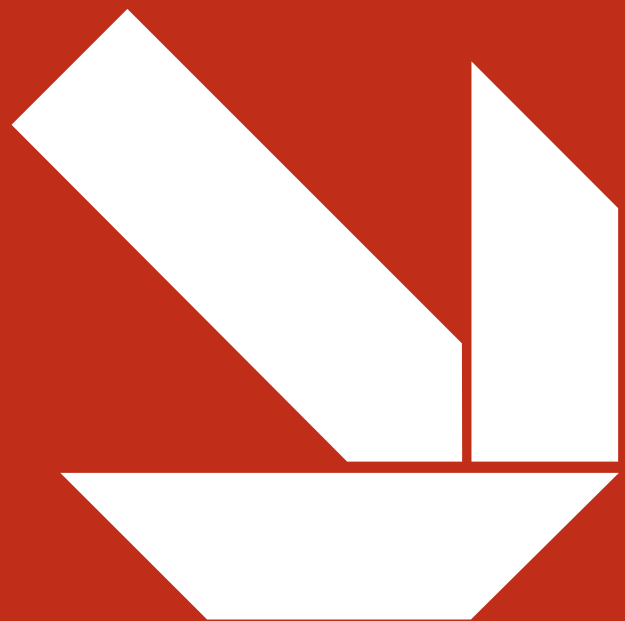


05



COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

// GRENOBLE / FRANCE



ÉVALUATION
**PARTICIPATION
ET GESTION URBAINE
ET SOCIALE DE PROXIMITÉ**

CHAMPAGNON
GESTION
ET SON
PARC

PARATIQUE
NARRATIVE
JOURNAL
DES
PRO



LA PARTICIPATION DES HABITANTS DANS LE CADRE DE LA GÉSTION URBAINE ET SOCIALE DE PROXIMITÉ

L'instance d'évaluation « Participation des habitants dans la GUSP » était composée d'une douzaine de personnes, élus, techniciens et habitants de l'agglomération grenobloise concernés par le sujet. Elle s'est réunie trois fois entre mai et juin 2009.

Son jugement est fondé sur une analyse des projets présentés à la programmation du CUCS, l'expertise et la connaissance du terrain des membres de l'instance et l'audition de trois actions portées dans le cadre de la politique de la ville (les expériences des quartiers Teisseire à Grenoble, Essarts-Surieux à Echirolles et de l'Essartier à St Martin d'Hères).

Ce jugement évaluatif a une fonction d'éclairage et d'orientation dans le champ de la politique de la ville comme dans les politiques de droit commun des différents partenaires (Etat, Conseil Général, Conseil Régional, communes et bailleurs sociaux). Le comité technique du 2 septembre 2009 s'est appuyé sur cet avis pour construire des préconisations qui sont présentées en seconde partie de ce document.

Novembre 2009





RAPPEL DES OBJECTIFS ET DU CADRE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation du CUCS se déroule selon un même schéma pour plusieurs thématiques. Le processus retenu prend appui sur plusieurs instances qui ont toute un rôle défini.

- **Le Comité de pilotage** a validé les thèmes et objectifs du CUCS à évaluer en priorité. La question de la participation dans le cadre de projets urbains et de GUSP a alors été posée.
- **L'atelier d'évaluation** a défini trois questions évaluatives sur cette thématique.
- **L'instance d'évaluation**, après trois réunions de travail, a produit un avis évaluatif en réponse aux questions évaluatives posées.
- **Le comité technique** a travaillé sur les préconisations en se fondant sur l'avis évaluatif de l'instance d'évaluation.

LE CONTEXTE : DES SITUATIONS DE PARTICIPATION VARIÉES

Il convient de préciser que les modalités et les objectifs de la participation couvrent un large éventail de situations. Les démarches de GUSP peuvent viser l'aménagement d'espaces collectifs ou d'un équipement de quartier mais également la qualité du cadre de vie au quotidien (entretien, maintenance..) et le traitement de comportements « incivils ». Dans ce cadre la participation peut également être un outil pour faire pression sur les acteurs de la gestion (collectivités, bailleurs, syndicats) afin de résoudre des questions de gestion ou d'entretien courant.

C'est pour couvrir cet éventail de situations sur des territoires en rénovation urbaine ou pas que 3 opérations ont été identifiées et auditionnées par l'instance d'évaluation.

Le Quartier Teisseire (Grenoble)

Ce quartier bénéficie d'une opération de rénovation urbaine basée sur la résidentialisation. Dans ce cadre, il fait l'objet d'un processus de concertation portant sur l'aménagement mais aussi sur la gestion des unités résidentielles, qui s'est traduit par différentes actions : enquêtes d'usage, concertation sur le programme de travaux, accompagnement du chantier, mise en place de comités de résidents et d'habitants référents au sein de chaque unité, signatures de chartes de voisinage...

Cette action a été permise grâce à la création d'un poste de chargée de gestion des Unités Résidentielles chez le bailleur (ACTIS).

Le Quartier Essarts / Surieux / Les Granges (Echirolles)

Ce quartier ne bénéficie pas actuellement d'une opération de rénovation urbaine.

La Ville d'Echirolles a mis en place un dispositif de GUSP qui consiste :

- d'une part, dans la conduite régulière sur le quartier de visites techniques impliquant habitants et techniciens, afin de repérer les dysfonctionnements et les pistes d'amélioration. Ces visites, qui sont suivies de manière très différente d'un secteur à l'autre, impliquent une dizaine de personnes en moyenne,
- d'autre part dans des projets d'aménagements d'espaces de proximité, en impliquant là aussi les habitants dans une logique de coproduction: requalification d'une aire de jeux, d'une placette, d'une logette pour le dépôt des ordures ménagères...

Le Quartier de l'Essartié (St Martin d'Hères)

Ce site est confronté à des problèmes de gestion quotidienne notamment en raison de la complexité de son mode de gestion. Il compte des logements locatifs sociaux (SDH) et plusieurs copropriétés, ses espaces extérieurs étant privés et gérés en commun par une Association Syndicale Libre.

L'approche par la GUSP conduite par la ville de St Martin d'Hères a permis de mobiliser les habitants du quartier (locataires et copropriétaires) afin de tendre vers une prise en compte d'intérêts communs en particulier sur la question de la gestion des espaces extérieurs et mieux encadrer l'action du syndic. Elle a bénéficié pour cela de l'appui de la Maison de l'Habitant.

Aussi, la tonalité de l'avis émis par l'instance d'évaluation est largement influencée par la diversité de ces situations. Par ailleurs, les différents éléments qui forment cet avis ne se rapportent pas seulement aux auditions réalisées par l'instance. Ils peuvent en effet faire appel à des expériences vécues sur différents territoires de l'agglomération.



AVIS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

1. LES MODALITÉS DE PARTICIPATION DES HABITANTS À LA GUSP

QUESTION ÉVALUATIVE 1

■ A quelle étape du processus de projet, les habitants ont-ils été « associés » (amont/aval) ? Comment la démarche de participation a-t-elle été intégrée aux opérations de construction/rénovation et aux projets de GUSP ? Pour quelles raisons et sur quels enjeux ont-ils été associés ?

Quelles ont été les modalités de cette participation ? En quoi ces modalités ont permis l'expression des habitants dans de bonnes conditions ?

LES CRITÈRES D'ÉVALUATION 1

- Etape du projet qui introduit la démarche de participation.
- Liens entre participation et opérations sur le bâti et la GUSP (instances de décisions, instances techniques...).
- Types d'opérations concernées.
- Objectifs de la participation.
- Communication sur la démarche proposée aux habitants.
- Modalités de cette participation.

AVIS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

Quand les habitants participent-ils ?

La participation n'est pas une fin en soi, elle doit avoir un **but précis**. La qualité de l'intervention des habitants doit donc être mesurée en fonction des sujets traités et des objectifs visés. Il est ainsi préjudiciable pour chacun des acteurs que de simples réunions ou démarches d'information ponctuelles soient présentées comme de véritables dispositifs de participation.

Par ailleurs, les habitants ont parfois l'impression d'être sollicités alors même que le projet est arrêté. Ils ont donc plutôt l'impression d'être instrumentalisés que d'être associés aux décisions concernant le projet qui les touche. Certains membres de l'instance d'évaluation considèrent toutefois qu'il est normal que certaines options des projets soient prises sans que le dispositif de participation puisse intervenir. Il faut alors que **les règles soient affichées clairement**. Cette condition remplie permettrait d'éviter que les habitants vivent la participation comme la simple « caution » d'un projet dont les contenus sont décidés loin du quartier.

En prolongement, la question du **moment de la participation** a fait débat. En d'autres termes, quel est le bon moment ? Ainsi, « l'amont » n'est pas apprécié de la même façon par les habitants et les institutions. Les habitants considèrent généralement avoir été impliqués trop tard tandis que certaines institutions considèrent plutôt que la participation des habitants ne justifie qu'une fois le dossier suffisamment avancé et solide pour être présenté. A la lumière des auditions, il s'avère que chaque situation est spécifique. Ainsi, à Teisseire, pour chaque Unité Résidentielle, la participation s'est déroulée en phases successives : « enquête d'usage », sensibilisation au mode de gestion des Unités Résidentielles, concertation sur le programme de travaux, accompagnement du chantier, création du comité de résidents et désignation des référents. A Echirolles, les divers projets locaux ont fait l'objet successivement d'un diagnostic et de la formulation d'attentes par un groupe d'habitants avant que le groupe soit associé aux choix techniques et même dans certains cas à la mise en œuvre.

En complément, l'instance d'évaluation a souhaité rappeler qu'il faut à la fois distinguer et rapprocher les processus de participation dans le cadre de la GUSP et ceux mis en place dans celui des projets de Rénovation urbaine.

Pour les sites en rénovation urbaine, la participation varie selon le niveau « où l'on met le curseur » entre :

- la décision de s'engager dans un projet de rénovation urbaine et les grands principes qui le structurent arrêtés par le Politique (ville en lien étroit avec le/les bailleurs),
- la place laissée à la co-production dans les phases pré opérationnelles et opérationnelles qui relèvent d'une approche de GUSP.

A ce sujet, l'exemple du quartier Teisseire est représentatif de cette articulation : le principe de la résidentialisation a été décidé par les responsables politiques. Puis, pour chaque réalisation d'une Unité Résidentielle, la concertation a été entamée dès l'amont avec les habitants.

Pour autant, certains membres de l'instance ont souligné que l'objectif de la participation des habitants est justement qu'elle produise un **changement dans le processus décisionnel**. La participation des habitants dès la définition du projet urbain devrait donc être un objectif à poursuivre.

Pour aller plus loin, l'instance d'évaluation a considéré que les habitants doivent jouer un rôle dans la définition des modalités de participation. Ces modalités doivent être établies en cohérence avec les objectifs de la participation et choisies par l'ensemble des partenaires (élus, bailleurs, habitants...). C'est le cas sur le quartier Teisseire où le bailleur ACTIS et les habitants réfléchissent actuellement à de nouvelles formes de participation applicables sur ce territoire. Des modalités choisies sans l'implication des habitants risquent en effet de ne pas être appropriées. Dans ce cas, la finalité de la participation n'est pas seulement liée à une volonté de développer la démocratie participative mais plus pragmatiquement de l'inscrire dans le **processus qualité de conduite des projets**.

Objectifs et résultats de la participation

« La participation réclame beaucoup d'énergie, de temps de la part des acteurs, et sur une durée longue ». Tout dispositif de participation requiert un fort investissement des différents partenaires et cela pour des résultats qui ne sont observables que sur le moyen/long terme. Une telle situation peut être considérée comme un véritable frein à la participation des habitants parce qu'il est difficile d'évaluer l'efficacité des moyens mis en œuvre.

Certains membres de l'instance d'évaluation ont toutefois fait remarquer qu'un tel constat n'était pas valable pour toutes les situations. En effet, dans certains cas, la lenteur et les résultats à long terme d'un processus de participation se justifient par l'ampleur du projet ou de la problématique traitée (rénovation urbaine, changement de pratiques des habitants). En revanche, l'impact de la participation sur un projet plus modeste (aménagement de proximité par exemple) peut être mesuré sur un délai relativement court. Un des membres de l'instance a toutefois tenu à insister sur le fait qu'il « n'existe pas de participation inutile » et que « participer ce n'est jamais perdre du temps ».

De manière générale, il reste tout de même important de produire des résultats, même partiels, rapidement afin d'alimenter la participation des habitants et d'éviter un essoufflement du processus. C'est en particulier l'écueil auquel sera confronté le processus sur le quartier Essartié à St Martin d'Hères. En effet, après que le processus ait permis le rapprochement des acteurs, il faut maintenant que des résultats visibles soient atteints. On touche ici à la question des objectifs du **processus de participation**. La vitalité du processus de participation dépend en partie de la réalisation de certains des objectifs visés sur des périodes relativement courtes. Un effort doit donc être fait par les professionnels pour qui l'échelle de temps est parfois plus longue que pour les habitants. Même si **les résultats intermédiaires produits** sont modestes comme dans l'expérience de St Martin d'Hères, il s'avère indispensable qu'ils soient **visibles et actés par les habitants** afin de les « encourager » à poursuivre le processus sur des objectifs plus difficiles ou à plus longue échéance.

La participation des habitants porte également en elle des **enjeux essentiels dans la façon de repenser les relations entre bailleurs, locataires et municipalité** et plus généralement dans la manière de faire entendre sa voix en tant que citoyen de manière constructive même si elle est parfois source de conflits. Les institutions qui mettent en œuvre ces processus doivent donc en assumer toutes les conséquences. Ces différents enjeux, qui portent sur des changements profonds (pratiques sociales, usages de la Ville, citoyenneté), induisent la prise en compte d'un temps long à la différence des objectifs concrets posés en début de processus et qui appellent une réponse à court terme. Travailler à la fois sur des objectifs à court terme et des enjeux à long terme est donc, pour l'instance, un des enjeux essentiels de la participation dans les opérations de GUSP ou de rénovation urbaine.

La démarche conduite à Echirolles est l'illustration de ce double impératif. Elle montre, d'une part, qu'il est indispensable de répondre rapidement aux dysfonctionnements signalés lors des visites techniques sur le terrain. D'autre part, de manière plus profonde et moins perceptible, l'enjeu d'un tel dispositif porte sur l'évolution des pratiques des partenaires locaux et des habitants eux-mêmes dans l'utilisation de l'espace public. Les résultats produits sur un tel enjeu ne sont observables que sur une plus longue période.

Quelles problématiques traiter et à quelle échelle ?

La question des **sujets traités lors des processus de participation** a provoqué un débat au sein de l'instance. Une partie du groupe considérant que la participation dans le cadre de la GUSP ne doit pas traiter de problématiques touchant une échelle trop réduite (immeuble, cage d'escalier, ilot ou sous-secteur...). Une telle situation empêcherait, selon eux, les habitants de se projeter à l'échelle d'un quartier. Pour les habitants, les enjeux de la GUSP concernent prioritairement la proximité (immeuble, espaces publics en pied d'immeuble et à proximité, cheminements, équipements, etc)...

Pour l'autre partie du groupe, certaines problématiques concernant l'ensemble du parc du bailleur majoritaire sur un quartier mériteraient d'être traitées dans un cadre plus large que celui des instances propres aux bailleurs à des fins d'harmonisation. C'est notamment le cas de la question des charges locatives alors qu'elle relève plutôt des cadres de concertation à l'échelle du parc de chaque bailleur (conseils de concertation locative, représentation des locataires aux C.A des organismes).

Globalement, l'instance considère que les problématiques résidentielles relèvent pleinement des démarches de participation dans le cadre de la GUSP en raison de leur proximité avec les préoccupations des habitants. C'est notamment le cas sur le quartier Teisseire où c'est au niveau des unités résidentielles que les habitants se réunissent. Leur voix est par ailleurs portée par des référents au sein d'une « instance » (association des « Résidents Unis ») qui regroupe l'ensemble des représentants des différentes unités résidentielles. A Echirolles, les visites techniques de secteur sont de véritables éléments déclencheurs de projets portés par les habitants.

C'est aux animateurs de ces démarches qu'il convient de veiller à ce que les intérêts du « collectif habitants » passent avant les intérêts particuliers d'un immeuble ou d'une unité résidentielle. Cela nécessite de passer du niveau des réclamations, constats et demandes individuels à celui des problématiques collectives.

2.EFFETS DE LA PARTICIPATION SUR LES PROJETS

QUESTION ÉVALUATIVE 2

- Quels ont été les effets concrets de la participation des habitants en matière de GUSP ? La parole des habitants a-t-elle été prise en compte ? Comment ? Dans quelles limites ? Ont-ils été satisfaits de la démarche, se la sont-ils appropriée ? Pourquoi ? Comment ?

LES CRITÈRES D'ÉVALUATION 2

- Réponses apportées aux demandes des habitants.
- Niveau de participation des habitants.
- Appropriation de la démarche par les habitants.
- Valorisation de la contribution des habitants.

AVIS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

Effets concrets de la participation

Les effets concrets repérés sont multiples et particulièrement diversifiés :

- rédaction de documents de référence : chartes de bon voisinage, chartes de participation (Teisseire),
- changements de pratiques chez les habitants (Teisseire),
- montage de projets co-produits sur le bâti et les espaces extérieurs (Echirolles),
- suivi plus régulier de l'entretien (Echirolles et Teisseire voire à St Martin d'Hères par rapport à l'encadrement plus strict de l'activité du syndic principal),
- régulation entre intervenants sur un quartier : commune, bailleurs, syndics de copropriétés, habitants (St Martin d'Hères).
- développement des liens et mobilisation commune entre locataires du parc social et propriétaires-occupants (St Martin d'Hères).

On remarque que la sphère privée est très peu impactée par les réalisations dont les démarches de GUSP sont à la source. Sous leur forme actuelle, les démarches traitent essentiellement des espaces collectifs extérieurs et des problématiques de l'ensemble du territoire concerné qu'il s'agisse d'une unité résidentielle, d'une partie de quartier ou de l'ensemble du parc d'un quartier.

La mobilisation des habitants

Quelques conditions de réussite ont été repérées.

■ un portage politique et technique fort et la valorisation des résultats

Il paraît difficile d'entretenir une dynamique de participation dans la durée si les différents partenaires et le bailleur en particulier n'ont pas émis des signes d'écoute tangibles et n'ont pas répondu à certaines demandes immédiates. L'exemple d'Echirolles montre notamment que les visites techniques de secteurs permettent aux habitants de faire remonter des dysfonctionnements qu'ils rencontrent au quotidien. Ces visites et leur suivi par les institutions parties prenantes instaurent ainsi un nouveau rapport de confiance qui peut encourager les habitants à proposer des projets qu'ils porteront eux-mêmes.

■ une démarche collective

Il semble utile, préalablement au lancement de la démarche de participation, de créer les conditions d'une « participation des habitants en collectif » afin qu'elle s'arrime à des acteurs ou des pratiques locales. En effet, en l'absence d'associations locales, certains quartiers manquent de dynamisme et font figure de territoires « déprimés ».

■ des sujets accrocheurs

Sur la motivation, l'accroche des habitants, d'autres membres de l'instance ont rappelé qu'il est du devoir des institutions (villes ou bailleurs) de donner les moyens de la participation en proposant des objets de travail collectif qui mobilisent. De l'avis d'un des membres de l'instance il n'existe pas de « génération spontanée de la participation ».

■ des objectifs clairs affichés au préalable

La bonne fin des dispositifs de participation dépend de la mobilisation et du dynamisme en continu des habitants autour du projet. La participation est, en effet, considérée comme un outil de citoyenneté et non comme un outil d'assistance. Il est donc de la responsabilité des techniciens en charge de ces démarches de proposer aux habitants des sujets et des modalités de participation qui répondent à leurs attentes. Dans ces conditions, et afin d'éviter toute « manipulation », les objectifs de la participation devront être préalablement fixés et partagés avec les habitants afin de donner un sens à la démarche.

■ une présence dans la proximité

Par ailleurs, la mobilisation des habitants nécessite une présence forte et identifiable en proximité (du bailleur ou de la collectivité). Cela passe par l'emploi d'une personne en poste dédié comme c'est le cas dans les actions auditionnées par l'instance d'évaluation avec un agent de développement local à Echirolles, une chargée de gestion des unités résidentielles employée par le bailleur ACTIS à Teisseire et une chargée de mission de la ville à Saint-Martin-d'Hères. Ces professionnels de proximité ont pour rôle d'accompagner les habitants et de faire le lien avec les autres partenaires.

A ces conditions, les résultats sont tangibles : par leur participation régulière aux démarches de GUSP mises en œuvre, les habitants des différents quartiers ont montré l'importance qu'ils y accordent. Loin d'être pour eux de simples gadgets, les lieux de participation constituent des outils qu'ils considèrent aujourd'hui comme nécessaires à la vie de leur quartier. Signe de leur volonté de participer, les habitants s'approprient peu à peu la démarche. Aussi si, au début les préoccupations individuelles sont souvent au centre du discours des résidents, au fil des rencontres des intérêts communs se distinguent et l'intérêt collectif peut devenir l'objectif prioritaire. L'argument est particulièrement vrai dans le cas du quartier Teisseire où la résidentialisation avait eu pour effet d'« individualiser l'espace ». Les Comités de résidents auraient donc permis de « recréer du collectif à l'échelle de l'unité résidentielle » nouvellement aménagée. Pour réussir, les bailleurs doivent ainsi accepter de partir des préoccupations du quotidien des habitants (y compris en pratiquant le « porte à porte ») afin de remonter aux problématiques de fonctionnement et d'aménagement du quartier.

Communiquer sur la participation et ses effets

Les membres de l'instance ont pointé une vraie difficulté à montrer ce qui a été fait, ce qui est fait ou sera fait durant et après les démarches de GUSP. Il convient pourtant d'assurer la **visibilité et la crédibilité de la démarche** en montrant les concrétisations, en reconnaissant et en **valorisant l'apport des habitants**.

Dans un autre ordre d'idée, il est également important de faire un retour aux habitants afin de montrer l'importance et l'impact que peut avoir leur parole dans les projets touchant leur quartier et sa gestion.

Lors du lancement des différentes démarches ou projets, des méthodes diversifiées ont ainsi été employées : affichage informant et invitant les habitants à venir participer, envoi de courriers personnalisés (avec un document couleur présentant les récentes évolutions du quartier et invitant les résidents), porte à porte pour informer les résidents et les inviter.

Par exemple, afin de rendre compte des effets de la participation des habitants, le bailleur ACTIS édite un journal appelé « Ma Résidence » qui permet de communiquer de manière régulière les comptes rendus des Comités de résidents. Ces comptes rendus sont systématiquement réalisés et communiqués à la suite des Comités de résidents.

3. IMPACTS DE LA PARTICIPATION SUR LES PRATIQUES

QUESTION ÉVALUATIVE 3

- Quels ont été les impacts de la participation sur les pratiques des différents partenaires ?
- Les pratiques de participation des habitants ont-elles été pérennisées ? Par qui (bailleurs, ville, habitants eux-mêmes) ?
- Avec quels objectifs ? Dans quelles conditions ?

LES CRITÈRES D'ÉVALUATION 3

- Meilleure prise en compte de la parole des habitants dans la gestion des organismes locaux (bailleurs, organismes publics...).
- Création de nouvelles instances de participation à la suite de la démarche initiale.
- Evolution des objectifs de la participation.

AVIS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

Les effets induits par la participation des habitants sur les pratiques de GUSP sont très différents d'une opération à l'autre et selon les acteurs impliqués. Ce, d'autant plus que ce champ d'action publique est en cours de structuration. Mais quelques grandes tendances ont été repérées.

Bailleurs / Municipalités : une répartition des compétences qui évolue

Le rôle des bailleurs est complexe et multi-forme. Ils sont avant tout des constructeurs et des logeurs mais le caractère social du parc qu'ils exploitent induit qu'ils prennent en compte les problématiques sociales de leurs locataires et les problématiques urbaines des quartiers dont ils sont un acteur essentiel. Pour autant, certains membres de l'instance d'évaluation pensent que ce sont avant tout les municipalités qui sont légitimes et responsables dans la mise en œuvre de politiques d'habitat et de politiques sociales. La gestion urbaine et sociale de proximité en est une des formes de mise en œuvre dans les quartiers. L'impulsion des actions doit donc venir avant tout du politique qui doit impliquer et/ou s'appuyer sur les bailleurs.

Globalement, les membres de l'instance pensent que le bailleur joue son rôle en mettant en place et/ou participant à un dispositif de GUSP car il répond directement aux besoins des habitants de son parc.

Enfin, les expériences montrent l'intérêt que ce soit la ville qui prenne l'initiative et intervienne sur un territoire à travers un processus de GUSP. C'est en effet la garantie d'une stratégie globale en matière d'habitat et de fonctionnement des quartiers.

La volonté politique doit, avec cette fonction d'ensemblier, être matérialisée par la présence des élus sur le terrain et leur implication dans les projets.

Bailleurs, municipalités et habitants : une qualification mutuelle

S'il y a bien un chef de file, la répartition des rôles bailleurs/villes évolue, s'adapte aux circonstances et aux besoins. Selon les territoires, les relations passées, la nature du projet, les problématiques du quartier... les rôles de chacun sont différents. Les expériences auditionnées montrent qu'il y a un processus de qualification mutuelle qui se joue, permettant aux pratiques d'évoluer elles-mêmes au fil du temps. Ainsi, les bailleurs qui investissent la GUSP sont influencés par leur perception de la mobilisation et de la participation des habitants.

Si bien souvent la première entrée est celle de la réponse à des revendications, à l'usage, les modes de faire évoluent **vers une démarche de co-construction collective**. La participation se transforme petit à petit, au fur et à mesure que la dimension collective l'emporte sur la dimension individuelle. Dans ces conditions, elles deviennent le fondement de nouvelles relations entre bailleurs et locataires (cf. sur le quartier Teisseire). Le mode « revendicatif », qui perdure tout au long du processus, est également un signe de « bonne santé » de la participation que les institutions doivent assumer. De plus, la démarche participative permet de donner une dimension collective à ces « revendications », ce qui est en soi bénéfique à la relation bailleurs – locataires.

L'implication dans les démarches de GUSP contribue également à faire évoluer les pratiques des équipes techniques municipales. A Echirolles, en occupant le terrain de manière régulière les techniciens municipaux se montrent plus attentifs et réactifs aux demandes des habitants. De manière plus générale, le rôle même de la ville dans la GUSP évolue selon les sites. Dans certains cas, la ville est un intermédiaire engagé et médiateur entre bailleurs et habitants comme ce fut le cas à Saint-Martin-d'Hères au début de la démarche de GUSP. Dans d'autres cas, les équipes municipales ont un rôle fédérateur, en soutenant les habitants dans les démarches participatives (cas d'Echirolles et de Saint-Martin-d'Hères actuellement). Enfin, sur le quartier Teisseire, la ville de Grenoble est considérée par le bailleur comme un partenaire privilégié mais n'est pas le pilote du dispositif d'accompagnement à la gestion des unités, principalement porté par ACTIS.

Impacts de la participation sur les modes de faire des professionnels

Les membres de l'instance d'évaluation ont par ailleurs constaté que la participation des habitants permet de partir des réalités qu'ils vivent au quotidien pour apporter des réponses coordonnées (inter services/inter-institutions). C'est notamment le cas à Echirolles où les visites techniques ont permis de coordonner la réponse des différents services techniques (mairie et bailleurs) aux dysfonctionnements repérés par les habitants. Il y a ainsi une plus grande cohérence entre les interventions de chacun.

Corolaire de cette cohérence, le travail avec les habitants impose une plus grande lisibilité des interventions. Tout comme les objectifs de la démarche de participation doivent être connus des habitants, la répartition des responsabilités entre les différents partenaires (syndics, bailleurs, municipalité) doit être rapidement présentée afin que les habitants puissent s'adresser aux bons interlocuteurs.

Il faut également considérer que la GUSP permet de créer un lieu et un temps durant lequel les différents partenaires (bailleurs, habitants, ville, syndics) peuvent échanger et mieux se connaître. A Saint-Martin-d'Hères, bien que le bilan en terme de réalisations soit en dessous des attentes des habitants, ceux qui ont participé ont pu échanger avec les bailleurs, le syndic de copropriétaires (donc les membres de l'AFUL) et la municipalité. Cela a permis à chacun de mieux connaître des partenaires essentiels qu'il ne côtoyait pas auparavant. Le fonctionnement du quartier a ainsi été mieux compris et les différentes responsabilités ont pu être aisément identifiées. Cette situation, comme d'autres, produit donc des effets induits sur la « qualification » des participants.

On peut également ajouter le rôle joué par la démarche de GUSP conduite sur l'Essartie à St Martin d'Hères dans l'essai d'une méthode au bénéfice du projet conduit dans le cadre de la ZAC Centre avec la mise en place d'ateliers de sensibilisation des nouveaux propriétaires. Ce type de démarche conduit en amont peut permettre de prévenir des difficultés du même type sur ce projet.

Et, au delà de la démarche locale, le travail avec la maison de l'habitant, à l'échelle de l'agglomération, a permis à d'autres sites de se qualifier sur ces questions complexes.

Pérennisation de la participation

■ la pérennisation sur le territoire

Tant que les problématiques liées à la GUSP existent sur un quartier, la participation des habitants semble être un bon outil pour apporter des réponses ciblées et efficaces. Certains membres de l'instance d'évaluation jugent par ailleurs que la gestion d'un quartier est un sujet qui doit être traité en permanence et que les dispositifs de participation ont donc vocation à être pérennisés. Ainsi, la participation des habitants ne doit pas prendre entièrement fin après la réalisation de travaux sur un parc ou un quartier.

■ la pérennisation dans les institutions

Le caractère sensible des démarches participatives induit souvent une première étape d'expérimentation avant qu'elle ne soit étendue ou renforcée. À Echirrolles, les visites techniques par sous-quartier ont d'abord concerné un périmètre restreint avant de s'étendre et d'être pérennisées. En revanche, il faut signaler que les groupes-projet soutenus à Echirrolles ne sont constitués que le temps du projet et disparaissent par la suite, en impliquant un nombre restreint de personnes (ex : réhabilitation d'une aire de jeux avec 5 mères du quartier). À Teisseire, le poste de chargée de gestion des unités résidentielles sur qui repose le processus de participation a été prolongé une année après 3 ans d'existence. Son financement dépend des crédits alloués dans le cadre de la Politique de la ville, sa pérennisation sous la forme actuelle est donc incertaine. Pour prévenir ce risque, une réflexion quant à la mise en place d'une nouvelle forme de gestion participative a été conduite par le bailleur en partenariat avec les habitants. Cependant, ACTIS ne souhaite pas étendre la démarche (Comités de résidents) à l'ensemble de son parc locatif.

■ la pérennisation dans les pratiques des habitants

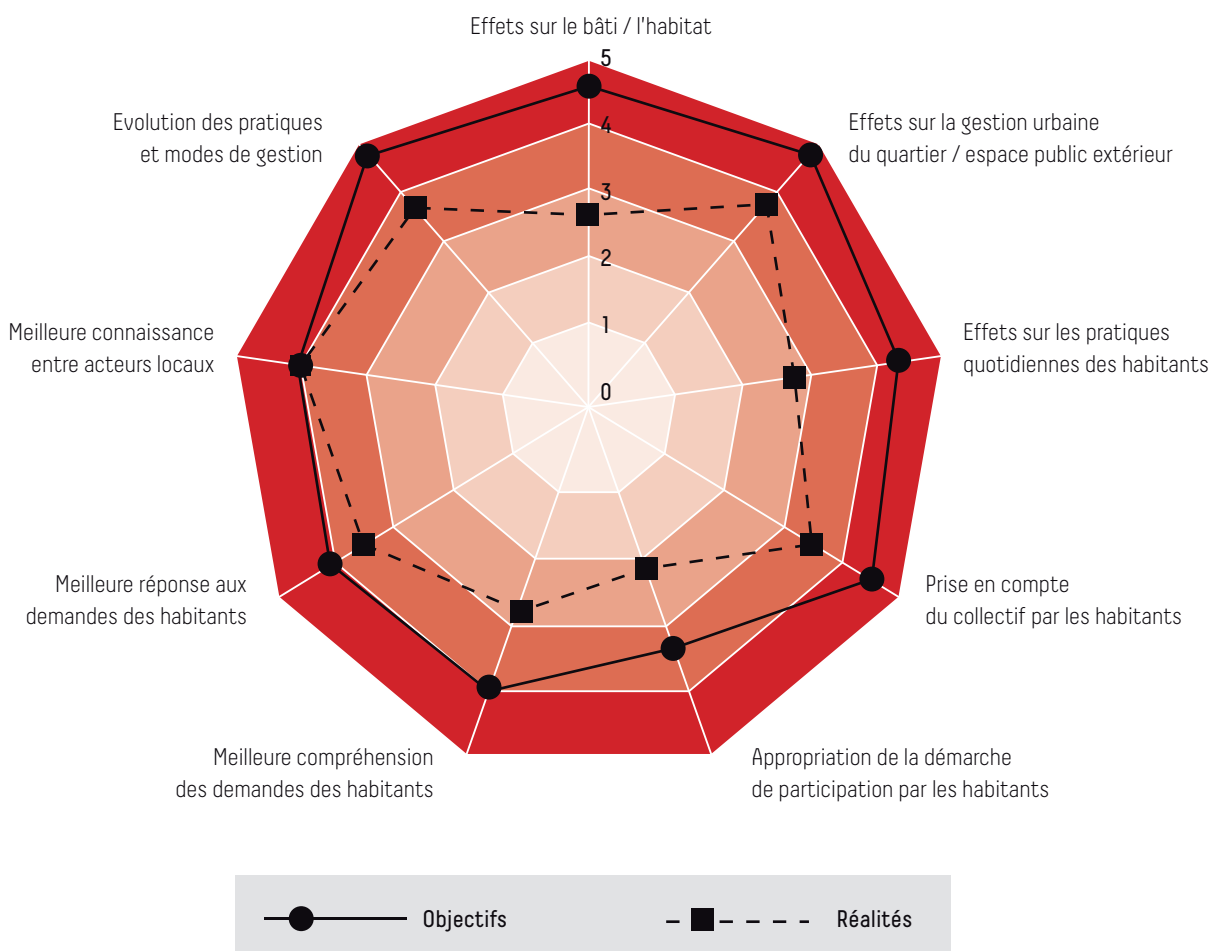
Comme mentionné ci-dessus, l'ensemble des témoins et membres de l'instance montrent que la participation dans le cadre de la GUSP est **une expérience qualifiante**, donnant confiance aux habitants (expertise, « pouvoir d'agir ») et parfois l'envie de s'investir sur d'autres champs.

SYNTHESE DE L'AVIS D'ÉVALUATION

LES EFFETS PRODUITS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS VISÉS

A la suite des débats de l'instance d'évaluation et des auditions, neuf effets potentiels des actions de participation des habitants à la GUSP ont été définis. L'instance d'évaluation a été ensuite invitée à juger de l'importance relative de ces effets : une première fois par rapport aux objectifs visés (courbe pleine) et une seconde fois au regard des effets constatés (courbe pointillée).

Comparaison des objectifs visés et de la perception des effets produits par les démarches de GUSP



Les effets attendus sur la gestion urbaine des quartiers et sur les pratiques et les modes de gestion des institutions parties prenantes apparaissent comme les plus importants. Ils impactent directement la vie des habitants dans les quartiers et leur rapport aux institutions. Ils facilitent dans une certaine mesure l'appropriation de l'espace collectif par les habitants. Dans les faits, les membres de l'instance d'évaluation ont considéré que ces effets recherchés n'étaient pas complètement atteints.

L'écart entre attentes et réalités perçues est encore plus marqué pour ce qui concerne les effets sur l'habitat et le bâti. La question là est sans doute celle de la clarté des objectifs et attendus de la GUSP : est-ce vraiment du ressort de la GUSP d'agir sur l'habitat et le bâti ? On repère ici la nécessité de clarifier les limites du champ d'intervention, ce sur quoi peut porter la concertation et l'action.

L'appréciation est également mitigée quant aux effets des actions sur les pratiques des habitants ; les membres de l'instance pensant qu'en dehors de quelques cas particuliers, comme sur le quartier Teisseire, ces actions n'ont pas un effet significatif sur les pratiques individuelles. Pourtant cet enjeu reste de taille puisque le cadre de vie des quartiers dépend de manière significative des comportements individuels. Il y a donc là des marges de progrès pour rapprocher les objectifs visés des résultats.

Les effets attendus et réels les moins importants concernent l'appropriation par les habitants : il ne s'agit pas d'un enjeu premier pour les membres de l'instance mais d'un impact. La priorité des démarches de participation dans la GUSP est plus sur les effets du quotidien. Que les habitants s'approprient les outils est certes très positif mais ce n'est pas l'enjeu premier. C'est d'autant plus vrai que cette appropriation par les habitants reste très variable d'une action à l'autre et est souvent limitée à des objets ou des projets spécifiques sauf lorsque la participation est « institutionnalisée » par exemple dans le cadre de comités de résidents. De façon très pragmatique, il s'avère d'ailleurs que ces démarches reposent essentiellement sur les initiatives et le portage des institutions que sont les villes et les bailleurs.

C'est sur le système d'acteurs que les résultats sont aujourd'hui les plus probants : le schéma indique clairement que concernant la connaissance entre acteurs locaux, les résultats attendus sont atteints. En créant des lieux d'échange et de dialogue, les espaces de participation dans la GUSP permettent une meilleure connaissance mutuelle de ces acteurs. Conséquence directe, là aussi visible sur le schéma, ces espaces d'information et de dialogue permettent de mieux comprendre les demandes des habitants mais surtout de mieux y répondre. Le résultat atteint ici est celui de la qualité de service. Même si l'écart entre compréhension des demandes et réponse à leurs attentes montre que les outils d'échange peuvent encore être améliorés.

Mais au delà de cette gestion quotidienne, ces indicateurs montrent que la GUSP dans sa dimension participative est une occasion de partage d'enjeux supra-institutionnels pour les acteurs du quartier.



« GUSP ET PARTICIPATION » : PRÉCONISATIONS DU COMITÉ TECHNIQUE

Novembre 2009

Le comité technique s'est réuni à partir de l'avis rendu par l'Instance d'évaluation consacrée à la thématique « Gestion Urbaine et Sociale de Proximité (GUSP) et participation ». En s'appuyant sur cet avis, ont été débattues un certain nombre de préconisations visant à améliorer les modalités de mise en œuvre et les effets de la participation des habitants dans le cadre des dispositifs de GUSP. Le comité technique propose des orientations nouvelles ou des adaptations pour la conduite de ces actions.

Les recommandations proposées visent notamment à renforcer les conditions de réussite de ces actions pointées lors de l'évaluation et que l'on peut résumer de la manière suivante :

- Une volonté politique affichée des responsables des collectivités et des bailleurs,
- Une action volontariste de leur part traduite par une présence de terrain afin d'aller au devant des habitants,
- La participation doit s'inscrire dans la durée mais elle doit produire et mettre en valeur des résultats intermédiaires pour maintenir la mobilisation,
- Elle doit partir des préoccupations des habitants, parfois isolées, mais le professionnel doit petit à petit viser à développer l'intérêt et la mobilisation sur des enjeux collectifs : passer de l'intérêt du « résidentiel » (la sphère du privé) à l'intérêt du « cadre de vie commun » (la sphère du public/collectif),

- Elle doit « qualifier » les habitants et les agents intervenant dans la proximité,
- La capitalisation des résultats produits sur chaque site et entre les sites est une condition du renforcement de leur efficacité,
- Les actions développées dans le cadre de la GUSP doivent rechercher des passerelles avec d'autres dispositifs ou avec les dispositifs propres aux bailleurs afin de les pérenniser si nécessaire.

Les recommandations ont été regroupées autour des problématiques essentielles relevées par l'avis rendu par l'instance d'évaluation ; elles portent sur :

- Les moyens des collectivités et des bailleurs,
- L'inscription de la GUSP dans la durée,
- La communication avec les habitants,
- Les conditions de stimulation de la participation,
- La prise en compte du territoire et les passerelles avec les autres dispositifs de participation,
- La qualification des habitants et des professionnels, la capitalisation et la diffusion.

1. LES MOYENS DES COLLECTIVITÉS ET DES BAILLEURS

OBSERVATIONS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

- Les municipalités sont légitimes et responsables dans la mise en œuvre de politiques d'habitat et de politiques sociales. La Gestion Urbaine et Sociale de Proximité est un des moyens déployés dans les quartiers pour leur mise en œuvre. L'impulsion des actions doit venir du politique qui doit impliquer et/ou s'appuyer sur les bailleurs.
- L'initiative prise par les collectivités de mise en œuvre d'un processus de GUSP est une garantie d'une stratégie globale en matière d'habitat et de fonctionnement des quartiers.
- Le portage de ces démarches à haut niveau, au sein des collectivités et des bailleurs, est un élément essentiel.

PROPOSITIONS DU COMITÉ TECHNIQUE

Le comité technique préconise de mettre en œuvre les orientations suivantes afin d'améliorer les conditions de la participation des habitants dans les actions de GUSP :

- Tendre vers une organisation territorialisée des services des villes et des bailleurs afin que les habitants aient des interlocuteurs identifiés et que les agents s'impliquent mieux dans le traitement des problèmes de proximité.
- Mettre en place des instances de pilotage et de coordination afin d'optimiser les interventions de chaque partenaire. Cette proposition permet de renforcer la logique de l'intervention globale au plan institutionnel.
- Reconnaître l'enjeu des métiers de la GUSP, autour notamment de postes dédiés (animateur – coordinateur de GUSP, agent de développement...). Dans la plupart des démarches de GUSP participatives, un tel poste s'avère nécessaire au regard de la technicité que demandent les interventions sur le terrain et du temps nécessaire à la mobilisation, à la conduite et au suivi des actions. Au delà, l'enjeu porte aussi sur le soutien aux équipes permanentes qui interviennent en proximité (mise en place de formations spécifiques, culture commune, qualification et valorisation des agents de terrain des collectivités et des bailleurs).
- Mettre en place de nouvelles modalités de financement qui soient en cohérence avec les finalités de la participation : programmation discutée avec les habitants, budgets participatifs lorsque c'est possible (en investissement et fonctionnement) avec des affectations de crédits co-décidées avec les participants aux actions de GUSP.

2. L'INSCRIPTION DE LA GUSP DANS LA DURÉE

OBSERVATIONS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

- « La participation réclame beaucoup d'énergie, de temps de la part des acteurs, et sur une durée longue ». Tout dispositif de participation requiert un fort investissement des différents partenaires pour des résultats observables sur le moyen/long terme.
- Cependant, la question du temps est relative et liée essentiellement à la nature du projet lui-même. Dans certains cas, la lenteur et les résultats à long terme d'un processus de participation se justifient par l'ampleur du projet ou de la problématique traitée (rénovation urbaine, changement de pratiques des habitants). En revanche, l'impact de la participation sur un projet plus modeste (aménagement de proximité par exemple) peut être mesuré sur un délai relativement court.

PROPOSITIONS DU COMITÉ TECHNIQUE

Le comité technique ne considère pas comme une fin en soi le fait d'inscrire les actions de GUSP dans la durée ; certaines pouvant être limitées à la réalisation d'un projet. Cependant, pour certaines, la durée est un facteur de réussite lorsqu'elles ont notamment pour but d'anticiper et de répondre à des dysfonctionnements sur les quartiers. En conséquence, il propose de :

- Légitimer les démarches de GUSP en les inscrivant dans les « documents de références » tels que les plans stratégiques de patrimoine, les programmes pluriannuels d'investissement (PPI),...
- Veiller à mettre en œuvre des démarches souples et itératives articulant des phases de diagnostic, d'élaboration de projets, de mise en œuvre, de retours d'expérience et de réajustements de projet si nécessaire,
- Sur les sites en rénovation urbaine, veiller à anticiper sur des modes de gestion pérennes avant la fin de la mise en œuvre du projet urbain afin d'inscrire la GUSP dans la continuité des investissements réalisés,
- Élargir les acteurs associés aux secteurs éducatifs et sociaux afin d'amplifier la diffusion des démarches auprès du plus grand nombre de personnes dans les quartiers,
- Mettre en place des dispositifs de suivi de chaque démarche avec quelques indicateurs pertinents afin d'informer régulièrement les acteurs impliqués sur les avancées.

3. LA COMMUNICATION AVEC LES HABITANTS

OBSERVATIONS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

- Montrer ce qui a été fait, ce qui est fait ou sera fait durant et après les démarches de GUSP est un exercice difficile. Or, pour assurer la visibilité et la crédibilité de la démarche, il convient de montrer à quoi aboutissent et servent ces démarches, en reconnaissant et en valorisant l'apport des habitants.
- Lors du lancement des différentes démarches ou projets, des méthodes diversifiées ont été employées : affichage informant et invitant les habitants à venir participer, envoi de courriers personnalisés, porte à porte pour informer les résidents et les inviter.

PROPOSITIONS DU COMITÉ TECHNIQUE

Le comité technique préconise de mettre en œuvre systématiquement les orientations suivantes afin d'améliorer la participation des habitants dans les actions de GUSP :

- Mettre en exergue périodiquement les résultats produits grâce à des formes de communication attrayantes et diversifiées,
- Valoriser l'apport de la participation afin de montrer par l'exemple que la participation n'est pas seulement un exercice obligé et qu'elle ne se limite pas à de la simple information,
- Diversifier les modes de communication comme cela a pu être fait pour certaines démarches : porte à porte, courriers, journal, relais des associations de locataires et d'habitants relais,
- Assurer la présence régulière des élus par des « temps forts » organisés sur le terrain : visites, inaugurations,...

4. LA STIMULATION DE LA PARTICIPATION

OBSERVATIONS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

- Les habitants ont parfois l'impression d'être sollicités alors même que le projet est bouclé. Ils ont donc plutôt l'impression d'être instrumentalisés que d'être associés aux décisions concernant certains projets même s'il est normal que certaines options des projets soient prises sans que les habitants puissent intervenir. Il faut cependant que les règles soient affichées clairement. Cette condition remplie permettrait d'éviter que les habitants vivent la participation comme la simple « caution » d'un projet dont les contenus sont décidés loin d'eux.
- L'instance d'évaluation a considéré que, pour qu'ils soient stimulés, les habitants doivent jouer un rôle dans la définition des modalités de participation ; ces modalités devant être arrêtées par l'ensemble des partenaires (élus, bailleurs, habitants...). Des modalités choisies sans l'implication des habitants risquent en effet de ne pas être appropriées.
- Les habitants considèrent quelquefois avoir été impliqués trop tard tandis que certaines institutions considèrent plutôt que la participation des habitants ne se justifie qu'une fois le dossier suffisamment avancé et solide pour être présenté. Or, chaque situation est spécifique étant dépendante de la nature du projet pour lequel la participation est requise.

PROPOSITIONS DU COMITÉ TECHNIQUE

Le comité technique considère que la stimulation de la participation des habitants aux démarches de GUSP repose sur la mise en œuvre de conditions favorables tant en amont que dans la conduite des différents projets. Elles peuvent par exemple prendre les formes suivantes :

- Formaliser les règles du jeu de la participation avec les habitants dès la mise en œuvre de la démarche ou du projet,
- Initier des démarches d'accompagnement de projets et essaimer la démarche de « groupes projets » sur des durées relativement courtes qui permettent de « donner à voir » sur les réalisations et sont plus en phase avec les capacités de mobilisation des habitants.

5. LA PRISE EN COMPTE DU TERRITOIRE ET LES PASSERELLES AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION

OBSERVATIONS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

- Pour les habitants, les enjeux de la GUSP concernent prioritairement la proximité (immeuble, espaces publics en pied d'immeuble et à proximité, cheminements, équipements, etc).
- La question des sujets traités lors des processus de GUSP est délicate : doit-elle traiter de problématiques touchant une échelle réduite (immeuble, cage d'escalier, îlot ou sous-secteur...) au risque de limiter la prise en compte des problématiques à l'échelle des quartiers dans leur ensemble ?
- L'instance a considéré que les problématiques résidentielles relèvent pleinement des démarches de participation dans le cadre de la GUSP en raison de leur proximité avec les préoccupations des habitants.

PROPOSITIONS DU COMITÉ TECHNIQUE

Le comité technique considère que le rôle des animateurs des démarches de GUSP est central dans la prise en compte des intérêts du « collectif habitants » par rapport aux intérêts particuliers d'un immeuble ou d'une unité résidentielle. Ils sont un peu les garants du passage obligé du niveau des réclamations, constats et demandes individuels à celui des problématiques collectives et de l'inscription des démarches dans le territoire. Le comité technique propose donc de :

- mieux articuler les démarches de GUSP avec les lieux de participation de « droit commun » (conseils de quartier ou de secteur, comités de gestion de sites et conseils de concertation locative des bailleurs) afin que soient mieux prises en compte toutes les échelles territoriales et des niveaux de préoccupations différents,
- mieux articuler les démarches de GUSP avec ces outils de « droit commun » dès la conception des projets,
- impliquer davantage les associations de locataires permettant dans certains cas de faciliter le traitement de problématiques qui ne relèvent pas de la GUSP mais plutôt des relations bailleur – locataire,
- mieux articuler les projets GUSP avec les autres actions dans le domaine de l'urbain et du patrimoine.

6. LA QUALIFICATION DES HABITANTS ET DES PROFESSIONNELS, LA CAPITALISATION ET LA DIFFUSION

OBSERVATIONS DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

- Les rôles de chacun dans la GUSP sont différents. Le rôle des animateurs est cependant capital en tant que garant de la conduite et de la continuité du processus et garant des règles du jeu.
- Par ailleurs, les expériences montrent qu'il y a un processus de qualification mutuelle qui se joue, permettant aux pratiques d'évoluer elles-mêmes au fil du temps. Ainsi, les bailleurs qui investissent la GUSP sont influencés par leur perception de la mobilisation et de la participation des habitants.
- Les expériences sont multiples et spécifiques ; la capitalisation peut donc permettre à la fois de diffuser les pratiques et d'en améliorer le contenu.
- La qualification des acteurs est intimement liée à la capitalisation des pratiques existantes.

PROPOSITIONS DU COMITÉ TECHNIQUE

Le comité technique propose donc de :

- apporter une expertise et un appui aux collectifs d'habitants constitués, par l'intervention par exemple des fédérations de locataires et de la Maison de l'habitant.
- développer le partage d'expériences dans des lieux spécifiques : « univérCité » de la GUSP, laboratoire des pratiques participatives à l'échelle de l'agglomération,
- soutenir les démarches sur site de formation – action entre habitants et acteurs de la GUSP afin de renforcer la « qualification » des acteurs dans la conduite de telles démarches,
- développer des méthodes et des indicateurs pour rendre « observables » et partageables les expériences et leur impact,
- rapprocher les concepteurs des nouveaux programmes avec les experts d'usage de proximité que sont notamment les habitants impliqués dans la GUSP afin qu'ils tiennent compte de leurs expériences et de leurs pratiques,
- renforcer l'expertise dans le domaine des « budgets participatifs » afin de prolonger et compléter les pratiques participatives.



Le Forum - 3 rue Malakoff - 38 031 Grenoble cedex 01
T - 04 76 59 59 59 F - 04 76 42 33 43

lametro.fr



PRÉFECTURE DE L'ISÈRE

ARGOS
DEVELOPPEMENT LOCAL

L'ensemble de la démarche d'évaluation participative du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération grenobloise 2007-2009 a été accompagné par le cabinet Argos. Il a notamment assuré la rédaction des 5 cahiers d'évaluation publiés à l'occasion de l'évaluation 2009 du CUCS :

- la médiation de nuit
- l'accompagnement à la scolarité
- le sport comme outil de prévention de la délinquance
- la culture comme outil d'insertion
- la participation des habitants dans la gestion urbaine et sociale de proximité