

Evaluation du programme Projets urbains– Intégration sociale dans des zones d'habitation

Résumé du rapport d'évaluation de la 1^{ère} phase (2008 à 2011)

Lucerne, le 18 avril 2012

Franziska Müller (Interface)
mueller@interface-politikstudien.ch

Eric Zellweger (evaluanda)
zellweger@evaluanda.ch

Prof. Andreas Balthasar (Interface)
balthasar@interface-politikstudien.ch

RÉSUMÉ

En lançant le Programme Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d’habitation en 2008, la Confédération se donnait pour objectif d’améliorer durablement la qualité de vie dans des quartiers aux prises avec une problématique de développement et aussi de créer des conditions susceptibles de favoriser l’intégration sociale. La Confédération, en collaboration avec les cantons, a soutenu et accompagné pendant quatre ans onze villes de petite et moyenne tailles ainsi que des communes d’agglomération qui comptent sur leur territoire des zones d’habitation sensibles, afin de mettre en œuvre un processus durable de développement de quartier. Le montant annuel total à disposition était de 500'000 francs, sachant que la Confédération prenait à sa charge au maximum la moitié du coût d’un Projet urbain.

Le Programme était dirigé par un Comité de pilotage interdépartemental. Celui-ci était composé de représentantes et représentants de l’Office fédéral du développement territorial (ARE), de l’Office fédéral des migrations (ODM), de l’Office fédéral du logement (OFL), de l’Office fédéral du sport (OFSP), du Service de lutte contre le racisme (SLR) et de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). L’ARE a assumé la direction opérationnelle.

Le Comité de pilotage interdépartemental du Programme Projets urbains a chargé la communauté de travail Interface Etudes politiques Recherche Conseil et evaluanda de l’accompagnement scientifique et de l’évaluation du Programme. L’évaluation repose sur l’exploitation des documents de reporting et d’auto-évaluation des responsables des projets pour les années 2009, 2010 et 2011. Elle se base également sur les résultats des ateliers de bilan organisés dans toutes les communes vers la fin du Programme; sur les évaluations des plates-formes d’échange organisées deux fois par an depuis 2008, sur les entretiens menés avec les membres du Comité de pilotage interdépartemental, ainsi que sur l’étude et l’exploitation des documents du Programme.

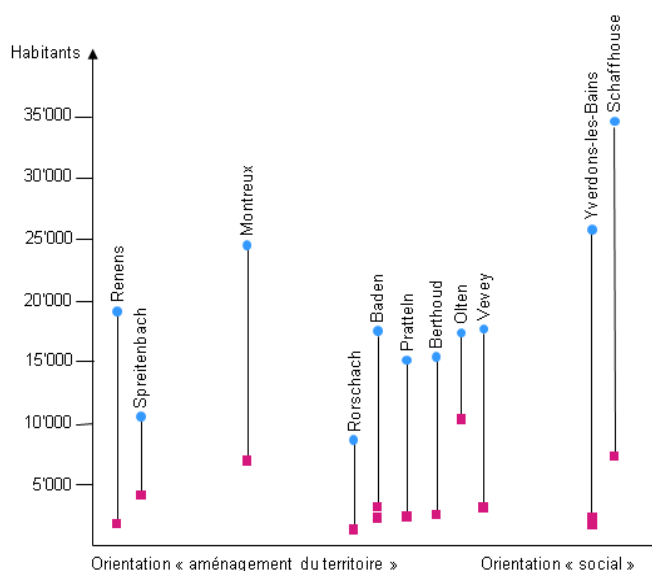
RÉSULTATS AU NIVEAU DES PROJETS

Onze projets ont été soutenus jusqu’à fin 2011 : trois projets de développement global de quartier accompagnés depuis le début, qui ont été sélectionnés directement par la Confédération et encouragés à participer au Programme (projets pilotes : Montreux, Pratteln, Rorschach), ainsi que huit projets de développement de quartiers qui étaient déjà en cours (projets partenaires : Baden, Burgdorf, Olten, Renens, Schaffhouse, Spreitenbach, Vevey, Yverdon). Le projet de Schaffhouse est terminé depuis fin 2009. Les projets partenaires ont été sélectionnés sur la base d’un appel à projets de la Confédération.

La situation de départ des différents Projets urbains était très différente, notamment du point de vue de la taille des communes, de l’étendue de la zone en question, de la nature de la problématique (davantage sociale ou relevant de l’aménagement du territoire), ainsi que des efforts de développement entrepris jusqu’à alors (cf. représentation D1). Il convient en outre de tenir compte du fait que les projets examinés sont en évolution permanente. Car en effet, le développement continu et la mise en œuvre de solutions adaptées au contexte local conjointement avec les services administratifs concernés et la population constituent

l'essence même du Projet urbain. Cela signifie aussi que, pour certains projets, les priorités se sont déplacées en cours de route.

D1: Projets urbains classés par taille et par orientation thématique lors du lancement du Programme



● Nombre d'habitants dans la commune du Projet urbain; ■ Nombre d'habitants dans le quartier du Projet urbain.

Ci-après figurent les principales conclusions tirées de l'évaluation. Nous pensons qu'elles sont susceptibles d'être transférées à d'autres contextes malgré la diversité des Projets urbains. Pour la présentation des expériences recueillies, nous nous référons au concept d'urban governance, qui constitue une base importante pour la compréhension des Projets urbains.¹ L'urban governance repose sur une compréhension renouvelée de l'Etat et de la société en termes de réglementation et de perception des tâches publiques et sociétales. Le concept englobe une collaboration dépassant les limites institutionnelles, que ce soit au sein du domaine public ou entre le domaine public, privé et les collectivités. On distingue quatre champs d'action : l'ancrage et la collaboration aux niveaux politique et administratif, la coordination et la coopération intermédiaires, l'activation et le soutien de la vie de quartier, ainsi que les réalisations exemplaires en faveur du cadre de vie.

Premier champ d'action: ancrage et collaboration aux niveaux politique et administratif

Afin que les Projets urbains puissent développer leur action à long terme, il convient de mettre en place des structures et des processus de collaboration ad hoc et de leur prêter vie durablement. Dans une certaine mesure, les Projets urbains ont expérimenté des formes de

¹ Cf. Sinnig, H. (2006): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), Dortmund; Drilling, M. (2009): Verstetigung in der nachhaltigen Quartierentwicklung. Eine Analyse aus Sicht der Urban Regime Theory. In: Geographica Helvetica, 64.

collaboration entièrement nouvelles. L'échange entre les domaines de l'urbanisme et social notamment a pu être intensifié, ce qui peut être qualifié de succès. Sur le plan du pilotage et/ou de la direction, certains projets font état d'une tendance à une coopération peu organisée d'un point de vue hiérarchique, avec une coopération reposant sur une large base de l'administration, comme le Programme le prévoyait. Cependant, les structures et processus mis en place ont encore un caractère fortement situationnel, axé sur le projet. La pérennisation de la culture de coordination et de coopération au sein des administrations communales est et reste un défi. Par conséquent, les progrès enregistrés sont particulièrement remarquables. Globalement, il apparaît que le développement de la culture de collaboration dans les administrations publiques, tel qu'il est requis pour mener à bien des Projets urbains, n'avance que pas à pas et demande sans cesse de nouvelles impulsions.

Deuxième champ d'action: coordination et coopération intermédiaires

L'objectif du second champ d'action consiste à multiplier les passerelles entre l'administration, les acteurs de terrain institutionnels et la population des quartiers. Les besoins des quartiers doivent être identifiés, rassemblés, puis transmis aux instances compétentes (bottom up). A l'inverse, il faut des réceptacles et des canaux pour faire passer régulièrement les informations de l'administration dans le quartier (top down). On distingue trois domaines d'action différents dans la mise en place et le développement de structures et de processus au niveau intermédiaire pour les Projets urbains. Il s'agit notamment d'inclure des acteurs de terrain pertinents dans le pilotage du projet, d'associer la population du quartier et les acteurs de terrain grâce à des outils de participation novateurs, ainsi que de développer des structures et ressources intermédiaires dans le quartier :

- Sept projets ont intégré des acteurs externes à l'administration dans le comité de pilotage et/ou direction du projet. Mais cette intégration se limite avant tout aux associations de quartiers. D'autres groupes d'acteurs importants venant par exemple des milieux économiques ou des rangs des propriétaires immobiliers n'ont pas pu être intégrés à ce niveau.
- Les communes encouragent aussi la participation de l'administration, des acteurs de terrain et de la population aux décisions spécifiques aux quartiers. A ce propos, différents modèles ont été testés avec succès. L'évaluation montre que lorsqu'on désire concilier des intérêts opposés dans le cadre d'un processus participatif, l'organisation de manifestations avec l'appui de professionnels expérimentés constitue un facteur de réussite majeur. Il convient en outre de consacrer suffisamment de temps à la planification et à l'évaluation des différentes étapes dans le processus participatif. La plupart des communes se sont heurtées à leurs limites (en termes de temps et de qualifications professionnelles) et ont accepté avec succès une aide externe. Le fait que l'étendue du droit à la prise de décision des citoyennes et citoyens ait été communiquée clairement dès le départ a été un élément déterminant de la réussite du processus participatif. On peut constater en règle générale que les questions concernant la cohabitation sociale ont suscité une plus forte participation de la population aux décisions que les sujets touchant à l'aménagement du territoire. Ceux-ci sont régis par des conditions cadres financières et juridico-administratives qui, généralement, laissent peu de place à la participation de la population. La tâche de l'administration consistant à informer la population dès le départ, en toute transparence, sur sa marge de manœuvre et

sur les limites de son influence est un facteur très important. On constate d'une manière générale que la participation des citoyens devrait toujours porter sur des situations concrètes si l'on veut susciter suffisamment d'intérêt. C'est pourquoi la mise en place de démarches participatives dépend toujours d'une situation donnée et se prête difficilement à une institutionnalisation. Il s'est avéré très difficile en tous lieux de mobiliser des groupes de population différents sur une longue période. Il est pertinent d'associer des approches différentes, spécifiques aux groupes cibles.

- Enfin, quatre Projets urbains ont développé des activités que l'on peut résumer par une « administration proche du citoyen ». Les Projets urbains ont renforcé leur présence dans le quartier et fait intervenir des personnes créant un lien entre commune et quartier. Pour ce faire, l'on a loué voire acquis des locaux servant, pour le quartier, de point de contact avec l'administration communale.

Troisième champ d'action: activation et soutien de la vie de quartier

Les structures et processus du second champ d'action décrits plus haut ont été sciemment distingués de la mise en place de structures et de ressources sur place, qui ont prioritairement pour but de favoriser l'échange social et la mise en réseau des habitantes et habitants du quartier.

Entre-temps, sept projets disposent d'une infrastructure offrant un espace aux activités sociales de la population et qui, par conséquent, renforce le lien social. Pour deux autres projets, une infrastructure est prévue. Ces locaux ont souvent une signification symbolique importante, car ils traduisent l'intérêt et l'engagement de la commune pour le quartier en question. En complément des nouveaux locaux mis à la disposition des quartiers, de nombreuses communes ont engagé des personnes chargées de donner vie à ces espaces par des offres appropriées, de réaliser un travail d'animation sociale voire d'effectuer du travail social hors-murs. Les locaux de quartier et les représentations des communes sur place semblent se profiler dans la pratique comme des exigences minimales posées aux Projets urbains. Certaines communes ont décidé d'inscrire les moyens financiers correspondants dans la planification ordinaire du budget. Il s'agit là d'une condition décisive pour l'efficacité à long terme des Projets urbains. En ce qui concerne les offres concrètes, la diversité des efforts est très grande, si bien qu'il est difficile de tirer des conclusions d'une portée générale. Cependant, l'évaluation montre que dans la plupart des cas, les habitants des quartiers sont disposés à s'engager dans les Projets urbains. Néanmoins, nombreuses sont les personnes qui ne souhaitent pas se laisser enrôler dans des structures rigides. Souvent elles ne souhaitent pas non plus s'engager pour une longue durée. Dès lors, il est évident que les communes doivent poursuivre leurs activités pour obtenir des effets à long terme au-delà d'un noyau restreint de personnes très motivées. Dans ce contexte, il s'est avéré que le transfert de certaines compétences décisionnelles et la mise à disposition de ressources financières utilisables de manière flexible pouvaient contribuer à encourager l'auto-organisation.

Par ailleurs, des mesures ont été prises dans une majorité de projets pour mettre à profit le potentiel d'intégration que représente le sport. Outre des événements sportifs ponctuels, dans le cadre de certains projets, des mesures structurelles sont étudiées, comme l'intervention de coordinatrices et de coordinateurs sportifs ou l'utilisation d'outils en vue de gérer de manière constructive la diversité culturelle dans les associations sportives.

Quatrième champ d'action: réalisations exemplaires en faveur du cadre de vie

Les démarches de développement de quartiers entreprises jusqu'à présent n'ont pas seulement contribué à encourager la vie sociale, elles ont aussi apporté des réalisations concrètes en faveur du cadre de vie, comme la modération du trafic routier, une place de grillade au bord de l'eau, la rénovation d'un terrain de jeux ou l'éclairage d'un passage souterrain. Les exemples cités montrent toutefois que les mesures mises en œuvre n'induisent que de petits changements. Cela s'explique surtout par le fait que les projets et mesures urbanistiques s'inscrivent dans des processus décisionnels de longue haleine et sont parfois également liés à des coûts d'investissement élevés. Sur le plan des mesures urbanistiques, il apparaît que la durée du programme de quatre ans a servi en premier lieu à mettre en évidence les marges de manœuvre et les options possibles, dégageant ainsi des bases décisionnelles pour le futur processus politique.

Les premiers effets des projets

D'une manière générale, on peut relever que quatre ans ne suffisent pas à réaliser de grands changements dans un quartier et à les rendre perceptibles aux habitants. Cependant, les processus en cours et les réalisations effectuées jusqu'à présent ont créé des conditions favorables en vue de renforcer l'intégration et la cohésion sociales. Les effets les plus visibles du Projet urbain sont probablement les nouveaux liens qui se sont établis presque partout entre les habitants du quartier, ainsi que les expériences positives qui en résultent - que ce soit en raison d'un intérêt commun et partagé pour l'avenir du quartier ou pour les activités thématiques proposées (groupes de seniors, rencontres de jeunes parents, etc.).

Les réalisations en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont de petites pièces de puzzle qui contribuent dans l'ensemble à améliorer la qualité de vie des habitantes et habitants des quartiers. Qu'il s'agisse d'un passage piétons, d'un banc ou d'un terrain de football, les réalisations visibles sont bien accueillies par tous les habitants et donnent un visage aux Projets urbains dans les quartiers. D'une part, ces réalisations contribuent concrètement à valoriser un quartier ; d'autre part, elles sont perçues positivement par la population comme un symbole de l'engagement de la commune. On ne saura pourtant qu'à long terme si les mesures mises en œuvre apportent réellement l'effet escompté.

RÉSULTATS AU NIVEAU DU PROGRAMME

Le Programme a déclenché une intense collaboration interdépartementale non seulement dans les communes, mais également au niveau de la Confédération. Un processus dynamique a permis de développer une compréhension commune de la mise en œuvre des Projets urbains.

Le soutien de la Confédération est très important pour les projets pilotes et les projets partenaires. Sans le programme de la Confédération, les processus de développement de quartier des projets pilotes n'auraient pas pu voir le jour sous cette forme, étant donné qu'au moment du lancement du Programme, les communes concernées ne disposaient pas du savoir-faire nécessaire. Le Programme a contribué au gain d'une quantité considérable de connaissances dans le cadre de ces projets, que ce soit en matière de coopération et de participation ou à l'égard de certains points forts thématiques. Grâce au Programme, les projets partenaires ont aussi recueilli de précieuses contributions pour le développement ou

l'approfondissement de leurs processus de développement de quartiers, qui étaient parfois déjà entamés avant le démarrage du Programme. Les plates-formes d'échange ont été évaluées comme étant très utiles. Elles ont offert aux participants des projets l'occasion de discuter de problématiques ne concernant pas uniquement leur propre projet. Ces rencontres n'ont pas seulement rencontré un vif intérêt dans les communes directement impliquées, mais également dans d'autres communes avec des projets de développement de quartiers.

Si la contribution de la Confédération au regard des projets et de la collaboration avec les services fédéraux a été jugée comme foncièrement positive, les représentantes et représentants des projets questionnés ont évoqué la possibilité d'optimiser la collaboration. Il a été suggéré en particulier d'encourager l'échange direct entre les participants aux projets et les spécialistes de la Confédération concernant différents thèmes. L'on a également enregistré le souhait que, lors des plates-formes d'échange, plus de temps soit accordé à des ateliers qui servent à l'échange entre les projets.

RECOMMANDATIONS

Sur la base des informations recueillies et des analyses réalisées, les recommandations suivantes peuvent être formulées à l'attention du Comité de pilotage interdépartemental du Programme Projets urbains (recommandations 1 à 4) et à l'attention des responsables des projets (recommandations 5 à 8), dans la perspective de la poursuite du Programme dans une deuxième phase, de 2012 à 2015 :

Recommandation 1: préciser les objectifs du Programme

Dans sa première phase, le Programme a certainement profité du fait que les directives imposées aux projets soutenus aient été formulées avec une certaine latitude. Entre-temps, le Comité de pilotage interdépartemental a recueilli des éléments importants en matière d'exigences posées à des projets mettant en jeu un management durable de quartier. C'est pourquoi nous proposons au Comité de pilotage de formuler les objectifs du programme pour la deuxième phase de manière plus concrète, selon les champs d'action exposés.

Recommandation 2: développer la plate-forme d'échange

Nous proposons au Comité de pilotage d'ouvrir une plate-forme d'échange annuelle à un plus large public, de manière à favoriser un échange d'expériences au-delà du cercle des Projets urbains soutenus par la Confédération. Une deuxième plate-forme annuelle devra être réservée aux acteurs des projets du Programme. Celle-ci devrait renforcer la possibilité de discuter en petits groupes de problèmes spécifiques aux projets et d'élaborer des pistes concrètes sous l'égide d'un ou d'une spécialiste.

Recommandation 3: optimiser le suivi des projets

Nous recommandons au Comité de pilotage de chercher par le dialogue avec les acteurs des projets, afin de déterminer comment il serait possible de renforcer l'utilité de la participation de la Confédération aux projets, aussi en termes de contenu. L'on pourrait ainsi envisager l'intervention d'expertes et d'experts de domaines spécifiques.

Recommandation 4: clarifier l'implication des cantons

Dans la plupart des projets, la collaboration avec le canton est de faible importance. Conformément aux exigences du Programme, les responsables des projets ont certes intégré des représentantes et représentants cantonaux dans le pilotage de leur projet. Néanmoins, dans la majorité des cas, il y a peu d'échanges. On remarque en particulier que là où l'échange fonctionne bien, c'est lorsque le canton joue un rôle d'« ouvre-porte » et est à même de fournir des informations précieuses sur d'autres mesures et projets importants menés dans le canton. Nous recommandons au Comité de pilotage de tenir compte davantage de cet aspect dans la deuxième phase du Programme. Il convient de montrer aux acteurs des projets qu'une intervention efficace du canton représente une chance.

Recommandation 5: préciser le profil des tâches dans le terrain

Jusqu'à présent, le déroulement des Projets urbains a montré que dans les projets qui connaissent le succès, deux tâches importantes sont assumées *sur place*. Il faut d'une part une personne qui, en temps que « prolongation du bras de l'administration » identifie les besoins du quartier et les relaie et qui, d'autre part, transmet régulièrement au quartier les informations en provenance de l'administration (éléments d'un intérêt particulier ou contraignants, etc.). Deuxièmement, il est important qu'une personne déploie ses activités sur place et, grâce à son contact direct, contribue à motiver la population, afin que celle-ci gère la vie du quartier de manière autonome. Nous recommandons aux responsables du projet de déterminer avec précision quelles personnes, dotées de quelles qualifications doivent être engagées pour remplir ces deux tâches. Comme il ressort de certains projets, il est possible qu'une seule personne assume les deux tâches à la fois. Dans ce dernier cas également, il conviendra de définir clairement les deux domaines et d'initier leur ancrage à long terme.

Recommandation 6: assurer un ancrage durable au sein de l'exécutif et dans l'administration

Les structures et processus mis en place jusqu'à présent dans les communes mettent majoritairement en évidence, même après une période de quatre ans, un caractère temporaire, lié au projet. Pour la phase suivante, le défi consistera à pérenniser ces structures et ces processus. Nous recommandons aux responsables du projet de mieux intégrer le développement du quartier dans la stratégie de développement de la commune. Ainsi, une décision de l'exécutif définissant une stratégie de développement urbain à l'échelle de la commune pourrait s'avérer utile. Dans ce contexte, il convient de déterminer quels éléments du projet (structures de coopération, techniques de participation) doivent être repris dans cette stratégie, et comment l'acquisition de compétences au sein de l'administration communale pourrait aussi profiter à d'autres quartiers. De plus, l'administration pourrait engager, indépendamment du projet, un ou une « délégué-e de quartier » qui servirait d'interlocuteur/trice à la fois au sein de l'administration et à l'extérieur pour toutes les questions relatives au développement de quartier. La participation régulière d'un membre de l'exécutif aux manifestations communales a aussi fait ses preuves et montre l'engagement de l'exécutif en faveur du Projet urbain.

Recommandation 7: associer différents processus participatifs et les accompagner

La mise en œuvre réussie de processus participatifs requiert beaucoup de temps et pose des exigences élevées en termes de compétence. Nous recommandons aux responsables de projets d'accorder suffisamment d'attention à la mise à disposition de ressources appropriées dès le

début. Il faut pouvoir disposer de représentants de l'administration, respectivement de mandataires externes, pour expliquer aux habitants du quartier (et en particulier aux participants), tout au long du processus, quelles sont les marges de manœuvre et les possibilités de participer à la prise de décision, mais aussi pour informer ces derniers des avancées du projet. Il conviendrait en outre de combiner divers modèles et approches selon les groupes cibles.

Recommandation 8: continuer à promouvoir l'auto-organisation dans le quartier

De nouveaux réseaux ont été créés dans le cadre des groupes de travail et des groupes d'intérêts des projets. Nous recommandons aux responsables de projet de multiplier les mesures pour renforcer l'auto-organisation de ces groupes. En pratiquant une certaine décentralisation des compétences décisionnelles et en allouant des ressources financières utilisables de manière flexible (fonds de quartiers), l'on peut favoriser l'auto-organisation. Cela permet de développer des activités susceptibles de contribuer à la fois à forger un esprit d'équipe et à mobiliser d'autres pans de la population. Il faut néanmoins garder à l'esprit que même avec un large degré d'auto-organisation, le soutien et l'appui du politique et de l'administration revêtent une importance capitale.

MENTIONS LÉGALES

INFORMATIONS

INTERFACE

Etudes politiques Recherche Conseil

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tél. : +41 (0)41 226 04 26

www.interface-politikstudien.ch

EVALUANDA

Hugo-de-Senger 3

CH-1205 Genève

Tél. : +41 (0)22 705 11 50

www.evaluanda.ch

RÉFÉRENCE DU PROJET

Lucerne, 18 avril 2012

Numéro de projet: P08-39