



Interface habitants/autorités : Un modèle de gestion participative d'un espace public

Résumé : L'"interface habitants/autorités" présentée ci-dessous est destinée à servir de modèle à des expériences ultérieures de gestion participative d'un espace public.

Cette réflexion est issue de l'expérience concrète de l'Espace d'animation et de gestion du Jardin de la Boine (2001-2002). Le modèle qui en résulte ne saurait toutefois se comprendre abstraitement, sans référence à l'expérience vécue. Aussi cette dernière est-elle d'abord située dans son contexte historique (1), puis présentée en 9 points (2). Un excursus détaille l'outil d'animation FliP, puis présente les problèmes à gérer en cours de procédure (3). Les résultats de l'expérience sont ensuite brièvement évalués (4). L'ensemble de la réflexion permet enfin l'élaboration du modèle de gestion participative d'un espace public (5).

1 Historique du projet¹

1.1 Les origines

Fin 2000, la Ville de Neuchâtel a terminé la réhabilitation du Jardin de la Boine, espace public situé en plein cœur de la ville, entre la Chaussée et les Escaliers de la Boine. Ce grand espace vert est entouré d'habitations et d'institutions privées et publiques d'accueil de l'enfance (Centre de Loisirs de la Boine, Maison de l'Enfance [institution d'accueil d'enfants et d'adolescents], Crèche des Berclès, Garderie du P'tit Sioux) et utilisé régulièrement par des personnes des alentours et occasionnellement par les associations de quartier (rues du Tertre, Louis-Favre et de la Côte). C'est donc un espace intergénérationnel et multisocial.

Les travaux effectués ont abouti à la rénovation de la place de jeux pour les petits enfants, à la modification du revêtement du terrain de basket, ainsi qu'à la décoration des murs du jardin et de l'amphithéâtre par des graffeurs. Les plantations ont été entièrement refaites. La remise en état de l'amphithéâtre par l'aménagement d'une piste de break dance, n'a pas pu être terminée du fait de l'ouverture d'une procédure administrative par certains proches voisins. Les jeunes, utilisateurs les plus assidus du Jardin, n'ont été que modestement associés aux choix de réaménagement.

¹ Pour faciliter la lecture du texte et permettre au lecteur de faire la différence entre la "théorie" et la "pratique", on a choisi d'utiliser des graphismes différents : les paragraphes présentant la partie conceptuelle sont en caractères normaux, tandis que les éléments concernant l'expérience concrète sont présentés en *italique* et en retrait.

Le crédit de rénovation du Jardin de la Boine n'a pas été voté sans résistance par le législatif communal, en particulier en raison des craintes de vandalisme sur le mobilier urbain et les aménagements végétaux. Il faut dire que le Jardin de la Boine - aménagé dans les années soixante en particulier grâce à un don des Fabriques de tabac réunies (FTR, actuellement Philip Morris) ayant permis l'aménagement de l'amphithéâtre -, avait connu, entre 1989 et 1991, une période d'abandon et de dégradation.

Dès l'ouverture du parc au public, une nouvelle vague de déprédations a touché le Jardin, le mobilier étant en particulier régulièrement tagué.

12 La décision de la Ville d'appliquer une politique de "tolérance zéro", puis de miser sur un processus participatif

Après une période d'information aux utilisateurs, la Ville a décidé d'appliquer une politique de "tolérance zéro", consistant à dénoncer systématiquement toutes les infractions constatées. S'agissant des dommages à la propriété l'idée (réparatrice) est d'obtenir le nettoyage des objets concernés. Cette politique requiert la collaboration des utilisateurs du Jardin.

Estimant que cette politique ne permettrait pas d'assurer la durabilité des aménagements entrepris, le Centre de Loisirs de la Boine, plus proche voisin du Jardin, a lancé une réflexion portant sur deux points :

- création collective d'un espace de gestion et d'animation du Jardin de la Boine, associant les différents partenaires, se réunissant à des intervalles réguliers et géré par MédiaNE;*
- organisation d'une fête annuelle et de divers événements intergénérationnels et interculturels, notamment la fête d'inauguration prévue en octobre 2001.*

L'idée présidant à cette réflexion était d'intégrer dans la réflexion menée la dimension du développement durable, entendu ici comme une nécessité de cohabitation à long terme entre des acteurs très différents.

13 Le choix porté par la Ville sur MédiaNE

La Ville a confié l'élaboration et la mise en œuvre du projet à MédiaNE, association neuchâteloise de promotion de la médiation et fondatrice de la Maison neuchâteloise de la médiation (MNM).

MédiaNE a conçu un projet d'élaboration et de mise en œuvre d'un dispositif de médiation préventive dans le cadre de l'utilisation du Jardin de la Boine (28 août 2001), projet accepté par la Ville de Neuchâtel, représentée par M. Eric Augsburgger, conseiller communal et directeur des Services sociaux et de l'instruction publique. Les honoraires de MédiaNE sont financés par les fonds d'Agenda 21 (à travers l'Action 19, Interface habitants-autorité), dès lors que la création de l'Espace de gestion entre pleinement dans les visées de développement durable de ce projet. Le contexte d'intervention de MédiaNE pose un certain nombre de défis. Il s'agit en effet d'intervenir dans des relations d'usage répétitif d'un lieu, par des acteurs différents, changeants, peu organisés et a priori pas forcément familiers d'un dialogue d'une certaine complexité.

2 Présentation de l'expérience

Dans cette partie sont présentés les éléments saillants de cette expérience : la définition des objectifs et des moyens, la composition de la plate-forme, le rôle de la commune, l'intervention d'un tiers indépendant et impartial, le cadrage du travail de la plate-forme, le tournus des séances, l'expression des émotions, la détermination du mode de décision et la communication.

Bien qu'au moment de la rédaction de ce texte, l'expérience ne soit pas encore terminée, le modèle est élaboré en vue de sa présentation, en septembre 2002, dans le cadre de la Journée de travail de l'ASPAN (Association suisse pour l'aménagement national).

21 Définition des objectifs et des moyens

211 Codéfiniion des objectifs

Les objectifs sont préalablement codéfinis par le mandant et par l'animatrice.

212 La création du lien social comme finalité du projet

Le projet lui-même a pour but de créer un lien, non seulement entre les utilisateurs, mais également un lien entre eux et l'environnement que constituent le Jardin et ses alentours, de telle sorte que chacun se sente responsable des biens collectifs que constituent les installations à disposition de tous².

L'offre d'un espace durable de parole constitue l'instrument médiat au service de cette finalité. Le souhait est de rendre cette plate-forme autonome, c'est-à-dire de lui permettre de fonctionner sans l'intermédiaire d'un tiers (animatrice).

A cet égard, le projet s'écarte du descriptif de l'action 19 de l'Agenda 21 de la Ville de Neuchâtel (Interface habitants-autorités), lequel prévoyait la création d'un poste de délégué au niveau de la Ville, ainsi que la mise en place de structures dans les quartiers. L'option prise est donc différente de celle initialement prévue.

Le lien social ne peut qu'être renforcé par la connaissance mutuelle des acteurs de la plate-forme. Aussi, pour en renseigner au fur et à mesure les membres, des employés de la commune participeront - régulièrement pour la plupart, occasionnellement pour d'autres - aux séances.

Le fait de mettre un "visage" sur "la Ville", représentée à pratiquement toutes les séances par les mêmes personnes, - un Conseiller communal (responsable des Services sociaux et de l'instruction publique) et des employés impliqués à titre professionnel dans ce projet, en particulier la représentante du Service des parcs et promenades, l'animateur sportif et la responsable de l'Agenda 21 - a permis de créer des liens personnels entre les usagers du Jardin et la collectivité publique.

213 Les projets de la plate-forme, comme moyen au service de cet objectif

Pour "créer un lien social", la plate-forme va travailler dans deux directions (qui sont à la fois ses objectifs propres et les moyens au service de la finalité du projet) :

Animer le Jardin de la Boine et préparer une charte des utilisateurs (voir ci-dessous, 4).

22 Composition de la plate-forme

La composition de la plate-forme est décidée par le mandant (collectivité publique) et par le mandataire (association de médiation). L'idée est de former un groupe composé au minimum de deux représentants de chaque "groupe d'intérêts", mais ouvert en permanence à de nouvelles personnes. Le but est d'assurer une certaine durabilité, tout en restant accessible à quiconque désire discuter de nouveaux problèmes. Sont invités :

- les représentants des associations de quartier;

² Ces objectifs sont inspirés du projet "Reliance", mis en œuvre par des chercheurs de l'Université de Leuven (KU Leuven; Anouk Depuydt et Johan Deklerck). Cette approche consiste en une prévention intégrale, positive et fondamentale, introduite dans le cadre scolaire. Il s'agit de contribuer à résoudre la problématique des élèves irrespectueux ainsi que les situations scolaires difficiles par le rétablissement, le renforcement et la création de liens dans plusieurs dimensions : le lien avec soi-même, avec l'autre, avec les objets matériels, avec la société et avec le cycle de la nature.

- les voisins les plus proches;
- les représentants des institutions d'accueil de la petite enfance;
- les utilisateurs connus de l'espace public;
- les représentants de la Ville (Instruction publique, Urbanisme, Sports, Agenda 21).

Cette proposition de composition n'est pas mise en cause par les participants, fort nombreux à la première séance. Tous les groupes d'intérêts y sont représentés, ce qui ne sera de loin pas le cas tout au long du processus, les jeunes se décourageant pour des raisons qu'il sera encore nécessaire d'évaluer ultérieurement.

Les participants inscrits sur la première liste constituée sont convoqués à toutes les séances.

Créé le 27 juin 2001, l'Espace d'animation et de gestion du Jardin de la Boine se réunit à 9 reprises, à des intervalles réguliers d'environ 6 semaines. Les séances durent une heure et demie.

23 Rôle de la commune

La collectivité publique agit à deux niveaux : d'une part, elle assume son rôle de détentrice de la puissance publique et manifeste clairement sa détermination à assurer le respect du cadre impératif. D'autre part, dans les zones de négociation possible, elle est un participant au même titre que les autres.

De plus, l'envoi des convocations est assuré par l'administration communale.

24 Intervention d'un tiers indépendant et impartial

L'animation des séances est assumée par un membre du comité de l'association de médiation, qui a des compétences en dynamique des groupes, mais qui n'a aucun lien personnel avec le projet.

Pour consolider symboliquement l'indépendance de l'animatrice par rapport à la Ville, qui finance le projet, le mandat est confié à MédiaNE et non pas nommé à la soussignée.

La personne chargée de l'animation du groupe ne fait pas - ou que peu - de médiation des conflits. En revanche, sa tâche relève de la médiation préventive, dès lors qu'elle n'apporte pas de contenu personnel au processus de décision, mais aide les participants à prendre eux-mêmes les décisions d'animation et de gestion.

Initialement, les séances sont très structurées et l'ordre du jour scrupuleusement suivi. Ultérieurement, la gestion est plus souple.

25 Cadrage du travail de la plate-forme

Dès la première séance, le cadre contraignant, en particulier le cadre juridique du projet, est clairement défini : la loi s'applique dans l'espace public comme ailleurs.

La présentation des aspects techniques de la lutte contre le bruit par le "Monsieur Bruit" de la Ville a également pu contribuer à une meilleure compréhension de ces questions difficiles de propagation et de protection contre le bruit. Pour consolider l'information, le diaporama présenté est distribué.

Le cadre juridique sera toujours scrupuleusement respecté et réaffirmé.

Par exemple, le choix de deux couples de voisins d'entamer une procédure administrative puis de déposer une pétition contresignée par de nombreuses personnes pour contester l'aménagement de l'amphithéâtre en piste de break dance ne sera pas mis en question sur son principe.

Le cadrage consiste également à resituer en permanence le projet dans sa réalité, y compris économique.

La plate-forme ne dispose en effet d'aucun budget propre et doit autofinancer tous ses projets.

Le contexte de l'Espace est rappelé sous forme de schéma de gestion de projet (schéma 2). Il rappelle le point de départ, les contraintes, les ressources, les résultats attendus. Pour bien en faire comprendre le fonctionnement aux participants, un "exercice en blanc" est effectué, sur le thème, accessible à chacun : "Retapisser son appartement".

26 Tournus des séances

L'organisation de séances dans des lieux différents permet de tisser entre les participants des liens liés à l'environnement du Jardin.

Plusieurs séances se déroulent en effet dans les locaux des institutions voisines. Les membres de l'Espace se sont retrouvés dans différents endroits du quartier, mis à disposition par les associations partenaires : Centre des Loisirs de la Boine, P'tit Sioux, Maison de l'Enfance.

L'expérience désastreuse d'une réunion organisée dans un bistrot du quartier démontre l'importance d'un lieu calme et présentant une certaine intimité.

27 Expression des émotions

Dans ce contexte, il était nécessaire de laisser une large part à l'expression des émotions, en particulier pour les personnes les plus touchées dans leurs intérêts par le projet d'animation de l'espace public.

Les voisins proches, en particulier ceux domiciliés le long des Escaliers de la Boine, sont les plus touchés par l'animation du Jardin et par le bruit qui en découle. Ils occupent une part importante dans le temps de parole. L'animatrice choisit néanmoins de leur accorder ce temps d'expression de leurs sentiments, passage qui semble nécessaire pour permettre l'avancement des travaux du groupe.

A posteriori, il est difficile d'apprécier si cette décision a découragé les jeunes participants de faire acte de présence.

28 Détermination du mode de décision de la plate-forme

La plate-forme prend ses décisions à l'unanimité.

Le groupe met ainsi en application le thème des fresques du Centre de Loisirs, "construire ensemble".

Le système présente l'inconvénient d'offrir à une seule personne la possibilité de s'opposer à une décision du solde du groupe (droit de veto). Cette éventualité ne s'est pourtant jamais produite.

Le processus de décision est peu formalisé. L'animatrice reformule périodiquement les décisions acquises et les confirme dans le cadre de schémas distribués avec les convocations (voir 292 ci-dessous).

29 Communication

291 Langage

C'est une excellente surprise de constater combien les jeunes participants respectent leurs interlocuteurs : langage correct, pas d'interruptions intempestives, etc. Leur comportement est naturellement exemplaire.

Une bonne communication passe par un langage accessible à tous.

Dans les séances, cette exigence demande à chacun un auto-contrôle important.

292 Mémoire du groupe

La mémoire du groupe est assurée par la distribution de schémas qui relatent les décisions prises (voir annexes) et reproduisent les feuilles du flip chart.

Le but est d'éviter des procès-verbaux ternes et inutiles et de pouvoir repartir dans chaque séance sur les acquis des décisions précédemment prises.

Ces schémas, compréhensibles par chacun, ne reproduisent pas linéairement les décisions, mais permettent de refléter la dynamique de la séance.

3 Excursus

31 Présentation de l'outil Flip (flip chart et post it)

Les projets d'animation contraignent le groupe à "constituer ensemble" et nécessitent l'utilisation des outils de la dynamique des groupes.

L'animation de la plate-forme combine de façon originale deux outils de travail bien connus, le flip chart (chevalet à feuilles mobiles) et les post it (gommettes), outil baptisé par mesure de simplicité Flip.

Le flip chart est utilisé pour :

- informer, par la reformulation des objectifs atteints dans les précédentes séances;
- structurer la discussion, par la mise en place de schémas très simples;
- attirer l'attention, par la consignation des éléments-clés de la discussion;
- garder la mémoire de la discussion, en y consignant le résultat des brainstorming;
- valoriser les participants en particulier par l'utilisation des mots qu'ils ont eux-mêmes proposés et qu'ils aiment voir retenus.

L'utilisation de post it permet :

- de prolonger le brainstorming, en permettant d'enrichir puis de regrouper ou de trier les propositions. Une fois les idées exprimées dans un premier tour, on peut les renforcer dans un deuxième tour par l'ajout d'une ou plusieurs gommettes puis les trier dans un troisième tour en retirant les idées rejetées. Il va de soi que chacun dispose d'un même nombre de voix dans ce dispositif. On peut également distribuer à chacun une gommette rouge ("coup de cœur") ou bleue ("coup de blues") qui permet de mettre en évidence les aspects émotionnels de la décision collective;
- d'assurer naturellement l'égalité de participation dans les débats en donnant à chacun la possibilité de prendre sa place dans le processus de décision;
- de ne pas attacher trop d'importance à l'expression orale ou écrite, les propositions étant formulées en quelques mots sur la gommette.

32 Problèmes particuliers à gérer en cours de processus

321 Relation de l'Espace d'animation et de gestion du Jardin de la Boine avec les procédures en cours

Comme dit plus haut, deux couples de voisins proches ont ouvert une procédure administrative et lancé une pétition. Ces choix, incontestables au niveau de la démocratie, freineront sensiblement l'évolution du groupe. Périodiquement, l'information donnée sur les procédures en cours remplira trop de temps dans les séances et instaurera une sorte de tabou sur l'utilisation de la piste, presque mais pas tout-à-fait terminée.

La question se pose de savoir s'il aurait été plus efficace de liquider ces procédures le plus vite possible, de façon à agir dans un cadre juridique clair. La durée des procédures administratives rend toutefois cette solution impraticable.

322 Rapports avec les médias

Le projet intéresse naturellement les médias. Il aurait été utile de réfléchir en amont à cet aspect des relations publiques et d'associer dès le début la presse à cette expérience,

afin d'infléchir son intérêt vers la valeur sociale d'une telle expérience plutôt que celui-ci soit focalisé sur les problèmes rencontrés en cours de processus.

Le quotidien local donne un reflet unilatéral et pessimiste de la situation.

Les jeunes réagissent très fortement à l'article paru dans l'Express du 10 novembre 2001. Ils estiment n'avoir pas bénéficié d'un droit de parole équitable : seul l'un d'entre eux a été contacté par téléphone et n'a eu droit qu'à quelques lignes dans l'article, alors que l'une des voisines, haute responsable politique, a bénéficié de tout un encadré. Cet événement aura peut-être conforté les jeunes dans la conviction qu'ils ne sont pas entendus par le monde des adultes.

4 Résultats

Avertissement : MédiaNE ne dispose pas de la distance nécessaire pour faire une évaluation de l'impact du projet. Le contrat avec la Ville mentionne d'ailleurs expressément cette réserve.
--

41 Les projets communs, réalisés et à venir

411 Rassembler les utilisateurs et créer un lien entre eux : La Fête annuelle et la Grillade au Jardin

Hormis l'organisation de la Fête de l'inauguration du Jardin, qui fut un réel succès, l'Espace de gestion a préparé la Grillade au Jardin, manifestation qui a malheureusement dû être annulée la veille en raison de la pluie. Le Jardin a également accueilli la Fête de Juin de la Crèche des Bercles. De plus, la Fête annuelle est en cours de préparation pour le 21 septembre.

Plusieurs autres manifestations prévues ont été abandonnées en cours de route, en raison d'événements extérieurs. Par exemple, il a fallu annuler la Fête de la musique en raison de la concurrence d'Expo.02 dont l'accès à l'artepage neuchâtelois était gratuit ce soir-là. Les manifestations de l'Expo et de Festicité ont également fortement découragé les efforts entrepris; de même des travaux en cours à la Crèche des Bercles, dont l'emprise du chantier de rénovation empiète sur le Jardin.

412 Construire un lien avec le présent et le passé : L'exposition de photos

Un autre moyen de créer des liens avec le lieu consiste à les chercher dans le présent et dans le passé.

Dans le cadre de la Fête annuelle du Jardin de la Boine, le 21 septembre, la photographie va être utilisée à cette fin. Un groupe de travail planche sur l'organisation d'un concours dont le thème est "Regards sur le Jardin de la Boine". Y seront admises toutes les photos sur le thème du Jardin; de plus, la Ville mettra à la disposition des associations de quartier un appareil numérique, qu'elles prêteront à leurs membres dans le but de garder le souvenir de cette journée. Ces photos seront exposées sur le site web d'un sponsor. Le concours accueillera également des photos anciennes du Jardin.

L'exposition publique de toutes ces photos au Péristyle de l'Hôtel-de-Ville, prévue en principe en décembre de cette année, sera inaugurée par la proclamation des résultats du concours, dont le jury est pour l'essentiel formé de participants à l'Espace.

413 Assurer la durabilité de l'accord : La charte des utilisateurs

Un des projets du groupe est de préparer une charte des utilisateurs de l'espace public. Le terme de charte est préféré à celui de règlement car il indique la nature contractuelle

des engagements réciproques des différents partenaires : ses règles sont acceptées par ceux qui la signent. Il est d'emblée précisé que la charte doit respecter le droit, en particulier la législation en matière de bruit. La charte se distingue d'un règlement, édicté et imposé unilatéralement par l'autorité.

Le problème est de garantir son respect, pas tant par ses signataires que par des tiers. L'idée est que chaque signataire, se sentant concerné par le respect de l'espace public, transmette aux tiers externes au groupe les règles contractuelles.

Si le principe semble avoir été accepté par plusieurs membres de l'Espace d'animation et de gestion du Jardin de la Boine, sa concrétisation s'est heurtée à de nombreuses difficultés : le manque de temps disponible, la désaffection du groupe des jeunes, la résistance des voisins.

42 Bilan concret provisoire de la réalisation de l'objectif général du projet

Qu'en est-il, à ce stade, de la réalisation de l'objectif général du projet visant à créer un lien social entre les utilisateurs de l'espace public? Si l'on se place du point de vue de la préservation des biens collectifs, on constate que, depuis la mise en œuvre de la plateforme, les déprédations ne se sont pas reproduites.

Le lien de causalité entre le fonctionnement de l'Espace de la Boine et les résultats constatés est impossible à établir.

Le bilan est davantage mitigé en ce qui concerne la participation des jeunes.

Il conviendra encore de vérifier l'autonomie de la plate-forme, dont l'objectif est qu'elle réussisse à assumer son propre fonctionnement sans l'aide de l'animatrice externe.

5 Modèle de gestion participative d'un espace public

Afin que l'expérience relatée ci-dessus soit reproductible, il convient encore d'en extraire un modèle simple et facilement transposable dans des situations d'un même genre.

Pour faciliter la lecture de ce modèle, celui-ci est présenté sous forme de tableau. Les lignes présentent, selon la chronologie, les quatre étapes d'un tel projet : sa phase préalable (définition du mandat), la création de la plate-forme, son fonctionnement et son suivi. Les colonnes détaillent les questions à poser, les documents produits ou à produire par le mandataire, ainsi que les acteurs impliqués à chaque phase.

Tableau : Modèle de gestion participative d'un espace public

Etapas et sous-étapes	Phase préalable (définition du mandat)	Création de la plate-forme	Fonctionnement de la plate-forme		Suivi de la plate-forme
			Définition des projets communs	Mise en œuvre des projets communs	
Check-list des questions à traiter	Finalité et objectifs du projet? Rôle des acteurs? Processus de décision? Fonctionnement prévu? Engagement personnel des participants? Points à traiter? Ressources? Limites du mandat?	Système de communication (convocation aux séances, distribution et suivi de documents)? Adhésion au cadre? Valorisation de l'apport de chaque participant?	Besoins des participants? Contraintes externes? Interdépendances? Construction de la compréhension réciproque? Recherche créative puis sélection des options? Planification des projets? Engagement des participants et des tiers? Chef de projet? Problèmes et événements inattendus?	Prise de décision et suivi des décisions? Motivation des acteurs? Problèmes et événements inattendus?	Retour d'expérience? Concrétisation du mandat? Continuité du groupe? Intégration de nouveaux besoins?
Documents produits	<i>Contrat collectivité publique/animateur</i>	<i>Définition des participants et du mode de fonctionnement (schéma 1)</i>	<i>Définition des contraintes, des ressources et des résultats attendus (schéma 2)</i> <i>Définition des projets collectifs (schéma 3)</i> <i>Spécification de chaque projet (schéma 4)</i>	<i>Charte des utilisateurs</i>	<i>Bilan des enseignements tirés du projet</i> <i>Propositions d'amélioration</i>
Acteurs impliqués	<i>Mandant (collectivité publique) et mandataire (animateur)</i>	<i>Ensemble des acteurs</i>			<i>Ensemble des acteurs, progressivement sans intervention du tiers (animateur)</i>

Droits d'auteur : MédiaNE estime que personne ne peut prétendre détenir des droits d'auteur sur des processus d'animation et de médiation qui, par définition et par vocation, appartiennent à tout le monde. Elle souhaite que ce rapport connaisse une diffusion aussi large que possible, afin qu'il puisse servir à d'autres expériences. Elle demande simplement aux personnes qui s'inspireront de cette source de bien vouloir la citer.

Pour *MédiaNE* :

Christine Guy-Ecabert
avocate, titulaire d'un master européen en médiation,
cheffe du projet Boine

Neuchâtel, le 29 août 2002