



Échelles de la participation : quartiers, communes, agglomération Quelles articulations?

Les instances de participation sont mises en place à différentes échelles territoriales, ce qui pose la question de l'articulation de ces échelles et du rapport entre échelles de concertation et échelles de décision. Nous rapportons ici les grandes lignes du débat consacré à ce thème lors d'une récente journée de qualification du CR•DSU, faisant intervenir notamment Gérard Claisse, Jean Berthinier et Michel Paccalin. Ils insistent sur la nécessaire mise en réseau des acteurs et sur la réflexion à mener concernant la répartition des compétences afin de répondre au mieux aux attentes des citoyens.

Pour G. Claisse, vice-président chargé des relations avec les citoyens à la communauté urbaine de Lyon, la grande difficulté en matière de démocratie participative est d'éviter un double écueil : la démocratie « de trottoir », collée aux micro-intérêts particuliers (sans que cela soit péjoratif) et la démocratie « de salon », coupée des citoyens qui peut être la dérive d'une démocratie d'agglomération. De son point de vue, il faut considérer quatre niveaux : le **quartier**, avec les conseils de quartier; la **commune** avec par exemple les ateliers de travail inter-quartiers; les « **secteurs de développement** », qui regroupent plusieurs communes (8 à 10 en moyenne) partageant des orientations de développement territorial (avec la mise en place par la communauté urbaine des « conférences des maires »); et enfin l'**agglomération**, avec notamment le conseil de développement. G. Claisse considère cette dernière échelle comme celle de la solidarité, de l'intérêt général. Il prend l'exemple des questions de circulation. Les grandes orientations sur les évolutions à long terme de la circulation sont discutées en conseil de développement, puis déclinées en politique de circulation au niveau des conseils consultatifs de développement urbain, afin de pouvoir aborder une concertation sur un projet, au niveau des conseils de quartier.

FAIRE ÉMERGER DES ACTEURS ET CRÉER DE L'INTELLIGENCE COLLECTIVE

G. Claisse insiste sur les conditions d'une articulation de ces échelles : pour lui, il faut tout d'abord construire des cultures à ces quatre échelles, à l'intérieur des organisations, dans les représentations politiques, et ce, avec les citoyens. Cela nécessite évidemment dans un premier temps de mettre en place des instances. On constate un développement des conseils de quartier, mais un manque de structures au niveau intercommunal : il faut par exemple

développer la commission consultative des Services publics locaux (prévue par la loi Vaillant), ouvrir à la société civile la conférence d'agglomération de l'habitat. La communauté urbaine envisage de mettre en place une conférence consultative d'urbanisme de développement urbain.

D'autre part, il faut encourager le « développement » d'acteurs de la société civile capables d'animer des instances à ces différentes échelles. Cela pose problème au niveau de l'agglomération : les associations de proximité n'ont souvent aucune culture d'agglomération, il faut donc mettre en réseau des acteurs pour « fabriquer » des acteurs de l'agglomération. L'acquisition d'une culture d'agglomération représente un enjeu pour la démocratie locale en ce qu'elle permet une appréhension des fonctionnements institutionnels de décision.

Troisième réflexion, celle de l'**ouverture des instances de concertation intercommunale aux échelons inférieurs**, notamment aux conseils de quartier afin qu'ils s'enrichissent mutuellement et que l'information circule. Pour l'instant on a très peu de restitution des débats d'agglomération dans les instances de quartier, sauf au travers de dispositifs relevant de la politique de la ville.

Il faut également **favoriser l'échange d'expériences**, capitaliser, permettre aux conseils de se retrouver périodiquement, de discuter entre eux de leurs expériences, d'échanger leur point de vue.

Enfin, il faut travailler à l'**articulation dans l'action**, car si la démocratie participative se limite à des instances, elle risque de s'institutionnaliser : il faut absolument faire de la concertation-action. Si l'on prend l'exemple de grands projets d'agglomération, comme la reconquête des berges du Rhône, une concertation est organisée à l'échelon de l'agglomération. Or il est important en même temps de débattre de ces projets à des échelles plus proches : quartiers, arrondissements ou villes concernés. Donc former un jugement public à l'échelon d'agglomération sur les grands enjeux, les grands objectifs puis les mettre en débat de proximité pour trouver des réponses aux attentes, aux propositions des individus au niveau des quartiers. Cette articulation dans l'action doit aussi se faire sur les petits projets avec une clarification des rôles. Pour des projets qui concernent leur territoire, les communes doivent être pilotes même si la communauté urbaine finance ces projets. Celle-ci doit alors mettre à leur disposition une **ingénierie de la concertation**.

L'objectif est d'éviter l'empilement des dispositifs et

de créer de l'intelligence collective en mettant en réseau les acteurs institutionnels et les acteurs de la société civile.

POUR DE MEILLEURES RELATIONS ENTRE COMMUNES ET AGGLOMÉRATION

Selon M. Paccalin, directeur général adjoint à l'animation et à la vie sociale à la ville de Villeurbanne, la commune reste pour les élus (à tort ou à raison) au centre du pouvoir, avant l'agglomération ou les quartiers. Politiquement, il est dur d'accepter les transferts de compétences de la ville à la communauté urbaine, transferts pourtant rendus obligatoires par la loi et souvent justifiés techniquement. Les techniciens ont également des réticences fortes. D'autre part, l'arbitrage des priorités en termes d'actions sur les quartiers doit-il se faire au niveau communal ou intercommunal ?

La solution trouvée par Villeurbanne a été d'organiser des **réunions tripartites** avec des fonctionnaires municipaux, des fonctionnaires de la communauté urbaine et des représentants des conseils de quartier. Dans certains quartiers, un équilibre a été trouvé entre ces trois forces. Cela implique beaucoup de bonne volonté, de motivation, car si l'un des trois acteurs refuse de jouer le jeu, les autres n'ont pas les moyens de l'en empêcher.

On constate un empilement des niveaux de décision, mais il est très difficile d'en supprimer sans provoquer de conflits. Il s'agit donc de rendre les institutions un peu plus souples. Le rôle du technicien est d'aider à traduire la demande de l'habitant en catégories techniques afin de faire évoluer le fonctionnement de l'institution.

REDONNER CERTAINES COMPÉTENCES AUX COMMUNES

J. Berthinier, adjoint chargé de la démocratie locale et de la citoyenneté à Villeurbanne, met en avant le principe de **subsidiarité**. Il note un paradoxe dans le rapport entre participation et décision car le lieu où les habitants posent les problèmes (quartier ou commune) n'est pas celui des prises de décisions (agglomération). Il estime qu'il faudrait confier la gestion de tout ce qui relève de la proximité à la commune. Cela génère des réticences du côté des techniciens de la communauté urbaine, mais des négociations sont possibles. Il souligne des **pertes de productivité** dues à l'éloignement. Par ailleurs, on peut concevoir des articulations au niveau du quartier, par exemple que les responsables des subdivisions des services techniques (une pour Villeurbanne) discutent des priorités

avec les représentants des instances de quartier. En revanche, selon lui, certains dossiers pourraient être traités au niveau de l'agglomération, comme la formation des habitants ou encore la représentation des étrangers.

La loi n'impose pas de créer des instances de concertation au niveau communal (certaines l'ont fait, comme Vaulx-en-Velin qui a créé un conseil de développement communal) et pourtant c'est une nécessité, à la fois pour la commune et pour les habitants, car c'est donner la possibilité aux gens de discuter d'autre chose que du bout de trottoir, ce dont ils sont demandeurs : on constate dans les conseils de quartier qu'on finit toujours par aborder des préoccupations collectives. La présence de l'élu dans les conseils de quartier permet cette articulation. C'est aussi le cas avec les conseils inter-quartiers ou avec la participation des conseils de quartier aux commissions extra-municipales (voir article sur Villeurbanne p. 35). Le fait que les préoccupations des quartiers remontent vers une échelle supérieure permet d'éviter que les priorités du conseil de développement soient imposées d'en haut. ■

Propos recueillis par Violaine PINEL

CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT

La loi Voynet du 25 juin 1999 a créé les conseils de développement, qui doivent être mis en place en même temps que les contrats d'agglomération. Il s'agit d'un dispositif permettant la participation de la société civile aux choix de développement du territoire. La composition, variable selon les agglomérations, est initialement décidée par le conseil de communauté et doit « refléter la diversité des acteurs économiques sociaux, culturels et associatifs » présents sur le territoire considéré. Par la suite, chaque conseil se dote d'un règlement intérieur qui fixe les conditions d'adhésion de nouveaux membres. En Rhône-Alpes, les agglomérations de Lyon et Grenoble en ont mis en place.

Celui de l'agglomération lyonnaise a été créé en 2000. Il est composé de 700 personnes, parmi lesquelles figurent des conseillers de quartier des 55 communes. Il est organisé en deux collèges : les membres de droit (50 représentants d'institutions politiques, syndicales, sociales, universitaires, culturelles) et les membres actifs (650 citoyens volontaires). Ces membres se répartissent en groupes de travail (un des groupes a réfléchi sur la participation des citoyens et a proposé une charte de la participation).