



LE CONTRAT DE QUARTIER DES BOVERESSES, UNE EXPERIENCE PARTICIPATIVE DANS LA VILLE ORDINAIRE

Démarche évaluative : retours d'expériences
& recommandations

Note de synthèse

Avril 2016

L a u s a n n e

Unil
UNIL | Université de Lausanne
Institut de géographie
et durabilité


Observatoire universitaire
de la Ville et du
Développement durable

Antonio DA CUNHA
Antonio.DaCunha@unil.ch

Muriel DELABARRE
Muriel.Delabarre@unil.ch

Benoît DUGUA
Benoit.Dugua@unil.ch

Les contrats de quartiers sont aujourd'hui reconnus par la Ville de Lausanne comme un instrument important de la politique d'intégration. A ce titre, la Municipalité entend prolonger la démarche et assurer son développement en l'inscrivant progressivement dans le fond ordinaire. Les contrats de quartiers constituent un dispositif aux contours encore évolutifs. La Municipalité souhaite ainsi procéder à un bilan-étape afin d'évaluer son effectivité, de renforcer la lisibilité de la démarche et d'objectiver les modalités d'ancrage du dispositif au sein des politiques municipales. Au terme du deuxième contrat de quartier mené au sein des Boveresses et alors que la Municipalité s'apprête à en lancer un nouveau, le Service Administratif et de l'intégration (SAI) a confié un mandat d'évaluation du dispositif lausannois. La Municipalité souhaite bénéficier de recommandations en termes de bonnes pratiques aussi bien à l'égard des habitants qu'en interne, au niveau de l'administration. Les résultats et les recommandations issues de la démarche évaluative seront directement mobilisés dans le cadre de la réponse à apporter au postulat déposé par Mme Litzistorf « Pour une politique de quartiers – de tous les quartiers » en vue de la reconduite de la démarche dans d'autres quartiers lausannois. L'Observatoire Universitaire de la Ville et du Développement Durable (OUVDD) a été retenu en octobre 2015 pour mener cette démarche évaluative.

Objectifs de la commande : décrire, évaluer et recommander

En lien avec les résultats du mandat d'évaluation de Montelly et, en accord avec le Service Administratif et de l'Intégration de la ville de Lausanne (SAI), ce nouveau mandat confié à l'OUVDD vise trois principaux objectifs :

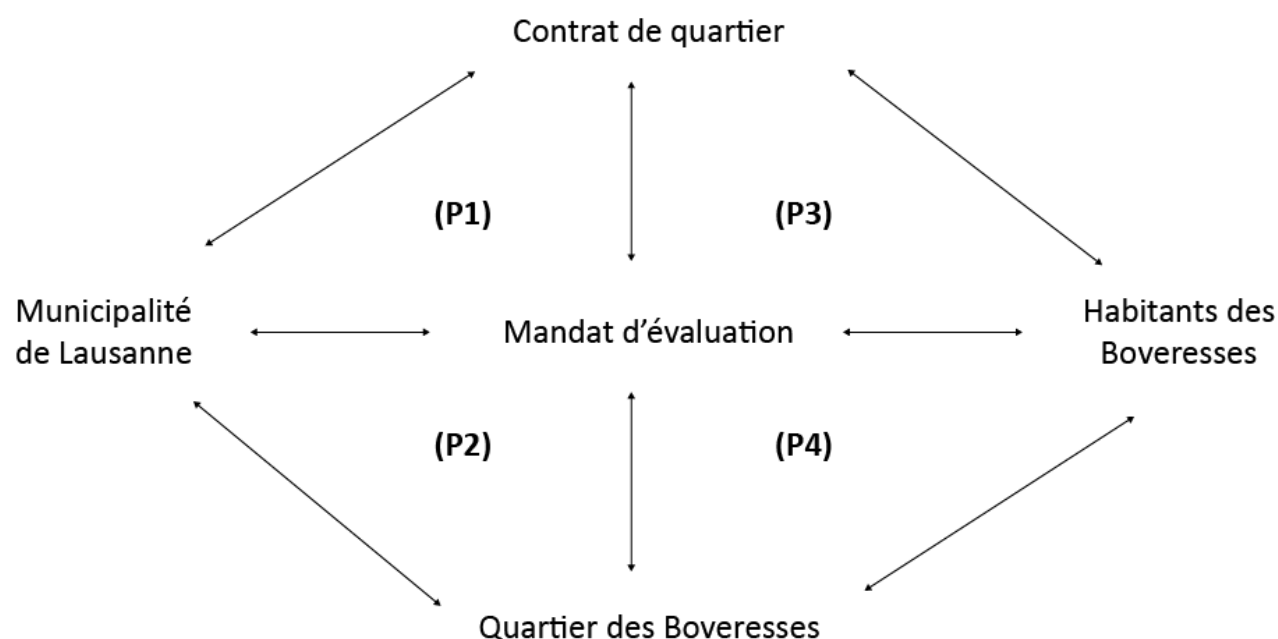
- **Décrire.** Réaliser une description synthétique des objectifs initiaux, des ressources engagées, des acteurs en jeu, des démarches mises en œuvre, des actions réalisées et des résultats obtenus non seulement en termes de qualification des cadres de vie, de renforcement des liens, mais également en termes de structuration de l'action collective (interaction entre habitants et administration communale, organisation des collaborations entre les différents services administratifs impliqués).
- **Évaluer.** L'évaluation du contrat de quartier de Montelly en 2012 a mis en évidence des éléments à capitaliser et les potentiels d'amélioration dans une optique de reconduction de l'expérience. L'évaluation du contrat de quartier des Boveresses permet un premier bilan du transfert d'expérience. Il s'agit par ailleurs de faire émerger les résultats des projets réalisés sous l'angle des perceptions des protagonistes et de la transformation éventuelle de leur image du quartier.
- **Recommander.** Il s'agit de mettre en évidence la spécificité et l'intérêt de cette démarche sans enjeu urbanistique préalable par rapport à d'autres expériences participatives menées à Lausanne, afin de : proposer quelques orientations pouvant éventuellement argumenter la reconduite une telle démarche dans d'autres quartiers, dans « tous les quartiers » ; clarifier l'ancrage des contrats de quartier parmi d'autres approches initiées par la Ville en matière de lien social et de projet urbanistique.

Cadre méthodologique du mandat d'évaluation

En lien avec les trois objectifs sus-mentionnés, quatre champs de problématiques guident la méthodologie d'évaluation. Ces questionnements initiaux sont résumés dans le tableau ci-dessous¹.

¹ à lire en lien avec le schéma de synthèse

Analyse du rapport entre...		Problématiques
La Municipalité de Lausanne	Le Contrat de quartier (P1)	Quels sont les éléments transférables entre les contrats de quartier de Montelly et de Boveresses ? Quelles plusvalues des contrats de quartiers pour l'action publique , les habitants et le quartier? Quelles évolutions du dispositif dans le temps sont possibles ? Existe-t-il un modèle de contrat de quartiers défendu par la Municipalité de Lausanne ? Quelle est l'effectivité du dispositif à long terme ?
	Le Quartier des Boveresses (P2)	Quelle est l'évolution en terme d'image du quartier pour la municipalité ?
Les habitants des Boveresses	Le Contrat de quartier (P3)	Quelles sont les plusvalues de la mise en place d'un tel dispositif pour le quartier et ses habitants ?
	Le Quartier des Boveresses (P4)	Quelles sont les évolutions de la qualité de vie et de l'image du quartier des Boveresses ?



Les quatre champs de problématiques de mandat d'évaluation

Réalisation : OUVDD, 2015

Le tableau suivant spécifie les hypothèses de recherche pour chacune des quatre champs de problématiques énoncées précédemment.

Problématiques	Hypothèses de recherche
(P1)	<ul style="list-style-type: none"> - Un perfectionnement progressif du dispositif lors de chaque nouvelle expérimentation et mise à l'épreuve - Adaptation : un dispositif souple qui s'adapte facilement aux caractéristiques des quartiers - Un processus d'évaluation périodique qui favorise le perfectionnement progressif du dispositif - Un dispositif souple qui permet le décloisonnement des services municipaux en faveur de l'effectivité de l'action publique - Les contrats de quartiers favorisent l'émergence de la demande sociale des quartiers indispensable à l'effectivité de l'action publique - Un dispositif qui engage le passage d'un modèle hiérarchique à un modèle négocié dans la conduite des politiques publiques : les rapports entre élus, experts et habitants sont ainsi bouleversés. - Un cadre stratégique à définir : l'effectivité du dispositif à long terme est conditionnée par la capacité de la Municipalité à définir plus précisément les modalités d'ancrage du dispositif au sein des politiques municipales et les conditions de sa mobilisation sur le territoire communal. Vers une politique spatialisée des contrats de quartiers...
(P2)	<ul style="list-style-type: none"> - Les contrats de quartiers permettent à la Municipalité de préciser sa représentation du quartier et les modalités de son inscription au sein du territoire communal et en relation avec les territoires voisins
(P3)	<ul style="list-style-type: none"> - Empowerment et citoyenneté : les contrats de quartiers augmentent la capacité de mobilisation et d'action de tous les habitants par l'information et l'implication dans des dispositifs de concertation
(P4)	<ul style="list-style-type: none"> - Pragmatisme et effectivité : des micro interventions urbaines qui améliorent sensiblement la qualité de vie et l'image des quartiers au sein de la ville ordinaire - Les dispositifs de contrats de quartier permettent de renouer des liens rompus entre les habitants et leur cadre de vie par la construction d'une représentation partagée du quartier

Une approche pluraliste : treize entretiens semi-directifs

L'efficacité de la démarche évaluative dépend de l'accès à l'information documentaire et de la pertinence du panel d'informateurs. Aussi, elle dépend du croisement de leurs perceptions réciproques. La spécificité de la méthodologie consiste à associer au processus d'évaluation l'ensemble des acteurs du dispositif « Contrat de Quartier ». Au total, treize entretiens ont été réalisés, dont sept membres du groupe d'accompagnement et six membres de la commission de quartier. Cette démarche d'évaluation dite pluraliste vise à prendre en compte, à croiser, à recouper et à confronter de manière constructive leurs attentes, leurs critiques et les représentations dont ils sont porteurs. On ne peut évaluer d'un point de vue unique. Les personnes ou les institutions concernées par la recherche peuvent ainsi exprimer leurs propres points de vue. La pluralité des instances d'évaluation enrichit le jugement, faisant à chaque fois reculer la partialité au bénéfice de l'intersubjectivité. La démarche proposée a été structurée autour de quatre étapes principales :

- **Première étape, novembre 2015 - Etat des lieux, analyse documentaire et identification des acteurs, des projets et des actions réalisées.** Cette première étape de l'étude a permis à la fois de situer la démarche dans son contexte mais aussi de fournir les éléments nécessaires à l'élaboration des entretiens. Le mandant a mis à disposition du mandataire l'ensemble des informations pertinentes et à indiquer les personnes-ressource et les accès à la prise de contact.
- **Deuxième étape, décembre 2015 - Identification de l'échantillon (panel) et élaboration des guides d'entretien.** Le nombre de personnes à interroger a été réparti d'entente avec le mandant. La répartition des enquêtés devait permettre d'atteindre le plus vaste panel de sensibilités possible. Une quinzaine d'entretiens ont été réalisées. Cette deuxième étape de l'étude s'est déroulée en étroite concertation avec le mandant via notamment l'élaboration concertée des guides d'entretien utilisés pour saisir les informations pertinentes.
- **Troisième étape, début janvier 2016 - Administration, retranscription des entretiens, discussion.** Les entretiens semi-directifs d'une durée maximum d'une heure ont été planifiés et réalisés par les deux chercheurs engagés dans l'équipe de recherche sous la responsabilité scientifique du mandataire. L'anonymat et la confidentialité des propos ont été assurés. Les données récoltées ont été élaborées, mises en forme et analysées par l'équipe de recherche.
- **Quatrième étape, fin janvier 2016 - Présentation finale des résultats, livrables.** Les résultats de la recherche sont fournis dans le présent rapport. Il comprend une brève présentation des éléments de cadrage conceptuels et méthodologiques, les résultats et conclusions ainsi que les recommandations.

Cinq recommandations pour une pérennisation, un élargissement et un ancrage institutionnel des contrats de quartier

L'évaluation de cette seconde expérience de contrat de quartier conduite aux Boveresses sous le pilotage de M Vuilleumier fournit des résultats très positifs et encourageant pour la qualité et l'efficacité de l'action publique. A l'image des précédentes conclusions du mandat d'évaluation de Montelly et dans le sens du postulat de Mme Litzistorf, nous recommandons donc une pérennisation de la démarche à long terme, son élargissement à d'autres quartiers de Lausanne et son ancrage institutionnel.

Néanmoins, le rapport d'évaluation fait état d'enjeux de caractérisation du dispositif, de zones d'ombre à éclaircir, d'insuffisances et de pistes de perfectionnement possibles. L'ensemble offre d'importantes marges de manœuvre et des capacités d'adaptation potentielles dans la perspective d'une efficacité accrue de la démarche. Actuellement, le dispositif porte ses fruits mais dans une certaine confusion organisationnelle et un bricolage institutionnel qui nuira à terme à son efficacité - dans une perspective de la montée en puissance du dispositif. Des décisions politiques doivent donc être actées aujourd'hui pour engager la poursuite des démarches de contrats de quartier dans les meilleures conditions possibles. Ce rapport d'évaluation donne une série d'indications pour faciliter la prise décision concernant la nature des choix à faire et les différentes variantes possibles. Pour conclure ce rapport d'évaluation, nous proposons cinq recommandations majeures et déterminantes dans la perspective d'une pérennisation, d'un élargissement et d'une institutionnalisation de la démarche de contrat de quartier au sein de la ville de Lausanne. Nos cinq recommandations pour avancer collectivement...

1 Affirmer le quartier comme catégorie d'action publique

Le bilan positif de ces deux expériences de contrat de quartier donne le feu vert à un élargissement, une pérennisation et une institutionnalisation de la démarche. Pour se faire, il convient d'affirmer le quartier comme une catégorie d'action publique ; autrement dit, de reconnaître le quartier en tant qu'entité socio-spatiale (ou espace existentiel) pertinent pour l'efficacité des politiques urbaines en faveur de l'amélioration de la qualité de vie. Cette vision milite en faveur d'une conception à partir de la mobilisation des habitants porteurs d'une expertise d'usage. Le quartier constitue une échelle d'intervention urbaine adéquate pour plusieurs raisons - dont certaines sont directement issues du rapport d'évaluation : une entité appropriable fondée sur un sentiment d'appartenance, un espace intermédiaire de mise en cohérence des projets localisés, des allers-retours possibles entre différentes échelles de territoire, etc.

Le contrat de quartier constitue un outil d'organisation intéressant et innovateur de différents champs d'intervention publique. De fait, ces démarches sont caractérisées par des modes d'organisation de l'action collective qui ne sont fondés ni sur l'échange marchand ni sur les logiques de la commande administrative hiérarchique, mais plutôt sur des relations de confiance réciproque et sur des aspirations partagées des acteurs et/ou des institutions dans lesquelles elles s'inscrivent. Elles participent d'une valorisation des modes régulation de type associatif ou civique aux échelles de proximité en permettant à ces acteurs d'entrer dans le jeu de la définition et de la recherche de solutions en matière d'amélioration des cadres de vie. A travers les « feuilles de route » ou des projets qu'ils enclenchent, les dispositifs de contrat de quartier parviennent à créer des rapports entre les acteurs davantage fondés sur la réciprocité, mais aussi à énoncer, à coder et à suivre « la carrière d'un problème collectif » jusqu'à la recherche de solutions partagées. Les pouvoirs publics attendent sans doute que ces expérimentations sociales permettent une meilleure acceptation des normes et des règles de collaboration stabilisées au cours des interactions. Le développement des contrats de quartier ouvrirait ainsi une voie prometteuse à la convergence des logiques top down et bottom up, à des processus d'identification locale, mais aussi de construction de l'utilité collective. Dans le cadre de cette politique, les démarches participatives constituent bien un mode ou un levier d'intervention urbaine prioritaire. A ce titre, les contrats de quartiers constituent un des dispositifs mobilisables, parmi d'autres à créer ou existants - à l'image de la caravane des quartiers.

A présent, il convient de définir quels sont ces différents dispositifs et quels sont les objectifs et les ressources alloués pour chacun d'entre eux. Les objectifs assignés aux contrats de quartier sont nombreux mais, proportionnellement, les ressources à disposition demeurent très réduites. Il paraît donc nécessaire d'engager des moyens humains, financiers, mais aussi en termes d'ingénierie (et donc de dispositifs cognitifs et méthodologiques), à la hauteur de nombreuses attentes et ambitions de la démocratie participative et de la politique des quartiers : implication des habitants, empowerment, amélioration de la qualité de vie et du bien-être dans les quartiers, valorisation de la démocratie de proximité, etc. A ce titre, la définition d'un cadre stratégique pour le développement des contrats de quartier nous paraît incontournable.

2 Définir une stratégie de développement des contrats de quartier

Pour assurer la pérennité et l'efficacité de la démarche de contrat de quartier à long terme, il convient de définir, partager et stabiliser un cadre stratégique qui donne corps à une véritable politique des quartiers. La réussite de la démarche est conditionnée en amont par la définition de règles du jeu partagées sur la base desquelles toutes les parties prenantes acceptent de collaborer. Cette stratégie se doit d'être suffisamment précise pour fixer un cadre global d'intervention et ainsi guider l'action des différentes parties prenantes. Dans le même temps, elle se doit d'être suffisamment souple pour s'adapter aux problématiques émergentes et ne pas étouffer ses capacités d'action. La réponse au postulat de Mme Litzistorf doit être l'occasion d'esquisser les premières orientations de ce cadre stratégique. Son contenu doit :

- Caractériser avec précision la démarche (objectifs, ressources, mode de fonctionnement, champ d'intervention, pluvales, conditions d'attribution des enveloppes budgétaires,

pouvoir attribué aux habitants dans la prise de décision, cycle de vie et évolution du contrat dans la durée, etc.) ;

- Préciser les conditions d'ancrage institutionnel et les modalités de pilotage politique et technique ;
- Mettre en relation les contrats de quartier avec les autres démarches participatives mais aussi déterminer des liens avec les autres politiques urbaines et/ou projets soutenus par l'administration (grands projets, plan directeur, plan partiel d'affectation, etc.) ;
- Définir avec précision les critères de sélection des quartiers ciblés sachant que tous ne sont pas obligatoirement éligibles ;
- Formaliser les conditions de capitalisation et d'évaluation des résultats afin de pouvoir bénéficier à long terme des plus-values indirectes notamment sociales.

Dans la logique des démarches participatives, il nous semble par ailleurs judicieux et pertinent que la définition de ce cadre stratégique résulte d'un travail de concertation et de débat associant toutes les parties prenantes pouvant apporter une contribution aux contrats de quartier (élus, administratifs, habitants). La restitution des résultats de ce rapport d'évaluation pourrait être l'occasion d'initier ce débat.

3 Miser sur la transversalité et la créativité des contrats de quartier

La troisième recommandation concerne l'ancrage institutionnel de la démarche de contrat de quartier au sein de l'administration. Entre transversalité et horizontalité, le rapport d'évaluation cible une zone d'ombre importante où cohabitent différentes variantes possibles dans le discours des parties prenantes. Une incertitude importante demeure suivant le climat politique actuel : les élections municipales à venir bouleverseront très certainement l'organisation interne des services. Toutefois, dans le cadre de ce rapport, il nous semble opportun de donner notre point de vue quant à ce sujet. Une valeur ajoutée importante de la démarche résulte de sa capacité de mise en relation des thématiques et des problématiques à l'échelle du quartier (connexions, insertion des équipements publics, traitement des espaces verts, gestion des espaces publics, intégration sociale, etc.). De ce fait, au sein de l'administration, la démarche mobilise un large panel de compétences appartenant à différents services (parcs et domaines, routes et mobilité, urbanisme, logement et gérance, sports entre autres). Le dispositif de pilotage de la démarche doit permettre en interne de faciliter les mécanismes de décloisonnement et de coordination inter-services. Le groupe d'accompagnement - créé à l'occasion du contrat de quartier des Boveresses - constitue à ce titre une avancée importante du dispositif. Dans la perspective de l'élargissement, de la pérennisation et de l'institutionnalisation de la démarche, nous recommandons d'assumer et d'affirmer encore davantage cette dimension transversale en stabilisant les scènes de coordination nécessaires au bon fonctionnement du dispositif à long terme. Dans ce sens et dans la continuité des recommandations du rapport d'évaluation de Montelly, deux propositions peuvent être formulées :

- Pérenniser « *un groupe d'accompagnement permanent* », ayant pour noyau central un groupe restreint de collaborateurs qui puissent assurer le suivi, la coordination et la gestion croisée de toutes les démarches de contrats de quartier menée au sein de la ville de Lausanne. Au sein de ce groupe, une cellule plus étoffée serait spécifiquement dédiée au quartier mis à l'agenda politique en cours.
- Créer « *un plateforme transversale de concertation* » qui réunirait l'ensemble des démarches participatives menées par la ville de Lausanne et au sein duquel serait notamment inclu le groupe d'accompagnement permanent des contrats de quartier. Cette structure permettrait de mener une réflexion globale et permanente sur la nature et les objectifs des différents dispositifs de participation proposés. Constituant une véritable expertise ou boîte à outils des méthodes participatives, ce pôle permettrait d'adapter les démarches aux spécificités des contextes urbains en lien avec les objectifs visés par les politiques municipales. L'efficacité des démarches participatives serait ainsi

favorisée ainsi que leur capacité d'innovation et de créativité dans les méthodologies et les protocoles sollicités.

4 Ancrer la démarche au sein des quartiers dans un processus permanent

La quatrième recommandation à trait aux critères de sélection des lieux destinés à accueillir un contrat de quartier. Ce point concerne également le cycle de vie et l'inscription de la démarche dans le temps long. Le rapport d'évaluation souligne des incertitudes à ce sujet où cohabitent différentes variantes possibles dans le discours des acteurs, sans consensus établi. Dans la continuité des propositions formulées suite à l'évaluation de Montelly, nous considérons que la démarche de contrat de quartier concerne, d'abord et avant tout, l'amélioration de la qualité de vie au sein de la ville existante ou ordinaire à l'image des deux premières expériences. Néanmoins, à plus long terme et dans la perspective d'un élargissement de la démarche, il est souhaitable d'étendre les lieux ciblés aux quartiers soumis à d'importantes mutations urbaines. La formule du contrat de quartier pourrait alors être adaptée pour devenir également un outil de gestion de l'après-grand projet urbain (pour remédier aux conflits d'usage, au traitement des espaces publics, à l'accueil de nouveaux résidents entre autres) ou traiter des effets de marges (intégration du projet au sein du tissu existant, conflits de voisinage, etc.). Le contrat de quartier inscrirait ainsi les politiques urbaines dans un processus permanent et global au sein de la ville ordinaire et en mutation. Le pôle concertation - tel que caractérisé dans la troisième recommandation - permettrait d'ajuster les différents types de démarches participatives en fonction des temporalités du projet. Concernant la sélection des lieux ciblés et l'organisation de la démarche dans la durée :

- « *L'appel d'offre contrat de quartier* » semble constituer une formule pertinente pour initier l'empowerment des acteurs locaux tout en laissant à l'administration la possibilité d'engager si besoin une démarche arbitraire. La formule de l'appel d'offre permet d'inscrire le dispositif dans un processus permanent et itératif. Il n'y a pas un flux financé constant mais un budget spécifique potentiellement accordé sur la base d'un cahier des charges précis défini préalablement.
- « *La signature d'une charte participative* » en amont de tout de contrat de quartier serait alors l'occasion de formaliser les engagements respectifs et les contributions de toutes les parties prenantes (élus, administratifs, habitants, associations, experts extérieurs) afin de déterminer les objectifs, la nature des projets financés, les règles de financements, les échéances ou l'implication des associations, etc.
- La formalisation « *d'une feuille de route-plan guide* », renseignée périodiquement en tant que document stratégique, permettrait de renforcer la dynamique collective, de mettre en relation les différents projets localisés mais aussi de faciliter l'appropriation, la lisibilité et donc la construction d'une identité partagée du quartier. Elaboré conjointement par l'administration et les habitants, ce plan guide pourrait à terme alimenter l'élaboration des autres politiques urbaines (plan partiel d'affectation, plan directeur, politiques de mobilité, etc.). L'administration bénéficierait ainsi pleinement du retour sur investissement de la politique des contrats de quartier.

5 Capitaliser et exploiter les résultats dans la durée

Les rapports d'évaluation successifs des expériences de contrats de quartier de Montelly et de Boveresses insistent sur les enjeux de capitalisation et d'exploitation des résultats des démarches participatives dans la durée. Le véritable retour sur investissement et donc la valeur ajoutée de ces démarches notamment au niveau social se cristallisent en effet à long terme. Les maisons de quartier et les structures associatives constituent un terreau fertile en faveur de l'ancrage de la démocratie participative au sein des quartiers. L'administration, en lien avec la Fasl, doit parvenir à activer et à maintenir dans le temps les collaborations avec ses relais locaux.

Dans ce sens, la proposition de sélection des quartiers par appels d'offre favoriserait l'apprentissage collectif de la démocratie participative et la consolidation des réseaux associatifs locaux. Les contrats de quartier inscrits dans un processus permanent et itératifs favorisent une dynamique progressive d'empowerment, réactivable périodiquement. Les deux rapports d'évaluation soulignent par ailleurs un perfectionnement progressif de la démarche. La démarche est encore jeune et en cours de maturation. Chaque nouvelle expérience est l'occasion d'ajuster le dispositif par essai-erreur. A ce titre, il semble opportun de reconduire périodiquement ce travail d'évaluation par un tiers acteur afin de préciser les perspectives d'évolution et les marges de progression potentielles de cette démarche de participation innovante.

L a u s a n n e

Unil
UNIL | Université de Lausanne
Institut de géographie
et durabilité

