

MOBILISATION DE LA PAROLE DES HABITANTS ET RENOVATION URBAINE

DOSSIER THEMATIQUE – NOVEMBRE 2011



Observatoire Régional de l'Intégration
et de la Ville

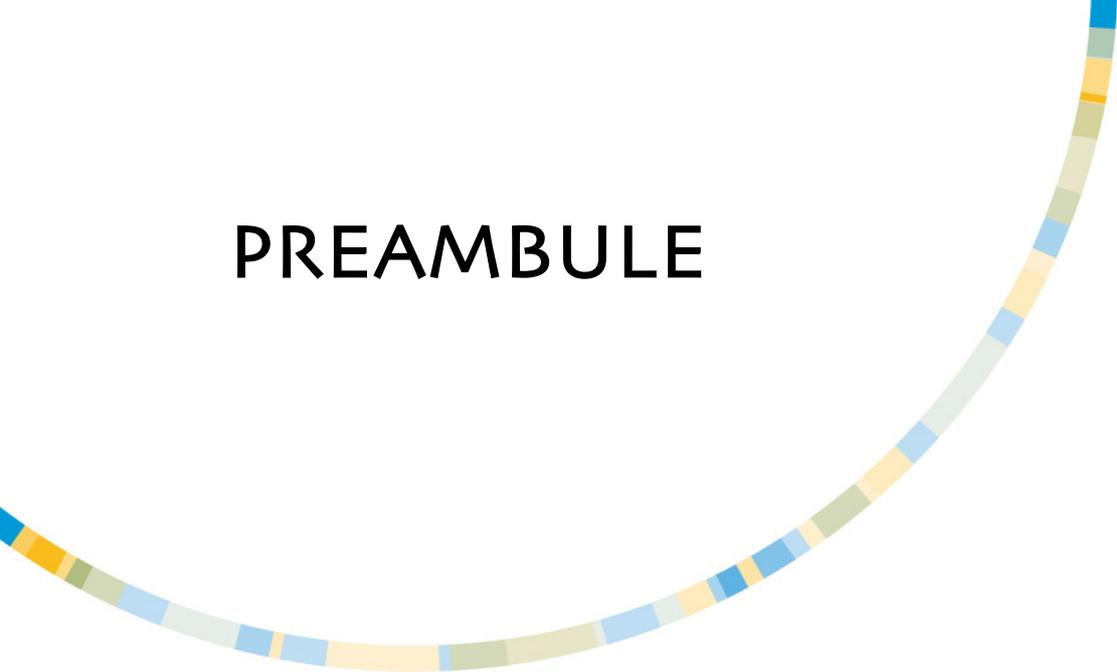
1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg
■ tél: 03 88 14 35 89 ■ fax: 03 88 21 98 31
■ mel: contact@oriv.fr
■ site: www.oriv-alsace.org



SOMMAIRE

■ Préambule.....	5
■ Un contexte favorable.....	7
■ Une démarche volontariste de la collectivité	7
■ La participation des habitants : un objet récurrent de la politique de la ville	7
■ L'exigence de concertation de l'ANRU	8
■ Principes et enjeux sous-jacents à l'action de mobilisation de la parole des habitants....	9
■ La « participation des habitants », une notion qui recouvre des réalités différentes.....	9
■ Deux modèles d'analyse de la « participation des habitants »	10
■ Les obstacles à la participation des habitants	11
■ De la participation à la mobilisation	11
■ Les habitants, une « parole vraie » ? Les associations, une parole collective ?	12
■ Principes ayant guidé l'action sur les territoires	13
■ Une méthodologie adaptée à chaque site	13
■ Des principes pour l'action	13
■ Des démarches exigeantes, mais porteuses de plus-value	15
■ Des limites à prendre en compte	15
■ Des atouts pour la qualité du projet et le lien social sur le territoire.....	16
■ Conditions de réussite des démarches de mobilisation de la parole des habitants.....	17
■ Disposer de moyens adaptés	17
■ Etablir au préalable un cadre de participation clair.....	17
■ Les conditions nécessaires à la mise en œuvre	18
■ La gestion urbaine (et sociale) de proximité.....	19
■ Des attentes qui interrogent la Gestion Urbaine de Proximité	19
■ La GUP, une mesure ancienne.....	20
■ La GSUP à l'épreuve de son application	21
■ Conclusion	23
■ Annexes	25
■ Annexe 1 : Les démarches par sites	27
■ Annexe 2 : Bibliographie	33

PREAMBULE



L'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville est une association intervenant en Alsace et en Lorraine, en tant que centre de ressources sur l'intégration des populations immigrées, la prévention des discriminations et la promotion de l'égalité, ainsi que sur la politique de la ville.

L'association a régulièrement mené des travaux sur la « participation des habitants », ce qui lui a permis d'identifier des éléments pour favoriser une participation effective, au-delà des espaces de concertation institutionnalisés comme les réunions publiques ou les conseils de quartier.

En 2008, la Ville de Strasbourg a sollicité l'ORIV pour des accompagnements de démarches de « mobilisation de la parole des habitants » dans le cadre des Projets de Rénovation Urbaine. En effet, le projet pour le quartier de HautePierre avait été rejeté par l'ANRU à cause du manque de concertation préalable des habitants. Au fur et à mesure, l'ORIV est intervenu sur d'autres sites strasbourgeois : Cronembourg, Meinau, Neuhof et Port du Rhin.

L'accompagnement mis en œuvre par l'ORIV, adapté à chaque projet et à chaque territoire, s'est traduit par :

- Un appui à la conception méthodologique de la démarche lors de réunions avec les équipes projet et/ou aux professionnels en charge de celle-ci ;
- La mobilisation de ressources (capitalisation de savoirs, d'expériences...) ;
- Le recueil des points de vue des habitants et forces vives (animation de réunions, de temps de débats, entretiens et questionnaires, démarches déambulatoires...) ;
- Un travail d'observation et d'immersion sur le territoire ;
- La formalisation des constats et points de vue relevés en vue d'une amélioration des opérations.

En novembre 2010, l'ORIV a organisé un séminaire de travail pour les agents de la Ville (intervenants dans la rénovation urbaine, auprès des directions de proximité et de la démocratie locale) afin de mettre en commun les enseignements de ces démarches.

Ce document capitalise et synthétise les enseignements des démarches menées sur les territoires strasbourgeois, au regard des travaux antérieurs réalisés par l'ORIV, mais aussi en lien avec les réflexions menées au niveau national et les travaux de chercheurs.

Ce dossier thématique a été rédigé par Caroline BLAISON, Chargée de mission « Politique de la ville » et Murielle MAFFESSOLI, Directrice de l'ORIV.

UN CONTEXTE FAVORABLE

Le travail de « mobilisation de la parole des habitants » s'est déroulé dans un contexte favorable à plus d'un titre.



UNE DEMARCHE VOLONTARISTE DE LA COLLECTIVITE

Dans le cadre des projets de rénovation urbaine (menés sur quatre quartiers de Strasbourg), ainsi que sur le quartier du Port du Rhin, les élus de la ville ont souhaité redonner une place centrale aux habitants par le développement de démarches participatives.

Ces dernières s'inscrivent dans un enjeu plus global porté par la collectivité visant à favoriser la démocratie locale sous toutes ses formes. Les conseils de quartier, le conseil de jeunes, le conseil consultatif des résidents étrangers ont été notamment réactivés.

L'ORIV, centre de ressources régional dans le domaine de la politique de la ville, apporte un appui depuis plusieurs années aux acteurs (par l'accompagnement de réflexions et la production de connaissances) dans une perspective de « participation des habitants » optimisée et tenant compte de la singularité de l'expression de certaines catégories (jeunes, populations « silencieuses », personnes immigrées...). Ce travail a permis de développer des compétences techniques, méthodologiques, mais aussi de capitaliser des connaissances au regard des réflexions antérieures et en tenant compte des acquis des expériences menées.



LA PARTICIPATION DES HABITANTS : UN OBJET RECURRENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La participation des habitants est inscrite depuis l'origine dans les procédures et dispositifs de la politique de la ville. Mais ce n'est que lors du Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998 que la « participation des habitants » a été formellement identifiée comme un enjeu.

Elle est alors posée comme une condition à la signature par l'Etat des contrats de ville 2000-2006 et positionnée comme étant au coeur de la politique de la ville. La circulaire du 14 octobre 1999 relative à la négociation des contrats de ville 2000-2006 précise que « *les modalités de consultation et d'association des habitants à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au suivi des programmes d'action des contrats de ville doivent être très explicitement définies dans les contrats de ville* ».

Parallèlement différentes lois ont créé des cadres de concertation ou de participation des habitants et des obligations pour les communes.

Les objectifs de cette injonction forte à la participation sont de trois ordres pour le Secrétariat à la Ville :

- Restaurer la crédibilité et la légitimité de l'action publique ;
- Valoriser les initiatives d'habitants, modifier les relations professionnels/habitants, améliorer l'image de soi ;
- Moderniser les services publics, afin de renforcer les conditions d'accès aux droits et mieux répondre aux demandes des usagers.

Néanmoins, les conditions et les modalités de la « participation des habitants » n'ont jamais été clairement définies.



L'EXIGENCE DE CONCERTATION DE LA PART DE L'ANRU

Le processus de concertation des habitants fait partie des critères d'appréciation des projets par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

Le titre III du règlement général de l'ANRU stipule que « l'association des habitants des quartiers concernés par l'élaboration du projet est indispensable pour répondre à leurs aspirations. Une concertation active repose sur :

- le partage du diagnostic préalable et l'élaboration concertée du projet,
- l'association des habitants tout au long de la mise en œuvre,
- l'évaluation des effets du projet auprès des habitants et des usagers. »

Si l'ANRU exige la concertation et définit son intérêt (accélérer l'instruction des dossiers, garantir l'efficacité de l'intervention publique et rééquilibrer le pouvoir au niveau local), l'agence n'affiche aucune exigence procédurale. Elle ne propose pas de dispositif institutionnel ad hoc et ne définit à aucun moment son contenu et son processus.

L'ANRU ne propose pas d'outils pour la concertation et ne définit pas son degré d'attente, comme par exemple, la part d'habitants « concertés » ou encore le niveau de concertation souhaité (information, coproduction...).

Principes et enjeux sous-jacents à l'action de mobilisation de la parole des habitants

Mettre en œuvre la « participation des habitants » suppose de savoir de quoi on parle et ce que l'on vise.



LA « PARTICIPATION DES HABITANTS », UNE NOTION QUI RECOUVRE DES REALITES DIFFERENTES

La participation des habitants est posée comme un enjeu des dispositifs de développement social urbain, voire comme une condition de réussite. Mais les démarches participatives sont multiples et renvoient à des formes et des modalités très différentes : la consultation, la concertation, la cogestion, la codécision...

De même, les lieux ou les instances dans lesquels les habitants peuvent participer sont très divers. Si les structures institutionnalisées (type conseil de quartier) mobilisent peu de personnes, l'implication dans la vie associative ou l'organisation d'animations donnent une image différente de la volonté d'expression et d'engagement des habitants.

La **participation** des habitants peut être définie comme l'implication des acteurs concernés par un projet à ses différents stades (élaboration, décision, mise en œuvre, gestion...). Le terme de participation recouvre des pratiques et des méthodes très variées, répondant à divers objectifs. Elle peut concerner le contenu d'un projet (coproduction) ou sa validation (codécision).

La **concertation** est l'action, pour plusieurs personnes, de s'accorder en vue d'un projet commun. La concertation se distingue de la négociation en ce qu'elle n'aboutit pas nécessairement à une décision, mais qu'elle vise à la préparer.

La concertation se distingue de la consultation en ce qu'elle ne se résume pas à une demande d'avis. La concertation suppose la confrontation entre les parties, l'échange d'arguments, l'explicitation des points de vue de chacun.

La concertation se distingue de la médiation en ce qu'elle ne fait pas intervenir un tiers pour faciliter la recherche d'un accord entre les parties.

L'ANRU met l'accent plus particulièrement sur cette dimension « concertation » mais, comme indiqué précédemment sans donner une grille explicative de sa mise en œuvre.

A ce propos, le rapport de juillet 2011¹ du Comité d'Evaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU pointe l'insuffisante prise en compte de la parole et de l'expertise d'usage des habitants dans le cadre du premier Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU).

Pour le CES, « les futurs projets urbains devront mieux considérer les contextes locaux en matière d'aménagement de l'existant et de potentiels de développement. Il est nécessaire que l'urbanisme corresponde mieux aux attentes et pratiques des habitants. C'est la condition *sine qua non* de la pérennité des investissements ».

DEUX MODELES D'ANALYSE DE LA PARTICIPATION DES HABITANTS

L'ÉCHELLE DE LA PARTICIPATION DE SHERRY ARNSTEIN

Sherry R. Arnstein (1969) a mis au point une échelle permettant de mesurer et de modéliser le degré de participation des habitants aux projets les concernant.

1er niveau : Non participation

Manipulation, Education

Ces deux premiers niveaux supposent un public passif à qui on fournit des informations pouvant être partiales et partielles.

2ème niveau : Coopération symbolique

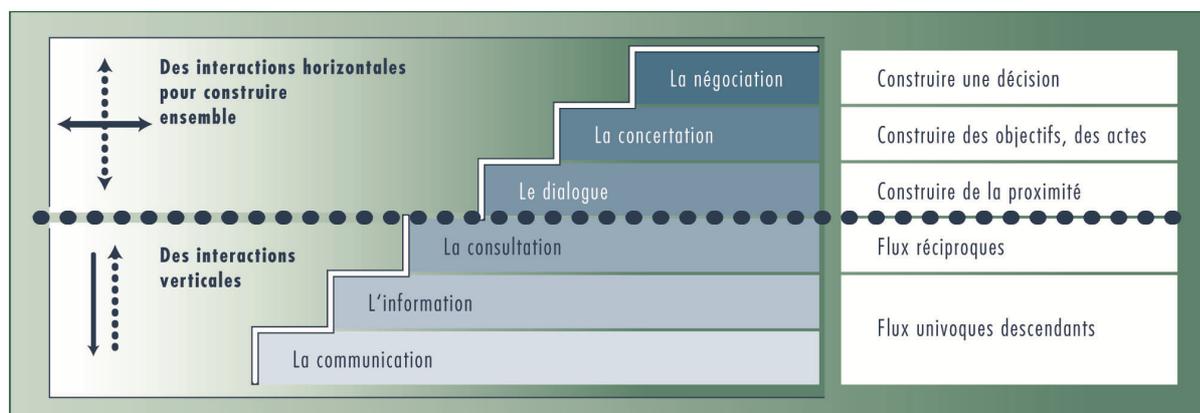
Information (le public est informé sur ce qui va se produire, sur ce qui est en train de se produire et sur ce qui s'est déjà produit) ; **Consultation** (le public a la parole, mais n'a aucun pouvoir dans la prise en compte de leur point de vue) ; **Implication** (les opinions du public ont quelques influences, mais ce sont encore les détenteurs du pouvoir qui prennent les décisions).

3ème niveau : Pouvoir effectif des citoyens

Partenariat (le public peut commencer à négocier avec les décideurs, incluant un accord sur les rôles, les responsabilités et les niveaux de contrôle) ; **Délégation de pouvoirs** (délégation partielle des pouvoirs) ; **Contrôle des citoyens** (délégation totale dans la prise de décision et de l'action).

MODELE DE L'UNESCO²

En 2006, Jean-Eudes BEURET a proposé une autre grille de lecture de la participation au débat.



Par ailleurs, une fois la notion clarifiée dans ses différentes dimensions, il paraît important avant d'agir, de connaître les limites qui peuvent apparaître lors de la mise en œuvre.

¹ CES de l'ANRU, *Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française, 2011, 200 p.

² Issu de BEURET Jean-Eudes, *Dialogue et concertation dans les réserves de biosphère : problématique et enjeux*, in UNESCO, *Biodiversité et acteurs: des itinéraires de concertation*, 2006, pp. 8-21



LES OBSTACLES A LA PARTICIPATION DES HABITANTS

Lors de ses précédents travaux, l'ORIV a identifié des freins à la participation des habitants. Les limites de la concertation réglementaire et des instances de participation sont de trois ordres : les dysfonctionnements des structures de participation, la dimension personnelle et la non-reconnaissance sociale.³

Un des premiers obstacles à la participation réside dans les dysfonctionnements des structures ou des démarches de participation mises en place. Pour pouvoir participer il faut connaître ce qui se fait et les structures de participation sont souvent mal connues (activités, missions, sens des démarches...). Il s'agit dans un premier temps d'un manque de communication et de lisibilité de l'action pour les habitants. Par ailleurs, le rôle des habitants dans les processus de participation étant peu reconnu et valorisé, certains peuvent en ressentir de l'ingratitude. De plus, la mauvaise image des hommes politiques dévalorise la participation citoyenne et l'existence même des structures de participation. Ces aspects interrogent l'accueil qui est fait aux habitants dans les instances et les processus participatifs.

Une autre forme d'obstacle (mais qui peut aussi être un atout) relève d'une dimension plus personnelle. La participation est un acte individuel, qui renvoie à des intérêts et des pratiques personnels. Par exemple, la défense d'intérêts personnels n'engage pas nécessairement les participants sur la durée. D'autres vont rechercher une forme de convivialité, un moyen de se rendre utile, d'être valorisé et reconnu par les autres membres de la société. Au-delà de l'intérêt individuel se pose la question du temps disponible pour « participer ». Le capital temps est inégal selon les contraintes familiales, professionnelles et personnelles auxquelles doit faire face l'individu. Enfin, la « culture de la participation » n'est pas la même pour tous, « *on ne naît pas bénévole* ».

Un troisième obstacle est celui de la non-reconnaissance sociale. Il s'agit de reconnaître à chacun une « confiance sociale » qui passe par le savoir-être (confiance et estime de soi) et le savoir-faire (capacité à prendre la parole en public par exemple). Enfin, les structures de participation doivent garantir la prise en compte des avis et actions des habitants sur le projet, même s'ils ne sont pas détenteurs du pouvoir d'action. Ne pas avoir d'influence réelle sur le projet entraîne un désintérêt et une défiance face aux démarches participatives et citoyennes.

Fort de ces constats quant à la polysémie du terme de participation et aux obstacles existants, il est proposé de mettre en œuvre des démarches plus en adéquation avec les attendus des acteurs et décideurs.



DE LA PARTICIPATION A LA MOBILISATION

Dans le cadre des démarches menées sur les Projets de Rénovation Urbaine (PRU) strasbourgeois, l'ORIV a choisi de ne pas parler de participation des habitants, mais de mobilisation de la parole des habitants. En effet, la notion de participation a été trop souvent utilisée et pas toujours de manière pertinente. Elle est devenue une « notion valise » et a perdu de son sens. La notion de mobilisation renvoie à une démarche, une dynamique qui s'inscrit dans la durée et qui demande un effort pour ceux qui la souhaitent et pour ceux et celles qui y contribuent.

Associer la notion de mobilisation et la question de la parole offre la possibilité à chacun de s'exprimer, de « donner un avis », qu'il s'agisse d'avis individuels ou collectifs (via les associations notamment). C'est la confrontation des avis qui permet la construction d'un point de vue collectif.

³ ORIV, *Comprendre les obstacles à la participation citoyenne, contribution à une autre reconnaissance du citoyen*, mars 2005, 4 p. Téléchargeable sur : www.oriv-alsace.org/pages1/4-prod/syntheseobstaclesparticipation.pdf



LES HABITANTS, UNE « PAROLE VRAIE » ? LES ASSOCIATIONS, UNE PAROLE COLLECTIVE ?

La question de l'acteur « légitime » ou « représentatif » à interpeller est récurrente. Faut-il privilégier une approche en direction des habitants ou des associations ? Et dans ce cas, quelles associations ? Celles ayant un mandat représentatif imposé par les textes, comme par exemple les associations de locataires ? Ou l'ensemble des structures intervenant sur un territoire ?

Lors de démarches de mobilisation de la parole des habitants, les institutions recherchent souvent la représentativité des personnes mobilisées. La représentativité est le caractère d'une personne qui a qualité pour parler ou agir au nom d'une autre. En statistique, un échantillon est représentatif de la population dont il est extrait si les statistiques qui peuvent en être inférées sont fiables. De fait, comment s'assurer « scientifiquement » du caractère représentatif des participants ?

Il peut parfois s'avérer plus judicieux de prendre acte de la parole pour ce qu'elle exprime, dans sa singularité, dans un souci illustratif des situations vécues. La multiplication des approches, tenant compte des caractéristiques sociodémographiques du territoire, peut permettre la confrontation des points de vue.

Par ailleurs, il est important de reconnaître et de distinguer les différents acteurs, car leurs modalités de « participation » ne seront pas les mêmes. Ainsi concevoir une démarche de participation basée sur la mobilisation du tissu associatif nécessite de clarifier les attentes et la place de chacun. Chaque association a des missions propres et une connaissance du territoire (association de locataires, centre socioculturel, club de prévention...) qui y est liée. Il est important que les différentes structures soient partie prenante de la démarche, mais il faut s'assurer que chacun sache de quel point de vue il s'exprime.

S'il est évident que les associations sont porteuses de savoirs et de connaissances sur le territoire, il faut toutefois les inscrire dans une dynamique qui ne les place pas en opposition aux habitants, ou en porte-parole, mais comme des acteurs facilitant l'émergence d'une parole d'habitants ou comme un acteur collectif amené à apporter un point de vue.

Principes ayant guidé l'action sur les territoires



UNE METHODOLOGIE ADAPTEE A CHAQUE SITE

La Ville de Strasbourg a souhaité renforcer la « participation des habitants » dans le cadre des Projets de Rénovation Urbaine. L'ORIV a accompagné des démarches de mobilisation de la parole des habitants sur cinq quartiers strasbourgeois (Hautepierre, Neuhof, Cronembourg, Meinau et Port du Rhin) à compter de 2008⁴.

L'action a consisté en un appui méthodologique et un accompagnement sur site. Globalement il s'agissait d'identifier le ressenti des habitants et de favoriser l'expression de leur parole, sans oublier celle des acteurs socioprofessionnels, par rapport aux transformations réalisées ou en cours, ainsi que sur les projets à venir.

Les actions initiées sur chacun des territoires tiennent compte de leurs spécificités et du contexte :

- les caractéristiques sociodémographiques des territoires,
- la géographie des lieux,
- la réalité des acteurs en place et de leur organisation antérieure (exemple : petit déjeuner des partenaires à Hautepierre, faible tissu associatif au Port du Rhin),
- les moyens humains mobilisés par la collectivité,
- l'avancée des projets et les objectifs poursuivis par la collectivité sur chaque territoire,
- les contraintes d'agenda des projets.



DES PRINCIPES POUR L'ACTION

S'inscrire dans une démarche de « mobilisation de la parole des habitants » (qu'il s'agisse d'habitants isolés, de membres ou d'usagers d'associations ou encore d'acteurs locaux), dans le cadre d'un projet structurant, comme c'est le cas dans un projet de rénovation urbaine, nécessite préalablement de :

- **Considérer les habitants, tous les habitants, comme acteurs de leur territoire.** Cela nécessite de connaître les habitants du territoire sur lequel porte l'action et de considérer que chacun a une parole à porter. Il s'agit aussi de permettre l'expression de la parole des « sans voix ».

⁴ L'annexe page 27 rend compte des démarches entreprises sur ces territoires entre 2008 et 2010.

- **Reconnaître aux habitants du territoire une « compétence d'usage ».** La notion de « compétence d'usage » renvoie à une capacité reconnue dans un domaine qui est celui du rapport à l'environnement, aux modes de déplacements et à la connaissance du quartier. Cela suppose aussi de voir comment mobiliser cette compétence qui est souvent activée pour valider les projets dans une logique de « caution » ou encore de « paix sociale ». La logique de participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville a souvent été initiée de cette manière.
- **Associer les habitants aux processus de changement** à l'œuvre (permettant ainsi une adaptation plus aisée) en leur donnant une place et en inscrivant ces démarches à l'agenda politique. La dimension politique est primordiale. Agir en lien avec les habitants, mobiliser le référentiel de « participation des habitants », renvoie de manière très directe aux élus et à leur mode de validation politique. Certaines collectivités sont réticentes à mettre en place des actions visant à développer la démocratie locale, car elles y voient une remise en cause de leur mandat électoral, étant entendu qu'ils se considèrent comme la « voix » des habitants qui les ont élus comme leurs représentants.
- **Permettre une confrontation de cette compétence avec des expertises professionnelles ou associatives** s'exprimant sur le même territoire. Autrement dit, il s'agit de réfléchir à la place faite à chacun dans le processus, car les acteurs associatifs ont également une réflexion à faire valoir. Il ne s'agit pas dans cette logique d'opposer les modes de représentativité (la parole du « vrai » habitant ou celle « collective » de l'association) mais de permettre des prises de parole multiples. Le professionnel du territoire a lui aussi une compétence et une connaissance à faire valoir. Plus largement, il aura une vision des contraintes techniques du projet et de l'agenda politique. Ainsi, les « forces vives » (professionnels, acteurs associatifs intervenant localement) des territoires concernés conservent une place centrale. Leur analyse apporte également des éléments de compréhension du quartier et de son fonctionnement.
- **Permettre l'appropriation par le plus grand nombre d'habitants des enjeux** et favoriser l'expression de points de vue multiples par des démarches adaptées, à côté des structures classiques favorisant l'expression de la démocratie locale.

Ainsi une démarche de « mobilisation de la parole des habitants » part du constat que les transformations doivent pouvoir profiter à tous les habitants et que ceux-ci ont une compétence utile à prendre en compte et permettant une amélioration des conditions de vie. Dans ce cadre, il s'agit bien de mobiliser la parole de tous les habitants, y compris ceux qui habituellement participent peu ou pas à des démarches de concertation.

Des démarches exigeantes, mais porteuses de plus-value

Ces démarches sont très exigeantes pour les agents et les élus de la collectivité qui les mettent en place. Elles nécessitent du temps, de la clarté dans la communication et un respect de la confrontation des points de vue. Elles impliquent aussi une autre relation aux habitants. Lors du séminaire de novembre 2010 avec les professionnels de la Ville de Strasbourg, les professionnels ont identifié collectivement les limites et les atouts de ces démarches.



DES LIMITES A PRENDRE EN COMPTE

Les limites pointées sont les suivantes :

- **La temporalité** : le temps du projet et de la concertation n'est pas celui de l'habitant. Les PRU se déroulent sur plusieurs années, en phases successives, alors que les résidents du quartier vivent les transformations et les désagréments liés aux travaux au quotidien. De plus, il semble difficile de mobiliser les habitants sur de longues périodes.
- **La fragilité de la confiance** : il existe une forme de défiance de la part des habitants envers la collectivité et ses représentants, probablement liée au sentiment d'abandon exprimé dans les entretiens. La confiance est difficile à établir et fragile à maintenir.
- **La place et le rôle des habitants** : au-delà de la difficulté à mobiliser les habitants, l'équilibre est parfois difficile à trouver entre les intérêts individuels et l'intérêt collectif et peut générer de la frustration chez certains participants. De plus, la collectivité doit pouvoir favoriser la vision d'ensemble de la démarche pour les habitants.
- **Le manque de stratégie globale** : les démarches de concertation sont souvent juxtaposées les unes aux autres et concernent des points très précis. Certains techniciens ont exprimé des difficultés à appréhender l'ensemble de la stratégie de communication et de concertation liée au projet de rénovation urbaine.
- **La méthode** : il s'agit de bien cadrer les objectifs de la démarche, le cadre de la concertation et le rôle des élus. En effet, sans volonté politique ces démarches ne pourront pas aboutir. De plus, le temps nécessaire à l'appropriation de la démarche par les habitants est long et la collectivité doit pouvoir investir les moyens humains et techniques adaptés.
- **La capacité à répondre aux attentes formulées** : les professionnels ont pointé le risque de générer un « appel d'air » et des attentes auxquelles la collectivité ne saurait pas répondre. Par ailleurs, certains s'interrogent sur la capacité à inclure les résultats de la concertation dans des projets soumis à de nombreuses contraintes techniques, comme le sont les Programmes de Rénovation Urbaine.



DES ATOUTS POUR LA QUALITE DU PROJET ET LE LIEN SOCIAL SUR LE TERRITOIRE

Mais si ces démarches présentent des limites et des difficultés dans leur mise en œuvre, elles constituent un atout pour plusieurs raisons :

- **L'émergence de nouveaux interlocuteurs** : ces démarches permettent d'aller vers les habitants « lambda » du quartier et d'identifier de nouveaux relais d'information, des personnes ressources ayant une compétence d'usage du territoire.
- **Le renforcement du lien social** : les démarches de mobilisation de la parole des habitants créent des espaces de rencontres et de débats entre habitants, professionnels, acteurs associatifs.
- **Le rapprochement entre la collectivité et les habitants** : ces démarches permettent de rapprocher élus et techniciens de la collectivité des habitants, de dialoguer « en direct » et de mieux informer sur les projets menés par la ville.
- **La durabilité du projet et son enrichissement** : les professionnels ont souligné la plus-value pour le projet de ces démarches. Elles permettent une meilleure adhésion des résidents au projet, son appropriation est facilitée et les réalisations plus respectées. Par ailleurs, le PRU se trouve enrichi et amélioré grâce à la compétence d'usage des acteurs de terrain (habitants, associations, professionnels...). Certains professionnels ont même mis en avant l'approche plus « humaine » du projet de rénovation.
- **La transformation des pratiques professionnelles** : les pratiques professionnelles de tous les intervenants (collectivité et autres) s'en trouvent modifiées. La connaissance du territoire s'en trouve améliorée par le biais de l'expertise d'usage. Par ailleurs l'ensemble des intervenants doit faire preuve d'une ouverture d'esprit et d'une capacité d'appropriation des enjeux collectifs sur un territoire.

Conditions de réussite des démarches de mobilisation de la parole des habitants

Pour compléter les enseignements identifiés par les professionnels, deux points méritent d'être approfondis : les moyens mis en œuvre et le cadre de la participation.



DISPOSER DE MOYENS ADAPTES

Construire un avis, une parole nécessite des moyens. Une démarche de participation suppose que soient établies des règles et que des moyens spécifiques y soient dédiés. L'expérience montre que permettre l'élaboration d'un savoir « qualifié » dans le cadre de démarches participatives nécessite un apprentissage et la mise à disposition d'experts. En effet, il a souvent été reproché à ces démarches participatives de se cantonner à la défense d'intérêts particuliers et/ou que le contenu des échanges soit peu qualifié.

Permettre la participation effective à un projet, notamment lorsqu'il s'agit d'un projet ayant une dimension structurante (comme les projets de rénovation urbaine), suppose à minima de mettre à disposition des habitants des moyens pour construire une expertise adaptée. Cela passe le plus souvent par l'accompagnement de la part d'experts (consultants ou agents de la collectivité) qui permettent à ces habitants de disposer des informations nécessaires à l'expression d'un point de vue pertinent pour le projet.



ETABLIR AU PREALABLE UN CADRE DE PARTICIPATION CLAIR

Pour éviter toute frustration ultérieure, il s'agit également de cadrer les conditions et le contenu de la participation en explicitant et en communiquant de la manière la plus claire possible en ayant recours à différents supports de communication. Il y a donc nécessité pour la collectivité, qui reste le décideur final, de préciser la place et le rôle de chacun, de présenter la méthode mise en place pour favoriser la participation des habitants, de définir le champ de cette participation (diagnostic, pilotage, suivi, accompagnement du projet...), d'élaborer un calendrier prévisionnel et de rendre compte des processus de décision.



LES CONDITIONS NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE

Pour être opérationnelle, une démarche de mobilisation de la parole des habitants doit inclure les conditions suivantes :

- définir **ce qu'on attend** de la démarche et ce qu'on peut faire : faire quoi et pour qui ?
- choisir une **méthode adaptée** à la réalité du territoire (présence ou non d'associations, de collectifs, de lieux de convivialité...),
- définir les **moyens disponibles** : humains (temps et compétences nécessaires), techniques (supports de communication...), financiers et les modalités d'articulation avec les services concernés,
- expliciter qui fait quoi et le **rôle de chacun** : habitants, élus, techniciens, associations...
- être **vigilant** lors de la mise en œuvre sur les points suivant : l'implication tout au long de la démarche de toutes les parties prenantes, la cohérence des interventions, le rôle des élus (appui à la démarche, respect des différents points de vue exprimés),
- être **transparent** dans le processus de décision et rendre compte des avancées du projet.

La gestion urbaine (et sociale) de proximité en question

Les attentes formulées par les habitants et les acteurs de terrain interrogent la Gestion Urbaine de Proximité (GUP), que ce soit dans le contenu des actions qui peuvent être mises en place ou dans le mode de relation des différents acteurs (services de la collectivité, régies de quartier...). La dimension sociale doit être soulignée, afin de ne pas se limiter à une approche purement technique.



DES ATTENTES FORMULEES QUI INTERROGENT LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE

Dans chaque démarche de mobilisation de la parole des habitants, les propos et les usages relevés étaient différents. Néanmoins, certains enjeux transversaux, interrogeant la Gestion Sociale et Urbaine de Proximité, peuvent être soulignés :

- Une demande de **prise en considération de la parole** des habitants : cette dimension renvoie à la confiance à instaurer entre collectivité et habitants et fait écho à un sentiment d'abandon, de non-action notamment en comparaison à d'autres territoires (centre-ville, autres quartiers populaires) ou des périodes antérieures.
- Des **relations difficiles avec les bailleurs** : manque de communication et d'information, manque de « police » dans la gestion de la cohabitation (peu d'interventions dans les conflits de voisinage et dans la gestion de comportements non sociables).
- Une demande d'**entretien des espaces publics** : problèmes d'entretiens des espaces extérieurs et plus globalement des poubelles, espaces très minéraux et peu conviviaux.
- Une demande de **sécurisation des espaces** : meilleure identification des différents espaces (route, trottoir, parking...) au regard notamment de certains modes de déplacements (scooters).
- Une demande d'**espaces adaptés aux âges de la vie** et notamment d'aires de jeux pour les enfants.



LA GUP, UNE MESURE ANCIENNE

Un certain nombre de quartiers présentent des dysfonctionnements en matière de gestion, malgré tous les efforts accomplis et les nombreuses interventions réalisées par les bailleurs, les collectivités locales et l'Etat depuis plus de 20 ans. Cette question a été initialement abordée lors du Conseil Interministériel des Villes du 30 juin 1998. Il y était réaffirmé que « l'entretien, la sécurité et l'éducation étaient les trois composantes essentielles qui concourent à la dignité des habitants et à l'image du quartier ». Cette décision a donné lieu en 1999 à la production d'une note de cadrage de l'Etat (Ministère de l'équipement et Délégation interministérielle à la ville) et de l'Union sociale pour l'habitat. Les premières mesures incitatives ont été mises en place lors des contrats de ville 2000-2006 (injonction à la formalisation d'un volet GUP dans ces contrats). Elles permettaient d'une certaine manière de répondre aux limites des projets urbains se limitant au bâti.

Ainsi la GUP se définit comme « l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier. Elle concerne divers acteurs publics et privés qui sont amenés à coordonner leur action pour améliorer, en priorité, les conditions de vie des habitants ». Elle vise également à l'amélioration du service rendu aux habitants, grâce à l'observation et à l'analyse des dysfonctionnements sociaux et urbains.

Les démarches de gestion urbaine de proximité visent à améliorer le quotidien des habitants par une gestion concertée. Il s'agit d'intervenir sur le fonctionnement du quartier concerné, dans un souci de qualité et de cohérence des services urbains. Cette orientation de l'action part du postulat selon lequel les dysfonctionnements d'un quartier viennent moins de la défaillance d'un acteur que d'un déficit de coordination entre collectivités, bailleurs, services de l'Etat, associations...

La nature des actions menées est multiple, mais elles recouvrent trois dimensions :

- dimension technique : entretien des espaces extérieurs, des encombrants...
- dimension de proximité : gestion locative, résidentialisation,
- dimension sociale : accompagnement et soutien des habitants.

Par ailleurs, les conventions de Gestion Urbaine de Proximité sont une obligation mise en avant par l'ANRU pour les territoires concernés par un programme de rénovation urbaine. Pour autant leur mise en œuvre est également préconisée sur les autres sites.

Pour mémoire, les objectifs de la loi du 1^{er} Août 2003 sur la GUP sont les suivants :

- L'amélioration de la gestion et de l'entretien courant des espaces urbains doit être inscrite dans des conventions de gestion urbaine de proximité entre les bailleurs sociaux et les villes pour toutes les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) de plus de 500 logements.
- L'objectif est de développer les conventions de gestion urbaine de proximité pour toutes les ZUS de plus de 500 logements ainsi que pour les sites faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine.
- Dans tous les cas, ces conventions doivent se fonder sur des diagnostics précis, donner lieu à des engagements contractuels clairs, être dotées d'outils de suivi et d'évaluation et associer les habitants à tous les niveaux de mise en œuvre, du diagnostic à l'évaluation.



LA GSUP A L'ÉPREUVE DE SON APPLICATION

Lors du séminaire avec les agents de la Ville de Strasbourg, ces derniers ont donné leur propre définition de la Gestion Sociale et Urbaine de Proximité.

Les objectifs de la GSUP seraient les suivants :

- « **Gérer** », c'est-à-dire administrer ses affaires ou les affaires d'autrui ;
- Avoir une **dimension « sociale » et pédagogique** de prévention et d'anticipation ;
- **Fédérer** les acteurs et accompagner les habitants ;
- Agir au quotidien pour **anticiper** les usages et les dégradations ;
- **Consolider** les acquis, **pérenniser** les investissements urbains et humains ;
- **Améliorer** la vie quotidienne.

Les professionnels ont également mis en avant l'organisation et les outils que la GSUP requiert. En effet, ces démarches permettent de croiser les compétences entre intervenants, de penser le territoire en « mode projet » pour aller au-delà des interventions ponctuelles et isolées. La GSUP nécessite des changements dans l'organisation, une nouvelle culture professionnelle entre intervenants et des outils pour les coordonnateurs de la démarche pour gérer la complexité des acteurs et des sujets traités.

Enfin, pour être efficiente, la GSUP doit être anticipée et pensée dès la phase de conception du projet urbain.

Néanmoins, la mise en place de démarches de GSUP se heurte à certaines difficultés :

- Qui est l'**acteur légitime** pour piloter la GUP, au niveau technique et au niveau politique ? Quelle instance mettre en place ?
- Quels sont les **moyens** nécessaires (humains notamment) pour la coordination ?
- Comment **convaincre les partenaires** de l'intérêt de la démarche ?
- Comment **harmoniser les calendriers** et les contraintes à court et long terme des différents services ?

Dès lors, comment repenser le rôle et la place des différents acteurs ? Qui sont-ils ? Et quelles sont les modalités et les conditions du travail ensemble ? Cela suppose au préalable de les identifier, de connaître leur champ de compétence et leur rôle sur le territoire afin d'interroger et/ou de modifier leurs pratiques dans ce cadre et de donner du sens à l'action menée.

CONCLUSION



Selon le site et la période, l'action menée a consisté à recueillir le point de vue des habitants et à travailler sur des objets particuliers en cohérence avec les moyens d'action de la collectivité et ses champs de compétences. Par exemple, si la question du logement a été une préoccupation récurrente de la part des habitants, elle n'a pas fait l'objet de démarches complémentaires, étant hors du champ d'intervention de la collectivité.

Le recueil des points de vue des habitants sur les actions menées et/ou à venir a permis de mettre en perspective les approches des uns et des autres. Par exemple, la volonté de penser le territoire en rénovation urbaine en lien avec les habitants et forces vives s'est traduite dans un premier temps par un travail de recueil des points de vue des habitants, ainsi que des forces vives du quartier, sur les actions menées et/ou à venir, leurs vécus du quartier, ses atouts, ses difficultés et son mode de fonctionnement... Dans un second temps, ces points de vue ont été confrontés et mis en perspective au regard du projet de rénovation urbaine (lors de forums par exemple).

Les « objets » particuliers qui ont été abordés lors de ces démarches (espaces extérieurs, lieux collectifs...) sont ceux où s'élabore le « vivre ensemble » et sont souvent source de tensions. En effet, les espaces extérieurs sont un lieu de passage, de « frottement » entre divers habitants, voire de confrontation d'usage (allant jusqu'au conflit d'usage). Ces espaces sont souvent à repenser dans le cadre des projets de rénovation urbaine du fait des logiques de résidentialisation, ou parce que certains ont été appropriés par une catégorie d'acteurs. D'autres ont été laissés à l'abandon, ou sont amenés à disparaître dans le cadre de la construction et/ou démolition d'immeubles. Il s'agit d'associer les habitants aux phases de réflexion et de conception de ces espaces à usage collectif, de mettre en œuvre des démarches adaptées permettant une appropriation des changements majeurs.

Les démarches mises en œuvre sur Strasbourg ont permis de confronter les exigences de « participation des habitants » de la part des politiques publiques à son application effective. Il en ressort que ces démarches sont de véritables projets qui nécessitent des moyens et qui ne peuvent être menés de manière ponctuelle et isolée. Elles doivent s'inscrire dans un cadre et être reconnues par les différents acteurs du processus (élu, techniciens, associations, habitants, acteurs de terrain...).

Par ailleurs, cela a permis de réfléchir à l'amélioration des interventions en matière de Gestion Urbaine de Proximité (GUP) en tenant compte des « compétences d'usage » des habitants. Au-delà des avis exprimés par les habitants par rapport à un projet donné, les services de la collectivité doivent se saisir des attentes liées à la Gestion Sociale et Urbaine du quartier. Cela implique de repenser les relations entre intervenants, autour d'un projet commun de fonctionnement du quartier, pour améliorer le service rendu aux habitants de la ville.

Le travail mené sur la ville de Strasbourg fait échos aux constats et préconisations formulées dans les récents rapports d'évaluation du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), dans la perspective d'un PNRU2. En effet, si le Comité de Suivi et d'Evaluation⁵ de l'ANRU, le Conseil National des Villes⁶ et le Conseil économique, social et environnemental⁷ pointent les insuffisances du PNRU quant à la « participation » des habitants et des associations, ces trois instances soulignent l'existence de démarches isolées et leur apport en matière de qualité des projets menés.

La question de la « participation des habitants » sera une fois de plus un enjeu pour les politiques publiques et notamment pour le PNRU2. Elle constitue une garantie de pérennisation des investissements, mais aussi plus globalement des projets dans la durée dans la mesure où ceux-ci sont plus en cohérence avec les usages et les situations locales.

⁵ CES de l'ANRU, *Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française, 2011, 200 p.

⁶ Avis sur une deuxième phase du programme de rénovation urbaine, CNV, octobre 2011, 5 p.

⁷ LIENEMANN Marie-Noëlle, Bilan et perspectives du PNRU, Paris, CESE, septembre 2011, 58 p.

ANNEXES



■ ANNEXE 1 : LES DEMARCHES PAR SITES.....	27
■ ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE	33



ANNEXE 1 : LES DEMARCHES PAR SITE

Rénovation Urbaine dans le Quartier de Hautepierre

L'expérimentation des ateliers « Espaces partagés »

En 2008, dans le cadre de la relance du Projet de Rénovation Urbaine de Hautepierre, non validé par l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine), les élus ont souhaité qu'une place plus importante soit faite aux habitants (expressions, prise en compte de leurs points de vue, etc.). Dans cette perspective, le service concerné a eu recours à l'ORIV pour étudier les modalités d'un travail en commun.

Ainsi l'action de l'ORIV a consisté en un appui méthodologique à l'équipe projet afin de permettre une prise en compte optimum de la parole des habitants et de favoriser leur implication. Cela s'est traduit par des réunions régulières, des apports en termes de contenu, la participation aux moments forts de la démarche (exemple Forum des habitants), le recueil de points de vue d'habitants (entretiens déambulatoires, avec des professionnels du territoire), l'analyse de documents et l'aide à la formalisation des actes du Forum.

L'appui s'est poursuivi en 2009, mais a porté sur un des enjeux identifiés lors du Forum à savoir les espaces extérieurs. Dans un premier temps, le travail a consisté à qualifier ces espaces, notamment ceux où s'élaborent le « vivre ensemble », souvent sources de tensions. Ces espaces extérieurs, lieu de passage, de « frottement » entre divers habitants et acteurs de quartier, voire de confrontation d'usage (allant jusqu'au « conflit d'usage »), constituent un objet de travail permettant de travailler le lien avec les habitants. D'autant que ces espaces sont inscrits dans les processus de réhabilitation dans le cadre des PRU, du fait des logiques de résidentialisation⁸. Certains sont à repenser, car ils ont été appropriés par une catégorie d'acteurs. D'autres ont été laissés à l'abandon, voire sont amenés à disparaître dans le cadre de la construction et/ou destruction d'immeubles. Il s'agissait d'associer les habitants aux phases de réflexion et de conception de ces espaces à usage collectif.

Une fois cette analyse réalisée et partagée avec l'équipe de Rénovation Urbaine, les modalités d'intervention ont été définies sur ces espaces, dans une logique de travail avec les habitants. Il a été retenu la modalité suivante : un travail de mobilisation des connaissances des habitants et des forces vives au titre de leur compétence d'usage lors d'ateliers « espaces partagés ». Il s'agissait d'identifier les usages actuels et souhaitables, puis de définir collectivement les usages à venir. La démarche a été présentée à l'ensemble des acteurs impliqués au sein de la Ville par le sujet afin d'obtenir leur aval.

Le principe retenu a été de mettre en place un atelier par secteur identifié comme problématique ou faisant l'objet de transformation importante dans le cadre de la rénovation urbaine. Au regard des enjeux locaux, sept ateliers espaces partagés ont été mis en place sur 3 secteurs de Hautepierre (maille Jacqueline, maille Karine, maille Catherine).

L'atelier fonctionne sur une période donnée (trois réunions dans un espace-temps assez court) afin de mobiliser effectivement les compétences et de ne pas « perdre » des habitants. Il intègre des temps d'échanges en soirée et des déambulations sur sites. L'ensemble des remarques, constats et suggestions a donné lieu à une formalisation cartographique et à des comptes-rendus. Y sont conviés les habitants-résidents du territoire considéré (c'est-à-dire les résidents situés en proximité de l'espace considéré) ainsi que les membres du Conseil de Quartier et les représentants des bailleurs.

Un travail a été mené en parallèle avec les services gestionnaires de la ville (notamment pour leur permettre de mieux connaître le territoire où ils vont intervenir, pour certains pour la première fois suite à la rétrocession des espaces publics à la collectivité).

Les éléments issus des réflexions avec les habitants ont ensuite été présentés aux services gestionnaires chargés de les intégrer dans leur réflexion ainsi qu'à l'architecte-conseil.

⁸ Logique de privatisation des espaces autour des immeubles collectifs afin de mieux délimiter espace privé et espace public.

Sur la base de propositions de l'architecte, un nouveau temps de travail avec les habitants membres des ateliers a été organisé afin d'échanger sur les options élaborées. Ce n'est qu'ensuite que le projet a pu faire l'objet d'une présentation en réunion publique pour discussion plus générale.

Au regard de l'engagement des habitants, il est apparu judicieux de donner la possibilité à des habitants ayant participé à l'atelier de présenter les principales conclusions de celui-ci lors de la réunion publique. Cette démarche a été initiée à compter de juin 2009 sur un premier secteur. Compte tenu de son opérationnalité, elle a ensuite été déclinée sur les autres espaces identifiés sur la fin de l'année 2009 et sur l'année 2010.

L'ORIV a accompagné les services de la Ville (rénovation urbaine) dans le cadre de cette démarche par un travail d'accompagnement méthodologique, d'appui à l'animation des temps d'échanges avec les habitants / forces vives, mais aussi les services gestionnaires, d'aide à la formalisation, mais aussi d'accompagnement de l'expression des habitants.

Le service rénovation urbaine de la Ville de Strasbourg a présenté un bilan global de la démarche à l'occasion de la journée d'échanges interrégions des acteurs de la rénovation urbaine organisée par l'ANRU à Nancy le 19 mai 2011, avec le soutien du Centre de ressources politique de la ville Lorraine⁹.

A cette occasion les points suivants ont été mis en exergue :

- Implication de personnes ne fréquentant pas les réunions publiques ou le secteur associatif,
- Echanges entre voisins, parfois pour la première fois,
- Apport pédagogique des Ateliers : pour les habitants (connaître le processus du projet pour mieux comprendre les contraintes), pour les maîtres d'ouvrage et d'œuvre (échanges directs avec les habitants dans une configuration de coproduction),
- Taux de participation satisfaisant (15 à 35 personnes par réunion), au regard de l'implication attendue,
- Emergence d'habitants relais, personnes ressources (porte-parole...),
- Etablissement d'une relation de confiance entre les habitants et la collectivité.

Rénovation Urbaine dans le Quartier de Cronenbourg

Une observation des usages sur le secteur Fresnel-Lavoisier

Egalement initiée fin 2008, la collaboration avec l'équipe de rénovation urbaine de Cronenbourg s'inscrit dans la poursuite du Forum tenu en octobre 2008. Les réunions de travail ont permis, à partir des différentes analyses disponibles et des constats du Forum, de dégager les objets de travail et la méthode.

Le travail mené en 2009 a pris trois formes :

- une analyse des usages en vigueur en termes de socialisation, de déplacements, de gestion du secteur Lavoisier-Fresnel suite à un travail de déambulation et d'observation du territoire,
- des apports en termes de ressources sur les enjeux de mémoire de quartier et de santé,
- un appui dans le cadre de la réhabilitation de l'espace Fresnel-Lavoisier qui s'est traduit par la participation à des réunions avec les forces vives du secteur et à une matinée de présentation du projet de rénovation urbaine sous forme d'exposition et de discussion qui a permis de rencontrer des habitants et de recueillir leurs attentes.

En 2010, le souhait de la collectivité a été d'initier un « atelier espace partagé » (dans un format proche de l'expérimentation développée sur Hautepierre) sur le secteur « Lavoisier – Fresnel ». L'ORIV a apporté son concours sur le plan méthodologique et a participé à quelques réunions avec les forces vives locales pour expliciter la méthode, mais aussi recueillir leurs points de vue sur le secteur. Ces réflexions ont débouché sur la mise en place d'un espace dédié de réflexion sur le secteur « Fresnel-Lavoisier » lors du Forum Rénovation Urbaine qui s'est tenu le 18 décembre 2010.

L'ORIV a animé les débats et accompagné une déambulation, le même jour, sur le secteur en cours de chantier. Les constats relevés à cette occasion ont donné lieu à compte-rendu.

⁹ L'ORIV assure le co-pilotage du Centre de Ressources Politique de la Ville Lorraine, en lien avec le Carrefour des Pays Lorrains.

Rénovation Urbaine dans le Quartier de la Meinau

Un enjeu identifié par les habitants et les forces vives : La Place de l'Île de France

Initié également fin 2008, le travail de l'ORIV sur le quartier de la Meinau a consisté en une analyse des données disponibles et la conception d'une méthode, en lien avec l'équipe de rénovation urbaine, pour permettre un recueil optimisé de la parole des habitants dans la perspective du Forum prévu en février 2009. En décembre 2008 étaient organisées les premières réunions de travail et une marche participative qui a réuni plus de 80 personnes afin de faire un bilan de l'impact de la rénovation urbaine sur le quotidien des habitants et d'identifier les attentes.

La première partie de l'année 2009 a été marquée par le recueil des points de vue des habitants sur la rénovation urbaine (en terme d'acquis, d'écueils et de ressenti). Ce recueil s'est fait en lien étroit avec les forces vives du quartier (associations et institutionnels) et a pris différentes formes : observation sur site, réunions de travail, analyse des questionnaires recueillis par les associations (130 questionnaires ont été traités). L'ensemble de ces éléments a ensuite été mis en perspective et a été présenté lors du Forum de la Meinau, qui s'est tenu le 21 février 2009 et qui a rassemblé plus de 90 personnes.

Suite à ce Forum, l'ORIV a apporté son appui à l'élaboration d'un document sur les suites à donner et la réalisation des actes du Forum.

A l'issue de la démarche de consultation et du Forum ont été mises en exergue un certain nombre d'actions à mener. Ainsi, compte tenu des usages de la place de l'Île de France, mais aussi des nombreuses demandes d'amélioration, de sécurisation (notamment les jours de marché), il a été convenu d'identifier les « usages et attentes » par rapport à cette place, à son fonctionnement, tant au niveau des habitants que des structures situées en proximité (commerces, équipements...). Cette place n'avait pas été retenue dans la convention de rénovation urbaine initiale.

Ainsi le second semestre 2009 a permis de démarrer une réflexion méthodologique sur le fonctionnement et l'évolution d'un des espaces centraux du quartier : la place de l'Île de France.

Il s'agissait de recueillir des éléments de programme dans la perspective d'alimenter l'étude de faisabilité du réaménagement de cette place.

La démarche visait à mieux comprendre le fonctionnement de cette place et son articulation avec le reste du quartier. Elle a consisté à recueillir les points de vue et à identifier les usages de différents « usagers » de la place de l'Île de France.

Plusieurs actions ont donc été menées entre fin 2009 et au cours de l'année 2010.

- Observation visuelle du fonctionnement de la place et du parvis (église et centre socioculturel) : cette observation a été réalisée à partir d'une fiche type permettant de relever le fonctionnement de la place et de son marché. Une quinzaine d'observations ont été réalisées à différentes périodes de l'année, de la semaine et de la journée afin d'avoir une vision d'ensemble.
- Réalisation d'entretiens individuels et collectifs : ces entretiens ont été menés avec des structures en proximité (médiathèque, centre socioculturel, Pôle sud et « Chez Martine » - salon de thé).
- Diffusion et analyse d'un questionnaire (élaboré en lien avec le bureau du conseil de quartier) en direction des riverains de la place afin de vérifier les premiers constats relevés et de les étayer : le questionnaire a permis de toucher 164 personnes.

L'ensemble des résultats de cette démarche a été présenté lors d'un comité de projet « rénovation urbaine » le 29 juin 2011 à l'ensemble des forces vives du quartier de la Meinau.

Rénovation Urbaine dans le Quartier du Neuhof

Un territoire aux chantiers multiples

Initié fin 2008, le travail de l'ORIV sur le quartier du Neuhof a été réalisé dans la perspective de l'organisation du forum de la rénovation urbaine prévu en mars 2009. Il s'agissait d'identifier la perception des habitants par rapport à la rénovation urbaine, leurs attentes pour l'avenir et leurs usages des espaces. Après validation en comité de projet en novembre 2008, l'ORIV a débuté son intervention sur site par une déambulation avec questionnaire (rencontre des habitants de manière spontanée dans la rue), à laquelle ont suivi des réunions thématiques, des marches participatives et des rencontres diverses.

La démarche menée sur le quartier du Neuhof est assez identique à celle développée sur le quartier de la Meinau avec toutefois des méthodes de recueil des points de vue des habitants et forces vives différentes et adaptées à la configuration locale. L'ORIV a ainsi apporté son appui dans le cadre de l'organisation de marches participatives, a participé et/ou animé différentes réunions thématiques et rencontré en entretiens collectifs différentes forces vives du quartier. L'ensemble des éléments recueillis a alimenté les réflexions des ateliers lors du Forum, qui s'est tenu le 21 mars 2009 (150 participants).

A compter du second semestre 2009, l'ORIV a assuré un accompagnement à la réflexion sur le fonctionnement et le devenir du secteur de Hautefort. Comme sur les autres territoires, il s'agissait d'aller au-devant d'habitants peu enclins à venir spontanément aux réunions publiques organisées par la collectivité, notamment dans le cadre de la démarche de concertation obligatoire.

Cette démarche complémentaire des autres approches menées (réunions avec les forces vives, groupes de travail du comité de projet, réunions publiques, remarques sur le registre...) a consisté en plusieurs actions : une observation du fonctionnement du secteur, des entretiens déambulatoires, des entretiens avec des professionnels intervenant sur le secteur (notamment les commerçants), des entretiens collectifs avec des acteurs associatifs... L'ensemble de la démarche a permis de toucher quelque 80 personnes et plus d'une vingtaine de professionnels œuvrant sur le secteur. Les éléments recueillis ont été présentés lors d'une réunion publique le 1^{er} octobre 2009.

Le travail d'appui s'est poursuivi en 2010 sur le secteur Solognac. L'intervention de l'ORIV a consisté en une phase d'observation sur site, la participation au groupe de travail partenarial et des entretiens auprès d'habitants et « personnes-ressources » sur le secteur. La synthèse a été présentée lors d'une réunion publique.

Interventions sur le Quartier du Port du Rhin

Permettre une parole citoyenne dans un quartier se considérant marginalisé

Le quartier du Port du Rhin ne bénéficie pas d'un Projet de Rénovation Urbaine. Néanmoins, il a été victime de débordements en marge du sommet de l'OTAN des 3 et 4 avril 2009. Ces événements ont donné lieu à l'expression par les habitants d'un mal-être, allant au-delà de cet aspect conjoncturel et relevant d'un fort sentiment d'abandon et de relégation qui s'est construit au fur et à mesure des années.

Ce ressenti est apparu en décalage avec les projets développés sur le territoire et/ou en discussion. La visibilité de ces projets ne semble pas acquise par tous les habitants. La Ville de Strasbourg, confortée par les acquis des démarches de concertation des habitants menées dans le cadre des projets de rénovation urbaine, a souhaité mettre en œuvre une démarche permettant d'aller au-devant des habitants et de recueillir leurs ressentis et attentes pour le développement du quartier.

L'intervention de l'ORIV, sur ce quartier, s'est faite entre juin et septembre 2009. Différentes actions ont été menées :

- un état des lieux du quartier a été élaboré à partir d'une analyse territoriale et sociodémographique afin de mieux cerner la composition du quartier et sa place dans l'espace urbain,
- la participation aux réunions de l'atelier de projet porté par la collectivité, qui a permis de suivre la réflexion sur le projet pour le secteur Vauban-Kehl,
- plusieurs types d'entretiens ont été réalisés, avec les forces vives du quartier (associations, institutions), avec les habitants en « déambulation » dans le quartier et lors de démarches de porte à porte,
- la recherche d'implication des enfants dans l'expression des besoins pour l'avenir du quartier (contacts avec l'école du Rhin, projet mené par les enseignants dans les classes ayant abouti à l'affichage des dessins au forum du 26 septembre),
- la participation et la présentation des éléments recueillis lors du forum qui s'est tenu le 26 septembre 2009 (100 personnes présentes).



ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE

Arnstein Sherry, **Une échelle de participation citoyenne**, Paris, Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, mars 2006, 19 p.

http://www.anru.fr/IMG/pdf/Echelle_de_participation_citoyenne_Sherry_Arnstein.pdf

Association des Maires de Grandes Villes de France, CNV, Ville de Mulhouse, **Démocratie locale et décision. Actes du colloque des 16 et 17 octobre 2003 Mulhouse**, Paris, 2003, 79 p.

http://www.grandesvilles.org/sites/default/files/publications/actes-colloques/actes_du_colloque_13184.pdf

BLANC Maurice, EBERHARDT Axel, **Travail social communautaire et mobilisation des habitants dans les quartiers populaires en Allemagne**, in *Informations Sociales*, n° 163, janvier-février 2011, pp. 106-114

BONETTI Michel, **La participation des usagers à la conception des projets urbains. Articuler la démocratie participative et la démocratie représentative**, Paris, CSTB, juillet 2007, 8 p.

http://desh.cstb.fr/file/fc3_fiches312.pdf

Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne (CRPVE), **Participation des habitants et rénovation urbaine en Essonne**, Evry, CRPVE, 2010, 36 p.

http://www.crpve91.fr/06-publications/pdf/Participation_et_renovation_urbaine.pdf

Collectif, **Politique de la ville et participation des habitants : vers une gouvernance renouvelée. Synthèse des Ateliers permanents de mars-octobre 2009**, in *Les Echos des Ateliers permanents du CR DSU*, décembre 2009, n° 5, 18 p.

http://www.crdsu.org/f1523_Politique_de_la_ville_et_participation_de_habitants_vers_une_gouvernance_renouvelee_Les_Echos_des_ateliers_permanents_du_CR_DSU_n_5_decembre_2009_PDF_827_Ko.pdf

Collectif, **Urbanisme participatif. Faire la ville avec les habitants : une utopie ?** in *Territoires*, n° 489, juin 2008, pp. 19-33

Collectif, **La rénovation urbaine à mi-parcours**, in *Habitat et Société*, n° 50, juin 2008, pp. 24-63

Collectif, **La place des habitants dans les politiques urbaines en Europe**, Saint-Denis, Profession Banlieue, 2007, 89 p.

Collectif, **Rénovation urbaine : enjeux, mise en oeuvre, qualités**, in *Urbanisme*, Hors série n° 30, février 2007, 82 p.

http://www.anru.fr/IMG/pdf/Doc_01-4e_couv_HS_ANRU_30.pdf

Collectif, **Quel projet social derrière la Rénovation Urbaine ? Un pari et une opportunité... Synthèse du groupe de travail avril-mai 2007**, Evry, CRPVE, 2008, 24 p.

http://www.crpve91.fr/06-publications/pdf/Renovation_Urbaine.pdf

Collectif, **Travail social et rénovation urbaine. La population au cœur des projets. Actes de la Rencontre du 13 décembre 2005**, Saint-Denis, Profession Banlieue, 2006, 97 p.

Collectif, **Les opérations de rénovation urbaine, Synthèse issue des ateliers de la rénovation urbaine**, Sarcelles, Pôle de ressources ville et développement social Val-d'Oise, octobre 2006, 28 p.

http://www.poleressources95.org/publications/dossiers_syntheses_detail-76-les-operations-de-renovation-urbaine.html

Collectif, **Renouvellement urbain, place aux habitants**, in *Habitat et Société*, n° 38, 2005, pp. 60-61

Collectif, **La place des habitants dans les projets de renouvellement urbain - journée régionale du 25 novembre 2004**, Tourcoing, Institut Régional de la Ville Nord-Pas-de-Calais, 2004, 27 p.

http://www.irev.fr/upload/F_307.pdf

Collectif, **Rénovation urbaine – renouvellement urbain : quelles perspectives pour les villes à l'aube du XXI^e siècle ? Actes du 26 juin 2003**, Evry, CRPVE, 2004, 84 p.

<http://www.crpve91.fr/07-capitalisation/pdf/actes/ActesJour/Jour2003/Jour1B.pdf>

Collectif, **Renouvellement urbain : participation des habitants. Méthodes et pratiques** in *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain*, mars 2002, n°2, 58 p.

Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), **Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine**, Paris, La Documentation française, 2011, 200 p.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000559/0000.pdf>

CES de l'ANRU, **La rénovation urbaine à l'épreuve de faits - Rapport 2009 d'évaluation**, Paris, La Documentation française, 2010, 218 p.

http://www.anru.fr/IMG/pdf/Rapport_2009_du_CES_de_l'_ANRU_La_renovation_urbaine_a_l'_epreuve_des_faits.pdf

CES de l'ANRU, **De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine – Rapport 2006 d'évaluation**, Paris, La Documentation française, 2007, 92 p.

http://www.anru.fr/IMG/pdf/De_nouvelles_perspectives_pour_la_renovation_urbaine.pdf

CES de l'ANRU, **Note sur la participation des habitants Pour une participation effective des habitants aux projets de renouvellement urbain - Proposition du Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU**, Paris, ANRU, juin 2006, 5 p.

http://www.anru.fr/IMG/pdf/Note_participation_des_habitants.pdf

Conseil National des Villes (CNV), **Avis sur une deuxième phase du programme de rénovation urbaine**, Saint-Denis, CNV, octobre 2011, 5 p.

http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/2e_pnr-avis_13_10_11.pdf

CNV, Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), **La participation des habitants dans les projets urbains. Monographies, actes du colloque organisé par le CNV et la DIV**, février 2004, 69 p.

http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/participation-des-habitants_cle29d185.pdf

Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération - Communauté urbaine de Lyon, **La concertation dans la conduite de projet - Guide méthodologique**, Grand Lyon, octobre 2006, 64p. (+ 13 fiches méthodologiques)

http://www.millenaire3.com/uploads/tx_reesm3/Guide_methodo.pdf

DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, **Rénovation urbaine et implication des habitants : notes pour un état des lieux et propositions pour une méthode future**, Paris, Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU, janvier 2006, 67 p.

DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, **Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine**, in *Esprit*, n°326, 2006, pp. 5-34

http://www.donzelot.org/articles/democratie_participation.pdf

FARALDI Luc, **La participation des habitants et la démocratie locale**, Paris, Délégation Interministérielle à la ville (DIV), novembre 2005, 120 p.

http://i.ville.gouv.fr/download_file/2615/3533/la-participation-des-habitants-et-la-democratie-locale

Fédération nationale des offices, **La rénovation des quartiers d'habitat social. L'engagement des Offices dans les opérations de rénovation urbaine**, Paris, La Découverte, 2007, 200 p.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France (IAURIF), **Démocratie participative et aménagement régional. Une méthode de participation dynamique et ses applications aux projets de renouvellement urbain - Compte-rendu de la réunion d'information du 7 juin 2001**, Paris, IAURIF, juillet 2001, 30 p.

http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_625/demo4.pdf

Institut Régional de la Ville Nord-Pas de Calais, **Les impacts sociaux des projets de rénovation urbaine, Elaboration partagée d'un référentiel de pilotage**, Tourcoing, IREV, déc. 2010, 97 p. (Repères pour agir)

KEDADOUCHE Zair, **Participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain Rapport à Jean-Louis Borloo**, Paris, DIV, avril 2003, 91 p.

KIRSZBAUM Thomas, **La rénovation urbaine est-elle une politique de justice sociale ? Synthèse du petit déjeuner du Pôle ressources du 8 octobre 2009**, Sarcelles, Pôle de ressources ville et développement social Val d'Oise, avril 2010, 12 p.

http://www.poleressources95.org/publications/dossiers_syntheses_detail-130-la-renovation-urbaine-est-elle-une-politique-de-justice-sociale-.html

LIENEMANN Marie-Noëlle, **Bilan et perspectives du PNRU**, Paris, Conseil Economique, Social et Environnemental, septembre 2011, 58 p.

http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2011/2011_10_pnrु.pdf

MAHEY Pierre, **Pour une culture de la participation**, Paris, ADELS, 2005, 126 p.