difficultés de diffusion, de généralisation et plus encore, de financement. Elles paraissent devoir rester dans la confidentialité alors qu'elles pourraient devenir une des caractéristiques les plus normales d'une politique publique de proximité.

La recherche de formes variées de participation, adaptées aux contextes locaux et à leurs problématiques particulières, devrait faire partie

intégrante du droit à l'expérimentation que le gouvernement souhaite inscrire comme étant un droit légitime des diverses collectivités territoriales.

Cela nous paraît d'autant plus pertinent que les actions conduites un peu partout, sont indicatrices d'un besoin d'adaptation permanente des pratiques politiques et d'administration publique, à la réalité habitante, ici et maintenant.

Or, cette indispensable adaptation passe obligatoirement par une simplification des procédures publiques qui, pratiquement tout le monde le reconnaît, sont lourdes d'empilements successifs et, notamment dans le domaine de la politique de la ville parce que très complexe, ne distinguent pas assez entre ce qui relève du pilotage politique et du pilotage technique.

Cela pose bien entendu la question centrale de l'évaluation des politiques publiques et de leur cohérence, ainsi que celle du recentrage des exigences essentielles que l'État, garant des légitimités publiques, entend imposer pour que l'exercice de la démocratie soit le même partout, quelque soit le territoire sur lequel elle s'exerce.

L'ensemble des préconisations énoncées dans le chapitre précédent, doit se lire dans cette optique de simplification et de clarification des politiques publiques. Peu de dispositifs nouveaux sont ainsi à inventer, tandis que de nombreuses améliorations sont cependant à apporter à une pratique citoyenne qui s'est forgée souvent contre les tenants de l'autorité, et qui aujourd'hui, apaisée, pense trouver avec la décentralisation une légitimité qui lui a été trop longtemps refusée.

De même, et bien qu'hors du champs de la mission que nous a été confiée par le Ministre délégué à la Ville et au Renouvellement Urbain, et devant le nombre de structures concernées, nous ne pouvons nous empêcher de souhaiter l'élaboration d'un projet de loi sur la participation.

Ce projet devrait rendre plus lisibles et cohérents les différents modes d'intervention sur la participation des habitants.

Il devrait prendre en compte, les acquis déjà existants dans différents secteurs du droit public (travail, urbanisme, logement, environnement, politique de la ville...) et nombre de pratiques de terrain. Il définirait aussi des règles de cohérence et légitimerait l'exercice public de la participation tout comme son évaluation permanente et le porter à connaissance de ses résultats aux divers niveaux et temps ou se situent ses effets : le temps des habitants, celui des élus locaux, celui des politiques nationales.

Notre rapport, on le voit, ne constitue qu'une modeste contribution à l'édifice, encore à bâtir, d'une démocratie citoyenne et participative, ouverte au plus grand nombre d'habitants, quelque soit leur position dans la hiérarchie sociale ou administrative.

La participation ne se décrète pas, mais elle s'organise et c'est le rôle de la puissance publique de la faciliter.

Les préconisations énoncées ici, les bonnes pratiques explicitées, ne sont certes pas toutes spécialement originales ou novatrices. Nombre d'entre elles, nous l'avons dit à plusieurs reprises, outre qu'elles ont fait déjà l'objet de propositions lors de rapports d'études ou de missions d'exploration, s'inscrivent en filiation directe dans le travail législatif et gouvernemental en cours.

Il nous a cependant paru indispensable de rappeler ces diverses pratiques locales, car elles s'inscrivent bien dans la logique de la participation et de la volonté de faire en sorte que ce soit le cadre administratif qui s'intègre dans la logique habitante, et non l'inverse, comme c'est encore trop souvent le cas.

En guise de conclusion, nous ne pouvons que souhaiter que ces diverses préconisations et suggestions, soient appréciées pour ce qu'elles sont réellement, c'est-à-dire des contributions destinées à améliorer la vie publique et citoyenne et non comme des propositions destinées à réguler la créativité sociale.

Nous sommes, avec beaucoup d'autres, convaincus que la reconnaissance et le développement de la démocratie participative ne peuvent qu'améliorer celle élective et non point se substituer à elle.

La satisfaction d'avoir appris et surtout compris beaucoup de choses sur la vie des quartiers et de leurs habitants, masque le regret d'avoir manqué de temps et de moyens pour un travail plus approfondi, plus méthodique et peut-être plus efficace.

Bien entendu, nous faisons notre la prémonitoire préface que le père Christian Delorme, curé des Minguettes a écrite :

*"On ne construit pas une ville sans ses habitants, et à plus forte raison contre eux. Depuis longtemps déjà, je suis convaincu qu'un des problèmes essentiels de nos villes est celui de la démocratie, autrement dit celui de l'accès des gens à un peu de pouvoir sur tout ce qui conditionne leurs vies.*

*Les habitants des banlieues populaires, de toute évidence, sont parmi ceux qui se sentent le plus éloignés des centres de décision, ceux dont on parle trop fréquemment comme des peuplades étranges et menaçantes, et qui n'ont guère d'accès à la parole.*

*Il faut redonner du pouvoir aux gens, même si cela dérange, même si le débat insécurise ceux qui ont en charge la gestion des choses publiques. Autrement, le tissu social se désagrège, les solidarités humaines se diluent, et on prend le risque d'avoir une société d'individus se percevant en permanence comme menaçants les uns pour les autres.*

*Sans encouragement du mouvement associatif, nos villes deviendront des jungles. Même (surtout ?) si ces regroupements ont une dimension de contre-pouvoir."*

Extrait de la préface du livre "Jeunes, une chance pour la ville" écrit par André Gérin, député-maire de Vénissieux, en 1991 (Editions Messidor)

## Liste des personnes rencontrées ou auditionnées

Certains noms ont peut-être été mal orthographiés et des erreurs ont pu être commises sur certaines fonctions. De même, nous avons pu en oublier certains. Que les personnes concernées ne nous en tiennent pas rigueur.

### EN PROVINCE

#### Grenoble (25 septembre 2002)

M.RONDEPIERRE, Préfet de l'Isère

M. COUSINARD, Sous-Préfet chargé de la politique de la ville

M. PROBY, Maire de Saint-Martin-d'Hères

Des représentants des Mairies d'Eybens, d'Echirolles et de Fontaine, du Conseil Général de l'Isère, du Conseil Régional Rhône-Alpes, de l'Inspection d'académie, du FASILD et de la CAF de Grenoble

#### Réunion à la Préfecture :

M. PROBY, Maire de Saint Martin d'Hères, Conseiller Général

M. BICH, Conseiller Général, Vice-Président du Conseil Général, Chargé de l'Urbanisme, de la Politique de la Ville et du Logement

M. DJELLAL, Vice-Président de la Métro, Chargé du GPV,

Mme BALLUET, Vice Présidente de la Métro, chargée de la démocratie participative et de la participation des habitants

M. SULLI, Vice-Président de la Métro, Chargé de la Politique de la Ville, Maire d'Echirolles, Conseiller Général

Mme QUINTIN, chef de projet politique de la ville

M. GREMEAUX, chef de projet

M. MONEL, directeur du PIC URBAN

Mme BENZAÏD, Conseil Régional Rhône-Alpes

M. FILLAUDEAU et M LEGARNEC, Conseil Général de l'Isère

M. FAUCHEUX, chef de projet Grenoble

M. AMIRANTE, chef de projet Echirolles

Mme SLIMANI, chef de projet Fontaine

Mme MOTTE et Mme MACHIEWIKZ, déléguées de l'Etat

M. COLLIN, Caisse des dépôts et consignations

Un représentant de l'atelier Urbanisme de Grenoble

M GLOEKLE, chef de projet à Saint-Martin-d'Hères

Mme. MIROGLIO, chef de projet de Pont de Claix

M. PARIS, Atelier de la Gère

M. TRABUT, JPA-ADYS

M. BOTTELER, Cabinet ARPENTER

M. PANERET, Cabinet PANERET

M. HUCHER, Direction Départementale de l'Équipement de l'Isère

Mme PIASENTE, Préfecture de l'Isère

**Roubaix, (3 octobre 2002)**

M. René VANDIERENDONCK, maire de Roubaix  
M. JP MARESCAUX, adjoint au maire  
Mme F.BULLAERT, adjointe au maire  
M. F.BELIN, conseiller municipal  
M. DAVID, directeur général Ville Renouvelée et Culture  
Mme A.GROUX, directrice de l'aménagement et de l'urbanisme  
M. BOURRON, sous-préfet ville du Nord  
M. P.LEMONIER, directeur du GPV  
Mme BENRABIA, FASILD  
C.DAUTIEU, direction aménagement et urbanisme  
V.DUCEUX, direction aménagement et urbanisme  
F.KOROGHLI, chef de projet des quartiers Nord  
G.BOURRAT, chef de projet des quartiers Ouest  
L.BOUCQUEY, chef de projet des quartiers Est  
L.BNENELHADJ, chef de projet des quartiers Sud  
M. HOURDEL, Direction Départementale de l'Equipement  
G.VOIX, observatoire urbain

**Le Havre, (28 novembre 2002)**

**Réunion à la Mairie**

Mme Agathe CAHIERRE, première Adjointe au Maire du Havre  
M.Pascal SANJUAN, Sous-Préfet à la Ville - SGA Préfecture de Seine-Maritime  
M. Jean-Yves BRIAND, Directeur Politique de la Ville - Ville du Havre  
M Claudio JOHNSON, Responsable des quartiers - Ville du Havre  
M. Alexis VILLEMIN, Directeur du GIP/GPV du Havre  
Mme Cécile PORTAT, Chef de service - Préfecture de la Seine-Maritime  
M. Yves RAUCH, Directeur Départemental adjoint de l'Equipement  
Mlle Marie MOIROT, Déléguée Etat Contrat de ville - DDE  
M Souleymane LY, Association Agir ensemble  
M D. LAHELLY, Directrice AGEMAR  
M Jean-Pierre PREVELLE, Sous-Préfecture du Havre

**Rouen** (28 novembre 2002)

M. ALBERTINI, député-maire de Rouen  
Mme Cécile PORTAT, Préfecture de la Seine-Maritime , Chef de Service  
M. Pierre VIONNET, Directeur, GIP/GPV de ROUEN

**Réunion à la Préfecture :**

Mme Cécile BELARD du PLANTYS, directrice de l'Association Régionale HLM Hte Normandie

M. LEMOUTON et Mme DELGARD, Président et Directeur de l'association P2I

M. GOMIS, Directeur d'HDR

M. BOUBECHÉ, Directeur, CENTRE SOCIAL DE GRAMMONT

Mme Marie MAURAN, Chef de service AREJ

Mme Véronique NZIE, Présidente de l'ASSOCIATION IFD PLEIN SUD,

Mme NAÏDJI, Présidente, APMAR

Des représentants de l'OPAC de Seine-Maritime, de ROUEN HABITAT, du FOYER STEPHANAIS, de L'œuvre hospitalière de Nuit

**Poitiers**, (2 décembre 2002)

**Réunion à la Préfecture**

M. BONNEFON, Maire adjoint chargé de la politique de la ville

M. MACAIRE, Conseiller municipal adjoint au logement, Président OPARC et de la SIP

M. BODIN , Conseiller municipal adjoint chargé de l'action sociale

Mme BARC, Conseillère municipale

M. BROTTIER, Maire de Fontaine le Comte

M. CLEMENT, Maire de St Benoît

M. SOL, Maire de Mignaloux Beauvoir

Mme BOURSEAU, Conseillère municipale de Buxerolles

M. JOLLY, Chef de projet politique de la Ville CAP de Poitiers

Mme ABBASSI, Chargé du volet citoyenneté et éducation CAP de Poitiers

Mme LOUET, Chargé du volet emploi CAP de Poitiers

M. TESTÉ, Chargé du renouvellement urbain CAP de Poitiers

Mme ALIDJRA, Chargé d'étude politique de la Ville au SGAR

M. COLAS, Directeur de l'OPAC 86

M. BOUCHAUD, Directeur de l'OPARC 86

M. STOZICKY,DDE 86

Mme DE LATTE, CAF 86

Mme LE MINOR,FASILD

M. SERTIER, Bureau du développement local solidarité (Préfecture)

Mme BRUNET, Bureau du développement local solidarité (Préfecture)

Mme ROUX, Chef de bureau du développement local solidarité (Préfecture)

**Réunion local associatif :**

M. PENY, Secrétaire Général de la Préfecture de la Vienne

M. BONNEFON, Conseiller municipal adjoint, chargé de la politique de la ville

M. MACAIRE, Conseiller municipal adjoint au logement, Président de l'OPARC et du SIP

Mme BARC, Conseillère municipale  
M. JOLLY, CA de Poitiers  
Mme ABBASSI, Chargée du volet citoyenneté et éducation (CAP de Poitiers)  
Mme LOUET, Chargé du volet emploi (CAP de Poitiers)  
M. TESTÉ, Chargé du renouvellement urbain (CAP de Poitiers)  
Mme ALIDJRA, Chargé d'étude politique de la ville au SGAR  
M. STOZICKY, DDE 86  
Mme DE LATTE, CAF 86  
Mme LE MINOR, FASILD  
M. SPROGIS, Directeur du conservatoire  
Mme SOULAS, SIP  
M. LAPRIE, OPARC  
M. GAYE, OPARC

**Réunion au centre social**

M. FLEURANT, Groupe scolaire J. Brel  
M. CLAVAUD, Coordonnateur ZEP  
Mme MAGNAN, Association Pourquoi Pas  
Mme TORCHY, Association Pourquoi Pas  
Mme GARCHARD, Comité de Quartier  
M. DURANCEAU, Comité de Quartier  
M. DIVOUX, Directeur CSC 3 cités  
Mme LACROIX, Présidente CSC 3 cités  
Mme BILLAUD, Comité de Quartier 3 cités  
M. DUPONT-CATROU, Agent de développement CAF  
Mme GUIOT, Agent de développement CAF  
M. PUAUD, ADSEA équipe de prévention  
Mme CHEVALIER, Présidente Comité de Quartier  
Mme GOUPILLE, Crèche CCAS Poitiers  
M. MOURIER, FCPE Collège Ronsard  
M. HERAULT, CAPEE  
M. SERTIER, Bureau du développement local solidarité (Préfecture)

**Strasbourg, (3 décembre 2002)**

**Réunion à la Préfecture**

M. Hugues GEIGER, adjoint mairie Strasbourg  
Mme Bernadette DUMOND, conseillère municipale Strasbourg  
M. Gérard ESCHBACH, adjoint mairie Bisheim  
Mme Alice ROZIE, sous-préfet ville  
Mme Odile LOUVIOT, mission ville (Préfecture)  
M. Bernard DILL, chef de projet Lingolsheim  
Mme Gabrielle KOCH, Directrice de la Coopérative HLM d'Ilkirch  
Mme Anne HULNE, assistante du député maire de Hofnheim

**Réunion à la Préfecture**

M. Laurent BURKEL, mairie d'Ostwald  
M. Pierre FENNINGER, adjoint mairie d'Haguenau

M. AUBERT, directeur du GPV  
M. WILLINGER, chef de projet, communauté urbaine Strasbourg  
M. MANJARD, délégué de l'Etat, Neuhof  
M. PERRAT, politique de la ville DDE  
M. Marc MACKOWIAK, politique de la ville (préfecture)  
M. Yves JUNG, chargé de mission ville (préfecture)  
M. Roger ESCHBACH, sous-préfecture d'Hagueneau  
M. Jean-François SARRAS, chef de projet contrat de ville d'Hagueneau-Bischwiller

**Dreux**, (11 décembre 2002)

**Réunion à la Sous-Préfecture**

M René FRARD, maire de Vernouillet  
M. Jean-Pierre LARSONNEUR, adjoint au maire de Dreux  
M HUMBERT, sous-préfet de Dreux  
Mme Odile KEYEUX, chef de projet ville Dreux  
M. Henri LOUAIL, directeur OPAC Habitat Drouais  
M LE DORLOT, responsable antenne OPAC 28  
M CHOTTEAU, chef de service Habitat et Construction DDE 28  
M. Jean-Pierre BUJAK, chef de projet de quartier à Dreux  
M. Alain KLEPPER, chef de projet à Vernouillet  
Mme N'HDAM NAÏMA, chef de projet de quartier à Dreux  
Mme GAZEAU Sophie, chef de projet de quartier à Dreux  
Mme Odile KEYEUX, directeur du développement social et urbain  
M. Florent NABIRE, chef de projet de quartier à Dreux  
Mme A. Marie BOISMOREAU, chef de projet de quartier à Dreux  
M. MONCEF MAGNI, chef de projet à Vernouillet  
Mme Monique DEVILLE, chef de projet à Vernouillet  
M. Patrick CHOTTEAU, chef de service Habitat, chargé de la politique de la ville DDE  
M. Patrick LE DORCUT, OPAC 28

**Réunion Antenne service public (quartier des Rochelles à Dreux) :**

Mme Hélène BAFFET, élève du quartier  
Mme Odile KEYEUX, DSU  
M. ALITI, Président association ADER  
M. CHERIFI, Président UREAE  
M. PAVOT, régie multiservices  
M. Rachid HACHIRI, association Why Nut  
M. Amini BOUCHENTER, association Why Nut

**Réunion Quartier de la Tabellionne à Vernouillet :**

M René FRARD, maire de Vernouillet  
Mme Gisèle FOURNY, adjointe au maire de Vernouillet  
M. Mohamed JABRANE, association les 3A  
M. Abdelkader SAOUDI, association les 3A  
Mme Michèle ROUZEAU, association « femmes de l'avenir »  
Mme Odile FOUGEROUX, association ECLAT  
Mme Marie-Anne LEBRETON, association ECLAT  
Marie-Odette VAZ, association ECLAT  
Mme Juliette GARCIA, association ECLAT  
M.DEVILLE, CST  
M. François SALADIUT, jardins familiaux  
Mme Aïcha JABRANE, centre social

**Marseille, (12 décembre 2002)**

**Réunion à la Maison des familles et des associations :**

M. René-Laurent BALLUGUY, sous-préfet, chargé de mission politique de la ville  
M. Henry DARDEL, directeur régional du FASILD  
Mme Isabelle FOUCQUE, FASILD  
M.Jean-Yves DEBRENNE, directeur du GIP, politique de la ville  
Mme Laurence ROUZAUD, direction de la politique de la ville de Marseille  
Mme Raphaëlle LI JARCIO, politique de la ville vallée de l'Huveaune (10, 11, 12<sup>o</sup> Marseille)  
M. Jacques HUMBERT, DDPJJ 13  
M. Gilbert DELANOIX, délégué de l'Etat Salon de Provence, DDE  
Mme Evelyne CARDI, mission ville à la préfecture  
M. Roger DESCHAUX, directeur du GPV  
M. Jean-François ROUSSEL, mission ville habitat à la DDE  
M. Max Del MASTRO, DRDDJS  
M. Michel FERRI-PISANI, DDTEFP 13, délégué de l'Etat  
Mme Maryse BUISSON, IA 13, déléguée de l'Etat  
M. Frédéric VIDAL, préfecture de police, délégué de l'Etat  
Mme Anne DAFREVILLE, DDASS, déléguée de l'Etat  
M. Denis NGUYEN, DDE 13, délégué de l'Etat  
M. Vincent LATTUCA, DDE 13, délégué de l'Etat  
M. François FIORE, DDE 13, délégué de l'Etat  
M. Yves ANCIAN, IA 13, correspondant ville  
M. Robert DEVITA, chef de projet contrat de ville Marseille  
Mme Monique PEIRANO, agent développement social contrat de ville  
M. Fabrice DARIETTO, chef de projet  
M. Alain FLORENS, chef de bureau politique de la ville (préfecture)

**Réunion à la « Table de Cana"(restaurant traiteur d'insertion)**

M René-Laurent BALLUGUY, sous-préfet chargé de mission politique de la ville

M RUZE, mairie 15-16 arrondissement

M CARRASO, mairie 13-14 arrondissement

M TEXIER, mairie 2-3 arrondissement

M NAGY, conseil général

M PERRIN, conseil régional

M DEBRENNE, mairie de Marseille

MM. ROUSSEL, DALLARD et KAUFMANN, DDE 13

M MANAVELLA, architecte

Mme CARDI, préfecture

**Réunion à la Maison des familles et associations :**

M René-Laurent BALLUGUY, sous-préfet chargé de mission politique de la ville

Mme CORDIER, confédération des comités inter-quartiers (CIQ)

M. Jean-Claude LEVY, confédération des CIQ

Mme Magali LAUNAY, animatrice citoyens et logement

Mme Evelyne CARDI, mission ville (préfecture)

M. Christian PETIT, association « la benausse »

Mme Anne LE GUILLOU, association ARENES

M. Vincent DAGGIONI, association ARENES

M. Jean BREMONT, bureau études Colline

M. Dominique DENIAU, GPV Marseille

Mme Christiane BONNARD, directrice de la maison des familles et associations

M. Pierre BENARROCHE, chef de projet Logirem

Mme Martine DALLEST, chef de projet Marseille Habitat

M. Jean-François ROUSSEL, DDE Mission ville habitat

M. Jean-Yves PICHOT, directeur centre social « les Rosiers »

Mme Gabrielle CARLES, présidente du conseil syndical des Rosiers

M. Jérôme BERTRAND, chargé de mission GPV

M. Ahmed ABDEREMANE, médiateur social association des locataires du parc Kalliste

M. Serge BRUNET, association DHPK

Mme Marie-Louise BRIEL, association DHPK

M. Saïd MZE DAFINE, association DHPK

M. Jacques MARTY, association des locataires « La Busserine »

M. Jordi DEULOFEU, maison des familles et des associations

M. Thierry GAILLARD, DDE 13

**Chambéry**, (13 Décembre 2002)

M. Louis BESSON, Ancien Ministre, Maire de Chambéry

**Réunion du Comité de pilotage du contrat de ville, d'agglomération et grand projet de ville**

M. REPENTIN, Président de CHAMBERY METROPOLE

M. VALLIER, Vice-Président de CHAMBERY METROPOLE

M. DIDIER - Secrétaire Général de la Préfecture

M. PARISSET, DDTEFP

Mme RETORD, Conseil Régional

Mme GUYETAND, Conseil Régional

Mme TRONCY, Mairie de quartier, Les Hauts de Chambéry

M VINIT, Directeur général de l' OPAC de Savoie

M TRAINEAU, Confédération Nationale du Logement

M LARRE, DDJS

Mme DOKI-THONON, DDASS

Mme CLARAZ, Confédération Syndicale des Familles

M VALLET, Centres sociaux

Mme CAPPOCI, CDC

M BOREL-GARIN, DDSP Savoie

Mme ARNAUD, Préfecture

M. LOCTIN - Directeur de projet de CHAMBERY METROPOLE

M RUFFIER, Inspection académique

M BARNOUX, OPACde Chambéry

M PAILLOTIN, Fédération des Centres Sociaux des 2 Savoies

M ROCHE, Confédération Générale du Logement

Mme SALMAN, CHAMBERY METROPOLE, politique de la ville

Mme GIRARD REYDET, CHAMBERY METROPOLE, politique de la ville

Mme NOVEL, CHAMBERY METROPOLE, politique de la ville

Mme BRUNAUX, CHAMBERY METROPOLE, politique de la ville

Mme ARBET, DVS

M BAVOUX, Trajectoires Reflex

Mme PUGIN, Trajectoires Reflex

Mme MASSONAT, Chef de bureau à la préfecture

M. CHARPENTIER - Chef du Service Habitat et Environnement - DDE 74

**Réunion à l'Atelier urbain à CHAMBERY-LE-HAUT :**

M. REPENTIN, Président de CHAMBERY METROPOLE

M. LOCTIN, Directeur de Projet CHAMBERY METROPOLE

Mme E SALMAN - Chargée de mission Habitat - CHAMBERY METROPOLE

M. FURET, Chef de la Cellule Habitat et Technique financière de la Construction - DDE 74

Mme DANCER, Chef de la Cellule Politique Sociale et Politique de la Ville - DDE 74

M. LEGEAY - Directeur Général de l'OPAC de CHAMBERY et de la SAIEM

**Avignon, (17 décembre 2002)**

M. Paul GIROT DE LANGLADE, Préfet du Vaucluse  
M. Philippe MARCUCCI, Adjoint au maire  
M. Christian BOUILLOT, Adjoint au maire  
M. Guy SIMON, Directeur départemental de l'Equipement  
M. Philippe COSNARD, Sous-préfet ville  
M. Michel PORTEFAIX, Directeur des Actions Interministérielles  
M. Denis CHASTANIER, Chef projet contrat de ville Avignon  
M. Olivier CADART  
M. Pierre GADOIN, Paysagiste

**Réunion du Comité de pilotage**

Melle BATTINI, Préfecture  
Mme IMBERT, Préfecture  
M. REYNAUD, Caisse des dépôts et consignations  
M. BARTHOLOMOT, Conseil Régional PACA  
Mme ROBERT, Conseil général du Vaucluse  
Mme MECHENIN, Caisse d'Allocations Familiales  
M. MARCELLIN, OPHLM  
M. MAKOWSKY, SA Vaucluse Logement  
Mme DELCROIX, SAIEMVA  
M. MARTINEZ-TOCABENS, Mistral Habitat  
M. BOURDON, ACT Consultant  
Mme TOUATY, ACT Consultant  
M. BARUSSEAU, Association PLIE  
Mme PECOT, Equipe opérationnelle du Contrat de Ville  
M. CHASTANIER, Equipe opérationnelle du Contrat de Ville  
M. CHABBI, FASILD

**Lyon, (18 décembre 2002)**

**Réunion à la Préfecture**

M. Didier LECHI, Sous Préfet à la Ville du Rhône,  
M. Michel CALZAT, délégué de l'Etat de Meyzieu  
M. Georges LARZAT, délégué de l'Etat de Saint Priest  
Mme Christine KORENETZKY, déléguée de l'Etat de Villefranche sur Saône  
M. Dominique MOUILLAUX, délégué de l'Etat de Vénissieux  
Mme Mireille MERLE, déléguée de l'Etat de Lyon 8ème  
Mme Nicole REYNARD, déléguée de l'Etat de Oullins - Pierre-Bénite  
M. Pierre-Pascal ANTONINI, délégué de l'Etat de Vaulx en Velin  
Mme Camille CHABREDIER, déléguée de l'Etat de Neuville-Fontaines  
Mme Renée BERTER, déléguée de l'Etat de Lyon 3ème  
Mme Katherine BAZOUIN, déléguée de l'Etat de Rillieux la Pape  
Mme Eve GONIN, déléguée de l'Etat de Lyon 1er  
Mme Christine MATHURIAU, déléguée de l'Etat de Villeurbanne  
M. Serge TERRIER, délégué de l'Etat de Saint Fon

Mme Christine PIGUILLEM, du F.A.S.I.L.D.

**Vénissieux** (18 décembre 2002)

Claude LAURENT, Secrétaire général adjoint, Chargé du contrat de ville  
Mme PEYTAVIN, 1<sup>ère</sup> adjointe de Vénissieux

**Nantes**, (19 décembre 2002)

M. Bernard BOUCAULT, Préfet de Région, Préfet du département de la Loire-Atlantique  
M Patrick RIMBERT, premier adjoint au maire de Nantes, chargé de la politique de la ville  
M Jean-Marie POUSSEUR, adjoint au maire de Nantes, chargé de l'urbanisme  
M Michel MENARD, conseiller municipal de Nantes, président de Nantes Habitat  
M Christophe CHAMOUX, sous-préfet, politique de la ville  
M Hervé MALHERBE, directeur de cabinet du préfet  
M Paul CLOUTOUR, directeur de la mission politique de la ville de la Communauté urbaine  
M Olivier PARCOT, directeur adjoint projets et proximité de la ville de Nantes  
M Loïc Huchet du GUERMEUR, directeur du GPV  
M Eric GUTKNECHT, Chef de projet MOUS ville de Nantes  
Mme Jacqueline THOMAS, Conseil Général de Loire Atlantique  
M Norbert DUFFORT, délégué de l'Etat  
M Abdellatif LAGNAOUI, Ville de Nantes  
M Denis METIVIER, Nantes Habitat  
Mme Cécile HERRERA, Cabinet du Maire de Nantes

**Bordeaux** (20 décembre 2002)

M. Albert DUPUY, Secrétaire Général de la préfecture, sous préfet chargé de la politique de la Ville  
M. Paul MERY, directeur du développement des projets de l'Etat à la Préfecture  
Mr Michel MASMOUDIER, Chef de Projet Etat Mission Ville, Préfecture de la Gironde  
Mme Véronique FAYET, Adjointe au Maire de Bordeaux

**Lormont** (20 décembre 2002)

**Centre social et culturel Génicart :**

Mme Valérie CALMELS, directrice centre social et culturel de Lormont  
M. Roland POLGE, INFA Aquitaine  
Mme Marie BARON, Centre social  
M. Patrick DUVAL, Musiques de nuit  
M. Christophe ARPAILLANGE, GIP GPV des Hauts de Garonne  
M. Thierry LESCURE, commission locale d'insertion  
Mme Véronique VERJUS, ANPE de Cenon  
M. Christophe HOURCQ, FASILD  
M. Michel MASMOUDIER, Préfecture de la Gironde  
M. Michel BONNAMY, DRAC Gironde  
Mme Sophie CRAVAGEOT, GPV mairie de Lormont

M. Alain DEFRAMON, Agence d'Urbanisme de Bordeaux  
Mme Henriette CHARRAUD, service éducation enfance mairie de Lormont

**Mairie Lormont :**

Mme Paulette FOURCADE, adjointe au maire, chargée de la politique de la ville;  
M. Alain TEXIER, directeur de cabinet du maire , chargé de la participation et de la communication  
M. Manuel DIAS, directeur régional du FASILD  
M. Alain de FRAMOND, chargé de mission de l'équipe permanente du contrat de Ville de l'agglomération bordelaise.

**Floirac (20 décembre 2002)**

**Mairie de Floirac**

Mme GRANJEON, adjointe à l'action sociale et à la jeunesse,  
M. Denis ROUILLOON, chef de projet politique de la ville

**Pessac (20 décembre 2002)**

**Mairie de Pessac**

M. Philippe DESPUJOLS, adjoint au maire chargé de la politique de la Ville,  
Mme Catherine DARLON, agent de développement, chargée de la prévention de la délinquance.

**Creil, (30 janvier 2003)**

Mme Elisabeth PENNEC, directrice de cabinet du maire de Creil  
M. Nasr Eddine ABDI, directeur GIP/GPV  
M. Robert MONIER, Chef de projet Montataire  
M. Tristan PELTYNE, Chargé de mission contrat de ville, communauté agglomération creilloise  
Mme Déphine PAYON, contrat de ville de Nogent sur Oise  
Mme Marie-Christine LECAREUX, correspondante régionale ville, SGAR  
Mme Céline PEDIAC, contrat de ville mairie de Villers St Paul  
Mme Marie-Noëlle DUBOIS, chef de projet politique de la ville à Nogent sur Oise  
M. Arnaud DEHEDIN, centre ressources politique de la ville  
Mme Laure SKOUTELSKY, Forum Consultants

## **EN ILE-DE-FRANCE**

### **Créteil, (16 janvier 2003)**

M. Charles ASSOULINE, premier adjoint au maire de la ville, à la démocratie locale et à la participation des habitants et à l'information  
M. Olivier CORTES, sous-préfet chargé de la politique de la ville  
M. Antoine PETRILLO, directeur de la mission ville  
M. Pierre CONROUX, directeur du GPV  
M. Maurice VOVAU, DDE  
Mme Maryse DANTAN, DDE  
Mme Cécile RICHARD, déléguée de l'Etat  
Mme Fatima RAMDANI, GPV

### **Montereau, (20 janvier 2003)**

M. Yves JEGO, député-maire de Montereau  
M. François CLORIS, Sous-Préfet - chargé de la politique de la Ville - Préfecture Mission Ville  
M. CAUCHARD, DGS de Montereau  
M LEPLAISANT, chargé de mission à la préfecture de seine et marne  
M. Nordine ZAÏDI, directeur de la solidarité de la ville de Montereau  
M. FORESTIER, directeur du GIP  
Melle METAIS, chef de projet social du GIP  
M. Claude EYMARD DUVERNAY, Conseiller général de Seine et Marne· Monsieur  
M. Guillaume FORESTIER, Directeur du GIP, Chef de projet Contrat de Ville - GIP de

### **Montereau-fault-Yonne (20 janvier 2003)**

Mme Sabine COUET, Chef de projet - ORU - GIP de Montereau-fault-Yonne  
M. François JORIS, Chargé Mission Politique de la Ville - DDE  
M. Jean-Claude THEVENIN, DDE Subdivision de Montereau  
Mme Anne DELVAUX, Chargée de Mission Sud Seine et Marne - Conseil Général

### **Rencontre avec les associations**

Mme. BEAUSSE, Les Amis de l'Enfance Survilloise  
M. RABHI, Amicale des Algériens  
M. KONATE, Ass. des Ressortissants Africains  
M. BALUTI, Agir Pour l'Union Africaine  
M. KIMFOKO, Agir Pour l'Union Africaine  
M. AFONSO, Amicale des Portugais  
M. GRABSI, Arabesque (Algériens)  
M. DEMIR, Montereau Türk Ülku Ocagi  
M. FELLAH, Ass. Culturelle Marocaine  
M. OZGÜL, Ass. Culturelle Turque  
M. GUEYE, Ass. Franco-Africaine de Montereau

Mme. CARVALHO, Bien Etre en Ville Haute

Mme GILBERT, Exotic City

M. GROUA Association Islamique

**Corbeil, (21 février 2003)**

M. Serge DASSAULT, Maire de Corbeil

M. RORET, adjoint au Maire

M. MAHBOULI, adjoint au Maire

Mme SIMONOT, adjoint au Maire

Mme PORLIER, adjoint au Maire

M. ABDOU, conseiller municipal

M. DIAGOURAGA, conseiller municipal

Mme BARBIER, conseillère municipale

M. BEDU, conseiller municipal

M. LEBIGRE, conseiller municipal

M. GRAUVOGEL, sous-Préfet chargé de la Politique de la Ville

Mme NICOLI-FOURRIER, préfecture de l'Essonne

Mme SEGISSEMENT, conseil général

Mme HURCET, conseil général

Mme BIGNON, Logement Français

M. NEUFINCK Logement Français

Mme SMUZINSKI, OPIEVOY

M. MESSAOUI, directeur de l'espace ville des Tarterêts

M. BOUDERSA, directeur du service jeunesse et des espaces ville

M. BOISTEL, cabinet du maire

M. BROUX, directeur général des services municipaux

M. BOURGEOIS, directeur du CCAS et des institutions sociales

M/ GALLET, directeur Mission Ville et chef de projet Contrat de Ville

## A PARIS

**Les membres du Cabinet du Ministre de la Ville, M. Jean-Louis Borloo, et plus particulièrement :**

M. Dominique LIGIER, Directeur de cabinet

M. Philippe Van de MAELE, Directeur Adjoint de cabinet

M. Paul BENAYOUN, Chargé de mission auprès du Ministre

### **Anciens Ministres de la Ville**

Mrs Eric RAOULT et Claude BARTOLONE,

### **Inspection Générale des Affaires Sociales**

M. Jean BLOCQUAUX, Inspecteur général des affaires sociales

M. Pierre NAVES, Inspecteur général des affaires sociales

M. Roger LINSOLAS, Inspecteur général des affaires sociales

### **Responsables d'administrations, d'institutions et personnalités diverses**

Mme Claude BREVAN, Déléguée Interministérielle à la Ville

M. Jean Marie DELARUE, Conseiller d'Etat, ancien Délégué Interministériel à la Ville

M. Paul Louis MARTY, Délégué général de l'Union Sociale pour l'Habitat

Mme Dominique DUJOLS, Directrice « Direction des Relations Institutionnelles et du partenariat (Union Sociale pour l'Habitat) »

Mme Marie-Pierre de LIEGE, secrétaire générale du Conseil national des Villes

M. Pierre MAYET, ancien Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. Daniel BEHAR, Consultant « coopération ACADIE »

M. Daniel ASSERAY, ancien Conseiller Technique en charge de la politique de la ville auprès de Mme Martine AUBRY

Mme Aminata Koné, Confédération Syndicale des Familles

Mme Cécile BRAILLON, chargée de mission au Conseil national des Villes

M. Gilbert EL-KAÏM, Secrétaire Général de la DIV

M. Claude DENVERS, Secrétaire Général Adjoint de la DIV

M. Adil JAZOULI, chargé de mission à la DIV

M. Emmanuel DUPONT, chargé de mission à la DIV

Synthèse du rapport  
sur la participation des habitants  
dans les opérations de renouvellement urbain

à l'attention de

Jean-Louis BORLOO  
Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation  
Urbaine

par Zaïr KEDADOUCHE,  
Chargé de Mission  
à l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS)

AVRIL 2003

## SOMMAIRE

Lettre de mission du Ministre

### Introduction

**Chapitre I-** Réflexions sur la participation des habitants dans le contexte institutionnel et politique actuel

- ◆ Participation et décentralisation, l'une peut-elle aller sans l'autre ?
- ◆ Participation, leurre ou utopie ?
- ◆ Participation, une définition claire dans un processus démocratique
- ◆ Participation des habitants, une nécessité

**Chapitre II :** La participation des habitants dans le champ de l'habitat

- 1 La représentation des habitants dans diverses instances en matière de logement
- 2 Procédures de consultation ou d'information
- 3 La représentation des habitants
- 4 Les lieux de concertation et de participation
- 5 Moyens matériels et financiers de la participation
- 6 La conciliation
- 7 La concertation en matière de travaux

**Chapitre III :** Des bonnes pratiques et les préconisations

### Conclusions

**Annexe :**

Liste des personnes rencontrées

## Bonnes pratiques et préconisations

### 1. LES BONNES PRATIQUES

#### **Information et communication**

- Moyens et accessibilité de l'information et de la communication

##### **Préconisation**

- ◆ Prévoir, dans toutes les opérations de renouvellement urbain, un budget relatif à l'information et à la communication, et faire que cette information soit accessible à tous (à la fois pédagogiquement et physiquement).

- Participation, information et nouvelles technologies

##### **Préconisations**

- ◆ Rendre disponibles sur internet, les dossiers techniques relatifs aux opérations de renouvellement urbain et les rendre accessibles par le biais d'une borne mise à la disposition des habitants.
- ◆ Créer des forums de discussions, de cyber cafés-citoyens pour les actions de renouvellement urbain mais aussi tout ce qui concerne le « vivre en ville ».

#### **Lieux de concertation et d'expression des habitants**

- Des lieux spécifiques d'information et de dialogue dans les opérations de renouvellement urbain :

### **Préconisation**

- ◆ Mettre en place, dans toutes les opérations de renouvellement urbain, un équipement central, unique, identifiable par tous, pour l'information et l'expression des habitants.

## □ Rôle et place du système scolaire

### **Préconisations**

- ◆ Donner aux chefs d'établissements des moyens pour faire en sorte que la participation des écoles à la politique de la ville soit structurelle et moins dépendante de la bonne volonté des enseignants ou des personnels.
- ◆ Mener des expérimentations locales avec des établissements scolaires volontaires.

## □ Les centres sociaux

### **Préconisation**

- ◆ Faire en sorte que les Conseils d'administration des Centres sociaux leur permettent d'être des partenaires permanents de la participation habitante en facilitant leur relation avec les divers acteurs de la vie en ville, en s'organisant d'une manière souple et adaptée aux contraintes des « quartiers ».

## □ Les ateliers d'urbanisme

### **Préconisation**

- ◆ Favoriser la création « d'ateliers d'urbanisme », permettant aux habitants ou associations de travailler dès le démarrage des projets urbains.

- Des instances participatives ouvertes sur la ville ou sur d'autres quartiers

#### **Préconisation**

- ◆ Engager une réflexion, lors de la mise en place des conseils de quartiers, sur leur périmètre afin de permettre un brassage et une ouverture sur la ville.

- Des instances de valorisation de l'expression de ceux que l'on « n'entend pas »

#### **Préconisation**

- ◆ Aider à la mise en place de lieux favorisant l'expression des populations qui s'expriment peu ou pas.

### **Améliorer la présence des services publics dans les quartiers**

#### **Préconisation**

- ◆ Favoriser la mise en place de plates-formes de services publics ou de maisons de services publics, et veiller à ce que ces services soient présents à égalité de traitement dans les quartiers populaires avec les autres quartiers de la ville.

## La formation

- Formation des élus et des services

### Préconisation

- ◆ Développer dans l'offre de formation initiale ou permanente, des modules relatifs à la concertation, et notamment dans celles à l'intention des architectes, des urbanistes, des praticiens de la gestion immobilière.

- Formation des habitants et de leurs associations

### Préconisation

- ◆ Prévoir systématiquement, dans les opérations de renouvellement urbain des fonds destinés à la formation des habitants ou de leurs associations.

## La place des habitants

- Améliorer, reconnaître et valoriser la compétence d'usage des habitants

## Préconisations

- ◆ Reconnaître aux habitants une compétence d'usage et leur donner des moyens de l'exprimer.
- ◆ Leur donner les moyens d'une formation à la prise de parole en public.

□ Capacité et moyens d'expertise des habitants

**Préconisation**

- ◆ Aider les habitants à formaliser leur propre projet, en leur proposant, s'il le souhaitent, une assistance technique, financée le cas échéant.

□ Dispositifs contractualisés avec les habitants et leurs associations

**Préconisation**

- ◆ Définir en commun, dans chaque opération de renouvellement urbain, des règles du jeu de la participation adaptées à chaque situation locale, et favoriser la contractualisation avec les habitants sous des formes souples

#### ❖ Les chartes de la citoyenneté

La charte de la participation ou de la citoyenneté est un outil de transparence, de dialogue, d'engagements et de responsabilisation.

L'élaboration de la charte locale de la participation a associé des élus, des associations, des techniciens et des habitants.

#### ❖ Les chartes de voisinage

Elles produisent et énoncent des règles, des normes et des valeurs formalisées non seulement à partir des droits du bénéficiaire, mais aussi de ses devoirs et obligations. Elles développent de plus en plus des pratiques participatives basées sur la réciprocité et la coresponsabilité.

Elles mettent en place les moyens et les conditions de mise en œuvre de ces droits et devoirs réciproques (réparations et sanctions).

#### □ Reconnaissance du militantisme associatif local et statut de l'élu social

##### Préconisations

- ◆ Donner aux militants associatifs locaux une reconnaissance et des moyens pour participer aux différentes instances de la politique de la ville avec octroi de crédits d'heures de type syndical, indemnités de gardes d'enfants et congés participatifs...
- ◆ Rendre systématique la participation d'associations locales d'habitants aux Comités de pilotage des Grands Projets de Ville ou des opérations de renouvellement urbain.

- Organiser l'écoute et la réponse aux attentes des habitants

**Préconisation**

- ◆ Mettre en place un dispositif d'écoute des habitants articulé avec un dispositif de réponses techniques à leurs attentes.

Pour tenter de mieux comprendre les demandes de populations notamment celles les plus paupérisées ou spécifiques, il s'agit de mettre en place des dispositifs d'écoute adaptés.

- La médiation pour faciliter l'expression des habitants

**Préconisations**

- ◆ Renforcer la présence d'adultes relais et de médiateurs dans les quartiers ainsi que dans le reste de la ville

Ils sont les "guichets" d'entrée pour prendre contact avec la population, diffuser l'information, ou structurer les réseaux d'habitants.

## **Animation de la vie de quartier**

- Initiatives d'habitants

### **Préconisation**

- ◆ Favoriser et financer les initiatives créant du lien entre les habitants et faire émerger la vie associative

- La culture pour valoriser les habitants

### **Préconisation**

- ◆ Faire venir la culture dans les quartiers et accompagner les opérations en faisant appel à des experts (historiens, photographes, cinéastes, sociologues, ethnologues, musiciens, peintres, hommes de théâtre...) et engager un travail sur la mémoire des sites.

## **Les moyens de la participation**

- Favoriser l'émergence et le développement de la vie associative

### **Préconisation**

Créer un guichet unique pour les associations, et simplifier les demandes de financement (dossier unique, avances de trésorerie et financement pluriannuel).

- Le soutien aux associations de locataires

### **Préconisations**

- ◆ Financer les organisations nationales de locataires également par les propriétaires privés.
- ◆ Donner, dans le cadre de la politique de la ville, des moyens de fonctionnement aux associations locales.

### **Préconisations**

- ◆ Réserver un financement aux actions d'information, de consultation, de concertation des habitants, lors de la signature des GPV ou des contrats Etat-Région,
- ◆ Créer un fonds mutualisé de la démocratie participative

## Evaluation de la participation des habitants

### Préconisations

- ◆ Réaliser une évaluation de l'application de la loi de démocratie de proximité à mi-mandat (2004).
- ◆ Créer un observatoire de la participation dans chaque Grand Projet de Ville, réunissant élus, bailleurs sociaux, techniciens (administratifs, institutionnels, acteurs de terrain), habitants et associations qui remettra un rapport annuel d'évaluation des structures et des moyens de la participation.
- ◆ Confier au Conseil National des Villes, à l'initiative du Ministre de la ville, la mission de recenser et d'évaluer les pratiques de concertation des habitants et d'apporter ainsi une contribution spécifique au Comité national d'évaluation mis en place en 2002.
- ◆ Créer dans chaque Région sur le modèle « aménagé » de la Commission Nationale du Débat public, une Commission Régionale du Débat public dont les domaines de compétence seraient notamment élargis aux projets de renouvellement urbain.