



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



## LA DEMOCRATIE LOCALE ET LA PARTICIPATION DES HABITANTS

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES<sup>1</sup>

---

JANVIER 2012

---

<sup>1</sup> Adopté par le Bureau du CNV du 19 Janvier 2012 dans le cadre de la saisine ministérielle du 17 juin 2010.

A travers cette réponse à une question ministérielle formulée par Fadela Amara en 2010, élaborée en plusieurs étapes de façon partenariale et contradictoire grâce à l'apport de chercheurs, d'élus, d'habitants, de collectifs.... le CNV analyse les ressorts de la participation ou non au débat public des habitants des quartiers de la politique de la ville, les diverses façons dont ils pourraient être mieux associés à la prise des décisions publiques concernant leur vie au quotidien, avec quelques détours sur les sujets de l'abstention électorale, des technologies d'information et de communication....

Certes, le constat est fait d'un essoufflement relatif et paradoxal de la démocratie locale depuis quelques années mais avec des réalités locales très différentes, l'existence de pratiques participatives intéressantes et l'émergence de réelles perspectives et potentialités pour redonner du souffle au débat démocratique, y compris par la reconnaissance de la capacité d'agir des habitants .

Brigitte Raynaud  
Secrétaire général du CNV

## Sommaire

• Rappel de la saisine	p 4
<b>I - Un état des lieux inquiétant mais des potentialités réelles et certaines expériences intéressantes</b>	<b>p 4</b>
I.1/ L'essoufflement constaté avec des degrés d'intensité variables de la dynamique démocratique	p 5
I.2/ Des initiatives associatives et institutionnelles qui confirment cependant l'existence d'un potentiel de participation, de création et d'implication des milieux populaires	p 7
<b>II - Analyse : crise de l'offre de participation, manque de reconnaissance de l'expression citoyenne... ou la difficulté à répondre à des attentes pourtant réelles</b>	<b>p 8</b>
<b>III – Pistes de travail et propositions ou recommandations du CNV : accompagner résolument l'émergence d'un nouveau cycle de la « démocratie locale». p 10</b>	
Préalable : quatre principes essentiels qui doivent guider le renouvellement des pratiques de démocratie locale	p 10
<b><u>DOUZE PROPOSITIONS REGROUPEES EN CINQ VOLETS -</u></b>	<b>p 11</b>
1 - Redynamiser la démocratie participative, en s'appuyant notamment sur la diversité et la meilleure diffusion d'expériences locales	p 11
2 - Etre plus attentif aux absents du débat public	p 12
3 – Favoriser la participation électorale, lutter contre l'abstention	p 13
4 – Reconnaître la légitimité et donner plus de place aux démarches ascendantes et à la capacité d'agir des citoyens	p 14
5 – Mettre la participation au cœur des nouvelles politiques contractuelles et impulser une dynamique de mise en réseau au niveau national	p 15
• <b>Récapitulatif des propositions</b>	p 17
• Composition du groupe de travail	p 17
• Personnes auditionnées	p 17
• Documents de référence Site internet du CNV	p 18
• Autres sites ressources et exemples	p 18
• Annexe : saisine ministérielle	p 20

- **Rappel de la saisine**

Le présent avis est une réponse à la saisine de Mme Fadela Amara, Secrétaire d'Etat chargée de la politique la ville, de juin 2010 qui souhaitait que le Conseil national des villes (CNV) *formule des propositions sur les nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants.*

Mais, il s'inscrit aussi dans la mission générale dévolue au Conseil national des villes telle qu'elle est précisée par le décret relatif aux instances en charge de la politique de la ville : « **Il (le CNV) suit le développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants et peut formuler des propositions dans ce domaine.** » Celle-ci fut précisément rappelée par le Premier ministre François Fillon lors de l'installation du conseil le 25 mai 2010 : "*Le Conseil National des Villes est explicitement chargé de suivre le Développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants. Le secrétariat général du Comité interministériel des villes a lancé des travaux d'étude sur ce thème. Je souhaite que le Conseil national des villes puisse s'en saisir et qu'il puisse nous faire des propositions applicables, que l'on puisse mettre en œuvre dans ce domaine.* »

Le mois suivant, Madame la Secrétaire d'État à la politique de la ville saisissait de cette question les vice-présidents du CNV en ces termes :

*« Qu'en est-il aujourd'hui des pratiques de participation des habitants dans les territoires de la politique de la ville ? Il serait souhaitable que vous puissiez en dresser une typologie et en tirer les enseignements.*

*Comment les associations peuvent-elles être mieux impliquées dans les processus de participation des habitants ? L'importance de l'abstention lors des récents scrutins, notamment dans les quartiers de la politique de la ville, suscite l'interrogation. Votre diagnostic sur ce phénomène et vos propositions d'actions pour y remédier seraient particulièrement précieuses. »*

Le CNV s'est exprimé à plusieurs reprises sur la question de la participation entre 1999 et 2005 et nous retrouverons quelques unes de ses recommandations à la fin de cet avis. De manière significative, il ne l'a plus fait ces cinq dernières années, ce qui corrobore l'idée d'un affaiblissement de cette préoccupation au sein de la politique de la ville. Un récent avis du CNV consacré au Programme national de rénovation urbaine II (PNRU) intègre des propositions qui sont reprises dans le présent avis.

Le groupe de travail mis en place par le CNV a conduit une réflexion en ce sens depuis 18 mois, en 2010 et 2011, consistant en périodes de recueil de données de terrains, d'auditions d'élus, de responsables et militants associatifs, d'analyses d'observateurs, de chercheurs.

Ce travail a été également nourri par plusieurs séminaires avec la participation de chercheurs (Marion Carrel, Loïc Blondiaux, Céline Braconnier), des témoignages de terrain, et une note de problématique du Centre d'analyse stratégique (CAS) réalisée par Noémie Houard.

De concert avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) le CNV a également commandé et suivi une étude consistant, pour le consultant retenu (MUSE DT), à tirer les enseignements de trois séries d'ateliers où des universitaires, des praticiens et des élus étaient invités à échanger autour d'interventions d'un responsable d'une tête de réseau (François Vercoutère) et de chercheurs (François Abel, Thomas Kirsbaum, Elise Roche, Claire Scopsi, Marion Carrel).

## **I - Un état des lieux inquiétant mais des potentialités réelles et certaines expériences intéressantes**

Les échanges, au cours de cette année de travail, ont éclairé en permanence deux réalités apparemment contradictoires. D'une part un constat d'essoufflement important de la démocratie locale et de la participation, d'autre part l'existence d'expériences locales et de témoignages de démarches très dynamiques et productives de participation citoyenne. Par ailleurs, on a pu noter que l'intensité des constats variait en fonction de la difficulté de vie des différents territoires. Le constat d'affaiblissement est d'autant plus vrai que la situation est difficile.

## I.1/ L'essoufflement constaté avec des degrés d'intensité variables de la dynamique démocratique

### ➤ Des ambitions la plupart du temps assez faibles

Premier paradoxe : la thématique participative s'est développée, au cours des 15 dernières années, dans les territoires notamment dans les démarches municipales ou d'agglomération, alors qu'elle disparaissait largement des ambitions portées par la politique de la ville. C'est très net depuis la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine, où il faut constater un décalage fréquent entre la place accordée à la concertation dans la conduite des projets, souvent limitée, et les objectifs officiellement affichés, notamment par l'ANRU<sup>2</sup>, ou par les recommandations du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU<sup>3</sup>.

Second paradoxe : on parle beaucoup plus de participation, mais les objectifs sont passés d'une ambition de mobilisation des habitants, de transformation sociale, de co-production du fonctionnement de la ville voire d'émancipation, à des objectifs de communication et de consultation par rapport aux politiques publiques mises en œuvre.

Des témoignages émis par des acteurs de la politique de la ville ou de chercheurs ayant étudié cette politique dans la durée, ont noté l'abaissement notoire des ambitions portées au travers de la participation par rapport aux fondements de la politique de la ville (Rapport « Ensemble, refaire la ville » Hubert Dubedout 1983).

L'échelle élaborée en 1969 par la consultante américaine Sherry Arnstein est reconnue comme un bon analyseur de l'ambition donnée aux démarches participatives. Le constat qui peut être fait est que la grande majorité des démarches existantes en France se situent sur les quatre premiers échelons, presque jamais sur les suivants.

L'échelle des degrés de participation d'Arnstein : (1) Manipulation, (2) Thérapie, (3) Information, (4) Consultation, (5) Réassurance (Concertation), (6) Partenariat, (7) Délégation de pouvoir, (8) Contrôle citoyen.

Thérapie et manipulation (non participation) : Certaines approches relèvent nettement de ce registre, où l'on considère les habitants comme incapables d'avoir un point de vue argumenté et réfléchi sur les sujets des politiques publiques. Des démarches infantilisantes ou plus peuvent être observées.

Information : Ce troisième échelon de l'échelle est très largement occupé. Il l'est de par la loi, pour les villes de plus de 80 000 habitants. On peut d'ailleurs constater que bon nombre de démarches qui s'intitulent « consultation » voire « concertation » sont dans la réalité des formes élaborées de communication autour des politiques mises en œuvre. Il existe une demande d'information à laquelle il est indispensable de répondre mais cette réponse ne peut pas être assimilée à de la concertation.

Consultation : La plus part des démarches instituées de démocratie participative (conseils de quartier, conseils d'usagers, comités de concertation, beaucoup de concertations sur les projets urbains...) sont des espaces de consultation de la population. Cela permet d'améliorer les projets, le plus souvent à la marge.

Concertation : Quelques démarches fortes de concertation, engagées dès l'amont des projets, existent depuis les premiers temps de la politique de la ville dans le cadre d'opérations de développement social des quartiers. Quelques unes récentes ont pu être repérées, dans le cadre de quelques opérations urbaines (Lyon la Duchère, Toulouse Mirail, Rennes,...) mais elles sont, somme toute, assez rares dans les sites en politique de la ville.

---

<sup>2</sup> Règlement général de l'ANRU (avril 2007) : Titre III – : " L'association des habitants des quartiers concernés par l'élaboration du projet est indispensable pour répondre à leurs aspirations. Une concertation active repose sur : le partage du diagnostic préalable et l'élaboration concertée du projet ; l'association des habitants tout au long de la mise en œuvre ; l'évaluation des effets du projet auprès des habitants et des usagers."

<sup>3</sup> CES de l'ANRU : note sur la participation des habitants (juin 2006) Le texte recommande de « conditionner les crédits ANRU à une participation effective des habitants ».

Les autres échelons : Quelques démarches de budget participatif relèvent dans l'absolu de l'échelon 7 mais en fait les budgets concernés et les marges de manœuvre accordées aux habitants qui participent à ces expériences sont assez délimitées. Par ailleurs, les premières expériences ont été lancées au début des années 2000 dans le sillage de Porto Allègre. Les démarches de partenariats réels avec des acteurs de la société civile sont, là aussi, assez rares et recouvrent des modalités qui sont plus souvent de la sollicitation de prestations, de la passation de marchés que du partenariat de conception et de projet.

➤ **Institutionnalisation de la participation : des dispositifs encadrés, mais permettant des avancées**

Aussi bien dans les entretiens que dans les documents étudiés, le constat est fait plusieurs fois qu'au cours des quinze dernières années, la participation s'est instituée dans des dispositifs très encadrés qui reproduisent les fonctionnements institutionnels : conseils et comités permanents mis en place par les institutions à partir de leurs besoins de consultation. Cette institutionnalisation est perçue de manière contrastée. Mais, force est de constater que c'est un progrès dans la mesure où cela permet de donner un cadre, une reconnaissance à la démarche. On peut noter à cet égard les démarches nombreuses et parfois très éclairantes d'élaboration de « **chartes de la participation** » qui peuvent servir de cadre local de référence.

Un des apports est la mobilisation de ce qu'on peut appeler « **l'expertise d'usage** » des habitants et citoyens, susceptibles d'éclairer les diagnostics et d'apporter sur les projets d'autres points de vue que ceux des professionnels.

➤ **Un impact souvent limité des démarches de démocratie participative**

Même dans ce cadre assez peu ambitieux en général, le constat est fait (là encore avec des nuances importantes en fonction des territoires mais dégagant toutefois une tendance assez forte), que la démocratie locale participative touche très vite des limites en termes de nombre d'habitants effectivement mobilisés, (souvent faible), de représentativité et de productivité. La caricature « d'assemblées peu nombreuses composées de retraités blancs mieux insérés que la moyenne » est, malheureusement, souvent vraie.

➤ **Affaiblissement de la participation électorale**

Sur les mêmes territoires, le constat est fait, d'une accentuation de l'abstention et de la désaffection vis à vis de la démocratie représentative. Cet affaiblissement est assez fortement corrélé avec l'intensité des difficultés socio-économiques. L'étude comparative de l'abstention menée sur des quartiers politique de la ville et d'autres montre un effritement constant du socle de légitimité électorale issue des élections locales avec parfois des situations de dépolitisation extrême (75% d'abstention sur un corps électoral représentant 38 % de la population ; ce taux est encore aggravé par celui des votes blancs et nuls qui avoisine 10%).

➤ **Affaiblissement de l'éducation populaire, fragilisation de l'engagement associatif**

Le tour d'horizon effectué confirme à la fois une situation de difficulté des acteurs associatifs mais également une volonté d'institutionnalisation de leurs démarches de plus en plus intégrées aux dispositifs publics dont elles sont bien souvent des instruments techniques.

L'affaiblissement de la présence des démarches d'éducation populaire est noté à de nombreuses reprises, qu'elles soient le fait de collectifs d'habitants, d'associations, des syndicats ou des partis politiques. La diffusion et l'entraînement aux méthodes d'actions collectives sont moins présents dans les milieux populaires que dans les décennies 60/70.

Les témoignages recueillis font ressortir pour une partie du monde associatif des formes de désenchantement ou de découragement sur les questions de participation, alors que ces associations devraient jouer un rôle essentiel dans la préservation du lien social.

## **I.2 /Des initiatives associatives et institutionnelles qui confirment cependant l'existence d'un potentiel de participation, de création et d'implication des milieux populaires**

Plusieurs expériences ou études sont venues éclairer cette réalité ; les habitants des quartiers de la politique de la ville ont des compétences, des talents, une capacité d'action, une intelligence qui parfois se révèlent par des actions menées par des associations : « ATD *quart monde* » sur la capacité parentale des plus pauvres à Rennes, « ADMAE *Sœur Emmanuelle* », dans des démarches d'organisation communautaire à Paris et Saint-Denis, les Universités populaires de Parents de l'ACEPP<sup>4</sup>, des centres sociaux dans l'élaboration de projets d'habitants etc...

Par d'autres biais, sont mises en lumière les capacités d'organisation de solidarité et d'utilisation des TIC par des migrants montrant leur maîtrise d'usage de ces techniques.

### ➤ **Des expériences de dispositifs de concertation et d'implication réussies, mais encore insuffisamment connues d'une ville à l'autre**

Sur le champ de la « démocratie instituée », il y a aussi quelques réussites qui permettent de démontrer que si on crée le cadre favorable et qu'on y met les moyens, ces démarches de démocratie participative « instituée » peuvent bien mieux fonctionner : la charte de la participation du Grand Lyon, les opérations de rénovation urbaine de Toulouse Mirail ou de Wattrelos, le budget participatif de Grigny (69), le conseil de jeunes du Blanc-Mesnil.... De façon plus concrète, le CNV estime qu'il serait très utile de repérer sur le terrain les pratiques de participation et de concertation qui « marchent » et ont fait leurs preuves, et dont la méconnaissance est sans doute un frein au développement d'initiatives de la part des acteurs locaux. On peut citer par exemple : les diagnostics en marchant, les ateliers participatifs, les « focus groupes », la mobilisation de la parole là où elle s'exprime, les comités de suivi participatifs, etc....

### ➤ **Des acteurs volontaires de plus en plus nombreux**

Élus, techniciens, acteurs associatifs, chercheurs ... Nouveau paradoxe, le nombre d'acteurs qui s'impliquent dans les processus participatifs s'est élargi en particulier du côté des professionnels qui sont de plus en plus nombreux dans les villes ou au travers de cabinets de consultants. Il y a là des compétences et de la ressource pour améliorer les démarches et les dispositifs « qui ne demandent que ça ».

### ➤ **Des dynamiques et expérimentations récentes qui pourraient ouvrir de nouvelles perspectives ?**

Enfin, des initiatives récentes mettent en débat ces questions et renouvellent l'analyse et les propositions d'action :

Le groupe de travail du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) qui a élaboré une analyse et des recommandations portant sur la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, le collectif inter-associatif « *Pouvoir d'Agir* »<sup>5</sup> qui a lancé, il y a un an, un appel et une démarche visant à un changement complet d'approche dans les politiques publiques (dont la politique de la ville), l'expérience du *GTI (groupement d'habitants inter-quartiers)* de Lyon la Duchère, l'association « *Paroles de femmes* » sur l'implication des parents dans la lutte contre le décrochage scolaire, l'association « *Echo* » qui expérimente à Grenoble une approche selon la méthode de Saul Alinsky de mobilisation communautaire, la prochaine Conférence internationale à Vaulx-en-Verin en mars 2012 « *community organizing : développer le pouvoir des citoyens* », le réseau d'échanges « *Capacitation citoyenne* » qui favorise le débat entre citoyens, professionnels et élus, etc..

---

<sup>4</sup> Association des collectifs enfants parents professionnels

<sup>5</sup> Regroupant depuis un an 17 réseaux : Fonda, IRDSU, Centres sociaux, Régies de quartier, CNLAPS, ATD, Sœur Emmanuelle, AFEV, ACEPP, Institut Renaudot, Europlie, Echo, Adels, Unadel, BGE, Minga, RECIT.

Ces expériences sont inspirées pour une part de pratiques développées dans des pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, Canada, Etats-Unis...), telles que « l' *empowerment* » et le « *accountability* ». Le CNV estime qu'une meilleure connaissance de ces modes de faire, différents de ce qu'on connaît en France, serait très utile, même si, dans l'approche comparative, on doit garder à l'esprit des spécificités de la culture française.

## **II - Analyse : crise de l'offre de participation, manque de reconnaissance de l'expression citoyenne... ou la difficulté à répondre à des attentes pourtant réelles**

L'analyse d'une crise de l'offre de participation et de la difficulté à faire émerger l'expression citoyenne se confirme et s'ancre à plusieurs niveaux :

### ➤ **Un regard sur les habitants qui fait question**

Une erreur trop fréquente de regard sur les habitants des quartiers populaires. C'est le témoignage fort des acteurs associatifs rencontrés, mais également des universitaires et de nombreux élus et professionnels : on a fini dans le cadre de la politique de la ville (entre autre) par regarder les habitants des quartiers comme des problèmes, des porteurs de handicap et non pas comme des acteurs potentiels ou des ressources activables. C'est une erreur qui fonde une bonne partie des causes de l'affaiblissement de la démocratie locale : quand on ne fait pas confiance dans les capacités des habitants, on ne va pas spontanément rechercher leur avis sur les questions touchant à la mise en œuvre des politiques. Cette erreur s'ancre fortement dans une caractéristique de la culture politique et administrative en France rappelée à plusieurs reprises par les chercheurs : la République depuis sa fondation se défie de l'autonomie locale, des communautés, des groupes d'intérêt et n'y voit que très peu des points d'appui pour faire progresser l'intérêt général.

### ➤ **Une vision trop limitative des sujets à mettre en débat**

La plupart du temps, les démarches de démocratie de proximité ne partent pas des préoccupations des gens mais de celles de l'institution (avec une focalisation trop exclusive sur les questions d'urbanisme ou de cadre de vie). Il y a là une source importante de désintérêt d'une partie des habitants vis à vis des sujets en consultation ou concertation, alors que par exemple les questions de développement social, d'éducation ou de santé sont tout aussi essentielles. Les habitants de ces quartiers, peuvent s'engager, se mobiliser, investir du temps et leurs compétences mais sur des questions qui constituent un enjeu pour eux, qui sont au cœur de leurs préoccupations. On peut confirmer l'hypothèse que, dans certains territoires, une bonne partie des questions qui sont soumises localement à la participation des habitants ne correspondent pas à cette condition. A contrario, les initiatives qui partent des diagnostics portés par les habitants ou de leurs préoccupations exprimées pourraient mobiliser bien plus largement. Ils pourraient aussi être invités à s'intéresser à des questions qui ne relèvent pas de la proximité, par exemple aux politiques d'agglomération, à l'aménagement des espaces publics du centre-ville... ce qui serait tout aussi légitime mais qui se fait rarement. Il ne doit pas y avoir de sujets interdits.

### ➤ **Quelle capacité à influencer les projets ?**

Les démarches de participation ne laissent souvent que peu de marges aux habitants de pouvoir peser sur la décision. Cette question du pouvoir, du « grain à moudre » dans l'élaboration de la décision est une seconde explication de la faiblesse de leur investissement. S'il n'est pas remis en question qu'« in fine » ce sont les élus du suffrage qui décident, il y a une marge très importante de partage du pouvoir dans le processus d'élaboration de la décision, de mise en débat puis « en délibération » des décisions. Il est à noter qu'en France on appelle délibération le document officiel signé par l'autorité publique et pas le processus de mise en débat contradictoire...



➤ **Le conflit, un des ingrédients du débat**

Un des freins repéré régulièrement est lié à la volonté d'évitement du conflit alors même que son expression et sa mise « en scène » peuvent être une des modalités de ré-enchantement du débat public et avoir des conséquences positives sur les démarches participatives et la participation électorale. Au delà d'un phénomène de mal inscription qui peut expliquer une partie (faible) de l'abstention spécifique à ces quartiers, la question de l'intérêt perçu des débats vis à vis des enjeux de vie semble un des trois moteurs essentiel du comportement électoral.

➤ **La possibilité d'être soi-même acteur**

Le cadre des politiques publiques (dont les dispositifs de la politique de la ville) ne laisse pas ou peu de place à l'initiative des gens qui ne sont que rarement considérés comme des acteurs potentiels. Là encore, les témoignages locaux et universitaires confirment cette spécificité française dont la tendance générale est de dénier fondamentalement aux habitants des quartiers populaires toute légitimité et toute capacité d'être eux mêmes acteurs de l'amélioration des situations qu'ils vivent, même si des expériences locales sont bien réelles. Nous restons globalement dans la culture de la réparation et de la seule légitimité de l'action publique.

➤ **Des démarches insuffisamment à l'écoute des absents du débat public**

Sur un tout autre plan, les démarches participatives prennent des formes fortement excluantes pour la majorité des gens et à fortiori pour les plus en difficulté et pour les jeunes. Il ne s'agit pas que des lieux, des heures, des formes d'organisation de l'espace qui sont bien repérés comme autant de freins, d'empêchements et de découragements à participer. Il s'agit de manière plus profonde des démarches et processus qui parce que très ressemblants aux cadres institutionnels n'ont de chance d'être appropriés que par celles et ceux qui en maîtrisent les codes et en sont culturellement proches. Les méthodes utilisées par certaines structures ou associations (exemple d'*ATD Quart Monde*) méritent une attention particulière par rapport à cet objectif.

Enfin, on note une grande frilosité à utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour élargir le cercle des participants.

➤ **Comprendre la « demande », partir plus systématiquement des attentes citoyennes**

L'affaiblissement de l'éducation populaire portée par les corps intermédiaires (associations, partis, syndicats) conduit à ce que le savoir-faire collectif, l'entraînement aux démarches de mobilisation soient moins présents qu'autrefois. Le modèle éducatif fort peu coopératif et collectif n'est pas non plus le creuset d'une culture de la participation.

Les études menées autour des pratiques électorales dans les milieux populaires montrent que la question du milieu est déterminante pour le vote et pour l'engagement. On reproduit ce que fait son milieu ambiant. Le non accès à la citoyenneté politique locale des étrangers non communautaires est certainement une des causes du débranchement politique de certains quartiers où ils sont très fortement représentés.

Dans ces quartiers où les personnes en situation d'exclusion sont plus nombreuses que dans d'autres territoires, n'y a-t-il pas plus qu'ailleurs un besoin de **reconnaissance citoyenne** ? une attente que soit tout simplement donnée une place à l'expression des habitants des quartiers populaires, qui souvent ne se reconnaissent pas dans l'image que leur renvoient les médias ? Le potentiel existe mais n'est pas utilisé. Plusieurs éclairages sont venus confirmer que le potentiel de participation citoyenne, d'engagement solidaire voire de combativité existe bien. On peut même avancer l'hypothèse qu'il est plus qualifié qu'il y a trente ans du fait de l'allongement de la scolarité, de l'accès à l'information.

### III – Pistes de travail et propositions ou recommandations du CNV : accompagner résolument l'émergence d'un nouveau cycle de la « démocratie locale ».

En préalable, le CNV exprime quatre principes essentiels qui doivent guider le renouvellement des pratiques de démocratie locale.

- **Changer le regard sur les habitants, les considérer d'abord comme des « ressources » et des acteurs potentiels.**  
Modifier, avant toute chose, la manière dont les décideurs publics (de toutes échelles) regardent et considèrent les habitants des quartiers populaires, à fortiori quand ils sont d'origine étrangère ou jeunes. A l'image d'approches qui résonnent en terme « d'*empowerment* à la française » et de « développement communautaire » dans des pays voisins, il s'agit, autrement dit, de favoriser les approches qui partent du point de vue *partagé* des habitants d'un quartier, et de leur volonté, également *partagée* d'agir sur leur environnement social et urbain. C'est un peu un retour aux sources de la politique de la ville sur ce terrain participatif qu'il faut effectuer en reconnaissant les habitants comme des acteurs potentiels et pas uniquement des porteurs de handicap ou de difficultés à résoudre.
- **Renouveler la conception de l'exercice du pouvoir**, en considérant les habitants comme des adultes capables de réflexion et donc en donnant plus d'importance à la phase « délibérative » qui précède et prépare les décisions d'une part et en mettant en délibération les questions qui sont au cœur des préoccupations des habitants d'autre part. Si les élus tranchent, in fine, la phase de débat et de délibération doit être conçue comme celle permettant l'expression de tous les points de vue (représentativité) et une forme d'organisation du débat local (gestion des conflits). Les questions mises en débat doivent être celles qui sont « à l'agenda » des habitants et pas uniquement des institutions. C'est une condition essentielle pour redynamiser à la fois la démocratie représentative et la démocratie participative.
- **Ne pas opposer démocratie participative et démocratie représentative**, elles participent l'une et l'autre à la dynamique de la démocratie locale. L'accès à une citoyenneté pleine et entière ne peut se concevoir sans à la fois une participation à la vie démocratique locale et l'exercice effectif du droit de vote aux différentes élections. Le CNV fait l'hypothèse qu'une dynamique plus démocratique habituelle et continue dans le cadre de la démocratie participative est une condition de ré-enchantement de la pratique électorale. Les causes de l'abstention étant en partie communes à celles de l'essoufflement de la démocratie participative, les efforts de renouvellement de l'une auront nécessairement des effets positifs sur l'autre.
- **Prendre en compte les démarches ascendantes**, dans un pays où les pratiques nationales et locales sont surtout marquées par des dispositifs descendants mis en place par les pouvoirs publics, il est urgent de réévaluer la légitimité que l'on accorde aux initiatives issues de la société civile et de mettre énergie et moyens à les susciter, les encourager et les soutenir là où bien trop souvent on s'en défie. Les deux mouvements (ascendants et institués) ne s'opposent pas mais les institutions ne peuvent pas se nourrir de la dynamique ascendante sous l'unique forme de l'instrumentalisation. Il y a là un réservoir d'énergie et de dynamiques locales qui n'est pas reconnu ni utilisé parce que notre approche républicaine nous fait nous méfier de l'auto-organisation, des groupes d'intérêt privés locaux, des communautés de toutes sortes. Or, d'autres traditions européennes, américaines, africaines ... (qu'il ne s'agit pas d'importer purement et simplement) ont montré la force des démarches « d'*empowerment* », de développement communautaire, de « *community organizing* », des initiatives citoyennes dans la capacité collective à améliorer l'intérêt général local. C'est le moment d'utiliser ce potentiel, qui commence à émerger en France à travers diverses initiatives associatives ou des démarches de réseaux comme « *pouvoir d'agir* » ou « *capacitation citoyenne* » évoqués plus haut.

## - DOUZE PROPOSITIONS REGROUPÉES EN CINQ VOLETS -

### 1 - Redynamiser la démocratie participative, en s'appuyant notamment sur la diversité et la meilleure diffusion d'expériences locales

Le CNV préconise que les conceptions qui président aux démarches de concertation et de participation soient **revisitées** et qu'une **nouvelle étape** soit franchie, en s'inspirant notamment d'expériences développées dans certains territoires et, reconnues comme intéressantes.

Le CNV propose que dans la concertation sur les projets la « **maîtrise d'usage** » prenne toute sa place dans le dialogue avec la *maîtrise d'ouvrage* et la *maîtrise d'œuvre*.

#### ■ ***Proposition N°1 Promouvoir la mise en place, dans chaque territoire de projet, d'un cadre de référence partagé en matière de concertation***

« Charte de la participation », « stratégie de concertation »..., ce cadre peut prendre différentes dénominations comme le montrent plusieurs exemples identifiés par le CNV à l'échelle d'un projet territorial, ou d'une commune, ou d'une agglomération (exemples du Grand Lyon, de Grenoble-Métro...). D'initiative locale et partenariale, l'important est qu'il affiche à travers quelques principes et engagements présidant aux processus de concertation la volonté, en amont des décisions politiques, de développer le dialogue citoyen et de favoriser la construction du « bien commun » en lien avec les différentes parties prenantes.

#### ■ ***Proposition N°2 Développer des méthodologies favorisant l'établissement de relations de confiance entre citoyens et autorités locales tout au long du processus***

La concertation est un processus, à plusieurs étapes dans la durée, pouvant faire appel à la fois à des méthodes de consultation individuelle et de construction collective, et à une diversité d'outils. Le CNV, observant la diversité des pratiques locales (diagnostics en marchant, ateliers participatifs, conseils de quartiers et conseils de développement, comités de suivis participatifs, « focus group » et panels citoyens, expressions associatives, enquêtes et réunions publiques, budgets participatifs, etc...), estime qu'il n'y a pas de « modèle unique » ou « idéal ». Au vu d'expériences encourageantes, il rappelle cependant quelques principes éthiques qui laissent une large place à la créativité locale :

- définir le plus en amont possible les sujets mis en concertation, en étant à l'écoute des préoccupations prioritaires des habitants (diagnostics participatifs, il n'y a pas que l'urbanisme...) et pas seulement celle de l'institution, et en veillant à ce qu'ils ne portent pas que sur des questions mineures (il faut donner du « grain à moudre »)
- donner le temps de l'information éclairée, du débat contradictoire (croisement des points de vue) et de la construction collective
- garantir l'expression équilibrée des différents points de vue à travers des dispositifs à statut neutre (expériences de « tiers garant », comités de suivi participatifs associant toutes les parties prenantes...)
- assurer un « retour » systématique, en rendant visible les améliorations ou inflexions apportées aux projets du fait de la concertation et organiser le suivi systématique des engagements.

#### ■ ***Proposition N°3 Démultiplier les lieux de concertation, mobiliser la diversité des structures et associations favorisant le débat citoyen***

Démultiplier les pratiques participatives et les scènes de débat<sup>6</sup>. Etre plutôt dans une démarche de « débat pluriel » qui s'appuie sur les différents groupes et communautés existants, la diversité de scènes ou outils mobilisables, afin de mieux accéder à différents publics<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> « Accepter la diversité des formes de participation. Il n'y a pas un mais plusieurs niveaux d'intervention des habitants dans la démocratie de quartier » extrait du rapport Dubedout « Ensemble faire la ville » déjà cité

<sup>7</sup> Eviter pour autant de privilégier des discussions séparées avec les « lobbies » ou groupes de pression pouvant exister dans un quartier, la construction du « bien commun » passant aussi par le croisement des points de vue des diverses parties prenantes

Identifier et mobiliser les structures et associations engagées dans l'expression citoyenne et le débat public (centres sociaux, MJC, associations de proximité, conseils ou comités de quartier ou conseils de développement...)

Repenser, en appui à cette culture du débat public, le rôle des associations et redonner vie à « *l'éducation populaire*<sup>8</sup> » comme levier d'accès à la citoyenneté.

■ ***Proposition N°4 S'appuyer sur une ingénierie professionnelle compétente et des formations spécifiques, s'ouvrir à l'innovation et aux outils numériques***

L'organisation d'un processus de concertation et de débats publics fait appel à des méthodes et des savoirs-faire particuliers, qui supposent un accompagnement de professionnels formés à cette fin et qui ont leur place dans les collectivités, le monde associatif, les structures publiques (bailleurs, opérateurs, aménageurs...) ou professionnelles (urbanistes...).

Le besoin de formation concerne aussi les élus, les techniciens et les citoyens.

Le développement récent de la communication numérique et des réseaux sociaux doit être également pris en compte dans les processus de consultation, de concertation et d'expression collective, comme le montrent certains exemples (Villes Internet, associations s'intéressant à la ville numérique, boutiques internet locales dans les quartiers sensibles...). Les pouvoirs publics doivent faciliter l'accès à ces ressources des habitants et associations et aider à la lutte contre la fracture numérique.

**2 - Etre plus attentif aux absents du débat public**

Le CNV estime que dans les quartiers populaires où les personnes en situation d'exclusion sont plus nombreuses que dans d'autres territoires, il y a plus qu'ailleurs besoin de reconnaissance citoyenne, il y a plus qu'ailleurs nécessité de donner une place à l'expression des habitants qui ne se reconnaissent pas toujours dans l'image que leur renvoient les médias et la société.

Mais cette question dépasse largement les territoires en politique de la ville. Une partie des personnes en grande difficulté étant pour de multiples raisons (sociales, culturelles...) absente des lieux d'expression habituels, « inaudibles » autant qu'« invisibles ». La première attente exprimée est souvent la reconnaissance de leur expertise, la lutte contre les représentations négatives, le droit au respect de la dignité de toute personne humaine.

Le CNLE vient de publier un rapport à ce sujet<sup>9</sup>. Le CNV en partage largement les analyses et propositions. Dans le cadre de démarches participatives, il s'agit d'aller à la rencontre de celles et ceux qui ne viennent pas à nous, d'aller favoriser leur expression plutôt que d'entendre ceux qui parlent « au nom de ». La proposition qui suit s'inspire de cette démarche.

■ ***Proposition N°5 Aller à la rencontre des absents du débat public, et développer des lieux d'écoute des personnes en difficulté***

Mieux reconnaître et valoriser toutes les démarches associatives qui visent à former à l'expression individuelle et collective et à la citoyenneté, à l'instar de celles citées en exemple par le rapport du CNLE : *ATD Quart Monde* (et son expérience des « universités populaires »), *Fondation Armée du Salut, Voisins et citoyens de la Méditerranée*, collectif *Paroles de femmes* en Rhône-Alpes, CCAS de certaines communes...

Développer dans les territoires des lieux d'écoute partenariaux (entre institutions et associations), en capacité d'identifier leurs attentes et d'impulser la construction de réponses appropriées à ces publics<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> L'éducation populaire fait référence aux actions visant à la démocratisation de l'accès aux savoirs et à la culture, à la diffusion de la connaissance au plus grand nombre. C'est un moyen et une méthode de l'éducation à la citoyenneté. Fortement portée par le monde associatif et les acteurs de l'éducation permanente dans les années d'après la Libération, elle s'est ensuite affaiblie mais prend aujourd'hui d'autres formes qu'il convient de prendre en considération.

<sup>9</sup> Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques 17 octobre 2011*

<sup>10</sup> Voir à titre d'exemple le dispositif proposé par le Conseil de développement du Grand Lyon

### 3 – Favoriser la participation électorale, lutter contre l'abstention

Le CNV prend acte du constat d'une croissance de l'abstention plus importante dans les quartiers populaires mais plus encore une hausse de l'intermittence électorale qui affecte plus particulièrement les jeunes, et les catégories sociales défavorisées. C'est notamment ce que nous enseignent les études de chercheurs comme Jean-Yves Dormagen et Céline Braconnier<sup>11</sup>. Encore faut-il considérer avec eux que la situation est encore plus grave du fait que cette abstention n'est officiellement calculée qu'à partir des inscrits et ne prend donc pas en compte les non inscrits.

C'est pourquoi des solutions doivent être trouvées pour remédier à ce qu'une partie conséquente de la population se trouve exclue -de droit ou de fait- de la participation électorale qui reste un facteur fondamental d'exercice d'une citoyenneté pleine et entière.

Le CNV note également l'émergence de stratégies de personnes qui tendent à se mettre en retrait des processus démocratiques. Cette question invite à une attention renouvelée aux démarches de citoyenneté et au rappel des valeurs républicaines.

Le CNV déplore aussi l'insuffisance des appels à la mobilisation. Il invite donc au soutien des efforts déployés par nombre d'associations<sup>12</sup> pour toutes les couches de la population y compris les plus défavorisées. Une évaluation de l'impact de ces campagnes sur la participation électorale nécessiterait néanmoins d'être conduite.

#### ■ ***Proposition N°6 Régler la question de l'inscription sur les listes électorales de toutes les personnes ayant droit de vote***

Le CNV propose que des mesures soient prises pour faciliter et inciter à l'inscription sur les listes électorales de tous les habitants ayant droit de vote.

A cette occasion, des solutions doivent être recherchées pour rendre effectives les dispositions de la loi de 1988 contre les exclusions, concernant notamment la domiciliation.

Mieux encore, le CNV invite à une réflexion sur une inscription universelle d'office. Cette question doit être reposée à l'aune des moyens disponibles, notamment informatiques, pour éviter les risques de fraudes ou d'inscriptions multiples.

#### ■ ***Proposition N°7 Travailler à une meilleure reconnaissance citoyenne des personnes étrangères***

Le CNV rappelle qu'il avait déjà pris antérieurement une position favorable au droit de vote des étrangers non communautaires aux élections locales, estimant que cette disposition, combinée à d'autres actions, était de nature à favoriser leur intégration. Considérant que la question est particulièrement sensible dans la période actuelle, et plus complexe qu'il n'y paraît, le CNV appelle à ce qu'un débat dépassant les clivages politiques permette de progresser et d'envoyer des signaux clairs à ces habitants des quartiers.

#### ■ ***Proposition N°8 Développer des campagnes de sensibilisation à la participation et soutenir l'action des associations agissant en ce sens.***

Le CNV estime qu'il faudrait aller plus loin dans les campagnes de sensibilisation selon des modalités à définir à partir de l'évaluation des expériences déjà réalisées.

Le CNV exprime en outre la conviction que les habitants seront d'autant plus enclins à participer aux élections, notamment locales, qu'ils auront le sentiment que l'écoute des citoyens et le débat public trouvent également leur place dans leur ville en dehors des périodes électorales.

<sup>11</sup> Séminaire de Sarcelles 12 mai 2011 – La démocratie de l'abstention - Février 2007

<sup>12</sup> comme le CIDEM ([participer à la vie démocratique](#)), « AC le feu » ([Votez avant tout](#)) ou des têtes de réseaux associatifs comme la FNARS ([Campagne pour l'inscription sur les listes électorales des personnes accueillies](#)), ou "les Arpenteurs" qui relaie des initiatives civiques comme ["je pense donc je vote"](#)

#### 4 – Reconnaître la légitimité et donner plus de place aux démarches ascendantes et à la capacité d’agir des citoyens

Il y a là une rupture culturelle à initier avec la majorité des approches publiques en France, y compris de la politique de la ville. Cela nécessite une démarche forte de compréhension, de capitalisation, de promotion et de diffusion qui pourrait spécifiquement faire l’objet d’une auto saisine du CNV pour approfondir la question, en lien avec le « centre d’analyse stratégique », les pouvoirs publics et la Recherche. Cela nécessite d’expérimenter et de soutenir de manière volontariste une nouvelle voie dans l’approche des politiques dans la ville.

##### ■ ***Proposition N°9 Laisser une plus large place à l’initiative des associations, et les soutenir comme points d’appui aux initiatives citoyennes***

- A partir des expériences existantes portées par des groupes d’habitants, et des associations, élaborer un référentiel sur les conditions à réunir pour encourager et dynamiser l’initiative associative et citoyenne.
- S’appuyer sur les futures contractualisations pour lancer des expérimentations portées par des territoires volontaires sur la révision des politiques (de la ville, sociales, de santé, éducatives, ...) au travers de ce prisme.
- A rebours des processus actuels de fragilisation d’une partie des associations, il faut redonner des moyens aux associations de jouer un rôle d’impulsion et d’appui au développement des initiatives citoyennes et de la capacité d’agir des habitants. Cela nécessite que ces moyens qui ne soient pas fléchés sur des actions définies par les politiques publiques mais sur l’animation et le soutien de dynamiques citoyennes autonomes.

##### ■ ***Proposition N°10 Capacité d’agir des citoyens : appuyer l’expérimentation de nouvelles formes d’appui.***

- Inciter, encourager, former, mettre en réseau les professionnels en charge d’animer les démarches de développement de la capacité d’agir des citoyens à l’exemple de démarches de *capacitation citoyenne* ou du *pouvoir d’agir*<sup>13</sup>. Les autoriser (leurs employeurs) à accompagner l’auto-organisation des habitants et évaluer leur travail sur leur capacité à faire émerger des « leaders ».
- Expérimenter des espaces ressource tiers qui ne soient pas dépendants des pouvoirs publics (Etat, municipalités ...) à partir d’acteurs locaux existants et mettre en place des mécanismes de financement publics et privés qui garantissent au travers de « fonds pour l’initiative citoyenne » l’appui et l’indépendance des initiatives de la société civile (pouvoirs publics, fondations, épargne solidaire,...).

#### 5 – Mettre la participation au cœur des nouvelles politiques contractuelles et impulser une dynamique de mise en réseau au niveau national

La dynamique à relancer passe par des initiatives fortes au niveau national, impliquant l’Etat, les collectivités, les réseaux professionnels et associatifs.

Le CNV soutient les deux propositions suivantes :

##### ■ ***Proposition N°11 La stratégie de concertation, un des axes forts des futures contractualisations de la politique de la ville***

Le CNV renouvelle ici la proposition que le fonctionnement de la démocratie locale et le développement des démarches participatives constituent un axe fort des futures contractualisations<sup>14</sup> (CUCS, projets intégrés envisagés pour le PNRU II...).

Il rappelle que la proposition de « projets intégrés », qui semble recueillir une large

<sup>13</sup> Réseaux associatifs déjà cités au § 1 p6 Voir en annexe les exemples

<sup>14</sup> Voir récents avis du CNV sur les CUCS expérimentaux et sur le PNRU II

adhésion et fait écho à d'autres pratiques européennes, implique que soient pleinement articulés le volet urbain, le volet social, et la participation citoyenne.

Il préconise que cette recommandation se traduise par l'énoncé dans le contrat d'une stratégie locale de concertation élaborée par la collectivité et ses partenaires, avec l'appui de l'ACSé, de l'ANRU et de l'Etat en terme d'ingénierie et de méthode si besoin est.

■ ***Proposition N° 12 Observer, former, partager, mettre en réseau les équipes et les lieux ressources au niveau national et local***

Parmi les initiatives à prendre, il y a la proposition d'un « Observatoire de la démocratie participative » dans les quartiers en politique de la ville. Un tel observatoire pourrait être porté par l'ONZUS. Le CNV, en lien avec le SG CIV, a vocation à participer à une démarche d'évaluation et de valorisation des expériences. Il pourrait réfléchir à la mise en place d'une conférence permanente de la démocratie participative du CNV à faire vivre dans le temps.

Au plan national, des organismes comme le CERTU, l'ADEME, le PUCA et certaines équipes universitaires devraient apporter leur contribution, sur cette thématique par ailleurs très présente dans le Grenelle de l'environnement.

La formation des élus, des professionnels des équipes projet, des travailleurs sociaux, des enseignants, des militants associatifs et des habitants est un autre axe d'appui national, pouvant mobiliser des instances comme le CNFPT.

Il y a là un énorme chantier à conduire avec tous les acteurs institutionnels, associatifs et professionnels, des habitants expérimentés pouvant se révéler aussi être d'excellents formateurs.

Une modalité intéressante est apparue au cours de nos investigations, le principe de « co-formation » qui permet à des élus et des professionnels de se former en se confrontant aux habitants avec lesquels ils sont amenés à travailler. Ce principe mis en œuvre sur certains sites (ex : par le CNFPT à Angers en partenariat avec *ATD ¼ monde*) pourrait-être généralisé.

Mettre en réseau les équipes qui travaillent sur la participation, faire largement connaître et échanger les expériences, notamment celles ayant fait leurs preuves, capitaliser les savoir faire, répond à des attentes manifestées par de nombreuses équipes locales mal informées de ce qui se fait ailleurs.

**Dans cette logique, la démarche du CNV pourrait encore être enrichie par l'apport du plus grand nombre et notamment de tous les acteurs présents et futurs de la participation et de la démocratie locale.**

**C'est pourquoi, un appel à contribution est lancé sur un site collaboratif dédié à cet avis.**

## Récapitulatif des propositions

### **1 - Redynamiser la démocratie participative, en s'appuyant notamment sur la diversité et la meilleure diffusion d'expériences locales**

- Proposition N°1 Promouvoir la mise en place, dans chaque territoire de projet, d'un cadre de référence partagé en matière de concertation
- Proposition N°2 Développer des méthodologies favorisant l'établissement de relations de confiance entre citoyens et autorités locales tout au long du processus
- Proposition N°3 Démultiplier les lieux de concertation, mobiliser la diversité des structures et associations favorisant le débat citoyen
- Proposition N°4 S'appuyer sur une ingénierie professionnelle compétente et des formations spécifiques, s'ouvrir à l'innovation et aux outils numériques

### **2 - Etre plus attentif aux absents du débat public**

- Proposition N°5 Aller à la rencontre des absents du débat public, et développer des lieux d'écoute des personnes en difficulté

### **3 – Favoriser la participation électorale, lutter contre l'abstention**

- Proposition N°6 Régler la question de l'inscription sur les listes électorales de toutes les personnes ayant droit de vote
- Proposition N°7 Travailler à une meilleure reconnaissance citoyenne des personnes étrangères
- Proposition N°8 Développer des campagnes de sensibilisation à la participation et soutenir l'action des associations agissant en ce sens

### **4 – Reconnaître la légitimité et donner plus de place aux démarches ascendantes et à la capacité d'agir des citoyens**

- Proposition N°9 Laisser une plus large place à l'initiative des associations, et les soutenir comme points d'appui aux initiatives citoyennes
- Proposition N°10 Capacité d'agir des citoyens : appuyer l'expérimentation de nouvelles formes d'appui

### **5 – Mettre la participation au cœur des nouvelles politiques contractuelles et impulser une dynamique de mise en réseau au niveau national**

- Proposition N°11 La stratégie de concertation, un des axes forts des futures contractualisations de la politique de la ville
- Proposition N°12 Observer, former, partager, mettre en réseau les équipes et les lieux ressources au niveau national



- **Composition du groupe de travail du Conseil national des villes**

Co-présidents:

- Pascal Aubert, vice-président de la fédération nationale des centres sociaux
  - Maurice Charrier, vice-président de la communauté urbaine de Lyon
  - Elisabeth Saïd, conseillère municipale de Marseille
- et
- Jean Frébault, président du conseil de développement du Grand Lyon
  - Bénédicte Madelin, directrice du centre de ressources « Profession banlieue »
  - Hamid Mohand-Kaci, président de l'association « Droit de cité » des Ardennes
  - Etienne Varaut, vice-président de l'IRDSU
  - François Coutel, chargé de mission du Secrétariat général du CNV
  - Christian Soclet, chargé de mission du Secrétariat général

- **Personnes auditionnées**

- Céline Braillon, ancienne chargée de mission au CNV et ex-Présidente de l'A.D.E.L.S par François Coutel et Christian Soclet le 3 janvier 2011
- Luc Faraldi, chargé de mission Secrétariat général du Comité interministériel des villes par le groupe de travail le 13 janvier 2011 (présentation d'une étude pour la DIV 2005)
- Bruno Couturier, directeur de la mission du Grand Projet de Ville Lyon La Duchère par Jean Frébault et Christian Soclet le 24 février 2011
- Bruno Lachnitt Directeur de la MRIE (mission régionale d'information sur l'exclusion) et Annaïg Abjean chargée de mission par Jean Frébault et Christian Soclet le 24 février 2011
- Jean Pierre Worms président de la FONDA Pouvoir d'agir par le groupe de travail le 4 avril 2011
- Xavier Lemoine maire de Montfermeil par Pascal Aubert le 10 mars 2011
- Nathalie Appéré maire adjoint de Rennes par Pascal Aubert, François Coutel, Christian Soclet le 14 mars 2011
- Alain Bernard Boulanger maire de Villeneuve la Garenne par Christian Soclet le 18 mars 2011
- Agathe Cahierre, maire adjointe Le Havre
- et Jean Yves Briand Directeur du service cohésion sociale par Christian Soclet 22 mars 2011
- Jean Pierre Pierre Blazy, maire de Gonesse par Pascal Aubert et Christian Soclet le 18 avril 2011
- Stéphane Gatignon, maire de Sevran par Pascal Aubert Christian Soclet 19 avril 2011
- Pierre Bourguignon, député, maire de Sotteville-lès-Rouen par Pascal Aubert et Christian Soclet le 21 septembre 2011
- Patrick Norimberg DGA Le Blanc-Mesnil par Christian Soclet le 19 octobre 2011
- Jean Berthinier, adjoint au maire de Villeurbanne, Jean Pierre Chevallier, directeur développement urbain de Bron, Gérard Claisse, vice président du Grand Lyon, Emmanuelle Gueugneau et Sophie Keller, Participation citoyenne Grand Lyon, Rafika Mousli, directrice adjointe GPV de Vénissieux, Bernard Stadler, conseiller municipal Décines, Pierre Suchet, Habitat développement solidaire et urbain, Alain Touleron,

adjoint au maire Vaulx-en-Velin. (élus et professionnels impliqués dans la démocratie participative de la communauté urbaine de Lyon)  
par Pascal Aubert, Maurice Charrier, Jean Frébault et Christian Soclet le 28 septembre 2011

- Pierre Mahey président de l'association « Les arpenteurs »  
par Christian Soclet le 7 décembre 2011.

### **Intervenants lors des ateliers organisés par MUSE D T**

24 octobre – 9 novembre – 21 novembre 2011

- Thomas KIRSZBAUM, Sociologue chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS Cachan, CNRS)
- Abel FRANÇOIS, Maître de Conférences en sciences économiques à l'Université de Strasbourg, Laboratoire de Recherche en Économie et Gestion (LARGE), et chercheur associé à Telecom Paris Tech, département Sciences Économique et Sociale
- Elise ROCHE, Géographe, Maître de conférence à l'EVS-ITUS, UMR 5600, Environnement, Ville, Société, INSA de Lyon Thèse « Territoires institutionnels et vécus de la participation en Europe. La démocratie en questions à travers de trois expériences (Berlin, Reggio Emilia, et Saint-Denis).
- Claire SCOPSI, Maître de conférences au CNAM en Sciences de l'information et de la communication. Ces activités de recherche portent notamment sur les Pratiques des Technologies de l'Information et de la Communication dans les réseaux de migrants.
- Marion CARREL : Maîtresse de conférences en sociologie à l'Université de Lille 3, chercheuse au Centre de recherche "Individus, Épreuves, Sociétés" (CERIES, LILLE 3), et chercheuse associée à l'Institut Marcel Mauss (CEMS-EHESS)
- François VERCOUTERE : Délégué général de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France.

- **Documents de référence**

#### **En annexe**

- Saisine de Fadela Amara 17 juin 2010

#### **Sur site internet du CNV**

- Séminaire de Sarcelles Mars 2011 :
  - Introduction de Nathalie Appéré
  - Intervention de Loïc Blondiaux
  - Intervention de Céline Braconnier*consultable* : <http://www.ville.gouv.fr/?le-conseil-national-des-villes,109>
- Kiosque CAS/CNV L'impératif participatif Carré Pleyel Saint Denis Juin 2011 :  
*consultable* : <http://www.strategie.gouv.fr/>  
<http://www.ville.gouv.fr/?le-conseil-national-des-villes,109>
  - note de problématique, de Noémie Houard, CAS
  - Intervention de Marion Carrel, sociologue
  - Intervention de Bruno Tardieu, ATD ¼ monde
  - Intervention de Anne Bousquet, représentante du Groupe de travail inter-quartiers de Lyon La Duchère
  - Intervention de Bruno Couturier, directeur mission du GPV Lyon la Duchère
  - Intervention de Xavier Lemoine, maire de Montfermeil
- Rapport du CNLE : recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques – octobre 2011  
*consultable* : <http://www.ville.gouv.fr/?le-conseil-national-des-villes,109>  
<http://www.cnle.gouv.fr/>
- Etude de MUSE D T janvier 2012  
*Consultable* : <http://www.ville.gouv.fr/?le-conseil-national-des-villes,109>

- **Autres sites ressources**

- Observatoire de la démocratie locale « ADELS Revue territoire » :  
<http://www.adels.org/ressources/observatoire.htm>
- Les échos des ateliers permanents du CR DSU « politique de la ville et participation

des habitants : vers une gouvernance renouvelée »  
[http://www.crdsu.org/c\\_10\\_28\\_DossierThematique\\_814\\_1\\_Participation\\_des\\_habitants.html](http://www.crdsu.org/c_10_28_DossierThematique_814_1_Participation_des_habitants.html)

- L'appel du collectif « pouvoir d'agir » :  
<http://pouvoirdagir.files.wordpress.com/2011/04/pour-mieux-vivre-ensemble-le-pouvoir-dagir-des-citoyens-mai-2011.pdf>
- Le réseau « capacitation citoyenne » <http://www.capacitation-citoyenne.org/>
- Pacte civique Plate forme : <http://www.pacte-civique.org/PlateForme>
- Publications de la FONDA <http://www.fonda.asso.fr/> Ressources-Fonda-autour-du.html"20 propositions pour renforcer la démocratie" , [propositions issues de l'expérimentation et du colloque de mars 2009](#)
- Faire société autrement – Aubervilliers 28 -29 janvier 2011 IRDSU  
[http://www.irdsu.net/Faire-societe-autrement-un?var\\_recherche=empowerment](http://www.irdsu.net/Faire-societe-autrement-un?var_recherche=empowerment)
- Démocratie et Participation Groupement d'Intérêt Scientifique « décision, démocratie, participation » L. Blondiaux <http://www.participation-et-democratie.fr/>
- Chaire Unesco « Community organising » Hélène Balazard  
<http://www.ecoforum.fr/sites/default/files/120314-programme-vf-confc3a9rence-vaulx-20122.pdf>
- Colloque "démocratie locale et décision" CNV AMF Mulhouse 2003  
<http://www.ville.gouv.fr/?les-avis-du-cnv>
- A partir d'une étude pour le CNV Gérard Grass janvier 2005 : "Faire société la démocratie participative et la pratique des élus : les 5 à 7 Profession banlieue"  
[http://www.professionbanlieue.org/c\\_7\\_13\\_Les\\_5\\_a\\_7\\_.html](http://www.professionbanlieue.org/c_7_13_Les_5_a_7_.html)  
Etude pour la DIV Luc Faraldi nov 2005 : « La participation des habitants et la démocratie locale» consultable sur : <http://i.ville.gouv.fr/>  
MUSES D Territoires Conseil Ingénierie de projet formation  
<http://www.musedt.com/>

#### ● **Autres réalisations**

- Charte de la participation du Grand Lyon juillet 2003 consultable sur [http://www.grandlyon.com/fileadmin/user\\_upload/Pdf/vie\\_democratique/charte\\_part.pdf](http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/charte_part.pdf)
- « Etre mieux à l'écoute des personnes en difficulté absentes du débat public » Conseil de développement du Grand Lyon, actes du forum de juin 2008 consultable sur [http://www.grandlyon.com/fileadmin/user\\_upload/Pdf/vie\\_democratique/conseil\\_developpement/Seance\\_information/20080619\\_cdd\\_si\\_actes\\_forumabsentsdebatpublic.pdf](http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/Seance_information/20080619_cdd_si_actes_forumabsentsdebatpublic.pdf)
- Charte de la participation « les habitants partenaires du projet CUCS » de l'agglomération Lyonnaise, déclinaison du volet participation citoyenne dans les opérations de renouvellement urbain juin 2009.  
[http://i.ville.gouv.fr/document/list?keywords=charte+de+la+participation+&commit=Lancer+a+recherche+rapide&search\\_operator=and&derniers\\_docs=0&document\\_type\\_id=all&filters\[sort\]=&searchType=0](http://i.ville.gouv.fr/document/list?keywords=charte+de+la+participation+&commit=Lancer+a+recherche+rapide&search_operator=and&derniers_docs=0&document_type_id=all&filters[sort]=&searchType=0)
- Analyse des initiatives et des dispositifs existants en matière de participation des habitants à Rennes Métropole : « Désirs d'habitants ? Désirs d'élus ? » Janvier 2011 [https://extranet.audiar.org/srvdoc/GEIDEF/20110110\\_participation\\_analyse.PDF?Archive=193649191182&File=20110110\\_participation\\_analyse\\_PDF](https://extranet.audiar.org/srvdoc/GEIDEF/20110110_participation_analyse.PDF?Archive=193649191182&File=20110110_participation_analyse_PDF)
- l'Agence pour l'Education par le Sport" (APELS) "pour une politique d'éducation par le sport dans les quartiers populaires" <http://www.apels.org/blogexperimentation/>

#### ● **Autres ressources**

- Recherche documentaire sur I-ville Luc Faraldi et Natasa Sarik : Fiches d'expérience sur le thème: Participation des habitants et démocratie locale : [http://i.ville.gouv.fr/download\\_file/4369/7478/fiches-d-experiences-presente-sur-i-ville-sur-le-theme-participation-des-habitants-et-democratie-locale](http://i.ville.gouv.fr/download_file/4369/7478/fiches-d-experiences-presente-sur-i-ville-sur-le-theme-participation-des-habitants-et-democratie-locale)
- Extraits d'entretiens CNV 2011 avec élus et professionnels sur les pratiques de concertation
- Budgets participatifs de Dunkerque, Montataire, Grigny (69), Rilleux la Pape...
- Pratiques de concertation à Lyon « L'expérience du GTI de La Duchère »
- Sotteville-Lès-Rouen, Toulouse Le Mirail, Aubagne, Le Havre, Bordeaux
- Conseil de jeunes de Blanc-Mesnil
- Communes franciliennes : Montfermeil, Villeneuve la Garenne, Blanc-Mesnil, Sevran, Gonesse...

## ANNEXE

Courrier de saisine de Madame la Secrétaire d'Etat chargée de la Politique de la Ville à Madame APPERE et Monsieur LEMOINE Vice-Présidents du CNV



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITÉ  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La Secrétaire d'Etat  
chargée de la Politique de la Ville

Paris, le 17 JUIN 2010

Madame, Monsieur les Vice-présidents,

Lors de l'installation du Conseil National des Villes le 25 mai dernier, le Premier ministre a souligné l'importance du rôle de cette instance grâce aux avis qu'elle rend sur les évolutions souhaitables de la politique de la ville.

Deux sujets de saisine ont été évoqués : la démocratie participative et l'accompagnement social des opérations de rénovation urbaine.

Sur le premier thème, je souhaite que le CNV formule des propositions sur les nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants. Vous trouverez ci-joint pour alimenter votre réflexion un dossier relatif à l'expérimentation menée par le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes.

Votre avis pourrait notamment porter sur les points suivants :

- qu'en est-il aujourd'hui des pratiques de participation des habitants dans les territoires de la politique de la ville ? Il serait souhaitable que vous puissiez en dresser une typologie et en tirer les enseignements.

Madame Nathalie APPERE  
Première adjointe au Maire de Rennes

Monsieur Xavier LEMOINE  
Maire de Montfermeil

Vice-présidents  
Conseil National des Villes  
194, Avenue du Président Wilson  
93217 Saint Denis la Plaine cedex

- comment les associations peuvent-elles être mieux impliquées dans les processus de participation des habitants ? L'importance de l'abstention lors des récents scrutins, notamment dans les quartiers de la politique de la ville, suscite l'interrogation. Votre diagnostic sur ce phénomène et vos propositions d'actions pour y remédier seraient particulièrement précieuses.

En second lieu, dans une période où la rénovation urbaine est entrée dans une phase opérationnelle, je souhaite que le CNV examine les conditions d'une bonne intégration de ces opérations dans un projet d'ensemble d'amélioration de la situation sociale et de la vie quotidienne des habitants.

Les questions suivantes, sous-jacentes à cette interrogation générale, pourraient utilement être étudiées :

- au-delà des clauses d'insertion, comment la rénovation urbaine peut-elle contribuer à améliorer durablement les conditions d'emploi et à renforcer l'activité économique ?
- quel accompagnement social complémentaire et adapté est-il nécessaire de mettre en place pour épauler les habitants et ce faisant favoriser le succès de la rénovation urbaine dans les quartiers ? (chantiers, relogement, gestion urbaine, évolution des services...)

Je vous remercie de me transmettre votre avis sur ces deux premiers thèmes d'ici le 15 décembre.

En troisième lieu, conformément à la décision du Premier Ministre de proroger les actuels contrats urbains de cohésion sociale mais aussi de lancer, dès 2011, une expérimentation sous forme d'avenants à une cinquantaine de contrats, ciblés sur la mobilisation du « droit commun », je vous propose de formuler un avis sur les modalités concrètes de ce projet et notamment les points suivants :

- quels types d'actions finançables sur les moyens de « droit commun » tant de l'Etat et de ses établissements publics que des collectivités territoriales convient-il de privilégier et comment les engagements des contractants peuvent-ils être formalisés dans ces avenants ?
- comment peut-on saisir l'opportunité de ces avenants pour améliorer le pilotage des CUCS ? Quels dispositifs innovants pourraient être envisagés ?
- comment formaliser des objectifs pour ces avenants et des indicateurs simples permettant de suivre l'impact des actions mises en œuvre sur la situation des quartiers ? Ceci pose la question plus générale du développement de la capacité d'évaluation locale à travers la création d'observatoires.

Je vous serais reconnaissante de m'adresser, pour cette dernière saisine le résultat de vos travaux avant le 20 juillet 2010. Il importe en effet d'engager dès le mois de septembre la négociation de ces avenants

Dans le laps de temps qui nous sépare de cette échéance, je souhaite que nous puissions mettre à profit une prochaine réunion de votre conseil pour réfléchir ensemble à cet enjeu important pour la politique de la ville. Ces avenants devraient en effet préfigurer la future génération des CUCS. Cette réunion, si elle recueille votre accord dans son principe, pourrait se tenir dans la première semaine de juillet. J'y participerai, croyez le bien, avec beaucoup d'intérêt.

Le CNV sera ensuite associé au suivi et au bilan de cette expérimentation afin de pouvoir en tirer des enseignements pour la prochaine génération de contrats.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur les Vice-présidents, l'expression de ma considération distinguée.



Fadéla AMARA

3 place de Fontenoy-75007 Paris  
Standard : 01-44-49-80-00