

# Coordination des conseils de quartier

## Réunion du 11 juin 2014 sur le thème de la concertation

### *Participants :*

- *Tania Assouline, adjointe à la démocratie locale et à la vie des quartiers ;*
- *Sylvie Baste-Deshayes, responsable de la Mission citoyenneté ;*
- *Régine Blanquet, Conseil de quartier Branly-Boissière ;*
- *Guy Bruneau, Conseil de quartier Ruffins-Théophile Sueur ;*
- *Mélanie Fievez, La Fabrique ;*
- *Félix Grucker, La Fabrique ;*
- *Marie-Christine Guillet, directrice citoyenneté, politique de la ville, jeunesse et vie des quartiers ;*
- *Olivier Caillon, Conseil de quartier Villiers Barbusse ;*
- *Céline Hédhuin, Conseil de quartier Ramenas-Léo Lagrange ;*
- *Xavier Montaron, Conseil de quartier Branly-Boissière ;*
- *Frédéric Marion, Conseil de quartier Branly Boissière ;*
- *Romain Paris, directeur de l'urbanisme et de l'habitat ;*
- *Pascale Peuziat, Conseil de quartier Paul Signac-Murs à pêches ;*
- *Odile Péléket, Conseil de quartier Ramenas-Léo Lagrange ;*
- *Henri Retailleau, Conseil de quartier Branly-Boissière ;*
- *Claude Reznik, élu de quartier Branly-Boissière ;*
- *Catherine Vella, Marie-Hélène Carlier, Conseil de quartier Solidarité Carnot.*

*Cette réunion a été préparée par le Conseil de quartier Branly-Boissière.*

*La séance est ouverte à 20 heures 25.*

En ouverture de cette séance consacrée au thème de la concertation, Tania Assouline se dit convaincue que les démarches de concertation peuvent être renforcées dans la ville, et que les conseils de quartier doivent y jouer un rôle central.

Par ailleurs, il lui paraît urgent d'assouplir les procédures relatives aux enveloppes participatives, afin que ces dernières puissent être consommées sans que les projets ne soient freinés par des délais administratifs allongés. Elle suggère par exemple que, dès lors qu'un projet est validé par un conseil de quartier et approuvé par les élus du quartier, par l'adjoint concerné par la thématique ainsi que par elle-même en tant qu'adjointe à la démocratie locale, il puisse être lancé sans que se réunisse le Conseil du budget participatif. Cette logique pourrait être appliquée dès à présent pour la fresque du Champ de Poires, dont la fiche-projet a été présentée à l'Antenne et à la Mission citoyenneté.

⇒ *Les conseils de quartier présents sont favorables à une simplification de cette étape du dispositif des enveloppes participatives de quartier qui peut être testée cet été. La Coordination reviendra sur ce sujet lors d'une prochaine réunion.*

## **I. La concertation vue par les habitants**

Les animateurs de la séance se proposent de préciser la définition de la concertation, de dresser un bilan de la concertation à Montreuil et de faire des propositions pour améliorer la concertation à Montreuil.

## **1. Définition de la concertation**

La concertation est l'action, pour plusieurs personnes, de s'accorder en vue d'un projet commun. Elle suppose la confrontation entre les parties, l'échange d'arguments et l'explicitation des points de vue de chacun. Lorsque, par exemple, une collectivité territoriale engage un processus de concertation avec la population dans la perspective d'un aménagement, la décision finale appartient certes aux élus, mais ceux-ci doivent intégrer les résultats issus de la concertation.

La concertation se distingue donc des autres démarches que sont :

- l'information et la communication, généralement descendantes et n'appelant pas de réaction de la part de ceux qui les reçoivent ;
- la consultation, dans laquelle le décideur public sollicite un avis sur un projet sans pour autant s'engager à le prendre en compte ;
- la négociation, dans laquelle les parties tentent de concilier des intérêts incompatibles par un jeu de concessions mutuelles ;
- la médiation, qui recourt à un tiers ;
- la codécision, qui implique un partage du pouvoir de décision.

La concertation, qui est au cœur de l'action publique, passe par une phase d'écoute et de dialogue largement annoncée. Elle vise à prendre la meilleure décision possible, laquelle est du ressort et de la responsabilité de l'autorité publique. Pour y procéder, le maître d'ouvrage a besoin de se forger une vision globale du projet : utilité économique et sociale, conditions de réalisation, montage et équilibre financier. L'élu doit également intégrer de nombreuses variables : engagements politiques, réalités économiques, impératifs environnementaux et spécificités locales. Enfin, le décideur doit tenir compte des données d'ordre public susceptibles de restreindre les choix, souvent pour des raisons budgétaires.

Il est important pour les citoyens de prendre conscience qu'une concertation passe par le dialogue et l'échange, et que la force ou l'ampleur des oppositions à un projet ne bloqueront pas ce dernier.

De très nombreux projets ont évolué grâce à la concertation. Comment expliquer, dès lors, que les habitants participant au débat aient le sentiment de n'avoir aucune influence sur les décisions qui sont prises ? Pourquoi la concertation laisse-t-elle les habitants aussi dubitatifs ?

## **2. Bilan de la concertation à Montreuil entre 2008 et 2013**

Une trentaine de démarches de concertation d'envergure ont été menées ou initiées à Montreuil en quatre ans, dans tous les champs de l'action municipale.

Certaines ont été très bien vécues, les habitants ayant élaboré des propositions motivées, et la communication avec la Ville ayant été fluide. Il en est ainsi de :

- l'installation de la zone 30 et la modification du stationnement dans le quartier Paul Signac-Murs à pêches ;
- le choix de l'emplacement du bassin de rétention à la place du skate park dans le quartier Paul Signac-Murs à pêches ;
- le projet de placette boulevard Aristide Briand à l'angle de la rue Delescluze dans le quartier Ramenas-Fabien-Léo Lagrange ;
- la réfection de l'avenue Docteur Lamaze dans le quartier Ramenas-Fabien-Léo Lagrange ;
- la rénovation de la rue Ernest Savart dans le quartier Villiers-Barbusse ;
- l'agrandissement du square dans le quartier Villiers-Barbusse.

D'autres concertations, en revanche, font l'objet d'une appréciation défavorable par les habitants. C'est le cas de la démarche ayant porté sur la Maison Marcel Cachin (réouverture des salles d'activité, réappropriation de la Maison par les associations et cours municipaux). Aux dires des habitants, le SMRVA ne s'est pas montré très mobilisé ni réactif, tandis que les associations utilisatrices n'ont guère répondu aux appels à participation. L'Antenne de quartier n'a pas pu réagir sur le sujet, puisque la gestion de la maison revenait au SMRVA.

Pour ce qui est du plan de circulation du quartier Villiers-Barbusse, il semble que la Ville n'ait pas instauré les conditions nécessaires pour créer un espace de concertation. Quant à la ZAC Boissière-Acacia, le projet était bouclé d'avance. On mentionnera pour finir les difficultés rencontrées par la concertation sur les voies latérales le long du tramway T1 entre Mozinor et les Ruffins, qui a vu la création du Collectif Interquartiers.

Comment expliquer ce bilan en demi-teinte ? Trop souvent, les démarches de concertation sont entravées par la suspicion d'implications partisans de la part des uns et des autres. La polémique prend alors le pas sur une coconstruction sereine des décisions. En outre, la pleine reconnaissance des légitimités et expertises des parties prenantes (habitants, techniciens, élus) est loin d'être acquise.

Pour éviter les malentendus et sécuriser les processus, les règles du jeu de la concertation mériteraient d'être explicitées d'emblée, et de façon claire : demande-t-on aux habitants d'enrichir l'analyse des besoins et de proposer des solutions au regard de leur expertise d'usage, ou les informe-t-on simplement pour permettre une meilleure appropriation des réalisations ? Si leurs propositions sont rejetées, il est indispensable d'en argumenter les raisons. Même si la décision finale reste du ressort des élus, les circuits de décisions et les articulations entre les acteurs doivent être bien définis et lisibles, autant pour donner confiance à ceux qui souhaitent s'impliquer que pour permettre un maillage des initiatives.

Les concertations s'avèrent beaucoup plus constructives quand elles sont demandées par les habitants que quand elles sont initiées par la Ville. La Fabrique, plateforme citoyenne mise en place par la Mairie pour favoriser la concertation sur les Hauts de Montreuil, présente d'ailleurs un bilan mitigé. Elle est appréciée par certains, critiquée par d'autres. Elle a pourtant le mérite d'associer tous les acteurs en amont des dispositifs de concertation. Malheureusement, le premier projet auquel elle s'est attachée, la ZAC Boissière-Acacia, était déjà ficelé et n'a donné lieu qu'à une concertation fictive avec les habitants. Le dossier des voies latérales le long du tramway entre Mozinor et Les Ruffins n'a guère amélioré la perception des habitants. En outre, l'organisation des réunions en journée ne permettait pas une pleine participation des habitants, tandis que les réunions en soirée étaient souvent des lieux de confrontation. Bien que La Fabrique ait expérimenté plusieurs formats pour rassembler les habitants autour d'un thème de concertation, ils n'ont pas forcément été compris ni appréciés de tous. A noter, les personnes qui sont intégrées dans le monde social, participatif ou associatif sont très suspicieuses envers La Fabrique, contrairement aux habitants « purs ». Peut-être est-ce par peur de perdre leurs prérogatives ou de voir leurs propres résultats récupérés ou déformés par la Mairie.

Malgré le rôle indéniable qu'elle joue pour accompagner l'autonomie de groupes émergents (GIC, Béton de la colère...), La Fabrique reste perçue comme un club fermé dont la Mairie guide les productions. L'on se trouve en fait dans le cas d'un donneur d'ordre (la Mairie) qui passe une commande à un prestataire (La Fabrique). Par définition, le prestataire travaille toujours « pour le compte » du donneur d'ordre, en répondant à une commande. Certains habitants remettent en cause cette réponse dans laquelle ils ne se retrouvent pas. Peut-être faudrait-il que La Fabrique devienne un véritable lieu de débat doté d'une forme d'autonomie vis-à-vis du politique, des habitants et des services. Cela serait alors un outil de concertation reposant sur un équilibre et une confiance entre les habitants, les élus et les services.

### **3. La concertation vue par les habitants**

Les retours des habitants permettent d'identifier un certain nombre d'écueils et de pistes d'amélioration des processus de concertation.

**Eviter une concertation « communicante »**

La démarche de concertation ne doit pas prendre le pas sur les caractéristiques de fond du projet (avantages, inconvénient, utilité collective, enjeux, répercussions, etc.).

**Eviter une concertation « informative »**

La consultation ne doit pas être présentée comme une occasion pour les habitants de prendre connaissance d'un projet. Leur implication doit être véritablement sollicitée.

**Eviter une concertation « accréditante »**

La concertation ne doit pas être considérée comme un outil permettant d'entériner une décision déjà prise, irrévocable, mais offrir bel et bien un moment d'échange et de débat.

Il a été constaté que la mise en place de projets dont le caractère d'utilité publique n'était pas à démontrer (des équipements publics scolaires par exemple) avait engendré un profond antagonisme entre les habitants ainsi qu'avec les élus. Ce n'était alors pas l'intérêt du projet qui était cœur des débats, mais une guerre partisane et le rejet d'une concertation vécue comme un processus descendant.

A ce titre, on peut citer quelques attentes de la part des habitants sur la méthode.

- Définir les règles du jeu dès le début (budget, planning, volonté politique, etc.). Il faut savoir dire que le budget n'est pas inscrit au budget ou n'est pas au planning.
- Adapter les horaires des réunions afin que les habitants qui souhaitent participer à la concertation soient disponibles.
- Mobiliser davantage sur des temps de séance plus courts.
- Mettre en place des commissions d'étude et de suivi de projet avec des groupes d'experts et notamment un ou plusieurs habitants.
- Utiliser le référendum local avec prudence et sans démagogie.

**Renouer le dialogue et la confiance entre les habitants et les élus**

Pour que la concertation donne lieu à un dialogue constructif et itératif, il est nécessaire de considérer l'habitant comme le premier utilisateur, le praticien voire l'expert de la vie de quartier. Cette expertise citoyenne doit être mise en valeur et non pas opposée à un collège d'experts techniques.

A ce titre, on peut citer quelques attentes de la part des habitants envers les élus de quartier.

- Informer les habitants au préalable et de manière régulière (soit en réunion de collectif d'animation du comité de quartier, soit en plénière) sur les sujets qui touchent le quartier.
- Ne pas avoir peur de se livrer au débat ni d'être exposé aux critiques.
- Apporter des réponses aux questions posées (plénière, comité de quartier, autres) dans un laps de temps relativement court.
- Apporter des réponses de fond techniques et non pas seulement politiques.

**Replacer l'habitant au cœur du processus**

Il ne suffit pas de solliciter la parole des habitants pour estimer qu'une concertation est menée à bien. Il convient de traiter et d'intégrer véritablement cette parole pour préciser le projet l'affiner ou le réorienter. Il faut également être conscient que la concertation est indissociable d'une notion de lutte, au sens d'un débat citoyen et démocratique. Cette « lutte » est bien évidemment au service du projet, et non une lutte de pouvoir.

Pour qu'elle soit active, la concertation doit reposer sur le partage du diagnostic, l'élaboration concertée du projet, l'association constante et évolutive des habitants et des usagers dès la gestation du projet et tout au long de son évolution, et enfin l'évaluation anticipée des effets du projet auprès des habitants.

A cet égard, les habitants soumettent les propositions suivantes.

- Mettre en place un « blog des habitants » sur des sujets donnés.
- Tenir un registre des aspirations, des revendications et des propositions des habitants, et diffuser par email un état récapitulatif de manière régulière aux habitants inscrits en amont.
- Organiser des questionnaires citoyens : sondages dans la rue ou au téléphone auprès de 100 ou 200 personnes, boîtes aux lettres (« boîtes à parole ») invitant les habitants à donner leur avis, distribution dans chaque quartier d'une feuille citoyenne informant d'un projet, avec une partie détachable où les habitants émettent leurs remarques, à déposer dans une « boîte à parole ».
- Organiser des référendums citoyens.

#### **4. Débat**

##### **Mieux informer sur les projets et les démarches de concertation**

Une participante souligne que l'information sur les projets soumis à une concertation est souvent technique, utilisant un langage qui n'est pas nécessairement compris par tous. Un effort doit être fait pour expliquer les projets de la façon la plus accessible possible, sans quoi les habitants ne se sentiront pas concernés et ne s'empareront pas du projet. Dans cette optique, différentes instances de médiation sont évoquées par les participants, comme La Fabrique et la gestion urbaine de proximité. Il convient aussi de s'appuyer d'avantage sur l'expertise des techniciens de la Ville, qui présentent le mérite d'être proches des habitants et à leur écoute. Ceci doit s'accompagner d'une délimitation plus claire des rôles respectifs des élus et des techniciens. Dans certains cas, il est également utile de mobiliser l'expertise des habitants eux-mêmes. Quant aux prestataires (bureaux d'études, paysagistes...) qui interviennent sur les projets, certains participants y voient des relais utiles de médiation de l'information auprès des habitants, tandis que d'autres considèrent qu'ils sont trop éloignés des réalités quotidiennes.

La directrice de la citoyenneté souligne que la Ville se donne les moyens de la concertation, par exemple, au travers du Conseil de la vie associative qui produit des résultats intéressants. La Mission citoyenneté a pour mission de faciliter la concertation et d'établir une passerelle, en toute neutralité, entre les habitants et les différents services. Elle fait œuvre de conviction auprès des techniciens municipaux afin qu'ils s'impliquent dans la démarche. Ceux-ci manifestent d'ailleurs un réel engagement, y compris en assistant régulièrement à des réunions en soirée.

Une habitante regrette que *Tous Montreuil* n'annonce les réunions de concertation, les enquêtes publiques et les réunions des conseils de quartier que par des entrefilets passant presque inaperçus. Ce n'est pas propice à susciter la mobilisation des habitants.

Une participante ajoute que la concertation doit s'efforcer d'inclure toutes les composantes de la population, y compris les personnes qui maîtrisent mal le français ou qui sont en situation de handicap, dont l'avis est précieux sur l'aménagement de l'espace public en particulier.

A une habitante qui souligne que l'intercommunalité a pour effet d'éloigner la population des élus et de la placer devant le fait accompli, Tania Assouline répond qu'il revient alors à la municipalité d'assurer le relais d'information auprès des habitants sur les projets relevant de la décision intercommunale ou du Conseil général.

### **Comment susciter la mobilisation des habitants ?**

Les participants soulignent qu'il n'est pas toujours aisé de susciter la participation des habitants aux conseils de quartier et aux démarches de concertation. En outre, ceux qui se mobilisent sont le plus souvent ceux qui s'opposent à un projet. Ceci pose, selon certains, la question de la représentativité et de la légitimité des conseils de quartier : comment s'assurer qu'une large proportion d'habitants s'expriment dans les concertations ? Comment ouvrir davantage les conseils de quartier ?

Un participant relate que son conseil de quartier diffuse auprès des habitants un questionnaire, pouvant aussi être rempli sur Internet, les invitant à faire part de leurs remarques sur les sujets à l'ordre du jour. Cela permet d'intégrer à la réflexion les points de vue d'habitants qui ne participent pas aux réunions du conseil. Un autre participant ajoute que plus les ordres du jour des conseils de quartier sont précis et attractifs, plus ils sont susceptibles d'attirer les habitants qui se sentent concernés par les sujets traités. Par ailleurs, les antennes de quartier constituent un relais efficace de diffusion de l'information sur l'action des conseils de quartier. Il pourrait également être intéressant de réactiver l'intervention d'arpenteurs pour aller à la rencontre des habitants, solliciter leurs avis et les faire remonter à la municipalité.

Tania Assouline invite les conseils de quartier à thématiser leurs ordres du jour de leurs réunions et à y inviter l'adjoint thématique concerné.

Interrogée par un habitant sur les instances de concertation que la Ville entend mettre en place, Tania Assouline répond qu'elle n'est pas favorable à une multiplication des instances au nom de la concertation. En revanche, il lui importe de développer les démarches de concertation. A courte échéance, un certain nombre de projets méritent d'en faire l'objet, liés notamment aux impacts de l'arrivée du tramway sur les quartiers ou à l'aménagement des squares ou de lieux de jeu pour les enfants, entre autres exemples. Les démarches que mènent actuellement les élus dans leurs secteurs ainsi que celles du Maire, comme les arpentages du vendredi, seront l'occasion de déterminer les grandes orientations municipales et les concertations afférentes. Tania Assouline prend l'engagement de faire en sorte que les conseils de quartier jouent un rôle pivot dans les démarches de concertation.

La séance est levée à 22 heures 50.