

CAS interprofessionnel et transfrontalier
Projets urbains et pouvoir d'agir
2017-2018



PLATEFORME DE FORMATION TRANSFRONTALIÈRE
EN DÉVELOPPEMENT URBAIN

Restitution

2ème journée thématique
Le 6 février 2018 à Annemasse — France

Plateforme de Formation transfrontalière
en développement Urbain
orientée sur le pouvoir d'agir des populations et
la cohésion de l'agglomération
(PFTU)

Inégalités territoriales et participation citoyenne :
engageons le débat !

Interreg
France - Suisse



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



MILLENNIUM
Pour un développement urbain intégré et durable



plateforme-pftu.org

La Plateforme de Formation transfrontalière en développement Urbain orientée sur le pouvoir d’agir des populations et la cohésion de l’agglomération (PFTU), conduite par la Haute École de Travail Social de Genève (HETS) et le Collège Coopératif Auvergne-Rhône-Alpes (CCAURA), entreprend un cycle de trois journées thématiques et interdisciplinaires autour de tables rondes et séances de travail collaboratives.

La deuxième journée consacrée au débat sur “les Inégalités territoriales et la participation citoyenne” a rassemblé plus de soixante-dix participant-e-s issu-e-s de la société civile, du secteur associatif, des institutions publiques, des milieux universitaires et acteurs de la formation suisses et français.

Christian DUPESSEY, en qualité de Président de l’agglomération d’Annemasse,



Charles BEER,
Chargé de
cours, HETS

Genève,
Frédérique
BOURGEOIS,
Directrice Labo
Cités, Lyon et

Yann BOGGIO,

Secrétaire général, FASe, Genève, ont eu le plaisir d’accueillir l’ensemble des participant-e-s fortement mobilisé-e-s en cette occasion de journée de co-construction, de recherches et de prospectives.

La PFTU invite à aborder la question des inégalités territoriales qui touchent fortement le territoire de l’agglomération d’Annemasse, mais également le Canton de Genève et plus largement l’espace transfrontalier genevois.

Le territoire du Grand Genève est traversé par un certain nombre d’inégalités, malgré une forte croissance et doit gérer de nouvelles problématiques et des défis majeurs.

La superposition de signes de précarité en matière de santé, de résultats scolaires, d’emploi, de revenus, de logement, d’environnement, etc., démontre qu’à l’intérieur d’un espace urbain qui se reconfigure, les **inégalités territoriales** agissent comme un accélérateur redoutable des **inégalités sociales**.

À cet égard, **Christian DUPESSEY** rappelle que la ville d’Annemasse reste classée comme la troisième ville la plus inégalitaire de France malgré l’attractivité et le dynamisme démographique de son agglomération. (Source INSEE)

Le phénomène de la croissance est corrélé à l’évolution démographique, à l’économie, au bâti et à l’extension de l’urbain. Comment orienter la croissance vers le développement? Voici l’un des enjeux auquel les collectivités publiques et acteurs de la politique de la ville sont aujourd’hui confrontés.

Pour Christian DUPESSEY, “l’une de nos premières responsabilités est de garantir le principe de la cohésion sociale. Les politiques liées au développement urbain doivent être au cœur de cet enjeu. Aussi, comment faire en sorte que le citoyen puisse s’emparer de son avenir en devenant lui-même acteur de la politique de la ville?”

Dans un contexte de territoire à la dimension métropolitaine et transfrontalière, les nouvelles réponses passent par les quartiers, par l’habitat, par le pouvoir d’agir et par une volonté de refuser les inégalités territoriales qui viennent accroître la question des inégalités sociales.

Première table ronde : Aux frontières des inégalités

Les territoires urbains sont caractérisés par de multiples stratifications porteuses d’inégalités sociales et d’inégalités en matière de santé, engendrant des frontières, voire de barrières à la participation. Quels regards porter sur ces différentes formes de fragilités? Comment à travers les dimensions de santé publique, de la prévention spécialisée et de la sociologie urbaine, induire des éléments de réflexion sur la participation citoyenne?

Animation - Marion POLLIER, Chargée de mission Labo Cités

La condition frontalière du Grand Genève hiérarchise les positions sociales : inégalité de revenu, d’accès aux biens immobiliers, de mobilité.

Pour **Philippe MORIN**, Responsable de service EPDA, prévention spécialisée en Haute-Savoie, trois principaux niveaux de production des inégalités sont à relever.



Un des premiers niveaux repose sur la distance vécue entre le centre et la périphérie.

Pour certaines villes historiques de la Haute-Savoie, il est encore difficile de considérer que le territoire transfrontalier soit devenu un pôle métropolitain à dimension internationale ayant un rôle de centralité, non seulement pour l’agglomération, mais également pour tout le département. Genève exerçant une véritable attraction économique pour les ressortissants français, les enjeux et problématiques liés à l’essor urbain se démultiplient et doivent être gérés par les collectivités. Si précédemment l’attrait genevois concernait davantage la zone frontalière (Saint-Julien, Annemasse, Douvaine), c’est désormais l’ensemble du département de Haute-Savoie qui se trouve happé par les enjeux de développement du territoire franco-valdo-genevois. Les incidences en termes de flux pendulaire, de gravité et d’attraction

se jouent sur l'ensemble de l'arc du Grand Genève qui présente dans son processus de construction de forts potentiels, tant d'un point de vue culturel, social, économique qu'en matière d'aménagement.

Un second niveau de disparité, principalement observé auprès de la jeunesse, porte sur le rapport au revenu. Un salaire médian sur l'arc genevois correspond à trois fois le salaire médian français. Le modèle frontalier, "travailler en Suisse et vivre en France", devient progressivement le standard de réussite affichée et organise les positionnements (notamment sociaux et économiques) possibles pour chacun et chacune sur le territoire.

Un troisième niveau d'inégalités relève de l'accès aux biens immobiliers. En raison d'une importante pression immobilière, l'accès au logement devient de plus en plus difficile, notamment pour les classes populaires et moyennes qui travaillent sur le territoire de la Haute-Savoie. Sur ce même département, plus de 65 %¹ de la production des logements ne correspond pas au revenu médian de la population, ce qui en réduit l'accessibilité. Les populations concernées par cette problématique ont le sentiment de vivre une forme de déclassement, d'autant qu'elles sont dans l'incapacité d'envisager une acquisition immobilière conforme à leurs attentes. Le processus de mobilité résidentielle est alors freiné. Elles se retrouvent dans des zones d'habitations spatialisées par strate sociale et par niveau de revenu.

Un quatrième niveau de disparité concerne le rapport à la mobilité. 80 à 85 % des frontaliers utilisent leurs véhicules personnels. Sachant que certains territoires ne disposent que de très peu d'offres de transports en commun, la mobilité devient "une ressource essentiellement privatisée" ce qui génère une absence totale d'égalité dans les possibilités d'accès au territoire où s'exerce la centralité et les productions de richesses.

Charles BEER ajoute que la superposition de signes de précarité et de difficultés en matière de santé, de résultats scolaires, d'emploi, de revenus, de logement et d'environnement démontre qu'à l'intérieur d'un espace en reconfiguration urbaine les inégalités territoriales agissent comme un accélérateur redoutable des inégalités sociales. Ceci par deux éléments observables : un phénomène d'enfermement et de dynamique.

Le territoire vécu, entre perceptions, pratiques et stratégies individuelles

La question des inégalités est à analyser sous l'angle du territoire à l'intérieur duquel, les mouvements et les déplacements sont

toujours plus rapides et les stratégies individuelles plus fortes et nombreuses.

Au regard du phénomène de la croissance, qui contribue à mettre en mouvement le territoire du Grand Genève, s'opère un phénomène d'adaptation de tous les comportements individuels qui façonnent bien davantage l'agglomération que les décisions politiques structurantes.

Dans un espace urbain fait de continuité, le citoyen recherche à mieux se loger, à bénéficier d'un environnement plus favorable, à accéder à un emploi plus rémunérateur et émancipateur tout en s'assurant d'un accès au soin et d'une capacité de mouvement sur le territoire.

Philippe MORIN fait observer l'effet du processus de résidentialisation de frontaliers en Haute-Savoie produit à partir du calcul de la distance/temps avec Genève. La population à hauts revenus développe des stratégies pour maximiser un positionnement social et économique sur le territoire.

Charles BEER précise que plus les populations possèdent des ressources en termes économique, politique, social et de réseaux, plus les moyens de la mobilité existent et plus les comportements individuels s'affirment.

Il est par ailleurs indiqué que pour les habitants d'un certain nombre de quartiers, le sentiment d'être enfermés, oubliés et de ne jamais pouvoir bénéficier des conditions de la mobilité participe à la progression du populisme en Europe.

"Si vous êtes dans une situation sociale et économique difficile, dans un des quartiers populaires du canton de Genève, en dehors de la ville, vous vivez l'enfermement comme la résultante de la construction de l'agglomération".

Le développement de stratégies individuelles provoque un climat social concurrentiel. Voici une des raisons pour laquelle, recréer du commun et du collectif semble-être un élément essentiel.

Des outils de précisions pour lutter contre les inégalités de santé

Idris GUESSOUS, médecin, responsable de l'unité d'épidémiologie populationnelle aux Hôpitaux universitaires de Genève, présente les conclusions d'une étude interventionnelle qui



¹ Les données citées proviennent de l'observatoire départemental de Haute-Savoie.

démontre la corrélation entre indicateurs de santé et facteurs d'inégalités. Pour mener cette enquête de santé populationnelle conduite sur vingt années, des résident-e-s genevois-e-s ont participé au renseignement d'une banque de données (par voie de questionnaire, de facteurs de risques de maladies et de mesures physiques individuelles) utiles à la recherche et sur la base d'une démarche volontaire.

Pour que les inégalités de santé puissent être appréhendées au mieux, aller à l'individu, à l'adresse et croiser les déterminants de l'environnement à la fois urbain et humain est fondamental. La hauteur du bâtiment reliée à l'indice de masse corporelle et aux conditions d'existence de ceux qui les habitent sont autant de facteurs de corrélation. Le lien entre obésité et revenus a notamment pu être établi et cartographié.

Ainsi, inspirée du modèle de la "Médecine de précision²", l'exploitation d'outils de précisions et d'informations basées sur la physiologie unique de l'individu permet de mieux connaître le patient en tant que personne.

"Les cartes "santé-spatialité" génèrent-elles un risque de stigmatisation? Comment gérer la communication des données issues de la "Médecine de précision" ?"



L'illustration d'une réalité diagnostiquée à l'appui de données ciblées, précises et cartographiées devient un réel support d'appropriation des problématiques, ainsi qu'un outil d'aide à la décision politique en matière de santé publique et de lutte contre les inégalités sur un territoire donné.

Le dévoilement et la controverse comme outils pédagogiques de démocratie

"La stratégie du dévoilement de l'information est centrale lorsque nous souhaitons éveiller la participation et dépasser la question de la responsabilité individuelle. Animer et créer de la controverse est générateur de problématisation et permet une mise sur table en transparence de questions qui se posent autour des inégalités en lien avec la santé. Concernant le niveau de



participation citoyenne, la question de la publication, à large échelle, de ce type d'enquête est une stratégie fondamentale pour susciter de l'intérêt auprès des politiques et des citoyens. À partir du dévoilement de données saisies, de la controverse peut se créer".

Pour Charles BEER, il est aussi indispensable de provoquer les conditions d'une véritable participation et le développement du pouvoir d'agir par le débat, les tensions, les polémiques et les controverses.

Le participatif, un état d'esprit à l'épreuve des pratiques et des différents modèles d'organisations culturelles et politiques

Le territoire du Grand Genève réunit pays, régions, cantons, départements et communes dont les aspects de la gouvernance et des cultures politiques sont complètement différents, voire diamétralement opposés; qu'ils s'agissent du fédéralisme helvétique, de la démocratie directe en Suisse, de la centralisation en France où les élections nationales sont fédératrices des mesures des politiques publiques déclinées à échelle régionale et communale.

Les expériences de participation sont portées de manière très hétérogène selon les territoires et les cultures politiques. Le référendum est davantage utilisé par les milieux favorisés et dans les communes privilégiées. Par ailleurs, il est beaucoup plus difficile de développer une action forte en matière de pouvoir d'agir dans les quartiers populaires dans lesquels les habitants peuvent se sentir abandonnés et au sein des communes touchées par la précarité que dans les autres quartiers plus aisés.

Charles BEER fait remarquer qu'en Suisse, s'agissant du niveau de participation, y compris dans un format de démocratie directe à échelle communale, les résultats en matière de productions d'inégalités sur les territoires ne diffèrent pas tant de ce qui peut-être observé en France.

L'outil de participation et le pouvoir d'agir doivent résulter d'un développement qui repose sur les capacités des collectivités et des professionnels à travailler ensemble pour être à l'écoute de la population avant de venir défendre tout projet auprès de la population. Ceci implique de déployer de nouveaux types d'outils démocratiques en faveur de la participation des milieux populaires.

Charles BEER fait également valoir en quoi la question de la participation devient un élément fondamental de réussite de toute action publique. " La recherche de la capacité d'agir des

² www.giraph.org

populations est un état d'esprit, une manière de voir le développement et de le favoriser".

Sur ce principe, il précise que du point de vue des pratiques menées dans le cadre de ses responsabilités antérieures, la question de la participation a pu être développée par une systématisation de conseils³ dans tous les établissements scolaires du Canton de Genève.

S'agissant du fonctionnement politique et culturel français, les formes d'organisations sont très hiérarchisées. Le mode de professionnalisation est principalement fondé sur un modèle didactique et scolaire.

Lorsque des approches pédagogiques ou managériales plus collectives sont initiées au sein des organisations, très souvent les acteurs hiérarchiques et de terrain manifestent des résistances à un changement de postures et de pratiques professionnelles. Dans le cadre de la mise en œuvre de démarches participatives, d'importantes résistances se révèlent également pour aller vers une participation plus proactive et pour animer de véritable processus de co-construction. On s'en tient souvent à une simple communication ou consultation sur des projets en cours de réalisation.

La culture française descendante et centralisée de conduite de l'action publique est largement partagée par les élus et experts. Ces acteurs, pour la plupart formés au sein des mêmes écoles, proposent des approches et des modes de pensées similaires dans les manières d'appréhender le management des organisations et la méthodologie de projet.

"En tant que jeunes élu-e-s, nous sommes confronté-e-s au monde administratif qui renvoie toujours à la centralisation formalisée dans les textes et à ce qui est impossible. Nous nous exposons à une vraie difficulté à mettre en œuvre la démocratie participative. Nous avons à proposer des mesures concrètes de modifications de notre système centralisateur et technocratique".



Philippe MORIN renvoie aux approches managériales expérimentées au sein de l'EPDA disposant les équipes éducatives à s'organiser en interne sur la base d'une réelle démocratie participative. Tel que défini dans le dernier projet d'établissement, cela suppose *"la prise en compte, mais aussi l'engagement de chacun dans une approche critique et réflexive de sa place d'acteur"*.



"Nous remarquons l'existence de personnes qui se contentent d'être des consommatrices et des salariés qui sont satisfaits d'être subordonnés. J'observe cependant en France, le modèle change doucement, avec une nouvelle génération d'acteurs sociaux plus proche des modèles des coopératives que des systèmes et organisations associatives ou publiques".

Selon Philippe MORIN, il conviendrait de passer par de nouvelles générations d'acteurs dans les formations, mais également dans les administrations pour le portage de l'action publique. Au demeurant, les personnes issues du monde populaire ont complètement disparu du monde politique. Un des défis actuels consiste à faire en sorte que des personnes issues de ces mêmes classes soient aussi représentantes du monde politique.

Deuxième table ronde : Le cadre de la Ville

Construire la ville avec ses habitant-e-s et se donner les moyens de les intégrer aux développements urbains : une utopie ou une réalité ? Réflexions croisées entre l'architecture, l'urbanisme et le politique.

Animation ; **Alexandra PITTET**, coordinatrice de région, FASe, Genève

Les représentant-e-s du conseil citoyen d'Annemasse Agglo **Fabien BRESSAN**, chargé de mission Labo Cités, Lyon, **Frédéric JOSSELINE**, responsable du service de concertation dans les projets urbains, Genève.

Aller chercher la parole pour faire émerger la question de l'humain dans les projets urbains



³ Par règlement adopté par le Conseil d'État le 3 octobre 2006 sont créés les conseils d'établissements. Ils visent à favoriser l'échange

d'informations et permettre la collaboration entre les autorités locales, la population, les parents d'élèves et l'école.

À l'appui d'une expérience d'évaluation du programme de rénovation urbaine menée sur un quartier de l'Île de la Réunion, **Fabien BRESSAN** témoigne des méthodes d'enquête empirique qui ont été employées pour recueillir les pratiques, les observations et les paroles d'habitants (démarche participative, outils adaptés à toutes les formes d'expressions écrites et orales, questionnaire, photos, présentiels à l'occasion des évènements locaux, illustrations, discussions, maquettes, posture de non-jugement, attitude de simplicité et d'humilité). Dans le rapport d'évaluation final, certains dysfonctionnements engageant la responsabilité d'acteurs publics ont pu être identifiés. La collectivité n'a pas souhaité en rendre compte publiquement. Témoins de ce renoncement, la population s'est désengagée à participer à d'autres réunions publiques par la suite organisées. Le processus d'adhésion ainsi que le lien de confiance des citoyens à l'égard des instances participatives furent en conséquence altérés.



En faisant référence au projet de rénovation urbaine du quartier du Perrier à Annemasse, **les conseillers citoyens** ont témoigné de leur niveau d'implication en tant qu'acteurs pleinement consultés dans les processus de décision et de concertation locale. Pour ce qui relève du fonctionnement du conseil citoyen, la coordination établie avec les instances institutionnelles est désormais reconnue pour son efficacité.

"Nous inventons au fur et à mesure notre mission et tentons de la rendre autant que possible visible et représentative. Nous faisons la promotion de ce que nous pouvons réaliser et sommes une courroie de transmission". Par la capacité d'agir des conseillers citoyens d'Annemasse Agglo, les projets tels que la réhabilitation d'une ligne de transport urbain, l'aménagement et la sécurisation de voies de circulation ont pu aboutir.

Pour **Frédéric JOSSELIN**, l'implication citoyenne sert immanquablement les politiques publiques d'aménagement en contribuant notamment à augmenter la qualité des projets de développement urbain du canton de Genève. Nonobstant, cette implication citoyenne peut s'avérer complexe sur certains aspects. Il est beaucoup plus facile d'impliquer les acteurs et citoyens du territoire dans une échelle de proximité et des horizons de temps appréhendables que sur le long terme. Cependant, les opérations d'aménagement urbain sont souvent planifiées sur une longue durée de projet. L'approche spatiale ainsi que les échéances temporelles sont des enjeux spécifiques pour chaque projet. Ces enjeux impliquent pour les acteurs de définir, en amont de toute opération, comment et qui mobiliser. Pour les participants, l'enjeu est de pouvoir y consacrer du temps et être en mesure d'apporter une contribution.

La question des échelles (temporalité, périmètres...) est importante et doit être anticipée lorsque sont développées des mesures participatives dans tout projet urbain.

Appréhender les mécanismes d'acteurs dans les processus d'implication citoyenne

Les procédures de consultation réglementaires organisées par l'administration cantonale pour des projets d'aménagement et

de transformations de quartiers créent des scènes de dialogues entre habitant-e-s, propriétaires, associations et les services pilotes de la démarche. Dans ces circonstances, un certain nombre de préoccupations et d'attentes sont exprimées par les participant-e-s. Les urbanistes de l'État deviennent les réceptacles et les relais de ces interrogations et interpellations citoyennes retransmises avec agilité et de manière transversale auprès des services compétents de l'administration publique.

Aussi, certains participants se mobilisent très fortement en adoptant un rôle de "leader de la transformation" et en créant une valeur sociale jusqu'à entretenir une dépendance au projet.

Ce sont un ensemble de mécanismes d'acteurs intéressants à détecter et à appréhender.

Le participatif, conditions et préalables

Pour Fabien BRESSAN, annoncer au commencement de toute démarche participative les objectifs attendus apparaît indispensable. Cela renvoie à une question éthique de transparence. La création d'un lien de confiance est nécessaire pour que la population s'implique dans une démarche de participation et puisse s'y inscrire durablement.

Frédéric JOSSELIN signale que malgré la volonté de proposer une démarche de participation en toute sincérité et transparence, dans le cadre notamment des projets de transformation urbaine, les conditions ne peuvent toutes être maîtrisées par avance et les aléas anticipés.

La question du langage est également abordée. Selon l'analyse de Frédéric JOSSELIN, cela consisterait pour les professionnels de favoriser les conditions de dialogue avec la population en dépassant notamment les logiques et les réflexes de jargon.

Du point de vue de Fabien BRESSAN, la création d'un langage commun est possible à partir d'outils de médiations (photographies, théâtre, plans, chants...) à partir desquels

contourner les questions de sémantique et fabriquer un intérêt partagé autour d'un projet devient possible.

"Ces outils sont d'autant mieux utilisés, si les postures des professionnels, des élus, des habitants arrivent aussi à se transformer."



"Pour les élus ou responsables de services, jouer le jeu d'aller vers les

habitants en se déplaçant sur le quartier n'est pas toujours évident. Cela suppose aussi d'aménager les heures de rendez-vous aux horaires adaptés à la disponibilité des gens".



"Les habitants ne s'autorisent pas à dire "c'est aussi ma ville", se plaignent et n'osent pas. La question du possible et de ce qui ne l'est pas, le "à soi" et "le pas à soi", sont hiérarchisés. Les codes intégrés sont à déconstruire pour faciliter le franchissement des frontières".



Pour Fabien BRESSAN, il est possible d'envisager de la co-formation avec les habitants voir de faire intervenir les habitants dans les formations professionnelles. Les démarches de participation sont des processus d'apprentissage continu à travers lesquels les acteurs apprennent aussi à se connaître.

Alliance des acteurs, complémentarité des espaces et formats de participation



"Quels regards apporter sur la manière dont les communes, pour construire ou repenser la ville, font soit appel à des instances de concertations (type forum de quartiers) soit à des commissions extramunicipales. Est-ce une manière de garantir une forme de contrôle citoyen?"

Fabien BRESSAN renvoie à la possibilité de trouver des démarches complémentaires dans la reconnaissance d'initiatives

d'habitants déjà existantes avec les conseils municipaux, les instances extramunicipales ou bien encore les conseils citoyens.

Frédéric JOSSELINE fait référence à la création des tiers lieux. Ces espaces sont de véritables laboratoires d'expérimentation et d'innovation qui permettent des échanges et des contributions en réseau sans intermédiation d'acteurs institutionnels.

Ateliers d'approfondissements

- 1— *Stratification sociale et frontières* — Philippe MORIN
- 2— *Inégalités sociales de santé* — Idris GUESSOUS
- 3— *Inégalités territoriales, inégalités sociales* — Charles BEER



Prospectives & propositions

- ↳ Repenser la question des inégalités dans le cadre des politiques locales du territoire transfrontalier
- ↳ Repenser les interdépendances entre pôles de centralités, périphéries et confins
- ↳ Positionner les infrastructures, les équipements, les formations et les acteurs dans le cadre de cette nouvelle urbanisation
- ↳ Composer autour des complémentarités urbaines, économiques, sociales et culturelles dans un contexte de compétition mondialisée

- ↳ Compter sur les atouts suisses et français pour développer des visions communes en matière d'intervention et de démocratie dans les quartiers
- ↳ Penser de nouveaux outils démocratiques à partir des milieux où la précarité s'est développée sous l'effet de la croissance
- ↳ Construire une convergence entre des éléments institutionnels et une "démocratie par le bas" qui laisserait place à "l'irruption de la population"
- ↳ Soutenir le principe d'une "Démocratie d'interpellation" par les habitants
- ↳ Laisser s'exprimer les controverses et les conflits, avec l'appui de l'implication des professionnels experts et acteurs politiques qui pourront faciliter les conditions propices au débat.

