

## Quelle place des habitants dans les projets de création ou d'aménagement d'espace public?

### Synthèse des échanges des ateliers 13/05/14 après-midi

Dans le cadre du programme européen USER<sup>1</sup> porté par Grenoble-Alpes Métropole (la Métro), les villes de Saint-Martin-d'Hères et de Pont-de-Claix échangent depuis 2013 avec les acteurs des villes de Cracovie (Pologne) et de Lisbonne (Portugal) entre autres. Le 13 mai 2014, 3 ateliers d'échanges, organisés avec l'appui du centre de ressources GUSP ont été menés en parallèle à la maison de l'habitant de Pont-de-Claix. Ils ont permis aux acteurs du projet USER (Pont-de-Claix, Cracovie, Lisbonne, Saint-Martin-d'Hères) d'échanger avec des acteurs de l'agglomération grenobloise, du pays voironnais et de la ville de Valence autour de la question « Quelle place des habitants dans les projets de création ou d'aménagement d'espace public? ».

La synthèse ci-après reprend les éléments issus de ces trois groupes.

### Pourquoi constate-t-on un déficit de mobilisation des habitants dans les projets de création ou d'aménagement d'espace public?

*Le déficit de mobilisation des habitants est partagé par tous les territoires présents autour de la table. Les membres des groupes ont évoqué les raisons qui conduisent à ce déficit en proposant quelques pistes de travail :*

On retrouve **souvent les mêmes personnes** dans les « lieux » de concertation (réunions, ateliers publics...). Souvent le **cadre est « trop formel », est « trop institutionnel »** ce qui empêche les habitants de prendre leur place d'acteur. En effet, la place des habitants dans les projets est prédéfinie par les institutions elles-mêmes. Il peut être difficile pour les habitants de trouver une place dans un cadre trop défini et dépendant de dispositifs. **L'animation des démarches locales** a été mentionnée comme l'un des moyens à se donner pour que les dispositifs ne soient pas trop formels et qu'ils puissent être bien appropriés par les habitants.

**Le manque de confiance** des citoyens à la parole publique a été évoqué. L'une des pistes proposée par le groupe est de rétablir la confiance entre les acteurs institutionnels et les habitants. A été évoquée l'importance d'avoir une animation des démarches locales qui permettent aux institutions et aux habitants de **se rencontrer, se côtoyer**, « *mettre tout le monde d'égal à égal* » et « *d'apprendre à se connaître* ». Le temps de cette construction informelle est important et permet de « *tisser des relations de confiance entre les institutions et les habitants* ».

Le déficit de mobilisation des habitants peut également s'expliquer, selon les membres du groupe, par **l'évolution de notre modèle de société : érosion du bénévolat, associations d'habitants parfois fragiles**. Syndiqués sur le lieu de travail comme sur leur lieu de résidence, les citoyens s'organisaient facilement sous forme de collectifs. Aujourd'hui, on constate un « *turnover* » important de la situation des individus dans leur emploi, au sein de leur famille et dans leur situation résidentielle (changement d'appartement, attribution d'un logement...). Dans ce contexte, les habitants n'ont plus le même rapport au quartier dans lequel ils vivent et sont moins porteurs de l'histoire du quartier sur lequel ils pourraient se mobiliser. Il ne faut pas oublier que les habitants ne forment pas un tout et ne sont pas tous les mêmes. Trois familles peuvent être identifiées : les militants, les indifférents, les assiégés. Les militants seront toujours les plus présents quelle que soit la modalité de participation proposée.

<sup>1</sup> USER est un programme d'échanges européens portant sur la thématique du changement et des conflits dans l'usage des espaces publics. Il relève du programme URBACT.

D'autres facteurs « historiques », sur certains territoires, peuvent jouer comme des freins à l'implication des habitants ; par exemple :

- Le fait que la collectivité se soit longtemps substituée aux habitants (locataires, copropriétaires, associations syndicales libres), en **intervenant « à leur place »** sur la qualité et la gestion du cadre de vie, peut en partie expliquer l'absence d'associations ou de collectifs mobilisés du côté des habitants.
- Inversement, l'**existence d'un « passif »** (faible présence des élus, déficit d'entretien des logements et des espaces collectifs pendant des années...), pour des quartiers plus ou moins laissés en déshérence, rend très difficile l'instauration d'une confiance avec les habitants. Ceux-ci peuvent être amenés à **intérioriser** leur statut d'habitants d'un **quartier en relégation**, en ne revendiquant plus aucune amélioration.

L'une des raisons du déficit de mobilisation des habitants tient aussi **du système de représentativité de la vie politique** qui a pour conséquence « *d'éloigner les citoyens de la décision* ». A été mentionnée la difficulté des institutions à mettre en place une « *vraie démocratie participative et non représentative* » où le citoyen a une prise sur les décisions, les choix dans la vie publique locale.

Le manque de participation peut aussi s'expliquer par l'importance d'autres préoccupations pour des populations fragilisées économiquement. Les aménagements ne sont pas nécessairement une priorité dans leur quotidien. Peut-être faut-il accepter une expression de leurs préoccupations les plus importantes avant d'en arriver au projet visé ?

Les projets d'espaces publics sont des projets longs à construire et à faire sortir de terre. **Le temps long** de ce type de projet peut aussi être un point d'explication du déficit de mobilisation des habitants dont la mobilisation peut s'essouffler avec le temps. Le groupe évoque **l'importance d'accompagner les habitants à se projeter**, à « *quitter l'instantané* » et de communiquer et d'échanger avec eux sur la complexité d'un tel projet. Aller au-devant des habitants seulement au moment et au sujet d'un **projet** est trop limité pour instaurer une confiance durable, et peut véhiculer la crainte d'une instrumentalisation. **Ancrer le dialogue dans la durée** est une condition de la confiance. Le dialogue, la participation ne devraient pas être ponctuels mais **inscrits dans une continuité** ce qui permet de dépasser les peurs, le manque de confiance, d'intégrer au fur et à mesure les réelles attentes des habitants.

Les **marges de manœuvre réelles qu'ont les habitants dans les projets sont souvent trop réduites** et n'incitent pas à la participation des habitants. « *Choisir la couleur du carrelage ne change pas grand-chose au projet* ». Les habitants sont souvent sollicités à faire des choix très limités à partir de propositions déjà formalisées. A été évoquée l'importance de **laisser une marge de manœuvre plus grande** pour que les habitants aient envie de participer et puissent se mobiliser. Les participants ont aussi mentionné l'importance de permettre « *la prise de responsabilité de chacun* » et « *que les institutions considèrent les habitants sur un pied d'égalité* ».

## Comment faciliter et promouvoir l'implication des habitants?

*Les membres du groupe ont échangé sur les leviers d'action possible pour faciliter et promouvoir l'implication des habitants dans les projets de création ou d'aménagement d'espace public mais plus globalement, dans la vie publique locale.*

La question de la participation des habitants est un sujet de préoccupation croissant des élus locaux et des équipes techniques, comme l'a révélé la récente campagne électorale pour les élections municipales. Elle nécessite une **forte transversalité** en interne à la collectivité, ainsi que des **partenariats** solides, autour d'un enjeu-clé : **créer de la confiance** entre les habitants et les institutions. Ceci n'exclut pas que des options soient prises et décidées par les élus. Pour le secteur Iles-de-Mars /Olympiades, il y a eu l'expression d'une volonté politique non négociable, celle d'ouvrir et de connecter les quartiers entre eux ; le reste était très largement ouvert à la concertation.

A été soulevée l'importance d'une **proximité et une mise en lien régulière** nécessaire pour construire une relation de confiance et de compréhension mutuelle entre ces acteurs : « *être présents sur les sites* ».

Les habitants peuvent être motivés à agir dans la mesure où ils ont une « **raison d'agir** », un intérêt à le faire. D'où l'enjeu **de partir de leurs préoccupations et d'intégrer leurs attentes**.

L'implication des habitants dans les projets d'espaces publics suppose **d'organiser le dialogue, la discussion, le débat, la négociation** entre tous ces acteurs. A été soulevée **l'importance de l'animation** permettant de faciliter la coopération et le dialogue en favorisant la réflexion et le débat entre les acteurs (élus, habitants et techniciens) et d'organiser des temps de confrontation et de discussion entre habitants.

« *Les modalités pour mobiliser des habitants doivent être variées et s'adapter en fonction du quartier, du projet... Il n'existe pas une manière unique* » qui serait la plus efficace. Les échanges au sein du groupe ont largement souligné l'importance de « **diversifier au maximum les formes** », développer des « **espaces de discussions variés** » avec les habitants, pour arriver à toucher un large spectre (sexe, classes d'âge, niveau d'implication dans la vie locale) sans se limiter aux personnes qui investissent les lieux formels :

- des temps de concertation en salle mais aussi hors les murs (pieds d'immeubles, sorties d'écoles, aires de jeux...)
- à des moments différents de la journée et de la semaine...
- qui puissent aussi s'adosser à des temps festifs ou conviviaux (goûters, repas partagés, fête de quartier...)
- parfois, utiliser différents vecteurs d'information / communication (SMS, réseaux sociaux...)

en s'attachant à nouer des relations humaines et incarnées avec les gens, qui dépassent l'aspect institutionnel.

NB : une question se pose souvent, lorsque des efforts sont faits pour diversifier au maximum les formes de dialogue avec les habitants : à quel moment s'arrête-t-on et considère-t-on qu'on a recueilli la diversité des points de vue ?

Si les habitants ne sont pas constitués en collectifs ou en associations, les institutions « *ont du mal à entendre la voix des individus* » sur un projet. Pour que la voix des habitants puisse être prise en compte sans forcément qu'ils soient représentés en association, il semble important **d'organiser la confrontation de points de vue d'individus** avec l'objectif de construire un avis collectif permettant de faire avancer le projet. Les collectivités poussent régulièrement les habitants à se monter en association mais les démarches et les projets sont lourds pour les habitants.

Le problème de **communication** entre habitants et professionnels crée de la distance et freine la participation des habitants. Il paraît important de créer un **langage commun** par l'échange régulier entre ces acteurs. A été soulevée l'importance de se laisser du temps, favoriser le dialogue et l'échange entre associations, institutions pour que les relations se tissent durablement. Il arrive souvent qu'au départ les habitants se mobilisent surtout **contre** quelque chose...

Les habitants ont besoin de savoir sur quoi « *ils ont la capacité de faire changer les choses ou non* ». Si ce cadre n'est pas lisible, les habitants peuvent ne pas être intéressés à se mobiliser sur le projet considérant que toute est établi et choisi par avance. Le groupe évoque également l'importance de « **définir les règles, le cadre** » de la concertation avec les habitants, de **clarifier quelles sont les marges de négociation réelles** sur lesquelles les discussions entre institution et habitant peuvent être possibles. Le périmètre de concertation change en fonction du projet et du sujet à traiter. Pour une voirie intégrée à un schéma communal voir départemental la question n'est pas de savoir où elle « passe » mais sur des modalités, des aménagements à la marge. Pour un jardin, un espace récréatif, la participation peut démarrer dès le début de la réflexion, de la programmation et le suivre avec les habitants. Le périmètre **doit être clairement posé dès le départ. C'est essentiel à une implication réussie**.

Faut-il ou est-il possible de donner toutes les règles aux habitants ? Les règles sont parfois telles (dans les projets ANRU par exemple) que la place des habitants au final est assez limitée. Ce constat n'est pas une fatalité mais une **conséquence de choix politique**. Les questions des règles et du cadre des projets est bien essentielle pour la participation des habitants.

Un moyen pour mobiliser fortement les habitants et dépasser la question de la confiance est **d'inviter les habitants le plus tôt possible dans le processus de construction des projets**. La collectivité démarre sa réflexion quasiment en même temps que les habitants et ne vient pas présenter un projet finalisé pour des ajustements à la marge.

« *On va voir les habitants quand il y a un problème, quand on a besoin d'eux* » : L'impression de solliciter les habitants seulement à l'aune d'un projet urbain et non en continu peut aussi expliquer leur déficit de mobilisation. Il paraît important

de **développer un dialogue continu et au quotidien entre élus, habitants et techniciens** et pas seulement à l'occasion d'un projet. La GUSP mise en place sur Saint-Martin-d'Hères ou Pont-de-Claix par exemple est l'un des outils permettant ce dialogue continu.

Le développement d'une culture de la participation au sein des institutions a été évoqué. Une culture de la participation s'installe peu à peu dans tous les secteurs des politiques publiques. Il n'est plus imaginable de ne pas avoir un minimum de procédure participative pour mener des projets urbains. C'est à l'ensemble de l'institution de se questionner sur le volet de la participation et pas seulement aux professionnels de la participation. Par exemple, les services techniques ne se sentent pas tous concernés. Pourtant, ils sont acteurs du projet, à considérer comme tel et non comme des exécutants à solliciter en fin de processus. La rencontre entre les habitants et les techniciens des services techniques est incontournable dans le processus de projet.

Au dire des participants, il paraît important que chacun prenne conscience de la réalité des autres : Que les institutions prennent conscience de la réalité de la vie sur le quartier (usage, dysfonctionnement, besoins...) et que les habitants soient conscients de la réalité du projet (contraintes budgétaires, contraintes techniques...).

A été soulevée l'importance d'associer **les acteurs « relais » du territoire au projet d'espace public**. Sur le quartier Renaudie à Saint-Martin-d'Hères comme sur le quartier Azory à Cracovie (Pologne), il n'existe que peu d'habitants « relais », d'associations ou de collectifs qui pourraient s'impliquer dans le projet urbain. Comment la parole habitante peut-elle être sollicitée lorsqu'il n'existe que peu d'habitants relais?

Le groupe évoque les acteurs possibles à associer qui sont quotidiennement en lien avec les habitants :

- **Les fédérations de locataires** mobilisent et accompagnent les habitants à se structurer en collectif autour des problématiques liées au cadre de vie. Ces collectifs peuvent être des points d'appui à solliciter autour des projets liés à la création ou au réaménagement de l'espace public.
- **Les associations d'habitants** sont aussi des relais pour mobiliser les habitants. La ville de Pont-de-Claix a notamment travaillé en partenariat avec l'association Ass'idem à Pont-de-Claix, à la création d'un nouvel espace public sur le secteur des Iles de Mars/Olympiades.
- **Les centres sociaux** peuvent aussi être des partenaires pour faciliter la parole et mobiliser les habitants dans les projets de création ou d'aménagement d'espaces publics.

A Cracovie, par exemple, il n'existe pas de fédération de locataires. Auprès de quel autre acteur s'appuyer pour solliciter la parole habitante ? Sur le quartier Azory, le programme européen USER a été l'occasion de travailler avec des étudiants (sous forme d'atelier, de dessin...) pour que les habitants puissent s'exprimer sur les usages actuels, les besoins et les projets qu'ils souhaiteraient voir émerger sur le quartier.

Si prendre appui sur des collectifs, associations, habitants relais semble essentiel, les membres du groupe ont soulevé l'importance de **solliciter largement et « d'aller chercher les autres habitants »** plus éloignés du débat public. Il paraît donc important de développer des formats variés et accessibles au plus grand nombre et de ne *« pas être trop formels et institutionnels »*. Sur Pont-de-Claix par exemple, des ateliers publics urbains, des portes à portes, des temps festifs ont été organisés pour permettre au plus grand nombre de venir discuter avec les institutions (ville et bailleur) d'un projet de réaménagement d'espace public.

L'importance du **« facteur-temps »** a aussi été largement abordée, sous les angles suivants :

- Limites de la concertation purement sur projet : il est essentiel d'installer, d'**ancrer le dialogue avec les habitants dans la durée**, avec une certaine permanence, pour que la confiance s'établisse.
- Autrement dit : pour les élus et les décideurs, échanger avec les habitants sur ce qu'ils vivent et ce qu'ils souhaitent, sans cadre trop défini et borné à priori.

Autre élément pointé par le groupe, dans le cas cette fois de concertation « sur projet » : bien positionner le curseur entre le niveau de sollicitation des habitants, le moment où s'engage le dialogue et la mise en exergue de **premiers résultats tangibles (à court terme)**.

Sur Saint-Martin-d'Hères par exemple, le déficit de mobilisation d'habitant ne s'est pas exprimé avec la même intensité selon les phases de l'étude et du projet. Dans le diagnostic partagé du fonctionnement des espaces publics et à la restitution de l'étude par exemple, les habitants ont été mobilisés. Par contre, leur implication dans les phases plus

opérationnelles est beaucoup plus limitée. Pistes évoquées par le groupe : les études et projets d'espace public sont des projets qui durent dans un temps long. Il semble important **d'aller à la rencontre des habitants et d'échanger sur les projets en amont mais aussi conserver cette dynamique après le diagnostic.**

A été aussi pointée l'importance de ne pas tout renvoyer à des formes de dialogue et de mobilisation collectives. Il faut combiner plusieurs registres :

- être à l'écoute des envies, demandes ou revendications **individuelles**,
- accompagner / aider à la **crystallisation d'une dynamique collective**, à partir de volontés et de mobilisation très éclatées au départ...

Ainsi, on peut proposer, ou combiner des formes variées et complémentaires d'échange avec les habitants :

- La **concertation sur projets** bien entendu, dans le cadre de la démocratie représentative (habitants / élus)
- les **micro-projets très participatifs** (exemple du banc « façon Gaudi » aux Iles-de-mars, qui constitue un vecteur de participation active des habitants)
- le travail social renouvelé, dans un souci de « **faire-avec** »

Il est important de reconnaître le fait que beaucoup d'habitants ne souhaitent pas particulièrement participer à la décision (mais à leur vie, oui) et que s'ils le font, c'est souvent à partir du prisme de leur situation personnelle (ressenti, usages, projet de vie...).

Du point de vue des élus, la volonté de développer la participation des habitants ne doit pas faire l'impasse sur la réflexion politique et stratégique :

- Éviter d'envoyer des personnels de proximité « au feu » sans vrai appui, et sans cadrage politique
- Avoir des stratégies d'intervention assez équilibrées : entre secteurs de la ville mais aussi entre des petits aménagements, soutien aux initiatives et aux micro-projets / projets plus lourds.

Enfin, il est fondamental pour les élus **de dire clairement** ce qu'ils souhaitent faire. Par exemple, si on fait de la consultation dans le cadre d'un projet ce n'est pas problématique, il faut juste le dire.

S'est posée la question au cours de l'atelier : est-ce que les projets sont **mieux appropriés**, mieux acceptés quand ils ont été construits avec des habitants ? Les participants répondent par l'affirmative au regard des expériences menées. Les dégradations sont moins nombreuses, les usages plus positifs quand l'espace a été pensé et construit avec la participation des habitants. Au-delà de l'appropriation du projet, l'implication des habitants aux projets d'espaces publics est un **enjeu de démocratie locale**.

## Comment donner plus de marge de manœuvre aux habitants dans les projets d'espaces publics?

Les membres du groupe ont évoqué que « **le partage du pouvoir** » était l'une des pistes à travailler pour permettre aux habitants de prendre leur part et de s'impliquer dans la vie locale. Aux yeux des participants, il est important, si on propose aux habitants de s'impliquer, de leur laisser du pouvoir :

- certaines expériences montrent que des projets réalisés par les habitants sont moins coûteux ;
- il est essentiel de laisser la place et le temps de l'échange, en faisant appel à la créativité des gens, voire d'ouvrir des « espaces » de participation pour eux sans que la collectivité publique y soit impliquée.

A contrario, dans certaines expériences, les démarches de type porte à porte, ou diagnostics en marchant, qui reposent sur des équipes de proximité, peuvent apparaître comme biaisées. On va chercher la parole habitante sur des sujets prédéfinis et bornés, dans un objectif d'accompagnement ou de légitimation.

**Le budget participatif** a été évoqué comme un outil permettant aux habitants d'avoir des marges de manœuvre sur un projet et de réaliser des choix collectifs. Ces budgets participatifs peuvent permettre de sortir des « règles » trop contraignantes des financeurs pour véritablement et entièrement travailler des projets avec les habitants. Plusieurs communes ont expérimenté ces budgets, Grenoble va les généraliser à tous les quartiers, Cracovie le fait. **A Cracovie par exemple**, une somme d'argent a été définie par quartier (environ 30000 euros) pour mener

des projets locaux. Sur l'agglomération, les villes de Grenoble et d'Échirolles expérimentent également cela. Plusieurs éléments, tirés de l'expérience du **site pilote de Lisbonne dans le cadre de USER**, sont au cœur du sujet :

- Dans le cadre d'une stratégie globale validée et portée par les élus, des programmes locaux de développement sont lancés en direction de quartiers identifiés comme prioritaires.
- Ces programmes permettent de soutenir financièrement des « petits projets », à partir des forces et des initiatives du territoire.
- L'**ensemble des étapes** (diagnostic / conception du projet / mise en œuvre / durabilité) relève de la **responsabilité des associations d'habitants** et des ONG sachant que la plupart du temps, un projet réalisé les habitants sera **mieux respecté et approprié**.
- La création d'un « bureau local », en proximité, rassemble les élus, les techniciens, les universités locales et les associations / ONG ; ce faisant, il s'agit bien d'un **apprentissage mutuel de nouvelles relations entre le politique et les habitants en proximité**, dans une logique de cogestion et de responsabilité partagée.

Il est intéressant de constater :

- qu'au fil de ces programmes de développement les associations d'habitants se développent et **montent en compétence** ;
- qu'au Portugal, le niveau d'engagement associatif est bien supérieur dans les quartiers défavorisés que dans l'ensemble du pays.

*« Les habitants pensent souvent que tout est décidé par avance, ils ne croient pas que le changement est possible et qu'ils peuvent avoir du pouvoir pour changer les choses, il est donc important qu'on les implique, qu'on leur dise qu'ils ont du pouvoir et qu'on leur en laisse réellement ».*

## Participants: cet atelier a réuni 42 élus, professionnels et habitants répartis en 3 groupes

**Groupe 1 : 11 participants:** Leszek JASINSKI (Responsable habitat, Cracovie, Pologne), Séverine FRANCOIS (Directrice, Confédération Nationale du Logement 38), Jessie MORFIN (Agent de développement, Ville de Voiron), Jean PAVAN (Elu, Ville de Gières), Patricia ALAGUERO (Animatrice sociale, Ville de Gières), Louise DROUIN (Chargée de secteur, SDH), Aline GILLARD (Responsable politique de la ville, Saint-Martin-d'Hères), Alexandre GONZALEZ (Habitant de Pont-de-Claix), Julien DUSSART (Elu, Ville de Pont-de-Claix), Nabila STENNAS (Coordinatrice GUSP, Ville de Pont-de-Claix), Julien RAMINA (Traducteur), Perrine TAULEIGNE (animation atelier, Centre de ressources GUSP).

**Groupe 2 : 13 participants:** Joao RIBEIRO (Habitant Pont-de-Claix), Nadine SANTONI (Responsable territoire, OPAC 38), Maxime NINFOSI (Elu, Pont-de-Claix), Lola CARISIO (Agent de développement ville/bailleurs, Pont-de-Claix), Issam ALOUI (Agent de proximité, Valence), Abdel ALAMI (Agent de proximité, Valence), Miguel BRITO (Responsable projet USER, Lisbonne, Portugal), Claire PREDAL (Chargée de projet USER, Métro), Cécile RAVEL (Directrice habitat et politique de la ville, Saint-Martin-d'Hères), Olivier ADUMEAU (Responsable proximité, SDH), Marguerite DA COSTA (Etudiante IUT 2/stage, OPAC 38), Hélène AUREL (Conseillère technique, CAF), José MASTRODICASA (Chargé des conseils de quartier, Voiron), Simon CAEN (Animation atelier, Métro).

**Groupe 3 : 18 participants:** Franck QUERE (Responsable espaces publics, Ville de Grenoble), Valérie CHENEVIER (Responsable antenne mairie, Ville de Grenoble), Philippe JACQUELIN (Directeur projet urbain, Ville de Grenoble), Chloé OREGLIA (Chargée de renouvellement urbain, Actis), Alexandre RICHTER (Chargé de secteur, SDH), Françoise DUPUY (CAF), Sylvie HUMBERT (CAF), Ferdousse BENHASSINE (Chargée de GUSP, ville de Fontaine), Laura ZANARDI (Stagiaire, Centre de ressources GUSP), Pierre GATTEGNO (Stagiaire, CNL38), Josiane MOREL (Dauphiné Libéré), Louisa LAÏB (Elue, ville de Pont-de-Claix), Elodie COLIN (Stagiaire, maison des habitants de capuche), Christophe WEBER (Responsable maison de l'habitant de Pont-de-Claix), Natalia BIERNAT (Chargée de projet USER, Cracovie, Pologne), Beata PISKIEWICZ- BYCZYNSKA (Chargée de projet USER, Cracovie, Pologne), Fanny HAZEBROUCQ (Chargée de projet USER, remplaçante, Métro), Malik ALLAM (animation atelier, Métro).

