



Etude de cas

Aménagement urbain en Guyane

Développer la culture de la participation



Anna STIER

www.gepog.org

L'auteur

Anna Stier est chargée de mission environnement au GEPOG où elle coordonne le programme sur les savanes et les espèces exotiques envahissantes, ainsi que le groupe de travail sur le Héron agami.

GEPOG. 431 Route d'Attila Cabassou. 97354 Rémire-Montjoly. Courriel : anna.stier@gepog.org / association@gepog.org

Le GEPOG (Groupe d'étude et de protection des oiseaux en Guyane) est une association agréée de protection de la nature créée en 1993, dont les activités concernent la connaissance et la conservation des oiseaux et des milieux dont ils dépendent, la participation à la gestion d'espaces naturels et la contribution au débat public environnemental. Le GEPOG participe par ailleurs à l'éducation à l'environnement des différents publics guyanais. Il est membre de France Nature Environnement, membre fondateur de la fédération Guyane Nature Environnement et partage ses valeurs avec le réseau BirdLife International dont la LPO est le représentant français. Plus d'informations sont disponibles sur le site du GEPOG <http://www.gepog.org/>.

Ce document est tiré de : Stier, Anna, 2018. "Rapport final du projet Culture à la Participation", GEPOG. 81p. Photos : © Hélène Akkouche, Alizée Ricardou et Anna Stier / GEPOG 2017, Harold Omanette / Frères de la Crik 2017.

Projet mené avec le soutien de la Ville de Cayenne et de la DEAL Guyane, en partenariat avec le Graine Guyane, l'association Frères de la Crik, la Maison de l'Architecture de la Guyane et le Projet de développement et de rénovation urbaine.



Pour citer cette étude de cas : *Aménagement urbain en Guyane. Développer la culture de la participation.* Anna Stier, août 2019, GEPOG. Etude de cas pour le site comedie.org.

Reproduction autorisée sous réserve de mention de la source et de non altération du contenu.

La culture de la participation est relativement nouvelle dans les institutions. Pour faire face à leurs besoins d'aménagement, les collectivités territoriales de Guyane - notamment les communes - vivent des transformations profondes, rapides et souvent insuffisamment maîtrisées et appropriées collectivement. Les urgences de développement, combinées à l'absence de culture collective de la participation, mettent généralement de côté les pratiques participatives. Il est vrai que celles-ci sont chronophages, complexes et demandent des méthodes adaptées. Pourtant, ce sont elles qui permettent de questionner les publics et de mettre en perspective l'action publique vis à vis des usagers et riverains pour viser une appropriation des projets.

Dans le cadre d'une AMI biodiversité lancée par la Collectivité régionale en novembre 2015 sur fonds européens, le GEPOG (Groupe d'étude et de protection des oiseaux en Guyane) et l'association Kwata ont lancé le projet TRAMES qui a pour objectif d'accompagner, entre autres, la mise en conformité de la communauté d'agglomération Centre Littoral au Schéma d'Aménagement Régional, et plus spécifiquement de restaurer des continuités écologiques (trames vertes et bleues). Il vise aussi à développer la culture de la participation, notamment par la mise en œuvre d'aménagements participatifs.

De son côté, la Direction du Projet de Développement et de Rénovation Urbaine (DPDRU) de la commune de Cayenne souhaitait mettre en œuvre une démarche de concertation pour l'aménagement d'une parcelle du quartier Chinois, un quartier prioritaire de Cayenne souffrant d'une mauvaise image. Elle souhaitait le faire avec l'ensemble des acteurs du quartier : habitants, scolaires, associations de quartier, professionnels...

La rencontre du projet de la DPDRU et de TRAMES constituait une belle opportunité pour tester des outils de démarche participative dans une démarche de développement durable. Les objectifs du projet étaient ainsi de définir collectivement des pistes d'aménagement et de valorisation d'un site. Fin 2016, le Commissariat général au développement durable lançait un appel à projet aux DREALs : « Des projets innovants renforçant la culture de la participation du public au service des transitions vers le développement durable ». La DEAL-Guyane a alors répondu à cet appel à travers une proposition de l'association GEPOG d'utiliser ces fonds pour renforcer le projet FEDER TRAMES, en cours de lancement à l'époque.



1. Les jeux d'acteurs

Un des points les plus importants de ce cadre est l'analyse du jeu d'acteurs gravitant autour du projet. L'analyse du jeu d'acteurs permet d'identifier tous les acteurs impliqués de près ou de loin, de définir leurs positions et leurs rôles, de prendre en compte leurs influences possibles. L'objectif est d'adapter la démarche au poids que peuvent avoir toutes les parties prenantes dans le déroulement de la démarche participative.

- **Les entretiens bilatéraux, une étape indispensable**

Plusieurs réunions de travail entre le GEPOG et le Graine-Guyane, ainsi que la réunion du CoPil et du CoTech (voir plus loin) ont permis d'identifier une première liste d'acteurs à rencontrer par entretiens bilatéraux. Ceux-ci ont permis de les informer du projet ; d'avoir leur retour sur leurs connaissances du quartier le cas échéant ainsi que sur les relations entre parties prenantes ; d'avoir leur avis sur les meilleures manières de procéder ; de définir avec eux leur niveau d'implication souhaité ; enfin, de compléter si besoin la liste d'acteurs à rencontrer.

Ont ainsi été rencontrés en bilatéral Mme le Maire de Cayenne ; la DPDRU (Direction du Projet de Développement et de Rénovation Urbaine) de Cayenne ; plusieurs services et agents de la ville ; un bureau d'études et une sociologue ayant une expérience du quartier ainsi que plusieurs associations locales.

- **Les acteurs et leurs objectifs**

Qui sont les acteurs impliqués et quels sont leurs objectifs connus ou pressentis ?

Pour le GEPOG, il s'agit de tester des outils de démarche participative, favoriser la prise en compte des envies et besoins citoyens dans les projets publics, travailler sur les perceptions de l'environnement, définir des pistes d'aménagement, favoriser l'intégration de la nature en ville.

La DEAL souhaitait tester des outils de démarche participative dans un objectif de développement durable.

La DPDRU avait pour objectif de bénéficier de deux scénarios d'aménagement possibles pour la parcelle.

Les participants voulaient un espace public en adéquation avec leurs besoins et demandaient à s'exprimer sur les problématiques du quartier.

- **La décision et les marges de manœuvre**

Autre élément important : qui va prendre les décisions ? Quels sont les éléments soumis à discussion ou décision ?

Il est important de maîtriser le cadre d'un projet participatif, afin de pouvoir être clair avec les participants et parties prenantes sur les contraintes (temps, moyens, champs de compétences...) et les marges de manœuvre possibles, c'est-à-dire jusqu'où ira le pouvoir d'agir du groupe et sur quels éléments (consultation, co-décision, etc., sur tout ou seulement une partie du projet...).

Connaître l'ensemble de ces éléments et de les rappeler tout au long du processus est un facteur clé de la réussite d'un projet participatif. En effet, leur connaissance et maîtrise par les participants permet d'éviter faux espoirs et frustrations d'une part, et permet l'émergence de solutions plus pertinentes de l'autre.

Dans ce projet, il est clair que toutes les décisions finales devaient être prises par la Mairie de Cayenne. Il s'agit donc d'une consultation des habitants et usagers, mais la Mairie reste décisionnaire. Cependant, il est inscrit dans le marché public que les structures retenues auraient pour obligation de baser leurs propositions sur les résultats de la démarche participative.

Les éléments soumis à discussion sont les suivants : l'emplacement d'un composteur ; les mobiliers publics (type, nombre, emplacement) ; les espaces verts (type, nombre, emplacement).

- **Les instances mises en place**

Un CoPil (Comité de pilotage) et un CoTech (Comité technique) ont été constitués et se sont réunis avant le démarrage des actions sur le terrain.

Le CoPil était composé des associations pilotes du projet (GEPOG et Kwata), une association sous-traitante (Graine-Guyane) les principaux financeurs (DEAL, Communauté territoriale de Guyane). Il a permis de poser les grandes lignes du projet et de faire une première analyse du jeu d'acteurs. Les jeux de pouvoir ont été approchés grâce au positionnement des acteurs, a priori « neutres » ou « prêts à appuyer la démarche », sur une grille organisée autour de deux axes « intérêt-pouvoir ».

Cela a permis d'identifier des points de blocage potentiels et des tensions possibles, et d'obtenir une vision des dynamiques dans le quartier. Pour cet exercice, le CoPil doit être composé de quelques personnes de confiance, qui ont un regard global sur le projet et une connaissance politique du réseau et des procédures légales.

Le CoTech était composé du GEPOG et du Graine-Guyane, du décisionnaire et de structures responsables de la mise en œuvre (DPDRU et du DSRU de Cayenne) et deux associations ayant une connaissance du quartier (Les Frères de la Crik et Ne Plus Jeter).

Lors du CoTech a été réalisée une liste d'acteurs du quartier du Village Chinois, qui ont ensuite été classés en fonction du niveau de leur participation souhaitée dans le projet (information, consultation, concertation, pilotage/négociation). Pour pouvoir réaliser cet exercice, le CoTech doit être composé de personnes ressources connaissant parfaitement le quartier en question, ses enjeux et ses acteurs.

Enfin, l'équipe projet était composée de représentants du GEPOG, des Frères de la Crik et de la Maison de l'architecture de Guyane.

2. Les étapes de la démarche participative

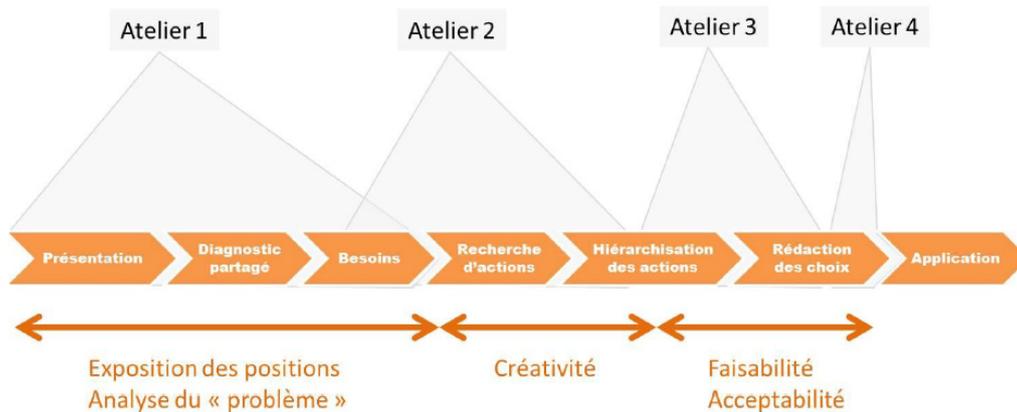
Le projet s'est étalé de juillet à décembre 2017, sachant que les ateliers ont eu lieu entre fin octobre et fin décembre (environ 2 mois), ce qui est très court pour une démarche participative. Il s'est arrêté avant l'application des recommandations (l'aménagement à proprement parler), qui a été confié à la Mairie de Cayenne en 2018.

Le schéma ci-après présente le déroulement des différentes étapes.

Une ressource locale

L'association Les Frères de la Crik œuvre depuis plusieurs années dans le quartier concerné. Elle est bien identifiée et reconnue comme légitime par les autres acteurs et les habitants. Elle dispose de médiateurs travaillant sur place et parlant plusieurs langues et qui ont joué plusieurs rôles (traduction, sécurité, prises de contact, animation). Rétribués par le projet, ils ont constitué un atout important pour son bon déroulement.

Les médiateurs des Frères de la Crik ont été formés lors de séances de deux heures quelques jours avant la tenue des événements. Ils ont également donné leurs avis sur la pertinence des outils proposés et leur adaptation au public. Enfin, ils ont intégré le CoTech.



- **Le diagnostic**

Avant de proposer la mise en place d'actions, un diagnostic préalable permet d'identifier les besoins autour du projet. Ce diagnostic est incontournable, il doit être partagé et il fait partie intégrante du processus participatif. En effet, c'est sur lui que se baseront toutes les propositions et actions futures. Son objectif est donc de :

- 1) faire l'inventaire des représentations initiales (les participants s'expriment sur le sujet proposé) ;
- 2) mettre en commun les connaissances, expériences et usages pour (c'est ce qui est le plus important) en faire une analyse partagée de la situation initiale.

- **La réunion publique de lancement**

La réunion publique de lancement a été annoncée par la distribution de flyers dans les jours précédant l'évènement, la diffusion par le réseau Whatsapp des Frères de la Crik ainsi que l'invitation au porte à porte le jour-même.

Elle a été l'occasion d'organiser le premier atelier interactif qui a servi de base pour la construction de scénarios, mais qui a principalement servi d'outil de diagnostic.



Suite à une présentation du projet, deux tables ont été animées en trois séquences :

1. Qu'est-ce qui vous paraît important dans ce que vous avez entendu ? Quelles réactions cela suscite chez vous ? Ces questions permettent de révéler ce que les participants ont compris/retenu, quelle réaction immédiate cela entraîne chez eux.
2. Quelles sont vos questions ? Quelles sont vos envies/besoins pour cet espace/pour la suite du processus ? Ces questions permettent d'identifier ce qui constitue des enjeux importants pour les participants et aide à prévoir la suite du processus de concertation.
3. Hiérarchisation de tous les éléments par vote. Cet exercice permet de faire ressortir les éléments les plus marquants pour les participants et aide également à prévoir la suite du processus de concertation (sur quels thèmes se concentrer par la suite en priorité ?).

• Le Porteur de Paroles

Le Porteur de Paroles est un dispositif qui « permet d'engager un débat dans un lieu public avec des gens que l'on ne connaît pas, à partir d'une question écrite en grand format »¹.

En plus d'être le deuxième atelier en tant que tel, utilisé pour l'élaboration de scénarios d'aménagement de la parcelle, cette animation a également permis de clore la phase de diagnostic partagé. En effet, la question posée « Qu'aimeriez-vous faire dans votre quartier ? » a été la base de discussion pour aborder les éléments de diagnostic suivants avec les passants : leur perception du quartier, de leur environnement quotidien ; leurs besoins et revendications ; les usages et activités historiques et contemporains ; leurs rêves et quartier idéal « fantasmé » ; leurs envies spécifiques pour la parcelle en question.

La hiérarchisation des éléments du premier atelier par votes à l'aide de gommettes, conforté par les résultats du Porteur de Paroles, a permis de dégager les axes de travail (objectifs de l'aménagement) suivants :

- un espace pour tous ;
- quelque chose dédié aux enfants ;
- la sécurité ;
- l'aspect paysager (beau, vert, gai, coloré...).

C'est sur la base de ces axes de travail que des propositions d'aménagement ont été faites. C'est un travail suscitant la créativité des participants, pour lequel il est nécessaire d'avoir des outils d'animation dédiés.



¹ Référence : SCOP Le Contrepied : <http://www.lecontrepied.org/porteur-de-paroles>

- **Les ateliers**

Suite à la réunion publique de lancement, il est apparu nécessaire de faire intervenir des professionnels de l'aménagement, architectes et/ou paysagistes, afin d'aider les participants à imaginer et organiser des idées, tout en connaissant parfaitement les réglementations diverses dans le cadre desquelles les idées seraient mises en place par la suite. Il fallait également que ces personnes puissent intervenir gratuitement et qu'elles aient une sensibilité pour les démarches participatives et une fibre pédagogique et environnementale.

Une prise de contact a eu lieu avec la MAGUY (Maison de l'Architecture de la Guyane), une association membre du Graine-Guyane qui est intervenue dans deux ateliers.

Un premier atelier a eu lieu à la Maison de quartier et un second sur la parcelle. L'objectif du premier était de faire modéliser par les participants les aménagements sur une maquette de la parcelle, l'objectif du second était de matérialiser ces modélisations en « grandeur nature » sur le lieu des futurs aménagements.

Ces ateliers ont demandé une préparation spécifique : confirmation de l'emprise exacte de l'espace à aménager sur le cadastre ; modélisation des bâtiments alentours en 3D ; utilisation d'une vue aérienne comme fond de maquette, etc.

3. Les résultats

Les futurs aménagements devaient respecter les éléments suivants (cahier des charges de la Mairie de Cayenne) : un composteur de déchets verts ; du mobilier public ; un espace vert ou jardin.

Le diagnostic a permis d'ajouter les éléments suivants : un espace aménagé pour toutes les catégories d'âge ; quelque chose dédié aux enfants ; la sécurité ; l'aspect paysager (beau, vert, gai, coloré...).

Les ateliers ont permis d'élaborer deux propositions, appelées Table « rouge » et Table « verte ».



Table « rouge »

Table « verte »

TABLE « ROUGE »	TABLE « VERTE »
2 Bornes wifi (aux deux extrémités de la parcelle) et 5 lampadaires solaires. Des bancs assis/debout autour des bornes 2 entrées et une porte pour entrer dans le terrain de basket attenant.	Des agrès pour les jeunes pour faire du sport
Une fontaine d'eau pour les enfants	Un robinet avec de l'eau potable
2 poubelles 1 composteur	Barrière pour sécuriser l'aire de jeux et l'espace planté avec les bancs autour (l'espace pour tous pour s'asseoir et ombragé par des arbres est attenant à l'aire de jeux et non séparé).
Des arbres, du gazon, une barrière végétale, des parterres de fleurs autour des lampadaires Mettre des bancs sous les arbres	Un espace vert « libre » planté par les habitants Quelques arbres pour l'ombre, avec des bancs dessous. Il y a eu débat sur la mise en place de tables avec les bancs, notamment pour jouer aux dominos. Cette idée a été finalement rejetée car les participants pensent que cela risquerait d'attirer des personnes jouant à des jeux d'argent.
Aire de jeux : des circuits ; de l'escalade, par exemple sur le mur du terrain de basket	Aire de jeux : rien de spécifique, mais quelque chose qui change de ce qu'on trouve d'habitude à Cayenne car « il y a toujours les mêmes jeux partout ».
Remplacer les tôles par un mur en béton, avec de la place pour faire des projections et des fresques. Fermer la parcelle avec des barrières penchées pour pouvoir s'asseoir. En effet, cela permettrait de disposer de beaucoup de places assises sans avoir recours à un mobilier spécifique pour s'asseoir.	L'option « parking » a été éliminée par les participants

4. Les principaux enseignements de la démarche

Les acteurs clefs d'un projet participatif se distribuent classiquement entre :

1. les participants (habitants, usagers, associations, techniciens...);
2. l'équipe d'animation (animateurs, médiateurs, traducteurs, observateurs, coordinateurs);
3. les partenaires et décideurs - pouvant participer ou non aux ateliers.

Cette distribution des rôles va de pair avec un certain nombre de responsabilités et de principes (posture de l'animateur, différentes catégories de participants, points de vigilance, etc.).

Le projet a été particulier dans la distribution des rôles et groupes, du fait de son articulation avec le projet TRAMES dans lequel il s'insère et qui a sa propre gouvernance et de deux particularités qui sont détaillées ici.

Peut-on être animateur et participant ? Le cas des Frères de la Crik

L'intervention des Frères de la Crik a été particulière car ceux-ci ont pu investir plusieurs rôles : ils ont été par exemple simultanément membres de l'équipe d'animation et participants. Outre le fait que plusieurs membres de leur association étaient parmi les participants, les trois médiateurs ont eux-

mêmes contribué aux ateliers en donnant leur avis, comme tous les autres participants. Ceci est peu commun dans un processus participatif. En effet, l'équipe d'animation est censée être la plus neutre possible, en influençant la démarche au minimum.

Les Frères de la Crik ayant une notoriété dans le quartier, les avis des médiateurs comportaient le risque d'influencer et orienter les apports des autres participants. Cependant, dans un contexte de mobilisation difficile, les premiers avis donnés par les médiateurs ont permis de délier le dialogue, de donner des premières idées et de lancer le débat. L'exemple le plus marquant est l'effet d'attraction sur les passants de la pose de premiers panneaux au moment du Porteur de Paroles. Le risque d'orienter le débat a été consciemment pris par le GEPOG. Il a été limité cependant en prêtant attention à deux points particuliers :

- informer régulièrement les médiateurs sur l'objectif de prise en compte des avis et besoins particuliers de tous ;
- limiter l'influence des apports des médiateurs par des techniques d'animation et de distribution de la parole par les animatrices du GEPOG.

Le positionnement de la Mairie de Cayenne

Par ailleurs, le décideur, la Mairie de Cayenne, était présent aux ateliers tout en ayant un pouvoir d'influence sur leur tenue (validation des moyens de communication, de la mise à disposition du matériel etc.). La Mairie a participé aux ateliers à travers les salariées de la DPDRU.

La Mairie est décisionnaire sur ce projet, avec le pouvoir de modification et validation de toutes les propositions. L'arbitrage final est le fait des élus de Cayenne qui ne participaient pas aux ateliers, ce qui comporte un risque de générer des frustrations chez les participants dans le cas d'un changement de politique inattendu. Le GEPOG a été transparent tout au long du processus pour éviter toute perte de crédibilité.

La participation de la DPDRU aux ateliers avait l'avantage de montrer aux participants l'importance du projet aux yeux de la Mairie. Cela permettait également de répondre directement aux différentes questions des participants auxquelles le GEPOG n'aurait pas pu répondre. Cependant, le pouvoir hiérarchique et politique de la Mairie comporte le risque que les représentants de la DPDRU prennent un rôle plus important que les autres participants lors des ateliers. Il a donc été porté une attention particulière à considérer toutes les propositions de la même façon. Par ailleurs, le fait que la Mairie de Cayenne ne soit pas financeur du GEPOG sur ce projet a permis de limiter toute influence hiérarchique de la Mairie sur le GEPOG dans la manière de mener les ateliers, dans les propositions retenues, etc. Cependant, certains éléments nécessitaient logiquement validation et implication de la Mairie (outils de communication, mise à disposition des salles et du matériel) ce qui peut comporter un risque de blocage du projet. Ce risque augmente avec le nombre d'éléments non maîtrisés par l'équipe d'animation. Afin de l'éviter, la collaboration la plus étroite possible doit être menée entre les équipes, avec des référents réactifs des deux côtés.

Autres éléments de bilan

La démarche participative demande des temps incompressibles. L'investissement en moyens humains et financiers est donc conséquent, mais l'augmentation de cet investissement ne permet pas de raccourcir des temps nécessaires liées à l'humain (se former, gagner la confiance, adapter le rythme, créer de la cohésion de groupe...). Il est vrai que la démarche menée par le GEPOG a pu atteindre ses objectifs dans le calendrier imposé, mais ce calendrier n'est pas à prendre en exemple pour de futurs projets. En effet, il correspond à du quasi-temps plein dédié qu'il est difficile de mobiliser au sein d'équipes et à une démarche tronquée qui aurait gagné à avoir du temps supplémentaire pour approfondir des sujets, pour créer une vraie cohésion de groupe qui n'a jamais eu le temps de se former en deux mois, et enfin pour aller jusqu'au bout du processus et « boucler la boucle » en faisant un retour vers les habitants ainsi qu'un accompagnement des futurs aménageurs.

Par ailleurs, l'adaptabilité et la souplesse dans l'organisation sont des facteurs de succès. Il est primordial que les thèmes, les outils et la fréquence des temps collectifs soient adaptables aux envies et contraintes des participants. Ces envies et contraintes peuvent être liées au quartier, au lieu des ateliers, aux différences culturelles, d'âge ou de genre, à la profession, etc. La souplesse permet de lever des freins à la participation et de prendre en compte les nouveautés (informations, connaissances...) acquises à chaque étape.

Autre facteur de succès : le maintien de la dynamique tout au long du projet, et spécifiquement entre les ateliers, afin d'éviter qu'elle ne s'essouffle. Cette dynamique est à maintenir avec la même adaptabilité que l'organisation des temps collectifs. Ceci peut être réalisé par des liens avec les participants entre les ateliers (appels téléphoniques, sms, mails, rencontres bilatérales formelles et informelles, « devoirs » donnés aux participants entre les ateliers et présentés à l'atelier suivant, etc.).

Derniers points d'attention :

- adapter les techniques d'animation au contexte local ;
- former les médiateurs ou animateurs aux notions d'accompagnement et de neutralité ;
- être transparent avec les participants sur la portée réelle du processus participatif dans les prises de décision (distinguer information, consultation, concertation, co-décision) ;
- cultiver une collaboration étroite avec les décisionnaires et les structures ou personnes pouvant le cas échéant peser sur le succès ou l'échec des temps collectifs ;
- rechercher une indépendance financière du projet, gage d'un certain degré d'indépendance du rendu et de confiance des participants.