

# Les Ateliers du Territoire

Actes du séminaire du  
19 juin 2003  
Saint-Etienne  
Forum du Technopôle

- Informer
- Consulter
- Concerner
- Coproduire

 **Démocratie  
participative  
*et* Territoire**

# Sommaire

<b>Introduction</b>	
Démocratie participative et territoire	p. 2
<b>Réinventer la démocratie</b>	
(Paul Boino)	p. 3
<b>Le nouveau cadre juridique de la concertation</b>	
(Yves Delaire)	p. 3
<b>PLU et ZA, tous concernés ?</b>	
(René Clerjon)	p. 4
<b>Agenda 21 : une aventure collective</b>	
(Michèle Prince-Clavel)	p. 4
<b>Le SCOT du Pays de Montbéliard, de l'information à la contribution</b>	
(Pierre Maury et Pascal Taton)	p. 6
<b>Ensemble, redessignons la ville</b>	
(Claude Marder et Brigitte Bredin)	p. 7
<b>Engager la concertation dans l'agglomération stéphanoise</b>	
(Michel Thiollière et Pierre Héritier)	p. 8
<b>Table ronde</b>	
écouter, réagir, expliquer, partager, l'apprentissage de la concertation	p. 9
<b>Conclusion</b>	p. 11



## Démocratie participative et territoire

Qui connaît mieux un quartier, une ville, un territoire que ses habitants ? Qui est plus concerné par un projet urbain ou territorial que ceux dont la vie risque d'en être modifiée ? Peut-on élaborer un projet de territoire sans y faire participer les acteurs de ce territoire ?

Jusqu'à une période récente et contrairement aux pays anglo-saxons, la "société civile" française avait pourtant très peu accès aux procédures qui engagent son avenir.

Les années 60 et 70 avaient été riches en expériences de débat et d'élaboration collective de projets, souvent à l'initiative des habitants, et la "politique de la ville" a développé des pratiques de participation dans les quartiers en difficulté. Mais il a fallu attendre les récentes lois SRU, Voynet et Vaillant (sur la "démocratie de proximité") pour donner un cadre et une impulsion nouvelle à la démocratie participative.

Désormais, sans remettre en question la démocratie représentative, la réforme des procédures de consultation d'urbanisme, la création de dispositifs dans le parc social, l'obligation faite aux villes de plus de 80 000 habitants de mettre en place des conseils de quartiers, aux agglomérations et pays de mettre en place des Conseils de Développement, tout impose plus de participation dans la vie locale.

Mais derrière ces termes de participation et de gouvernance, entend-on consultation, concertation, participation ou coproduction : comment se retrouver dans ce nouveau paysage civique ? qui fait quoi ? quels sont les enjeux et qu'a-t-on à y gagner ? quels sont les points de vue des élus et des acteurs ?

Du PLU au SCOT en passant par les projets urbains et territoriaux, du conseil de quartier au conseil de développement, ce séminaire a tenté d'apporter quelques pistes de réflexion et d'action à travers des expériences de terrain à diverses échelles territoriales.

### Les Ateliers du Territoire

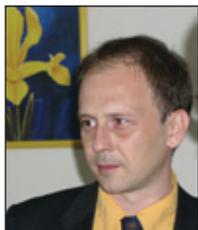
Actes du séminaire  
du 19 juin 2003 à Saint-Etienne

Directeur de publication : Marcel Dautre  
Rédacteur en chef : Brigitte Bariol  
Rédaction : Simone Duplan  
Propos recueillis par Christian Marrone  
Maquette : Epures, Atelier Image

Impression : Imprimerie Sud-Offset La Ricamarie  
Reproduction interdite de tous les articles sauf accord



46, rue de la Télématique  
BP 801  
42952 St Etienne Cédex 9  
tél : 04 77 92 84 00  
fax : 04 77 92 84 09  
<http://www.epures.com>  
e-mail : [epures@epures.com](mailto:epures@epures.com)



## Réinventer la démocratie

**Paul Boino**

enseignant-chercheur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon  
(Université Lumière Lyon 2)

Sans être ancrée dans la tradition nationale, la démocratie participative n'est pas une nouveauté en France. Le général de Gaulle notamment avait introduit la société civile dans le système de décision en créant le Conseil économique et social et ses pendants régionaux. Les lois récentes qui réorganisent l'administration du territoire donnent une dimension nouvelle à la "concertation" tant au niveau local qu'intercommunal. Elles répondent ainsi au nouveau contexte de la société : complexité grandissante

des problématiques ; demande des citoyens qui ont, de fait, un meilleur niveau d'instruction général ; crise du politique, particulièrement visible dans la montée de l'abstentionnisme. L'intégration de la population dans les réflexions et projets apparaît comme un **nouveau vecteur de l'exercice de la démocratie**. Des questions se posent :  
- s'agit-il d'information, de consultation, de co-élaboration ou encore de décision collective (avec en perspective une coproduction telle qu'elle peut être pratiquée à Porto-

Allegre au Brésil) ?  
- l'expertise citoyenne est-elle possible ? quel besoin d'information/formation implique-t-elle ?  
- comment s'articulent démocraties représentative et participative ?  
Le débat doit être mené sereinement pour faire naître une dynamique, une intelligence collective entre élus, acteurs de la société civile ou habitants et définir les rôles possibles de chacun dans ces processus nouveaux.



## Le nouveau cadre juridique de la concertation

**Yves Delaire**

avocat au Barreau de Lyon

La participation ne fait pas partie de la culture française. La Révolution française s'est faite contre la représentation des intérêts particuliers, contre le corporatisme, pour la défense du "citoyen" à travers le mandat représentatif. La loi Le Chapelier maintiendra la prohibition de toute association jusqu'en 1901 ! La constitution de 1958 s'appuie sur les mêmes principes fondamentaux. Les premières exceptions apparaissent toutefois avec la consultation par **référendum** et la création du **Conseil économique et social** : l'Administration a besoin de retour d'informations de la société civile. Sa participation gagne alors du terrain par le biais de la Région avec, en 72, la mise en place du **comité économique et social régional** et en 92, le **référendum local** et le

**comité consultatif** relatif aux services publics locaux. On assiste à une montée progressive de la démocratie de proximité et à un renforcement du débat public : la création de la **commission nationale du débat public** permet de susciter le débat très en amont des

grands projets (cf contournement Ouest de Lyon) et donne une garantie procédurale, en rendant avis si la procédure de concertation est insuffisante ou en décidant de la nécessité de concerter. Les récentes **lois Voynet, Vaillant, SRU** multiplient les procédures de concertation et la loi de **décentralisation** du 28 mars 2003 fait définitivement entrer la participation dans la constitution en instaurant un droit de pétition et de référendum. Les directives communautaires et divers engagements internationaux (déclaration de Rio, convention d'Aarhus) confortent de l'extérieur cette montée de la concertation.

### Consultation =

demande d'avis à un groupe de personnes, de citoyens sur un projet "bouclé" par les élus  
=> avis sans obligation de prise en compte (cf enquête publique)

### Concertation =

discussion permanente entre administration, élus et société civile (associations, groupes d'intérêt, habitants) avec système d'ajustement permanent (a été pratiqué depuis la 2e guerre dans le monde économique administration concertée en matière de politique agricole)

+ nombreuses situations intermédiaires entre consultation et concertation.

## PLU et ZA, tous concernés ?



**René Clerjon**  
adjoint au maire de Mornant (69)

### Le contexte :

Mornant, commune péri-urbaine à 25km de Lyon et 35km de St-Etienne, 1500 ha chef-lieu de canton et bourg-centre d'une communauté de 16 communes et 23614 habitants  
près de 5000 habitants, croissance démographique moyenne de 2,02% depuis 1982, ratio emplois-actifs de 0,75 mais 72% des actifs travaillant hors de la commune.  
POS de 1981, modifié 10 fois, avec 80% en NC et 4 zones NA dont 2 importantes

En 1995, une nouvelle équipe municipale, très sensibilisée au fonctionnement démocratique, était élue.  
Elle fut rapidement confrontée à une forte pression sur une ZAC sur laquelle la précédente municipalité prévoyait un lotissement traditionnel de 180 maisons à réaliser en 5 ou 10 ans. Les nouveaux élus vou-

laient revoir le projet pour se garantir une maîtrise de l'opération, prévoir un échelonnement de l'urbanisation dans le temps, assurer diversité de l'habitat et mixité des fonctions.

Une première ouverture à la concertation a donc été lancée sur ce projet avec mise à disposition d'un dossier et d'un registre, comité consultatif et réunions publiques. La démarche tourna malheureusement court après la présentation par la DDE du projet comme étant déjà bouclé.

En juillet 2001, la mise en révision du PLU relança la démarche de concertation à la fois sur le PLU, comme la loi l'exige, et sur l'urbanisation de la ZAC.

Les modalités de concertation du PLU déterminées par le conseil municipal étaient volontairement minimalistes (pour éviter les recours juridiques sur ce point) : un document de **4 pages** présentant la révision, avec coupon détachable pour permettre aux habitants de s'exprimer (il y eut peu de retours), deux réunions publiques et l'ouverture d'un registre accompagné

d'une boîte aux lettres en mairie.

En plus de ce dispositif de base, un **"comité consultatif"** fut mis en place, composé de :

- 4 représentants de chacune des 5 catégories de personnes concernées par la ZAC (propriétaires foncier bâti et non bâti, habitants de la périphérie de la zone, ensemble de la population, futurs propriétaires ou usagers)
- 5 élus (3 majorité, 2 opposition).

Le travail de ces 25 personnes (9 réunions plénières et de nombreux échanges informels) a d'abord permis d'"amener chacun à réfléchir différemment".

Grâce à cette nouvelle approche, un consensus s'est établi pour réduire la zone de 39 à 30 ha, dont 4 ha ouverts dans l'immédiat à l'urbanisation.

Une 3e concertation aura lieu pour le volet opérationnel.

Cette expérience a conforté les élus de Mornant dans leur conviction que **démocraties représentative et participative sont intimement liées : le progrès de l'une fait progresser l'autre.**

## Agenda 21 : une aventure collective



**Michèle Prince-Clavel**  
adjointe à l'environnement d'Echirolles (38)

### Le contexte :

Echirolles, ville de la banlieue de Grenoble ayant une forte identité 3 000 habitants - évolution démographique très forte  
Une tradition en matière de protection des zones naturelles et de concertation des habitants (depuis la Libération)

Dès 1994, Echirolles avait mis en place une charte d'écologie. Forte de cette première expérience, la ville se lança en 2000 dans une démarche d'**Agenda 21 local**, séduite par son caractère souple et évolutif, sa transversalité et surtout la

place qui est donnée à la participation des habitants.

Depuis cette date, un important travail de diagnostic, propositions, mise en cohérence a été réalisé.

## Les étapes de l'Agenda 21 d'Echirolles

Les Ateliers  
du Territoire



Les leçons de l'expérience pour les élus et pour les représentants des habitants

### Les + :

La présence d'un animateur extérieur (pour équilibrer entre élus et habitants, entre habitants ; pour passer du particulier au général)

L'apport de témoins extérieurs (pour partager les savoirs)

La participation des élus et techniciens au même titre que les habitants

L'enrichissement des connaissances

La possibilité de rencontrer des gens différents, de partager des façons de voir

L'opportunité d'agir pour la collectivité et d'y prendre goût

### Les - :

Ce sont souvent les mêmes personnes qui parlent et les mêmes problèmes qui sont exposés (d'où l'importance de la qualité de l'animation)

Il y a trop de réunions (savoir les limiter)

Cela manque de concret, d'action (savoir repérer et solliciter les goûts et compétences des habitants : certains aiment la réflexion, d'autres l'action)

On manque de qualification sur l'environnement (prévoir formation et information)

Cela manque de jeunes (il y a un fort impact de l'organisation pratique : suivant l'horaire des réunions (18/20h = retraités), suivant le type de rencontres (fêtes et événements = jeunes et familles))

Les petits acteurs économiques et les classes les plus modestes ne sont pas impliqués (comment aller les chercher ?)

### Définitions :

Etabli en 1992 au Sommet de la Terre de Rio De Janeiro, l'Agenda 21 est un guide de mise en œuvre du développement durable pour le 21ème siècle. Les nations qui se sont engagées, comme la France, pour sa mise en place doivent l'appliquer au niveau national, régional et local.

Pour la Ville d'Echirolles, c'est "un processus par lequel une collectivité locale travaille en concertation avec tous les acteurs de la vie locale à élaborer un outil de planification qui décline des objectifs et des actions visant au développement durable"

Le forum 21 a joué dans le dispositif un rôle de clé de voûte.

Chargé d'élaborer l'Agenda 21 avec les services et élus de la ville en réfléchissant sur les enjeux environnementaux et les priorités de développement durable de la ville, il était à la fois lieu d'expression des aspirations des habitants et de sensibilisation au développement durable.

Ses membres ont été recrutés sur volontariat à partir de pré-contacts téléphoniques, de coupons d'inscription dans le bulletin municipal et en Mairie, à partir des fichiers des membres des associations et des personnes repérées comme "motivées". 1600 personnes ont été ainsi invitées à 3 réunions publiques présentant la démarche, les attentes et la structure. 180 habitants se sont déclarés intéressés.

Les séances plénières rassemblaient en moyenne 120 habitants volontaires et assuraient l'information sur le travail des ateliers qu'elles validaient.

8 ateliers thématiques (circulation et déplacements ; qualité de l'air ; aménagement urbain ; risques majeurs ; nuisances sonores ; déchets ; information, communication et citoyenneté ; lien social et solidarité), constitués de 15 personnes en moyenne, ont compté chacun une réunion de "créativité" (formulation des enjeux) et une de "réactivité" (proposition d'actions).

D'octobre 2001 à janvier 2002, le

Forum s'est employé à identifier les grands enjeux.

De février à avril 2002, il est passé à la formulation des objectifs et à la proposition d'actions.

Le document est maintenant étudié par les services, soumis à l'ensemble des Echirollois et à validation politique.

Les ateliers actions prolongent le Forum 21 en passant du "dire" au "faire" :

Ils travaillent à la mise en œuvre des actions proposées.

Ils sont composés de participants au Forum 21 ainsi que de nouveaux venus dans la démarche.

A chaque séance, un repas préparé par les habitants et partagé assure la convivialité des rencontres : après un rappel des objectifs et la sélection des actions, le travail se fait en groupes projet de 4-5 habitants pour ébaucher les projets d'action.

50 habitants sont impliqués dans les 3 ateliers (déplacements, énergie, eau). 41 actions ont été étudiées, 11 projets d'actions démarrés, 7 projets sont en cours de réalisation.

Ont été notamment réalisés une enquête sur les modes de déplacements auprès des voisins et amis et des stands de sensibilisation sur l'économie d'eau potable, le transport alternatif...



Propos recueillis  
auprès de  
Gabriel Vivien,  
premier  
adjoint de la  
Fouillouse,  
responsable de la commission  
prospective à la communauté de  
communes du Pays de Saint-  
Galmier

"Pour pratiquer la démocratie participative de manière satisfaisante, il faudrait que les administrés changent d'attitude vis-à-vis des politiques, que les médias cessent de déconsidérer la politique et d'attiser la polémique, que les politiques eux-mêmes changent de discours et arrêtent de considérer les citoyens comme du temps de la Troisième République".

# Le SCOT du Pays de Montbéliard : de l'information à la contribution



**Pierre Maury**  
président de l'Agence d'urbanisme et de développement du Pays de Montbéliard



**Pascal Taton**  
directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme et de développement du Pays de Montbéliard

## Le contexte :

Un territoire compris dans un chapelet d'agglomérations moyennes sur l'axe Rhin-Rhône, avec un jeu complexe de concurrences et d'alliances  
 Une tradition historique d'intercommunalité  
 Baisse de la population et incertitude économique  
 => volonté politique d'inverser la tendance (mutation économique et reconquête de l'attractivité) par la planification stratégique : prospective et planification à long terme (projet d'agglomération et chartes), programmation thématique (PLH, PDU, charte environnement), urbanisme réglementaire et contractualisation.

L'actuelle démarche de SCOT s'inscrit dans la suite du travail thématique accompli précédemment, dont elle permet de faire la synthèse. Elle concerne 29 communes (2 communautés d'agglomération, 1 pays de l'aire urbaine Belfort Montbéliard), un périmètre choisi pour garantir l'efficacité.

La concertation est une dimension fondamentale de la démarche et répond à ces principes :  
 - lien avec le **Conseil de développement** créé à l'occasion du projet d'agglomération (présentation des modalités de concertation et du planning)  
 - **information** des habitants sur les grandes orientations à l'échelle globale du SCOT.  
 Divers médias sont utilisés : courrier (4 pages), affichage, presse, radio locale, sites web (site dédié SCOT et ceux de la communauté d'agglomération

et de l'Agence d'Urbanisme), exposition de 2 mois qui a reçu 3000 visiteurs (sur 500 m<sup>2</sup> dans lieu culturel, avec notamment présentation de l'agglomération et d'interviews)  
 - approche par **secteurs géographiques** (ne tenant pas compte des limites communales) avec les maires, puis la population  
 - **réunions publiques** de secteurs sur les enjeux repérés par les élus : sur 120000 habitants, 1000 habitants ont été rencontrés. Les comptes-rendus exhaustifs sont accessibles à tous sur le site internet  
 - création du **Groupe citoyen** : organe consultatif formé de volontaires bénévoles assistés d'un animateur extérieur, il doit rédiger collectivement en 1 an une contribution au SCOT. Il a accès à tous les documents préparatoires et peut demander des compléments techniques. 450 volontaires ont répondu à un appel à candidature distribué dans toutes les boîtes aux lettres. 24 membres et 24 suppléants en sont issus par tirage au sort avec critère de

sexe et de secteur géographique. Il n'y a aucune ambition de représenter la population mais la volonté de mettre un groupe de citoyens dans une situation comparable aux élus pour fabriquer de façon consensuelle un avis alternatif  
 - collaboration avec les lycées en vue d'une contribution lycéenne à venir.

Après un premier temps consacré à l'information des différents acteurs et un deuxième temps plus interactif de débat et de production, la concertation est maintenant dans sa dernière phase : le projet de SCOT est présenté aux professionnels de l'aménagement et examiné par la Commission des Maires et le Conseil de Développement avant d'être arrêté par le Conseil de Communauté.

La démarche SCOT a d'ores et déjà contribué à fédérer les élus et, en lançant un grand débat sur l'avenir du Pays de Montbéliard et l'aménagement de son territoire, à faire émerger une véritable **citoyenneté d'agglomération**.

## Le schéma directeur devient SCOT



<b>CAPM *</b>	<b>Comm 9* et Conseil de Communauté</b>	<b>Réunions des Maires par secteurs</b>	
<b>Instances partenariales</b>	<b>Groupe Technique Etat</b>	<b>Conseil de Développement</b>	
<b>Concertation élargie</b>	<b>Réunions publiques par secteurs</b>	<b>Conseillers et services Municipaux Professionnels</b>	<b>Groupe Citoyen</b>
<b>Information Grand Public</b>	<b>Information directe dans les boîtes aux lettres</b>	<b>Presse, radio locales Puissance 29 Site web SCOT-CAPM</b>	<b>Exposition</b>

\* CAPM : Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard

\*\* Comm 9 : commission de planification stratégique du SCOT





**Claude Marder**  
adjoint au maire de Saint-Etienne

## “Ensemble, redessinons la ville”



**Brigitte Bredin**  
urbaniste à la Ville de Saint-Etienne

L'équipe municipale de Saint-Etienne a élaboré un programme d'aménagement de la ville touchant à la fois habitat, transport, environnement, esthétique urbaine. S'appuyant sur son expérience de concertation dans des opérations d'aménagement localisées, elle souhaitait consulter la population sur l'ensemble de ses projets. Le but était à la fois de recueillir l'adhésion et les avis des habitants et partenaires et de faire partager une ambition urbaine, de changer le regard sur la ville, pour donner confiance aux habitants et aux investisseurs.

La difficulté de l'exercice tenait à la fois à l'ampleur et à la diversité du territoire (la ville entière) et à l'échel-

le de temps de réalisation des projets (certains n'étant qu'au stade d'idée) : il s'agissait de faire appel aux habitants non seulement comme des usagers mais des citoyens, au-delà de leur espace quotidien.

L'opération a été confiée au service urbanisme de la ville, renforcé par les services communication-animation et par quelques compétences externes (designer, agence de communication notamment).

Une grande exposition, à l'image très soignée, a donc été installée sous chapiteau, place de l'Hôtel de Ville (symbole de centralité) en juin et juillet 2002. Elle a accueilli 23000 visiteurs.

Un grand effort pédagogique a été réalisé pour rendre le projet compréhensible par tous (représentation d'ensemble, croquis/photos, chasse au jargon, fiches descriptives, transparence des partenariats et financements). L'expression des habitants a été encouragée et recueillie systématiquement (débat dans réunions publiques, questionnaire écrit, écoute des guides, site internet).

Le retour a été très positif de la part des habitants. Les avis exprimés ont été pris en compte dans les décisions municipales et transmis aux conseils de quartier pour servir de base à leur travail.

Un nouveau rendez-vous de la ville avec ses habitants est programmé pour décembre 2003 sur l'école du 3ème millénaire.



**Propos recueillis auprès  
d'André Chazalon,  
maire de la Grand-Croix**

*“Je constate, au fil des ans, qu'il y a de plus en plus de personnes qui participent aux réunions publiques que nous organisons. On ne peut que s'en réjouir, car dans la mesure où les idées apportées sont bonnes, je ne vois pas pourquoi il faudrait se passer de la confrontation directe avec la population. Engagée avec de vrais responsables, elle est toujours positive”.*

**Olivier Longeon,**  
organisateur de formations  
au Centre d'Eco-Développement et  
d'Initiative Sociale et président de la  
fédération des Verts de la Loire

*“A Saint-Etienne, nous sommes passés de l'information à la consultation. Nous n'en sommes pas encore à la concertation.”*

**Said Belaidi,**  
chef de projet à la Ville  
de Saint-Etienne

*“Il est important d'expliquer à la population les différents niveaux du processus d'implication, de manière à ce que les choses soient claires et que la méthodologie qui va être appliquée soit connue de tous.”*

**Jacques Stribick,**  
ARCO  
(Association de Réflexion, de  
Concertation et d'Ouverture)

*“Il y a deux types d'approche. Celle qui consiste à consulter les citoyens sur un projet déjà ficelé et celle que nous préconisons, à savoir l'approche qui sollicite la participation réelle des citoyens concernés par un projet, à la fois sur le diagnostic, le contenu du projet et le cahier des charges.”*

### L'exposition :

- un plan de 200 m<sup>2</sup> permettant d'embrasser l'ensemble du projet (la ville)
- présentation sur bornes des projets dans leur détail
- présence permanente de guides
- projection d'une vidéo présentant le projet
- + 12 000 plaquettes distribuées
- + conférences grand public
- + visites des principaux sites (800 visiteurs)
- + questionnaires à remplir (1200 retours)



# Engager la concertation dans l'agglomération stéphanoise



**Michel Thiollière**

sénateur-maire de Saint-Etienne, président de Saint-Etienne Métropole

Saint-Etienne Métropole est une structure jeune, qui a à la fois des compétences à l'échelle Rhône-Alpes et d'autres de proximité, mais elle n'est pas encore intégrée par la population.

Pour contribuer à l'adhésion des citoyens à cette nouvelle structure, le Conseil communautaire de Saint-Etienne Métropole a décidé le 7 juin 2003 de créer un Conseil de Développement, comme le prévoit la loi Voynet. Il permettra d'associer la société civile locale à ses démarches et réflexions, notamment à l'élaboration du projet de territoire, pour qu'il soit le projet de tous et pas seulement celui des élus.

60 personnalités y représenteront l'essentiel des acteurs du territoire :

- . les forces économiques (chambres consulaires, syndicats, uni-

versité, clubs d'entreprises)

- . les forces associatives, dont on connaît la tradition de vitalité et d'inventivité dans l'agglomération stéphanoise,

- . les grandes institutions (grands services publics, éducation, habitat, presse, finance),

- . et des personnalités choisies pour refléter la vie culturelle, sociale, intellectuelle, sportive locale.

Il faudra, bien sûr, veiller à ce que cette nouvelle structure n'entraîne pas une dilution des décisions et du pouvoir, qui nuirait à la réactivité dont nous avons un besoin croissant pour répondre aux demandes des citoyens.

Mais, il faut sortir d'un fonctionnement uniquement fondé sur la "caste" des élus pour s'ouvrir à la société civile, sortir du schéma de l' élu fournisseur face au citoyen consommateur. Les habitudes des uns

comme des autres doivent profondément évoluer : expérimentation, pédagogie, formation vont nous y aider.

Pour y parvenir, nous devons nous efforcer de clarifier l'administration, de simplifier les circuits et procédures et de rendre plus lisibles à tous les fonctions des différentes collectivités et institutions.

Les intercommunalités d'agglomération ont la chance d'être moins marquées par les groupes politiques que les grandes villes. Leur fonctionnement est davantage fondé sur une communauté de projet, ce qui permet d'aller à l'essentiel et au consensuel, d'être plus lisible de l'extérieur.

Nous avons besoin de recomposer à cette échelle un **idéal commun**. C'est à ce prix que les citoyens pourront se réconcilier avec l'action publique.



**Pierre Héritier**

secrétaire général de LASAIRE (Laboratoire social d'action, d'innovation, de réflexion et d'échange)

L'évolution de nos sociétés remet en question la démocratie telle qu'elle était jusqu'ici pratiquée :

ce n'est pas la fonction politique qui est en cause (c'est toujours l'autorité publique qui arbitre), mais la façon de faire de la politique.

La participation de la société civile et des citoyens est devenue nécessaire à plusieurs titres :

- **l'efficacité** : il faut expliquer les projets, leurs objectifs pour éviter les obstructions,

- la **cohésion** et la **cohérence** : certains enjeux (comme sauver l'emploi d'un territoire) nécessitent la mobilisation de tous, au-delà des clivages tradi-

tionnels gauche/droite, chefs d'entreprise/salariés...

- la **mutualisation des compétences** : "ceux qui croient avoir le savoir se privent d'un savoir précieux et abondant", ils se privent notamment du savoir d'usage, d'expérience des citoyens,
- la **précaution** : tout "contre-pouvoir" a une fonction d'alerte sur les risques, les erreurs à éviter.

La concertation dispose de trois types d'instruments :

- **l'institutionnel**, tel que le Conseil de développement, lieu de regroupement des forces vives qui reste toutefois un conseil de notables, sans véritable légitimité aux yeux de la population,
- les **procédures de concertation de la population** qui offrent un espace d'expérimentation au-delà du débat public officiel. La pédagogie est à trouver, mais il est fondamental que les citoyens sentent que la démarche a du

sens et qu'on leur en donne les moyens. Ce type de démarche permet une prise de conscience collective des responsabilités de chacun.

- la **gouvernance** du développement économique et du développement du territoire, fondée sur le postulat que "le développement ne se décrète pas, c'est le travail de tous". C'est un concept ouvert, sans statut formel mais avec un rôle plus dynamique : impulser du mouvement et donner de la cohérence aux forces vives. Les syndicats ont un rôle à tenir dans ce processus.

La démocratie participative, par la mobilisation de la société civile d'un même territoire, permet de jouer "gagnant-gagnant" : élus, décideurs, population, territoire, tous ont à y gagner. Elle est un moyen de reconquérir le **compromis social** que nous avons perdu.

# Table ronde :

## Ecouter, réagir, expliquer, partager : l'apprentissage de la concertation



### Ecoute citoyenne à Unieux

**Michel Ganier**  
adjoint au maire d'Unieux

La municipalité d'Unieux a mis en place en 2001 un outil de management, inspiré de la démarche qualité ISO 9001 appliquée à l'écoute du "client" administré.

Chaque demande des habitants, reçue par fax, e-mail, courrier, téléphone ou visite, reçoit un traitement informatique par fiche avec codification suivant les critères de géographie (rue, quartier, secteur), type de préoccupation, degré de priorité (1, 2, 3 suivant risques, notamment sécurité publique). Elle fait l'objet d'une analyse de légitimité. Le personnel communal chargé de l'accueil a reçu une formation spécifique pour recevoir et traiter les demandes. Chaque demande reçoit une réponse écrite, accompagnée d'un questionnaire de satisfaction.

L'outil permet de donner satisfaction de façon rapide et adaptée (réactivité) et d'alerter très tôt la commune de la montée de problèmes.

Il répond à la fois aux attentes de l'habitant individu (besoin d'être considéré, écouté, d'avoir une réponse personnalisée rapide et ciblée aux dysfonctionnements de son environnement), et à celles de l'habitant citoyen qui souhaite avoir prise sur son destin individuel et collectif.

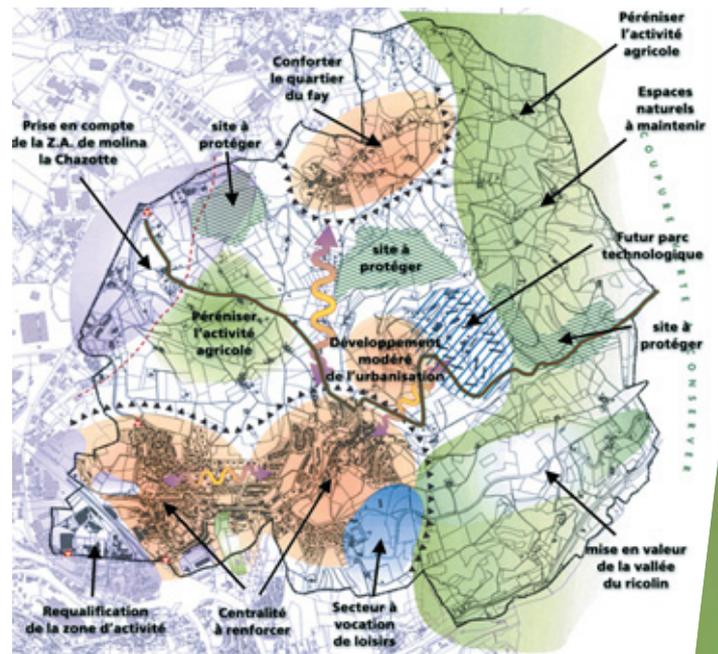


### Concertation autour d'un PLU à Saint- Jean-Bonnefonds

**François Reynard**  
adjoint à l'urbanisme

6100 habitants, dans la 1<sup>re</sup> couronne de Saint-Etienne, la commune de Saint-Jean-Bonnefonds, confrontée notamment au manque de terrains disponibles, a décidé en juin 2001 de réviser son PLU.

D'abord engagé dans une concertation standard (cahier à disposition, boîte aux lettres, permanences, interview



Le PADD de Saint-Jean Bonnefonds présenté à la population

de l'adjoint responsable dans le journal municipal), le conseil municipal a décidé, une fois les orientations du PADD définies, d'aller plus loin dans la concertation sans attendre l'enquête d'utilité publique.

Une exposition, annoncée par la presse et par affichage, a été organisée. Outre des éléments peu conflictuels (photo aérienne, diagnostic d'Epures, orientations du PADD et certains projets de la commune), elle comprenait la carte agricole et un document de zonage de travail avec des frontières précises, pour susciter le débat. 400 personnes l'ont visité en 3 semaines.

Des permanences (une demi-journée par semaine) ont reçu dans son prolongement 150 personnes.

Les habitants venaient pour faire valoir un problème personnel : c'était l'occasion de leur exposer l'intérêt général.

Sont apparus des manques (pas de visualisation du SCOT et pas de réflexion sur l'agriculture péri-urbaine) et des difficultés : il n'y avait pas de dates à donner concrètement à la population et il est difficile de faire face aux pressions.

Les remarques faites dans le cadre de l'exposition ont été prises en compte dans le document.

Prochaine étape : l'enquête publique.



## Les conseils de quartier de Saint-Etienne

**Josette Schériani**  
adjointe à la vie citoyenne et associative

La loi de février 2002 relative à la démocratie de proximité fait obligation aux villes de plus de 80000 habitants de mettre en place des conseils de quartiers.

St Etienne a mis en place 21 conseils, sur des bases prévues bien avant cette obligation.

Ils ont été constitués par appel à la population dans le magazine municipal : les conditions requises sont d'habiter ou de travailler dans le quartier, d'être assez disponible, d'avoir une bonne connaissance du quartier et d'y être depuis assez longtemps.

Les réunions des conseils de quartier ne sont pas publiques, mais la population est informée de leurs travaux par le journal de quartier, par le site internet de la ville et par un numéro vert de proximité (4500 appels / an).

Les retours de la démarche « ensemble redessignons la ville » constituent leur première base de travail. La motivation des participants est importante et ils en méritent reconnaissance.

Les services de la Ville apportent leur contribution par l'écoute, la communication, la transcription des travaux.



La lettre de la démocratie locale assure l'information sur les Conseils de quartier

### 3 collèges :

- élus : 3 membres de droit (maire, adjoint démocratie locale et adjoint quartiers) + l' élu référent + 1 élu suppléant majorité + 1 élu opposition
- citoyens : 6 à 20 personnes
- associations : 3 à 8 représentants des associations ayant une action sur le quartier

### Compétences du conseil de quartier :

- contribue à la gestion de la vie des quartiers au quotidien
- est en mesure d'émettre un avis et de faire des propositions sur les actions envisagées par la collectivité
- est consulté sur les projets d'aménagement généraux ou d'équipements publics concernant le quartier
- participe aux réflexions sur l'avenir du quartier
- peut émettre, à la demande du Maire, un avis sur tout projet concernant la ville



**A. Cluzet**  
directeur de l'Urbanisme à la Ville de Saint-Etienne,  
dans son ouvrage "Au bonheur des villes".

"Si le civisme n'est plus réellement une valeur commune, l'exigence nouvelle des individus de participer à tout ce qui peut les concerner, y compris aux projets communs, doit être saisie comme une opportunité d'intégration sociale et de revitalisation démocratique".

**Propos recueillis auprès d'Anne Mazodier,**  
membre d'un conseil de quartier

"Le processus est lent à mettre en place : il faut laisser le temps d'évacuer les problèmes de propreté des trottoirs, de stationnement et d'incivilités, écouter avant d'en venir au projet. Le désir et le plaisir de parler du quartier où on vit sont très forts. C'est une occasion privilégiée d'apprendre à se connaître, de découvrir d'autres points de vue. La démocratie participative, c'est un moyen de reconquérir les citoyens".

**La participation du public** est l'association en tant que partie prenante du public à un processus, une procédure. On peut distinguer huit principaux modes d'association du public classés du moins participatif au plus participatif.

- **information** : action de donner des renseignements (unilatéralement, à sens unique)
- **consultation** : action de solliciter un avis
- **concertation** : action d'échanger des avis et de rechercher un compromis
- **dialogue** : action d'échanger des points de vue et propositions
- **implication** : action de s'engager dans un processus ou d'y engager sa responsabilité
- **participation** : action de s'associer activement à un processus
- **appropriation** : action de faire sien et de s'emparer en tant que partie prenante
- **adhésion** : action de s'allier et de partager totalement les objectifs.

(extrait du **“Glossaire des concepts liés au développement durable”** rédigé par la DGUHC-MA)

## En conclusion :

Le système démocratique a besoin d'être renouvelé, revivifié, réinventé. Les élus ont désormais besoin de l'appui, de l'assentiment, de la collaboration de la société civile et de la population. Mais la société civile et surtout les “habitants”, habituellement cantonnés dans un rôle de consommateurs plutôt que de citoyens, ne sont pas préparés à cette nouvelle règle du jeu. Beaucoup d'élus pensent que la concertation est superflue dans la décision ou, quand ils la pratiquent, ont l'impression de se heurter à une certaine “indifférence civique”.

Un temps d'**apprentissage** et beaucoup de pédagogie sont nécessaires pour que chacun surmonte sa méfiance et trouve sa place dans le nouveau processus. L'**expérimentation** est ouverte : les élus ont une grande marge de manœuvre pour fixer le niveau, les outils, les modalités de la concertation.

Chaque démarche de concertation est singulière suivant la stratégie qui est choisie et les enjeux privilégiés : des **enjeux techniques** de l'efficacité aux **enjeux sociaux** de la cohésion et aux **enjeux démocratiques**, de la gestion des conflits à la construction de l'intérêt général.

Les expériences qui ont été exposées au cours de ce séminaire ont pointé quelques questions à se poser dont on ne citera que quelques unes :

Celle de l'**information et de la formation** qu'il faut assurer largement, dans la transparence, avec un langage simple, en diversifiant les supports et en profitant des nouveaux outils tels qu'internet.

Celle de la **représentativité**, et on a vu notamment que les modalités de recrutement et de fonctionnement des instances ont des conséquences sur les types de population représentées : faut-il tendre à refléter la population dans toutes ses composantes et comment ?

Celle de l'**efficacité** : une concertation pas seulement pour la forme, mais à qui on donne des moyens et qui débouche sur des actions, sans entraver la réactivité décisionnelle.

Quoi qu'il en soit, la concertation ne se substitue pas à la décision des élus mais, en la préparant, en l'enrichissant, rend la décision “décidable” en même temps que “recevable”.



Propos recueillis auprès de Jacques Stribick,  
ARCO  
(Association de Réflexion, de Concertation et  
d'Ouverture)

*“Nous avons participé au débat public sur le contournement ouest de Lyon. Notre contribution a été prise en considération sans modification. Sur d'autres dossiers, il s'agit de pseudo-consultations excluant toute prise en compte de proposition”.*

*“L'esprit de concertation s'installe. Les élus modifient au fil du temps leur attitude et nous modifions la nôtre. Actuellement, nous faisons un quart de critique et trois quarts de propositions. Il fut un temps où notre attitude était plus négative”.*

Propos recueillis auprès de Pierre Héritier,  
secrétaire général de LASAIRE  
(Laboratoire social d'action, d'innovation, de réflexion et d'échange)

*“Longtemps, l'élection a donné à l' élu une légitimité. Cela ne marche plus. Les décisions qui viennent d'en haut tombent à plat et fonctionnent mal sur le terrain. Il y a donc besoin de concertation, mais il n'est pas dans la culture française de le faire. Il est pourtant nécessaire de prendre en considération les corps intermédiaires qui sont souvent considérés comme des organisations corporatistes. Il faut réfléchir différemment et se dire qu'aujourd'hui la compétence est partagée. La résistance des élus et des formations politiques est forte”.*

## Pour en savoir plus...

### Des articles, des dossiers :

**Cinq défis de la démocratie participative : analyse. Complexité territoriale et démocratie participative : citoyennetés emboîtées**

Territoires n°434, 01/2003, p. 6-13

**Conseils de développement : l'an 00. Les dossiers 2001**

Territoires n°412, 11/2000, 40 p.

**De la "participation des habitants" au débat public. Refonder la démocratie**

Les Cahiers du DSU n°26, 03/2000, 47 p.

**Education, agendas 21, économie solidaire...**

**6e rencontres de la démocratie locale : les habitants dans le gouvernement local**

Territoires n°414, 01/2001, 48 p.

**Formes légales et initiatives locale de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale**

Les Cahiers du DSU n°35, 12/2002

**Intercommunalité et démocratie locale. Dédale et le citoyen**

Territoires n°434, 01/2003, p. 1-51

**La ville : l'inventer ou la subir**

Territoires n°424, 01/2002, 44 p.

**Les territoires de la participation**

Revue géographique de Lyon volume 76 n°3, 07/2001, 280 p.

**Quinze expériences locales de participation**

Territoires n°421, 01/2001, p. 14-56

### Des rapports, des ouvrages :

**Communication publique territoriale et démocratie participative**

Auteur(s) : HARTERAU André

Ed. de la revue du cadre territorial, 2002, 125 p.

**Conseils de développement d'agglomération : repères**

Auteur(s) : ABULI Olivier

ADCF, 01/2002 21 p.

**Démocratie à la nantaise. Chronique d'une nouvelle expression de la société civile**

Auteur(s) : REGENT Jean-Joseph

L'Harmattan, 2002, 142 p.

**La participation des acteurs associatifs au conseil de développement du pays ou de l'agglomération, 10 démarches locales à la loupe**

Auteur(s) : Territoires d'Avenir

UNADEL, 06/2002, 31 p.

**Participation des habitants aux projets urbains : quelques points clefs. Document à débattre**

Auteur(s) : Fédération nationale des agences d'urbanisme

FNAU, 1997, 39 p.



Propos recueillis  
auprès de Jacques Stribick,  
ARCO

*"Pendant longtemps, les élus faisaient ce qu'ils voulaient. Une autre attitude est en train de naître qui consiste à considérer les citoyens comme des « sachants », c'est-à-dire des personnes qui ont la connaissance de l'usage d'un équipement ou d'un quartier. L'expérience que nous avons peut être utile lorsqu'il s'agit de concevoir le projet d'un nouvel équipement ou d'un aménagement".*

Propos recueillis auprès de André Chazalon,  
maire de la Grand-Croix.

*"Le témoignage de la société civile a le mérite d'être proche des réalités quotidiennes. En prise directe avec l'économie, la vie associative, etc. : cette société civile est imprégnée de l'expérience vécue tous les jours. Elle a donc le mérite d'apporter un éclairage qui témoigne de la réalité, en tout cas de la réalité de celui ou celle qui s'exprime. La société civile apporte ses réflexions, mais ne peut se substituer aux élus à qui revient de décider".*

### Des congrès, des colloques :

**Rencontre nationale des conseils de développement des agglomérations : actes des échanges**

Conseil de développement de la communauté urbaine de Nantes, 03/10/2002, 49 p.

**7e Rencontres de la démocratie locale : citoyen(ne) dans tous ses états**

Territoires n°428, 05/2002, 52 p.

**Ere urbaine, aires urbaines : les enjeux de la gouvernance : actes de la 21e rencontre nationale des agences d'urbanisme**

Urbanisme, 01/2001, 70 p.

**Les Agendas 21 locaux : bilan et perspectives. In Acte des journées du développement durable**

Association 4D, 2002, p. 38-45

### Des sites web :

SCOT de Montbéliard (rubriques débats, paroles de citoyens...)

<http://www.scot-capm.com>

Site de la direction de la prospective et de la stratégie du Grand Lyon

<http://www.millenaire3.com>

Site de l'association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale

<http://www.adels.org>

Service Documentation d'epures : 04.77.92.87.99