

# La concertation menée dans les projets de rénovation urbaine avec les habitants, les usagers et les acteurs du territoire

---

2nde contribution sur la démocratie d'agglomération

Validée à l'Assemblée plénière  
du 10 mai 2011



## **Le Conseil de développement de Plaine Commune**

Le Conseil de développement **contribue à la mise en débat d'enjeux** concernant les citoyens, le territoire et son devenir, notamment dans le cadre du Grand Paris. Les Conseils de développement, ont **vocation à faire participer la société civile aux projets de territoire** des Agglomérations et des Pays. Ces instances consultatives, de concertation et de démocratie territoriale ont été introduit par la loi « Voynet » de 1999.

Le Conseil de développement -instance de démocratie participative de Plaine Commune- existe depuis 2003.

**Lieux d'expression et de dialogue, il est force de propositions.** Il apporte sa réflexion aux élus afin que les personnes habitant ou travaillant sur le territoire, soient concernées et au cœur du projet d'agglomération.

**Il est composé de 80 membres bénévoles, reflet de la diversité de la société civile.**

Le Conseil de développement est membre actif de **la Coordination nationale et de la Coordination francilienne des Conseils**, dont l'une des missions est de soutenir la création de ce type d'instance. Il existe 480 Conseils de développement en France.

## **Rejoindre le Conseil de développement de Plaine Commune**

Toute personne, habitant, travaillant à Plaine Commune et investie dans un collectif, peut candidater pour être membre du Conseil de développement.

**Pour y participer** : contactez-nous ou téléchargez le dossier de candidature sur internet.

**Tous les travaux du Conseil de développement sont disponibles sur internet, sur un mini site mis à notre disposition par Plaine Commune**

<http://conseildedeveloppement.plainecommune.fr/>

**Pour toutes informations complémentaires**

Valérie Grémont  
Animatrice du Conseil de développement  
01 55 93 57 52 – 06 16 03 13 77

[conseil-developpement@plainecommune.com.fr](mailto:conseil-developpement@plainecommune.com.fr)

## Plan de la contribution sur la concertation dans les projets de rénovation urbaine

- **Contexte de la saisie du Conseil de développement ----- p 3**
- **Conditions d'élaboration et méthode de travail**
- **Contribution ----- p 4**
  - **Remarques préalables**
  - **Principes fondamentaux**
    - 1- **Des situations diverses et des projets de rénovation très différents**
    - 2- **Participation, concertation, consultation, information**
    - 3- **Impliquer l'ensemble des personnes et des acteurs concernés**
    - 4- **Les limites de la concertation à dépasser**
- **Propositions ----- p 9**
- **Conclusion**

### **Annexes----- p 12**

- A. Conditions d'élaboration et méthode de travail
- B. Liste des personnes auditionnées
- C. Chiffres clés de la rénovation urbaine
- D. Participation, information, concertation : de quoi parle-t-on ?
  - En démocratie participative
  - Dans le cadre de la rénovation urbaine
- E. l'article L300.2 du code de l'urbanisme sur la procédure de concertation
- F. La concertation à Plaine Commune
  - Éléments de bilan du Contrat Territorial de Rénovation Urbaine
  - Principe de la concertation à Plaine Commune « extrait de la Charte de fonctionnement »
- G. Quelques principes avancés sur la concertation
  - Dans les chartes de la participation des intercommunalités
  - Sur la démocratie de proximité
- H. Auto saisine du Conseil de développement

## **Contexte de la saisine du Conseil de développement**

24 quartiers dans 7 des 8 villes de la Communauté d'agglomération<sup>1</sup> sont engagés dans des opérations de rénovation urbaine, dans le cadre du Contrat Territorial de Rénovation Urbaine.

Les réalisations de Plaine Commune déposées à l'Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU) vont profondément modifier le paysage de notre territoire et améliorer la vie de ses habitants et de ses acteurs.

Le Conseil de développement est, par nature, attaché à la démocratie et à la concertation avec les habitants, travailleurs, acteurs du territoire.

Lors de son Assemblée plénière du 31 janvier 2008, le Conseil de développement a décidé de se saisir de la concertation menée dans le cadre des projets dans les projets de Rénovation Urbaine sur le territoire de Plaine Commune.

Le 23 mai 2008, la Présidente du Conseil de développement informe le Président de Plaine Commune (la lettre de saisine est annexée).

## **Conditions d'élaboration et méthode de travail**

15 personnes issues des différentes familles composant le Conseil ont participé à l'élaboration de cette contribution. Le groupe de travail s'est réuni à 13 reprises. De nombreuses auditions ont été réalisées selon les caractéristiques des projets et quartiers plus pour comprendre comment la concertation est menée dans les projets de rénovation urbaine que pour viser à l'exhaustivité des 24 projets (la liste des auditions est annexée).

Suite à la saisine de Plaine Commune sur le Plan Local de l'Habitat, les travaux sur cette contribution ont dû être suspendus de juin 2009 à février 2010.

La contribution a été discutée, amendée et validée en Assemblée plénière le 10 mai 2011. Elle a été présentée au bureau communautaire du 24 novembre 2011. Elle sera diffusée le plus largement possible et discutée avec les différents interlocuteurs auditionnés.

Le Conseil de développement souhaite travailler davantage dans l'aller et retour avec la Communauté d'agglomération sur ces travaux. Dans ce cadre, les élus de Plaine Commune en charge de la Rénovation urbaine et de la démocratie locale ont été rencontrés avant la finalisation de la contribution.

---

<sup>1</sup> La liste et la carte des 24 quartiers sont annexées à la contribution

# Contribution sur la concertation dans les projets de rénovation urbaine

## Remarques préalables

Le Conseil de développement souhaite contribuer à la réflexion collective, des villes et de l'agglomération, des élus et des techniciens, des urbanistes et des habitants.

Les 24 quartiers de rénovation urbaine ont en commun :

- Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), institué par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine qui prévoit un effort national de transformation des quartiers les plus en difficulté classés en Zones Urbaines Sensibles (ZUS), sur les logements, les équipements publics et les aménagements urbains.
- La loi prévoit une concertation préalable aux projets de rénovation urbaine. La concertation et les démarches participatives sont un principe important de la « politique de la ville ». La participation des citoyens pour l'élaboration des projets de rénovation urbaine et pour la gestion de proximité sont des conditions de financement des projets déposés par les collectivités. A Plaine Commune, la concertation avec la population est du ressort des maires. La concertation liée aux relogements, importante, est d'une autre nature.
- La majorité des domaines concernés par les projets de rénovation urbaine sont de compétences communautaires (transférées par les 8 villes à Plaine Commune). Ainsi suite au transfert de compétences de développement économique en 2001, des espaces publics, de la voirie et des ordures ménagères en 2003 et celles de l'insertion, de l'habitat, de l'aménagement et de l'urbanisme, des bibliothèques et des médiathèques en 2004, les principales compétences de mise en œuvre de la rénovation urbaine (projets ANRU notamment) relèvent de la responsabilité de Plaine Commune.
- L'intérêt communautaire « politique de la ville » défini en juin 2005 est constitué de l'ensemble des projets ANRU au titre des compétences transférées (aménagement, habitat, espaces publics notamment) et de l'accompagnement de ces projets (insertion/emploi, GUP, lecture publique). Les thématiques sociales et notamment les contrats de cohésion sociale sont définis et mis en œuvre au niveau de chaque ville.

La politique de la ville n'a pas plus de 30 ans en France.

Certaines villes ont une longue expérience (parfois de 20 ans) dans la politique de la ville (Saint-Denis lance en 1990 le développement social des quartiers Franc-Moisin / Bel Air). Pour d'autres, cette expérience est plus récente (Pierrefitte) ou nouvelle (l'Île Saint-Denis). A Plaine Commune signe en 2000 une convention cadre Politique de la ville. 3 Grand Projets de Villes (GPV) existe en 2001 à Epinay / Villetaneuse, Aubervilliers / Saint-Denis / la Courneuve, Stains / Saint-Denis / Pierrefitte.

En 2005, Plaine Commune s'inscrit dans les nouveaux dispositifs liés à la politique de la ville en élaborant un Contrat Territorial de Rénovation Urbaine avec l'Etat de 2006 à 2014.

Plaine Commune s'est construite sur le principe d'une coopérative de villes avec l'objectif de mutualiser les moyens, les ressources au service des habitants et pour le développement du territoire. Le « mieux » communautaire est au cœur des politiques publiques, et le point de référence pour la population.

Le Conseil de développement souhaite que les initiatives menées en termes de concertation dans les projets de rénovation urbaine et globalement sur les grands projets d'équipement et d'infrastructures soient mutualisées à l'échelle de l'agglomération, mises en valeur et restituées publiquement également à cette échelle.

## **Principes fondamentaux préconisés par le Conseil de développement**

- Prendre en compte la durée des projets dans la concertation,
- Respecter et impulser les démarches de démocratie participative de chacune des villes pour la concertation avec les habitants et les acteurs du territoire,
- Définir les domaines et le champ de la participation sur des projets « réalisables » pour ne pas décevoir,
- Impliquer l'ensemble des acteurs participant à la société civile au processus de concertation.

### **1- Des situations diverses et des projets de rénovation très différents**

Les 24 projets sont de nature très divers (taille, état d'avancement) : quoi de commun entre la Cité des Poètes à Pierrefitte, Allende à Villetaneuse, la Cité Jardin à Stains, le Centre-ville à Epinay, le quartier des 4-Chemins à Aubervilliers, ou le quartier intercommunal de Cristino-Garcia à la Plaine à Saint-Denis et Aubervilliers ?

Ils ont également des calendriers très différents : le projet Allende à Villetaneuse était déjà très avancé lors de la signature avec l'ANRU, d'autres n'ont débuté qu'après.

Les bailleurs sont différents : Office Public de l'Habitat 93, (ex-OD 93), Plaine Commune Habitat (PCH), mais aussi bailleurs privés, parfois bailleurs de logement sociaux de fait, comme à Saint-Rémy à Saint-Denis.

Au-delà du cadre réglementaire, chaque ville a développé sa propre démarche de démocratie participative, par quartier, par public (jeunes, etc.). La concertation sur la rénovation urbaine s'inscrit naturellement dans les pratiques locales et les enrichissent.

### **2- Participation, concertation, consultation, information**

Certains posent une hiérarchie dans les termes, la participation allant plus loin dans l'implication des acteurs et le partage de la décision que la concertation, elle-même différente de la consultation ou de l'information. L'intérêt de la distinction est méthodologique. Le dispositif de concertation, est souvent plus complexe, articulant des phases d'information, de consultation et de concertation à différentes étapes. Il renvoie à une large association au processus de décision. La concertation relève davantage d'une demande d'avis sur un projet décidé par l'autorité qui le présente. Elle peut être engagée très en amont de la décision afin d'avoir un réel dialogue constructif. L'information a une place prépondérante dans l'ensemble du processus de concertation.

Une démarche de concertation se caractérise par le fait qu'elle constitue un processus dans la durée. Elle doit intervenir en amont de la décision et tout au long de l'élaboration du projet. Elle suppose l'idée de dialogue différente d'une relation à sens unique comme peuvent l'être la consultation ou l'information.

Cette démarche doit être menée dans l'objectif de tisser un lien social durable au-delà du projet de rénovation pour le pérenniser.

Les définitions de ces différentes modalités de démarches participatives, extraites de l'ouvrage sur les 10 ans de Conseils de développement auquel le Conseil de développement de Plaine Commune a participé, sont développées en annexe.

#### **▪ 2-a) La concertation telle que nous l'avons perçue des différentes auditions**

La décision politique et administrative répond à des besoins de refonte d'un quartier. C'est le rôle des élus de respecter le programme annoncé avant les élections. Les priorités à cibler reviennent aux élus.

L'ANRU prévoit de la concertation dans le dispositif de rénovation urbaine. Elle est cadrée par la loi. Les textes prévoient une large part à la concertation avec les habitants avec des budgets correspondants (cf. le préambule de l'arrêté du 5 Août 2010).

La concertation se traduit en règle générale par de l'information aux habitants pour diverses raisons. La Concertation se fait souvent trop tard par rapport aux engagements pris dans le projet (maquette financière ficelée, projet urbain et diagnostic réalisés, ..). La concertation doit tendre vers une participation à la décision.

Enfin, la concertation permet aux habitants de prendre une part de la rénovation, ou en complément de celle-ci. Ainsi, elle peut permettre aux habitants de participer à la rénovation intérieure des logements selon les programmes (club bricolage, formation, mise à disposition d'outils) – (fiches d'expérience de concertation réalisée en annexe). L'intérêt de la démarche est de résoudre ensemble les problèmes rencontrés par les habitants pour les associer ensuite plus largement au projet de rénovation urbaine.

Une fois signé, le contrat avec l'ANRU est déjà figé dans ses dimensions urbaines et financières.

Comment y remédier ?

En concertant en amont. Plus la concertation tarde, plus les projets sont avancés et sont difficiles à modifier. Ce n'est pas facile de remettre le projet en cause, ni pour les habitants ni pour les techniciens qui ont travaillé sur le projet.

Toute réflexion doit associer les acteurs concernés avant la remise des projets des urbanistes et la décision des élus. Le diagnostic et la conception des logements et de l'environnement doivent être menés dans ce cadre.

**La concertation et la prise en compte des points de vue des habitants pourraient se faire si des marges de manœuvre étaient conservées.**

Par exemple, prévoir le budget d'un espace de jeu pour enfant est possible sans pour autant décider du nombre de tables de ping-pong, de leur emplacement, etc. Ainsi, les habitants peuvent décider d'une partie du projet (et pas seulement de la couleur de la peinture !).

Le désenclavement du quartier est une priorité des nombreux projets de rénovation urbaine. La concertation doit permettre aux personnes d'élargir leur notion du quartier à la ville et maintenant à l'échelle de l'agglomération. En cela la concertation sur les transports et la mobilité des personnes est primordiale.

**Capitaliser et mutualiser les expériences entre villes devraient être plus systématique.**

Il est difficile de maintenir une concertation dans la durée. Les personnes sont différentes, le projet et son contexte évoluent, les personnes concertées au départ sont parties avant la fin du projet.

Par ailleurs, le projet connaît des revirements dans les décisions et parfois le retardent. Il serait intéressant que ces projets échappent aux divergences politiques. La continuité du projet au-delà du mandat politique est importante pour la société civile.

Prendre en compte le temps d'appropriation pour avoir un avis collectif est primordial. De même, assurer la poursuite de la concertation sur le quartier rénové est essentiel.

Mettre en œuvre différents modes de concertation peut être une solution : rencontre, visite, ateliers, etc... en cela la mutualisation à l'échelle de Plaine Commune de l'ensemble des initiatives déployées dans les villes serait un « plus ».

## ▪ 2-b) L'information, une condition de la qualité d'un processus participatif

### **L'information doit être fréquente et régulière**

L'information existe. Mais les projets sont longs. Pendant des mois, même sans blocage ou retard, les habitants peuvent ne « rien voir ». Il faut donc très régulièrement informer, de ce qui avance, de ce qui prend du retard (et pourquoi), de ce qui bloque (et pourquoi).

La durée des projets est telle qu'il faut construire une concertation sur la durée.

Par exemple, les enquêtes sociales-relogement sont réalisées très en amont du démarrage des travaux. Il faut à la fois informer pour garder le contact et prendre en compte les changements intervenus dans la vie des personnes concernées.

### **L'information doit être adaptée au public et pédagogique**

Tout le monde ne sait pas lire un plan. Il faut savoir utiliser les différents supports d'information: Nouvelles technologies de l'information – NTIC : utiliser les moyens de communication moderne comme internet pour tenir informé le plus grand nombre - oral, papier, mais aussi visuels : vue d'artiste, maquette, plan en 3 dimensions animés et aussi ne pas hésiter à arpenter le terrain avec des outils d'information.

L'information doit être plus pédagogique (l'information est trop technique).

De même, le maître d'ouvrage du projet urbain doit oser dire aux habitants les difficultés tout au long du déroulement du projet, les associer y compris sur les périodes plus difficiles. C'est une des conditions de l'appropriation du projet sur la durée. C'est également une étape manquante dans le processus de concertation menée.

### **L'information doit être élargie à tous**

Les habitants ne sont pas les seuls concernés : les commerçants, les salariés, les enseignants et autres acteurs publics ont besoin de l'information générale, voire d'une information déclinée.

Il est nécessaire d'élargir le cercle des acteurs concernés par le projet : Etablissement scolaires, ressources locales (médiathèques, associations,...).

Il existe encore des personnes exclues d'une large information : c'est notamment le cas des personnes habitants des logements spécifiques, tels les foyers des travailleurs migrants ou résidences de personnes âgées, logements étudiant, aire et logements pour les gens du voyage.

Dans les modalités de concertation et d'information, le dialogue avec les gestionnaires ne doit pas s'exonérer d'échanges avec les populations concernées de façon à ne pas augmenter le cloisonnement entre les populations.

## ▪ 2-c) La participation

La participation suppose une volonté de s'impliquer, d'être acteur.

Ainsi par exemple, une régie de quartier contribue à réaliser de petits aménagements. Les habitants eux-mêmes peuvent être incités à profiter de la rénovation pour faire de petits travaux à l'intérieur de leur logement (mise à disposition de formateur, mise en commun de bonnes pratiques, prêt d'outils coûteux...). Le soutien à la création de régie de quartier par les habitants ouvre également des perspectives en termes d'insertion et d'accès à l'emploi.

Dans un environnement de plus en plus individualiste, la participation doit permettre de rassembler des habitants. Le processus de concertation et de participation doit mettre la personne et l'usage des lieux au centre de la démarche engagée. L'objectif est qu'il y ait un partage du projet et une appropriation des réalisations. En cela la concertation permet de recueillir des points de vue et de faire connaître le projet de rénovation.



### **3 – Impliquer l'ensemble des acteurs pour les mettre en relation**

#### **▪ L'accompagnement des personnes et du changement**

Qu'il y ait démolition ou pas, ce quartier qui va se transformer, c'est celui où des habitants vivent depuis des années. Malgré ses défauts, c'est le leur.

Il est important de garder trace de cette histoire (collection de photos, témoignages, réalisation d'une exposition, locale et/ou itinérante, vidéo, etc.).

Il faut soutenir et multiplier les structures et les personnes intermédiaires pour faciliter la façon dont les gens vont s'emparer du projet et y parvenir. Par exemple les comités de consultation de foyers de travailleurs migrants ont vocation à jouer ce rôle. Ces intermédiaires sont utiles notamment pour que la rénovation du bâti se poursuive sur un réel désenclavement sur le quartier et la ville. Il faut « faire vivre » les intentions de désenclavement et de mixité.

La construction liée au projet doit être suivie d'une gestion plus persévérante, pour ne pas laisser la vie régler les dysfonctionnements inhérents au changement (exemple du stationnement).

Lorsqu'un projet est concrètement mis en œuvre, les habitants et riverains sont souvent oubliés. C'est ainsi le cas dans la gestion des chantiers. Les personnes concernées sont rarement sollicitées lors des réunions de chantier pendant lesquelles des choix importants sont pris avec d'importantes conséquences sur le quotidien. Cela a toute son importance quand le résultat final ne répond pas exactement aux attentes ou à ce qui avait été imaginé.

Enfin, les personnes concertées doivent être associées jusqu'à la réception du chantier et après. La concertation doit se poursuivre en laissant par exemple le temps aux personnes de s'approprier les nouveaux espaces avant de réaliser les cheminements définitifs en fonction de leurs nouvelles pratiques sur les lieux rénovés.

#### **▪ La mise en relation**

La rénovation urbaine est l'occasion de mieux se connaître, entre habitants de différents bâtiments, salariés et agents qui travaillent à proximité du périmètre.

La mixité sociale liée aux rénovations urbaines s'arrête souvent aux bâtiments concernés par la rénovation. Pour autant, la réelle mixité se fait dans les équipements publics et au travers de leurs usagers. Elle commence souvent par la fréquentation de l'école du quartier.

L'ensemble des partenaires doivent être concernés et une place particulière doit être trouvée à Plaine Commune.

Raisonner dans le processus de concertation à l'échelle du territoire de Plaine Commune procure des avantages. Cela donne de la constance dans les repères et peut faciliter le relogement d'une famille s'il se fait au sein de la communauté (près de 200 ménages concernés fin 2010).

### **4 - Les obstacles de la concertation à dépasser**

- Le résultat final de la rénovation est rarement comme on se l'était imaginé. Chacun s'est projeté dans un imaginaire au moment de la présentation du projet. Quand le projet se concrétise il faut dénouer les tensions en reformulant collectivement ce qui a changé.
- Il semble plus facile de concerter quand la ville a mis en place des dispositifs de démarches participatives, d'autant quand les bâtiments concernés par la rénovation urbaine ne sont pas gérés par le même bailleur.
- Être plus transparent sur la réalité de l'avancement du projet.
- Le manque de restitution de la concertation menée. Y a-t-il une prise en compte ou une résistance aux demandes sociales ? A quoi a servi la parole des habitants ? Les améliorations attendues sont-elles effectives ? Sont-elles reconnues et utilisées par les habitants et riverains ?

- Un retour d'expériences mutualisées pour enrichir le processus de concertation à l'échelle des villes et de l'agglomération et éviter
- Le rythme et les formes de la concertation doivent être adaptés à la durée des projets.
- Dépasser la concertation sur le bâti en l'élargissant sur la conception de la ville. Le résultat de la consultation va souvent au-delà du bâti. Le débat porte également sur des questions matérielles (réalisation d'équipements, moyens de transports) ou plus immatérielles (qualité de moments festifs, degré de mixité, accès et qualité des services publics..). Les points de vue moins techniques issus du débat doivent être valorisés comme une richesse et l'expression de souhait de changement sur le territoire.
- Les participants à la concertation sont souvent en faible nombre et il s'agit souvent des mêmes personnes.

Ce dernier aspect est important. Plaine Commune et les villes devraient faire le point sur la représentativité des habitants en termes de concertation et la manière dont les personnes sont concertées.

Le Conseil de développement souhaite qu'une réelle différence soit faite entre « être sensible à l'intérêt général » et « représenter la population » (ce qui n'est pas l'objet des participants à la concertation).

Dans ce cadre, il alerte sur le risque de se laisser enfermer dans une spirale qui consiste à « reprocher » à la population présente et participante de ne pas être représentative ou de faire lobbying.

Le Conseil de développement demande qu'une réelle analyse des freins à la concertation soit menée, notamment les raisons pour lesquelles il est difficile d'arriver à mobiliser. Il est clair que l'absence de suivi et de retour sur la prise en compte des différents points de vue génèrent d'importante démobilité. Les maîtres d'ouvrage doivent dire explicitement quels avis ou propositions ont été pris en compte et lesquels ont été entendus mais mis de côté. De même, ils doivent également réserver des marges de manœuvres dans le projet.

Des pistes sont à trouver dans un bilan partagé de la concertation menée y compris pour faire perdurer les liens (et la mobilisation) au-delà de la concertation.

## Propositions

- **Prendre en compte la durée des projets dans la concertation.**
- **Marquer les grandes étapes de concertation, de l'amont du projet, pendant le chantier jusqu'à la livraison des réalisations et même après.**
- **Définir le champ de la participation sur des projets « réalisables ».**
- **Réserver des marges de manœuvres dans le projet pour intégrer les propositions issues de la concertation.**
- **Distinguer dans la méthode ce qui relève de l'information, de la consultation et de la concertation et tendre vers une participation à la décision.**
- **Informier plus largement (public et au-delà du quartier concerné) fréquemment et régulièrement, de manière adaptée et pédagogique**
- **Impliquer, au-delà des habitants, l'ensemble des acteurs participant à la société civile au processus de concertation pour les mettre en relation.**
- **Raisonner dans le processus de concertation à l'échelle de l'agglomération en complément des démarches des villes.**
- **Poursuivre la construction liée au projet par une gestion plus persévérante pour ne pas laisser la vie régler les dysfonctionnements inhérents au changement.**

- **Analyser les freins à la mobilisation et réaliser un bilan partagé de la concertation menée.**
- **Concier en amont de la signature du contrat ANRU et améliorer la connaissance par les habitants des financements.**

Il est clair que le projet doit trouver ses financements. Pour autant, une concertation « généraliste » sur les orientations du projet pourrait être engagée avant la contractualisation. Ce moment de concertation complémentaire est fondamental.

Les habitants devraient être davantage associés aux financements du projet de rénovation urbaine. Cela permet de donner réalité au projet et en même temps de comprendre dans la participation au projet ce qui est de domaine de finançable ou pas.

Le Conseil de développement propose que des ordres de grandeurs soient donnés aux personnes concertées pour qu'elles aient les moyens d'apprécier la nature du projet. Sur le temps du projet, il faut mieux distinguer et phaser ce qui, dans le projet final, va au-delà des attentes et des besoins immédiats des habitants.

- **Mutualiser les processus de concertation menés sur les 24 quartiers ANRU et les informations associées à l'échelle de l'agglomération,**

L'échange d'expériences entre les différentes équipes de rénovations urbaines se fait parfois. Il pourrait être davantage mis en valeur et mutualisé pour « profiter » à l'ensemble des projets mis en œuvre au sein de l'agglomération. Une première étape pourrait consister à mettre systématiquement au bilan d'activités des services les démarches participatives mises en œuvre.

Au-delà, il s'agit d'enclencher un « apprentissage à la concertation » concernant les élus, l'administration et la population (« rendre les gens intelligents par le projet »).

Il serait utile par exemple de mutualiser les expériences des habitants qui ont participé pour les partager sur d'autres projets.

Le Conseil de développement propose que Plaine Commune réalise un bilan partagé de la concertation menée avec une restitution globale à l'ensemble des habitants, des usagers-riverains et des acteurs du territoire.

Ce travail pourrait être l'occasion de « modéliser » les incontournables à mettre en œuvre et le rythme dans lequel s'inscrire dans le processus de concertation sur des projets rénovation urbaine à élargir aux projets de grands équipements, d'infrastructure ou aux grands projets. Plaine Commune doit pour cela mobiliser des référents « au bon niveau ».

- **Le changement d'image du quartier et l'appropriation de ce changement à l'échelle de la ville, de l'agglomération et au-delà.**

Au-delà du mieux vivre, la rénovation participe aux changements d'image du quartier mais aussi de l'ensemble du territoire. Si l'information ne dépasse pas les frontières du quartier concerné, la population continuera malgré la rénovation d'être stigmatisée. Cette proposition rejoint le travail de certaine ville sur la discrimination territoriale.

Avoir des actions en ce sens permet de retisser du lien social et de faire perdurer au-delà de la concertation menée sur le projet.

## Conclusion

L'objet de la rénovation urbaine, ce n'est pas du béton, ce n'est pas de la voirie : c'est de la vie pour des femmes, des hommes, des enfants. Le succès de l'opération, s'il dépend des compétences techniques des urbanistes, des architectes, des chargés de projets, des bailleurs, mais aussi de la volonté politique des élus, ce succès donc ne sera réel que s'il satisfait aux besoins, aux attentes des habitants, et cela implique leur participation.

Le meilleur projet est celui qui est partagé.

## Annexe A – Les conditions d'élaboration et la méthode de travail de la contribution

23 personnes issues des différentes familles composant le Conseil ont participé à l'élaboration de cette contribution :

Jacques BARTHOLOMOT, Karine BLAISEBOIS, Jean BELLANGER, Mireille BOILLOT, François CARAYON, Chantal COTINAUT, Serge DECOMBE, Jean Jacques DELUCHET, Annie Paule DEPRE, Rose DJOB, Estelle GRINFELD, Audrey GUTERRIEZ-FERNANDEZ, Edmond HORTA, Pascal LACROIX, Patrick LAVIOLLE, Yannick LEGOFF, Eugénie MARQUES, Jean-Yves PERIER, Véronique SAINT-AUBIN, Claude SCHENINGER, Jeanne TESSIER, Habib TRAORE, Michel TAUT.

Le groupe de travail s'est réuni à 14 reprises.

### Enfin, les membres ont eu à leur disposition des documents élaborés dont :

Auteur(s)	Titre	Nature du document	Date	Format
Villetaneuse, Plaine commune, Plaine de France...	Villetaneuse et Université concentré d'énergies	Présentation du projet pré-ANRU	2005	dépliant
Villetaneuse, Plaine commune, ...	Chronique photographique d'un jardin extraordinaire	Allende	2007	fascicule « paysage »
Villetaneuse	Vibrations		hiver 2008	Bulletin jeunesse n°47
Villetaneuse et Plaine commune	Regards croisés	Photographies des habitants et du quartier	novembre 2005 - juin 2006	« livre »
OPH 93...	L'office consulte les locataires	Explication de la consultation	février 2004	(4 pages)
Villetaneuse, Plaine commune, Office Départemental 93	Voix publiques	Recueil de textes illustrés	février 2005- ...	« livre »
Villetaneuse, Plaine commune, Plaine de France...	Villetaneuse et Université concentré d'énergies	Info chantier	mars 2006	(photocopie)
Plaine commune et Villetaneuse	Quartiers d'avenir n°1	Allende	septembre 2006	journal RU
Villetaneuse, Plaine commune, Plaine de France...	Villetaneuse et Université concentré d'énergies	Info chantier	novembre 2006	(photocopie)
Villetaneuse, Plaine commune, Plaine de France...	Villetaneuse et Université concentré d'énergies	Info chantier	décembre 2006	(photocopie)
Plaine commune et Villetaneuse	Quartiers d'avenir n°1	Allende	Mars 2007	Diaporama R U
Villetaneuse	Villetaneuse Informations		décembre 2008	Bulletin municipal n°66
Plaine commune	Quartiers d'avenir	Présentation des projets	Début 2007	Dépliant A2
La Courneuve	Ateliers de Travail Urbain – Quartiers Nord	Bilan	2007	note 7 pages
La Courneuve	Ateliers de Travail Urbain – Quartiers Nord	Document de présentation	avril 2006	note 4 pages
« Lien social »	RU : l'illusoire participation des habitants	Article	18/12/2008	n°910 Copie 4 pages
Plaine commune et Stains	Au détour des tours, les habitants	Clos Saint-Lazare	2007	8 planches cartonnées A3
Plaine commune et Stains	Quartiers d'avenir - Guide du bricolage	Clos Saint-Lazare	février 2009	fascicule 20 pages A5
Aubervilliers	Présentation des projets de RU d'Aubervilliers conventionnés avec l'ANRU	Cristino Garcia- Landy, Villette Quatre-Chemins, quartiers nord	23/06/2008	note 7 pages
Conseil de développement de Nantes Métropole	PLH	Observations et propositions du Conseil de développement	janvier 2010	extrait, 4 pages
Conseil Général 93	Rencontre avec les acteurs de l'habitat	Invitation	18/6/2010	dépliant 3xA5

## **Annexe B – Liste des auditions**

### **28 février 2008**

- Présentation des projets ANRU par Philippe Denis, DGA et sa collaboratrice

### **15 octobre 2008**

- échanges avec Malika AIT GHERBI, chargée de mission démocratie locale à Plaine Commune, sur la participation des habitants aux projets ANRU,

### **14 janvier 2009**

- échanges avec Barbara DIEKMANN et Véronique MONTON de l'Unité territoriale de Rénovation Urbaine de Plaine Commune à Villetaneuse sur l'information et la concertation réalisée avec les habitants dans le cadre des projets de rénovation urbaine dont la Cité Allende.

### **11 février 2009**

- échanges avec Rose DJOB, membre du Conseil de développement et Présidente du comité de locataire de la Cité Allende

### **11 mars 2009**

Présentation et échanges avec Irène GEGOUT de l'Unité territoriale de Rénovation Urbaine de Plaine Commune à La Courneuve sur l'information et la concertation réalisée avec les habitants dans le cadre des projets de rénovation urbaine.

### **14 avril 2009**

Présentation et échanges avec Juliette NOEL, Chef de projets de l'Unité territoriale de Rénovation Urbaine de Plaine Commune à Saint-Denis sur l'information et la concertation réalisée avec les habitants dans le cadre des projets de rénovation urbaine du quartier Saint-Rémy.

### **26 mai 2009**

Présentation et échanges avec Mmes Aïssata MAÏGA, Chef de Projet, responsable de l'Unité Territoriale de Rénovation Urbaine de Stains, Aïssatou SAKHO, Chargée de la concertation, Emilie MAIROT, Adjointe à la responsable de l'Unité, sur les quartiers du Clos Saint-Lazare, la Cité jardin (CJ) et le Moulin Neuf,

Interruption due aux travaux sur le Plan local de l'habitat 2010-2015  
(Saisine en juin 2009 → contribution en novembre 2009)

### **4 février 2010**

Présentation et échanges avec Thalie MARX, Chef de projet de l'Unité Territoriale de Rénovation Urbaine d'Aubervilliers sur les quartiers Villette 4 Chemins, Cristino Garcia Landy, quartiers Nord et Emile Dubois.

### **16 mars 2010**

Echanges et écriture d'une trame de contribution

### **19 mai 2010**

Présentation d'une démarche concertée de Plaine Commune Habitat Estelle VANDAMME sur le quartier Pierre Sémard à Saint-Denis

### **8 juin 2010**

Finalisation de la contribution

### **6 décembre 2010**

Rencontre avec Gilles Poux, Vice-président en charge de la rénovation Urbaine et Jean-Paul Leglou, Vice-président de la démocratie participative à Plaine Commune

## **Annexe C –** **Chiffres clés de la rénovation urbaine**

- 1/3 de la population de Plaine Commune est concerné  
→ soit 110.000 habitants sur 346.000 habitants
  
- 1 Contrat Territorial de Rénovation Urbaine – CTRU signé en janvier 2007  
→ Définition d'une politique communautaire de développement social et urbain dans l'objectif d'améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers concernés et l'image des quartiers. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie, de logements, de rénover les espaces extérieurs et de développer des transports et des services de qualité à proximité  
→ le CTRU est complété d'un contrat Urbain de Cohésion Sociale Communautaire - CUUS signé en mai 2007  
→ Il couvre les 24 quartiers ANRU
  
- 24 quartiers ANRU sur Plaine Commune sur 65 quartiers existants sur les 8 villes  
→ 23 projets de rénovation urbaine, l'île Saint-Denis n'ayant pas été éligible à l'ANRU
  
- Les projets s'élaborent dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine<sup>2</sup> (PNRU) qui vise d'ici à 2013 la rénovation de près de 500 quartiers répartis dans la France améliorant le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants.
  
- Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), institué par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, prévoit un effort national de transformation des quartiers les plus en difficultés classés en Zones Urbaines Sensibles (ZUS), concernant les logements, les équipements publics et les aménagements urbains.
  
- L'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) met en œuvre le PNRU en approuvant des projets qu'elle finance sur des fonds publics et privés. L'Agence apporte son soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui élaborent et conduisent, dans le cadre de projets globaux, des opérations de rénovation urbaine dans les ZUS et dans les quartiers présentant les mêmes difficultés socio-économiques (article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003). Elle appuie à la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine comme par exemple l'aide à la mise en place d'actions de concertation.
  
- **Quelques chiffres sur le financement de la rénovation urbaine**  
→ Un investissement global de 1,4 milliard d'euros sur Plaine Commune augmenté à 1,57 milliards avec le plan de relance.  
→ le PNRU représente 12 milliards d'euros entre 2004 et 2013  
→ Avec les cofinancements, la programmation représente 34,220 milliards d'euros d'investissement sur la période 2004-2013. L'ANRU finance le PNRU à hauteur de 30 % en moyenne. En 2008, Les villes et les intercommunalités participent à hauteur de 12 %, les bailleurs 42 %, les Région 5,5 % et les Départements 3,8 % en France.  
→ Sur Plaine Commune l'ANRU (l'Etat) participe à hauteur de 30 %, la Communauté d'Agglomération Plaine commune 8,7%, les Villes 3,9 %, les bailleurs 37 %, la Région Ile de France 10% et le Département de la Seine Saint-Denis 2,6%.  
→ les 1,57 milliards d'euros se répartissent pour 72 % pour l'habitat, 14% en espaces publics, 12 % en équipements et 2 % en ingénierie de projets.

---

<sup>2</sup> Rapport d'activité de l'ANRU 2008

## **Annexe D – Participation, information, Concertation : de quoi parle-t-on ?**

**d-1/ En termes de démarches participatives**, le Conseil de développement propose de retenir la terminologie de l'ouvrage « 10 ans de Conseils de développement, la société civile en mouvement » – coproduit par la Coordination nationale des Conseils de développement et le Certu (Centre d'Etudes sur les Réseaux, le Transport et l'Urbanisme) - Extrait de l'ouvrage

« **Participation** : Ce terme englobe différentes notions(\*) et renvoie à une large association au processus d'élaboration d'une décision et à la mise en débat des projets. Il suppose une volonté de partage et de responsabilisation, l'idée d'implication, d'être acteur. Par rapport au terme concertation, le mot participation véhicule souvent une approche plus politique que méthodologique.

(\*) **Démocratie participative, dispositifs participatifs, information, consultation, concertation, association, coélaboration et codécision**

**Information** : Elle est un préalable et une condition de la qualité d'un processus participatif. C'est un premier partage, dans le sens où donner de l'information contribue à donner un certain pouvoir. Il est nécessaire que l'information soit sincère, accessible, intelligible et de qualité. (...) Au-delà du rôle de formation, permettant de partager un certain niveau de connaissance sur un sujet et de rendre la participation possible et effective, l'information constitue également un moyen de faire connaître l'existence du dispositif participatif lui-même, d'établir des relations avec les personnes à concerner par le dispositif de participation et de les mobiliser sur le sujet traité ainsi que sur la démarche. Enfin, elle est le vecteur de restitution des débats, des travaux et des décisions.

Le droit du citoyen à l'information est aujourd'hui garanti dans de nombreux textes, tant dans la législation nationale qu'internationale.

**Concertation** : « Une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la **consultation** de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. » (Définition du site de la CNDP<sup>3</sup>)

Une démarche de concertation se caractérise par le fait qu'elle constitue un processus dans la durée. Elle doit intervenir en amont de la décision et tout au long de l'élaboration du projet. En outre elle implique l'idée de dialogue, et non pas de relation à sens unique comme peuvent l'être l'information ou la consultation. Enfin, elle suppose l'ouverture d'un espace public de débat.

**d-2/ D'un point de vue strictement juridique**, l'article L300-2 du code de l'urbanisme définit la procédure de concertation en urbanisme. Y sont soumis les opérations d'aménagement et les documents d'urbanisme.

---

<sup>3</sup> Commission Nationale du Débat Public, [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

**d-3/ En termes de rénovation urbaine :**  
**la concertation dans les dossiers ANRU – Critères d’analyse**

Document élaboré au début de la réflexion sur le Contrat Territorial de Renouvellement Urbain. - CTRU sur la concertation transmis par Corinne TIXIER – Adjointe au directeur de la Rénovation urbaine à Plaine Commune – Pôle Politique de la Ville et Rénovation Urbaine – Février 2010

**Quelle concertation ?**

Légale  
Dispositifs autres

**A quelle étape ?**

Amont : phase diagnostic  
Choix des scénarios et des projets  
Projet retenu

**Caractérisation des dispositifs**

Communication/Information  
Consultation  
Participation/ co-élaboration

**Quel type de projet**

Questions quotidiennes  
Projets spécifiques

**Volets**

Urbains – Habitat – Sociaux - Gestion

**Sujets (Contenu des dossiers ANRU)**

Etudes urbaines  
Habitat : Démolitions- constructions- réhabilitation- copropriétés  
Espaces publics  
Résidentialisations  
Equipements publics (Programmation, gestion...)  
Développement économique- commerces  
Accompagnement social des projets urbain : insertion par l'économique  
Gestion Urbaine de Proximité

**Méthodologie ?**

Indicateurs  
Evaluation

**Place des acteurs ?**

Techniciens  
Elus

**Places des acteurs du dossier ANRU**

Agglomération Plaine Commune  
Huit villes  
Bailleurs HLM (enjeux spécifique : réhabilitation, résidentialisation, démolitions -relogements, plan de concertation locative...)  
Etat  
ANRU  
Conseil Général  
Conseil Régional  
Caisse des Dépôts et Consignations  
Transporteurs (RATP, SNCF...)  
Acteurs privés : ex ALTAREA centre commercial Epicentre  
Opérateurs : EPA Plaine de France, SEM (Quelle commande de la part de la maîtrise d’ouvrage...)

**La qualification des acteurs de la concertation**

Besoins...  
Liens avec le pilotage des projets

**Le recours à des professionnels de la concertation**

Attentes  
Missions  
Durées des interventions...



## **Annexe E –**

### **Article L300.2 du code de l'urbanisme sur la procédure de concertation**

modifié par la loi « urbanisme et habitat » [Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 42 JORF 3 juillet 2003](#) et [art. 43 JORF 3 juillet 2003](#)

I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;

c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.

Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des b ou c et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la révision du document d'urbanisme et l'opération peuvent, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, faire l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

II - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune.

Cité par:

[Loi - art. 4 \(Ab\)](#) : loi 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville

[Loi n°95-101 du 2 février 1995 - art. 2 \(Ab\)](#)

[Loi n°95-101 du 2 février 1995 - art. 2 \(MMN\)](#) relative au renforcement de la protection de l'environnement

[LOI n°2010-597 du 3 juin 2010 - art. 3 \(V\)](#) **relative au Grand Paris (1)**

Cité dans les Codes de l'environnement et de l'urbanisme

Codifié par:

Décret 73-1022 1973-11-08 JORF 13 NOVEMBRE 1973

**LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

## **Annexe F – La concertation à Plaine Commune**

### **F-1 /**

#### **Eléments de bilan du Contrat territorial de rénovation urbaine de Plaine Commune**

(Source comité technique du 9 novembre 2010)

La concertation est liée à la communication. Les modifications profondes du cadre de vie dans habitants induites par la rénovation urbaine ne peuvent être menées sans une participation et la recherche d'une confiance partagée de tous. Plaine Commune est maître d'ouvrage sur la communication relative à la rénovation urbaine. L'agglomération exerce cette compétence en lien avec les Maires porteurs de projets, les élus locaux, les services communication et les différents maîtres d'ouvrage des projets de rénovation (bailleurs, ...). Ces acteurs portent la communication et la concertation auprès des habitants. Ce dispositif doit permettre aux habitants de s'approprier les projets afin de ne pas subir les transformations.

Un dispositif coordonné de communication : Les 8 communes (à l'exception d'Epinay-sur-Seine qui a gardé en directe la communication sur les projets) partage dans la même démarche de communication depuis 2006 : « quartier d'avenir » est décliné par quartier en plusieurs supports (journaux, tracts, infos travaux, expositions, bâches, invitations, panneau sur site, ... 30 à 50 journaux sont produits sur les quartiers concernés sur Plaine Commune par an. La direction de la communication travaille depuis 2010 au développement d'outils de communication différents, notamment audiovisuels.

Lisibilité des actions de concertation : l'avancement des projets est présentée régulièrement dans chaque ville dans les instances de démocratie participative (conseil de quartier, de voisinage, réunions ciblées avec des riverains selon l'actualité des chantiers. Plaine commune souhaite renouveler ses outils afin de « toucher » un public plus large. Plusieurs initiatives ont été organisées :

- Projets mémoires pour valoriser l'identité et l'histoire du territoire dans plusieurs villes, dont le quartier des poètes à Pierrefitte.
- Boutique de projets sur l'avancement des projets avec une maison des projets dans le quartier du Clos Saint-Lazare à Stains, dans les quartiers Nord à Villetaneuse, ou un atelier des projets à Cristino Garcia à Saint-Denis/Aubervilliers.
- Rénovation urbaine côté enfants, en complément des outils à destination des adultes au Clos Saint-Lazare à Stains.
- Forum de la rénovation urbaine à Epinay pour proposer plusieurs formes de découverte des projets de renouvellement urbain sur la ville.
- Outil 3D, avec des maquettes en trois dimensions des projets sur les quartiers Pierre Sémard à Saint-Denis, pour le centre-ville d'Epinay ou le quartier des poètes à Pierrefitte-sur-Seine facilitant le repérage dans l'espace pour mieux comprendre le projet et se l'approprier.
- Manifestations diverses, telles que l'inauguration de logements et résidences, du parc des Francs Moisin.
- La ligne communication/ concertation est intégré dans chaque maquette financière ANRU. Le budget communication de Plaine commune afférents aux projets de rénovation urbaine est de 150.000 euros par an.

## **f-2/ principe de la concertation à Plaine Commune : extrait de la charte de fonctionnement**

### **Co-élaborer avec les citoyens : principes de démocratie participative**

Les principes d'association des populations aux choix et décisions locales initiées par les villes sont pris en compte et développés par Plaine Commune, avec le double objectif de ne pas éloigner les gens des lieux de décision, et de leur permettre de donner leur avis sur les projets de dimension intercommunale.

- Les liens entre Plaine Commune et les populations des villes, dans le cadre des relations de démocratie participative s'articulent en premier lieu autour des outils mis en place au niveau communal, en particulier les Conseils de quartier ; ceux-ci ne peuvent pas être convoqués directement par Plaine Commune, sans accord et partenariat avec la commune.
- Les élus et les agents de Plaine Commune participent, à la demande des villes ou sur la sollicitation de la communauté d'agglomération, aux moments de débat et de concertation des villes (réunions thématiques ou de quartier) sur les projets communautaires.

Nous retenons par conséquent un certain nombre de règles de fonctionnement :

- Tout projet d'aménagement devra porter l'avis des citoyens après concertation, au moment de sa présentation au bureau, avant toute mise en œuvre opérationnelle.
- Il peut être organisé des réunions publiques conjointes, villes-Plaine Commune sur des projets d'intérêt intercommunal. Pour cela, Plaine Commune se dotera des moyens nécessaires en matière de communication pour permettre aux citoyens de construire des avis autonomes sur les projets soumis au débat.
- Plaine Commune organise en propre des événements fédérateurs, concernant le territoire tout entier, qu'elle prépare avec les villes : les Assises annuelles, les conférences thématiques, les journées de travail interpartenariales, Savante Banlieue, les rencontres publiques.

---

## **Annexe G – Quelques principes avancés sur la concertation**

### **g-1/ Dans les chartes de la participation des intercommunalités**

- ↪ Participer à la conception des politiques publiques
- ↪ Une confiance réciproque, préalable au dialogue et à la construction de projets communs
- ↪ Innovation, efficacité, lisibilité, complémentarité
- ↪ Réinventer la démocratie urbaine à partir d'un dialogue renouvelé avec les concitoyens
- ↪ Préciser les orientations et les engagements en matière de concertation et de valorisation de la participation citoyenne sur toutes les dimensions de l'action communautaire de la gestion des services urbains de proximité, à l'élaboration des politiques d'agglomération

### **g-2/ sur la démocratie de proximité, par Marie-Hélène Bacqué**

Chercheur à l'Institut Français d'Urbanisme, Université Paris VIII, Centre de recherche sur l'habitat - Intervention pour la ville de Brest le 29 mars 2002

Comment aborder la question de la proximité dans le champ politique ? La loi sur "la démocratie de proximité et les institutions locales" rend obligatoire la constitution de conseils de quartiers. Cette proposition est soutenue par le postulat que la proximité favoriserait une gestion plus efficace et le développement de l'activité citoyenne.

Elle renvoie à trois objectifs : gestion - lien social - politique

La « démocratie de proximité » ainsi évoquée reste cependant floue dans ses attendus et dans sa fonction. Les conditions nécessaires à son fonctionnement ne sont pas étudiées, comme si la proximité suffisait à elle seule à créer les conditions de la démocratie.

Cette approche a des racines anciennes, qui remontent aux mouvements sociaux urbains et aux perspectives autogestionnaires des années 70. Ces dernières furent constitutives d'expériences limitées en nombre et en durée, mais qui influencèrent en partie la décentralisation et les premiers pas de la politique de la ville. Cependant, si le mouvement associatif s'est fait entendre et a su peser sur des projets importants d'aménagement urbain, cette mobilisation a surtout concerné les couches moyennes et est demeurée faible dans les quartiers « difficiles » qui sont la cible des politiques de la ville.

Les conseils de quartier, démarche quartier, comités de quartier ont été mis en place dans plusieurs villes. Quelques unes ont tenté des démarches de budget participatif en s'inspirant de l'expérience de Porto Alegre.

(...) L'observation de plusieurs dispositifs, en France et à l'étranger conduit à soulever plusieurs défis, ou contradictions de ces démarches :

**Le défi de la gestion :** Ces expériences ont souvent des effets positifs à l'échelle micro-locale, en améliorant la gestion de proximité et en favorisant les relations habitants/ professionnels /élus locaux. Une réponse plus rapide peut être apportée aux demandes des citoyens. Le chef de projet ou chef d'antenne a la possibilité d'interpeller un service. Mais cette dynamique, pour positive qu'elle soit, reste le plus souvent limitée. Si elle entraîne parfois une recomposition de l'organigramme municipal, elle débouche rarement sur une réévaluation plus globale des choix de gestion. La participation en reste généralement à un échange mutuel d'informations, une amélioration de services. Les techniciens y ont souvent un poids prépondérant. Les vrais enjeux décisionnels ne sont pas mis en débat. Au total, l'incorporation des compétences des habitants participe à différents degrés à améliorer la gestion des quartiers. Mais cette démarche reste fortement limitée quand elle demeure enfermée dans une approche micro-locale.

**Le second défi est celui de la participation :** combien d'individus participent et qui participe ? Dans les cas étudiés, la participation demeure quantitativement limitée. Les populations les plus précarisées et les jeunes sont peu présents et encore moins actifs dans les instances de participation, même s'ils sont souvent objets de débats (on note par contre une présence et un poids important des femmes).

**Le troisième défi est celui de l'échelle,** et est posé par la notion même de proximité. La « démocratie de proximité », si elle permet d'ancrer les débats dans des enjeux concrets, comporte au moins deux limites. La première, souvent mise en avant, est celle du phénomène NIMBY, (not in my back yard – pas dans mon jardin en français) du repliement sur des intérêts partiels, très localisés. La deuxième est celle du découragement voire de la culpabilisation générée par l'injonction à résoudre localement un problème qui dépasse largement cette échelle, sans que soit jamais donnés les moyens d'intervenir au delà, ou même de poser les conditions plus globales du changement.

Cette impuissance s'accompagne d'une stigmatisation des espaces locaux et des populations concernées. Il en est ainsi des questions scolaires ou de violences urbaines ramenées à des problèmes de démission des parents. La montée en généralité dans les débats locaux apparaît cruciale pour dépasser ces deux limites mais elle nécessite que soit possible, une articulation entre débats, gestion et changements à l'échelle locale avec un processus de transformation des politiques et des institutions municipales voire étatiques.

Une délibération publique engage la mise en discussion de véritables enjeux et l'existence d'une marge de pouvoir et d'initiative suffisante qui permette aux individus impliqués de peser sur les choix de gestion locale. Elle requiert à la fois une participation intense, une information réelle des citoyens et un véritable espace décisionnel.

Elle passe par une politisation, au sens large du terme, pour que la démocratie participative ne se réduise pas une démocratie de proximité.

## Annexe H – Auto saisine du Conseil de développement



Saint-Denis, le 23 mai 2006

Patrick BRADUEZEC  
Président de Plaine Commune  
21, rue Jules Rimet  
93218 Saint-Denis Cedex

**Objet :** Auto-saisine sur la concertation menée dans le cadre des projets ANRU

Monsieur le Président,

24 quartiers sont engagés dans des opérations de rénovation urbaine, dans le cadre du Contrat Territorial de Rénovation Urbaine et font l'objet de projets déposés par Plaine Commune à l'Agence Nationale de Renouveau Urbain (ANRU).

Ces projets importants vont profondément modifier le paysage de notre territoire et améliorer la vie de ses habitants et de ses acteurs.

L'habitat, l'accompagnement social, la mixité et la « diversité sociale », l'emploi, l'appropriation individuelle et collective des espaces, l'environnement, la mémoire des quartiers en transformation, la gestion urbaine pendant et après les chantiers, les équipements, les liaisons dans la ville, toutes les dimensions sont concernées par l'ampleur de ces projets.

La qualité des démarches de concertation aura une incidence décisive sur la réussite de ces projets.

Sur proposition du groupe de travail « Habitat », l'Assemblée plénière a décidé de produire une contribution sur les modalités de concertation menée dans le cadre des projets ANRU.

Le Conseil de développement souhaite apporter sa contribution aux démarches entreprises par les villes et Plaine Commune.

Comment est organisée la concertation avec les habitants, les salariés et l'ensemble des acteurs des quartiers concernés ? Comment sont-ils associés aux projets urbains, et à quels moments ?

A cet effet, les membres du Conseil de développement se rapprocheront à la fois des porteurs de projets mais aussi des personnes concertées sur plusieurs projets de nature et d'avancée différentes.

Nous souhaiterions réaliser cette contribution pour la présenter en 2009.

Restant à votre disposition pour poursuivre ce travail avec la Communauté d'agglomération, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de toute ma considération.

La Présidente,  
Françoise CARAYON

## Synthèse de la contribution sur

### la « concertation menée dans les projets de rénovation urbaine »

La rénovation urbaine concerne une grande part de la population (1/3 soit 110.000 habitants) et du territoire (24 quartiers). Les financements sont conséquents : 1.57 milliards. Ils concernent 72 % d'habitat, 14 % d'espaces verts et 12 % d'équipements.

La concertation (prévue par la loi dans les projets de rénovation urbaine) et les démarches participatives sont un principe important de la « politique de la ville ».

La majorité des domaines concernés par les projets de rénovation urbaine sont de compétences communautaires (transférées par les 8 villes à Plaine Commune).

Le Conseil de développement souhaite contribuer à la réflexion collective sur la concertation menée dans le cadre de ces projets. Il propose ainsi de

- Prendre en compte la durée des projets dans la concertation
- Marquer les grandes étapes de concertation, de l'amont du projet, pendant le chantier jusqu'à la livraison des réalisations et même après.
- Définir le champ de la participation sur des projets « réalisables ».
- Réserver des marges de manœuvres dans le projet pour intégrer les propositions issues de la concertation.
- Distinguer dans la méthode ce qui relève de l'information, de la consultation et de la concertation et tendre vers une participation à la décision.
- Informer plus largement (public et au-delà du quartier concerné) fréquemment et régulièrement, de manière adaptée et pédagogique.
- Impliquer, au-delà des habitants, l'ensemble des acteurs participant à la société civile au processus de concertation pour les mettre en relation.
- Raisonner dans le processus de concertation à l'échelle de l'agglomération en complément des démarches des villes.
- Poursuivre la construction liée au projet par une gestion plus persévérante pour ne pas laisser la vie régler les dysfonctionnements inhérents au changement.
- Analyser les freins à la mobilisation et réaliser un bilan partagé de la concertation menée.
- Concerter en amont de la signature du contrat ANRU et la connaissance par les habitants des financements.
- Mutualiser les processus de concertation menés sur les 24 quartiers ANRU et les informations associées à l'échelle de l'agglomération.
- S'approprier le changement d'image du quartier à l'échelle de la ville, de l'agglomération et au-delà.

Le Conseil de développement souhaite que les initiatives menées en termes de concertation dans les projets de rénovation urbaine et globalement sur les grands projets d'équipement et d'infrastructures soient mutualisées à l'échelle de l'agglomération, mises en valeur et restituées publiquement également à cette échelle.