



Ville de Grenoble

Evaluation des démarches de démocratie participative à Grenoble

Rapport final - Juillet 2013

Sommaire

INTRODUCTION.....	5
I – Rappel du contexte.....	5
II – La démarche d'évaluation : objectifs et méthode	8
1/ Le champ et l'objet de l'évaluation : une volonté de ne pas se restreindre à l'offre de participation de la Ville et au périmètre de la Charte	8
2/ Les objectifs de l'évaluation	9
3/ Eléments de méthode : une évaluation participative.....	10
4/ Contenu du rapport final.....	14
PARTIE 1 : PHOTOGRAPHIE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE A GRENOBLE.....	15
I – Présentation générale de la participation citoyenne	15
1/ Une ligne de démarcation entre deux mouvements : descendant et ascendant .	15
2/ Un paysage de la participation citoyenne complet et complémentaire, et impliquant des publics divers	18
II – Etat des lieux des démarches de participation repérées	21
1/ Les démarches de participation initiées par la Ville : un objectif managérial d'amélioration de l'action publique	21
2/ Les dispositifs initiés par la Ville pour favoriser l'action citoyenne : l'objectif de renforcer le « pouvoir d'agir » des habitants	25
3/ Les initiatives citoyennes accompagnées par la Ville : un objectif de création ou renforcement de lien social	29
4/ Les initiatives citoyennes interpellant la Ville : d'un partenariat critique à une offre participative parallèle à l'offre institutionnelle.....	31
III – Une offre institutionnelle qui souffre d'un déficit de légitimité auprès des acteurs les plus investis.....	39
1/ Des instances et démarches consultatives qui suscitent de nombreuses critiques... ..	39
2/ ... dans un contexte de tension certaine autour de grands projets entre la Ville et des représentants de la société civile	41
Synthèse de la partie I	44
PARTIE 2 : ANALYSE CRITIQUE DU FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE	46
I – Des avancées liées à la dynamique de la Charte de la démocratie locale.....	46
1/ Une clarification de l'articulation entre Unions de Quartier et Conseils Consultatifs de Secteur.....	47
2/ Des innovations en termes de mobilisation citoyenne et d'animation des instances participatives	49
II – Un champ du dialogue jugé trop restreint.....	52
1/ Un constat partagé d'un décalage entre les ambitions de la Charte et la réalité .	52
2/ Des marges de manœuvre laissées aux habitants jugées insuffisantes	53
3/ Des objectifs de concertation encore à éclaircir : que veut la Ville en matière de concertation ?.....	57
4/ Des demandes récurrentes de sortir des cadres proposés par la Ville.....	58

5/ Une place des instances pérennes à affirmer ?	59
III – Une information aux citoyens qui reste très sujette à critique	61
1/ Des attentes diversifiées mais fortes sur l'information	61
2/ Des services en question sur le « bon niveau » et le « bon timing » de l'information.....	63
3/ Un outil internet peu dynamique et peu utilisé	64
IV – Un impact de la participation peu lisible et peu mis en valeur.....	65
1/ Des impacts manifestes de la participation citoyenne	65
2/ Mais un sentiment plus global d'être malgré tout très peu pris en compte	67
3/ Un travail de valorisation de l'impact de la démocratie participative à renforcer .	70
V – Une mobilisation trop restreinte à un panel d'habitants militants et motivés	72
1/ Un vieillissement et une homogénéité certaine des habitants investis	72
2/ Un modèle perçu comme relativement à bout de souffle, et qui a perdu de sa légitimité localement.....	73
3/ Un début de renouvellement repérable, mais encore fragile	75
VI – L'organisation et le fonctionnement de la Ville sont-ils adaptés aux enjeux de la démocratie participative et aux engagements de la Charte ?.....	77
1/ Une articulation encore à trouver entre les directions de territoire et le service Démocratie Locale	77
2/ De l'AMO aux projets urbains au service ressource pour l'ensemble des services municipaux ?	80
3/ L'articulation entre les différentes échelles de la participation du quartier au territoire.....	82
Synthèse de la partie II	84
ANNEXES	87
Annexe 1 : Les questions évaluatives	88
Annexe 2 : Les réalisations de la Charte de Démocratie locale	94
Annexe 3 : Listing des entretiens réalisés au cours de l'évaluation	98

INTRODUCTION

I – RAPPEL DU CONTEXTE

- ***La démocratie participative, une tradition de la politique publique grenobloise***

La ville de Grenoble a une très longue histoire en matière de participation citoyenne, qui prend naissance dès les années 30, avec la création des 22 Unions de quartier, associations nées de l'initiative citoyenne, toujours actives aujourd'hui dans l'animation et la vie sociale de proximité. Grenoble est aussi, en 1963, le lieu de l'émergence du premier Groupe d'Action Municipale, qui affichait l'ambition d'associer les habitants à la gestion municipale, et d'en faire une réelle force de proposition.

Sous la mandature d'Hubert Dubebout, se construisent une vision et un « mode de faire » de la démocratie locale, conçue comme un mode d'action publique, qui se traduit notamment par un dialogue permanent avec les associations, le soutien aux initiatives citoyennes, une volonté de fonder l'aménagement de la ville sur l'attention aux besoins de la vie quotidienne, en termes de services, équipements, politiques sociales.

- ***Une volonté constante d'innovation, et une nouvelle dynamique recherchée à travers la Charte de la Démocratie locale***

Dans la continuité de cette tradition politique, Grenoble continue de chercher à innover en matière de démocratie participative, en proposant une diversité de démarches et dispositifs destinés à solliciter l'expression et la participation citoyennes. La politique de la ville offre dès les années 80 un espace pour tester de nouvelles démarches de participation et solliciter l'implication de nouveaux acteurs. Les années 2000 signent un renouvellement des formes de démocratie participative, notamment avec la création d'instances consultatives : le Conseil Consultatif des Résidents Etrangers de Grenoble (CCREG) est mis en place en juillet 2000 ; en 2002, les Conseils Consultatifs de Secteur (CCS) sont mis en place dans les 6 secteurs administratifs de la ville, suivant en cela l'évolution institutionnelle qui impose la mise en place de Conseils de quartier dans les communes de plus de 80.000 habitants.

En 2009, ces instances et, plus largement, la politique de démocratie participative connaissent une nouvelle dynamique, avec la signature de la Charte de la Démocratie locale : celle-ci est l'aboutissement d'un long processus de concertation, qui a mobilisé élus, services, associations, habitants, pendant près d'un an. Ce **document de référence encadre les engagements et ambitions de la Ville de Grenoble en matière de participation citoyenne**, et poursuit la tradition grenobloise en proposant

d'expérimenter ou développer de nouvelles actions et démarches. Ses 27 articles déclinent des engagements et des objectifs opérationnels, qui définissent :

- le rôle et du fonctionnement des instances et acteurs pérennes de démocratie locale (Conseils consultatifs de secteur, Conseil consultatif des étrangers, mais aussi Unions de quartier et leur comité de liaison...),
 - les modalités et méthodologie de la concertation sur les grands projets,
 - la mise en place de projets de secteur et des modalités de suivi et d'échanges avec les habitants et les instances de la démocratie locale,
 - des expérimentations à mener : « budget participatif », « procédure d'alerte citoyenne », extension des « fonds de participation des habitants », des rencontres régulières avec les habitants sous la forme de « Carrefours de secteur »...
 - ...
- ***Une politique portée de longue date par un service ad hoc***

A Grenoble, **un service dédié est en charge de l'animation des instances de démocratie locale et des processus de participation des habitants : le service Politique de la Ville et Démocratie Locale (PDVL).**

Ce service, qui vient d'être réorganisé, est issu d'une longue tradition, que l'on peut faire remonter au premier *Service de presse et information municipale* mis en place par H. Dudebout en 1971¹, destiné à mettre en place de l'information favorisant la participation des habitants, et des habitudes instaurées à la même époque de travail avec les Unions de quartier.

Inscrite ensuite dans l'action du service « Développement social urbain » puis « Vie des quartiers », la participation des habitants apparaît en tant que telle dans l'organigramme municipal en 2002. Le pôle « Participation » gagne son autonomie par rapport au Pôle « Développement social », trois chargées de missions participation des habitants sont recrutées. Ce service, qui fait partie de la Direction d'Action territoriale (DAT), prend en 2008 le nom de *Pôle dialogue public et participation des habitants* (DPPH), sous lequel il est encore très souvent nommé aujourd'hui.

Les missions dévolues alors au Pôle Dialogue Public forment encore aujourd'hui le cœur de la démocratie locale de la ville :

- ***Développer et organiser le dialogue public :***

- *sur des projets d'aménagement, de renouvellement urbain, de rénovation ou construction d'équipements ...*
- *dans le cadre des **instances de démocratie locale** (CCS, unions de quartiers, CCREG) : rôle d'accompagnement et d'interface.*

¹ VIGNA Mathilde, *Le rôle des agents de la participation dans la mise en place des dispositifs participatifs à la Ville de Grenoble*, mémoire de master 2, Institut d'études politiques de Grenoble, 2011

- **Ce pôle agit en soutien auprès des différents pôles de la DATD, ou des services des départements Solidarité, Vie Urbaine (DAU, DU) et Culture -Sport -Éducation.**²

En 2011, un processus dit "de territorialisation" est mis en oeuvre afin de faire converger sur les territoires, c'est-à-dire en proximité, les actions de la Ville et du CCAS. Ainsi, les trois ensembles d'actions de proximité - le développement social, la gestion urbaine de proximité, l'accueil et l'accès aux droits - sont rassemblés au sein des Maisons de Habitants, ainsi que les agents respectifs chapotés par le Directeur de Territoire.

Cette "territorialisation" ne connaît pas une avancée identique selon les secteurs de la ville, le changement se voulant progressif au regard des contextes locaux.

La Direction Action territoriale et Politique de la Ville chapeaute désormais : en mairie, le Service Politique de la Ville et Démocratie Locale (PVDL) et sur les territoires, suivant l'état d'avancement de la mutualisation, les Directeurs de territoires ou les Responsables d'Antenne Mairie.

Placé sous l'autorité d'un Directeur délégué à l'Action Territoriale et à la Politique de la Ville, le service *Politique de la Ville et Démocratie locale* est aujourd'hui composé de 11 personnes :

- 3 équipes de démocratie locale chacune en charge de 2 secteurs (ces équipes se composent d'un binôme chargé de participation/chargé d'information),
- 2 correspondantes Conseils Consultatifs de Secteurs,
- une correspondante Conseil Consultatif des Résidents Etrangers Grenoblois,
- un Chef de projet Lutte contre les discriminations,
- un Chargé des associations.

Dans le cadre de la conduite du projet de territoire, les nouveaux Directeurs de territoire issus de la territorialisation sont désormais garants du volet participatif. Ce partage des responsabilités entre les territoires et le service Démocratie locale amène à un repositionnement, aujourd'hui en cours.

² Power point interne à la Ville de présentation du Pôle Dialogue Public, 30/10/2007

II – LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION : OBJECTIFS ET MÉTHODE

1/ Le champ et l'objet de l'évaluation : une volonté de ne pas se restreindre à l'offre de participation de la Ville et au périmètre de la Charte

L'évaluation de la Charte était un des engagements pris par la Ville de Grenoble au moment de sa signature. Mais au-delà de l'évaluation des engagements de la Charte, la Ville souhaite aujourd'hui évaluer « *les démarches de démocratie participative menée par la Ville de Grenoble à travers l'ensemble des dispositifs ainsi que des engagements pris dans la Charte de la démocratie locale* » selon les termes du cahier des charges.

Le choix de ne pas se limiter à une évaluation de la Charte est guidé par la conscience que la Charte ne recouvre qu'une partie du « phénomène participatif » au sein de la ville. De fait, la Charte de la démocratie locale n'épuise pas l'ensemble du champ des espaces de concertation mis en place par la Ville : des démarches existent, qui n'y sont pas citées, des expérimentations ont été faites, qui ne figurent pas sur le plan d'actions (comité d'usagers des Maisons de l'Habitant...)

La Charte n'épuise pas non plus le champ de la participation citoyenne, au sens où elle cadre l'offre de participation proposée par la Ville, et n'intègre pas spécifiquement certaines dimensions de la participation, relevant de l'initiative d'habitants. Ainsi, des initiatives citoyennes ont, au cours du dernier mandat, conduit à engager un dialogue entre la Ville et la société civile autour d'enjeux non « choisis » par la Ville, avec la volonté affichée de peser sur des choix politiques : ces initiatives questionnent la démocratie participative grenobloise, rappelant que le « dialogue public » peut déborder des cadres institutionnels organisés.

La commande est donc d'aborder l'évaluation à partir d'une définition large de la participation, qui ne se réduit pas à l'offre de participation proposée par la Ville. Ce qui nécessite de faire le point sur le champ et l'objet à évaluer. En effet, s'il est facile de circonscrire ce qui est inscrit dans une Charte, l'objectif d'évaluer l'ensemble du champ de la démocratie locale grenobloise nous amène à nous confronter à un objet dont les frontières sont moins bien définies – dans la mesure où la « démocratie participative » reste un concept « aux contours flous » (pour reprendre un terme de L. Blondiaux).

Il existe de nombreuses définitions de la démocratie participative. Nous n'en citerons pas ici, dans la mesure où **notre objet est justement de rendre compte de la façon dont est comprise, vécue et mise en œuvre la démocratie participative à Grenoble.** Cependant, nous proposons une définition large, qui emprunte à plusieurs auteurs, du champ à étudier. **Dans cette évaluation, nous proposons d'entendre « démocratie participative » comme :**

l'ensemble des lieux, espaces, démarches, dans lesquels des habitants, regroupés en collectifs (spontanés ou institutionnalisés), deviennent des

interlocuteurs des pouvoirs publics municipaux (personnel politique et technique), dans l'objectif de contribuer à l'action publique municipale.

En revanche, la Charte reste le document de référence de la Ville en matière de démocratie locale et, à ce titre, l'évaluation reposera en partie sur l'analyse de la mise en œuvre **des engagements de la Charte** (modalités de mise en place, moyens dédiés, contexte organisationnel et institutionnel – dont l'impact de la territorialisation des services...) **pour répondre aux objectifs stratégiques énoncés dans ses principes fondateurs, soit :**

- **« contribuer à améliorer la vie locale en participant à la conception des politiques publiques municipales »,**
- (...) **« stimuler l'intervention citoyenne** par les dynamiques de débat et les délibérations collectives »,
- être dans un processus évolutif et **« formuler des engagements réciproques** entre les élus de la Ville de Grenoble et la population pour **favoriser le dialogue et la construction de projets collectifs partagés »**³.

2/ Les objectifs de l'évaluation

Conformément à la commande, l'évaluation de la démocratie locale grenobloise se situe dans une démarche **d'évaluation globale de son fonctionnement, de sa pertinence, de ses avancées et limites – au regard des intentions affichées dans la Charte mais aussi des attentes des parties prenantes** (habitants, associations, services, élus).

Il ne sera pas réalisé de démarche exhaustive d'appréciation des écarts entre les objectifs et les réalisations de chacun des engagements pris et démarches mises en place pendant la dernière mandature. L'évaluation prendra en revanche appui sur l'analyse de **quelques dispositifs ou démarches considérés comme emblématiques de l'intention de la ville ou particulièrement illustratifs de problématiques fortes.**

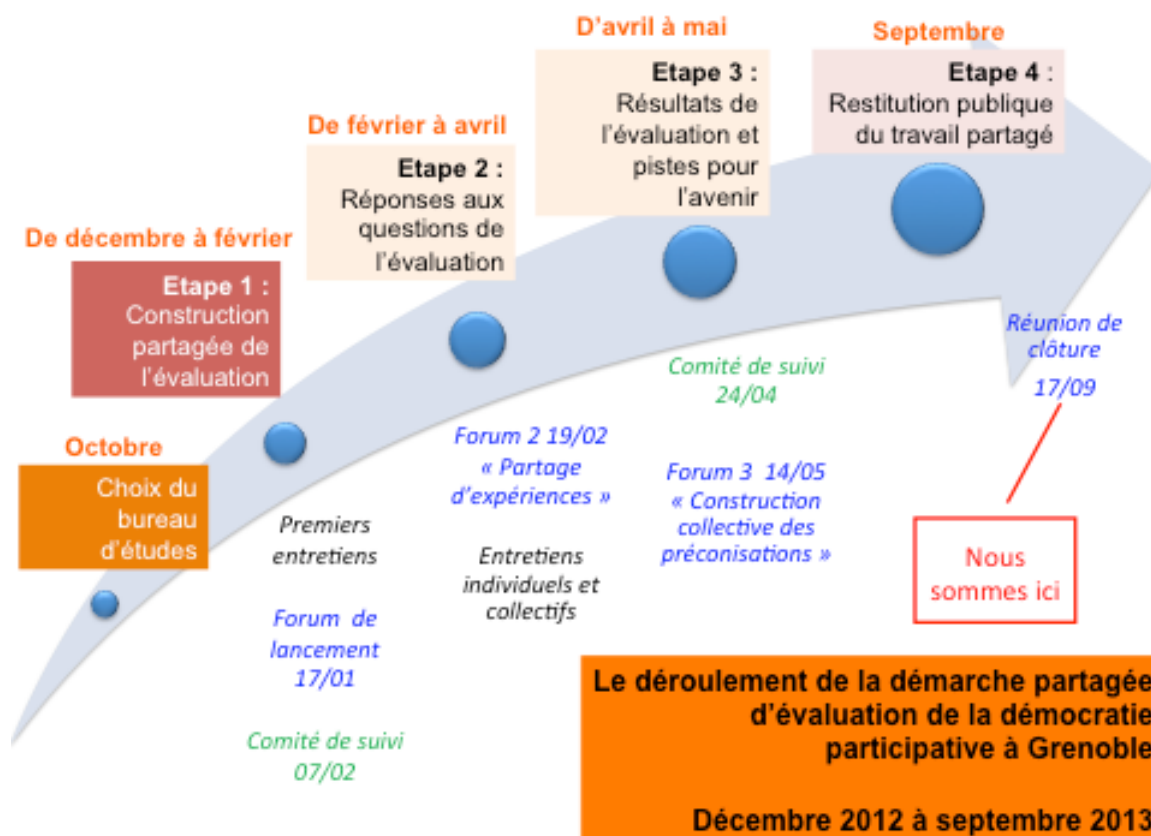
Ceci précisé, **les objectifs de l'évaluation peuvent être reformulés ainsi :**

- Produire un bilan des **usages et des pratiques, des réussites et des limites, et des manques de la démocratie participative grenobloise, au regard des attentes des acteurs en présence**
- Poser **les fondements de la réflexion pour un projet renouvelé de démocratie locale**

³ Préambule de la Charte de la démocratie locale.

3/ Eléments de méthode : une évaluation participative

- Une évaluation en 4 étapes



Conformément à la commande, l'évaluation est participative, au sens que la méthode déployée s'assure que l'ensemble des parties prenantes (habitants, services, décideurs) a l'occasion de s'exprimer et donner son avis, et qu'elle permet de re-questionner les acteurs externes et les publics mais également l'institution elle-même (services et élus).

- Le référentiel d'évaluation a fait l'objet d'une élaboration collective

La première étape de l'évaluation a été consacrée à la définition collective des questionnements auxquels l'évaluation doit répondre, à travers : la réalisation d'une dizaine d'entretiens de cadrage ; une première approche documentaire ; la tenue d'un forum public puis d'un Comité de suivi de l'évaluation, consacrés à la définition des enjeux et questions de l'évaluation.

Un référentiel, finalisé par FORS-Recherche sociale et présenté à la fin de ce document, a alors été élaboré.

Il repose sur le croisement des réflexions menées par l'ensemble des parties prenantes de la démocratie participative grenobloise en amont de l'évaluation proprement dite.

- **Plusieurs formats de recueil et confrontation de paroles, témoignages et avis sont mis en place :**

- **3 forums, animés par Res publica, auxquels ont été invités des Grenoblois ayant déjà participé à des démarches de démocratie participative. Ces forums étaient également ouverts aux élus ainsi qu'aux services de la Ville, du CCAS et de la Metro.**

Organisés selon un format cabaret, ces forums permettent une réflexion collective en tablées de 8 personnes, à partir de questions préparées par les évaluateurs. Les contributions collectives, ainsi que des contributions individuelles, sont collectées en fin de forum et exploitées. Les forums ont eu lieu :

- *Forum n°1 : "Lancement de l'évaluation". En amont de l'évaluation proprement dite, pour participer à la définition des enjeux et questionnements de l'évaluation et à l'élaboration d'une première liste de démarches illustratives de la démocratie locale à observer de plus près lors de la phase de terrain (17 janvier 2013) : environ 130 habitants présents.*
- *Forum n°2: "Partagez votre expérience de la participation citoyenne à Grenoble". Pendant l'enquête de terrain, pour recueillir des témoignages d'expériences, des analyses de l'intérêt et de l'impact des démarches participatives, des lectures croisées des forces et faiblesses du dispositif (19 février 2013) : environ 100 habitants présents.*
- *Forum n°3 : "Présentation des premiers résultats et réflexion partagée sur l'avenir". En amont de la restitution du rapport d'évaluation, une présentation des premiers résultats afin d'engager une réflexion collective sur les pistes d'amélioration (14 mai 2013) : environ 80 habitants présents.*

Les participants aux forum n°1 et n°2 (sans doubles comptes)

110 participants différents ont rempli une feuille de présentation individuelle lors des forums 1 et 2, qui permettent de mettre en évidence quelques grandes caractéristiques :

- Une surreprésentation des 60 ans et plus (52%) et des hommes (57%), mais la moitié des participants sont des actifs.
- La moitié (52%) se dit membre d'une association ou instance de démocratie locale (CCS et union de quartier pour l'essentiel, mais étaient présents également des membres de LAHGGLO⁴, du Conseil de développement, du CCREG).

⁴ Les Associations des Habitants du Grand Grenoble Lien et Ouverture

- Parmi les membres associatifs présents 31% relèvent d'associations liées au social et à l'exclusion (CSF, CLCV, MRIE, etc.), 24% de l'éducation populaire, 14% de domaines afférents à l'environnement-urbanisme-déplacements et, enfin, 31% d'autres champs.
- Plus de la moitié sont membres d'une ou plusieurs instances ET membre d'une association.
- ¼ sont venus en tant qu'habitant sans implication particulière mais ayant déjà participé à une démarche participative.
- Tous les secteurs sont représentés, avec une petite surreprésentation du secteur 2 et une petite sous-représentation du secteur 1.

- la création d'un **Comité de suivi de l'évaluation**, consulté plus particulièrement au moment :
 - de la finalisation du référentiel d'évaluation ou "questions évaluatives" (7 février 2013) ;
 - de la restitution des premiers résultats de l'évaluation (24 avril 2013)

Les rencontres du comité de suivi ont réuni une quarantaine de personnes. Conformément à la délibération de lancement de l'Evaluation prise par le Conseil Municipal en date 19 novembre 2012, étaient conviés les représentants des instances pérennes de participation (présidents habitants et élus des CCS, du CCREG), des dispositifs de participation (membres de comité d'attribution des FPH), de nombreux acteurs de la vie publique et associative (présidents des 22 Unions de quartier, du CLUQ, de LAHGGLO, représentants d'associations familiales, de lutte contre les exclusions...). Etaient également invités un représentant de chaque groupe politique représenté en Conseil Municipal ainsi que les services de la Ville, du CCAS et de la Métro.

- **des entretiens individuels et collectifs** avec des représentants des parties concernées. La liste des personnes rencontrées a été constituée après l'élaboration du référentiel d'évaluation (hors entretiens de cadrage) Les personnes rencontrées l'ont été en tant que qu'acteurs investis dans les démarches qui ont fait l'objet d'une investigation particulière, c'est-à-dire :
 - la ZAC Flaubert et le projet de l'Esplanade
 - les FPH et le budget participatif
 - des initiatives citoyennes : le collectif du chauffage urbain, le collectif Vivre à Grenoble, des unions de quartier
 - les démarches participatives dans le secteur 6

Les entretiens ont donc été organisés de manière à rencontrer les différentes parties concernées dans ces démarches (services concernés, habitants, élus). Se sont ajoutés également des entretiens avec des services thématiques ayant porté des démarches participatives : charte de la vie nocturne (prévention), actions éco-citoyennes (environnement), diagnostics participatifs santé (promotion de la santé), rencontres citoyen senior (CCAS).

Le descriptif ci-dessous met en évidence le poids important des habitants « militants » des démarches de démocratie locale et des services dans les entretiens.

71 personnes ont été rencontrées, et 42 entretiens, individuels et collectifs ont été réalisés :

- 9 entretiens collectifs et 3 entretiens individuels (31 personnes rencontrées) avec des habitants inscrits dans des dispositifs et démarches de démocratie locale : des représentants de 3 CCS, d'Unions de quartier, de comités d'attribution des FPH, de collectifs d'habitants.
- 23 entretiens avec des représentants des services de la Ville (32 personnes rencontrées) : service Politique de la Ville et Démocratie locale, directeurs de territoire, responsables d'antenne, représentants de services thématiques.
- 7 entretiens avec des élus, dont un avec l'élue à la Démocratie locale et trois avec des élus de secteur.

- ***Une évaluation qui prend largement en compte la parole des acteurs habitants les plus impliqués dans les démarches participative***

La volonté de la ville de Grenoble était de réaliser une évaluation fortement participative, et impliquant les acteurs de la démocratie locale. Pour des raisons tenant à l'économie de la mission, la proposition de réaliser un tirage au sort pour pouvoir donner la parole à des « non participants » n'a pas pu être retenue. Le choix a alors été fait **de faire l'évaluation du fonctionnement de la démocratie locale avec ceux qui ont déjà participé.**

Les forums publics ont été organisés dans cet objectif. Y ont été conviés **l'ensemble des habitants, structures et associations ayant au moins une fois participé à une démarche participative**, depuis la simple réunion publique jusqu'à l'implication forte dans des démarches ou instances. Le service Démocratie locale dispose d'un fichier d'environ 5500 personnes et structures ayant déjà participé : les invitations aux trois forums ont été envoyées systématiquement à l'ensemble de ce listing (soit par mail, lorsque adresse mail disponible, soit par courrier).

Est venue à chaque forum environ une centaine d'habitants, dont la majorité est membre de CCS et/ou d'Unions de quartier. Lors du premier forum étaient présents des habitants présents sur les listes du service Démocratie locale, mais sans affiliation particulière : *a priori*, ces personnes, moins impliquées dans les instances de la démocratie participative, ne sont pas revenues dans les forums suivants. Il est probable que l'objectif de ce forum, tourné autour de la définition des enjeux et questions de l'évaluation, ait déconcerté un certain nombre de participants. Il est possible aussi qu'un certain nombre de personnes n'ait pas vu l'intérêt de revenir à plusieurs reprises s'exprimer sur le même sujet – même si les objectifs donnés à chaque rencontre étaient différents.

De ce fait, **l'évaluation prend en compte avant tout l'opinion d'habitants qui sont de longue date partie prenante dans l'ensemble des démarches de démocratie locale de Grenoble.** D'autant plus que le comité de suivi et d'évaluation était composé de représentants de dispositifs et démarches participatives, et que certains de ces acteurs ont également été rencontrés lors des entretiens individuels.

4/ Contenu du rapport final

Le rapport a été rédigé en prenant en compte l'ensemble du matériel recueilli lors de l'évaluation :

- l'ensemble de la documentation fournie par la ville : bilans des démarches, comptes rendus de réunions, documents de communication
- comptes rendus des forums (exploitation des contributions collectives et individuelles des participants) et des comités de suivi
- contenu des entretiens
- contributions volontaires de certains acteurs à l'évaluation (autoanalyse du CCS2, contribution du CCS4, des Unions de quartier du secteur 2, du Président de l'Union de Quartier Jean Macé, de la Commission commune CLUQ-LAHGGLO, du CLUQ).

Il est organisé en deux grandes parties :

- la première partie propose une lecture descriptive et analytique du champ de la démocratie locale à Grenoble, à partir d'un schéma d'ensemble, composé par les évaluateurs, qui tente d'organiser et de donner sens à un très grand foisonnement de démarches.
- la deuxième partie propose une analyse critique du fonctionnement de la démocratie locale à Grenoble, en répondant aux questionnements thématiques du référentiel.

Un document de synthèse et un document de préconisations sont présentés à part.

PARTIE 1 : PHOTOGRAPHIE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À GRENOBLE

I – PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

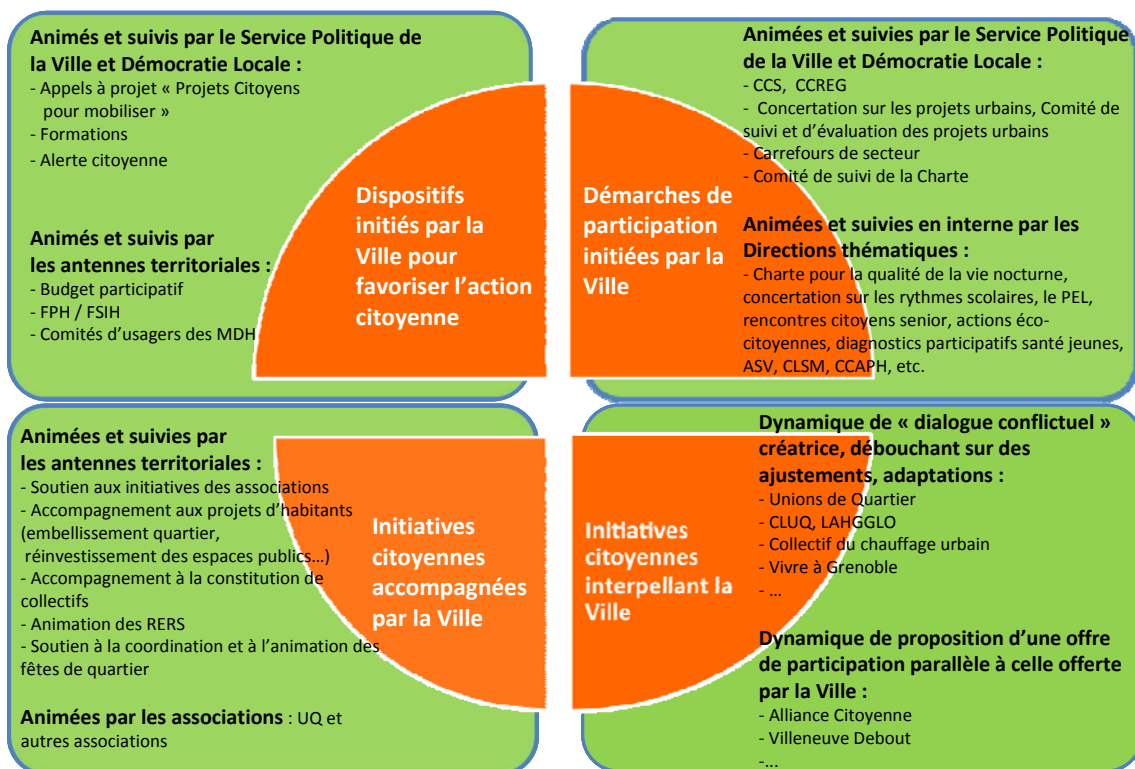
Une des commandes du cahier des charges était de procéder à une cartographie du dispositif de démocratie locale grenoblois. Afin de rendre compte le plus clairement et exhaustivement possible de l'existant en matière de participation citoyenne à Grenoble et de sortir d'une présentation sous forme d'énumération ou de liste, nous avons choisi de réaliser une photographie sous forme de schéma, présenté ci-après.

1/ Une ligne de démarcation entre deux mouvements : descendant et ascendant

Le schéma de la page suivante propose **une lecture analytique des démarches de participation citoyenne à Grenoble, qui renseigne à la fois sur leur « mouvement »** (démarches émanant de la Ville selon un mouvement « top down », ou émanant de la société civile selon un mouvement « bottom up ») **et sur la répartition des responsabilités concernant leur animation et leur suivi** (Service Politique de la Ville et Démocratie Locale, Directions de territoire, Directions thématiques municipales).

L'entrée par le « mouvement » des démarches a été retenue dans la mesure où elle offre une vision d'ensemble, claire et accessible, de la participation citoyenne grenobloise. Mais elle a également été choisie parce qu'elle renvoie directement à la lecture « intuitive » que les personnes interrogées au cours de l'étude – qu'il s'agisse d'élus, de techniciens, ou d'habitants – font de l'ensemble du dispositif de participation grenoblois.

« Dans la démocratie locale à Grenoble, pour moi, il y a deux choses. Des outils que l'institution (Ville / CCAS) propose aux habitants d'une part, et dont ils disposent, se saisissent ou pas. Ces outils peuvent influencer mais, dans les grandes lignes, la ville décide. Et il y a d'autre part ce qui se fait de manière "naturelle" et vient du terrain : les associations ou collectifs libres de leurs mouvements, qui revendiquent ce qu'ils veulent »
(Service territorialisé)



Photographie de la participation citoyenne à Grenoble

Lexique

ASV : Atelier Santé Ville. Développés à partir de l'année 2000 dans le cadre des volets santé de la politique de la ville et de la loi de lutte contre les exclusions, ont pour objet de fournir le cadre opérationnel d'une démarche territoriale pour le développement de projets locaux de santé publique.

CCAPH : Commission Communale pour l'Accessibilité des Personnes Handicapées

CCS : Conseil Consultatif de Secteur

CLSM : Conseil Local de Santé Mentale

CLUQ : Comité de Liaison des Unions de Quartier

CCREG : Conseil Consultatif des Résidents Etrangers Grenoblois

FPH : Fonds de Participation des Habitants

FSIH : Fonds de Soutien aux Initiatives Habitantes

LAHGGLO : Les Associations des Habitants du Grand Grenoble Lien et Ouverture

MDH : Maison des Habitants

PEL : Projet Educatif Local. Il s'agit du cadre formalisé, écrit, dans lequel s'inscrivent les acteurs d'un territoire intervenant dans le domaine de l'éducation, afin d'exercer leurs missions et leurs responsabilités de façon conjointe, cohérente et coordonnée.

RERS : Réseaux d'Echanges Réciproques de Savoirs

UQ : Unions de Quartier

A noter que ce schéma ne représente pas :

- l'offre de participation interne aux équipements et associations : conseils d'administration, commissions thématiques...
- l'offre de participation de la Communauté d'Agglomération Grenoble - Alpes Métropole : Fabrique Métropolitaine, Ateliers MétroCitoyens, Conseil de développement, Commission consultative des services publics locaux (CCSPL), Fonds de Participation Intercommunal...

Le schéma a donc été construit de la manière suivante, selon une logique haut / bas :

- **Les quadrants du haut décrivent ce qui « vient de l'institution » : il s'agit de l'offre de la Ville, qui est inscrite et présentée dans la Charte de la Démocratie locale.**

Cette offre a, pour reprendre la classification établie par Rémi Lefebvre et Magali Nonjon⁵ (typologie des dispositifs participatifs selon les objectifs poursuivis), un objectif gestionnaire ou managérial : les habitants, auxquels est reconnue une « expertise d'usage », sont associés dans l'objectif d'améliorer et de moderniser les politiques publiques locales.

Cette offre est marquée par deux grands dispositifs ou démarches : les Conseils Consultatifs de Secteur (CCS) et la concertation sur les projets urbains, dont le suivi et l'animation sont confiés à un service dédié : le Service Politique de la Ville et démocratie Locale.

De nombreux autres dispositifs existent à côté des CCS et de la concertation sur les projets urbains, mais ils ont moins de « poids » dans le paysage de la participation citoyenne, soit parce qu'ils sont trop récents (Carrefours de secteur) ou en veille (CCREG), soit parce qu'ils ne bénéficient pas d'une animation et d'un suivi par des professionnels dédiés (les actions éco-citoyennes, par exemple). Ces autres démarches de la Charte sont à des stades d'avancement et de réalisation divers (pour plus de précisions sur leur état d'avancement, cf. annexe 2).

L'offre de la Ville, présentée dans les quadrants du haut, **se décompose en deux catégories** :

- **les démarches de participation initiées par la Ville** qui relèvent des **registres de la consultation**, de la concertation, du débat et de l'échange de points de vue sur les politiques publiques.
- **les dispositifs initiés par la Ville pour favoriser l'action citoyenne**, qui renvoient aux dispositifs visant à favoriser et soutenir l'initiative habitante en donnant aux citoyens un pouvoir de décision ou d'action sur un objet précis et restreint (via des fonds, des appels à projet, etc.).

- **Les quadrants du bas présentent « ce qui vient du terrain » :**

Il s'agit d'initiatives et actions citoyennes qui émanent des habitants et dépassent globalement le cadre de la Charte. Elles sont souvent accompagnées et/ou suivies par

⁵ Lefebvre R., Nonjon M., « La démocratie locale en France : ressorts et usages », *Sciences de la société*, n°60, 2003.

la Ville, mais n'ont en revanche pas été initiées par elle. Elles sont nées d'une volonté, d'une initiative, ou d'une mobilisation des habitants eux-mêmes.

L'initiative habitante, présentée dans les quadrants du bas, **se décompose elle aussi en deux catégories** :

- **les initiatives organisées de la société civile pour interpeller la Ville**, avec deux logiques repérables :
 - d'une part, **des démarches qui se situent dans un dialogue (plus ou moins) conflictuel avec la Ville** débouchant sur des ajustements et adaptations des décisions publiques ;
 - d'autre part, des démarches qui s'inscrivent dans la proposition aux habitants **d'une offre de participation, parallèle, alternative à celle proposée par la Ville**.
- **les initiatives citoyennes accompagnées par la Ville, qui renvoient à l'action et l'animation de proximité, dans les quartiers** : il s'agit de projets portés par les habitants, qu'ils soient ou non constitués en associations, et qui s'inscrivent sur le registre du « lien social », du « mieux vivre ensemble » dans le quartier. Ces projets sont souvent soutenus, voire animés, par la Ville, notamment à travers le travail des agents de développement local dans les territoires.

Ce schéma permet ainsi une classification des démarches de participation citoyenne, et favorise, nous l'espérons, une certaine lisibilité d'un paysage aussi riche que complexe.

2/ Un paysage de la participation citoyenne complet et complémentaire, et impliquant des publics divers

Au-delà d'une classification des démarches, ce schéma permet de donner une lecture de la répartition et de l'équilibre entre les différents types de démarches participatives. A cet égard, il montre que **le paysage de la participation citoyenne à Grenoble est très complet et complémentaire**, les quadrants étant à la fois remplis et relativement équilibrés⁶.

En effet, on y retrouve les divers registres de participation (informer, consulter, se concerter, co-élaborer, si l'on reprend le lexique de la Charte), ainsi que différentes modalités d'association de la population. Les démarches vont en effet de l'association

⁶ Nous parlons **d'équilibre au sens de type de démarches représentées**, et non pas de poids respectifs en termes quantitatifs (nombre de personnes mobilisées) de chacun des dispositifs et démarches. En effet, l'évaluation ne demandait pas de mesurer le poids quantitatif de chacune des démarches repérées, et aucune méthodologie n'a été mise en place pour cela.

de la population à la « *discussion des affaires locales* »⁷ – sous la forme d’assemblées ou conseils empruntant aux formes les plus traditionnelles de la démocratie locale (réunions publiques sur les projets urbains, notamment), au partage du pouvoir de décision avec les habitants – sous des formes démocratiques plus originales (du type budget participatif, par exemple). On y retrouve également les trois grands types d’objectifs recherchés par les institutions, tels que les ont définis Marie-Hélène Baqué, Yves Sintomer et Henry Rey⁸ : l’objectif managérial, l’objectif social, et l’objectif politique de production d’alternatives à la démocratie représentative. Nous y avons ajouté, afin de donner à voir plus complètement le champ du dialogue public grenoblois, des initiatives citoyennes qui se présentent davantage sur un registre d’interpellation et de contre-pouvoir.

Une des particularités de la Ville est également de disposer d’acteurs associatifs pérennes, les Unions de quartier, reconnues depuis les années 60 comme acteurs majeurs de la démocratie locale et interlocuteurs privilégiés de la mairie en matière de veille et revendications sur la politique de proximité. Même si ce « cœur » de la démocratie locale grenobloise est aujourd’hui affaibli (faible vitalité et difficulté de renouvellement pour beaucoup d’Unions de quartier), il pèse encore fortement sur le dialogue public, et fournit nombre de militants très actifs et anciens.

Le caractère large et relativement complet des registres participatifs existants à Grenoble est d’ailleurs souligné comme un aspect positif de la démocratie locale dans plusieurs entretiens :

« Il y a beaucoup d’instruments de démocratie participative dans chaque secteur, des expérimentations comme le budget participatif, des initiatives liées au CCAS et au social comme le FPH, des comités de suivi des grands projets... » (Élu)

« C’est bien, il y a des choses variées à Grenoble. Le champ de la démocratie locale ne peut être vivant que s’il y a plein de choses différentes et couplées. Moi, ça me semble bien » (Service territorialisé)

« Il y a une volonté de démocratie locale très positive à Grenoble. Il y a des dispositifs différents qui n’ont pas la même portée par rapport aux habitants mais qui ont leur utilité : certains permettent aux gens de se parler, se rencontrer, sortir de chez eux... d’autres permettent aux gens de décider eux-mêmes sur des aspects plus concrets... » (Habitants membres des Commissions d’attribution FPH/FSIH)

Dans ce contexte, des publics et profils divers sont donc touchés par l’ensemble de la démarche de participation citoyenne à Grenoble. Sans entrer ici dans le détail des profils touchés, il convient de mentionner que l’on retrouve dans le paysage participatif grenoblois à la fois :

⁷ Blondiaux L., « L’idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes », conférence prononcée à l’Université du Québec à Montréal, le 11 novembre 2004.

⁸ Marie-Hélène Baqué, Henri Rey, Yves Sintomer, (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, 2005

- **des publics « classiques » de la participation citoyenne** : soit principalement des hommes appartenant aux classes moyennes et supérieures intellectuelles, dotés de ressources professionnelles et/ou culturelles non négligeables, détenteurs d'une expertise sur des sujets spécifiques ou de compétences (prise de parole en public, gestion d'un groupe, mise en œuvre d'initiatives ou projets) acquises au sein d'un collectif militant ou associatif, ou d'un groupe informel. Ces publics se retrouvent avant tout dans les quadrants situés à droite du schéma, autour d'objectifs de consultation, débats...
- **des publics moins habitués de la participation** : hommes ou femmes appartenant davantage aux classes populaires, plus souvent locataires du parc social dans les quartiers politiques de la ville, et n'ayant pas ou peu d'implication politique ou d'investissement militant, mais investis dans des projets de proximité. Ces publics se retrouveront davantage dans les quadrants situés à gauche du schéma, autour d'un objectif de lien social à travers des projets concrets.

II – ETAT DES LIEUX DES DÉMARCHES DE PARTICIPATION REPÉRÉES

1/ Les démarches de participation initiées par la Ville : un objectif managérial d'amélioration de l'action publique

Avec ces démarches, nous sommes au cœur de la démocratie participative telle qu'elle se développe ces 20 dernières années. Ces démarches, qui associent les habitants auxquels est reconnue « une expertise d'usage », **visent à améliorer et moderniser la gestion des politiques publiques locales, et augmenter leur efficacité en termes de service rendu**. Les citoyens peuvent être mobilisés à différents niveaux : recueil de leur expression et de leur avis sur des domaines qui touchent à l'action publique locale (urbanisme, transports, vie scolaire, etc.), mesure de leur satisfaction ou attentes à travers des enquêtes, participation à l'élaboration de chartes de qualité, etc.

- **Les démarches inscrites dans la Charte**

La Charte de la démocratie Locale ne cite spécifiquement que les instances pérennes, animées (au moins pour les CCS et le CCREG), par le Service Démocratie Locale.

- **Les CCS et la CCSPL** relèvent de la loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, et donc d'une injonction législative ;
- **le CCREG**, mis en place depuis 1999, relève d'une volonté de la ville de faire participer des habitants étrangers à la réflexion sur les politiques publiques municipales, et notamment l'intégration des citoyens étrangers.

CCS et CCREG

Les CCS accueillent environ 400 personnes en 2011, dont 250 sur le collège habitants⁹. Une trentaine de personnes composent le CCREG.

Les moyens de fonctionnement des CCS :

- un budget de fonctionnement d'un peu moins de 11 000 € chacun (près des 2/3 sont consacrés au salaire des correspondants de CCS,)
- un correspondant CCS pour organiser la vie du Conseil (2 correspondants pour 6 CCS) : rédaction des comptes rendus de réunions, envoi des invitations, animation, liens avec les chargés de participation...
- un local mis à disposition par la mairie,
- une adresse postale, une adresse mail par CCS
- une page de présentation sur le site Grenoble.fr et un site dédié aux CCS (ccsgrenoble.org, dont le fonctionnement est financé par le budget affecté aux CCS) : présentation des avis, saisines, actualités...

⁹ La plaquette de présentation 2009 des CCS, réalisée par la Ville de Grenoble, indique que les CCS sont constitués de 3 collèges : habitants motivés, Union de quartier, associations. Ils sont animés par deux coprésidents, l'élu de secteur et un habitant nommé par les membres du Conseil.

Les CCS ont des fonctionnements plus ou moins dynamiques selon les personnalités qui les composent et les animent. Leur activité est variable, en matière de nombre de réunions, production d'avis, thématiques travaillées.

Chiffres clés de l'activité des CCS en 2011					
	Nombre de membres à la fin 2011	dt habitants	nb réunions 2011	avis 2009 - 2011	commissions / thèmes de travail
CCS1	69	51	20	4	Projet social et éducation jeunesse Budget participatif Projets urbains et déplacements
CCS 2	90	68	20	3	Projets Urbains et Déplacements Vivre ensemble Education jeunesse
CCS 3	43	30	10	2	Education Projet urbain (Mistral)
CCS 4	186 ¹⁰	44	23	3	Education Jeunesse Avis ZAC Flaubert Travail sur le parc Pompidou Déplacements (2012)
CCS 5	34	18	9	1	Education jeunesse
CCS 6	59	33	8	2	Thèmes du projet urbain Vie commerciale Equipements dans le cadre du PRU
total	481	244	90	15	

Sources : bilans 2011 des CCS

A noter qu'il n'y a pas de statut cadré de « membre » de CCS. Les « membres » sont ici entendus comme des personnes recevant régulièrement l'information, à leur demande, dans la mesure où ils sont présents dans les listings des correspondants CCS.

Le CCREG :

- un correspondant à un mi-temps pour assurer les permanences et
- un budget de fonctionnement d'environ 10 000 €
- une adresse mail
- une page de présentation sur le site Grenoble.fr

Le Conseil des étrangers est peu dynamique. Il n'est pas saisi par la Ville (la dernière saisine date de 2004) et le CRREG ne s'est pas autosaisi, et ses travaux dans ses 3 commissions (Droit de vote et d'éligibilité, Coopération décentralisée, Lutte contre les discriminations) restent peu médiatisés. En 2013 toutefois il y a eu plusieurs événements sur le "droit de vote des étrangers", qui ont été médiatisés à plusieurs reprises par le biais des médias locaux.

Le Conseil organise notamment chaque année depuis 2002 une votation citoyenne à Grenoble, dont « le but est de sonder l'opinion publique (sous forme de référendum symbolique et militant) sur la question du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers non communautaires. Des bureaux de vote sont disposés dans la ville pour sensibiliser l'opinion et interpeller les politiques

¹⁰ Ce chiffre important provient du fait que toute personne ayant participé au moins une fois à une réunion du CCS4 a été comptabilisé. En 2011, les réunions sur la ZAC Flaubert ont été très fréquentées.

sur la question des droits et des devoirs des résidents étrangers. »¹¹ Mais ces manifestations se sont essouffées, et le Conseil a aujourd'hui du mal à relancer une dynamique.

Les autres dispositifs ou démarches relèvent d'une offre de la Ville en matière de démocratie participative, dont les suivantes sont **des innovations de la Charte** :

- **des comités de suivi et évaluation des grands projets relevant de la compétence de la ville (article 10)**. Ces comités de suivi et d'évaluation sont mis en place systématiquement dans le cadre des grands projets urbains et d'aménagement. Un comité a été également mis en place pour le suivi de la Charte de la qualité de la vie nocturne. Ils comprennent des représentants des instances de la démocratie de proximité (UQ et CCS), d'associations thématiques, de commerçants, d'institutions partenaires...
- **le comité de suivi et d'évaluation de la Charte de la Démocratie Locale (article 2)**.
- **des Carrefours de secteur** : journée d'animation autour des initiatives et des projets de secteur, qui permet de réunir l'ensemble des acteurs de proximité, de valoriser des initiatives, d'échanger sur des problématiques du secteur. Le carrefour de secteur, tel que nous l'avons compris, doit répondre à plusieurs objectifs, dont : faire échanger des habitants motivés par la participation, qui ne s'investissent pas de la même manière ou sur les mêmes champs et ne se rencontrent donc pas nécessairement par ailleurs ; répondre à l'exigence de transparence et visibilité de la Charte, en donnant à voir ce qui se fait au niveau du secteur, c'est-à-dire le niveau de la démocratie de proximité.

Un Carrefour de secteur par an et par secteur était envisagé au moment de la signature de la Charte : 4 seulement ont finalement eu lieu.

Les entretiens montrent que certains CCS sont en capacité de faire vivre les groupes de travail et de se donner des objectifs de travail, ce qui n'est cependant pas le cas pour tous. Selon les contextes locaux et les personnalités présentes, les CCS peuvent plus ou moins souffrir de l'absence de formation et de soutien à l'animation.

- **Les démarches portées par les services thématiques de la Ville**

L'ensemble des démarches de participation mises en place par les services thématiques de la Ville peut être considéré comme faisant partie intégrante des engagements de la Charte, au sens de la recherche d'une consolidation du dialogue

¹¹ Flyer de présentation de la votation 2010, « le CCREG fête ses 10 ans »

public. Aucune des démarches citées dans le schéma n'est cependant présentée dans la Charte ou dans son programme d'actions.

Ces démarches portées par les services paraissent moins repérées spontanément comme relevant de la démocratie participative, que celles portées par le service Démocratie Locale ou par les services territorialisés. Cependant, certaines d'entre elles ont indéniablement eu une audience certaine : c'est le cas notamment de la Charte de qualité de la Vie nocturne (service prévention de la délinquance), des actions éco-citoyennes portées par le service Environnement, des concertations autour du Projet Educatif de Grenoble¹². Le service Démocratie Locale joue souvent un rôle ressources auprès des services dans la mise en place de ces actions – c'est le cas notamment dans l'exemple de la Charte de la vie nocturne.

La Charte de la qualité de la Vie nocturne

La Charte de la Vie nocturne est une réponse de la Ville à des plaintes régulières émanant des habitants du centre ville, relayées par les Unions de quartier concernées. Dans une ville qui accueille près de 60 000 étudiants, le centre ville ancien propose en effet une offre importante de cafés et restaurants, ouverts tard le soir et occasionnant un certain nombre de nuisances aux riverains. Cette réponse aux riverains a été conçue en plusieurs étapes :

- 2007 – 2008 : un diagnostic sur les nuisances est commandé à un cabinet d'études. Des groupes de travail habitants, institutions et professionnels (cafés – hôtels – restaurants ou CHR) sont constitués.
- 2009 – 2010 : nombreuses réunions avec les Unions de quartier, CCS, CHR, mise en place d'un groupe de suivi participatif Ville, CHR et habitants, et des groupes de travail pour rédiger une charte
- juin 2010 : signature de la Charte¹³
- janvier 2011 / mai 2012 : réunions du Comité de suivi de la Charte

La Charte organise le dialogue entre la Ville, les habitants et les professionnels des CHR. Dans la Charte, la Ville prend une série d'engagements :

- renforcement de la présence de la police municipale en soirée, dès septembre 2010 (article 4)
- développement d'actions de prévention des conduites à risque et de médiation sur l'espace public (action portée par LMDE¹⁴, depuis 2010) – article 3
- prise en gestion par la Ville des ivresses publiques manifestes (article 5)
- développement de la vidéo-protection (article 8)
- ...

¹² Cette énumération n'a pas de caractère d'exhaustivité, dans la mesure où la méthodologie d'enquête ne nous amenait pas à produire un tableau de suivi de l'ensemble des démarches de participation. Nous avons donc procédé par « sondage », en fonction des services vers lesquels nous ont orienté le forum public n°1 sur le référentiel d'évaluation et la cellule de pilotage (cette dernière est composée des deux élus co-pilotes de l'Evaluation, Laure Masson et Aline Blanc-Tailleur, ainsi que du Service Politique de la Ville et Démocratie Locale, et de la Mission Evaluation des Politiques Publiques).

¹³ La Charte est signée par le maire de Grenoble, le préfet, le président de l'Union des Métiers et Industries de l'Hôtellerie 38 (UMIH 38), le président de l'Union Pour la Promotion et la Sauvegarde des cafés, hôtels, restaurants de Grenoble et de l'Isère (UPPS)

¹⁴ La Mutuelle des Etudiants

De leur côté, les CHR s'engagent à :

- respecter la réglementation (vente d'alcool, santé publique, fermeture tardive, ordre public...)
- mettre en œuvre des moyens pour préserver les habitants des nuisances sonores (étude acoustique...)
- respect des autorisations d'emprise sur l'espace public, de la collecte des déchets...

Des prolongements à la Charte sont menés par le service :

- création d'une démarche label « Charte pour la qualité de la vie nocturne » auprès des CHR. Ceux-ci sont invités à adhérer à la Charte. Un comité de labellisation se réunit une fois par an et 82 établissements sont labellisés en janvier 2013
- adaptation de l'action de la police municipale (organisation, présence dans les tramways, présence d'une brigade canine...)
- un travail avec le CCAS autour des problématiques d'errance des SDF
- mise en place d'un Conseil local de sécurité et de Prévention de la délinquance spécifique commerces depuis 2011

Un suivi de la Charte est assuré de différentes façons :

- réalisation de 2 diagnostics en marchant annuels, avec l'Union de quartier Notre-Dame
- tenue d'une cellule de suivi CHR tous les 2 mois
- organisation d'un comité de suivi de la Charte annuel
- rédaction d'une newsletter annuelle (3 numéros)
- par ailleurs, une chargée de mission du Service Prévention de la Délinquance est référente de la Charte

De l'avis des habitants (UQ et CCS), la situation s'est de fait nettement améliorée en termes de nuisances nocturnes. Le service prévention de la délinquance note que les plaintes pour nuisances sur la voie publique ont diminué, et que la très grande majorité des interventions de la police municipale se déroulent désormais dans les appartements lors des fêtes privées. Les CHR se plaignent, en revanche, de la sévérité de la Ville, mais le dialogue semble durablement installé.

La Charte de la vie nocturne est régulièrement citée comme une démarche exemplaire d'une démarche de démocratie locale, dans la mesure où il s'agit d'une réponse de la Ville à un problème signalé par des habitants, qui s'appuie sur le diagnostic (objectivation des faits), le partage et l'échange, des engagements réciproques, et la mise en place de moyens adaptés à l'enjeu.

2/ Les dispositifs initiés par la Ville pour favoriser l'action citoyenne : l'objectif de renforcer le « pouvoir d'agir » des habitants

Ces dispositifs ont été mis en place par la Ville de Grenoble dans une volonté de diversifier et renouveler ses outils de débat avec la société civile, ou, pour le dire autrement, dans une perspective d'innovation en matière de démocratie locale. Ils sont

cités dans l'engagement opérationnel de la Charte de la Démocratie Locale intitulé « Pour plus d'innovation »¹⁵ :

1. La Ville de Grenoble s'engage à expérimenter de nouveaux outils de débat :

- Un budget participatif sur le cadre de vie à l'échelle du secteur 1, à savoir l'identification partagée avec le CCS1 et les Unions de quartier, à l'échelle du secteur, des priorités en matière d'aménagement et de petits travaux à mettre en œuvre dans le cadre du budget 2010.
- L'extension du Fonds de participation des Habitants à l'échelle des six secteurs.
- Des actions permettant de faciliter et valoriser l'engagement citoyen.

2. La Ville de Grenoble s'engage à stimuler les initiatives innovantes comme :

- Des formations à destination des Grenoblois sur le fonctionnement de la Ville, le budget, et les démarches participatives, et en interne à la Ville pour une approche partagée des modes de concertation.
- La mise en place d'un appel à projets innovants en matière d'initiatives citoyennes et participatives pour soutenir les expériences portées par des acteurs associatifs ou des collectifs.

Ces dispositifs se caractérisent par **la volonté de déléguer aux habitants un pouvoir d'action ou de décision sur un objet précis et restreint qui les concerne directement** (les petits travaux de gestion urbaine de proximité à l'échelle du secteur, les projets d'animation du quartier, etc.). Ils donnent aux habitants la possibilité et les moyens d'être acteurs de leur quartier et/ou secteur (et par là même de leur ville), dans une **perspective de responsabilisation**.

La Ville décrit désormais ces dispositifs à travers leur objectif, celui de « renforcer le pouvoir d'agir », se conformant ainsi à l'usage en cours dans les réflexions actuelles sur la démocratie participative¹⁶. Cette terminologie, qui n'était pas utilisée au moment de la rédaction de la Charte, fait désormais partie du discours utilisé par le service Démocratie locale et l'élue à la Démocratie locale, dans une volonté d'affirmer ainsi la direction souhaitée par la Ville en matière de démocratie locale.

Ces dispositifs ne mobilisent pas tous les mêmes leviers. Ils peuvent en effet offrir aux habitants la possibilité de :

- contribuer à la définition des priorités, y compris budgétaires, de la collectivité dans un domaine circonscrit : c'est le cas du budget participatif ;
- disposer d'une enveloppe financière pour monter un projet individuel et/ou collectif : c'est le cas du FPH/FSIH et de l'appel à projet « citoyens pour mobiliser » ;
- participer à la gestion d'un équipement de proximité : Comité d'usagers des Maisons des Habitants ;

¹⁵ Page 14 de la Charte.

¹⁶ Depuis une dizaine d'années, de très nombreux auteurs mettent l'accent sur « le pouvoir d'agir », notion utilisée aussi bien dans la cadre de l'intervention sociale que dans la démocratie participative.

- exprimer un désaccord par rapport à un projet spécifique de la collectivité : alerte citoyenne ;
- ou enfin de bénéficier d'une formation sur des aspects relatifs au fonctionnement de la cité, des institutions, aux enjeux et difficultés de la gestion publique.

Dans cette catégorie de démarches, ce sont celles animées et suivies par les services territorialisés, et plus particulièrement **le budget participatif et les FPH/FSIH, qui détiennent actuellement le plus de poids, dans la mesure où elles sont actives depuis plusieurs années, et relativement bien identifiées et repérées**, ce qui ne paraît pas le cas des autres dispositifs.

En effet, les appels à projets « Projets Citoyens pour mobiliser » sont quasiment absents des discours des personnes rencontrées, habitants, comme élus et techniciens. De leur côté, les Comités d'usagers et les formations ne sont, à ce jour, pas encore totalement en place.

Enfin, la procédure d'alerte citoyenne a été utilisée une fois par les citoyens, dans le cadre du Projet Esplanade : le projet a été rediscuté lors d'un Conseil municipal le 17 juin 2013.

Le budget participatif et le FPH/FSIH : des dispositifs de démocratie participative à dimension décisionnelle

Le budget participatif

Le budget participatif se définit comme un processus descendant d'inclusion des citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité¹⁷. A Grenoble, il a été mis en place en 2009, de manière expérimentale dans le secteur 1. Le dispositif associe les habitants du secteur à la définition d'une partie des priorités budgétaires de la collectivité concernant les travaux de gestion urbaine de proximité (GUP) sur leur territoire. Il vise à impliquer les habitants dans l'amélioration de leur cadre de vie en leur demandant de choisir eux-mêmes les modalités d'utilisation de l'argent public en ce domaine.

Dans un premier temps, les habitants du secteur 1 sont amenés à identifier les dysfonctionnements sur l'espace public et à qualifier leur besoins à l'occasion de diagnostics en marchant animés par les Unions de Quartier, en présence des élus et des services techniques concernés (Voirie / Circulation, Espaces Verts, pôle GUP, Antenne mairie, Déplacements / Accessibilité...). Ils sont ensuite invités à venir prioriser et voter par eux-mêmes la programmation des petits travaux de GUP du secteur, lors d'une assemblée plénière qui se tient chaque année en décembre, en amont du vote du budget communal par le conseil municipal (au mois de janvier).

Le budget participatif se caractérise par le rôle central attribué aux habitants dans le choix, la priorisation des travaux, et l'utilisation des fonds publics dans le champ de la gestion urbaine de proximité. Dans le cadre du dispositif, les habitants prennent part à la décision à différents

¹⁷ Talpin J., « Les budgets participatifs en Europe. Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux », in *Cahiers du Brésil Contemporain*, n°73/74, 2009.

niveaux : ils sont associés à l'identification, sur le terrain, des problèmes à résoudre ; ils sont amenés à discuter avec les services techniques du chiffrage des opérations retenues en fonction des besoins émis ; et ils peuvent enfin prioriser, par le biais de la votation, les opérations qu'ils souhaitent voir réaliser.

De manière générale, le budget participatif est présenté comme un véritable atout pour le CCS1, dans la mesure où il « booste » le travail des participants grâce à son caractère opérationnel et contribue à attirer de nouveaux habitants du secteur vers l'instance CCS. Pour l'élu de secteur, co-président du CCS1, l'intérêt premier du dispositif réside dans l'acquisition d'une culture commune entre habitants, services et décideurs : grâce à des rencontres régulières, les habitants peuvent comprendre les contraintes des services et élus, et les logiques dans lesquelles s'inscrivent leurs interventions ; de leur côté, élus et services ont la possibilité de s'imprégner de l'expertise d'usages des habitants et entendent leurs préoccupations. De leur côté, les membres de la Commission Budget Participatif louent l'intérêt du dispositif, mais émettent néanmoins plusieurs critiques à son égard, mettant notamment en avant un pouvoir de décision restreint et un objet de travail trop limité (la GUP). En outre, ils soulignent la difficulté à faire ressortir l'intérêt général de la votation en plénière, chacun votant pour des priorités qui concernent directement son quartier, ses difficultés personnelles, etc.

Les FPH/FISH

Mis en place dès 2003 dans le secteur 5, puis étendu aux quartiers politique de la ville, et enfin élargi en 2011 à l'ensemble des secteurs grenoblois (sous l'appellation FSIH), le Fonds de Participation des Habitants vise à favoriser les prises d'initiative d'habitants ou de petites associations, via l'attribution, en « temps réel », d'une aide financière pour la réalisation de projets ponctuels ayant un impact sur la vie des quartiers (mise en place de bacs à compost pour les habitants, achat de matériel de bricolage pour restaurer certaines menuiseries de logements sociaux, financement d'un intervenant extérieur pour une chorale enfant / parents, etc.).

Très concrètement, la sollicitation d'un financement FPH ou FISH demande au porteur de projet de retirer un dossier auprès de sa Maison des Habitants, de le remplir (avec la possibilité d'un accompagnement par un agent de développement local de la MDH), puis de présenter oralement son projet devant un Comité d'Attribution composé de membres à voix délibérante, les habitants, et de membres à voix consultative (un représentant de l'ADATE, structure d'animation et de gestion du fonds, et un agent ville ou CCAS). Le montant maximum alloué est de 800€ par projet, et doit correspondre à 80% maximum du montant total des frais à déboursier. L'examen du dossier est relativement rapide puisque le délai moyen entre le dépôt du dossier et la mise à disposition de l'aide, si le projet est accepté, est de 1 à 2 mois.

Ce dispositif souhaite renforcer la capacité des habitants à s'organiser, seul ou en groupe, pour monter des projets, les défendre devant un Comité d'attribution, puis les mettre en œuvre à l'échelle de leur quartier ou secteur. Son originalité réside dans le transfert de responsabilité aux habitants dans le cadre du Comité d'attribution : les membres du comité d'attribution sont en effet les seuls décisionnaires quant à la sélection des projets et l'attribution des crédits. Ils sont ainsi des « citoyens décideurs ».

Le FPH/FSIH est présenté par les services à la fois comme un dispositif particulièrement intéressant et abouti en termes de démocratie locale, et comme un outil pertinent de développement local. De leur point de vue, les difficultés résident surtout dans la gestion des conflits pouvant émerger entre les membres d'un Comité d'Attribution, ou entre les membres du Comité et les porteurs de projet. Les critiques émises par les habitants non impliqués dans le dispositif (mais inscrits dans d'autres démarches de démocratie locale) concernent quant à elles la nature des projets financés : certains tendent à penser que la sélection effectuée n'est pas assez stricte et qu'elle devrait se recentrer encore sur des projets collectifs et/ou à caractère éducatif, pédagogique.

3/ Les initiatives citoyennes accompagnées par la Ville : un objectif de création ou renforcement de lien social

« Les initiatives citoyennes accompagnées par la Ville » **reposent sur des habitants, qui, à titre personnel ou collectif, expriment une volonté d'initiative au service de leur quartier ou secteur.** Dans cette catégorie de démarches, les habitants sont à l'origine de projets ou d'actions de proximité qu'ils ont eux-mêmes imaginés au regard des besoins ou manques perçus sur leur quartier ou secteur. Ils ne mobilisent pas une offre de participation pré-existante, gérée et organisée par la Ville dans un cadre établi (comme c'est le cas pour les fonds de participation des habitants) mais proposent « spontanément » leur propre contribution à la vie du quartier ou secteur.

Ces initiatives citoyennes sont encouragées et accompagnées par la Ville en tant que « *supports d'une communication interpersonnelle retrouvée* ». Elles ont en effet, si l'on reprend la classification des dispositifs participatifs établie par Rémi Lefebvre et Magali Nonjon, **un objectif social**, c'est-à-dire qu'elles visent à « *améliorer la cohésion sociale à l'échelle d'un territoire donné, voire à maintenir la paix sociale (...) à retisser du lien social, reconstruire une confiance mutuelle, reconstituer une sociabilité même minimale* »¹⁸. A cet égard, ces initiatives poursuivent les mêmes objectifs que les actions menées dans les quartiers au titre de la politique de la ville. Elles sont **d'ailleurs accompagnées par la Ville au niveau des Maisons des Habitants, précisément en charge de la coordination de l'action sociale et de la politique de la ville sur un secteur donné.**

Soulignons qu'une partie de l'action des Unions de Quartier s'inscrit aussi dans cette catégorie de démarche. En effet les Unions de quartier, associations d'habitants indépendantes et ouvertes à tous, ont notamment pour mission, de « *favoriser l'animation de la vie sociale de quartier* ». Elles participent ainsi à l'animation de proximité en contribuant à l'organisation de divers événements : fête de printemps, repas de fin d'année, soirées d'été, fête des voisins, carnaval, etc.

¹⁸ Lefebvre R., Nonjon M., « La démocratie locale en France. Ressorts et usages », in *Démocratie locale et Internet*, in *Sciences de la société* n°60, octobre 2003, Dossier coordonné par R. Boure et G. Loiseau.

De manière générale, « les initiatives citoyennes accompagnées par la Ville » sont présentés par les interlocuteurs rencontrés au niveau des Maisons des Habitants comme **un outil grenoblois d'innovation sociale**, celle-ci étant entendue comme une forme de réponse créative, « *conçue par et pour la société* »¹⁹ « *à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales* »²⁰.

Les initiatives citoyennes accompagnées par les agents de développement local sur le secteur 6

Dans une perspective de territorialisation de l'action municipale, la Ville de Grenoble a souhaité mettre en place des Maisons des Habitants dans chacun de ces secteurs (plusieurs d'entre elles sont encore en cours de création), placées sous la responsabilité de directeurs territoriaux. Lieux ressource de proximité qui favorisent le lien humain, l'accès aux droits pour tous et les initiatives citoyennes, ces Maisons des Habitants visent à apporter de nouveaux moyens humains qui dynamisent l'émergence de participations actives des habitants.

Sur le secteur 6, 5 agents de développement local sont actuellement en poste : 2 ADL positionnés sur l'ensemble du secteur, et 3 agents en charge d'un quartier en particulier (Géants, Arlequin, Prémol). Entre autres missions, ces ADL ont pour rôle d'identifier, accompagner et soutenir les projets et initiatives habitantes ou associatives. Ils ont ainsi un rôle d'« empowerment organizer » : « *on est dans l'ascendant, il s'agit de partir des idées qu'ont les gens et essayer de les faire aboutir* ».

Plusieurs initiatives sont ainsi accompagnées par les ADL sur le secteur 6, dont notamment :

- le projet de jardin partagé de la Piste : pour répondre à la demande de nombreux habitants souhaitant voir réinvesti un espace public laissé vacant suite à l'incendie du gymnase de la Piste en 2008, a été initié un projet de un jardin partagé sur le quartier de l'Arlequin, qui sera à terme constitué de parcelles individuelles, d'un jardin collectif et d'un jardin pédagogique. Une concertation avec les habitants a été organisée par l'ADL des Géants en amont de la création de ce jardin partagé : « *une concertation avec les habitants a déjà eu lieu sur l'implantation du jardin, une autre a lieu ce soir sur le règlement intérieur et les règles de vie commune dans le jardin. Une dernière aura ensuite lieu sur les envies des habitants, avec un paysagiste qui fera des propositions de plans. L'objectif est d'arriver à une mise en place pour juin 2013* ». Ce projet est également porté par la régie de quartier, qui s'est beaucoup investie dans sa réalisation.

- les actions du Collectif des Baladins : le Collectif des Baladins est né de la volonté d'un groupe de mères d'agir face à des problèmes d'occupation de l'espace public sur la Place des Géants (rodéos de scooters rendant la place peu sûre pour les enfants et les familles). Avec l'aide de l'ADL du quartier, le groupe de mères a d'abord décidé d'investir la Place en y organisant un goûter, puis a souhaité dépasser cet événement ponctuel et inscrire son action dans la continuité.

¹⁹ Rousselle M., « L'innovation sociale : au-delà du phénomène, une solution durable aux défis sociaux », Think Thank européen pour la solidarité, Collection Working paper, septembre 2011.

²⁰ Définition du groupe de travail « Innovation sociale » du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS).

Est ainsi né le Collectif des Baladins qui mène aujourd'hui diverses actions, ouvertes aux habitants du quartier et construites autour de deux axes : le positionnement des habitants comme acteurs de leur quartier ; le renforcement des liens entre associations. Plusieurs actions sont ainsi menées : formation aux premiers secours, rencontres familles/CESF, randonnée mensuelle pour découvrir l'environnement de Grenoble, journal mensuel avec agenda thématique des activités des associations et de la MDH sur le quartier, etc. Ces projets sont soutenus financièrement par le FPH.

En outre, aux côtés de l'équipe d'ADL, un animateur spécifiquement recruté par la MDH est en charge de l'animation et du développement du réseau RERS (réseau d'échange réciproque des savoirs). Structuré autour de l'échange de savoirs et de la création collective (mise en place de projets communs auquel chacun participe), le RERS contribue au renforcement du lien social dans le secteur en tant qu'outil de valorisation personnelle, d'insertion relationnelle, et de participation citoyenne. Née il y a quelques années à l'initiative d'habitants bénévoles, cette action se professionnalise peu à peu via l'animateur.

Pour la Direction de territoire du secteur, ces initiatives citoyennes font partie intégrante du paysage de la démocratie locale grenobloise, l'accompagnement de projets constituant l'une des entrées possibles de la démocratie participative. Elles viennent en complémentarité de l'offre plus ascendante proposée par la Ville, ainsi que des démarches inscrites dans le champ de la démocratie conflictuelle (collectifs, notamment).

4/ Les initiatives citoyennes interpellant la Ville : d'un partenariat critique à une offre participative parallèle à l'offre institutionnelle

Grenoble se caractérise par l'importance de collectifs plus ou moins formalisés, qui relèvent de l'initiative citoyenne et se positionnent en tant qu'acteurs de la « publicisation » de problèmes sociaux et urbains, dans un dialogue avec la Ville plus ou moins conflictuel. Sous cette typologie des initiatives « interpellatrices », nous proposons de faire une distinction entre :

- **des démarches qui se positionnent avant tout dans un dialogue, qui peut être plus ou moins conflictuel, mais qui affiche pour objectif de déboucher sur des ajustements et adaptations d'une politique ou d'un dispositif public.** Nous plaçons là les Unions de quartier, leur Comité de liaison (CLUQ), et LAHGGLO, union des Associations des Habitants du grand Grenoble, créée en 1998. Citons également la plupart des collectifs qui se sont créés ces deux dernières années à Grenoble en opposition aux projets urbains.
- **des démarches qui proposent une offre de participation parallèle à celle de la Ville et se positionnent sur un registre participatif renouvelé :** c'est le cas d'au moins deux collectifs qui prennent depuis près de deux ans une place nouvelle dans le débat public grenoblois : Alliance citoyenne et Villeneuve Debout.

- **Des démarches qui se positionnent avant tout dans un dialogue conflictuel, débouchant sur des ajustements et adaptations**

La tradition participative de la ville s'incarne aujourd'hui encore dans les 22 « Unions de quartier », associations créées dans l'entre-deux guerres par des habitants, autour de revendications de proximité et d'animation de la vie locale. La démocratie locale, à Grenoble, a longtemps été organisée autour du lien entre les UQ et la Ville. Celui-ci se maintient sous plusieurs formes, même s'il est plus affaibli désormais :

- les UQ sont les interlocutrices privilégiées des services territorialisés en ce qui concerne le suivi de la GUP (diagnostics en marchant, tableaux de bord de suivi...), et de manière plus générale, sont des partenaires des antennes pour tout ce qui concerne l'animation de la vie collective.
- à l'occasion de son assemblée générale, chaque UQ envoie une série de questions en mairie, sur l'évolution des projets municipaux de proximité. Les services y répondent, le service Démocratie Locale est chargé de rédiger la réponse, en lien avec le cabinet du maire. Les élus de secteur, les élus concernés par les thématiques abordées par l'UQ et parfois le Maire assistent aux AG des Unions.

Ces Unions de quartier, dont la vitalité est aujourd'hui aléatoire, sont dans l'ensemble animées par des militants de longue date de la démocratie locale grenobloise, plutôt vieillissants. Une partie des membres des UQ s'investissent également dans les CCS.

Le dialogue entre la Ville et la société civile est aujourd'hui relancé de manière conflictuelle par l'intermédiaire de collectifs remettant en cause de grandes politiques publiques municipales : la politique d'aménagement et de grands projets, la politique de chauffage urbain.

« Vivre à Flaubert », « Vivre à Berriat », « Comité de l'Esplanade », ce sont 5 comités qui se sont créés, entre 2006 et 2010, pour s'opposer aux grands projets d'aménagement de la Ville, considérant que l'espace de démocratie locale proposé par la Ville ne permettait pas de faire entendre leur position. Les membres et animateurs de ces Collectifs sont la plupart du temps des habitants et riverains inquiets des bouleversements urbains (densification, stationnement...) occasionnés par les projets. On y retrouve des personnes qui ont pu être actives dans des Unions de quartier et/ou CCS (et le sont encore) : les collectifs agissent par voie de presse, recours administratifs, présence dans les lieux de réunion publics (espaces de concertation, CCS...). Ces 5 collectifs se sont réunis en un collectif en 2011, « Vivre à Grenoble », qui porte notamment la pétition contre le projet d'aménagement de l'Esplanade, au titre de la procédure d'alerte citoyenne.

Par ailleurs, depuis 2010, un **Collectif très actif s'est constitué autour de la dénonciation du tarif du chauffage urbain**, qui a poussé la Ville de Grenoble et les 5 communes liées à la Compagnie de chauffage urbain par une délégation de services publics à entreprendre un travail de réexamen des tarifs, dans un dialogue avec les

représentants du Collectif. Notons que, parmi les membres du Collectif, se trouvent des « militants » de la démocratie locale (membres d'Unions de quartier, de CCS, d'associations...) ainsi que des membres du collectif Vivre à Grenoble.

Le Collectif pour un chauffage urbain juste et solidaire : un dialogue conflictuel avec la Ville ayant débouché sur des adaptations de la politique publique

En 2009, les 3 fédérations de locataires présentes sur Grenoble et son agglomération sont alertées par les usagers du chauffage urbain d'importantes hausses de charges de chauffage, en lien avec un changement de tarification opéré par la CCIAG (Compagnie de Chauffage Urbain de l'Agglomération Grenobloise)²¹. Se constitue alors un mouvement revendicatif dans les quartiers populaires des 6 villes concernées, notamment au Village Olympique, où les habitants, régularisations de charges à l'appui, interpellent la compagnie de chauffage, les bailleurs ainsi que les pouvoirs publics. Ce mouvement rejoint celui des copropriétaires, qui expriment des revendications communes. Un groupe de travail se met alors en place, qui se réunit régulièrement dans la perspective d'organiser et de préparer des négociations sur les tarifs du chauffage. C'est ainsi que naît, à l'hiver 2010, le Collectif « pour un chauffage urbain plus juste et solidaire », regroupant des représentants de copropriétés et des associations de locataires et de consommateurs (CNL, CSF, CLCV...).

Les actions du Collectif se multiplient (plaintes, recours, perturbations du conseil municipal...) et finissent par porter : le chauffage urbain devient un problème politique. En mars 2011 s'engage alors une démarche de concertation entre les 6 communes et le collectif autour d'une feuille de route du maire de Grenoble : parvenir à réduire les tarifs d'ici à l'automne 2011. Un cabinet technique est engagé spécifiquement pour animer les réunions ; il rédige un nouvel avenant actant la baisse des tarifs sur la partie fixe du tarif.

Cet avenant 2011 est à nouveau attaqué par le Collectif qui souhaite notamment une augmentation de la part variable du prix du chauffage, et qui estime ne pas être écouté sur plusieurs de ses revendications. Un nouveau consultant est donc recruté par la municipalité grenobloise pour produire un nouvel avenant, en groupement de commande avec les 5 autres villes. L'objectif est d'aller vers une révision en profondeur de la convention de délégation et d'apporter une réponse argumentée des collectivités sur les choix qui font polémique. Par ailleurs, pour répondre au manque de transparence mis en avant par le Collectif, un comité technique est créé par les communes délégantes pour travailler sur les comptes d'exploitation de la CCIAG. Y sont associés des membres du Collectif, qui représentent les usagers.

Le conflit entre la Ville et le Collectif a ainsi été productif et débouché sur des négociations. L'action du « collectif pour un chauffage urbain plus juste et solidaire » a fait évoluer la politique publique sur plusieurs points, comme l'indiquent les services de la ville : « *Les élus ont écouté le Collectif, car depuis 2011, il y a eu un très gros travail pour corriger la fixation des tarifs, le contenu de la convention de délégation. On peut dire que le niveau de concertation a augmenté : les membres du Collectif et du Pôle de gestion se voient quasiment tous les mois (...) On a répondu à certaines demandes du Collectif : pouvoir réviser plus facilement la puissance tarifaire*

²¹ Un avenant de 2008 introduit en effet une part fixe (45%) et une part variable (55%) dans les prix.

qui détermine la part fixe, encadrer davantage la marge de la CCIAG, revoir la composition de la part variable, revoir le compte d'exploitation de la CCIAG (...) Ce mouvement a eu une conséquence positive, en nous obligeant à faire preuve de vigilance et en nous poussant à aller vers des contrats plus justes et équilibrés ».

Toutefois, des recours contre la CCIAG sont toujours en cours. Le dialogue a donc fait avancer les deux parties, et produit certains compromis, sans cependant permettre à ce jour un règlement durable du conflit entre la Ville et le Collectif.

- ***Des démarches qui proposent une offre de participation parallèle à celle de la Ville et se positionnent sur un registre participatif renouvelé***

Dans la lignée de la tradition revendiquée d'innovation en matière de démocratie participative, deux mouvements sont actuellement en voie d'émergence et peut-être d'installation durable sur le territoire. Ces deux mouvements affichent clairement leur objectif de renouveler la démocratie locale grenobloise, en proposant une offre de participation parallèle à celle de la Ville.

L'Alliance citoyenne de l'Agglomération Grenobloise a été lancée officiellement en décembre 2012, donnant corps à l'action de l'association ECHO (Espace des Communautés et des Habitants Organisés) qui a expérimenté pendant 2 ans dans les quartiers populaires grenoblois les méthodes du community organizing. L'association s'est « *donnée pour tâche d'unir les collectifs, les associations, les organisations, les communautés pour créer une nouvelle coalition* », dans une « *quête d'un contre-pouvoir pour inverser le rapport de force, donner sens à la démocratie et améliorer notre vie quotidienne* »²².

Le Conseil de l'Alliance citoyenne, sollicité pour être entendu dans le cadre de cette évaluation, n'a pas souhaité donner suite à cette demande, et a formalisé son refus dans des termes qui présentent (succinctement) son projet – que nous citons donc ici :

*« L'Alliance cherche à faire émerger une autre modalité de la démocratie locale complémentaire, mais différente, de la démocratie participative. Pour faire bref, il s'agit d'envisager la démocratie comme une alchimie à 3 ingrédients : la démocratie représentative (élections, gestion publique entre élus), la démocratie participative (offre de dialogue, espaces de débats, réflexion prospective ouverte pour rapprocher citoyens élus et citoyens non élus), et la démocratie conflictuelle (partir des colères, organisation collective, participation comme négociation). **Cette dernière modalité est encore en voie d'expérimentation, c'est le projet de l'alliance citoyenne depuis décembre 2012, et les résultats actuels ne sont pas encore suffisants pour apporter un discours cohérent à la ville de ce point de vue.** »²³*

²² Extrait du livret de capitalisation d'ECHO, rédigé par les 3 expérimentateurs, téléchargeable sur le site d'Alliance citoyenne.

²³ Mail du conseil de l'Alliance Citoyenne de Grenoble au service Démocratie locale, 24 avril 2013.

Le Collectif Villeneuve Debout, de son côté, est né d'une réaction citoyenne aux événements violents de juillet 2010. Il part du principe que l'offre de participation de la Ville, trop formelle et trop restreinte, ne peut susciter un réel engagement, et propose une offre alternative à celle de la Ville sur le secteur 6.

Le Collectif Villeneuve Debout sur le secteur 6 : une offre de participation alternative

Créé suite aux événements survenus en juillet 2010 dans le quartier (décès d'un jeune du quartier lors d'une fusillade avec la police ayant déclenché des journées d'émeutes), le Collectif inter-associations de la Villeneuve s'est mis en place avec la volonté « *que les habitants et associations réfléchissent aux moyens de maintenir une vie tranquille dans le quartier* ». Considérant la proposition du maire de Grenoble d'organiser un Grenelle de la sécurité urbaine « *inutile et complexe* », le collectif a souhaité trouver ses propres modes de réponse à la détérioration de la qualité de vie dans le quartier et aux tensions en découlant.

Le collectif a ainsi initié des groupes de travail avec les habitants du quartier autour de 3 thèmes : l'éducation, le dialogue avec les jeunes, le « vivre-ensemble tranquillement ». « *Ayant pour mission d'amener des solutions concrètes, des propositions réalistes, à mettre en œuvre facilement et immédiatement* »²⁴, ces groupes thématiques ont débouché sur la réalisation d'un Livre Blanc reprenant les suggestions et propositions des habitants, et remis au maire de Grenoble et au préfet, en juin 2001.

Depuis, le collectif – devenu en 2012 « Collectif Villeneuve Debout » – continue de proposer des espaces d'expression aux habitants afin que ces derniers puissent tenir leur place de citoyens et d'acteurs dans la vie du quartier. Jugeant les espaces proposés par la Ville trop formels et peu ouverts à un réel dialogue (« *il s'agit de valider des options choisies par une sphère d'experts, légitimes car élus* »), le collectif a souhaité proposer aux habitants du quartier une offre alternative, qui se structure plus spécifiquement autour de 3 démarches souhaitant « *impliquer les populations qui ne prennent pas la parole habituellement* » :

- les cafés éducatifs de l'agglomération grenobloise : organisés autour des préoccupations éducatives des parents, les « cafés éducatifs » visent à permettre aux participants d'assumer avec confiance leur rôle d'éducateur. Les séances commencent par un échange en petits groupes où chacun peut exprimer son point de vue et partager son expérience sur un sujet (les enfants en difficulté, les sanctions, l'échange entre parents et professionnels, etc.). Ils bénéficient du soutien financier de la région, sur la ligne budgétaire démocratie participative.

- les repas citoyens : ces repas conviviaux préparés par un chantier de jeunes du Comité Dauphinois d'Action Socio-Educative (Codase) regroupent les habitants par tablées de 8 à 10 autour d'un thème (les violences, les pompiers, etc.) s'organisent autour d'un principe simple : entre chaque plat, les convives sont invités à changer de table pour poursuivre le débat avec d'autres personnes. Ils bénéficient également du soutien financier de la région, sur la même ligne budgétaire que les cafés éducatifs.

²⁴ Livre Blanc.

- les ateliers populaires d'urbanisme : ils réunissent de manière régulière des habitants du quartier de toutes générations pour travailler sur leurs besoins et leurs envies de réhabilitation, accompagnés par des intervenants extérieurs, architectes, urbanistes, consultants. Ils s'inscrivent dans une démarche de contestation des choix du programme de rénovation urbaine (PRU) de la Villeneuve, avec notamment un refus des démolitions, et proposent une démarche inversée des projets urbains « classiques », en mettant les experts au service des attentes des habitants. Leur objectif est de faire bouger un certain nombre d'éléments du PRU.

Du point de vue du Collectif, les relations avec les services et les décideurs municipaux manquent de fluidité, notamment parce que la Ville perçoit l'action de l'association comme un acte politique d'opposition envers la municipalité. De leur côté, les membres du Collectif s'inscrivent dans une position défensive, évoquant notamment des craintes quant à la réappropriation par la Ville de leurs idées, de leurs démarches ou de leurs méthodes.

- ***Une offre non institutionnelle qui suscite des réactions contrastées***

Ces actions portées par les collectifs suscitent des réactions contrastées au sein des services, des élus, comme des habitants rencontrés, qui hésitent entre adhésion, intérêt et exaspération, et ont parfois du mal à analyser les fondements de ces mouvements et – en ce qui concerne la Ville – à produire une stratégie pour les prendre en compte et dépasser des situations de blocage.

Par exemple, les services territorialisés du secteur 6 regardent avec un certain intérêt les démarches conduites par Villeneuve Debout, voire celles d'Alliance citoyenne, dans la mesure où ils sont concernés directement par la question de la redynamisation de la participation. Par ailleurs, ils estiment que l'existence de ces collectifs qui bousculent la Ville est positive car « *signe de bonne santé de la démocratie locale* ». Ils soulignent enfin leur rôle en termes d'animation de la vie des quartiers. En revanche, ils jugent que cette « concurrence » peut aussi être synonyme de confusion pour les habitants.

Du côté des habitants, les entretiens montrent que des membres de certains CCS se sont sentis instrumentalisés par les collectifs opposés aux projets urbains, qui ont parfois fortement investi leurs espaces de travail. Au sein des CCS, les positions face à ces grands projets ont pu susciter ainsi des conflits et déchirements, pendant que d'autres parvenaient à mieux réguler ces divergences de position.

Les élus, quant à eux, semblent avoir des visions différentes sur l'émergence de ces collectifs puisqu'est proposée toute une gamme de réflexions, allant de la lecture strictement politique à la dénonciation du syndrome « NIMBY »²⁵ en passant par l'interrogation sur les pratiques de la Ville en matière de participation. Relevons aussi que la lecture de chacun des élus rencontrés n'est pas univoque : si chacun met l'accent

²⁵ Ou phénomène « Not In My BackYard » (pas dans mon arrière-cour), désignant les riverains opposés à des projets d'aménagement ayant un impact, qu'ils estiment négatif, sur leur cadre de vie. L'utilisation du terme est la plupart du temps péjorative et synonyme d'égoïsme local.

sur un point plutôt qu'un autre, toutes ces dimensions se retrouvent plus ou moins dans les discours des élus.

Certains en font une lecture avant tout politique, considérant qu'il s'agit là principalement de la réunion de mouvements de l'opposition, revivifiés par l'approche des élections municipales :

« Il s'agit de mon point de vue de démarches indéniablement politiques. Les collectifs sont un moyen de faire pression sur les élus avant les élections, même s'ils regroupent des personnes qui ont des sensibilités politiques très différentes, voire opposées parfois. Mais pour certaines formations, comme Alliance citoyenne, qui a annoncé, si je ne m'abuse, son souhait de présenter une liste aux élections municipales, la démarche est avant tout politique ». (Élu)

Les élus s'interrogent également sur la volonté de dialogue réellement portée par un certain nombre de représentants de ces collectifs, notamment sur les collectifs opposés aux projets urbains, décrits comme des symptômes classiques d'un effet « NIMBY » (ce que les collectifs sont en effet pour partie, mais pas uniquement).

« Des recours sont déposés sur tous les projets, grands ou petits, à Grenoble. Mais en fait, on peut répondre à certaines revendications, cela ne satisfera pas certaines personnes, qui veulent faire capoter un projet, pas l'améliorer. » (Élu)

« Avec les ZAC, il est très compliqué de se projeter sur ce que sera un quartier, des besoins, dans 15 ou 20 ans. On nous demande déjà de dire à quoi ressemblera le quartier dans 15 ans, alors qu'on n'a fixé que les orientations, et que des choses vont évoluer. Mais il y a toujours une logique qui conduit à ce syndrome NIMBY, avec un rejet fort dès que le projet touche l'espace de vie. La ZAC veut apporter des changements structurels à des choses qui posent problème. Mais tout est vécu comme une agression, suscite de la crainte... (...) Cela met une pression forte sur les services et les élus, et conduit à une incapacité : il n'y a plus de vision sur comment peut-on produire ensemble. » (Élu)

Plusieurs des élus rencontrés relèvent que ces collectifs interrogent la Ville dans sa pratique de participation et de dialogue public :

« Toutes ces démarches font partie de la démocratie locale. Mais qui représente quoi ? Est-ce qu'on ne s'adresse qu'aux assemblées constituées, type Unions de quartier et CCS, qui sont représentatives... un peu, même si cela reste sujet à caution. Est-ce que ces collectifs peuvent être mis au même niveau, sachant que leur représentativité est difficile à apprécier, ainsi que leurs motivations ? » (Élu)

« L'émergence de collectifs, c'est un signe de vitalité démocratique, en tout cas, moi, je le vois ainsi. Mais comment on peut remettre du dialogue dans cela ? Comment ne pas être toujours sur le mode tension / réaction ? » (Élu)

« Comment construire des cadres nouveaux ? Quelle est la capacité de la collectivité à prendre en compte les initiatives des habitants, même quand elles bousculent les choix des politiques publiques ? » (Élu)

Services et élus proposent que des réponses à ces situations de dialogue frontal (qu'ils jugent à ce jour peu productif) soit trouvée dans une double évolution : celle d'un travail sur l'amélioration de l'information, de la pédagogie sur les projets, et de la clarification des objectifs des démarches participatives d'une part ; celle de la recherche du renouvellement des militants citoyens actifs, afin de d'élargir et diversifier le croisement des points de vue, d'autre part.

Ces points seront traités plus en avant dans le rapport, lors de l'analyse thématique.

III – UNE OFFRE INSTITUTIONNELLE QUI SOUFFRE D’UN DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ AUPRÈS DES ACTEURS LES PLUS INVESTIS

1/ Des instances et démarches consultatives qui suscitent de nombreuses critiques...

Si l'on procède à une lecture du schéma proposé au regard du jugement porté par les habitants rencontrés, **on prend très rapidement conscience de l'existence d'une ligne de démarcation très forte entre les quadrants supérieurs correspondant à l'offre institutionnelle et les quadrants inférieurs correspondant à l'initiative habitante ou associative**, les premiers faisant globalement l'objet de critiques assez vives, tandis que les seconds sont plutôt mis en avant et valorisés.

Les discours habitants laissent en effet transparaître une position idéologique très forte des Grenoblois en matière de démocratie locale. De leur point de vue, les démarches participatives n'ont de valeur et de légitimité que lorsqu'elles émanent d'une initiative habitante – point de vue très fortement ressenti par les élus :

« En réalité, il y a un souci. La concertation marche uniquement quand elle vient des habitants. Quand les habitants ont l'impression que la Ville met en place les choses, ça ne prend pas. Il y a une forme de méfiance : "C'est déjà totalement validé et décidé" (...) Il y a une démarche émanant vraiment des habitants qui a très bien marché, c'est les ateliers de réflexion pour améliorer le vivre ensemble au sein de la Villeneuve, qui ont donné lieu à un Livre Blanc. Quand la Ville n'est pas motrice, ça produit des choses » (Élu)

Cette posture habitante, inhérente à la démocratie locale, ne se retrouve pas seulement à Grenoble, et est repérable sur bien d'autres sites en France, ainsi que le soulignent nombre de travaux sur la démocratie locale.

Localement, les démarches institutionnalisées d'association des habitants aux affaires locales – telles les CCS, les comités de suivis des projets urbains – sont jugées de manière très critique par de nombreux habitants, qui tendent parfois à les considérer comme un artéfact démocratique :

« Moi, je suis présent au CCS et on n'a pas notre mot à dire. Quand le CCS est saisi, les projets sont déjà bouclés... On demande leur avis aux gens alors que tout est déjà décidé, les budgets aussi... » (Membre d'un CCS).

Parce qu'elles sont codifiées et cadrées par les services en charge de leur organisation, ces démarches donnent en effet l'impression aux habitants que tout est prédéterminé à l'initiative des organisateurs, qu'il s'agisse des thèmes ou problèmes à débattre, de la durée des échanges, de leurs objectifs, des suites qui leur sont données, etc. :

« l'ensemble du dispositif semble être déjà fixé et même les décisions peuvent donner le sentiment d'avoir été déterminées en amont »²⁶.

La critique des instances pérennes (et des instances « descendantes ») revient régulièrement dans les discours des services et élus, mais sur un **registre différent** : c'est surtout l'absence de dynamisme et d'autonomie des CCS qui est regrettée, la difficulté à faire vivre un véritable dialogue entre ces instances et la Ville, et à en renouveler les membres. Par ailleurs, les espaces comme **les comités de suivi et d'évaluation des projets urbains** suscitent encore des interrogations quant à leur fonction réelle et les objectifs recherchés.

« Le CCS ne marche pas du tout. En réunion, c'est toujours les mêmes 20 ou 30 personnes, des vieux militants. On arrive à un stade où cela produit peu de choses comme avis. Ça critique, mais ça ne fait pas de proposition. Ce n'est pas un lieu qui me permet de me ressourcer, de me mettre en question ». (Élu de secteur)

« Le comité de suivi du projet urbain, j'avoue que je ne sais pas encore très bien quel est son objectif. Qu'est-ce qu'on attend de la concertation, maintenant, à quoi sert cet espace ? Je ne sais pas trop. » (Service Ville)

Les dispositifs moins institutionnalisés et/ou qui laissent un pouvoir décisionnel aux habitants, tels le budget participatif ou les FPH/FSIH, sont, en toute logique, plus appréciés des habitants qui revendiquent « *de participer par eux-mêmes dans les matières qui les concernent directement* »²⁷.

En opposition aux espaces délibératifs si souvent décriés, des élus soulignent aussi la plus value qu'ils voient dans des dispositifs de type fonds de participation :

« Les FPH sont déconcentrés à l'échelle des quartiers. On responsabilise les gens pour qu'ils montent leur projet, gèrent un budget. Cela me semble plus sain. » (Élu)

Néanmoins, ces démarches ne font pas l'objet d'une complète et totale satisfaction, et semblent pâtir du fait qu'elles ont été initiées par la Ville dans le cadre de la Charte de démocratie locale. Parce qu'elles ont été mises en place en dehors de la société civile, leur portée et leur intérêt s'en trouvent *de facto* limités pour les habitants – ce qui apparaît plutôt bien compris par les services

« Je me dis que le budget participatif, c'est du concret, donc ça diversifie le champ de l'éducation à la citoyenneté. On ne peut pas demander aux gens de réfléchir et discuter tout le temps, ça ne mène à rien. C'est un atout supplémentaire par rapport

²⁶ Blondiaux L., Lévêque S., 1999, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Une expérience de démocratie participative » in C. Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris.

²⁷ Idem.

aux autres secteurs. Mais bon... ce n'est pas un gros budget. Et on n'a pas un pouvoir de décision complet. Il y a des opérations qui sont sponsorisées, fortement appuyées par les élus. La volonté de démocratie locale à Grenoble est forte, mais il y a beaucoup d'immobilisme de la part des politiques en général. Ils ont l'idée que c'est bien de participer, mais qu'il ne faut pas trop donner d'élan, car ça pourrait devenir risqué » (membre de la Commission Budget Participatif, CCS1).

« Le bilan sur le budget participatif est finalement assez mitigé. D'un côté, le budget participatif est plus concret que d'autres dispositifs participatifs, les habitants voient tout de suite la réussite de la démarche car des solutions concrètes sont apportées dans l'année qui suit le vote. Mais d'un autre côté, les habitants s'ennuient à mettre en place des potelets, ils ont l'impression avec la plénière que c'est que ça le budget participatif » (Service Politique de la Ville et Démocratie Locale).

Ainsi que nous l'avons dit, cette posture n'est pas spécifique à Grenoble. **Néanmoins, elle prend localement une dimension toute particulière dans la force de son expression.** Ce qui est dû sans doute pour partie à l'histoire longue de la ville en matière de participation, mais aussi, pour une autre part, à des éléments plus conjoncturels qui marquent le contexte de l'évaluation.

2/ ... dans un contexte de tension certaine autour de grands projets entre la Ville et des représentants de la société civile

En effet, la mission intervient dans un **contexte de structuration de la société civile en collectifs opposés aux choix de la Ville** – sur les projets urbains, le tarif du chauffage urbain, les choix d'aménagement (tramway, stationnement...). De très nombreux recours sont déposés, contraignant la Ville à une posture défensive et ne permettant plus certains échanges. La procédure d'alerte citoyenne, prévue par la Charte de la Démocratie Locale, a été utilisée par des habitants hostiles au projet d'aménagement de l'entrée de ville, dit de l'Esplanade, et contraint les élus à le rediscuter en conseil municipal. La période pré-électorale joue probablement un rôle dans la radicalisation de certains conflits.

En tout état de cause, il existe un climat de tension perceptible donnant le sentiment d'un mouvement permanent et continu de protestation et de contestation des habitants envers la Ville...

« Il y a un paradoxe à Grenoble : il y a beaucoup d'instruments de démocratie participative dans chaque secteur (...) et il y a une sorte d'insatisfaction permanente qui s'exprime de la part des habitants » (Élu)

« Les habitants se réclament souvent de la Charte pour dire qu'elle n'est pas assez prise en compte, qu'elle n'est pas respectée, que c'est bidon » (Élu)

« A Grenoble, ce que j'ai constaté c'est que les habitants grognent beaucoup » (Membre d'un CCS)

... mais aussi de la Ville envers ses habitants actifs dans les démarches de participation. La valorisation et la légitimation par les habitants des seules démarches et propositions émanant du terrain mettent en effet la Ville particulièrement sous pression, l'incitant à s'expliquer, se justifier, et à réinventer sans cesse son offre de participation pour répondre au mieux aux besoins et attentes des citoyens. Cette situation a débouché sur une progressive crispation de la Ville. Se sentant acculés et sans cesse remis en question, certains des agents de la Ville vont jusqu'à regretter l'ouverture de certains débats, et dénoncent fortement le traitement dont ils ont pu faire parfois l'objet ces derniers mois :

« Dans certains CCS, les habitants traitent les agents de la Ville comme des chiens. On donne du pouvoir aux gens qui viennent finalement se plaindre : "Mais que fait la Ville ?". S'ils sont constamment dans le conflit, ils n'ont pas à s'investir dans un CCS qui doit être constructif, qui n'a pas été prévu pour ce genre d'interactions. » (Service Ville)

« J'ai l'impression qu'on a créé des monstres ! On leur laisse prendre une place qu'ils ne devraient pas prendre. Quand on est élu, on a le droit de trancher et de décider. Pour les habitants, quand la réponse ne les satisfait pas, cela veut dire qu'il n'y a pas eu concertation ! On est dans l'ordre de l'impératif. » (Service Ville)

« C'est l'histoire de Grenoble, la participation. Mais d'une chose positive au départ, on a fait un carcan incroyable. J'ai le sentiment que les élus ont peur des habitants. Et qu'en brassant du vent et en les voyant tout le temps, ils ont l'impression de faire quelque chose. Mais les opposants, ce n'est pas en leur donnant des documents qu'on va les faire changer d'avis. » (Service Ville)

Dans ce contexte, on assiste à des conflits, parfois violents, entre la Ville et la société civile, avec des propos qui peuvent, de part et d'autre, se révéler très durs, comme l'illustrent parfaitement certains extraits d'entretiens :

« Ils nous accusent toujours de faire de la rétention d'information. On se trouve face à une mise en porte-à-faux des services, qui sont extrêmement maltraités, sans aucun respect. C'est très difficile de travailler avec certaines personnes. » (Service Ville)

« Il y a certains habitants qui sont casse-couilles et monomaniaques sur un sujet, et ne font aucun effort pour se mettre dans l'esprit de l'intérêt général » (Service Ville)

« Je n'ai qu'une chose à vous dire : la Ville se fout de nous ! » (Membre d'un collectif habitant)

« Le pouvoir municipal a cru qu'il pouvait faire des CCS des chevaux de Troie de la citoyenneté » (Habitant)

« C'est une démocratie participative sous contrôle » (Habitant)

Certains des habitants entendus dans le cadre de l'évaluation, en revanche, regrettent cette perte de confiance, dont ils ne peuvent que prendre acte :

« Tout le problème de la concertation, c'est une question de confiance, est-ce que celui qui parle est cru par celui qui l'écoute. Aujourd'hui, la réponse est non. Aujourd'hui, il y a un soupçon a priori sur les propos des élus et des techniciens. » (Habitant)

« Il y a des réunions extrêmement agressives, où les habitants tiennent un procès systématique à la Ville. Celle-ci, qui est agressée, se défend en disant "mais si, je fais ceci, cela" et en répondant le plus souvent à côté. Il y a un climat d'agressivité incroyable, dès que les sujets sont à forts enjeux : stationnement, bruits, aménagement. » (Habitant)

Plusieurs techniciens ont souligné la difficulté de maintenir le dialogue dans certaines conditions où les oppositions sont très fortes, et le risque qu'ils ressentent d'un dialogue artificiel à force d'être contrôlé :

« Le bureau du CCS, avec les élus et les représentants de la Direction Territoriale, c'est d'une lourdeur administrative incroyable, les échanges ne sont pas libres. Les comptes rendus sont corrigés et relus 10 fois... Ce n'est pas un cadre sain d'échanges, et on a l'impression d'aller à l'échafaud à chaque fois qu'on va au CCS. La DAT fait tout, tout est préparé : les déroulés, les points d'alerte. Tout cela est un peu formaté. (...) Je suis mal à l'aise, car j'ai l'impression de toujours faire attention à ce que je dis. » (Service Ville)

SYNTHÈSE DE LA PARTIE I

Notre proposition de lecture cartographiée de la démocratie locale grenobloise permet une classification des démarches de participation citoyenne et favorise une certaine visibilité d'ensemble. Nous avons isolé d'une part des initiatives institutionnelles, qui se sont fortement renforcées depuis une quinzaine d'années (Conseils consultatifs, budgets participatifs...), dans un double objectif d'amélioration de l'action publique et de renforcement du pouvoir d'action des habitants ; d'autre part des initiatives émanant des habitants, relevant soit d'une volonté d'amélioration du lien social de proximité et rencontrant alors les objectifs de gestion de proximité de la ville, soit d'une volonté plus politique d'interpellation de la politique publique et de ses choix.

D'où une typologie de la démocratie locale grenobloise en 4 types de dispositifs ou démarches :

L'offre institutionnelle portée par la Charte de la Démocratie Locale :

1/ Les démarches de participation initiées par la Ville : un objectif managérial d'amélioration de l'action publique

2/ Les dispositifs initiés par la Ville pour favoriser l'action citoyenne : l'objectif de renforcer le « pouvoir d'agir » des habitants

L'initiative habitante, face à laquelle l'institution se positionne différemment selon les objectifs recherchés : soutien, partenariat, dialogue conflictuel.

3/ Les initiatives citoyennes accompagnées par la Ville : un objectif de création ou renforcement de « lien social »

4/ Les initiatives citoyennes interpellant la Ville : d'un partenariat critique à une offre participative parallèle à l'offre institutionnelle

Le schéma de lecture proposé permet de découvrir un paysage riche et complémentaire. Les quadrants sont tous remplis, et relativement équilibrés, au sens où de nombreuses démarches sont représentées. Les trois principaux objectifs que se donne l'institution sont représentés : objectifs managérial, de soutien à l'initiative citoyenne, de lien social. Les registres de la participation rappelés par la Charte (informer, consulter, concerter, co-élaborer) s'y expriment. Dans le quadrant bas à droite, sur un registre d'interpellation de l'institution, les figures historiques de la participation grenobloise, les 22 Unions de quartier, côtoient les nouvelles figures de la démocratie locale, avec les collectifs d'habitants émergents.

Les démarches inscrites dans les quadrants du bas, indiquant l'initiative citoyenne, restent beaucoup plus valorisées par les habitants, voire par les services eux-mêmes, que celles relevant de l'offre institutionnelle : les entretiens se distinguent par une posture critique très forte face à l'offre institutionnelle, jugée trop cadrée et prédéterminée. Au sein de cette offre, les dispositifs favorisant le « pouvoir d'agir » (FPH, budget participatif) sont valorisés, et cela par

l'ensemble des parties prenantes – l'alerte citoyenne suscitant peut-être plus de réserves auprès des élus²⁸. Ce sont les dispositifs relevant de la démocratie délibérative et consultative (CCS, concertation sur les projets urbains, comités de suivi des projets...) qui concentrent les critiques – et cela par l'ensemble des acteurs (mais pas pour les mêmes raisons selon que l'on est habitant, élu ou technicien...).

²⁸ A cet égard, leur point de vue sur le conseil municipal spécial « Esplanade », qui s'est tenu le 17 juin 2013, mériterait d'être recueilli.

PARTIE 2 : ANALYSE CRITIQUE DU FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE

L'existence de tensions entre la Ville et ses habitants constitue un élément de contexte qu'il est indispensable de prendre en compte si l'on souhaite comprendre et analyser le regard porté par les acteurs sur l'offre de participation proposée par la Ville. **Mais il ne s'agit en aucun cas d'un résultat en soi qui viendrait remettre en cause les initiatives relevant de la « démocratie participative instituée »**, c'est-à-dire des initiatives mises en place et encadrées par l'institution municipale.

Tout d'abord parce que **l'existence de tensions et conflits fait pleinement partie du processus participatif** et est inhérent à l'apprentissage des valeurs et du fonctionnement démocratique. Plusieurs théoriciens ont ainsi souligné la nécessité de saisir « *le conflit comme condition mécanique de l'agir ensemble* »²⁹, soulignant que la confrontation peut jouer un rôle vertueux et, générer, par son dépassement, l'innovation.

Ensuite **parce qu'au-delà du mécontentement général exprimé, les habitants font part de certaines satisfactions sur le fonctionnement de la démocratie locale grenobloise, mettant notamment en avant des avancées locales, liées à la dynamique initiée par la Charte de la Démocratie locale.**

I – DES AVANCÉES LIÉES À LA DYNAMIQUE DE LA CHARTE DE LA DEMOCRATIE LOCALE

L'élue à la Démocratie locale rappelle que la signature de la Charte, qui répondait à un engagement de campagne, se voulait une réponse à une série d'enjeux :

« Il y avait un fort enjeu de coordination des démarches et des instances. Ainsi, la Charte a permis de positionner les Unions de quartier sur le cadre de vie et les CCS sur les projets transversaux. L'objectif était également de clarifier les procédures pour les démarches de concertation : mieux s'engager à poser les règles du jeu, que la Ville dise bien ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas et clarifier les objectifs du dialogue (information, consultation, concertation, co-production). Il s'agissait également d'ouvrir les portes, pour rappeler qu'il y a différentes manières d'entrer dans la participation, différentes manières de donner son avis. »

Les entretiens menés montrent que **la Charte et la dynamique qu'elle a générée au sein de la Ville autour de la démocratie locale ont à la fois permis de clarifier la répartition des rôles entre certaines instances préexistantes à la Charte (notamment les Unions de Quartier et les Conseils Consultatifs de Secteur), et d'élargir l'offre de participation citoyenne** dans le sens d'une plus grande adéquation avec les attentes

²⁹ Lefort C., 1981, *L'invention démocratique*, Paris, Fayard.

des habitants. A ce titre, et même si tous les engagements de la Charte n'ont pas été tenus, un certain nombre des objectifs que s'était donnés la Ville ont été remplis ou ont connu de réelles avancées.

1/ Une clarification de l'articulation entre Unions de Quartier et Conseils Consultatifs de Secteur

Alors qu'elles ont longtemps été considérées comme des instances de participation plus ou moins concurrentes, les Unions de Quartier et les CCS apparaissent désormais, dans le discours des habitants qui les animent, plus complémentaires que redondantes. **L'élaboration de la Charte semble avoir ainsi participé à une meilleure compréhension par tous des missions de ces instances et de leur complémentarité**, au vu du nombre de définitions concordantes recueillies lors des entretiens :

« Les CCS et les UQ, ce n'est pas la même échelle. Le CCS est plus distant des habitants, on ne peut pas faire une fête à l'échelle d'un secteur par exemple... Les UQ sont des associations d'habitants qui se regroupent pour défendre leur quartier, rien ne vient de la mairie, elles ne sont pas financées et fonctionnent de manière très indépendantes » (Membre d'un CCS)

« Les CCS et les Unions de Quartier ne font pas doublon. Les CCS sont institués par la loi, et doivent porter un regard politique, analyser ce qui se fait en termes d'urbanisme, d'éducation, de sécurité / tranquillité... Ils traitent de questions assez larges. Les Unions de Quartier sont des associations qui s'autosaisissent de leur propres sujets et projets, et investissent leur espace sans être dépendantes de quiconque. Elles traitent de la proximité et des pieds d'immeubles, et animent le quartier » (Membres d'un CCS).

« La question du doublon entre les Unions de Quartier et les CCS est un faux procès fait à la mairie. Il y a certes des missions qui peuvent se ressembler, mais à une échelle différente. Si par exemple il y a besoin de mettre des pissoires pour les chiens sur la Place des Géants, de tirer la sonnette d'alarme auprès des services techniques car il y a graffs sur les murs... c'est clair pour tout le monde que ça relève de l'Union de Quartier et pas du CCS » (Président d'UQ)

« Un CCS, c'est des habitants motivés qui s'organisent et qui doivent élaborer un avis sur saisine ou auto-saisine. Cet avis, on le remet à l'exécutif, qui en fait ce qu'il veut. Il faudrait réexpliquer cela tout le temps : car il y a une confusion de beaucoup de personnes, qui croient avoir un pouvoir exécutif. » (Membre d'un CCS)

« Les Unions de quartier traitent de la qualité de vie au quotidien dans les quartiers. Leur rôle est de prendre note des problèmes dans un quartier et de faire le relais auprès des professionnels concernés. C'est complémentaire aux CCS qui sont là pour débattre d'idées plus générales à l'échelle du secteur » (Membre d'un FPH/FSIH)

« Il y a un lien historique d'interface Union de quartier / Ville auprès des habitants. Les Unions de quartier se sont senties démunies de ce rôle, lorsque la Ville a créé les CCS. Alors que le CCS n'est pas une interface habitant / Ville, on donne un avis. » (Membre d'un CCS et d'une UQ).

Des collaborations entre les deux instances existent, dans la mesure où les CCS peuvent reprendre à leur compte et amplifier, d'une autre façon, des problématiques « remontées » par les Unions de quartier. Cela s'est produit par exemple pour les problématiques de nuisances nocturnes en centre ville. Dans le cadre du budget participatif sur le secteur 1, la répartition des tâches est présentée comme naturelle :

« On cherche à travailler en bonne intelligence. Dans le cadre du budget participatif, les diagnostics en marchant sont presque délégués aux unions de quartier, ça se passe très bien » (Membre du CCS 1)

Par ailleurs, de très nombreux membres actifs des unions de quartier sont également actifs dans les CCS, ce qui facilite, au moins dans ce cercle de personnes, la définition de la répartition des rôles, qui apparaît en effet bien tranchée : le CCS, c'est la réflexion, l'élaboration d'un avis sur des politiques et projets politiques, pendant que l'union de quartier s'investit dans le quotidien d'un quartier, et a un rôle de relais entre la Ville et les habitants.

Les échanges entre membres des CCS ou au sein de plusieurs CCS ont cependant montré que cette relation aux habitants restait relativement ambivalente. Ainsi, nous avons aussi bien entendu l'affirmation suivante :

« Nous avons des comptes à rendre aux habitants que nous représentons. »

et son contraire :

« Les membres d'un CCS ne représentent qu'eux-mêmes, ils ne représentent pas les habitants. »

Le membre du CCS qui fait cette remarque se voit alors répondre, par un habitant que son point de vue n'ait pas été porté par le collectif, ce n'est pas à cela qu'il s'attendait :
« La communication de la Ville dit que les CCS sont le relais des habitants. Si ce n'est pas le cas, il y a un peu tromperie sur la marchandise ».

De fait, plusieurs personnes soulignent que pour un habitant lambda, un CCS est aussi un relais de la parole des habitants vers la Ville. Et si ce n'est pas le cas, le risque est bien d'identifier le CCS à la Ville, et d'en détourner ainsi les habitants.

« Pour la Ville, OK, le rôle du CCS est clair. Mais il y a des confusions de la part des habitants entre une Union de quartier et un CCS. Quand l'union de quartier est défaillante, ils viennent voir ce que le CCS peut faire pour eux. Donc cela oblige à faire évoluer vers des choses plus larges. Et les habitants confondent aussi le CCS et la Ville.

On a eu des situations où on était la Ville pour les gens. » (Membre d'un CCS / d'une UQ)

2/ Des innovations en termes de mobilisation citoyenne et d'animation des instances participatives

La dynamique impulsée dans le cadre du travail sur la Charte a clairement été l'occasion d'innover en termes de participation citoyenne, et de lancer des expérimentations moins « institutionnalisées » rendant les participants davantage acteurs des démarches engagées.

Si les démarches et initiatives inscrites dans le document ne sont aujourd'hui pas toutes mises en œuvre et sont à des stades divers d'avancement, il reste **que la Ville a su prendre la mesure du poids spécifique de l'idéologie militante au plan local, en créant, depuis l'instauration de la Charte, les dispositifs qui donnent un pouvoir d'action ou de décision aux Grenoblois, que ce soit :**

- **à l'échelle d'un secteur** : expérimentation du budget participatif, extension du fonds de participation des habitants aux secteurs hors politique de la ville ;
- **au niveau d'un quartier** : lancement des comités des usagers au sein des maisons des habitants, visant à donner une place aux usagers dans les MDH et à leur permettre d'être force de proposition³⁰ ;
- **ou enfin à l'échelle d'un sous-quartier**, comme celui des Baladins, par exemple :

« Depuis quelques mois, des démarches participatives ont été mises en place autour du projet de reconstruction d'un équipement à la place de la Maison des Habitants des Baladins qui a déposé le bilan, suite à une fusion qui s'est mal opérée entre le centre social et une association socioculturelle. Il y a donc des débats avec les habitants des Baladins autour des questions suivantes : quelle sera la gestion du centre de loisirs ? Quelles activités pourra-t-on y trouver ? Quels services hors les murs ? Une trentaine d'habitants participent. La perspective est de mettre en place un comité de parents. L'enjeu est de pouvoir donner la parole à tous ceux qui seront utilisateurs du centre de loisirs » (Service territorialisé)

Les habitants ont été accueillis de façon très positive ces initiatives, qui répondent à leurs attentes, comme l'indique l'exemple relatif aux FPH/FSIH.

³⁰ Note sur le comité d'usagers, document de travail réalisé par Amélie Audibert, Emilie Oddos et Boris Kolytcheff, ADL, novembre 2012.

Les FPH/FSIH : un outil innovant plébiscité par les participants

Le FPH/FSIH est présenté par les acteurs des services territorialisés Ville comme l'une des rares démarches grenobloise donnant un réel pouvoir de décision aux habitants : « *Tous les dispositifs de participation des habitants mis en place par la Ville de Grenoble relèvent de la participation descendante, organisée par la Ville : des temps d'information, des réunions publiques, des temps de concertation... Le partage du pouvoir existe uniquement sur le FSIH, et dans une moindre mesure sur le budget participatif. Avec le FSIH, il y a une délégation de décision aux habitants sur l'utilisation de l'argent public. Le FSIH est souverain, la décision finale revient aux habitants* » (agent de développement local).

Cette dimension décisionnelle est un élément qui pèse fortement dans le jugement que les habitants portent sur le dispositif. Se sentant responsabilisés et valorisés par la délégation de pouvoir qui leur est donnée, les membres des Comités d'attribution plébiscitent en effet le FPH/FSIH : « *Avoir un FPH dans son quartier, c'est une référence, quelque chose de bien, ça responsabilise. Il faut attribuer à bon escient, voir combien il reste d'argent si c'est suffisant jusqu'à la fin de l'année, etc.* ». Ils expriment une forte satisfaction quant au fait que la Ville leur fasse confiance, croie en leur capacité à « *veiller à ce que l'argent public soit dépensé intelligemment et équitablement* ». Du point de vue des agents de développement local, cette autonomie laissée aux comités d'attribution dans les attributions de financement permet une « *capacitation* » des participants : « *Il y a une prise progressive d'autonomie du comité d'attribution qui connaît de mieux en mieux le fonctionnement, et au fur à mesure, qui se met à rouler* » ; « *Il y a une montée en capacité des gens qui doivent gérer une enveloppe, des priorités, réfléchir sur un règlement intérieur. Il y a un volet qualifiant* ».

L'aspect à la fois très ouvert et réactif du dispositif apparaît aussi comme un élément fondamental de satisfaction pour les participants. Ces derniers insistent sur sa simplicité, son accessibilité, et sa capacité à fournir une réponse à la fois rapide et concrète aux porteurs de projet : « *Le FPH est démocratique en ce sens qu'il permet à n'importe quel habitant lambda, anonyme, de monter un projet et de le faire financer. Il n'y a pas besoin d'être dans une association ou dans un collectif... Il y a des gens qui s'impliquent qui ne savent ni lire ni écrire* » ; « *C'est un outil qui colle au temps des habitants et au temps des envies. Si des habitants veulent faire une fête de quartier rapidement, cela est tout à fait possible* ». Ils soulignent à cet égard que l'ouverture et l'accessibilité du dispositif tendent à faire tomber les craintes ou réticences des habitants face au montage de projet, et ainsi à favoriser largement l'initiative citoyenne : « *depuis que je suis au FPH, j'ai l'impression que d'année en année, les gens osent de plus en plus exprimer leurs idées, présenter des projets* ».

Enfin, les membres des commissions d'attribution estiment que le dispositif a des retombées très positives sur la vie des quartiers, notamment en termes d'animation et de cohésion sociale : « *C'est très important dans la vie des quartiers, ça aide des habitants qui ne penseraient pas sinon à monter des projets. Ça change la vie de quartiers, ça créé une certaine animation dans les quartiers, car le FPH est là pour soutenir tous les petits projets* » ; « *C'est bien, ça permet de partager des expériences, de vivre ensemble et non côte à côte. La vie locale s'est beaucoup améliorée grâce au FPH* ».

Enfin, **plusieurs entretiens laissent transparaître que la Ville a, dans la continuité de la rédaction de la Charte**, non seulement réfléchi à de nouveaux espaces participatifs mais aussi commencé à **penser de nouvelles modalités d'animation de ses instances participatives**, qui soient moins à la fois moins institutionnalisées et plus conviviales :

« Il y a un effort de la Ville, depuis un an, pour mettre en place des choses un peu moins formelles, des ateliers du projet... mais les élus et techniciens ont toujours du mal à ne pas monopoliser la parole au début des réunions. Et il y a aussi, bien que ce ne soit pas suffisant encore, une option prise de rendre les réunions plus conviviales. » (Membre d'un collectif)

Les initiatives évoquées concernent surtout les carrefours de secteur (apéros-débats, dîners-débats, ring des sujets qui fâchent, organisation d'un débat avec une ligue d'improvisation autour du vivre ensemble) et la concertation sur les projets urbains (balades urbaines).

« Les carrefours de secteur sont sympas, c'est par petits groupes, il y a des croissants... Beaucoup de gens sont contents d'avoir un contact direct avec leurs élus, ça a pas mal plu aux habitants » (Membre d'un CCS)

« Les carrefours de secteurs ça change des grandes assemblées avec le micro et le Power Point » (Membre d'un CCS)

« On cherche à multiplier les supports : expositions, panneaux, maquette 3D... Et on cherche à être moins dans la grande kermesse et plus dans la proximité, car on touche plus largement, on touche comme ça des gens qu'on ne voit pas autrement. La notion d'ateliers est intéressante, on essaye de le faire sur les jardins familiaux à Arlequin. C'est du petit format. On ne le fait pas encore assez » (Service Ville)

Ainsi, les avancées produites par la Charte de la démocratie locale sont repérables et repérées par les acteurs concernés. Mais malgré la reconnaissance d'avancées notables en matière de démocratie locale, les habitants expriment plusieurs critiques fortes sur son fonctionnement et mettent en avant des possibles marges de progrès.

II – UN CHAMP DU DIALOGUE JUGÉ TROP RESTREINT

L'axe 1 du référentiel de l'évaluation (ou questions évaluatives) s'intitule : « quels sont les objectifs et l'utilité des démarches de démocratie participative ? »

Cette partie répond à un des questionnements de l'axe 1 du référentiel : « quelles sont les marges de manœuvre laissées aux habitants ? ». La question de l'impact et l'utilité des démarches sur la politique publique est traitée plus loin de manière séparée. Il nous a semblé plus pertinent, pour l'analyse, de ne pas traiter simultanément ces deux dimensions, et de commencer par une réflexion sur les marges de manœuvre, dans la mesure où ce thème revient avec force dans tous les échanges avec les habitants.

1/ Un constat partagé d'un décalage entre les ambitions de la Charte et la réalité

Les habitants pointent avant tout le décalage entre les ambitions affichées dans la Charte et leur déclinaison concrète, et regrettent que certaines intentions jugées très positives et louables n'aient pas toujours été suivies d'effets.

« La Charte n'a pas été appliquée, c'est un paravent » (Membres d'un CCS)

« Il y a eu des engagements sur des principes démocratiques qui ne sont pas respectés. On en reste au catalogue de bonnes intentions » (Association d'habitants)

Ce point de vue est partagé par certains élus, qui interrogent le réel impact du document sur les modes de faire locaux en matière de concertation :

« La Charte est relativement bien faite et assez ambitieuse, mais il y a un problème de mise en œuvre. Dans ses intentions, elle s'est un peu heurtée à la façon dont on mène les projets urbains à Grenoble : beaucoup d'annonces bulldozers très massives. Tout ça a été concerté mais de manière très rapide. Dans les faits, dans les grands projets urbains, la Charte a du mal à s'incarner, à prendre corps et prise... Il y a un décalage entre les intentions et la réalité. » (Élu)

La procédure d'alerte citoyenne est citée à plusieurs reprises comme l'illustration emblématique de la difficulté de la Ville à respecter des engagements de la Charte :

« Il y a un problème à gérer par rapport à l'alerte citoyenne. Il y a eu une pétition sur le projet de l'Esplanade. La mairie a dit qu'elle allait donner suite avec un nouveau débat sur le projet, mais ça traîne un peu des pieds, c'est long, la concertation étant considérée comme faite et le dossier adopté. C'est quand même un vrai problème si on dit dans la

Charte qu'en cas de signature de 7 000 Grenoblois on rediscute le projet et qu'on tarde à le faire ou qu'on ne le fait pas »³¹ (Élu)

Habitants, élus et services analysent ce décalage comme le résultat d'un portage politique très partiel de la thématique de la participation citoyenne à Grenoble, et du poids trop relatif accordé par la Ville aux politiques en charge de ces questions :

« Ce n'est pas une orientation de fond, la démocratie participative. On est plutôt sur le plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire l'objectif d'améliorer la politique publique, utiliser l'expertise d'usage des habitants. » (Élu)

« La Charte est un catalogue de bonnes intentions, mais il n'y a pas une majorité politique qui se structure autour de la démocratie de proximité. La Charte et l'adjointe à la démocratie locale n'ont pas le pouvoir d'influencer ou de peser... » (Association d'habitants)

« C'est lié à l'influence contradictoire d'élus très pro démocratie participative et d'autres pas du tout pro démocratie participative. D'un côté, certains élus ont le souci sincère de concerter. On a une collègue très active et sincère, exemplaire dans ses intentions. Et de l'autre côté, il y a des élus qui sont plus dans le déroulé de leurs projets en tenant plus ou moins compte de l'avis des habitants » (Élu)

De fait, l'évaluation met en évidence une appropriation très variable de la Charte par les services de la ville : notamment, la plupart des services thématiques rencontrés ne se sentent pas véritablement concernés par la Charte (voir partie V), vécue avant tout comme un outil pour l'animation des CCS et des concertations autour des projets urbains.

2/ Des marges de manœuvre laissées aux habitants jugées insuffisantes

Du point de vue des habitants rencontrés, cette posture politique « faible » en matière de démocratie locale est à mettre en lien avec le manque de confiance de certains élus dans les potentialités des habitants, et surtout avec leur crainte d'une perte de maîtrise ou de pouvoir en cas de délégation d'une partie des décisions aux habitants :

« Il y a une infantilisation des habitants. Les élus se disent "nous, on a été élus, donc on décide". On est des enfants qui ne peuvent pas comprendre les choses ? On est capable de faire des propositions !!! » (Association d'habitants)

³¹ Rappelons que depuis cet entretien, la Ville a répondu à l'alerte citoyenne, et organisé, entre autre, un débat en Conseil municipal.

« Les élus ne prennent pas en considération la compétence des usagers, quel que soit le domaine... Ils s'appuient uniquement sur leurs services et sur des cabinets. Il faut aussi prendre en compte la parole des usagers, on est capable de travailler sur des sujets ! »

« La maison Joya, c'est la maison la plus belle du quartier... Lors d'une réunion avec le maître d'œuvre en urbanisme, j'ai dit que la maison avait été préservée à l'initiative d'un collectif d'habitants. Mais l' élu ne le reconnaît pas, car il craint que s'il le fait, ça favorise les actions d'autres collectifs... » (Membre d'un CCS)

« Il y a énormément d'immobilisme de la part des politiques... c'est bien de participer, mais il ne faut pas trop donner d'élan non plus, sinon, ça pourrait devenir risqué » (Membre d'un CCS)

Cette frilosité politique donne lieu à la mise en place de procédures de participation citoyenne globalement très formatées voire rigides :

« Le problème c'est qu'on décrète de tout : les CCS vont commencer à telle date, traiter de tel sujet, s'arrêter à telle date... » (Association d'habitants)

Ils jugent tout d'abord que le champ du dialogue avec la Ville est trop restreint. **Ils ont le sentiment que la démocratie participative grenobloise s'applique souvent :**

- **à des choix mineurs, donnant le sentiment d'une démocratie « occupationnelle ».**

« On discute du bout de trottoir, mais pas des questions structurelles » (Association d'habitants)

« Sur le parc Flaubert, on demande au CCS4 de quelle couleur on veut les fleurs mais on ne parle pas des logements, ça non !!! » (Association d'habitants)

- **très tardivement sur des projets d'envergure**, et notamment les plus récents des projets urbains, ce qui laisse l'impression d'une volonté de la Ville de « passer en force ».

« Il y a beaucoup de bonnes intentions et les outils sont nombreux, mais on nous interpelle quand le projet a déjà bien démarré et on aurait voulu être en amont, qu'il y ait la possibilité de proposer des alternatives ». (Compte-rendu du forum n°2)

- sur des **champs de dialogue ressentis comme trop restreints** : les éléments soumis à concertation ne relèvent pas des options fortes du projet, elles-mêmes peu discutées.

« J'ai eu l'impression que la concertation était un gain à 0%. Le cahier des charges était déjà figé. Les choix de densité sont faits, le tracé du tramway est non négociable. Alors, à quoi sert mon avis ? » (Habitant)

Par ailleurs, plusieurs anecdotes ont été recueillies, aussi bien auprès de services que de membres de CCS et d'unions de quartier, qui rappellent des consultations annoncées et finalement avortées ou des concertations qui deviennent ou semblent des simulacres, lorsque le projet s'avère finalement déjà construit. Les exemples fournis concernent à plusieurs reprises de petits projets de proximité, dans lesquels la coordination entre antennes de proximité et services thématiques n'a pas fonctionné – les antennes se positionnant dans la consultation, alors que les services thématiques prennent une décision de leur côté. Entre autres exemples :

« A Grenoble, on n'est pas dans la concertation bidon, pour instrumentaliser les gens ! Mais parfois, il y a des ratés. Par exemple, sur une aire de jeux, il y a eu un diagnostic par un consultant, et une rencontre avec des habitants, auxquels on promet un retour d'informations et un moment pour travailler sur les choix. Et finalement, les choix ont été faits sans prévenir personne... et maintenant, il faut qu'on prévienne les habitants de ce qui a été décidé... » (Services territorialisés³²)

Mais les consultations avortées peuvent aussi l'être sur des champs plus larges de dialogue :

« Contexte : lors de l'assemblée générale de notre UQ en octobre 2008, il a été présenté par notre UQ un projet pour notre quartier soulignant nos attentes en termes d'urbanisme. Notre présentation fut encouragée par le maire M. Destot et une concertation a été décidée, avec une rencontre fixée le 13 novembre 2008 pour :

- évaluer en commun la faisabilité des propositions de l'UQ*
- définir leur inscription dans le planning général de la presqu'île*

Des échanges ont lieu et une nouvelle rencontre est planifiée pour mi-février.

mi-février 2009 : l'UQ est reçue à la mairie. Les propositions de l'UQ ont disparu de la discussion. Trois mois seulement après la première rencontre, un projet complètement défini et une maquette de 11 tours, prévue pour 450 logements et 160 chambres d'étudiants nous est présentée de but en blanc.

Tout était défini et « non négociable » : le nombre et la hauteur des immeubles, la taille du parc, ses accès... il ne restait plus que le choix des essences, et la possibilité d'ajouter un point d'eau et un branchement électrique dans le parc... circulez il n'y a rien à voir. »

(Extrait d'une contribution d'Union de quartier à l'évaluation)

Le projet de ZAC Flaubert, présenté ci-dessous, a donné lieu à une concertation sur le long terme et un affichage extrêmement clair des modalités de concertation proposées. Mais c'est bien l'étroitesse du champ soumis qui a suscité la colère de certains riverains, inquiets des options d'aménagement choisies par les élus.

³² Sont nommés « services territorialisés » à la fois les Directions de territoire et les Antennes Mairie.

La concertation sur la ZAC Flaubert : des règles du jeu claires... mais des marges de manœuvre jugées très insuffisantes.

Le secteur Flaubert, dans les quartiers sud de Grenoble, fait l'objet d'une opération importante de renouvellement urbain. Les études préalables sont lancées en 2004 et une première phase de concertation a lieu sur les grands principes, entre 2006 et 2007. Le projet de ZAC est voté en conseil municipal en 2011, à partir d'un projet d'architectes – urbanistes. Trois modalités de concertation ont été définies et mises en place entre 2011 et 2012 :

- consultation sur les grandes orientations du projet urbain : présentation des grandes orientations pour recueillir des réactions et avis. 3 ateliers
- consultation sur le déplacement de la déchetterie : le changement de localisation n'est pas négociable, le mandat est de travailler aux modalités d'intégration de l'équipement dans le futur quartier d'accueil. 2 ateliers
- co-production sur la conception et l'aménagement du futur parc Flaubert : 4 ateliers

Cette consultation a été complétée d'une série d'actions d'information – communication :

- mobilisation sur l'espace public, explication et présentation du projet, avec un prestataire, les Robins des villes (1 an)
- deux réunions publiques
- une exposition sur le projet en plein air (3 mois)
- une auto-saisine du CCS 4

Des riverains, inquiets devant le projet de déchetterie et la future densité annoncée dans le secteur, se rapprochent du CCS 4 pour tenter de faire porter leur opposition au projet – ce qui va rendre le travail collectif du CCS, qui s'est autosaisi sur le sujet, extrêmement difficile et conflictuel. Mais, ne trouvant pas l'écho et l'écoute qu'ils souhaitent, plusieurs habitants créent un collectif opposé au projet, « Vivre à Flaubert », qui a multiplié un certain nombre d'actions et déposé un recours contre la ZAC – tout en restant par ailleurs dans le CCS.

Les membres du Collectif dénoncent avec force les éléments du projet, mais également les modalités de concertation. Le fait de se retrouver sans alternative face aux choix les plus structurants du projet a généré une très forte exaspération et une tension encore palpable aujourd'hui. Même si le travail sur le parc peut être considéré comme un succès et a intéressé, les habitants rencontrés soulignent systématiquement (qu'ils soient ou non membre du Collectif) qu'ils ne sont pas dupes : il est facile de faire de la co-production sur un sujet aussi consensuel qu'un espace vert.

Le fait est que la concertation a généré une très importante frustration. Les services tentent de tirer des enseignements de ces difficultés : *« Il y avait des éléments positifs, avec une concertation très en amont et en proximité, qui s'était bien passée. Mais plusieurs années sont passées entre ce premier temps et la création de la ZAC, donc il y a eu une déperdition du travail fait. Ensuite, le temps de présentation du projet a été trop court, car après avoir laissé le temps passer, il a fallu aller vite. Et le fait de ne présenter aucune solution alternative est un élément de difficulté évident dans une concertation. »* *« J'ai l'impression qu'on n'a pas pris le temps d'échanger assez sur les usages, les avantages et inconvénients de la forme urbaine... les élus ont fait des choix forts, que tout le monde ne partage pas. Il y a un problème de fond en termes d'explication, de formation ».*

3/ Des objectifs de concertation encore à éclaircir : que veut la Ville en matière de concertation ?

Les difficultés qui viennent d'être décrites interrogent sur les objectifs que se donne la ville de Grenoble dans son offre de participation. L'analyse de l'offre de participation montre que la Ville se situe bien plus, de manière générale, dans des démarches descendantes de participation que dans une démarche d'accompagnement à l'autonomie et à l'empowerment, dans la mesure où l'animation des CCS et les concertations sur les projets urbains sont au cœur des démarches. Et les **concertations « classiques » sur grands projets se passent essentiellement sur les registres de l'échange d'informations et le recueil de réactions et avis, c'est-à-dire, sur l'échelle de la participation, plus sur le binôme information – consultation que sur celui de la concertation – coproduction, finalement peu mobilisé** pour ce qui fait les principaux marqueurs de la démocratie participative.

« J'ai relu la charte de la démocratie locale avant cet entretien, et j'ai relu les définitions de se concerter et co-élaborer. Des décisions élaborées en commun, une participation à la conception de la politique publique municipale, on ne peut pas dire que c'est le cas dans le travail entre la Ville et les unions de quartier et CCS. » (Membre d'une union de quartier et d'un CCS)

Ce constat interroge nécessairement, malgré les efforts notés par ailleurs sur les dispositifs promoteurs de « pouvoir d'agir ». Quelles sont les attentes réelles de la Ville, qui guident la volonté réelle de concertation : amélioration et adaptation des projets (mobilisation des expertises citoyennes pour enrichir un projet ou des segments d'un projet) ? Accompagnement à l'appropriation et à l'acceptation des projets (pédagogie collective sur des évolutions structurantes en termes de conception de la ville, de modes de vie collectifs..) ?

Dans les entretiens, plusieurs élus ont estimé qu'il n'y avait pas consensus, au sein de la municipalité, sur l'objectif stratégique à atteindre dans le dialogue avec les citoyens et leur place dans les projets municipaux.

« Il faut aller plus loin dans une réflexion de fond sur comment on partage le pouvoir, sur quoi on décide de le partager. » (Élu)

Or, ces difficultés de la Ville à aller jusqu'au bout des ambitions affichées dans la Charte de la démocratie locale rencontrent une exigence forte en matière de participation, du fait de l'histoire de la démocratie participative à Grenoble, de l'existence d'instances fondées sur l'attention à la proximité, dans un dialogue avec la Ville, de nombreux militants de la participation aguerris et exigeants.

En outre, ces questions se posent dans un contexte où les agents de la Ville s'interrogent eux aussi, sur les marges de manœuvre laissées aux habitants. Les entretiens oscillent entre une certaine compréhension du souhait des habitants investis

d'aller plus loin dans leur participation et le sentiment que certaines limites ne doivent pas être franchies, au risque de perdre la légitimité de la décision politique.

« Je crois qu'on a une mauvaise interprétation de la démocratie participative, car on fabrique de la frustration. Peut-être que les élus n'assument pas assez certaines décisions. Mais les habitants se positionnent en contrôleur de l'action publique, et c'est difficile à accepter. »

« On est un peu pris à notre propre piège. A trop vouloir concerter, on suscite des choses. Par exemple, dans les balades urbaines, il faut vraiment cadrer la démarche, donner des règles du jeu. Mais les élus n'assument pas toujours, et ça, c'est très grenoblois. (...) »

La remarque sur l'ambivalence de la position des élus est revenue à plusieurs reprises, les représentants des services relevant que les élus sont eux aussi souvent déchirés entre le tropisme grenoblois (la légitimité vient d'en bas) et leur posture de décideurs. Ces difficultés à définir un projet partagé de « citoyenneté active » ont fait l'objet d'échanges lors d'un séminaire interne aux élus à l'été 2012. Ces travaux ont montré la difficulté à s'entendre sur les termes et ce qu'ils veulent dire dans leur traduction opérationnelle.

Pourtant, les entretiens avec les habitants mettent en avant une amélioration nettement repérable (même si des progrès sont encore possibles...) dans la définition des règles du jeu de la participation citoyenne (formalisation et précision apportées sur l'ambition des démarches, leur temporalité, leur objectif sur l'échelle de la participation) qui pourrait se traduire par un dialogue plus apaisé. Mais la question des champs de la concertation et des marges de manœuvre reste un point sensible.

4/ Des demandes récurrentes de sortir des cadres proposés par la Ville

Dans ce contexte, il n'est pas très étonnant d'entendre les habitants exprimer de manière récurrente la volonté de sortir des cadres de travail qui leur sont proposés par la Ville, y compris lorsque ceux-ci se veulent innovants.

Par exemple, les membres de la Commission Budget participatif du CCS 1 souhaitent aujourd'hui continuer à travailler sur les travaux de proximité, mais en y incluant aussi les questions relatives à la voirie, aux espaces verts, et à l'accessibilité. Ils ont également émis le souhait d'élargir la « matière » du budget participatif ouvrant la votation à 3 autres champs : les travaux dans les écoles, l'animation de quartier, et les activités extrascolaires. L'élargissement à l'accessibilité est à ce jour acquis, la Ville apparaît plus réticente devant les autres propositions.

Sur un autre registre, le comité de pilotage du PRU de la Villeneuve a été transformé en « rendez-vous du projet ». Il s'agit là d'une réponse au Livre blanc élaboré par *Villeneuve Debout*, qui mettait en avant une volonté des participants d'étendre les sujets d'échanges et de débats : « *Les gens trouvaient qu'on parlait trop de l'urbain et pas assez du social, donc on a créé à la place les rendez-vous du projet, et on s'est engagé à aborder à la fois les questions urbaines et sociales sur le secteur, tous les 2/3 mois* ». La Ville montre ainsi une certaine capacité d'adaptation à la demande habitante, même si, dans le secteur 6, la multiplication des instances participatives, institutionnelles (CCS, suivi du PRU, atelier du projet) et associatives (Union de quartier, rencontres organisées par le collectif *Villeneuve debout...*) brouille quelque peu le paysage.

Lors des rencontres organisées avec les habitants pendant l'évaluation, à plusieurs reprises a été entendue la **demande d'être également pris en compte lors de la mise en place de l'offre de concertation par la Ville**. Les habitants militants montrent ainsi leur souhait de ne pas être uniquement « à la disposition » des invitations de la Ville, mais d'être traités en véritables partenaires dès la conception de projet. Nous retrouvons là la demande d'aller vers plus de concertation – co-construction, qui s'exprime à travers l'ensemble des entretiens d'habitants.

« Il faudrait qu'aucun des dispositifs mis en place par la ville, ne le soit sans concertation préalable des acteurs de la société civile. Il faudrait partager entre les différents acteurs pour définir par rapport à un projet quel type de concertation il faut lancer. On pourrait définir au départ le type de concertation le plus pertinent » (Compte-rendu du comité de suivi du 7 février)

Dans ce mouvement, les Unions de quartier, décrites dans la Charte comme des « instances pérennes de la démocratie locale » revendiquent aujourd'hui une évolution et un renforcement de leur rôle, comme l'indique une note rédigée par le Conseil d'Administration du CLUQ le 28 mars 2013 et adressée au maire de Grenoble, dans le cadre de cette évaluation :

« Les Unions de quartier ne veulent plus être seulement les destinataires et les relais de la politique participative de la ville ; elles veulent être consultées dès la conception, pour la création puis la mise en œuvre de toute démarche participative ; faute de quoi, elles présumeront qu'il s'agit de la politique municipale de communication ».

5/ Une place des instances pérennes à affirmer ?

Ainsi que nous le verrons plus loin, une des explications du sentiment d'avoir de faibles marges de manœuvre peut venir également d'une insuffisante valorisation par la Ville des avis et propositions des habitants (cf plus loin)... mais aussi d'une insuffisante valorisation des instances pérennes en elles-mêmes. Les CCS et le CCREG bénéficient cependant d'un soutien évident de la Ville avec des moyens importants mis au service de leur animation.

Les CCS et les concertations sur les projets urbains forment le « cœur » de l'offre de démocratie participative proposée par la ville. L'article 21 de la Charte engage la Ville à intégrer les instances permanentes de la démocratie locale dans toute concertation sur des « grands projets » : ce sont avant tout, encore aujourd'hui, des grands projets urbains, même si d'autres champs thématiques sont ouverts à la consultation (prévention, environnement, éducation, santé...)

Ceux-ci ont reçu des saisines sur les enjeux de secteur à leur démarrage en 2009, à charge pour chaque conseil de se saisir d'une ou plusieurs thématiques de travail et de rendre des avis. Ces saisines ont organisé le travail des CCS sur les deux premières années – avec des difficultés certaines à s'emparer de sujets « non urbains ».

Par ailleurs, l'article 18 de la Charte, qui proposait des modalités de suivi et d'animation d'un projet de secteur partagé entre les Directions territoriales et les CCS, a fait long feu : ni les territoires, ni les CCS ; n'ont su se saisir de cette forme de travail en commun.

Les membres des CCS se plaignent tous de ne pas être assez connus du grand public et relèvent une certaine timidité dans la façon dont la Ville communique sur les CCS. Plusieurs ont fait valoir leurs besoins en formation sur les sujets suivants : organisation du travail des conseils, animation des débats.

III – UNE INFORMATION AUX CITOYENS QUI RESTE TRÈS SUJETTE À CRITIQUE

La question de la qualité de l'information a toujours suscité de nombreuses réactions. Le premier comité de suivi, à qui était soumis un premier projet de référentiel d'évaluation, a insisté pour que cette thématique soit un axe à part entière du questionnement évaluatif. Il s'agit là, très clairement, d'un des principaux points de crispation entre la Ville et les habitants « participatifs » : de manière générale, l'information fournie par la Ville aux habitants inscrits dans les démarches de participation est jugée partielle, insuffisante pour permettre un avis éclairé, et relevant trop souvent d'un registre promotionnel et communicationnel.

1/ Des attentes diversifiées mais fortes sur l'information

Les investigations nous montrent cependant que les attentes et besoins sont sans doute plus diversifiés qu'il n'y paraît à première vue. Pour prendre un exemple, les fiches de contributions individuelles du deuxième forum montrent que les **habitants sont partagés sur la qualité de l'information** :

- une petite moitié juge que l'information est de qualité : « *claire* », de « *bonne qualité* », réalisée par des « *techniciens compétents* »... ;
- une autre moitié estime que l'information ne permet pas d'optimiser les échanges, pour diverses raisons :
 - o **un reproche récurrent est de disposer tardivement de l'information** : elle est souvent donnée en direct dans les réunions publiques ou plénières de CCS, dans les ateliers et groupes de travail divers..., ce qui ne permet pas un travail en amont et une appropriation des sujets, alors même que les thèmes traités peuvent être relativement techniques et complexes.
 - o l'autre grand reproche concerne la rétention d'information, le fait de ne **pas disposer de « toute l'information » nécessaire** pour avoir un avis éclairé sur les projets. Ce reproche est fait surtout dans le cas des projets urbains mais aussi très souvent pour tout ce qui concerne les aménagements de proximité, et est porté tout particulièrement par des habitants très actifs et intéressés par ces thématiques, et souvent par des membres d'Unions de quartier.
 - o parce qu'elle est **trop complexe et technique** (« *il faudrait des résumés percutants* »), parce qu'elle est **incomplète et insuffisante**...

Les membres des CCS et Unions de Quartier, quant à eux, regrettent systématiquement **une insuffisante information sur la vie du secteur et des quartiers, et souvent dans le cadre des projets urbains.**

« On aimerait être plus près des projets qui se font : Esplanade, Presqu'île, le téléphérique dont on entend parler... C'est important que l'on sache et que l'on donne notre avis. On n'est pas tellement informés, sauf sur la Presqu'île. Il faudrait que la ville soit transparente sur ses projets pour qu'un quartier fonctionne bien » (Membre d'un CCS)

« Si le CCS avait plus d'information, il pourrait peut-être être plus relais d'informations envers les autres habitants » (Membre d'un CCS)

Ces perceptions divergentes traduisent des attentes variables et des positionnements variables, qui donnent en général le sentiment que la ville ne donne pas qualitativement le bon format d'information. L'exploitation des entretiens et des fiches du forum nous permet d'identifier au moins trois positionnements différents :

- **un positionnement sur un registre technique.** Il va de pair avec une très forte attente en termes d'information, et les personnes vont demander de nombreux détails à la Ville et aux services, de l'information brute (des budgets, des travaux en cours...). Dans ce cas, le positionnement est quasiment **concurrent** à celui de l'expertise de la Ville et des services, même si cela n'est pas exprimé exactement en ces termes :

« Nous avons une demande récurrente d'avoir des documents et informations pour être à peu près au même niveau que les élus quand ils prennent leur décision » (Habitant, membre d'un CCS et d'une UQ)

- un **positionnement sur un registre d'expertise d'usage**, en faisant appel à l'expérience de l'habitant et au bon sens. Dans ces cas-là, l'information est souvent jugée satisfaisante ou suffisante pour pouvoir prendre position :

« Là, sur les déplacements, on a eu une rencontre avec les élus et des services, et nous avons obtenu des réponses. Donc, je n'ai pas l'impression d'être bloqué par la technicité de la question. Il me semble qu'être novice peut aussi aider à faire preuve de bon sens, et que cela peut être pertinent et intéressant pour la Ville, pour un avis d'habitants. » (Membre de CCS)

Ce positionnement se traduit là par une demande de supports clairs et synthétiques, pas trop techniques, d'échanges avec des techniciens et experts.

- un **positionnement centré sur l'animation de proximité**, la motivation de faire vivre le lien social : l'attente d'informations est également plus simple, et ne porte pas sur les mêmes registres. Les associations de quartier, certains membres des comités d'attribution des FPH ont ainsi apporté des contributions bien spécifiques sur ce sujet lors du deuxième forum. Ces habitants ne se posent pas en contrôleurs de la politique

publique, et ont besoin avant tout d'informations sur les événements de proximité – ce qu'ils trouvent *a priori* sans trop de difficulté.

2/ Des services en question sur le « bon niveau » et le « bon timing » de l'information

Il est donc possible que la sur-représentation, au sein des habitants rencontrés pendant l'évaluation, des militants actifs et anciens de la participation, explique cette demande extrêmement forte en matière d'information. Pour autant, **relevons également que du côté de la Ville, des questions se posent aussi sur le « bon » niveau d'information à donner aux habitants.** Que donner à savoir, jusqu'où, sous quelle forme ? Comment répondre à la demande d'un échange en amont des projets ? Les services sont conscients d'une insuffisance sur ce point.

« Ils ont tout le temps l'impression qu'on leur cache des choses. C'est sûr qu'on ne leur montre pas tout ce sur quoi on travaille ! Mais ce n'est pas toujours facile de savoir quel est le bon niveau d'information à donner. » (Service Ville)

« C'est toujours la même question : à quel moment concerter ? Si on montre le dessin quand on n'a pas toutes les réponses, les gens s'engouffrent dans la faille. C'est ce qui s'est passé avec la foire de l'Esplanade : on n'a pas encore fixé sa relocalisation, donc on nous accuse de la faire disparaître. Mais si on arrive avec les réponses toutes prêtes, on nous dit : vous avez fait le projet sans nous. » (Service Ville)

Le service Démocratie locale relève également que les chargés de participation sont souvent mobilisés assez tardivement dans la préparation des réunions publiques et démarches de concertation, ce qui ne leur permet pas toujours d'intervenir suffisamment sur les contenus.

Par ailleurs, les services ont parfois du mal à se positionner face à des demandes qu'ils peuvent parfois juger excessives et ne relevant pas du champ du dialogue public. Ils repèrent bien la dimension de « contrôle » ou « concurrence » qui peut exister derrière certaines demandes, et cela peut en mettre certains mal à l'aise :

« Il y a des habitants qui se posent systématiquement en contrôleurs de l'action publique. Il faudrait tout leur donner, tout justifier. C'est quand même aux élus de décider ! » (Service Ville)

En ce qui concerne notamment le suivi des projets urbains, certains font l'analyse d'une dissociation trop forte entre le service qui traite l'information (service Démocratie locale) et le service de la communication.

« L'information et la communication devraient vraiment être complémentaires et synchronisées. Cela n'est pas le cas. Certaines directions et services considèrent que la

concertation c'est noble et la communication ce n'est pas sain. Et l'inverse existe aussi, d'où une difficulté à être soutenu en terme de communication. Il n'y a pas d'élu à la communication, c'est le cabinet qui suit. Il y a deux services distincts, la démocratie participative et la communication : deux services, deux directions, et il n'y a pas vraiment d'articulation, c'est trop dissocié »

Pour finir sur ce point, notons que le contexte particulier des nombreux recours sur les projets et les crispations récentes dans certains secteurs entre habitants et services suscitent des réticences de la part des techniciens comme des élus, à répondre favorablement à certaines demandes.

3/ Un outil internet peu dynamique et peu utilisé

L'adaptation et le renouvellement du site faisaient partie des engagements de la Charte : l'article 16 donne un objectif fort d'amélioration de l'information, qui passe notamment par l'adaptation du site. Le programme d'actions donnait plusieurs objectifs opérationnels, dont la création d'un « espace concertation dédié », une information régulière par mail aux citoyens intéressés et des calendriers de démarche de concertation.

Ces objectifs n'ont pas été suivis d'effet en ce qui concerne le site dédié à la concertation, pendant que les pages consacrées aux CCS n'évoluaient pas ou peu. Les chargés d'information du service Démocratie locale ont porté l'animation de l'information de proximité dans les services territorialisés, puis en central, en animant des blogs au niveau des secteurs, qui présentaient l'actualité sur la concertation. Ils étaient en charge de « recenser et collecter l'ensemble de la matière au niveau de la Ville et dans les quartiers, pour mieux informer les habitants, mais mieux aussi informer la mairie de ce qui se faisait dans les quartiers ».

Actuellement, cette fonction est reprise par les services territorialisés, pendant que les chargés d'information se focalisent sur la logistique et la communication relatives aux démarches de concertation avec les habitants.

Les constats sur le site internet sont partagés entre les habitants rencontrés et le service Démocratie locale. Plusieurs points sont notés, dont notamment :

- L'aspect très institutionnel des pages relevant de la concertation : il est pour l'instant difficile de mettre en ligne les « power point » de présentation des réunions publiques, ainsi que des comptes rendus de réunions. Cela tient à un système de validation propre au service communication.
- La faible visibilité des pages consacrées aux instances pérennes et à la concertation sur le site de la Ville, dans la mesure où il n'existe pas d'onglet « Participation » ou « Démocratie locale ». L'information sur les projets urbains est accessible à partir

d'un onglet « cadre de vie » ; l'information sur les CCS et le CCREG par un onglet « proximité » et en devant, au préalable, cliquer sur une carte des secteurs.

- L'absence d'interactivité du site, avec des expériences de blog qui se sont avérées peu concluantes : pas de procédure organisée par la Ville pour pouvoir répondre dans des délais rapides à des commentaires de citoyens.

IV – UN IMPACT DE LA PARTICIPATION PEU LISIBLE ET PEU MIS EN VALEUR

A quoi servent les CCS ? A quoi servent les comités de suivi ? A quoi sert la participation ? Ces questions traversent toute l'évaluation. La teneur générale des discours et des contributions lors des forums 1 et 2 est celui d'un faible impact des démarches participatives sur les projets – correspondant au sentiment de ne pouvoir s'exprimer que sur des points mineurs des projets et politiques.

1/ Des impacts manifestes de la participation citoyenne

Pourtant, les entretiens individuels permettent de repérer **que le processus de participation citoyenne à Grenoble a, dans plusieurs cas, modifié des projets, fait évoluer des politiques publiques municipales, ou encore débouché sur la mise en place d'actions nouvelles** répondant à des besoins exprimés par les habitants.

Les élus et services citent par exemple des situations dans lesquelles le dialogue avec des habitants a permis de réorienter des priorités, ou de lancer de nouvelles initiatives.

« Quand on s'attache à faire ce que souhaite réellement les habitants, ce dont ils ont besoin et ce qu'ils expriment, on a parfois des surprises, car ça peut être source d'économies. Par rapport à la réhabilitation d'une entrée de quartier, on s'est aperçu que ça coûtait 40 000 euros. Finalement, les habitants nous ont dit qu'on n'allait pas mettre cette somme pour la réhabilitation d'une barrière et la protection d'un pont, qu'il fallait la consacrer à autre chose. Les habitants sont pragmatiques quand il y a des priorités à dégager. On a finalement utilisé 20 000 euros pour reprendre un trottoir critique générant du stationnement sauvage, et 20 000 euros pour fermer un passage d'immeuble squatté la nuit et le sécuriser » (élu)

« Un Rendez-vous du projet a été organisé sur le secteur 6 autour des questions de délinquance car pas mal d'habitants mettaient en avant des problèmes d'éducation sur le quartier. Et il a débouché sur la mise en place, en lien avec le Dojo Grenoblois (service qui gère la prévention au niveau de la Ville), d'une cellule de suivi pluridisciplinaire pour toucher les 20 jeunes du secteur les plus en difficulté et les faire travailler les autour des valeurs du judo. Ce projet qui s'appelle "de l'école au tatami" a été mis en place en 2

mois dans le cadre du Dispositif de Réussite Educative, avec comme point de départ le Rendez-vous du projet ». (Services territorialisés)

De leur côté, des habitants citent divers exemples d'échanges réussis à leurs yeux. La Charte de la qualité de la vie nocturne est citée à plusieurs reprises comme un exemple illustrant la persévérance des acteurs collectifs (UQ et CCS en particulier) à faire remonter une problématique de proximité forte, jusqu'à se faire entendre :

« La colère habitante sur les dérives de la vie nocturne secouait sporadiquement les réunions publiques, en particulier celles des Unions de quartier concernées, et elle valait un abondant courrier aux « pouvoirs publics », mais depuis des années elle n'aboutissait à rien. Le CCS2 va lui permettre quelque chose de nouveau : 1°de s'exprimer dans un cadre officiel créé par la municipalité elle-même, 2°d'y impliquer des concitoyens, peu nombreux mais peut-être pas sans influence, qui jusqu'ici ne s'étaient pas sentis concernés, 3° d'acquiescer objectivement, car le CCS répercute son inquiétude vers des experts extérieurs » (Extrait de l'auto-analyse du CCS 2, 07/02/13)

Le même processus vertueux de repérage de dysfonctionnements de proximité et de réponse des services de la Ville est présenté dans l'exemple ci-dessous, concernant des aménagements d'accessibilité.

« Contexte : une demi-douzaine de personnes handicapées moteur se sont installées dans la cité Jean Macé entre 2007 et 2008. Elles n'avaient pas d'autre moyen que la route pour rejoindre la gare, et ainsi bénéficier des aménagements disponibles sur la ville. Le 20 juillet 2009, l'UQ a réalisé un document avec deux habitants en fauteuil roulant montrant tous les pièges et barrières qui séparaient leur appartement de la gare. L'objectif était de montrer qu'il était nécessaire de réaliser un cheminement pour accéder aux principaux services dont ils avaient besoin : gare, épicerie, boulangerie. Ce document a été envoyé aux élus et a reçu un accueil favorable. Après une période d'attente qui nous a fait penser que notre document était passé aux oubliettes, un travail de concertation a été réalisé entre l'UQ, M. Guemani et les services de M. Buissier (2010) pour repérer les points à corriger et définir les actions à mener. En septembre 2011, l'essentiel des travaux était réalisé, et l'UQ a remercié chaudement les services de M. Buissier »

Contribution à l'évaluation des démarches de démocratie participative à Grenoble du Président de l'Union de Quartier Arago Jean Macé Martyrs

« Au niveau de la rue de Constantine, après une réunion constatant la suppression d'une trentaine de places de parking, il y a eu un deuxième projet » (Fiche individuelle du forum n°2 du 10/04/2013)

Plusieurs membres d'Unions de quartier – à l'instar d'agents des services territorialisés – ont également noté une avancée notable dans le cadre de la GUP et des « tours de quartier » faits avec les UQ et habitants, celui du tableau de bord, qui permet désormais d'avoir un suivi des relevés de dysfonctionnements... et surtout des réalisations :

« Il y a encore 5 ans, il n'y avait pas de suivi, et on s'épuisait à poser et reposer toujours les mêmes questions, pour être sûrs que les choses soient prises en compte. Là, c'est juste un tableau Excel, mais du coup, on fait le point, on voit ce qu'a dit tel service, on sait que cela n'est pas oublié, même si cela prend du temps. » (Membre d'union de quartier)

La collaboration avec les services territorialisés est très appréciée et jugée de manière très élogieuse. Sur ce niveau de proximité, un dialogue public semble s'être reconstruit dans la dernière mandature (avec une série de limites, notées par ailleurs, mais qui ne suffisent pas à faire oublier les avancées).

« Dans l'ensemble, une amélioration est constatée depuis quelques années, attribuée à la possibilité d'identifier des correspondants plus à l'écoute des UQ. Exemples positifs : projet de jardin partagé quartier Mutualité, amélioration de la montée Chalmont, charte de la vie nocturne, action sur les difficultés rencontrées à la sortie du Lycée Stendhal »
(Contribution à l'évaluation des démarches de démocraties participatives à Grenoble des Unions de Quartier du secteur 2)

Même sur les sujets les plus « durs » de la dernière période, certains habitants estiment avoir gagné quelques points :

« Sur le projet de l'Esplanade, il y a eu quelques changements suite à des concertations avec des commerçants, les Unions de quartier... Les formes et les hauteurs ont bougé. Sur Flaubert, on a également réussi à modifier la hauteur des tours de moitié » (Membres du CCS 6)

« Sur Flaubert, on a longtemps eu l'impression qu'on n'était pas du tout entendu, les élus nous prenaient de haut sur certaines remarques dans les réunions, ce n'était pas du tout agréable. Evidemment, on n'a pas gagné sur tout, mais ces derniers temps, on a plus le sentiment d'avoir été entendus : sur les immeubles de grande hauteur, il y a des reculs, n nous dit que le projet est sur 20 ans et qu'il va évoluer... » (Membres de CCS 4)

2/ Mais un sentiment plus global d'être malgré tout très peu pris en compte

Pourtant, le sentiment général qui prédomine chez les habitants est celui d'une absence de prise en compte des propositions citoyennes dans les démarches ou dispositifs de participation, ou d'une prise en compte à la marge.

« Les décisions de la Ville s'imposent, et ne tiennent pas compte des éléments mis en avant par les habitants » (Membres d'un collectif)

« *Nos actions et nos réflexions ont toujours été ignorées* » (Fiche individuelle du forum n°2 du 10/04/2013)

« *Le résultat de la concertation qui reflète bien une logique et un besoin citoyen n'est pas toujours pris en compte. Les projets soumis étant quelquefois "bouclés" au moment où l'on nous demande de les examiner.* » (Fiche individuelle du forum n°2 du 10/04/2013)

« *Accueillir, recevoir, nous écouter : c'est bien. Prendre en compte, c'est mieux !* » (Fiche individuelle du forum n°2 du 10/04/2013)

Les mêmes personnes capables de citer certains impacts dont elles se félicitent peuvent être très sévères sur la façon de prendre en compte en général, les contributions et avis des habitants. Ce qui traduit, nous semble-t-il **un véritable problème de visibilité** des participants sur ce qui est fait ou non de leurs suggestions et propositions, ou, en d'autres termes, **sur l'utilisation de la parole habitante recueillie par la Ville au sein de réunions ou d'instances**. Les habitants inscrits dans des démarches participatives indiquent en effet que les retours concernant les éléments de débats pris en compte dans les décisions sont, au final, rarement assurés :

« *Ce qui manque globalement c'est des compte-rendu de décisions. Ok, on s'est dit ça. Mais maintenant, qu'est-ce qu'on fait ?* » (Membre d'un CCS)

« *Au niveau des services, on est entendu, la communication fonctionne. En revanche, il y a un problème du suivi des réclamations si on peut dire...* » (Président d'une UQ)

« *Des propositions très précises ont été faites par les parents et l'Union de Quartier, dont nous ne savons absolument pas dans quelle mesure elles ont participé à la réflexion, le seul retour attendu étant une rencontre en mars 2013, où, une fois de plus, nous nous attendons à être mis en face d'une décision "pile ou face" pour laquelle nous nous attendons à ce qu'on nous propose aucune discussion.* » (Contribution à l'évaluation des démarches de démocraties participatives à Grenoble du Président de l'Union de Quartier Arago Jean Macé Martyrs)

Cette absence de retour est problématique à plusieurs égards. En rendant invisibles ou peu visibles les améliorations ou inflexions apportées aux projets du fait de la consultation de l'avis des habitants, elle **crée une impression partagée, au sein de la population, d'un manque de reconnaissance par les services et les élus du travail fourni par les citoyens** :

« *Il y a beaucoup de gens que je rencontre régulièrement et qui disent "On n'est pas écoutés". L'élue typique grenoblois – à une exception près – ne reconnaît pas l'apport des habitants au processus participatif. Il y a un manque de reconnaissance du travail fait par les gens* » (Membre d'un CCS)

« Le problème, c'est qu'on s'assoit sur les avis du CCS1 et du CCS4, par exemple. Tout le temps qu'on n'a passé à travailler n'a servi à rien » (Association d'habitants)

Cette absence de retour cristallise les sentiments de défiance et d'instrumentalisation chez les habitants, et « durcit » le sentiment d'une démocratie « sous contrôle », « verrouillée ». Pour certains participants, cela va jusqu'à une remise en question de l'honnêteté de la Ville, accusée d'éluder l'étape de retour aux habitants pour pouvoir « *passer ses décisions en force* » ou agir en fonction d'« *enjeux masqués* » (politiques, financiers...) et non de l'intérêt collectif :

« On nous fait parler. On a un rôle positif car on met le doigt sur des choses que la Ville n'avait pas vues. Elle nous utilise beaucoup pour ça. Mais on est en permanence en questionnement, sans possibilité d'avoir des réponses de manière sérieuse. On nous a promenés, baladés, et ça continue. On nous présente des choses comme déjà actées par les élus alors qu'on se rend compte qu'en réalité ça n'a pas été validé ! C'est du passage en force... » (Collectif d'habitants)

« Concernant par exemple l'alerte citoyenne, quelle énergie il a fallu déployer pour obtenir des signatures et finalement n'obtenir aucune réponse ? On n'a jamais rencontré l'adjoint sur ce sujet-là. C'est un acte politique clair et net. Il n'y a pas de rapport politique de confiance avec les citoyens d'un autre bord politique que la municipalité. Si on fait des propositions pas dangereuses politiquement, on les reprend et on les valorise, sinon, on s'assoit dessus !! » (Association d'habitants)

Enfin, dans ce contexte, **l'absence de retour tend à freiner la participation et à alimenter le désintérêt pour la chose publique :**

« Si en effet c'est le cas que les décisions se basent sur les avis exprimés, il est fondamental de reconnaître les mérites de ceux qui ont participé, sinon, cela génère de la démobilisation » (Compte-rendu du forum n°1 du 17/01/2013)

« Ce sont quand même les élus qui décident mais si on fait des démarches de démocratie participative et que les habitants ont l'impression qu'il n'y a jamais de pris en compte, à un moment donné, ça s'arrêtera » (Compte-rendu du forum n°1 du 17/01/2013)

Les habitants interrogés reconnaissent que l'objectif de la participation n'est pas l'intégration systématique de toutes les propositions émanant des habitants, et **ne remettent pas en question le fait que décision revient *in fine* aux élus :**

« C'est important de pouvoir parler, la démocratie c'est dire son opinion, pas avoir raison tout le temps » (Membre d'une commission FPH/FSIH).

« On est bien conscients que c'est au conseil municipal que les décisions se prennent. On ne demande pas non plus au maire d'être sous la coupe des habitants » (Association d'habitants)

Cependant, ils regrettent très largement le manque d'explication sur les raisons de la non prise en compte d'un avis, d'une idée...

« Les élus ont le pouvoir de décision, et ce pouvoir de décision leur revient, c'est très bien ainsi. Et c'est parce qu'ils ont le pouvoir de décision qu'il est indispensable que tous les avis, dans les concertations soient collectés, soient enregistrés. Il faut qu'ils soient analysés et surtout que la réponse, qu'elle soit négative ou positive, soit expliquée et argumentée » (Compte-rendu du forum n°1 du 17/01/2013)

« Je ne sais pas pour quelle raison, mais je n'ai jamais eu d'explications lorsque les idées émises n'ont pas été retenues » (Contribution individuelle au forum n°2 du 10/04/2013)

« Les avis peuvent ne pas être forcément pris en compte mais une explication claire doit être émise » (Compte-rendu du forum n°1 du 17/01/2013)

« La parole de certains élus : "ceci n'est pas négociable" est rarement explicitée » (fiche individuelle du forum n°2 du 10/04/2013)

Certains interlocuteurs souhaiteraient que la Ville affirme ses choix avec plus de force et les assume avec davantage de conviction et de transparence devant la population. Pour eux, cela serait en effet le signe d'une reconnaissance par la Ville de l'intelligence citoyenne et d'une confiance de celle-ci envers sa population :

« Les élus doivent jouer leur rôle pleinement. La conduite par la puissance publique et la transparence doivent exister. Il faut dire ses intentions, qu'il n'y ait pas d'enjeux masqués » (collectif d'habitants)

« Il faudrait que les élus fassent des réponses motivées : pourquoi ils font ça ? Pourquoi ils ne peuvent pas faire ça ? Quelles sont leurs contraintes ? Il faut trouver les moyens d'apporter des réponses, même si elles ne nous conviennent pas ou ne correspondent pas aux réponses qu'on attendait » (fiche collective du forum n°3 du 14/05/2013)

3/ Un travail de valorisation de l'impact de la démocratie participative à renforcer

De son côté, la Ville est pleinement consciente d'un manque : elle indique avoir du mal à valoriser ce qui est dit dans les instances de participation citoyenne, ne pas toujours savoir comment faire des retours aux habitants sur la façon dont leurs suggestions et propositions ont pu servir aux politiques publiques.

« On n'a sans doute pas assez démontré que l'avis de certains CCS et unions de quartier, notamment par rapport à la ZAC Flaubert, a permis de faire évoluer le projet. On a commencé par le parc et pas par l'habitat, on a diminué la hauteur de certains immeubles.

On n'a pas su le mettre en avant, le démontrer, alors que l'avis a été porteur et a infléchi certaines choses » (Élu).

Malgré ce propos d'élus, plusieurs membres de CCS ont estimé en entretien que les réponses aux avis des CCS étaient plutôt bien argumentées. Même si des améliorations sont toujours possibles sur ces documents précis, le dialogue public a lieu très souvent en dehors d'avis rédigés, et c'est souvent lorsque les procédures, notamment sur tout ce qui concerne les questions de proximité, ne sont pas formalisées que les retours vers les habitants sont davantage négligés. L'exemple des tours de quartier et des Carrefours de secteur est plus souvent cité par les services.

« La première vigilance doit être sur ce qu'on fait de ce qui est dit : ce que ça modifie ou pas ? Ce que ça produit pour les habitants ? Ce qui est pris en compte ou pas et pourquoi ? C'est la question de la transparence » (Service territorialisé)

« Dans les instances comme les carrefours de secteur, là où on manque une étape, c'est qu'on ne sait pas comment rendre concret ce qui s'est dit. Comment on rend des comptes ? Comment on valorise la parole des habitants ? Même si on ne met rien en place, il faudrait l'expliquer, expliquer pourquoi. Il faut qu'on rende beaucoup plus compte » (Service territorialisé)

« Pour les habitants, entre le moment où on les consulte et le moment où on met en place, il manque quelque chose. Par exemple, pour l'aménagement d'un espace public dans le quartier, il y a eu des réunions de concertation et d'échange. Elles se sont concrétisées par des aménagements dont les gens sont plutôt contents. Mais il n'y a pas eu de réunions entre la concertation et la mise en œuvre des travaux lors desquelles on a dit aux gens : "Voilà, par rapport à ce que vous avez dit, ce qu'on a retenu ou pas". La décision politique devrait être prise, expliquée, puis mise en place. On ne rend jamais aux habitants ce qui leur appartient. » (Service territorialisé)

La Ville partage ainsi les constats des habitants, mais paraît à ce jour manquer d'outils pour valoriser les contributions, montrer que la participation n'a pas été vaine, et redonner ainsi aux participants un sentiment d'utilité sociale.

Une des pistes à travailler pour rendre plus visible aux habitants que la Ville prend en compte leurs attentes et avis, est de clarifier davantage les interlocuteurs Ville pour les habitants. Plusieurs contributions dans les forums rappellent qu'il est souvent difficile de se retrouver dans le « maquis » des services et de s'assurer que la personne qui a été sollicitée ou rencontrée pourra assurer le suivi de la demande.

V – UNE MOBILISATION TROP RESTREINTE À UN PANEL D’HABITANTS MILITANTS ET MOTIVÉS

1/ Un vieillissement et une homogénéité certaine des habitants investis

La diversité des habitants présents dans les espaces participatifs est une question portée par l'ensemble des acteurs. De fait, la grande majorité des citoyens qui se mobilisent sont « politisés », c'est-à-dire très intéressés par la politique voire engagés, et sont par ailleurs souvent déjà éclairés sur les thématiques mises en débat, en lien avec leur milieu socio-culturel d'origine, leur niveau de diplôme, et/ou la profession qu'ils exercent ou ont exercée. Les débats et réunions réunissent des groupes relativement homogènes, peu représentatifs de la diversité de la population locale, dans la mesure où les interlocuteurs de la Ville dans les espaces de dialogue public sont avant tout des hommes retraités, propriétaires de leur logement et inscrits de longue date dans un militantisme associatif ou citoyen.

Cette absence de diversité est évoquée avant tout pour tout ce qui concerne les espaces délibératifs, et avant tout les CCS et unions de quartier.

« Le CCS est un peu une caricature. C'est là où viennent les notables, participants sans doute d'un futur conseil municipal. Il n'y a aucune représentation populaire, pas de tirage au sort » (Collectif d'habitants)

« Dans les réunions publiques, il n'y a que des habitants militants et historiques, des têtes blanches. Les mères des familles issues de l'immigration, on ne les voit pas. On arrivera pas à les faire venir à des réunions publiques, elles estiment que ce n'est pas fait pour elles, elles ne s'y retrouvent pas » (Élu).

« Dans la concertation sur les projets urbains, on se retrouve avec des professionnels de la concertation : des gens de très bon niveau social et éducatif, copropriétaires, politisés, assez proches de la municipalité actuelle, investis dans la vie sociale et associative C'est une population minoritaire sur le quartier, mais très représentée dans les CCS et les Unions de Quartier. Ils ont un avis très radical et négatif. Ça a été difficile de n'avoir qu'eux au début... On a essayé de trouver de nouveaux relais, pour que de nouvelles voix se fassent entendre, des gens qui ont des avis plus pondérés et qui se manifestent plus timidement. » (Service Ville)

Même les comités d'attribution des fonds de participation, qui ont pourtant tendance à attirer des profils d'habitants différents, peuvent avoir du mal à se renouveler et donner aussi l'impression d'espaces fermés à la diversité de la population.

« Il y a peu de diversité dans les comités d'attribution FPH ou FSIH de certains secteurs. Il faudrait diversifier le profil des gens qui viennent, pas par rapport à leur quartier

d'habitation, mais par rapport à leurs expériences de vie, à leur point de vue, à leur ancrage dans le quartier. Aujourd'hui, on a beaucoup de gens à la retraite qui viennent au départ des UQ » (Service territorialisé)

Ce constat est loin d'être une spécificité grenobloise. Tous les experts du champ de la démocratie participative notent une surreprésentation, dans ces démarches, de citoyens diplômés, « conscientisés » et disposés à la réflexion politique par leur formation, la disponibilité (les retraités, les cadres moyens ou supérieurs...), les publics les moins intégrés socialement, traditionnellement éloignés des formes institutionnalisées d'expression démocratique, restant difficiles à atteindre.

Les chercheurs ne considèrent pas nécessairement que cette faiblesse de représentativité constitue un problème en soi, estimant que « *seule la démocratie représentative doit se soucier de la question de la représentativité* », la démocratie participative étant « *celle de citoyens désireux de se mobiliser, peu important leurs caractéristiques* »³³. Pour le dire autrement, un avis de CCS n'a pas à ressembler à un sondage d'opinion : il doit refléter une confrontation de points de vue et un travail collectif, pas un point de vue « moyen » quantitativement équilibré.

2/ Un modèle perçu comme relativement à bout de souffle, et qui a perdu de sa légitimité localement

Pour autant, l'absence de « représentativité » au sens de la diversité des types d'habitant inscrits dans les démarches participatives, ne va pas sans poser de difficultés.

Localement, elle pose d'abord la question du renouvellement des instances participatives, qui s'incarne aujourd'hui emblématiquement à travers les Unions de Quartier, qui ont longtemps été le « vivier » des militants grenoblois de la participation. En effet, dans la mesure où le passage de génération ne se fait pas ou trop peu, la « survie » même de ces associations historiques est interrogée, et la crainte de leur disparition à moyen terme est largement partagée. Plusieurs membres d'unions de quartier ont fait part de leur inquiétude et de leur difficulté à mobiliser et « faire envie » aux générations plus jeunes. Le modèle proposé apparaît clairement daté – sans que des formes de renouveau ne soient pour autant très affirmées.

« Mon impression, c'est que les Unions de Quartier sont constituées de baby-boomers qui vont disparaître. Mais quel est le relais ? Est-ce que les gens d'Alliance Citoyenne qui ont 35 ans vont inventer une nouvelle forme de militantisme ? » (Président d'Union de Quartier)

³³ « La "démocratie participative" : état des lieux et premiers éléments de bilan », synthèse réalisée par Cédric Polère à l'occasion de l'élaboration du numéro des « Synthèses Millénaire 3 » sur le thème de la démocratie, DPSA, 2007.

En outre, l'homogénéité des publics dans les instances participatives tend à terme à devenir excluante et à empêcher l'entrée de nouveaux profils d'habitants au sein de celles-ci. En effet, elle ferme progressivement l'entrée à de potentiels volontaires qui ne vont pas se reconnaître et/ou ne pas se sentir à leur place dans des espaces qu'un noyau de membres sociologiquement proches s'est approprié et a façonné à son image. Un cercle vicieux se met ainsi en place, l'homogénéité des publics s'auto-entretenant et engendrant un risque de confiscation de la prise de parole par un groupe très restreint. Ce type de situation est ainsi dénoncé régulièrement par la Ville (élus et services), dont certains membres vont se dire agacés d'avoir toujours les mêmes personnes en face d'eux :

« Comment sortir de cette espèce de face-à-face entre corps constitués, avec des jeux de rôle où chacun connaît son dialogue par cœur ? » (Élu).

« Sur le secteur, les militants ont l'impression que les avis des gens qui ne sont pas depuis 30 ans sur le quartier et qui ne connaissent pas les valeurs à l'origine du projet de la Villeneuve ont moins de valeur... A la limite, pour eux, c'est comme s'ils n'avaient pas le droit de s'exprimer ni de donner leur avis » (Élu).

« Les habitants lambda, on les voit quand on fait des réunions en pied d'immeuble avec les correspondants de nuit. (...) Donc je préfère travailler avec des réseaux plus individuels, plus petits. Parce que sinon, on n'a que des militants qui sont de véritables potentats. Les Unions de quartier et CCS se sentent les experts de la parole des habitants. C'est un peu pénible, mais bon... » (Service Ville)

Enfin, l'absence de diversité et le faible renouvellement des habitants motivés viennent interroger la crédibilité des espaces participatifs grenoblois. Dans un contexte où le débat s'organise entre des personnes dont les profils – et ce faisant les points de vue – sont relativement homogènes, les avis et suggestions émises reflètent la position d'une minorité citoyenne : c'est en tout cas ce que disent certains représentants de la Ville, lorsqu'ils notent avec une certaine ironie que les revendications des habitants « militants » de la participation reflètent souvent l'intérêt de copropriétaires d'âge mûr, de classe moyenne, qui n'ont pas très envie de voir leur cadre de vie bouleversé et qui ont besoin de place pour garer les deux voitures du couple.

« Dans les Unions de quartier, CCS et collectifs, on va avoir les mêmes personnes. Il est difficile, à un moment, de savoir à quel titre ils parlent. » (Élu).

« On se pose la question de la représentativité de ce type de population, qui sont dans le CCS, dans les Unions de quartier, dans le collectif d'habitants opposé au projet urbain. C'est un groupe d'intérêt de copropriétaires, qui sera concerné dans 10 à 15 ans par les projets immobiliers. Je me pose vraiment la question de faire d'autres choses, composer des jurys populaires, par exemple, pour avoir d'autres points de vue. (...) On se satisfait trop de ces interlocuteurs, on n'essaie pas de susciter l'engagement des générations

Twitter et Facebook. Il va falloir pourtant s'y adapter, comment faire de la participation sans réfléchir à la génération de réseaux sociaux ? » (Élu).

L'absence de représentativité pose ainsi un problème de fait : elle ne permet pas de répondre aux attentes des pouvoirs publics, qui recherchent, à travers la consultation d'une population sur un territoire donné, à recueillir l'expression de « l'intérêt général », dans la perspective d'éclairer leurs choix.

3/ Un début de renouvellement repérable, mais encore fragile

Il convient néanmoins de nuancer ce constat d'une mobilisation restreinte à un panel d'habitants militants et motivés. En effet, le processus participatif grenoblois a connu une récente évolution qui a conduit à un élargissement des publics touchés. Par ailleurs, si la campagne de renouvellement des CCS à l'été 2012 s'est révélée décevante (certains services de la Ville parlent d'un « *faible renouvellement malgré une grosse campagne de communication* »), elle a malgré tout permis de faire venir quelques nouveaux membres et de renouveler 4 vice-présidents habitants sur 6.

En outre, ainsi que cela a été présenté, des mouvements militants cherchent actuellement à proposer de nouvelles formes de participation, et pour cela à recruter hors des « militants historiques » érigés en contre-modèles. Mais ces mouvements sont encore un peu « jeunes » pour permettre d'apprécier leur capacité de produire une nouvelle (et différente) génération de citoyens actifs.

Dans le cadre de la territorialisation et dans la continuité de la dynamique engendrée par la Charte, les initiatives habitantes et associatives ont en effet pris plus de place dans le paysage participatif local. Les agents de développement local, qui soutiennent et accompagnent ces initiatives dans les quartiers, soulignent qu'ils rencontrent une population toute autre que celle traditionnellement impliquée dans la démocratie locale : il s'agit de publics de milieu populaire peu diplômés et sans implication militante, notamment des mères de familles vivant dans le parc social.

Pour autant, l'élargissement de l'offre de participation institutionnelle ne s'est pas traduit par une diversification des publics au sein même des instances participatives, les démarches ayant tendance à se « spécialiser » par publics :

« Dans nos démarches, on a des groupes différents qui ne se côtoient pas et ne s'acceptent pas forcément. Il y a d'un côté des habitants militants et très engagés qui veulent être entendus et suivis, qui ont noyauté les unions du quartier, les collectifs, les réunions publiques. Et on a de l'autre côté des populations plus jeunes issues de l'immigration. Il y a des instances où l'on retrouve un certain type de public, d'autres où l'on retrouve l'autre type de public. Mais jamais des instances où l'on retrouve les deux en même temps » (Élu).

Consciente de cette spécialisation, la Ville a créé les carrefours de secteur, avec la perspective de faire se rencontrer les différents publics des démarches grenobloises : « *L'idée des carrefours de secteur était d'en faire un par an et par secteur, dans l'objectif de faire du grand public, de mixer les populations* » (Élu).

Mais cette initiative est encore trop récente et insuffisamment aboutie (les carrefours de secteur n'ont pas eu lieu sur tous les secteurs) pour en tirer un bilan en termes de diversité de publics touchés.

Quoi qu'il en soit, la **Ville est consciente du besoin d'une réflexion partagée et poussée sur l'expérimentation de nouvelles formes de mobilisation pour toucher d'autres publics : les jeunes, les personnes défavorisées, les locataires...** Des élus annoncent souhaiter tester de nouveaux outils sur les concertations grands projets et le recrutement des instances pérennes – jury citoyen, tirage au sort – afin de stimuler la mobilisation de nouveaux publics.

VI – L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA VILLE SONT-ILS ADAPTÉS AUX ENJEUX DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET AUX ENGAGEMENTS DE LA CHARTE ?

Au-delà des enjeux liés à la structuration de l'offre de participation, à sa capacité de mobilisation, aux objectifs de la concertation et la qualité de l'information délivrée aux participants, **des questionnements ont également émergé au sein des services de la Ville concernant la répartition des rôles, en interne, dans la prise en charge et le suivi des démarches de participation citoyenne.** Ces interrogations s'inscrivent dans un contexte bien spécifique de réorganisation du service Politique de la Ville et démocratie Locale (PVDL).

Dans le cadre du processus de territorialisation, le service PVDL a en effet été amené à faire évoluer les missions auparavant confiées aux deux services « développement des territoires » et « dialogue public et participation des habitants », le service Politique de la Ville et Démocratie Locale étant désormais positionné comme « service-ressources » auprès des six directions de territoire³⁴. En tant qu'interlocuteur privilégié des habitants, les Directeurs de territoire sont désormais garants du volet participatif sur leur secteur, ce qui demande à organiser l'articulation entre le service Démocratie Locale et les territoires.

Cette réorganisation interne à la Ville a conduit à un repositionnement du service PVDL et à une réorientation de ses missions, notamment relatives à son activité « démocratie locale ». **La feuille de route 2012 du service définit son rôle en matière de démocratie locale de la manière suivante³⁵ :**

- impulser et mettre en œuvre les démarches de concertation et de dialogue public sur les projets municipaux, en lien avec les directions de territoire et les directions thématiques ;
- animer, suivre et dynamiser les Conseils Consultatifs de Secteurs et des résidents étrangers, en favorisant la cohérence entre leurs activités et l'actualité des projets municipaux.

1/ Une articulation encore à trouver entre les directions de territoire et le service Démocratie Locale

Les entretiens menés montrent que l'articulation du travail des équipes démocratie locale avec les autres services – directions de territoire comme thématiques – suscite des interrogations.

³⁴ Note d'Amandine Germain sur les missions de l'équipe démocratie locale et organisation des relations de travail chargé de participation/chargé d'information secteurs.

³⁵ Idem.

Les représentants des services comme les élus mettent en avant très fortement les enjeux d'organisation, mais aussi de clarification des missions de chacun. **La territorialisation a en effet introduit un nouvel acteur dans le paysage participatif : les Maisons des Habitants**, ayant pour rôle de développer des projets d'action sociale dans les quartiers en mobilisant et en favorisant la participation des usagers et des habitants.

Deux principaux acteurs interviennent donc désormais dans le champ de la participation citoyenne :

- le service PVDL, et plus particulièrement les équipes démocratie locale, qui ont investi le champ de la démocratie instituée et font vivre les espaces délibératifs ;
- les MDH, et plus particulièrement les directeurs de territoire et les agents de développement local, qui se positionnent sur le champ du développement social et de l'éducation populaire, et soutiennent l'émergence d'initiatives citoyennes.

« Les agents de développement local sont positionnés sur des dispositifs de participation "actifs" dans les territoires et sont au cœur des actions dans les quartier, le Pôle Dialogue Public³⁶ ayant plutôt été historiquement positionné sur l'organisation de débats citoyens et de dialogue public autour des projets urbains, des rythmes scolaires, etc. » (Service Ville)

Un directeur de territoire décrit le foisonnement d'acteurs qu'il a découvert en arrivant à son poste, et s'interroge sur le contenu même de sa mission :

« Les Directeurs de territoire ne sont pas nécessairement missionnés sur la participation des habitants. On a : un chargé de CCS, qui vit sa vie ; des unions de quartier indépendantes et plus ou moins actives ; une personne qui s'occupe du FPH ; les diagnostics en marchant, qui sont gérés par l'antenne. A cela s'ajoutent : des pratiques d'équipements (par exemple, les cafés ouverts pour les parents qui viennent chercher les enfants le soir, un recrutement de service civique pour « l'aller vers ») ; des habitants dans les conseils d'administration des équipements ; une action dans le cadre du projet de secteur vers les nouveaux habitants (toute l'équipe du quartier est là pour les accueillir) ; le Carrefour de secteur...

Mais on n'a pas de mission politique qui dise : on met tout ça à plat et on s'organise. D'autant plus qu'aux CCS, FPH et dans les CA, on retrouve souvent les mêmes personnes. Pour moi, il faudrait que ces actions aient un sens, soient pensées, pour qu'on aille vers de la co-construction. Des niveaux de participation différents existent, il faut leur donner sens. Tenir un stand à Noël, c'est une forme de participation.

³⁶ Ancienne appellation des équipes démocratie locale.

Pour moi, ce n'est pas organisé au niveau de la ville, cette participation. On fonctionne ensemble par bricolage, avec le service Démocratie Locale. (Service territorialisé)

Il semble que la synchronisation ou la coordination des interventions de ces acteurs intervenant sur « *des champs poreux* » n'ait pas encore réussi à se faire à ce jour. Deux questions se posent plus particulièrement :

- **celle de l'articulation entre les directeurs de territoire et les CCS (suivis par les équipes démocratie locale) dans la mise en œuvre et le suivi des projets de territoire ou de secteur.** Les directeurs de territoire peinent aujourd'hui à savoir comment impliquer les CCS par rapport à ce projet :

« Dans notre lettre de mission, on doit s'appuyer sur le projet de territoire. Mon enjeu est de faire évoluer ce projet avec un certain nombre d'acteurs pour qu'il soit davantage partagé. De mon point de vue, on ne doit pas associer les habitants, mais plutôt d'autres services ou professionnels. Mais on m'a dit d'associer le CCS » (Service territorialisé)

Au redémarrage des CCS en 2009, chacun des comités avait fait l'objet d'une saisine de la mairie pour travailler sur un ou plusieurs des axes du projet de secteur. Ce travail a été réalisé de manière inégale selon les CCS, avec la production d'un certain nombre d'avis vers 2011. Mais les directeurs de territoire ont en général tardé à présenter le « projet de secteur » au CCS et n'ont pas, à ce jour, trouvé (ni vraiment cherché) de modalités de travail sur le point avec les conseils.

- **celle de répartition de certaines tâches entre agents de développement local et chargés de participation.** Pour certains interlocuteurs, une clarification serait nécessaire pour éviter la confusion des rôles :

« Sur certains dispositifs de participation, on n'est pas tout à fait calé encore dans la répartition des rôles entre agent de développement local et chargés de participation. Chargés de participation des habitants, mais ça veut dire quoi participation des habitants ? Les ADL sont dans la participation quand ils animent le FPH ; ils sont chargés de participation à ce moment-là. Il y a une ambiguïté, ou plutôt une forme de débat à poser pour les prochaines années (...) On doit se poser plus fortement la question de nos organisations. Il faut se reposer la question de "Qui fait quoi ?", en particulier pour tous les projets de développement social où on est dans une participation des habitants dans l'action. La collaboration existe, mais elle est à affiner... Il faut aller plus loin dans les formes de coopération. Les chargés de participation doivent-ils rester dans cette capacité à porter une expertise sur les projets quels qu'ils soient, ou prendre une part plus importante dans l'animation des certains dispositifs MDH ? » (Service Ville)

Cette difficile synchronisation expliquerait entre autres la faible fréquence des Carrefours de secteur (au regard du rythme initialement prévu, à savoir un carrefour par secteur et par an), avec des enjeux sur cet événement insuffisamment appropriés par les Directions de territoire.

2/ De l'AMO aux projets urbains au service ressource pour l'ensemble des services municipaux ?

Au-delà de l'articulation des équipes démocratie locale avec les Directions de territoire, se pose aussi la question **du positionnement du Service Politique de la Ville et Démocratie Locale par rapport aux directions thématiques qui souhaitent ou pourraient mettre en place des démarches participatives**. Les points de vue des directions thématiques divergent sur ce point : une démarcation existe entre les services en charge des projets urbains et les autres directions.

Les agents du service ont, historiquement, travaillé à l'animation du dialogue public sur les grands projets urbains et la GUP. Les chefs de projet de la direction de l'urbanisme considèrent ainsi le service comme une « AMO ». Le rôle des chargés de participation est d'assurer l'animation et la logistique de la concertation sur les grands projets urbains.

Dans ce cadre, le travail avec les autres directions thématiques est bien moins poussé, et plutôt occasionnel. La volonté de positionner le service démocratie locale comme un service support à l'ensemble des directions, inscrite dans les documents internes de 2012, n'a pas pris encore véritablement corps.

Les entretiens avec les autres directions thématiques confirment que la « démocratie locale » joue difficilement un rôle de soutien, même si cela a pu arriver à plusieurs reprises ces dernières années, sur certains projets (charte de la vie nocturne, actions éco-citoyennes), dans lesquels le service a été impliqué de manière régulière et importante sur des temps longs (près d'un an, ou plus, selon les projets).

Certaines, ayant mené des initiatives participatives, sont très satisfaites du partenariat qui a pu se mettre en place avec les équipes de démocratie locale au démarrage du projet, mais elles regrettent de ne pas avoir pu l'inscrire dans la continuité :

« Les professionnels de Dialogue Public (sic) ont élaboré l'outil des ateliers du futur avec nous, nous ont aidés à le formaliser, à faire l'évaluation des risques pour la collectivité. Ils ont animé les ateliers et les comités de pilotage avec nous. Mais après, on s'est senti seuls » (Direction thématique)

Elles auraient souhaité pouvoir s'appuyer au long cours sur le service PVDL, se sentant démunies et insuffisamment outillées pour faire vivre elles-mêmes les processus participatifs initiés :

« Aujourd'hui, Dialogue Public (sic) souhaite que nous faisons vivre le projet. Mais ce sont eux les experts de la concertation. Il faut qu'ils restent présents. Moi, je ne sais pas comment animer et prendre la parole des habitants. Il faut un accompagnement encore. Ce n'est pas encore ancré dans notre façon de travailler » (Direction thématique)

Si elles sont conscientes que les moyens humains manquent au sein du service PVDL pour un accompagnement continu des démarches participatives menées dans les directions thématiques, elles soulignent cependant l'impact négatif de cette absence de suivi sur les actions engagées.

Les « actions éco-citoyennes » : l'avenir du dispositif mis en question par l'arrêt du co-pilotage par le service PVDL

En septembre 2011 ont été lancés à Grenoble des « ateliers du futur », organisés avec le concours d'un cabinet spécialiste de la concertation. Co-pilotée par les Directions de la démocratie locale et de l'environnement, la démarche choisie s'inscrivait dans un double mouvement :

- d'une part, trouver des vecteurs pour que les Grenoblois soient acteurs du plan d'actions Grenoble Facteur 4 (objectif de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050) par un changement de comportement ;
- d'autre part, initier une nouvelle forme de co-construction d'actions avec la société civile, dans le cadre de la Charte de la démocratie locale.

Ces ateliers du futur ont mobilisé des habitants (recrutés au sein des accueil des mairies de secteurs + présence des CCS, UQ et collectifs), des associations environnementales, des techniciens de la ville, et des élus. Ils ont débouché sur 20 propositions d'« actions éco-citoyennes », construites collectivement par des associations, des habitants, des professionnels, et des services Ville et CCAS. Afin de rester dans une dynamique de co-construction, des groupes-actions thématiques ont ensuite été constitués. Animés par un représentant de la société civile et un représentant de la Ville (services démocratie locale, environnement, urbanisme, communication...), leur rôle était de concevoir et d'aider à la mise en œuvre des actions éco-citoyennes définies.

Après la tenue de ces groupes, la Ville a souhaité que les équipes de démocratie locale, très impliquées dans la démarche depuis son démarrage, laissent la Direction de l'environnement assurer seule le pilotage du projet. Cette dernière explique s'être alors trouvée démunie pour poursuivre et faire vivre la dynamique engagée : *« Je me suis retrouvée avec des gens très motivés mais que faire de la matière recueillie lors des ateliers ? Et j'étais seule, sans moyen, je ne suis pas experte de l'animation avec les habitants... »* . Elle indique avoir été mise en difficulté face aux habitants souhaitant continuer à s'impliquer dans la démarche : *« Les gens trouvent ça dur que la dynamique retombe. Même si on n'a jamais rien promis, ça crée des attentes chez les gens qui souhaitent que ça se poursuive. Et on se sent piégés face aux questions des habitants : 'Qu'est-ce que devienne les actions éco-citoyennes ? Est-ce que vous allez nous réunir de nouveau ' ? »*.

La Direction explique ainsi que le dispositif actions éco-citoyennes « *ne marche pas aujourd'hui* » : « *les actions éco-citoyennes sont un label. Mais on n'a plus de demandes de labellisation, on n'a que des actions déjà labellisées* ».

Elle ne souhaite pas remettre en place de démarches participatives en l'absence de co-pilotage avec les équipes démocratie locale : « *On n'a pas la volonté d'aller re-solliciter les habitants d'une autre façon, car on s'est retrouvés au milieu d'un truc qu'on ne maîtrisait pas. Ce n'est pas ma spécialité d'animer des réunions avec 100 habitants. Ce qui m'a boostée au départ, c'est le copilotage service thématique / Dialogue Public. Mais il s'est émietté... Ce qui pourrait me remotiver, c'est que ce copilotage ré-existe un jour* ».

Cet **exemple** des actions éco-citoyennes **illustre l'absence d'acculturation des services grenoblois (hors champ de la rénovation urbaine) à la question de la concertation et interroge, in fine, l'existence d'une politique managériale soutenue en la matière.** Plusieurs directeurs de service ont expliqué que le service Démocratie Locale n'était pas vraiment une ressource sur les questions plus « sociales », car trop centré sur l'animation des instances pérennes de concertation et la concertation autour des grands projets urbains.

On peut en effet se questionner sur la volonté politique de qualifier les directions thématiques, de les outiller (via la transmission de procédures, de méthodes, etc.) à la conduite et l'animation de processus participatifs. A ce jour, les services thématiques rencontrés estiment que rien n'est fait particulièrement pour les aider à faire évoluer leurs pratiques professionnelles dans le sens d'une plus grande mobilisation et écoute des habitants dans la définition de leurs politiques publiques. :

« Les questions de démocratie locale m'intéressent, et il y a beaucoup d'outils à Grenoble autour de ces questions. A titre personnel, ça m'intéresse. Mais quand je suis arrivé à mon poste, on ne m'a pas présenté ça. Ça n'est pas intégré dans nos modes de gouvernance ni nos manières de faire » (Direction thématique)

Un décloisonnement des initiatives permettrait de rendre plus visible et lisible la cohérence d'ensemble de la démarche grenobloise pour les participants, en même temps qu'elle favoriserait, pour les professionnels, la mise en commun des « bonnes pratiques » participatives et la mutualisation de méthodes et outils.

3/ L'articulation entre les différentes échelles de la participation du quartier au territoire.

Ces questionnements sur l'organisation du service PVDL et sur son articulation avec les autres services municipaux, qu'ils soient thématiques ou territoriaux, **posent plus fondamentalement la question du lien entre les différentes démarches constitutives de l'offre de participation citoyenne grenobloise**, sachant que la plus-value participative réside le plus souvent dans la complémentarité des différents dispositifs : « *jouer de la complémentarité des outils et mailler les instances et les*

dispositifs existants sur un territoire contribuent au dynamisme d'une démarche participative globale et transversale en lien avec les politiques publiques »³⁷.

Cette question de l'articulation des démarches entre elles se pose avec d'autant plus d'acuité que les habitants, en particulier les plus investis, ont parfois le sentiment d'un foisonnement d'initiatives et d'une « sur-sollicitation » à participer :

*« Ça représente un espèce de mille-feuilles d'organisations différentes, ce qui rend parfois difficile de comprendre à quelle couche du mille-feuilles on doit participer »
(Compte-rendu du forum n°1 du 17/01/2013)*

Les habitants relèvent ainsi qu'ils sont désormais conviés à des démarches de participation en provenance des services thématiques de la Ville ; de la Métro ; du Conseil général...

Il semble y avoir très peu d'articulation entre ces différentes démarches, même si des évolutions semblent se faire jour récemment, entre la Métro et Grenoble. Alors qu'il n'y a pas d'usage instauré de travail en commun, la nécessité de mettre en cohérence les documents d'urbanisme a conduit la Ville et l'agglomération à mieux s'entendre pour faire jouer une coordination entre les différents espaces de concertation mis en place. Actuellement, les thèmes de travail portés par chaque institution pour la concertation sont différents.

Cependant, ils sollicitent toujours les mêmes citoyens – avec cependant le recours à des techniques de tirage au sort par la Métro, qui a permis de renouveler en partie les habitants mobilisés.

Le dimensionnement de l'étude ne nous a pas permis d'aller très loin sur ce sujet, qui reste une dimension à aborder dans le cadre d'une nouvelle mandature, puisque les espaces de concertation ont vocation à se développer.

Nous faisons cependant l'hypothèse qu'au-delà d'une nécessaire articulation des différentes démarches portées par des institutions (ou services) différents, l'expérimentation de nouveaux modes de mobilisation (cibler des publics, travailler dans la proximité, expérimenter des jurys citoyens, le tirage au sort...) permettra de soulager la pression qui pèse de fait sur les « militants historiques » de la participation grenobloise, en répartissant sur davantage d'habitants les sollicitations institutionnelles.

³⁷ « Démocratie locale et participation des habitants », Note synthétique : résultats du cycle d'ateliers 2012 SGCIV / Conseil National des Villes / Muse D.Territoires.

SYNTHÈSE DE LA PARTIE II

1/ Des avancées reconnues depuis la signature de la Charte de la démocratie locale

La Charte de la Démocratie locale sert fréquemment de référence aux habitants investis dans le dialogue public. Ils reconnaissent à l'exercice un certain nombre d'avancées, dont les plus notables sont :

- une clarification des rôles et fonctions respectifs des Conseils Consultatifs de secteur et des Unions de quartier, dans le sens d'une plus grande complémentarité ;
- des innovations en termes de mobilisation citoyenne : l'extension à tous les secteurs des fonds de participation des habitants, le budget participatif expérimenté dans le secteur 1 ;
- un effort pour ajuster les modalités d'animation et renforcer la convivialité des échanges, avec un renforcement du travail en proximité (carrefours de secteur, travail des agents de développement...).

2/ Un constat partagé d'un décalage entre les ambitions de la Charte et la réalité

Pour autant, l'ensemble des acteurs – habitants, élus, services – s'accorde à juger que les ambitions réelles de la Charte ont eu du mal à trouver leur déclinaison opérationnelle, et que de nombreux objectifs restent à ce jour au stade des intentions, faute d'appropriation par les services et d'accompagnement à cette appropriation. Le décalage noté entre des ambitions et les moyens donnés à leur réalisation est analysé comme le résultat d'un portage politique inégal au sein des élus de la thématique de la participation citoyenne à Grenoble, et du faible poids accordé par la Ville aux politiques en charge de ces questions.

4 thématiques fortes sont ressorties de l'évaluation comme ayant des marges de progrès importantes dans la perspective d'un renouvellement et d'un approfondissement des pratiques de démocratie locale.

- *un champ de concertation jugé peu étendu* : un des principaux reproches fait aux modalités de concertation à Grenoble, est de ne s'exercer que sur des sujets mineurs et restreints de la politique publique ; d'arriver très tardivement sur les projets d'envergure, avec très peu d'espaces de réflexion partagée ; avec des objectifs de concertation qui ne paraissent pas toujours très clairs, et qui, surtout, sont bien plus orientés sur le binôme information – consultation que sur le binôme concertation – co-élaboration. Ce constat interroge sur les attentes réelles de la Ville : amélioration et adaptation des projets, accompagnement à l'appropriation et à l'acceptation des projets, partage du pouvoir avec les citoyens sur certains points ?
- Une information aux citoyens qui reste très sujette à critiques : l'information est jugée soit trop tardive, soit insuffisante voire tronquée, et parfois trop complexe. Les membres des CCS et Unions de Quartier regrettent systématiquement une insuffisante information sur la vie du secteur et des quartiers, et souvent dans le cadre des projets urbains. L'utilisation des outils numériques est pointée comme une réelle faiblesse par tous les

acteurs. Sont regrettés aussi bien la faible visibilité des pages consacrées aux instances pérennes et à la concertation sur le site de la Ville que l'aspect très institutionnel et peu participatif de la communication.

- *Un impact de la participation peu lisible et peu mis en valeur* : la plus valeur de la participation sur les projets et politiques publiques apparaît insuffisamment mise en valeur par la Ville, alors même que de nombreux témoignages font la preuve d'impacts du dialogue public dans les décisions techniques et politiques.
- *Une mobilisation jugée trop restreinte à un panel d'habitants militants motivés* : si cette problématique est loin d'être spécifique à Grenoble, la difficulté du renouvellement des habitants « militants », dans un contexte de multiplication de l'offre participative, a tendance à la fois à essouffler les plus actifs et à décrédibiliser les démarches, en sclérosant quelque peu un dialogue public qui remet systématiquement les mêmes personnes en face à face. Ceci dit, ce constat d'une mobilisation restreinte à une seule catégorie de vieux militants issus des classes moyennes et supérieures est à nuancer si l'on porte son regard hors des seuls dispositifs délibératifs de la démocratie locale, pour prendre en compte ce qui se passe au niveau de la participation citoyenne de proximité.

3/ Un fonctionnement de la Ville en matière de démocratie participative insuffisamment adapté au déploiement des engagements de la Charte

L'articulation de service Démocratie Locale avec les directions territoriales est à conforter au moins sur les champs suivants :

- celui de la définition stratégique du champ et des objectifs de la participation citoyenne, avec une formalisation des domaines d'intervention de chacun (Directions territoriales, Directions thématiques, service Démocratie locale)
- celui de l'articulation entre les directions de territoire et les CCS autour de la mise en œuvre et du suivi du projet de secteur, afin de consolider l'inscription des CCS sur les territoires et de les soutenir dans leur tentative d'élargissement de leurs champs de travail ;
- celui de la répartition des tâches entre agents de développement local et chargés de participation.

Le positionnement du service Démocratie locale comme simple « AMO concertation » des projets urbains ne lui permet pas vraiment de répondre à la demande des services thématiques d'être pour eux un support et une ressources méthodologiques dans la mise en œuvre, le suivi et l'animation de démarches participatives. Il existe pourtant une demande, de la part de directions qui s'estiment à ce jour insuffisamment outillées pour mener dans la durée et de manière satisfaisante des démarches participatives.

Par ailleurs, le positionnement du service ne lui permet pas d'assurer sa fonction dans une réelle transversalité, dans la mesure où il n'existe pas vraiment, dans les services thématiques notamment, de stratégie de gouvernance intégrant un management participatif de projet. D'où la tendance à ne recourir au service Démocratie locale que comme prestataire et non pas comme partenaire à part entière de projet. Cette limite interroge quant à la volonté politique de développer réellement cette compétence en matière de participation au sein des services.

Le renforcement de cette compétence, au sein de tous les services (territoriaux comme thématiques) est une des principales pistes pour développer et renforcer l'offre participative de la Ville. Mais elle demande à être organisée et à faire l'objet d'une feuille de route stratégique de management – ce qui pourrait notamment être au fondement d'un nouveau projet de démocratie locale pour la Ville.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LES QUESTIONS ÉVALUATIVES

Axe 1 : Quels sont les objectifs et l'utilité des démarches de démocratie participative ?
Axe 2 : Que peut-on dire de la diversité des participants et de la capacité de mobilisation de nouveaux habitants ?
Axe 3 : Que peut-on dire de la qualité et de la pertinence de l'information dans les démarches de participation ?
Axe 4 : L'organisation et le fonctionnement du dispositif permettent-ils de répondre aux enjeux et engagements de la Charte ?

Axe 1 : Quels sont les objectifs et l'utilité des démarches de démocratie participative ?

La Charte de la démocratie locale, dans son préambule, identifie des « principes fondamentaux » au dialogue public, que l'on peut synthétiser ainsi :

- *contribuer à améliorer la vie locale ;*
- *stimuler l'intervention citoyenne ;*
- *favoriser le dialogue et la construction de projets collectifs partagés ;*
- *participer à la conception des politiques publiques municipales.*

Un des objectifs de l'évaluation est d'apprécier en quoi les déclinaisons opérationnelles du dispositif de participation permettent de répondre à ces enjeux.

➤ **Quels sont les impacts des démarches participatives sur les projets, et donc sur la politique publique ?**

- En quoi les espaces de démocratie participative permettent-ils de faire évoluer des projets ou des politiques publiques ? Peut-on repérer un impact sur l'évolution de projets ? Sur des décisions politiques ?
- Comment les avis des CCS sont-ils pris en compte ? Comment les propositions et échanges dans les espaces de concertation sur projet, dans les Carrefours de secteur, etc., sont-ils pris en compte par les services ?
- Peut-on dire que la démocratie participative grenobloise favorise « la construction de projets collectifs partagés » ? A travers quels exemples ?
- Peut-on parler d'une co-élaboration ou co-production de projets ?

➤ **Quelles sont les marges de manœuvre laissées aux habitants ?**

- Est-il nécessaire de clarifier encore ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas, au cours des démarches participatives ?

- Plusieurs dispositifs ont été expérimentés depuis 2009 - les carrefours de secteur, les actions éco-citoyennes, le budget participatif, l'extension des FPH, les comités d'usagers... En quoi ont-ils permis de renouveler ou renforcer la démocratie participative : renouvellement de participants, renforcement de la capacité d'action des habitants... ?
 - Comment se fait la rencontre entre l'offre de participation de la Ville et les demandes de participation émanant des habitants ? Comment sont prises en compte les initiatives venues des collectifs d'habitants ?
- **Quelle est la cohérence globale du dispositif participatif grenoblois ?**
- La Charte a-t-elle favorisé la recherche de complémentarité via la mise en place des différents dispositifs et instances (mise en place de dispositifs et projets par thématique, mise en place d'un éventail d'instances recouvrant une grande palette des possibles en termes de participation des habitants) ?
 - Quels sont les liens concrets, les articulations entre les différentes instances existantes : UQ et CCS ? CCS et les espaces de concertation sectoriels ? Conseil d'administration des équipements socio-culturels et comités d'usagers des Maisons d'habitant ?...
- **Quels sont les impacts de la participation sur la vie locale et sur les habitants qui participent ?**
- La démocratie participative est-elle un facteur de lien social ? Peut-on dire qu'elle contribue à améliorer la vie locale (de quartier) ? A quelles conditions ? Sous quelles formes ?
- **Quel portage politique des dispositifs de participation par les élus de secteur et les élus thématiques ?**
- Comment se pose la question de la place des élus dans les démarches et dispositifs participatifs ?

Axe 2 : Que peut-on dire de la diversité et de la capacité de mobilisation de nouveaux participants ?

Le constat est celui d'une difficulté à renouveler les habitants inscrits dans les dispositifs institutionnels (ou historiques, comme les UQ), avec une tendance à retrouver les mêmes personnes d'un dispositif à l'autre (sauf en ce qui concerne le Fonds de participation des Habitants).

Les habitants « participatifs » font d'ailleurs valoir une usure et une difficulté à répondre à toutes les sollicitations de la Ville.

- **Apprécier les typologies d'habitants inscrits dans l'offre de participation** (au travers des démarches étudiées plus particulièrement au cours de l'évaluation)
- **Regarder ce qu'a produit le renouvellement des CCS :**
 - Quels étaient les objectifs recherchés (diversité des participants, renouvellement...) ? Les résultats répondent-ils aux attentes ?
- **Qu'est-il mis en place pour « donner envie » de s'inscrire dans l'offre de participation proposée par la Ville ?**
 - Quels sont les « formats » de participation expérimentés, et avec quel impact sur le « recrutement » d'habitants ?
 - Quelle utilisation est faite des outils numériques ?
- **En quoi les initiatives émanant des collectifs d'habitants permettent-elles de renouveler ou d'enrichir la diversité des participants ?**

Axe 3 : Que peut-on dire de la qualité et de la pertinence de l'information dans les démarches de participation ?

Le premier forum public et le comité de suivi ont mis en avant très fortement la problématique de l'information, comme condition essentielle pour jouer vraiment le rôle d'acteurs dans les démarches participatives. Les services également se posent la question de la qualité de l'information, du champ et du type d'information à produire et faire partager.

➤ **Quels sont les modes d'information et de communication à destination des habitants mis en place par les services de la Ville ?**

- Sous quelle forme est faite l'information lors des démarches de participation, par quels moyens et à quel moment de la démarche ?
- Le dialogue entre les techniciens et les habitants lors des démarches participatives est-il productif ? Permet-il d'améliorer la compréhension de la démarche, des enjeux du projet ou de la politique soumis à concertation... ?

➤ **L'information est-elle suffisamment claire et pédagogique, suffisamment transmise en amont ?**

- Quelles sont concrètement les insuffisances ou les difficultés identifiées en matière d'information (bon tempo pour diffuser l'information, contenu de l'information fournie, échanges autour des éléments d'information...) par l'ensemble des parties prenantes (habitants, associations, services, élus) ?
- Les habitants et associations participants ont-ils le sentiment d'être assez outillés pour donner des avis pertinents ?

➤ **Quelles sont les caractéristiques d'une « bonne » information pour les parties prenantes (habitants, associations, services, élus) ?**

Axe 4 : En quoi l'organisation et le fonctionnement de la Ville permettent-ils de répondre aux enjeux de la démocratie participative, et aux engagements de la Charte ?

Les représentants des services comme les élus mettent en avant très fortement les enjeux d'organisation, mais aussi de clarification des missions de chacun. Avec la territorialisation, les Directions de territoire ont désormais un objectif de renforcer la participation citoyenne, ce qui amène à poser la question du repositionnement du service Démocratie locale dans ses missions (aller vers une mission de service support en matière de participation).

Les élus se posent, quant à eux, la question d'une culture de la participation à renforcer au sein des services, en lien notamment avec l'objectif du renforcement du « pouvoir d'agir » et le souhait de mobiliser de nouveaux habitants.

➤ **Décrire et analyser les modes de faire des services en matière de participation des habitants**

- Comment les services traduisent-ils la commande politique de participation qui leur est faite ? Quelles sont les démarches mises en place ?
- Peut-on parler d'une évolution dans les modes de gouvernance de la Ville depuis les engagements de la Charte ? Peut-on parler d'une culture de la participation au sein des services ? Quelles formes prend-elle ?

➤ **Interroger les modes de coordination entre services en matière de participation et de concertation.**

- Comment fonctionne la coordination entre les services thématiques en central et les services territorialisés autour des démarches participatives ?
- Quels sont la place et le rôle du service Démocratie locale auprès des services thématiques ? Comment se coordonnent-ils ?
- Y a-t-il une commande politique en matière d'évolutions de pratiques professionnelles des services vers le renforcement des démarches de démocratie participative ? En matière de travail en transversalité entre les services sectoriels et les services transversaux ?

➤ **Quels sont le rôle et les missions des Directions de Territoires en matière de démocratie participative ?**

- Quel est le rôle du Directeur de territoire en matière de démocratie participative ? Celui-ci a-t-il à être clarifié dans ses missions ? Dans ses relations avec le service Démocratie locale ?
- Quels liens y a-t-il entre les CCS et les Directions de territoire ? Le projet de secteur a-t-il joué son rôle de support des échanges entre la société civile et les

services ? Comment peut-il le jouer davantage ? Quel rôle peut ou doit jouer le comité d'utilisateur ?

➤ **Comment se fait l'articulation entre les différentes échelles de la participation du quartier à l'agglomération ?**

- Peut-on parler d'une complémentarité ou d'une concurrence des démarches de participation selon les différentes échelles territoriales ?
- Y a-t-il des échanges entre la Ville et la Métro sur les objectifs, pratiques et terrains de la participation ?
- Les habitants disent se heurter à la complexité des niveaux de participation, des champs de compétences... Comment ce frein est-il pris en compte dans les pratiques des services et élus ?

ANNEXE 2 : LES RÉALISATIONS DE LA CHARTE DE DÉMOCRATIE LOCALE

➤ Le plan d'actions de la Charte

1/ Pour plus d'efficacité,

La Ville de Grenoble s'engage à construire des modalités de débat permettant :

Objectif	Niveau ou type de réalisation repéré à ce jour ³⁸
- La mobilisation des parents autour de la halte-garderie et de la crèche, de l'école ou des collèges et des lycées.	- concertation autour des rythmes scolaires - développement des dispositifs de gardes d'enfants lors des moments participatifs
- La mobilisation des jeunes sur des sujets qui les intéressent et avec des méthodes adaptées.	- des expérimentations dans les Carrefours de secteur : « le ring des sujets qui fâchent » - le Fonds d'initiative Jeunesse - les appels à projet « projets citoyens pour mobiliser »
- La mobilisation des publics les plus éloignés de la participation à la vie locale , notamment en lien avec les centres sociaux.	<i>Recherchée à travers les dispositifs et démarches suivants :</i> - campagne de renouvellement des CCS - comité d'usagers des MDH, espaces ouverts à destination des usagers visant à leur donner une place dans les MDH et à être force de proposition. L'objectif est de mettre en place un CU dans chacune des MDH, en 2013. - extension des FPH/FSIH en 2010/2011 - expérimentation de la compensation financière lors des premières actions éco-citoyennes - appels à projet « projets citoyens pour mobiliser »

2/ Pour plus d'innovation,

La Ville de Grenoble s'engage à expérimenter de nouveaux outils de débat :

Objectif	Niveau ou type de réalisation repéré à ce jour
Un budget participatif (BP) sur le cadre de vie à l'échelle du secteur 1 autour des priorités en matière d'aménagement et de petits travaux à mettre en œuvre (GUP)	Réalisé depuis 2009 (1 ^{ère} année d'expérimentation) sur les travaux de proximité. Le CCS1 a été saisi par le Maire en septembre 2012 pour produire un avis relatif au bilan de l'expérimentation du BP et à ses perspectives d'évolution. Les membres de la commission Budget participatif du CCS1 souhaitent continuer à travailler sur la GUP, en y incluant les travaux relatifs aux espaces verts, à la voirie et à l'accessibilité. Ils souhaitent par ailleurs voir la « matière » du BP élargie à trois secteurs : les travaux d'aménagement dans les écoles ; l'animation favorisant le lien social ; les activités périscolaires.
L'extension du Fonds de participation des Habitants à l'échelle des six secteurs.	Extension réalisée sur l'ensemble des secteurs depuis 2011. L'extension s'est faite de deux façons :

³⁸ Cette rubrique est remplie à partir de deux sources : les entretiens réalisés et la lecture de la documentation fournie par la Ville.

	<ul style="list-style-type: none"> - Extension du FPH, sur le modèle du secteur, pour les secteurs en politique de la ville : secteurs 3 et 6 - Mise en place de fonds FSIH adossés aux centres sociaux pour les secteurs hors politique de la ville : secteurs 1, 2 et 4.
Des actions permettant de faciliter et valoriser l'engagement citoyen .	- Une des vocations des carrefours de secteur est de valoriser l'engagement citoyen.

La Ville de Grenoble s'engage à stimuler les initiatives innovantes comme :

Objectif	Niveau ou type de réalisation repéré à ce jour
Des formations à destination des Grenoblois sur le fonctionnement de la Ville, le budget, et les démarches participatives, et en interne à la Ville pour une approche partagée des modes de concertation.	<p>Pas encore mis en place.</p> <p>Un projet d'Université citoyenne devait en tenir lieu (il s'est transformé en actions éco-citoyennes, avec un objectif un peu différent)</p> <p>Une première proposition aux CCS en cours, de la part du service démocratie Locale.</p>
La mise en place d'un appel à projets innovants en matière d'initiatives citoyennes et participatives pour soutenir les expériences portées par des acteurs associatifs ou des collectifs.	<p>Mis en place depuis 2010, autour de 5 priorités :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>favoriser l'échange, créer du partage et renforcer les liens entre les générations</i> • <i>initier et développer la solidarité par la pratique du sport</i> • <i>mieux vivre ensemble, faciliter la convivialité à l'échelle du quartier, de la ville</i> • <i>soutenir et développer l'égalité des chances, assurer l'égalité de traitement</i> • <i>inventer et développer des initiatives citoyennes et participatives</i>

La Ville de Grenoble s'engage à développer son site Internet comme un véritable espace d'expression et de débat :

Objectif	Niveau ou type de réalisation repéré à ce jour
Un « espace concertation » dédié sur le site internet de la Ville (espaces d'information et/ou de contributions).	<ul style="list-style-type: none"> - Il existe des forums ou blogs sur certains sujets. Les procédures de réponse de la part de la Ville sont à améliorer pour réguler et dynamiser l'échange Ville / blogueurs - Un outil internet jugé « améliorable » sur plusieurs aspects : participatif, informatif, réactif.
Une information régulière des citoyens intéressés par mail .	- Un fichier des habitants ayant participé au moins une fois à un dispositif de rencontre avec la Ville est constitué (environ 8000 noms). Environ 4000 des adresses mail y sont inscrites en janvier 2013.
Des calendriers des démarches de concertation accessibles à tous	<ul style="list-style-type: none"> - Des calendriers jugés clairs dans les démarches de projet urbain, moins sur l'ensemble de l'offre participative par secteur - les blogs d'actualité par secteur sont moins précis et actualisés depuis que les chargés d'information n'en assurent plus l'animation

3/ Pour plus de lisibilité, la Ville de Grenoble s'engage à :

Objectif	Niveau ou type de réalisation repéré à ce jour
Mettre en place une démarche d'élaboration puis d'observation partagée des projets de secteur dans le cadre des Conseils consultatifs de secteur.	- Les projets de secteur ont été élaborés, mais les membres des CCS ne se reconnaissent pas dans la définition du CCS donnée par la Charte : « instance de mise au débat des priorités du projet de secteur et de leur mise en œuvre », « lieu d'observation et de suivi dynamique du projet de secteur ». Les projets de secteur ne servent pas de support à la vie des CCS.
Rendre compte régulièrement des actions menées dans le cadre du projet de secteur, en organisant notamment un « carrefour de secteur » annuel, à l'échelle de chaque secteur.	- 4 Carrefours ont été montés depuis 2010 : <ul style="list-style-type: none"> . secteur 6 : septembre 2010 . secteur 4 : octobre 2011 . secteur 3 : « Mistral » : novembre 2011 . secteur 5 : octobre 2012 Un bilan est à faire de l'exercice.

4/ Pour plus de complémentarité, la Ville de Grenoble s'engage à :

Objectif	Niveau ou type de réalisation repérés à ce jour
Une démarche de construction de conventions d'objectifs partagés entre la Ville et chaque Union de quartier.	- Une convention d'objectif signée avec le Comité de Liaison des Unions de Quartier
La relance de l'activité des CCS , en adaptant leur fonctionnement aux principes de la Charte et en organisant leur contribution à la conception des projets de secteurs.	- La relance des CCS et leur positionnement sur les projets de secteur font partie des questionnements forts de l'évaluation.
La relance de l'activité du CCREG en adaptant son fonctionnement aux principes de la Charte, notamment sur sa composition.	- Une activité relancée, mais aujourd'hui peu dynamique et peu visible Le dernier avis produit par le CREG date de 2004, une auto-saisine en 2005 sur la coopération décentralisée.
Un chantier pour améliorer le fonctionnement de la Commission Consultative des Services Publics Locaux , dans le respect des contraintes légales.	- Un objectif en cours : renforcer le travail de la commission (groupe de travail thématique) pour améliorer le contenu des avis.
Un chantier pour construire la complémentarité d'action entre le Comité de Liaison des Associations de Retraités Grenoblois (CLARG) et les CCS , ainsi que la prise en compte de la question des personnes âgées dans l'élaboration des politiques publiques.	- Lien CCAS / CLARG non mis en place. Le CLARG semble avoir des difficultés de fonctionnement, et est peu représentatif et vieillissant. - Les « rencontres citoyen senior » (conférences-débats avec animateur), mises en place depuis 2010 à l'occasion des festivités de Noël organisées par le CCAS, ont pour objectif la prise en compte des personnes âgées dans l'élaboration des politiques publiques. - Réflexion en cours sur un possible Conseil des Aînés.

➤ **Les engagements opérationnels**

Objectif	Niveau ou type de réalisation repérés à ce jour
<p>Article 2. Pour garantir le caractère évolutif de la Charte, la Ville de Grenoble s'engage à mettre en place un comité en charge de son suivi.</p>	<p>Comité de suivi de la Charte créé en février 2013.</p>
<p>Article 10. Sur chaque « grand projet » relevant de sa compétence, la Ville de Grenoble s'engage à mettre en place une consultation des Grenoblois, ainsi qu'un comité de suivi et d'évaluation composé des acteurs locaux concernés.</p>	<p>Réalisé sur les grands projets urbains :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secteur 1 : La Gare, Presqu'île - Secteur 2 : Cœur de Ville cœur d'agglomération (Contre allées du tram) - Secteur 4 : ZAC Flaubert - Secteur 5 : Châtelet, Teisseire, - Secteur 6 : Villeneuve
<p>Article 14. La Ville de Grenoble s'engage à mettre en place la procédure d'alerte citoyenne qui donne accès à l'ouverture d'un débat en Conseil municipal à partir de 8 000 signatures d'habitants de Grenoble, recueillies sur un sujet donné.</p>	<p>Procédure d'alerte citoyenne en cours sur le projet de l'Esplanade. Pétition de plus de 17 000 signatures menée par le Collectif « Vivre à Grenoble ».</p> <p>Le projet de l'Esplanade sera réexaminé en conseil municipal mi-juin 2013.</p>

ANNEXE 3 : LISTING DES ENTRETIENS REALISES AU COURS DE L'EVALUATION

Service / démarche	Personnes rencontrées	Date de l'entretien
Entretiens de cadrage		
Service Politique de la Ville et Démocratie Locale	<i>Adjointe au maire déléguée à la démocratie locale</i> Laure MASSON	novembre – décembre 2012
	<i>Chargées de participation</i> Anne PERONO-CIT, Mathilde VIGNA, Diane de CHILLY	
	<i>Chargés d'information</i> Ramzi BEN AMOR, Nabil MAKHLOUF	
	<i>Correspondantes CCS</i> Andréa BUSCH, Perrine MARCERON	
	<i>Coordinatrice CGREG</i> Céline GERMAIN-MAHMOUD	
Cellule de pilotage	<i>Conseillère municipale en charge de l'évaluation des politiques publiques</i> Aline BLANC-TAILLEUR	
Direction territoire 3	<i>Responsable de territoire</i> Cécile ALLIBE	
Direction territoire 5	<i>Responsable de territoire</i> Serge DURIEUX	
Direction territoire 6	<i>Responsable de territoire</i> Pierre-Loïc CHAMBON	
La Ville de demain : les projets urbains		
Projets urbains	<i>Elu délégué à l'urbanisme</i> Philippe de LONGEVIALLE	Entretien le 26/03
	<i>Service prospective urbaine</i> Paul DURAND	Entretien le 27/03
Flaubert	<i>Direction urbanisme</i> Anne-Laure Magnani, chef de projet ZAC Flaubert	Entretien le 03/04
	<i>Elu de secteur</i> Gildas LAERON	Entretien téléphonique le 15/04
	<i>CCS 4</i> Denis VITIEL, Marcel CHANCRIN, Daniel GODARD, Marie-Dominique CEMAT, Laurence MARCE	Entretien collectif le 03/04
	<i>Collectif Vivre à Flaubert</i> Louis CIPRI	Entretien le 24/04
Esplanade	<i>Service prospective urbaine</i> Claire THEVENARD, chargé d'études	Entretien le 04/04
	<i>CCS 2</i> Claus HABFAST, Jean PERRIN, Michel LEULLIER, Michel BESSON, Jean TOURNON, Jean-Paul BASSALER + Florian ESPALIEU du Collectif Esplanade	Entretien collectif le 04/04
Le « pouvoir d'agir » initié par l'institution		
Budget participatif	<i>Service Politique de la Ville et Démocratie Locale :</i> Andréa BUSCH	Entretien téléphonique le 18/03
	<i>Elu de secteur, co-président du CCS1 :</i> Pascal GARCIA	Entretien téléphonique le 27/03
	<i>Membres de la Commission Budget Participatif, CCS1 :</i> Lorenzo CIAMPOLINI, co-président habitant CCS1, Jean-Claude SERRES, Patrick JOURDAN, André RIGOLIER	Entretien collectif le 04/04
FPH et Comité d'usagers	<i>Territoire secteur 1 :</i> Amélie AUDIBERT, agent de développement local	Entretien individuel le 03/04
	<i>Territoire secteur 3 :</i> Emilie ODDOS, agent de développement local	Entretien individuel le 03/04
	<i>Membres des comités d'attribution des FPH des</i>	Entretien collectif le 03/04

	secteurs 1, 3 et 5 : 2 habitantes de Teissere, 1 habitante de Bajatière, 2 habitants du Mistral, 1 habitant du Lys Rouge	
Une approche territorialisée		
Secteur 6	<i>Servie Politique de la Ville et démocratie Locale</i> : Diane DE CHILLY, chargée de participation habitants et communication	Entretien téléphonique le 18/03
	<i>Elue de secteur</i> : Hélène VINCENT	Entretien téléphonique le 22/03
	<i>Territoire secteur 6</i> : Salima DEMIME, agent de développement local du secteur	Entretien individuel le 04/04
	<i>Territoire secteur 6</i> : Boris KOLYTCHEFF, agent de développement local des Géants	Entretien individuel le 04/04
	<i>Direction des projets urbains</i> : Christophe ROMERO, chef de projet	Entretien individuel le 09/04
	<i>CCS 6</i> : Isabelle ROUSSET, Marcello BRANCALEONE, Jean-Loup MACE, Cécile CENATIEMPO	Entretien collectif le 02/04
	<i>Unions de Quartier</i> : Xavier MEZERETTE, Président UQ VO, Mahrez KHERIJI, Président UQ Villeneuve 1	Entretien collectif le 03/04
	<i>Unions de Quartier</i> : Paul BARNOUIN, Président UQ Villeneuve Balladins Géants	Entretien le 04/04
	<i>Collectif Villeneuve Debout</i> : Alain MANAC'H, André BERANGER	Entretien collectif le 04/04
Service / démarche	Personnes enquêtées	Date de l'entretien
Le chauffage urbain		
Chauffage urbain	Bertrand CHARPY, Directeur du contrôle de gestion + Thierry FARDEAU	Entretien collectif le 10/04
	<i>Collectif du chauffage urbain</i> : Marcello BRANCALEONE, référent du Groupe de Travail du Collectif pour un chauffage urbain juste et solidaire, Séverine FRANCOIS CNL + ?	Entretien collectif le 15/05
Les initiatives citoyennes		
Alliance citoyenne	Contactée - refus de réaliser l'entretien	
Vivre à Grenoble	Jacques SOUDRE, Président de l'association	Entretien le 15/05
Unions de Quartier	Anne-Marie RIGOLTA, UHCV Solange HOLLARD, UHCV Gérard HUDAULT, UQ Notre Dame Guy WALTISPERGER, UQ Championnet, pdt CLUQ	Entretien collectif le 08/04
Les Directions thématiques de la Ville		
Actions éco-citoyennes	<i>Direction de l'environnement - Pôle Climat / Energie / Environnement</i> : Delphine DEROBERT	Entretien individuel le 10/04
Charte pour la qualité de la vie nocturne	<i>Service prévention de la délinquance</i> Jean-Louis CURY, responsable, Louisa CABANES, référente de la Charte de la qualité de la vie nocturne	Entretien le 26/03
CCAS	<i>Direction de l'action sociale territorialisée</i> : Véronique LEJEUNE	Entretien téléphonique le 26/04
Démarches santé	<i>Service promotion de la santé</i> Isabelle GAMOT, responsable + Nina GALLOIS, coordonatrice ASV et Andréa MICHEL	Entretien collectif le 04/04
Rencontres citoyen senior	<i>Direction de l'intervention et l'observation sociales (DIOS)</i> : Loïc BIOT	Entretien téléphonique le 12/04
La Direction de l'Action Territoriale		
Gestion Urbaine de Proximité, tours de quartier, budget participatif	<i>Responsable d'antennes territoriales et Directeurs de territoire</i> Marie-Ange ALLAIN, secteur 1 Yolande GOMEZ, secteur 4 Valérie CHENEVIER, secteur 5	Entretien collectif le 03/ 04