

CONTRIBUTION DU CNV

Document d'étape

LA PLACE DES HABITANTS DANS LES CONTRATS DE VILLE

La démocratie participative est inscrite depuis dans les principales de la politique de la ville. Cette participation est née à la fois de la mobilisation d'habitants et de certains représentants de services publics autour de projets de développement. Au fil du temps, et très souvent dans un souci louable de diffuser les pratiques et d'accélérer les choses, cette volonté commune a toutefois été mise à mal. Il en ressort aujourd'hui une complication des dispositifs et leur technicisation parfois excessive, un foisonnement de professionnels et une multiplication des strates décisionnelles et partenariales dans lesquels les intentions de départ se sont souvent perdues. La politique de la ville a cependant permis la naissance de nombreuses initiatives de participation, l'enjeu, aujourd'hui, est d'être capable de les consolider et d'en assurer l'extension.

Le Ministre de la Ville a fait part à plusieurs reprises de sa volonté de subordonner la signature des contrats de ville à l'engagement des partenaires de mettre en œuvre une démarche de participation des habitants.

A ce sujet, il faut tenir compte d'une double revendication : les habitants souhaitent pouvoir participer à la définition des idées générales qui fondent le projet traduit dans le contrat de ville et être activement associés à la gestion de proximité.

I - Le renouvellement de la décision publique dans le cadre des contrats de ville.

La reconnaissance de la place des habitants dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des contrats de ville renouvelle le processus de la décision de publique ; celle-ci doit, dans le respect des compétences et des responsabilités des élus et des administrations, tenir compte des apports des professionnels de terrain, des habitants et des corps intermédiaires des administrations.

La démarche d'élaboration des contrats de ville doit alors passer par deux niveaux :

un niveau d'analyse des réalités et de préparation de plans d'action (il peut y en avoir plusieurs) qui concerne les professionnels de terrain, les corps intermédiaires des administrations et les populations,

- un niveau d'arbitrage politique et stratégique qui appartient aux signataires du contrat garant de la pertinence et de la permanence de celui-ci.

Ensuite, dans la mise en œuvre, nécessairement évolutive et progressive des objectifs du contrat de ville, les habitants et les professionnels de terrain doivent continuer de jouer leur rôle.

Une garantie : la charte locale de participation

Pour garantir ce changement profond dans le processus de décision, afin d'organiser un travail commun durable et assurer la confiance et la transparence, une charte locale de la participation sera élaborée.

Cette charte sera le préalable à la signature des contrats de ville.

Cette charte devra, en premier lieu, énoncer des principes généraux d'association des différents acteurs concernés par les contrats de ville, en tenant compte, bien sûr, de la place particulière des populations. Elle donnera ensuite avec précision, les règles organisant la coopération, le rôle et les prérogatives de chacun.

Les habitants ne pouvant être signataires du contrat, cette charte constituera auprès d'eux un engagement formel de l'ensemble des contractants sur les principes du travail en commun. A l'initiative des communes (éventuellement lorsqu'elles existeront, des agglomérations*) la charte locale de la participation sera discutée avec les habitants lors d'assemblées ou de forum, avec les partenaires du contrat, en particulier l'Etat local, et fera l'objet d'une délibération dans les conseils municipaux.

Enfin, le respect et l'application de la charte de participation des habitants, devra faire l'objet d'une évaluation régulière à laquelle ils seront obligatoirement associés¹. Les résultats seront rendus publics.

Il faut également prévoir dans la charte des modalités de recours en cas de non application des dispositions.

II - Quelques principes pour organiser la participation

Le contrat et les conventions d'exécution doivent organiser l'implication des habitants selon les thèmes, les publics (jeunes, population étrangère, personnes âgées...) et les échelles de territoire (proximité, quartier, ville, agglomération).

Dans chacun des contrats de ville, les formes de participation ne doivent pas être rigides, ni sclérosantes, certaines peuvent être durables et annoncées comme telles, d'autres conjoncturelles. L'important dans ce domaine, est la philosophie générale, la volonté politique d'assurer la participation et les moyens mis en oeuvre pour cela².

Il ne saurait s'agir ici de modéliser, depuis le niveau national, les modes d'association des habitants. Au contraire, il faut insister sur la diversité des formes que peut prendre cette participation aux divers stades du processus de développement du contrat de ville :

- dialogue ouvert et prospectif sur les orientations d'une politique locale, les priorités et les grands axes d'un projet....,

III - Des moyens clairement identifiés

L'engagement associatif ne constitue plus l'outil privilégié par les habitants (et notamment les jeunes) pour se mobiliser et la notion de représentativité est souvent contestée. Il convient au delà des dispositifs classiques de concertation avec le secteur associatif et les organisations professionnelles, certes nécessaires - de réfléchir aux moyens d'établir des contacts directs avec la population - leur permettant de participer de manière simple, ouverte et évolutive, à la vie de la cité et à la satisfaction de ses besoins collectifs.

Le contrat devra donc énoncer les modalités et les moyens pour rendre effective l'implication de tous.

Des espaces publics de débat et de négociation

Des espaces de négociation et de médiation existent déjà un peu partout, dans les mairies, dans les services publics, dans différentes instances locales (entreprises, associations, clubs...). Un inventaire devra être fait. Ces instances doivent être mieux investies et mises en synergie dans un «plan de participation» pour le contrat de ville.

Lorsqu'ils n'existent pas, il faudra créer des espaces publics de concertation, neutres et ouverts à tous, permettant aux groupes de confronter leurs points de vue et de rechercher les bases d'un accord possible entre eux.

De la formation

L'exercice de la citoyenneté suppose un apprentissage des fonctionnements institutionnels et des connaissances diverses acquises à travers une pédagogie appropriée :

- pour les publics les plus «éloignés» ou les plus en difficulté pour aborder les services publics et les institutions et participer ainsi au débat local des dispositifs d'initiation et des formations élémentaires seront encouragés comme dans l'expérience de l'université du citoyen à Marseille ;
- pour ceux qui sont engagés dans l'action et qui pensent avoir besoin de formation en appui, le pour le contrat de ville doit en prévoir les moyens (budgétaires et/ou des offres de formation) ;

¹ Exemple de comités de citoyens à Strasbourg ou de conseils économiques et sociaux locaux.

² Exemple de la charte de concertation d'Amiens.

- participation au diagnostic préalable et au débat sur les objectifs et les actions à mettre en oeuvre dans le contrat de ville,
- participation au mécanisme de suivi et d'évaluation des actions inscrites au contrat de ville,
- participation à certains volets de sa mise en oeuvre opérationnelle, coproduction de certaines actions ou réalisations,
- intégration dans le contrat de ville d'initiatives concrètes et autonomes des habitants qui concourent à la mise en oeuvre de ses objectifs.

- de même, il faudra ouvrir des possibilités de formation commune aux élus, services administratifs, professionnels de terrain, pour favoriser le décloisonnement et le travail collectif.

Des moyens budgétaires et d'expertise

L'expérience quotidienne montre que toutes ces initiatives de participation des populations à la vie collective nécessitent des moyens budgétaires spécifiques, facilement mobilisables et souples. Tout ce qui a été fait jusqu'à ce jour dans ce domaine (Fonds d'initiative locale, 1% associatif etc...), va dans ce sens. Il faut toutefois insister davantage sur ce aspect des choses et son coût notamment. Des dispositifs comme les fonds participatifs des habitants mis en place dans le Nord-Pas-de-Calais doivent être utilisés dans le contrat de ville

Par ailleurs les habitants mobilisés sur un projet doivent pouvoir faire appel éventuellement à de l'expertise indépendante pour consolider leur point de vue face aux administrations. Il faut en prévoir les financements.

IV - Rôle de chacun des partenaire

Les signataires des contrats en sont les garants. Il en va de même pour la charte et le plan local de participation.

Les maires de par le suffrage universel sont les représentants des populations et ils ont, à ce titre, dans le contrat de ville, un double rôle en tant que porte-parole des besoins et en tant que garant de l'expression directe des citoyens, dépassant en cela les antagonismes démocratie représentative/démocratie participative.

De nombreux partenaires sont associés dans les contrats de ville (organismes HLM, transporteurs, entreprises délégataire de services publics, établissements publics, associations prestataires de services, services de proximité relevant du service privé, etc...) ils sont chacun dans leur domaine également responsables de la concertation et de la participation avec les usagers (devoir d'information, association à l'action, évaluation).

Les contrats de ville de cette nouvelle génération devraient permettre et justifier l'adaptation des pratiques en matière de modernisation des services publics et d'amélioration des relations avec les usagers, exigences déjà inscrites depuis plus de dix ans dans les textes (cf : circulaire de Michel Rocard en 1989 sur la modernisation des services publics).

Remarque * : le CNV n'a pas pu tenir compte pour le moment des différentes possibilités ouvertes par les futures lois (coopération intercommunale et aménagement et développement durable du territoire). A cet égard il souligne que le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale donne un cadre légal aux conseils consultatifs constitués par les établissements publics de coopération intercommunale, sur le modèle prévu pour les communes. En tenant compte des avancées réalisées par les communes depuis la loi du 2 février 1992 qui a institué les conseils consultatifs, le projet de loi pourrait aller plus loin et réaffirmer la nécessité de prévoir des dispositifs de participation des habitants à l'échelle de l'agglomération, en faisant état de la diversité des moyens à disposition.