



Soziale Stadt

info 14

www.sozialestadt.de

Bulletin consacré au programme conjoint de l'État fédéral et des Länder « Ville sociale »

Octobre 2003

Schwerpunkt:

Aktivierung und Beteiligung – Ein Blick in sieben europäische Länder

| | |
|----------|-------------|
| 2 | Editorial |
| 3 | Dänemark |
| 5 | Deutschland |
| 8 | England |
| 10 | Frankreich |
| 12 | Niederlande |
| 14 | Österreich |
| 16 | Schweden |
| 18 | Impressum |

Ce numéro est consacré à::

l'implication et la participation des habitants – étude comparati- ve entre sept pays européens.

| | |
|--------------------|----|
| Éditorial | 2 |
| Danemark | 3 |
| Allemagne | 5 |
| Angleterre | 8 |
| Frank France | 10 |
| Pays-Bas | 12 |
| Autriche | 14 |
| Suède | 16 |
| Impression | 18 |

Chères lectrices, chers lecteurs,

L'Allemagne n'est en aucun cas le seul pays où l'on trouve des quartiers dans lesquels règnent le chômage, la pauvreté, le désœuvrement et les conflits sociaux. C'est pourquoi de nombreux pays européens ont mis en œuvre, au cours de ces dix dernières années, de nouveaux programmes de soutien régional axés sur l'intégration et la participation des habitants (semblables au programme allemand « Ville sociale »). Ces programmes visent à lutter contre les divisions socio-spatiales des villes qui provoquent l'émergence de quartiers défavorisés ou particulièrement touchés par les problèmes sociaux.

Les habitants des quartiers, les organisations, les initiatives, les entreprises et administrations locales ainsi que les politiciens coopèrent pour expérimenter des stratégies ascendantes (stratégies « bottom-up ») qui viennent remplacer les approches actuelles de planification sectorielle (approche « top-down »).

L'objectif principal est d'améliorer les conditions de vie dans ces quartiers, en donnant la possibilité aux habitants et aux acteurs locaux de jouer un rôle capital dans la défense de leurs propres intérêts puisqu'ils les connaissent mieux que quiconque. L'« implication » et la « participation » des habitants deviennent ainsi les clés du développement urbain du quartier.

Pour appliquer ces programmes complexes, habituellement accompagnés par de nouvelles mesures politiques, il est nécessaire d'échanger ses expériences, de transmettre son savoir et d'assurer un travail de coopération et de relations publiques. Ceci est valable non seulement à l'échelle nationale mais également à l'échelle internationale. Tout le monde est

d'accord pour que se multiplient les échanges d'expériences au niveau international. En effet, on a de plus en plus souvent besoin de s'inspirer de la pratique des autres pays et de leur transmettre notre propre pratique. La mise en place de réseaux transnationaux devient donc indispensable.

Ce bulletin d'information apporte sa contribution au débat international autour de l'« implication » et de la « participation » des habitants. Dans ce but, nous avons fait appel aux différents contacts professionnels que nous avons établis, par exemple, dans le cadre du projet Urban Governance, Social exclusion and Sustainability (*gouvernance urbaine, exclusion sociale et pérennité*) et dans le cadre des conférences de l'EURA (Association des études urbaines européennes) tenues à Copenhague en 2001 et à Budapest en 2003, et nous avons demandé à nos collègues européens de nous faire part des expériences qu'ils ont menées dans leurs pays respectifs.

Cette publication décrit les programmes expérimentés dans différents pays européens :

- au Danemark : programme Kvarterløft,
- en Allemagne : programme « Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt », (*programme conjoint des Länder et de l'État fédéral appelé « Ville sociale, quartiers avec un besoin particulier de développement »*),
- en Angleterre : programme « New Deal for Communities » (*Nouvelle Donne pour les communautés*),
- en France : programme « Habitat et Vie Sociale – HVS », suivi du programme « Politique de la Ville »,
- aux Pays-Bas : programme « Big Cities Policy in Den Haag » (*pro-*

gramme « politique des grandes villes à La Haye »),

- en Autriche : projet pilote de renouvellement social urbain « Grätzelmanagement » (*management de quartier*), Agenda 21 local, étude stratégique environnementale),
- en Suède : programme de développement urbain au niveau national et initiative des banlieues à Stockholm.

Bien qu'ils portent un regard subjectif sur les programmes et bien que ces derniers aient leur structure propre, les articles suivants présentent de nombreux points communs et de nombreuses similitudes, tels que :

- le rôle essentiel que l'on accorde aux stratégies d'implication et de participation des habitants dans les politiques intégrées de développement urbain et dans les processus démocratiques en général,
- l'importance de la mise en place de structures d'organisation et de communication, conditions sine qua non à la réussite de l'implication et de la participation des habitants,
- la nécessité de définir clairement les responsabilités, les fonctions et pouvoirs de décision de chacun, afin d'éviter les faux espoirs et les déceptions qui s'ensuivent,
- l'espoir que le transfert de certaines fonctions au niveau local permette une participation accrue des habitants.

En général, il est clairement dit que l'implication et la participation des habitants doivent bénéficier du soutien des administrations et du gouvernement pour pouvoir être efficaces en tant qu'instruments et méthodes de gestion démocratique.

- Votre équipe Difu travaillant sur le projet « Ville sociale »

Kvarterløft – Renouvellement urbain participatif au Danemark de 1997 à 2007

Contenu du programme

Le programme danois de renouvellement urbain intégré appelé Kvarterløft (que l'on pourrait traduire par « réaménagement des quartiers ») permet de soutenir des projets développés dans douze quartiers de huit villes différentes. Sept de ces projets sont appliqués dans la métropole de Copenhague, dont cinq dans des quartiers du centre ville. Les autres projets sont appliqués dans des villes de l'est et du nord du Danemark.

L'objectif général du programme Kvarterløft est de veiller à la fois au renouvellement urbain et au progrès social dans les quartiers concernés pour que le niveau de développement y soit le même que dans les autres quartiers de la ville. Le programme associe une approche participative et une méthode intégrée, utilisant les initiatives issues de différents secteurs « traditionnels » comme celui du renouvellement urbain, de la politique pour l'emploi et la formation ou encore de l'intégration des minorités ethniques. L'un des autres aspects essentiels de ce programme est la méthode de management axée sur les objectifs de Kvarterløft : la plupart des activités et des projets sont régis par des contrats précis renouvelables chaque année. Enfin, ce programme a aussi la particularité de se limiter à une zone géographique relativement restreinte : celle du quartier.

Depuis novembre 2001, le programme Kvarterløft relève du ministère de l'intégration. Il a été lancé par le ministère du logement en 1996, qui avait demandé auparavant aux grandes villes danoises de soumettre des propositions de projets Kvarterløft. Parmi les dix-huit propositions

retenues, le ministère en a tout d'abord retenu sept pour la période de 1997 à 2002. Cinq autres quartiers ont par la suite été ajoutés au programme pour la période de 2001 à 2007. La commune complète les aides de l'État, qui finance le projet à hauteur de 30 à 60 pour cent selon la nature de ce dernier. En général, l'administration centrale accorde plus de moyens pour les projets de renouvellement urbain que pour les projets axés sur des questions sociales ou sur l'emploi.

Globalement, le renouvellement urbain est un programme national que les communes mettent en place au niveau local. Les quartiers sélectionnés comptent entre 1 000 et 20 000 habitants et sont, en général, plus petits que les districts urbains.

Le rôle de l'implication et de la participation dans le programme et l'approche politique

Le ministère du logement a indiqué que la participation des habitants a pour but « la mise en valeur et l'utilisation des ressources locales ». Deux arguments ont été avancés pour ex-



Nouveau foyer socioculturel dans le quartier Holmbladsgade à Copenhague. La création de lieux de rencontre pour les habitants du quartier est essentielle pour que ces derniers soient toujours plus nombreux à participer aux activités du quartier. (Photo : Jacob Norvig Larsen).

pliquer la participation active des citoyens. Le premier s'appuie sur l'idée que plus les habitants s'impliquent dans les projets Kvarterløft, plus leur sentiment d'appartenance à leur quartier est renforcé. Le deuxième argument est que, pour résoudre les problèmes auxquels les quartiers défavorisés se trouvent confrontés, il faudrait, autant que possible, tirer profit des expériences et utiliser les ressources locales pour soutenir le secteur public dans ses actions de lutte contre les problèmes sociaux et renforcer ses

ressources par le biais du bénévolat. À cette fin, des mesures favorisant l'implication des habitants, des entrepreneurs et des institutions publiques ont été mises en place dans ces quartiers. Les acteurs locaux aident les habitants à exprimer leurs besoins et leurs souhaits et par là même à émettre des idées pour améliorer la situation du quartier et mettre en place des projets précis.

L'organisation de l'implication et de la participation des habitants

En général, un projet Kvarterløft est régi par un contrat établi entre le ministre chargé de l'intégration et le maire de la ville qui participe au programme. Ensuite, la mise en œuvre du projet relève à la fois d'un secrétariat administratif et d'une institution locale. Au quotidien, ce sont les professionnels du secrétariat qui coordonnent la participation de l'ensemble des citoyens et qui, entre autres, assurent le lien avec les entreprises et les institutions locales. Il arrive parfois que les membres du comité de direction, composé de représentants d'organisations de locataires, de groupes de travail ad hoc créés dans le cadre du programme Kvarterløft, de jardins d'enfants et d'écoles du quartier, prennent aussi l'initiative d'organiser des réunions pour les habitants.

Les formes d'implication et de participation des habitants

Tous les projets Kvarterløft ont en premier lieu été présentés lors de rencontres publiques organisées dans le quartier, auxquelles environ cent à trois cent personnes ont participé. En outre, lors de ces rencontres, des groupes de travail ad hoc ont été constitués et ont dû, pour la fois suivante, faire un rapport sur leur travail et soumettre des propositions de projets, d'activités et d'améliorations pour le quartier. À l'étape suivante du programme Kvarterløft, d'autres groupes de travail ont assuré la planification précise et la supervision de ces

activités et de ces projets. En plus de ces grandes rencontres, on a également organisé, entre autres, dans les quartiers, festivités locales, des séminaires, des rencontres ou des « actions de grand nettoyage ».

Les objectifs de l'implication et de la participation des habitants

Le principal objectif de l'implication des ressources locales, que ce soit au niveau des habitants, des organisations communales, des entreprises privées ou des institutions publiques, est d'améliorer la qualité des services et des investissements proposés dans le cadre du programme. On part du principe que l'implication des habitants et des autres acteurs locaux renforce le sentiment d'appartenance à un quartier. On espère ensuite que cet ensemble assurera la pérennité des investissements réalisés dans le cadre du programme Kvarterløft. Sur le plan quantitatif, on s'est officiellement fixé comme objectif d'inciter environ cinq pour cent de la population à participer aux activités de ce programme.

Expérience d'implication et de participation des habitants

L'expérience prouve qu'il existe un lien étroit entre la forme d'organisation et le succès de la participation des habitants. En effet, le nombre de personnes qui s'impliquent dans un projet dépend de la transparence avec laquelle la commune et l'organisation locale de Kvarterløft conduisent ce projet et du soutien qu'elles sont prêtes à apporter. En outre, la diffusion fiable et précise d'informations importantes est un facteur tout aussi essentiel à la réussite de la participation. En revanche, il est quelque peu décevant de constater que c'est surtout l'élite locale qui s'implique et qui participe. Une participation ne peut être couronnée de succès que si l'on dispose de suffisamment de temps ; il faut également disposer d'un certain savoir-faire pour garantir une bonne

gestion des activités et de solides connaissances dans l'art et la manière de prendre des décisions communales. Enfin, dernière condition et non des moindres, il faut avoir conscience que les habitants impliqués dans les projets n'ont qu'une influence limitée sur les décisions. Si ces conditions ne sont pas remplies, on risque de voir s'installer frustration, apathie et refus.

■ Jacob Norvig Larsen

Danish Building and Urban Research,
Hørsholm

Envoyez vos e-mails à :
jnl@by-og-byg.dk

Implication et participation en Allemagne

L'implication et la participation des habitants dans le cadre du développement urbain du quartier font partie de la « tradition » allemande depuis les années soixante-dix et se sont montrées encore très vivaces lors de la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain du quartier au niveau des Länder dans les années 90. La mise en place en 1999 du programme conjoint de l'État fédéral et des Länder « Ville sociale, quartiers avec un besoin de développement particulier » a montré que cet intérêt pour l'implication et la participation a pris une dimension nationale. Dans le « Guide de l'initiative conjointe « Ville sociale » (« Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative, Soziale Stadt »), publié par le comité chargé de l'urbanisme et celui chargé de la construction et de l'habitat (ARGEBAU), « l'implication des ressources locales, le soutien apporté aux habitants pour les encourager à s'aider eux-mêmes et la création d'organisations autonomes de résidents et de solides réseaux sociaux de quartier sont présentés comme « les principaux objectifs de ce programme ». Dans les quartiers défavorisés, « la préoccupation principale en matière de développement urbain du quartier est de reconstruire une vie de quartier autonome, de recréer le tissu social, de renforcer toutes les ressources disponibles et d'inciter les habitants à s'impliquer dans les initiatives et les associations et à s'organiser eux-mêmes de façon durable. C'est ainsi que les quartiers pourront à nouveau fonctionner, peu à peu, comme une communauté indépendante. » (ARGEBAU 2000 : p. 4 et suivantes).

Les directives des Länder ou les bulletins d'information sur l'application du programme reprennent et interprètent de différente manière les recomman-

dations de l'ARGEBAU. Certes, l'importance de l'implication et de la participation des citoyens est admise sur le principe, toutefois, peu de Länder présente les applications concrètes de ces concepts. Dans la majorité des cas, on demande juste aux communes participant au programme de mettre en place les structures et les procédures nécessaires et de prendre les mesures appropriées. Finalement, l'implication et la participation des habitants sont indéniablement aussi importantes dans les villes et dans les communes. Toutefois, d'une com-

cerné et du développement social communautaire (*Gemeinwesenarbeit* (GWA)). Il s'agit là d'un « processus de participation de la population sans projet ni thème spécifique (en règle générale) qui se déroule sur plusieurs années » (Hinte 2001). Il consiste à identifier les problèmes, à s'organiser en fonction des intérêts, à mobiliser les ressources. Il est donc plus précisément question « de communication, d'innovation mais aussi d'organisation des ressources humaines et financières ». L'implication des habitants est axée sur les besoins et



Assemblée constituant un forum de citoyens Hanovre-Vahrenheide. Photo : Thomas Oberdorfer, Hanovre.

une à l'autre, on n'a parfois pas du tout la même conception de ce qu'elles doivent être, ni des méthodes à suivre pour les mettre en œuvre.

Les formes d'implication et de participation des habitants et les méthodes pour y parvenir

Dans le contexte allemand, on peut considérer la participation des habitants comme un élément essentiel du travail social du quartier urbain

vient compléter la mobilisation des ressources déjà existantes dans le quartier ou le district. Voici les méthodes et les outils appropriés que l'on peut mettre en place : les sondages actifs, les services de conseils, le travail de proximité, le travail de rue, le travail d'interface et de médiation entre les acteurs individuels, les institutions et les organisations, l'organisation de réunions, de fêtes (de quartier), de manifestations et d'activités,

les visites d'inspection de bâtiments et de sites, les services et réunions d'information, le travail de relations publiques par le biais de journaux de quartier édités dans plusieurs langues, d'affiches, de prospectus, de brochures, de circulaires, d'annonces sur Internet, création de logos et de slogans (cf. Mohrlök et al. 1993 : p. 223 et suivantes).

La participation des citoyens, au contraire, se prépare généralement à un niveau plutôt formel et est basée sur des procédures plus ou moins bien définies (des programmes concrets, des endroits précis, des actions modérées). Elle vise des objectifs relativement concrets (par exemple, discuter de thèmes précis, élaborer des projets, représenter les intérêts de groupes). Ces formes de participation des habitants se retrouvent dans les conférences de quartier, les forums de citoyens ou de districts, les ateliers de l'avenir, l'expertise des citoyens, les groupes de travail thématiques, les ateliers et les projets axés sur la participation.

Expérience d'implication et de participation des habitants dans le cadre de l'application du programme « Ville sociale »

Importance du travail de proximité et de l'abaissement du seuil de stimulation

Dans toutes les régions participant au programme, quelle que soit la situation de départ, on a mis en place des outils pour inciter les gens à s'impliquer dans des actions, en particulier des bulletins et des réunions d'information, des services de conseils, des fêtes de quartier, des sondages* (actifs). Dans de nombreux cas, pourtant, il semble que l'on devrait avoir recours à des méthodes de travail de proximité plus énergiques que celles utilisées jusqu'ici si l'on veut réussir à sensibiliser certains groupes cibles, et en particulier les (jeunes) immigrés, les chômeurs ainsi

que les bénéficiaires de revenus de transfert. La participation est également encouragée dans toutes les régions (surtout sous la forme de conférences ou de forums de quartier, de groupes de travail et de projets de participation), même si elle varie considérablement d'un endroit à l'autre, que ce soit au niveau des éléments déclencheurs, des objectifs, des orientations choisies ou de la

ciper les habitants : la présence permanente d'experts dans le quartier et la création d'un bureau sur place sont des conditions préalables indispensables pour établir une bonne communication, des structures dignes de confiance et des réseaux d'acteurs (cf. Difu 2003 : p.175 et suivantes). Les problèmes surgissent lorsque la collaboration avec les habitants du quartier se limite aux procédures formelles



Plantation d'arbres à Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord.
Photo : Bureau du quartier Bismarck/Schalke-Nord

continuité dans le temps. En général, il est essentiel d'abaisser le seuil de stimulation, d'assurer une transparence maximale et de faciliter l'accès aux structures (même aux structures déjà existantes). En outre, il semble évident que, pour obtenir les résultats attendus de l'implication et de la participation des citoyens, il faille établir un climat de confiance qui ne peut se construire que progressivement.

Nécessité de mettre en place des structures organisationnelles solides

Les régions qui ont réussi à impliquer les habitants et à les faire participer sont surtout celles qui ont instauré un management de quartier efficace au niveau des administrations, au niveau local ainsi qu'au niveau intermédiaire. Le management de quartier est essentiel pour impliquer et faire parti-

de participation, ce qui réduit l'importance du travail d'implication des habitants. Il en résulte que, dans certaines communes, ce sont généralement les bons orateurs et/ou les personnes déjà actives dans d'autres organisations qui s'impliquent dans les commissions de participation, alors que les groupes sociaux défavorisés sont rarement impliqués, voire pas du tout.

Prise en considération des particularités de chaque région

Pour que la participation et l'implication des citoyens soient efficaces dans une région, il est primordial que les mesures prises soient adaptées à l'hétérogénéité de la population. La plupart du temps, le simple fait de reproduire un modèle d'une région à une autre ne fonc-

tionne pas. Le soutien des idées des habitants et la participation de ces derniers à l'application des mesures et du projet sont des aspects essentiels de l'implication. Ils sont cependant source de conflits avec l'administration au sujet du projet, du calendrier ou de la production. Ces différends doivent être résolus de manière constructive. Le principe de l'annualité, c'est-à-dire du rattachement des dépenses budgétaires à un exercice annuel, ne correspond souvent pas au calendrier des habitants du quartier et peut donc s'avérer particulièrement problématique.

Nécessité d'avoir des procédures plus claires

Le manque de pouvoir de décision complique considérablement la tâche. De plus, il ne faut pas faire miroiter aux habitants que tous leurs souhaits seront réalisés, que les projets seront mis en œuvre rapidement et il devra y avoir une certaine transparence dans la mise en place de procédures. Par transparence, on entend, entre autres, qu'il faut définir clairement quelle importance on donne à la participation des habitants dans l'ensemble du processus, dans quelles mesures les décisions prises au niveau des commissions de participation ont un caractère obligatoire, à qui sont destinées les recommandations et les décisions et comment les problèmes de procédure sont réglés en dehors des commissions de participation. Si les réponses à ces questions restent floues, cela risque de provoquer frustration et abandon.

Financement par le biais des budgets locaux

La mise en place en Allemagne de fonds d'affectation spéciale ou de budgets participatifs de quartier s'est avérée utile, parfois même nécessaire, à l'établissement de structures de participation locales. Ces fonds permettent aux acteurs locaux de réaliser des petits projets et de prendre des mesures immédiatement et sans passer par

la bureaucratie. Ce n'est pas tant le montant alloué qui importe, que la possibilité d'utiliser ces sommes directement sur le terrain et sans complication. Jusqu'à présent, plus de la moitié des districts participant au programme ont mis en place ce genre de fonds d'affectation spéciale. Ces moyens sont la plupart du temps attribués par le management de quartier, par des jurys d'attribution, par des forums ou des conférences de quartier ou par l'administration municipale elle-même.

Soutien apporté par les organes politiques et administratifs

L'application du programme « Ville sociale » a clairement montré que l'implication et la participation des habitants dépendent toujours du soutien apporté par les organes politiques et administratifs. C'est seulement ainsi qu'elles sont sérieusement considérées par les habitants du quartier comme des instruments et des méthodes permettant de participer au débat démocratique.

■ Thomas Franke, géographe

Institut Allemand
d'Urbanisme, Berlin (Difu)

Envoyez vos e-mails à : franke@difu.de

NOTE

* Les indications concernant la situation de l'application du programme « Ville sociale » sont basées sur les résultats de l'équipe de l'Institut Allemand d'Urbanisme (Difu) qui accompagne ce programme. Le Difu a effectué, entre autres, deux sondages auprès des communes participant au programme, et a également assuré l'accompagnement du programme dans 16 sites modèles (un par Land). Cf. Institut allemand d'urbanisme au nom du ministère des transports, de la construction et de l'habitat (2003).

BIBLIOGRAPHIE

ARGEBAU/Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen (2000), Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, deuxième édition, mise à jour le 1^{er} mars 2000.

Difu/Institut Allemand d'Urbanisme pour le ministère des transports, de la construction et de l'habitat (2003), Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin 2003.

Hinte, Wolfgang (2001), Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Quartiermanagement, www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Theorie/Hinte/Quartiermanagement.htm (Stand 9/2001).

Mohrlok, Marion, Michaela Neubauer, Rainer Neubauer und Walter Schönfelder (1993), Let's Organize! Gemeinwesenarbeit und Community Organization im Vergleich, Munich, p. 223 f. (Reihe Gemeinwesenarbeit, AG SPAK Bücher M 113).

Implication et participation en Angleterre

Présentation

Le programme « New Deal for Communities » (*programme de nouvelle donne pour les communautés*) doit permettre de réduire le fossé existant entre 39 régions très défavorisées et le reste de l'Angleterre. Dans le cadre de ce programme, un budget de deux milliards de livres sterling sera mis à la disposition de ces 39 communes pendant dix ans. Les projets individuels seront gérés par les partenariats locaux mis en place dans des quartiers où vivent entre 1000 et 4000 foyers. Ce programme doit aider les habitants de ces quartiers à lutter contre la délinquance, à améliorer leurs perspectives d'emploi, et de formation, doit leur permettre de rester en bonne santé et de vivre dans des bâtiments salubres.

En instaurant ce programme « New Deal for Communities », le gouvernement prévoit de faire travailler les partenariats locaux en collaboration avec les ministères et les autorités concernées pour contribuer au renouvellement urbain et apporter des changements durables par une approche intégrée. Cela signifie donc que les partenariats locaux doivent travailler en collaboration avec les organisations municipales, le secteur public, les entreprises, les organisations à but non lucratif mais également avec les instances locales, municipales et régionales. La responsabilité du programme est confiée à la Neighbourhood Renewal Unit (que l'on pourrait traduire par *unité locale de rénovation urbaine*) qui dépend du Cabinet du vice-premier ministre (www.odpm.gov.uk).

La Cour des comptes (National Audit Office, www.nao.gov.uk) établit un rapport sur la façon dont les ministères et les commissions d'État ont dépensé leurs ressources et vérifie que

le principe "value for money" (*principe d'utilisation optimale des ressources*) a été respecté. C'est également sur ce point que nous examinons ce programme « New Deal for Communities ». Nous prévoyons de publier un rapport d'examen en janvier 2004. Nous avons mené une étude de cas précise sur les cinq partenariats locaux suivants :

- Bradford Trident (www.bradfordtrident.co.uk/),
- Devonport Regeneration Company,
- Marsh Farm Community Development Trust (Luton),
- Shoreditch Our Way,
- Back on the Map (Sunderland).

Nous nous sommes également intéressés aux approches de rénovation et de renouvellement urbains dans trois régions extérieures à l'Angleterre, afin de voir quels en sont les avantages et les limites pour l'implication de la population locale. Ces régions sont :

- L'Amérique du Nord – New York (États-Unis) et Toronto (Canada),
- L'Europe – Amsterdam/Dordrecht (Pays-Bas) et Berlin (Allemagne),
- L'Inde – Hyderabad et Vijayawada dans la région de l'Andhra Pradesh.

Veuillez noter que les remarques qui vont suivre n'engagent pas le Cabinet du vice-premier ministre.

Le rôle de l'implication et de la participation dans le programme et dans l'approche politique

Selon le gouvernement, les habitants des 39 quartiers concernés doivent constituer les éléments clés du programme « New Deal for Communities ». Les habitants, y compris les minorités ethniques, les organisations et les autorités locales ont engagé un travail en partenariat pour pouvoir contribuer à la mise en place de ser-

vices locaux efficaces et à l'amélioration des quartiers. C'est « par le bas » et non « par le haut » que les problèmes locaux doivent être résolus.

Organisation de l'implication et de la participation des habitants

La Neighbourhood Renewal Unit (*unité locale de rénovation urbaine*, www.neighbourhood.gov.uk/) est responsable de la gestion du programme « New Deal for Communities ». Les partenariats locaux sont composés de comités élus, où siègent des résidents, (ils représentent la majorité), des représentants du secteur public, d'entreprises et d'organisations à but non lucratif. Ces partenariats locaux élaborent des stratégies d'implication et de participation adaptées à leurs champs de compétence et correspondant aux projets de développement du quartier. C'est par exemple en donnant la possibilité aux habitants d'élaborer des projets, d'établir des réseaux avec des groupes d'acteurs compétents et de participer à des réunions importantes, qu'on contribue à mettre en place une nouvelle forme de compétence durable.

Groupes cibles concernés par l'implication et la participation

Le « New Deal for Communities » permet de construire, avec l'aide des habitants et l'implication des acteurs et des autorités essentiels, un solide partenariat local à l'origine de changements durables dans les quartiers concernés. On retrouve, parmi les partenaires participants, la commune, les services de santé publique, la police, les sociétés de construction, les entreprises privées, les chambres de commerce et les organismes de formation.

Formes d'implication et de participation des habitants

On met en place des comités de partenariats qui doivent être le plus possible représentatifs de la commune. Dans ces comités, des sièges sont réservés par exemple aux groupes ethniques ou religieux. Pour inciter les habitants à s'impliquer, on peut organiser des événements dans le quartier, informer les gens sur les différents moyens d'implication ou encore proposer des services de conseils.

« Je pense que Bradford Trident s'adresse au « cœur » du quartier. Je veux dire par là que s'adresser directement aux gens est le meilleur moyen de les inciter à participer au programme. Pour moi, c'est le moyen le plus efficace » (témoignage d'un habitant, membre du groupe de discussion financé par la Cour des comptes).

Objectifs de l'implication et de la participation des habitants

L'objectif de cette approche de participation encouragée par le programme « New Deal for Communities » est de s'assurer que l'amélioration des prestations de services locaux et le développement du quartier répondront aux besoins des habitants de ce quartier. On attend des comités de partenariat qu'ils soient en mesure de mettre en œuvre le programme « New Deal for Communities ». En d'autres termes, ils seront responsables de la répartition du budget de 52 millions de livres sterling sur une période de dix ans.

« Je suis arrivé ici en 1964. C'est ici que j'ai grandi avec mon frère. C'est la première fois qu'on nous installe un petit terrain de jeux. C'est la première fois depuis 50 ou 60 ans que je vois un terrain de jeux. C'est une très bonne chose, vous savez » (témoignage d'un habitant, membre du groupe de discussion financé par la Cour des comptes).

Expérience d'implication et de participation des habitants

La mise en place des 39 partenariats a été effectuée en deux phases :

- 17 partenariats en 1998
- 22 partenariats en 1999.



Rencontre du groupe de travail « formation » au sein du partenariat Back on the Man à Sunderland

Les niveaux d'implication et de participation varient dans les différents partenariats, essentiellement parce qu'ils n'ont pas été instaurés en même temps. Les 39 quartiers sont confrontés à un certain nombre de problèmes, caractéristiques des quartiers défavorisés. Dans certaines régions, le logement est le plus grave problème. Dans d'autres régions, fortement touchées par le déclin de branches industrielles importantes, c'est le problème du chômage qui domine, ou encore celui de la délinquance.

- Certains partenariats ont débuté avec une participation des citoyens très importante, mais les processus et les procédures du programme ne permettent pas qu'elle s'élargisse à long terme.
- En faisant trop souvent appel aux services de conseillers, les partenariats réduisent parfois sans le vouloir les possibilités de participation des habitants.

- Dans les régions qui ont déjà une longue tradition d'activités de quartier, les nouveaux résidents peuvent avoir du mal à accéder au programme.
- Dans d'autres régions, il est parfois difficile de faire garder ses en-

fants, si bien que, pour les familles monoparentales, cela réduit les possibilités de participer et de s'impliquer dans les activités du programme. De la même façon, le fait que les personnes âgées aient parfois des difficultés à se déplacer ou qu'on ait du mal à les joindre, peut limiter leur participation au programme.

- Les horaires de certaines réunions peuvent également limiter la participation des personnes actives, en particulier celles qui travaillent dans le domaine de la restauration.
- Le caractère formel des réunions intimide certainement les habitants qui n'ont pas l'habitude de ce type de procédures.

Il semble que le plus gros avantage de ce programme est qu'il permet d'insister tout particulièrement sur l'intégration sociale des minorités ethniques et des jeunes. Les partena-

riats ont souvent recours à de nombreux sondages auprès de la population qui sont autant d'instruments importants pour inciter les habitants à participer.

Le gouvernement est décidé à tirer des leçons du programme « New Deal for Communities » en matière de renouvellement urbain, afin de déterminer ce qui est réalisable ou non. En plaçant le niveau local au cœur du programme, le gouvernement donne une nouvelle opportunité aux habitants ainsi qu'aux autorités locales d'apporter des changements sensibles et durables en matière d'organisation des services au sein du quartier et de développement local.

■ Robin Ryde und
Robert Reeve

National Audit Office, Londres

Envoyez vos e-mails à:
robin.ryde@nao.gsi.gov.uk
robert.reeve@nao.gsi.gov.uk

Participation des citoyens et « Politique de la ville » en France

En général, l'implication des habitants est un élément clé des approches intégrées qui visent un développement urbain durable, et qui se sont développées dans toute l'Europe depuis les années quatre-vingt-dix. Ceci est également valable pour le programme français « Politique de la ville ». Celui-ci s'inscrit dans une longue tradition, plus ancienne que celles des autres pays européens, puisqu'il a été instauré à la fin des années soixante-dix. Actuellement, il existe des contrats de ville signés entre l'État et 247 conurbations comptant environ 1 500 quartiers. Lors du développement de ce programme, on a toujours considéré la participation des habitants comme une priorité et un défi à relever, même si les résultats, jusqu'à présent, n'ont pas répondu aux objectifs ambitieux. Dans cet article, nous ne souhaitons pas vraiment nous attarder sur l'écart entre les objectifs et la réalité – écart qui d'ailleurs est loin d'être surprenant dans le domaine de la politique – mais nous cherchons plutôt les raisons pour lesquelles cet aspect politique est aussi constant alors qu'il est en même temps considéré comme son échec le plus cuisant.

La « Politique de la ville » a été introduite dans les années soixante-dix sous le nom « Habitat et vie sociale – HVS ». Elle a été instaurée lorsqu'on a « repensé » la politique urbaine en France. On est passé de l'urbanisation des banlieues (construction de grandes tours) et de la démolition des vieux quartiers délabrés (renouvellement urbain) à un concept dont la priorité était donnée, d'un côté, à la conservation du patrimoine historique et à la réhabilitation de vieux arrondissements et, de l'autre, à la moder-

nisation des grandes tours délabrées, dans lesquelles se concentraient de plus en plus de personnes issus de milieux défavorisés (surtout des immigrants et des personnes avec de faibles ressources). Ce passage « d'un urbanisme dicté par le haut » à « un urbanisme développé par le bas », « d'un urbanisme basé sur le bâti » à « un urbanisme basé sur des programmes » oblige donc les acteurs des villes à adopter une nouvelle approche.

Ce changement implique que le rôle des acteurs, et particulièrement celui des habitants, doit absolument être repensé. En effet, on ne peut rénover une ville et ses quartiers que si l'on tient compte des besoins et des désirs de ses habitants. Il faut également réfléchir aux aspects techniques, parce que le développement économique d'une ville dépend de plus en plus de l'expansion des services publics, auxquels on doit avoir recours pour garantir leur existence. L'implication des habitants, qui est une suite logique de ce développement, prend une dimension particulière, qui tient compte des caractéristiques sociologiques et des mutations des régions suite à l'application de cette politique (il s'agit donc de gens qui, souvent, n'ont que peu d'expérience sur le fonctionnement de l'interaction entre la politique, des syndicats et des communes ou sur la signification de la prise de responsabilités).

Enfin, la nécessité d'assurer un travail de coopération avec les habitants soulève également des questions au niveau politique, qui conduisent au développement des sociétés urbaines. Cette notion ne peut être comprise que si l'on rappelle le rapport entre la pensée politico-démocratique qui

prévaut en France et le rejet du concept de communauté. Il faut également rappeler que les corporations et les communes, en tant qu'organisations politiques fondamentales représentant certains intérêts locaux, ont été les victimes des changements consécutifs à la Révolution (Loi Le Chapelier de 1791). C'est un étrange paradoxe : les représentations des intérêts particuliers, la communauté et les réseaux afférents se sont considérablement affaiblis deux cents ans après l'instauration de cette célèbre loi (apparition de l'individualisme, disparition de la solidarité et de la cohésion sociale, retrait de l'engagement politique). Cependant, ils sont encore utilisés comme le prouvent les organisations du système de reproduction sociale et les mécanismes de régulation politique. Parallèlement, le nombre de communautés ethniques et religieuses et celles qui sont « enfermées dans des quartiers privés » (« gated communities ») augmente.

La participation des habitants est le résultat de ce paradoxe. Elle fait partie intégrante de la « Politique de la ville », qui a été tout spécialement élaborée pour les quartiers dans lesquels se concentrent les couches sociales défavorisées. Cet aspect de la démocratie participative est de plus en plus fréquemment évoqué dans les débats publics depuis que la démocratie représentative est en crise et qu'elle a perdu sa capacité à représenter la diversité des groupes sociaux et leurs intérêts (ce qui se manifeste à travers l'abstention, le corporatisme et le clientélisme électoral).

L'un des objectifs plus ou moins explicite de cette « Politique de la ville » est de faire renaître la représentativité en appliquant des stratégies de développement là où une importante participation des habitants est possible. Dans une certaine mesure, nous pouvons considérer ces stratégies comme une « propédeuti-

que » au développement d'une nouvelle forme de municipalité. Pour atteindre cet objectif, il faut mettre en place des comités directeurs dans lesquels différents acteurs (dont des habitants) travaillent en collaboration et se chargent de promouvoir les projets élaborés par les communes. Ils seront épaulés par des professionnels (chefs de projets et concepteurs de projets), qui se tiennent prêts à aider les citoyens et les différents groupes d'habitants à réaliser leurs projets. Des formations seront parfois organisées, pour que les participants puissent acquérir les compétences nécessaires à la réalisation de leurs projets (autonomisation), et parallèlement pour donner naissance à une nouvelle « élite » politique issue, par exemple, de familles d'immigrés de deuxième et troisième génération. En 2002, une nouvelle loi nationale sur la démocratie locale et les conseils de quartier a été votée.

Les résultats dans ce domaine sont partagés. D'une part, il est difficile de nager à contre-courant des changements, et particulièrement de rompre avec une culture de consommation et d'assistance aux personnes, face à une tradition politique, dans laquelle le développement social communautaire est toujours considéré avec scepticisme. D'autre part, les professionnels responsables de la gestion de la ville et des différents niveaux de gestion urbaine ne sont pas prêts, en général, à partager leur savoir avec d'autres et à mettre en place des prestations de services (gouvernance démocratique) en collaboration avec les habitants.

Nous pouvons être optimistes quant à la participation des habitants parce que ces changements ne reposent pas uniquement sur le bon vouloir politique (ce que les hommes politiques reconnaissent). Ils ne peuvent s'opérer que si les villes jouent un rôle essentiel dans le processus de mondialisation et si l'on tient compte

des changements radicaux dans l'économie et dans les sociétés urbaines. L'une des tâches essentielles est d'améliorer et de développer le capital social dans les villes afin de renforcer le potentiel existant dans ces régions pour favoriser une gestion autonome. Le grand défi à relever dans la mise en place de stratégies de participation et, bien sûr, de nouvelles mesures de politique urbaine, est de donner aux habitants, et en particulier aux femmes, de qui dépend la reproduction sociale et politique de notre société urbaine, plus de responsabilités dans leurs vies personnelles et dans leurs communes. La nécessité de mettre en place un « urbanisme développé par le bas » oblige les acteurs locaux à réfléchir à de nouvelles méthodes : il s'agit de mettre en œuvre certains des grands défis permanents soulevés par Hannah Arendt dans sa recherche d'une cohérence entre coexistence et cohabitation dans les villes européennes.

■ Claude Jacquier, professeur

Chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS),
Professeur à l'Institut d'Études Politiques, Université Pierre Mendès-France, Grenoble

Envoyer vos e-mails à :
claude.jacquier@upmf-grenoble.fr

Participation aux processus de décision aux Pays-Bas : « politique des grandes villes » à La Haye

Aux Pays-Bas, le programme « Big Cities Policy » (*Politique des grandes villes*) a été créé à la demande des quatre grandes villes : Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht. Celles-ci ont demandé au gouvernement central de se pencher sérieusement sur les problèmes urbains. Le gouvernement central a donc défini les grandes lignes de ce programme, que les villes doivent ensuite adapter selon leurs propres besoins. Le gouvernement donne aux villes les moyens financiers dont elles ont besoin pour leur plan de développement, qui doit être appliqué, selon les termes du contrat, sur une période de quatre ans (commençant en 1994, 1999 et 2003). Ce plan est organisé géographiquement de manière à ce que les efforts soient concentrés sur les quartiers défavorisés. L'objectif à terme est de recréer une ville animée dans laquelle tous les habitants « trouveront leur place ».

La participation aux décisions dans le cadre du plan de développement est avant tout considérée comme un moyen d'améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers défavorisés. Le plan de développement tient également compte du fait que les différents groupes cibles sont les plus à même de savoir ce qui est le mieux pour eux et comment on pourrait améliorer leur vie.

Concrètement, cela signifie que la planification de renouvellement urbain aux Pays-Bas a adopté une approche participative. Jusqu'en 1990 environ, les Pays-Bas avaient un gouvernement très centralisé, qui attribuait les budgets et prenait les décisions. Le deuxième Cabinet Kok a ensuite adopté une nouvelle approche politique en matière d'administration

publique et a instauré le programme « Big Cities Policy » en 1994. Les villes ont été invitées à exprimer, en collaboration avec les habitants et les autres acteurs privés locaux, les priorités de développement local dans le cadre de programmes de développement à long terme.

Les décisionnaires ont considéré la participation des habitants comme un élément essentiel du plan de développement. Grâce à l'institutionnalisation de la participation, ils peuvent ainsi créer un contexte social et politique idéal pour la participation des habitants. Ces derniers doivent pouvoir disposer de toutes les informations nécessaires pour être en mesure de participer concrètement aux processus de décision. En outre, ils doivent avoir l'opportunité de prendre des décisions. On doit leur déléguer une partie des pouvoirs de décision détenus par d'autres participants plus influents. C'est en prenant des mesures visant à renforcer la position des habitants que l'on réussira à établir une certaine parité. Les organisations d'habitants peuvent être aidées sur le plan financier ou du savoir-faire ou encore sur le plan des infrastructures. Toutefois, cela ne veut pas non plus dire que tous les vœux des habitants peuvent se réaliser grâce à la gouvernance urbaine. Aux Pays-Bas, les hommes politiques, élus démocratiquement, assurent, en tant que représentants du peuple, une fonction de contrôle et donnent des directives. Par conséquent, ils ont toujours le dernier mot.

Institutionnalisation de la participation des habitants à La Haye

Chaque ville, en accord avec toutes les parties concernées, a dû établir un

document présentant tous les projets prévus pour la durée du contrat jusqu'au début de la deuxième phase du plan de développement (1999–2002/3). Le document de La Haye, intitulé « La force de La Haye », mais aussi les résultats des sondages pour le programme UGIS (23 sondages ont été effectués en 2001 auprès des décisionnaires) montrent que la Haye est satisfaite des structures qu'elle a mises en place pour encourager la participation aux décisions. La commune innove en matière de gouvernance urbaine. « La force de La Haye » souligne que les autorités locales accordent une grande importance à la participation des différents acteurs et qu'elles estiment à sa juste valeur la collaboration entre le secteur public, le secteur privé et les habitants. Les autorités locales pensent également que cette collaboration devrait être renforcée au niveau du district urbain.

« La politique des grandes villes » est une approche spécifique à une région. Elle coordonne les mesures à prendre dans le district, sur le plan physico-matériel, social et lorsque c'est possible, sur le plan économique. L'idéal serait que ce processus de coordination inclue toutes les parties concernées : sociétés de construction, hommes d'affaires, habitants, police, prestataires de services communaux et sociaux, écoles, hôpitaux, etc. Pour ce faire, une Management-Team (MT) (*équipe de gestion*) est mise en place. Elle assure une fonction de conseil auprès des riverains. Le coordonnateur du district urbain est à la tête de l'équipe. Il s'agit d'un fonctionnaire de l'administration communale. Les habitants ont le droit, le cas échéant, de ne pas passer par l'équipe de management

(MT) responsable de leur district et de réagir directement aux décisions prises par l'administration communale. Afin de réduire le fossé entre l'administration communale et les habitants, chaque quartier a, depuis peu, son propre représentant au sein du conseil municipal. Il assure un rôle de personne-ressource auprès des habitants. En plus du siège réservé au fonctionnaire de l'administration communale, il y a désormais également, dans chaque district, une place pour un représentant des autorités politiques.

Outre l'implication des habitants, la transparence joue également un rôle essentiel dans la gouvernance urbaine. Le coordonnateur du district urbain est un élément clé dans le processus de participation. La politique établie par l'administration communale est appliquée au niveau du district urbain. L'interprétation par le coordonnateur du district urbain des instructions venant « d'en haut » peut varier considérablement et, par conséquent, aboutir à différentes formes de participation.

Dans quelle mesure l'approche de La Haye répond-elle favorablement aux exigences d'une gouvernance urbaine ? La collaboration intensive entre les différents acteurs (tels que les habitants du quartier et leurs organisations) est l'une des caractéristiques de la gouvernance urbaine. Elle établit clairement les compétences et les responsabilités de chacun. Des problèmes se sont posés à La Haye au moment où l'on a défini plus clairement les accords et en raison d'un manque de transparence au niveau des pouvoirs de décision. La structure actuelle de l'organisation laisse une certaine marge de manœuvre quant aux définitions des rôles du manager et des coordonnateurs du district urbain au sein des équipes de management (MT). À partir de là, on peut se demander s'il est nécessaire de définir les fonctions des habitants, car si tout

est réglementé jusqu'au moindre détail, cela ne laisse plus suffisamment de place à de nouvelles initiatives.

Il est indispensable que le gouvernement encourage la participation des habitants en leur accordant des aides financières, en leur apportant du savoir-faire mais également en mettant à leur disposition les infrastructures dont ils ont besoin. Pour ce faire, les organisations des habitants assurent le travail préliminaire. Se pose ensuite le problème des nouveaux habitants du quartier, par exemple des immigrés, pour qui il est souvent difficile de se joindre aux organisations existantes et, par conséquent, d'avoir la possibilité de se faire entendre.

Le développement du capital social peut, lui aussi, poser un problème. La composition de la population joue ici un rôle décisif. La grande diversité des groupes de population dans les régions défavorisées empêche la mise en place de réseaux qui permettent aux habitants de s'engager. Le savoir et le sens de l'organisation sont des valeurs de plus en plus nécessaires pour surmonter les divergences liées à cette diversité.

En résumé, nous pouvons dire que la volonté de l'administration communale d'impliquer l'ensemble des citoyens dans les processus de décisions est une lourde tâche. Le succès ou l'échec de nouvelles initiatives prometteuses dépendent de la qualité de l'organisation des communes. Une bonne organisation exige beaucoup de la part de l'administration communale et des habitants. Pour que la participation des habitants soit couronnée de succès, ces derniers doivent être en mesure de s'impliquer et d'agir dans les structures organisationnelles mises en place par la commune.

■ Karien Dekker

Centre de recherche urbain et régional, faculté des sciences géographiques, université d'Utrecht, Responsable du programme pour le projet européen RESTATE

Envoyez vos e-mails à :
K.Dekker@geog.uu.nl

Implication et participation en Autriche

Comparativement aux autres pays, le phénomène d'implication et de participation des habitants est peu répandu en Autriche. Des innovations sont présentes dans le domaine de l'environnement : de nouvelles formes de règlement de conflits (par exemple, la médiation environnementale) tendent à remplacer progressivement les formes de négociation « traditionnelles » relativement rigides. Cela ouvre une porte aux citoyens qui peuvent alors être directement impliqués dans les processus de décision. « L'évaluation environnementale stratégique » est un instrument qui permet de développer des approches politiques, des programmes et des plans dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la gestion des transports, des déchets, de l'énergie, des eaux, ainsi que du tourisme. Cela se fait autour de « tables rondes » dans lesquelles tous les groupes d'intérêt concernés sont impliqués. En outre, les groupes de travail locaux « Agenda 21 » permettent également d'accélérer les processus de participation (cf. Astleithner et al., 2002). En se basant sur l'expérience du « renouvellement urbain respectueux de l'environnement » (appelé « Gebietsbetreuungen » ; cf. Magistrat der Stadt Vienne 2000) menée à Vienne depuis près de 30 ans, on remplace désormais les tâches « classiques », telles que l'information, le conseil des citoyens ou encore « aider les citoyens à s'aider eux-mêmes » par de nouveaux modèles de participation qui reprennent de nombreux éléments du développement social communautaire.

Pour promouvoir les processus de participation, le ministère autrichien de l'agriculture, de la sylviculture, de l'environnement et des eaux

(BMLFUW) a créé un « groupe de stratégie de participation » dirigé par la société autrichienne pour l'environnement et la technologie (ÖGUT). Ce groupe a établi les grandes lignes et les critères de qualité des procédures de participation (www.partizipation.at). En plus de favoriser la coopération, la médiation et l'autonomisation, ce groupe a souligné, entre autres, l'importance des principes suivants :

- Avant qu'une forme de participation soit mise en place, il faut l'aval des décideurs politiques et administratifs.
- Tous les groupes d'intérêt concernés doivent être représentés de façon équitable à la table des négociations. Les spécificités de genre (« *Gender mainstreaming* ») doivent également être prises en compte.
- Lorsqu'on examine les résultats de négociations, il faut définir clairement le degré d'engagement des participants ainsi que leur marge d'influence et d'action.
- Les procédures de participation nécessitent la mise en place de

certaines ressources (informations, moyens financiers).

Le groupe a également défini des critères de qualité pour le contrôle et la mise en place des processus. Il s'est notamment attaché à l'harmonisation des processus formels et informels, par exemple en assurant l'interface entre les procédures intermédiaires et les procédures officielles des services administratifs.

Toutefois, malgré ces concessions au niveau fédéral, le développement social urbain n'est pas en Autriche une priorité politique, comme il l'est en Allemagne, comme en témoigne le programme conjoint allemand de l'État fédéral et des Länder « Ville sociale, quartiers avec un besoin de développement particulier ». Les projets de renouvellement social urbain, d'Agenda 21 locaux et de *Grätzelmanagement* (le terme *Grätzel* signifie district, voisinage, quartier) sont plutôt des projets pilotes isolés mis en place au niveau communal. Parmi ces projets de développement urbain réussis, nous pouvons citer en exem-



Forum de participation à la mairie de Vienne

(Source : Kollmann et al.)

ple ceux de la ville de Vienne, largement soutenus par le conseil municipal pour la planification et les transports (entre autres, le réaménagement de la place Yppenplatz à Ottakring ou bien la mise en place d'un forum Internet visant à suivre le programme viennois de construction d'immeubles, cf. Schicker 2002). Avec la mise en place du « Strategischen Umweltprüfung zum Entwicklungsraum Nordosten Wiens (SUPER NOW) » (*analyse environnementale stratégique pour le développement de la région nord-est de Vienne ou SUPER NOW*), des questions fondamentales sont débattues avec des représentants de groupes d'intérêt au sujet du développement de l'espace, des transports et des questions environnementales qui s'y rattachent. (www.wien.at/stadtentwicklung/supernow).

La réalisation du nouveau projet de développement urbain de la ville de Vienne (« STEPO5 ») qui préconise des campagnes d'actions, des instruments et des mesures en faveur d'un renouvellement social urbain, nécessite elle aussi qu'on expérimente de nouvelles approches de participation des citoyens.

C'est ce que l'on fait avec le projet pilote „Grätzelmanagement“ qui est actuellement mis en place dans deux districts (le quartier Volkert et Alliierten et le secteur autour de Wallensteinplatz). Le principe de ce projet est d'utiliser le potentiel et les ressources de ces districts pour assurer un développement urbain durable (cf. Breitfuss et Dangschat 2001). Concrètement, cela signifie que l'on incite les habitants à s'impliquer dans ce processus de développement urbain, qu'on leur donne l'information nécessaire sur les structures organisationnelles possibles et qu'on les aide à initier des projets. Un „Grätzelforum“ (forum de quartier) mis en place dans le cadre de ce projet a pris des mesures et des initiatives visant à améliorer

la communication interculturelle. Des sondages actifs devraient encourager les habitants à former des groupes de travail pour discuter de différents thèmes concernant leur quartier. De plus, dans le quartier Volkert et Alliierten, on a également fait appel à des institutions sociales, en particulier des écoles, pour renforcer le travail du Grätzelmanagement. Le premier succès de ce projet est d'avoir amélioré les relations avec les populations immigrées. De manière générale, les institutions (des églises, un service détaché du fonds d'intégration, une maison de la jeunesse et un centre d'accueil pour les femmes) sont devenues des lieux de rencontres importants pour le travail de réseautage du quartier. (cf. Mann 2003).

Graz est la deuxième grande ville après Vienne à avoir expérimenté le développement social urbain. C'est là qu'ont été menés des processus de participation de la population dans le cadre du programme d'initiative communautaire URBAN II (« Urban-GrazWest »; cf. Magistrat der Stadt Graz 2002). Une réflexion a été menée dès le début sur tous les objectifs du programme, non seulement grâce au travail d'experts mais également en replaçant le programme dans le contexte d'un processus de développement axé sur la communication. L'initiative Stadtteilentwicklung Graz-West (*l'initiative de développement du quartier ouest de Graz*) a cherché à impliquer le plus grand nombre possible de groupes d'intérêt privés et publics, issus des secteurs social, économique et écologique, dans des processus de communication et des procédures de participation, mais aussi dans les structures de planification publique et les structures ayant un pouvoir de décision. En complément de cette initiative, la ville a également mis en place un bureau central d'accueil appelé « Infopoint » dans le district de Gries, et une plateforme Internet (<http://www.urbanlink.at>).

L'implication et la participation des habitants sont actuellement en plein essor dans le domaine du développement urbain. D'un côté, elles permettent d'obtenir de meilleurs résultats, puisque plus d'informations, de savoir et d'engagements proviennent des acteurs locaux dans des planifications concrètes. Toutefois, il y a un risque que la participation ne soit qu'un « simulacre », notamment si les propositions de participation nécessitent plus de ressources que ce qui est disponible. On manque avant tout de certains pouvoirs de décision qui sont essentiels pour le succès du processus.

L'importance croissante de la participation et de l'implication des habitants se retrouve également dans la formation des futurs responsables. En effet, les étudiants en architecture et en aménagement du territoire de l'université technique de Vienne peuvent participer depuis deux ans à un cours intitulé « Participation et modération ». Ce cours porte essentiellement sur la participation de groupes de population difficiles à atteindre, tels que les sans-abri, les jeunes et les immigrés.

En Autriche, où l'on constate trop souvent une attitude résignée où rien n'importe, les concepts d'implication et de participation des habitants sont des points essentiels pour renforcer la démocratie locale mais aussi pour améliorer l'intégration sociale et culturelle.

■ Oliver Frey, Ingénieur

Université technique de Vienne, Institut de sociologie pour l'architecture et l'aménagement du territoire (ISRA)

Envoyez vos e-mails à :
oliver.frey@tuwien.ac.at

BIBLIOGRAPHIE

- Astleithner, Florentina, Karin Pausz und Andrea Reiter (2002), Charakteristika und Spannungsfeld eines Lokalen Agenda 21-Prozesses, Vienne.
- Breitfuss, Andrea, und Jens Dangschat (2001), Pilotprogramm „Grätzl-Management Wien“, Konzeptpapier B – Projektebene. Projekte in Wien – Leopoldstadt „Nordbahnviertel“ und „Stuwerviertel“, unveröffentlichtes Projektpapier, Wien.
- Kollmann, Gerhard, Margit Leuthold, Wolfgang Pfefferkorn, Christian Schrefel (Hrsg.), Partizipation. Ein Reiseführer für Grenzüberschreitung in Wissenschaft und Planung.
- Magistrat der Stadt Graz, Amt für Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Hrsg.) (2000), Urban Graz-West. Raum für Zukunft, Newsletter, Nr. 3, Graz.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 50 (Hrsg.) (2000), Stadterneuerung Wien. 25 Jahre Gebietsbetreuung in Wien – Bilanz, Perspektive, Strategie, Vienne.
- Mann, Andrea (im Erscheinen), Erfahrungen mit Aktivierung im Volkert- und Alliiertenviertel, in: Christoph Stoik und Johannes Posch, Methoden der aktivierenden Stadtteilarbeit, Vienne.
- Schicker, Rudolf (2002), Mehr Chancen für das kreative Potenzial der Wienerinnen und Wiener, in: Michael Häupl (Hrsg.), BürgerInnenbeteiligung und Partizipation. Konzepte zur Entwicklung der Demokratie in der Stadt, Vienne, P. 150–154.

Implication et participation en Suède

Deux initiatives visant au développement de la périphérie de Stockholm

En 1995, le conseil municipal de Stockholm a mis en place le programme Peripherie-Initiative (*initiative de la périphérie*). Cette initiative avait pour objectif d'améliorer les conditions de vie dans 13 districts urbains en retard sur le plan du développement social, économique et matériel par rapport à l'ensemble de la ville. Les objectifs de cette initiative ont évolué au fil des ans, comme ont également évolué les structures organisationnelles et les méthodes de travail qui s'y rattachent. Les nouveautés que l'on a pu constater d'année en année se situent essentiellement au niveau des changements politiques survenus au sein du conseil municipal, et en partie au niveau des expériences pratiques. Les différents partis politiques siégeant au conseil municipal sont d'accord sur l'objectif essentiel de cette initiative, qui consiste à améliorer les conditions de vie et à favoriser la participation démocratique dans les districts concernés. En revanche, les opinions divergent en ce qui concerne les moyens et les méthodes à mettre en œuvre pour y parvenir. Cette initiative sera appliquée au moins jusqu'en 2006.

En 1998, le gouvernement suédois a décidé de mettre en place un programme de développement urbain dans les régions où se situent les trois grandes villes suédoises (Stockholm, Göteborg et Malmö) afin d'encourager le développement dans ces régions et de lutter contre les inégalités sociales et autres problèmes en constante évolution. L'objectif était d'instaurer une politique de développement urbain viable à long terme. Une première phase de développe-

ment, soutenue par l'Etat, a duré de 1999 jusqu'en 2003. Ce programme concernait 24 districts urbains dans sept communes autour des grandes villes. Il a été principalement appliqué au niveau des districts urbains. À Stockholm, cinq quartiers de la périphérie ont participé à ce programme, qui coexistait avec le programme « Peripherie-Initiative » (*initiative de la périphérie*).

Ce programme de développement urbain visait deux objectifs :

- se mettre dans de bonnes conditions pour qu'il y ait une croissance durable à long terme dans les régions des grandes villes,
- supprimer les barrières sociales, ethniques et autres barrières discriminatoires et favoriser l'égalité et la mise en place de conditions de vie identiques pour tous les habitants de la ville.

Pour atteindre cet objectif, des accords de développement ont été conclus au niveau régional entre l'État et les communes.

Les expériences menées à Stockholm

L'implication et la participation des habitants des districts urbains concernés sont perçues par ces deux initiatives de développement à Stockholm comme des questions stratégiques essentielles et comme deux des principaux objectifs permettant la réussite d'un développement urbain durable à long terme dans les quartiers périphériques de Stockholm. L'implication et la participation sont donc à la fois d'importants moyens pour atteindre d'autres objectifs (tels qu'une amélioration de la formation et une réduction du taux de chômage) et des objectifs « en soi ». Dans le programme de développement urbain, l'implication et la participation sont même les conditions préalables né-

cessaires à la mise en place du cofinancement national d'un programme de développement local.

C'est au district urbain de définir ce que l'on entend exactement par « implication » et « participation », et de trouver les méthodes de travail appropriées pour atteindre cet objectif. Bien que cela n'ait guère été facile, les districts urbains ont essayé de trouver de nouvelles méthodes et de nouvelles façons de sensibiliser les habitants, de les informer et de les impliquer dans des activités de développement local concrètes.

C'est surtout au cours des dernières années que les administrations des districts urbains étaient responsables de l'implication des habitants. Le projet « Peripherie-Initiative » (initiative de la périphérie) a été mis en place en 1995. Il ne dépendait alors pas de l'administration du district. Il y a été

loppement urbain, ces activités visaient à impliquer également d'autres acteurs locaux importants tels que des sociétés de construction, la police locale, le bureau d'aide sociale, les bureaux d'aide à la santé publique, les écoles et évidemment l'agence pour l'emploi locale et les entreprises implantées dans la région.

Des formes diverses et variées d'implication des habitants ont été mises en place au fil des ans : des sondages auprès de la population, des forums de discussion, des conférences sur l'avenir des quartiers concernés, des petits groupes de travail locaux sur des questions particulières, des débats politiques, des forums locaux portant sur le développement d'activités permettant aux habitants de jouer un rôle dans les prises de décision, etc. Divers modes de diffusion de l'information ont également

l'emploi, etc. se sont également regroupés dans des « comités directeurs », des « Groupes de Management » ou dans divers groupes de travail.

L'expérience actuelle en matière d'implication et de participation

- Dans la plupart des districts urbains, un travail de collaboration efficace s'est mis en place entre les acteurs locaux importants, comme l'administration du district, les entreprises locales, les sociétés de construction, etc. On discute actuellement de la façon dont les différents acteurs peuvent mobiliser plus efficacement leurs ressources au niveau local pour travailler ensemble et atteindre des objectifs communs. C'est une tâche difficile étant donné les divergences d'opinions de chacun, mais de grands pas ont déjà été faits dans la bonne direction.



Marché dans l'école de Kämpinge, district de Tensta

(Photo : Malcolm Jacobson)

ensuite rattaché afin d'éviter la marginalisation de cette approche de travail.

Depuis le début, les activités d'implication ont essentiellement été destinées aux habitants des régions concernées. Dans le cadre de l'application du programme de déve-

été expérimentées, telles que des expositions, la distribution de brochures et la parution d'articles dans les journaux locaux. Dans certains districts, des « Linkworker » spéciaux (médiateurs) ont été envoyés sur place pour atteindre les différents groupes sociaux. D'autres acteurs locaux tels que les entreprises, les agences pour

- La participation à différents projets a également éveillé chez de nombreux participants à des groupes de travail, à des conférences sur l'avenir du quartier, ou à d'autres activités, un vif intérêt pour d'autres sujets concernant le quartier.
- Ce processus de travail a permis une certaine prise de conscience de l'importance de la communication entre les habitants d'un quartier et les autorités locales.
- Les districts urbains ont été un peu livrés à eux-mêmes pour définir l'implication et la participation des habitants. Le gouvernement fédéral et les autorités communales ont laissé en grande partie cette tâche aux administrations du district.
- Seule une minorité d'habitants ont participé à des réunions ou à des groupes de travail. Cette minorité était peu représentative de la population du district concerné.
- De nombreuses questions essentielles au développement urbain

des petits districts ont été discutées en-dehors de ce district. Comme le gouvernement central n'était pas présent dans les commissions de participation locales, les habitants ont eu du mal à donner de l'importance aux questions de développement local, vues de loin comme des problèmes insignifiants. Cela s'est avéré être néfaste pour l'implication à long terme.

- Jusqu'à présent, il était difficile d'impliquer véritablement l'administration centrale du district dans le développement de la région visée par les initiatives de développement. Dans certains cas où l'administration centrale était impliquée, celle-ci imposait ses propres conditions.
- Au début de « l'initiative de la périphérie », on a promis tant aux habitants des districts concernés, que beaucoup ont été déçus parce qu'on n'a pas pu répondre à leurs attentes, qui étaient irréalistes et irréalisables.
- Il y a eu également une certaine confusion quant aux résultats que peut apporter l'implication des habitants. S'agit-il d'une méthode permettant aux habitants d'intervenir dans le règlement des questions les plus importantes en matière de développement du district ? Ou l'implication est-elle un moyen pour les habitants de trouver des solutions aux problèmes et de les appliquer ? Comment les habitants et les professionnels peuvent-ils travailler ensemble dans une optique de résolution durable des problèmes locaux ?

ment intégré basé sur la situation locale, mais qui laisse la possibilité aux différents acteurs centraux de participer. C'est un point essentiel du défi à relever.

La commune doit continuer à établir une solide communication entre les habitants et les instances locales, non seulement par le biais de projets spécifiques, mais aussi grâce au travail fait au quotidien dans les districts urbains.

Les administrations et les habitants vont devoir revoir leurs attentes. En effet, les habitants ne doivent plus être de simples « consommateurs » considérant les administrations comme des « prestataires de services ». Il est essentiel que chacun prenne conscience que les habitants eux-mêmes doivent avoir l'opportunité d'endosser plus de responsabilités en matière de développement local. C'est un défi important que doivent relever non seulement les régions urbaines qui ont besoin de programmes de développement particuliers, mais aussi la société toute entière.

■ Karin Eriksson-Bech

The City of Stockholm Integration Department,
Section for Integration and Metropolitan Initiatives

Envoyer vos e-mails à :
karin.erikssonbech@
integration.stockholm.se

Les défis qu'il faudra relever à l'avenir

La ville de Stockholm doit continuer à développer des méthodes combinant différentes initiatives de développement et des activités de développement émanant de différents organes centraux. Cela doit se faire par le biais d'un programme de développe-