

Evaluation du Programme Projets urbains- Intégration sociale dans des zones d'habitation

Rapport final de la 1^{re} phase (2008 à 2011)

Lucerne, le 30 avril 2012

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

Eric Zellweger (evaluanda)
zellweger@evaluanda.ch

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

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	3
1.1	Le programme fédéral «Projets urbains»	3
1.2	Objet et but de l'évaluation	4
1.3	Méthodologie	4
2	APERÇU DE LA SITUATION INITIALE ET DES OBJECTIFS DES ONZE PROJETS URBAINS	7
2.1	Orientation thématique des projets	7
2.2	Les onze Projets urbains	8
3	ACQUIS ET DÉFIS DES PROJETS URBAINS	15
3.1	Premier champ d'action: ancrage et collaboration aux niveaux politique et administratif	15
3.2	Deuxième champ d'action: coordination et coopération intermédiaires	20
3.3	Troisième champ d'action: activation et soutien de la vie de quartier	27
3.4	Quatrième champ d'action: réalisations en faveur du cadre de vie	33
3.5	Premiers effets des projets: intégration sociale renforcée et qualité de vie améliorée	36
4	CONSIDÉRATIONS AU NIVEAU DU PROGRAMME	38
4.1	Coopération entre les services de la Confédération	38
4.2	Prestations du Programme	39
5	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	43
5.1	Conclusions	43
5.2	Recommandations	47
	IMPRESSUM	51

N.B.: Afin de faciliter la lecture de ce document, le masculin générique est utilisé pour désigner *les deux sexes*.

1 INTRODUCTION

En Suisse, de nombreux quartiers de villes et de communes d'agglomération pâtissent d'une assez mauvaise cohésion sociale, d'un urbanisme déficient, d'un manque d'espaces verts et d'infrastructures de loisirs insuffisantes. Comme il s'agit souvent de quartiers dont la population est en grande partie issue de la migration, la Confédération avait lancé en 2008 le Programme «Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation» dans le cadre des activités adoptées par le Conseil fédéral en 2007 avec le «Rapport sur les mesures d'intégration» de l'Office fédéral des migrations¹.

Le Programme Projets urbains a fait l'objet d'une évaluation continue de 2008 à 2011. Il s'agit d'une évaluation du Programme lui-même : les prestations et les effets des projets n'ont pas été évalués en tant que tels de façon approfondie. Le présent document synthétise les enseignements tirés des observations réalisées au cours des dernières années. Le chapitre 1 décrit la méthodologie de l'évaluation. Le chapitre 2 donne un aperçu des onze Projets urbains étudiés. Le chapitre 3 est consacré à la mise en œuvre du Programme au niveau des communes, avec un résumé des acquis et des défis des Projets urbains. S'ensuit au chapitre 4 une brève appréciation de la mise en œuvre du Programme dans son ensemble. Enfin, au chapitre 5 nous regroupons les enseignements tirés de l'évaluation et formulons des recommandations à l'attention du Comité de pilotage interdépartemental ainsi que des responsables des projets retenus pour la deuxième phase du Programme, qui s'étend de 2012 à 2015².

1.1 LE PROGRAMME FÉDÉRAL « PROJETS URBAINS »

Les objectifs poursuivis par le programme fédéral «Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation» sont l'amélioration durable de la qualité de vie dans des quartiers aux prises avec des difficultés liées au vivre ensemble et la création de 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 ont sur leur territoire des zones d'habitation sensibles, afin de mettre en œuvre un processus durable de développement de quartier. Onze projets ont été soutenus entre 2008 et 2011.

- Il s'agissait, d'une part, de trois nouveaux *projets pilotes* (Montreux, Pratteln, Rorschach) qui, au début, n'avaient aucune expérience de processus intégraux de développement urbain et qui allaient donc pouvoir tirer parti de l'expérience des processus en cours dans d'autres communes. Ces projets ont été sélectionnés directement par la Confédération et encouragés à participer au Programme.

¹ Cf. Office fédéral des migrations ODM (2007): Rapport sur les mesures d'intégration. Rapport sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents.

² Dans la deuxième phase du Programme, cinq communes sortantes (Olten, Pratteln, Rorschach, Spreitenbach, Vevey) et cinq nouveaux projets (Aarburg, Regensdorf, Schlieren, Vernier, Versoix) seront soutenus.

- Il y avait aussi huit *projets partenaires* (Baden, Berthoud, Olten, Renens, Schaffhouse, Spreitenbach, Vevey, Yverdon-les-Bains) qui avaient déjà mis en place des processus intégraux de développement de quartier avant le lancement du Programme, ou qui étaient sur le point de le faire. L'intérêt de ces projets partenaires était avant tout leur contribution aux processus d'apprentissage entre les communes. Les projets partenaires ont été sélectionnés sur la base d'un appel à projets de la Confédération. Le Projet urbain de Schaffhouse est terminé depuis fin 2009.

Durant cette première phase, le Programme était dirigé par un Comité de pilotage interdépartemental au sein duquel étaient représentés l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral des migrations (ODM), l'Office fédéral du logement (OFL), l'Office fédéral du sport (OFSP), le Service de lutte contre le racisme (SLR) et la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). L'ARE en a assumé la direction opérationnelle.

La contribution financière de la Confédération pour l'ensemble des projets se montait à environ 500 000 francs par an. La Confédération prenait à sa charge au maximum la moitié des coûts des projets, en participant au financement des coûts des processus, mais pas à ceux des mesures d'infrastructures.

1.2 OBJET ET BUT DE L'ÉVALUATION

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 poursuivait deux buts:

- *Premièrement*, livrer au Comité de pilotage des informations sur la mise en œuvre du Programme Projets urbains et sur les éventuels potentiels d'optimisation, et ce tout au long de la phase pilote, de 2008 à 2011, dans une démarche d'évaluation formative. La problématique de la conception et de la mise en œuvre des Projets urbains au niveau du Programme était au cœur de l'évaluation formative.
- *Deuxièmement*, permettre vers la fin de la première phase du Programme une évaluation sommative sous forme de bilan des acquis engendrés par le Programme.

1.3 MÉTHODOLOGIE

Nous présentons ici la méthodologie de la collecte des données ainsi que notre concept d'analyse.

1.3.1 COLLECTE DES DONNÉES

Le présent rapport final repose sur les données suivantes:

- *Reporting 2009 à 2011 des projets pilotes et des projets partenaires*: les responsables de projet devaient remplir en automne de chaque année (2009, 2010 et 2011) un questionnaire de reporting qui donnait des informations sur l'avancement du projet.

- *Entretiens avec les responsables des projets pilotes et des projets partenaires*: un entretien directif avait lieu une fois par an avec les responsables de projet.
- *Ateliers de bilan dans les communes des Projets urbains*: un atelier d'évaluation a été organisé avec les communes participantes vers la fin de la première phase du Programme dans le but de valider les résultats de l'évaluation avec le concours des personnes ayant participé aux projets et de discuter des forces et des faiblesses spécifiques de chaque projet. D'une durée d'environ deux heures, ces ateliers ont réuni autour d'une table les responsables de projet, divers acteurs issus de l'administration et du quartier, ainsi que des partenaires externes des projets (entre six et huit personnes).
- *Evaluation des plates-formes d'échange*: à la fin de chacune des plates-formes d'échange semestrielles, les participants devaient compléter un bref questionnaire mis au point spécifiquement pour l'évaluation de ces rencontres. Les évaluations de ces questionnaires ont également été prises en considération dans l'évaluation globale.
- *Entretiens avec les membres du Comité de pilotage du Programme*: les membres du Comité de pilotage ont été questionnés sur les progrès du Programme à fin 2009 et fin 2010.
- *Etude de la documentation du Programme*: les documents élaborés au cours du Programme, tels que les Infolettres, le dépliant d'information, etc. ont aussi été pris en considération lors de l'évaluation.

Des rapports d'évaluation intermédiaires du Programme ont été publiés au printemps 2010 et au printemps 2011, et mis à la disposition des responsables du Programme et des projets. Ils ont en outre été communiqués aux communes participantes dans le cadre des plates-formes d'échange.³

1.3.2 CONCEPT D'ANALYSE

La Confédération a défini les objectifs des Projets urbains de façon très ouverte au niveau du Programme: améliorer la qualité de vie et promouvoir l'intégration sociale dans des zones d'habitation existantes aux prises avec des difficultés liées au vivre ensemble⁴. Dans le cadre de l'évaluation, nous avons dû concrétiser cette définition de façon à pouvoir apprécier les progrès accomplis et la réalisation des objectifs. L'évaluation elle-même s'appuie sur la notion de gouvernance urbaine, ou *urban governance*, qui est un fondement important du concept de Projet urbain⁵. La gouvernance urbaine repose sur une compréhension renouvelée de la répartition, entre l'Etat et la société civile, des fonctions de réglementation et d'exécution des tâches publiques et sociétales. Elle vise une collaboration dépassant les limites institutionnelles, que ce soit dans le secteur public ou entre les secteurs public et privé et la communauté. Trois champs d'action principaux axés sur les *processus* des Projets

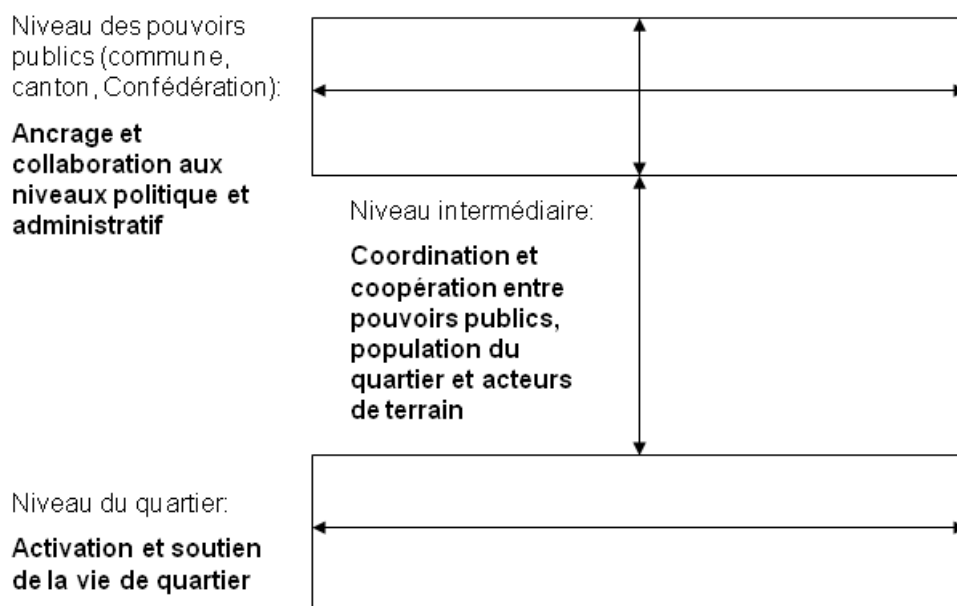
³ Müller, Franziska; Zellweger, Eric; Balthasar, Andreas (2010): Evaluation du Programme Projets urbains - Intégration sociale dans des zones d'habitation, Premier rapport intermédiaire, Lucerne/Genève. Müller, Franziska; Zellweger, Eric; Balthasar, Andreas (2011): Evaluation du Programme Projets urbains- Intégration sociale dans des zones d'habitation, Deuxième rapport intermédiaire, Lucerne/Genève.

⁴ Cf. <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=fr>, accès le 28.2.2012.

⁵ 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, Jg. 64.

urbains peuvent ainsi être identifiés et appliqués à des projets de développement de quartier comparables (voir figure F 1.1). Le premier champ d'action est celui de l'ancrage et de la collaboration aux niveaux politique et administratif (axe horizontal et vertical supérieur). Le deuxième champ d'action, qui correspond à l'axe vertical, est celui du renforcement des liens entre les pouvoirs publics, d'une part, et la population résidente des quartiers et les autres acteurs de terrain pertinents, d'autre part. Le troisième champ d'action a pour objet l'activation et le soutien de la vie de quartier et s'intéresse à ce titre aux liens existants ou à créer entre les habitants des quartiers (axe horizontal inférieur). Finalement, les activités menées sur ces trois axes, qui portent sur le processus, débouchent sur des réalisations concrètes en faveur du cadre de vie dans le quartier⁶.

F 1.1: Champs d'action des Projets urbains (axes concernant le processus)



⁶ Nous désignons par «réalisations en faveur du cadre de vie» les mesures sectorielles qui – au-delà des mesures de promotion de l'intégration sociale – contribuent directement à améliorer la qualité de vie dans les communes soutenues, par exemple en revalorisant des espaces extérieurs (voir ch. 3.4).

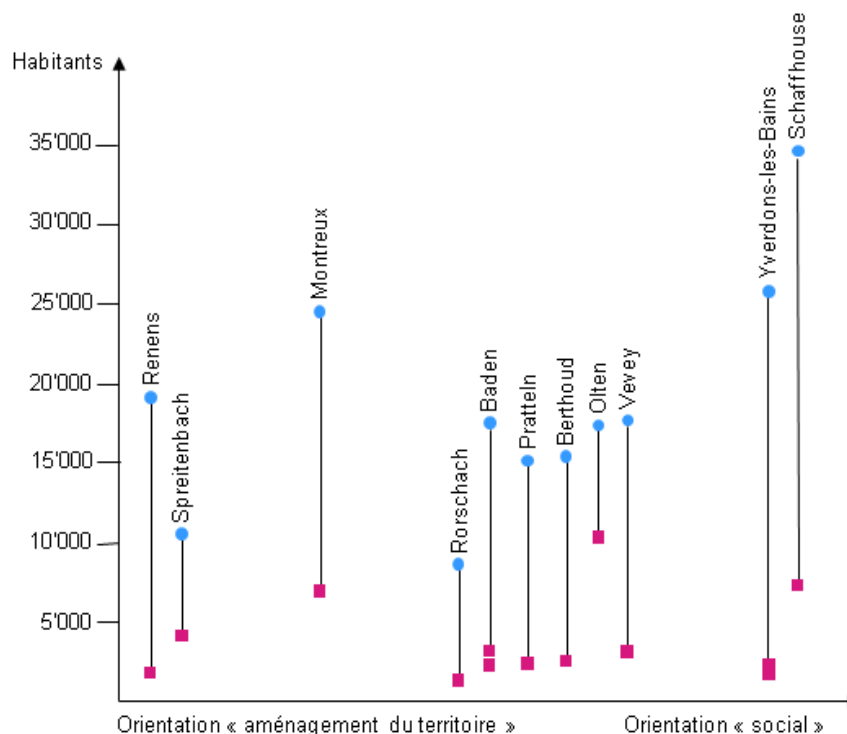
2 APERÇU DE LA SITUATION INITIALE ET DES OBJECTIFS DES ONZE PROJETS URBAINS

Dans ce chapitre, nous allons décrire brièvement les onze Projets urbains. Quelques remarques liminaires sur leurs orientations thématiques aideront à mieux en cerner la portée.

2.1 ORIENTATION THÉMATIQUE DES PROJETS

La figure ci-dessous présente les onze Projets urbains en fonction de leur taille et de leur orientation thématique, entre aspects sociaux et urbanistiques. La pondération thématique des projets (aménagement du territoire contre politique sociale) reflète une situation instantanée et approximative lors du lancement du Programme, établie sur la base des documents disponibles à ce moment-là. Il faut cependant souligner que, pour certains projets, les priorités se sont déplacées en cours de route (par ex. à Spreitenbach, les aspects liés à l'aménagement du territoire étaient clairement prioritaires au début, tandis que le volet social n'a pris progressivement de l'importance qu'à partir du milieu du projet).

F 2.1: Projets urbains classés par taille et par orientation thématique au début du Programme



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

La figure F 2.1 illustre bien l'hétérogénéité des Projets urbains, ne serait-ce qu'au niveau de la taille des communes et des quartiers. Elle met aussi en évidence la grande diversité de ces

projets quant à leurs orientations thématiques au début du Programme. Ces différences ont bien entendu des répercussions, que ce soit sur le plan de l'organisation ou de l'ancrage institutionnel des projets. Un Projet urbain dont l'ambition principale réside dans l'assainissement d'une place ou dans la rénovation de logements sera ainsi piloté par le dicastère des constructions ou du développement de quartier. Tandis qu'un projet dont la réalisation principale devrait être la création d'une maison de quartier sera plutôt attribué au service social ou au service de la jeunesse.

2.2 LES ONZE PROJETS URBAINS

Nous décrivons ici les onze Projets urbains, en particulier la problématique, les objectifs et quelques-uns des résultats déjà obtenus. Il faut cependant garder à l'esprit que les mesures mises en œuvre ne sont pas toutes à mettre au compte des seuls Projets urbains.

Baden (projet partenaire)

Avec ses quelque 17 400 habitants, Baden est l'une des plus grandes communes de Suisse alémanique soutenues par le Programme Projets urbains. Le parc immobilier des quartiers de Meierhof (2250 hab.) et de Kappelerhof (3000 hab.), proches du centre, est très varié et la structure de la propriété y est très diversifiée. L'hétérogénéité de la population est un frein à la cohésion sociale de ces deux quartiers résidentiels. Avant le lancement du Projet urbain, une vaste analyse avait porté tant sur les aspects urbanistiques que socioculturels de ces deux quartiers.

Le Projet urbain est placé sous la responsabilité du service de l'urbanisme (Abteilung Entwicklungsplanung). Fort de sa devise «Quartierentwicklung im Prozess», son objectif est de valoriser durablement les quartiers de Meierhof et de Kappelerhof. Il vise ainsi à favoriser l'intégration de la population (étrangère) en renforçant l'identité propre du quartier, avec le concours de ses habitants. Enfin, pour que ces quartiers soient perçus comme des quartiers résidentiels de qualité, des améliorations des infrastructures et des espaces publics sont aussi prévues.

Depuis le lancement du Projet urbain, en 2009, une offre socioculturelle variée destinée aux enfants et aux jeunes a pu voir le jour dans les deux quartiers concernés (association pour l'accueil de jour à Kappelerhof, jardin d'enfants et centre de jeunesse à Meierhof). Différentes mesures intégratives ont également été mises en place, à l'instar d'une offre d'intégration à bas seuil nommée «WeltMeier», de la maison de quartier Meierhof, de la fête des voisins «Brisgi» à Kappelerhof ou des «ateliers de quartier» (Quartiertische) avec la population migrante des deux quartiers. Sur le plan de l'urbanisme aussi, des progrès ont pu être enregistrés (bancs publics, éclairage du sentier, aménagement d'une liaison piétonne, place de grillades à Brisgi). D'autres processus sont en cours, mais la collaboration avec les propriétaires fonciers n'a encore débouché sur aucune mesure concrète.

Berthoud (projet partenaire)

Berthoud compte environ 15 200 habitants. Le quartier Gyrischachen-Lorraine-Einunger (2300 hab.) est idéalement situé à proximité des espaces de détente naturels et du centre-ville. La plus grande partie des immeubles résidentiels y ont été construits entre 1950 et 1980 et

doivent aujourd'hui être assainis. La rénovation du parc immobilier place le quartier face à d'importants défis en raison de la structure diversifiée de la propriété.

Le Projet urbain «Bunterleben» est piloté par le service du développement urbain (Abteilung Stadtentwicklung). Le projet vise d'une part à valoriser les espaces extérieurs et d'autre part à rénover le parc immobilier de façon à en conserver la valeur, mais dans une démarche socialement supportable. Près du quart de la population du quartier Gyrischachen-Lorraine-Einunger étant issu de la migration, la promotion de l'intégration et de la participation est un autre pilier important du projet.

L'association de quartier et la paroisse étaient déjà actives dans le quartier bien avant le lancement du Projet urbain. En 2011, ces deux acteurs ont décidé de conjuguer leurs efforts avec ceux des autorités communales au sein d'une association faîtière, afin de pérenniser le travail de quartier. Une autre étape majeure a été franchie en août 2011 avec l'ouverture de la nouvelle maison de quartier «Gyriträff», qui abrite sous un même toit le centre de quartier et le bureau de quartier, et qui peut être utilisé par la population locale pour y organiser diverses activités ou événements. Un atelier de jeu offrant une sensibilisation linguistique précoce pour les enfants allophones en âge préscolaire a également vu le jour en 2010. Dans le domaine de l'immobilier, un guide de la rénovation a été mis au point et trois barres d'immeubles (Helvetia) ont été entièrement assainies: installations techniques, aménagements de cuisine et salles d'eau ont été rénovés et l'isolation des façades a été refaite. D'autres mesures envisagées en matière d'assainissement du bâti n'ont pas encore pu être mises en œuvre.

Montreux (projet pilote)

Avec plus de 24 000 habitants, Montreux est la troisième commune du canton de Vaud. Le quartier de Clarens, cadre du Projet urbain, compte 7000 habitants, soit un tiers de la population montreuusienne. Multiculturel et comptant une part importante de personnes à faibles revenus, le paysage urbain de Clarens se distingue par des immeubles de logement des années 1970 et 1980 et par des espaces publics essentiellement dédiés à l'automobile.

Le Projet urbain CLARENSEMBLE est sous la responsabilité du chef du Service de l'urbanisme, rattaché à la Direction de l'urbanisme et des équipements publics. L'objectif principal de ce projet consiste à valoriser l'identité du quartier et à réaliser avec les habitants des lieux de vie pouvant accueillir des activités de quartier.

Le projet emblématique de la démarche montreuusienne est l'aménagement de la Grand'Place, en concertation avec les habitants. La démarche est rendue plus complexe du fait que la parcelle concernée est en mains privées. Des négociations ont ainsi dû être menées avec le propriétaire pour l'aménagement de cet espace public, en parallèle d'un projet de construction privé. A proximité, la municipalité compte profiter de l'extension d'un bâtiment scolaire pour y installer une maison de quartier nouvellement créée et des locaux polyvalents à destination des associations et des habitants. Les animations de quartier sont également encouragées, en particulier la Fête des voisins. Enfin, bien que cette démarche n'ait pas été réalisée dans le cadre strict du Projet urbain, on peut mentionner le diagnostic communautaire effectué par Pro Senectute, et qui a contribué à vivifier la vie du quartier en mobilisant les aînés.

Olten (projet partenaire)

Quelque 16 900 personnes habitent à Olten. Derrière la gare, sur la rive droite de l'Aar se dresse le quartier d'Olten Ost, caractérisé par un urbanisme hétéroclite et une forte densité de construction. Ce quartier compte près de 10 000 habitants. Sous l'influence de l'histoire ferroviaire de la ville, le quartier est traversé par de grands axes de circulation et offre une qualité de vie inégale.

Le Projet urbain «Chance Olten Ost» a vu le jour dans le sillage du processus participatif «Olten 2020». Ce projet poursuit une stratégie sur trois axes dans l'optique de promouvoir Olten comme «ville résidentielle» et de faire profiter le quartier des projets de développement en cours tels que la construction de la HES ou la transformation de la gare. Le premier axe vise à créer des incitations pour les propriétaires afin d'atteindre le but de rénovation du parc immobilier. Le deuxième a pour objectif d'impliquer la population de façon accrue dans le processus de développement du quartier. Quant au troisième axe de la stratégie, il s'agit d'améliorer l'intégration de la population du quartier. Pour atteindre ces objectifs, la collaboration entre acteurs publics et privés doit être intensifiée. La direction du projet était assumée par le chancelier communal, qui est également en charge de la politique de développement urbain. Il est rattaché au département présidentiel.

Une multitude de mesures ont été réalisées à Olten dans le domaine de l'intégration (par ex. «Deutsch im Park», «Midnight Olten», «Schrittweise», «Family Literacy», «Führung durch 1000 Gerüche»). Un processus participatif a été mis en place avec la population du quartier dans le domaine de la planification et des transports et quelques mesures ont déjà pu être mises en place (notamment l'amélioration de l'éclairage dans un passage sous-voies et des mesures en relation avec la transformation de l'aile Est de la gare). L'ancrage du travail de développement du quartier au sein de l'administration et du quartier lui-même a pu être pérennisé avec l'inauguration, en avril 2011, du centre de rencontres «Cultibo». Un travail de fond a également été réalisé par la HES de Lucerne dans le domaine de l'immobilier, mais ses effets ne sont pas encore visibles pour la population du quartier.

Pratteln (projet pilote)

Quelque 15 100 personnes habitent Pratteln. Le quartier résidentiel de Längi (2250 hab.) a vu le jour dans les années 1950 et se compose de nombreux immeubles locatifs répartis sur de grandes parcelles de verdure. Ce quartier est caractérisé par une desserte insuffisante ainsi que par l'absence de possibilités d'intégration pour les habitants des classes sociales défavorisées et pour les personnes issues de la migration, qui représentent aujourd'hui une partie importante de la population du quartier.

La direction du Projet urbain «Quartierentwicklung Pratteln Längi» a été confiée au dicastère des services et de la sécurité (Abteilung Dienste/Sicherheit). Le projet poursuit trois objectifs: tout d'abord améliorer la qualité de vie dans le quartier de Längi, ensuite améliorer l'image du quartier et enfin promouvoir l'intégration et la participation des habitants.

Le Forum Längi a été fondé 2009. Ses membres organisent et coordonnent divers projets de développement du quartier (planification et réalisation de terrains de jeu pour les enfants et de lieux de rencontre, fête de quartier, marché aux puces). En ce qui concerne le ramassage des déchets, par exemple, un nouveau point de collecte enterré a pu être mis en service en septembre 2010. Par ailleurs, l'offre de lieux de rencontre et d'activités pour les enfants et les

jeunes a été étoffée (aide à la petite enfance, terrains de jeu, terrain de *street soccer*, bureau de quartier, village de vacances Längi, fête de quartier). Le bureau de quartier a été ouvert en octobre 2010 avec un poste à 30 % limité à fin mars 2012. Pour créer plus de lieux de rencontres pour la population adulte aussi, une collaboration a été établie avec les propriétaires fonciers et les gérances immobilières, ce qui a déjà débouché sur quelques mesures, comme l'assainissement et la revalorisation de la ceinture verte de la Wyhlenstrasse en lieu de détente et de rencontre.

Renens (projet partenaire)

Avec près de 20 000 habitants, Renens est la quatrième commune du canton de Vaud. Le Projet urbain concerne Florissant (1700 hab.), un quartier satellite construit durant l'Exposition nationale de 1964. Densément peuplé, le quartier compte de nombreux aînés, présents depuis sa construction.

Le Projet urbain est placé sous la responsabilité du chef du Service de l'urbanisme, rattaché à la Direction de l'urbanisme et des travaux. L'objectif central du projet est d'accompagner le développement du quartier et sa densification potentielle en concertation avec les propriétaires et les locataires.

Les efforts de la ville de Renens se sont portés sur l'élaboration d'un avant-projet de plan de quartier, dans un processus participatif avec l'ensemble des personnes concernées: habitants, propriétaires, commerçants, élus. Le projet de densification ne faisant pas l'unanimité, une association d'habitants, le GIF (Groupe d'intérêt de Florissant), s'est constituée en réaction à cette démarche. Une permanence d'information a par ailleurs été mise en place dans le quartier, afin d'améliorer l'information sur le projet et de faciliter le dialogue entre commune et habitants. Enfin, un groupe d'accompagnement des acteurs locaux, à la composition fixée par la municipalité et intégrant notamment les opposants au projet, a été constitué pour accompagner la révision du plan de quartier.

Rorschach (projet pilote)

Avec ses 8700 habitants, Rorschach est la plus petite des communes soutenues par le Programme Projet urbain. Le quartier proche du centre, où résident environ 1300 personnes, se compose de nombreuses petites parcelles et maisons individuelles dont la construction remonte à la période 1850 – 1920. Au début du projet, les rares espaces publics du quartier ne faisaient l'objet d'aucun aménagement concerté, les espaces extérieurs privés étaient essentiellement utilisés comme places de stationnement et un grand nombre d'immeubles nécessitaient un assainissement.

La direction du Projet urbain est rattachée au dicastère des travaux publics et de l'urbanisme (Bau- und Stadtentwicklung). Le but premier du projet est de créer un cadre pour le développement urbanistique et la valorisation de la qualité de l'habitat. Il vise aussi à améliorer la qualité de l'espace public et privé dans le quartier, à améliorer l'utilisation et l'offre de prestations sociales et enfin à favoriser les relations sociales au sein du quartier.

Parmi les résultats les plus importants déjà obtenus, les activités visant à promouvoir la vie sociale du quartier sont les plus visibles (fêtes de quartier, tournoi de *street soccer*, café des langues, etc.). Toutes ces activités sont coordonnées et suivies par le nouveau bureau de quartier inauguré en 2010, qui traite les questions et requêtes des habitants du quartier. Par

ailleurs, un groupe de quartier informel s'est constitué afin d'animer le quartier. Dans le domaine de l'espace public et du trafic, des mesures concrètes ont vu le jour après une longue phase de planification. Sur la base d'une nouvelle conception de la circulation comportant une modération du trafic, une rue du quartier a été réaménagée à titre d'exemple et inaugurée en novembre 2011. En ce qui concerne les immeubles, un grand travail de fond a déjà été réalisé, mais aucun résultat n'est encore visible pour la population.

Schaffhouse (projet partenaire)

La ville de Schaffhouse compte environ 34 600 habitants, ce qui en fait de loin la plus grande commune participant au Programme Projet urbain. Le quartier de Geissberg/Hochstrasse est entouré par l'autoroute, la gare marchandises et la forêt, et il est coupé en deux par la Hochstrasse. Le quartier du Projet urbain, qui est le plus grand quartier résidentiel de Schaffhouse (7100 hab.), présente une structure de population très hétérogène avec de nombreux Suisses âgés et des familles issues de la migration.

Avant le lancement du Programme Projets urbains, plusieurs projets de développement de quartier avaient déjà été menés à bien par le groupe de travail «AG Quartierentwicklung». Le Projet urbain «Generationenprojekt im Quartier Geissberg/Hochstrasse» met les aînés au cœur du processus. Les premières conclusions des responsables de projet étaient en effet que le conflit générationnel du quartier était perçu et décrit comme un «conflit culturel» entre Suisses âgés et jeunes issus de la migration. Le projet a donné naissance à des offres qui ont pour but de renforcer les groupes impliqués, d'encourager les rencontres et d'apaiser les conflits. Il met en relation les différents acteurs pertinents, est bien intégré dans les structures existantes et en crée de nouvelles en cas de besoin. Enfin, il valorise le savoir-faire des acteurs impliqués en matière de conflits générationnels dans un contexte de migration.

Le Projet urbain de Schaffhouse n'a bénéficié du soutien de la Confédération que jusqu'à fin 2009. La principale raison invoquée est que ce projet a un spectre thématique trop étroit et trop ancré dans la réalité opérationnelle, et que dans ces circonstances l'implication du canton, qui était une condition de participation au Programme, n'a pas pu être assurée.

Spreitenbach (projet partenaire)

Sur les 10 500 habitants de la commune de Spreitenbach, 4000 vivent dans le quartier de Langäcker, où 72 nations sont représentées. Le quartier de Langäcker s'est construit entre 1970 et 1990 selon un plan d'aménagement. Situé à l'entrée de l'agglomération de Zurich, il se trouve aussi sur le tracé du futur tramway de la vallée de la Limmat.

Le Projet urbain «Langäcker bewegt!» vise à exploiter l'élan suscité par l'arrivée prévue d'un nouveau moyen de transport, le tramway de la vallée de la Limmat, pour accroître l'attractivité du quartier en général et pour valoriser l'espace urbain. Il intervient essentiellement sur deux axes: espace social/intégration sociale et parc de logements/habitat. En ce qui concerne le parc immobilier, il s'agit principalement de développer des stratégies de rénovation et d'assainissement en concertation avec les propriétaires fonciers. Pour le volet social, il faut dans un premier temps déterminer les besoins du quartier en matière d'intégration et développer des offres adéquates. La responsabilité du projet a été confiée au service des travaux publics (Bauverwaltung).

Dans le sillage de nombreux ateliers participatifs, différents groupes de travail ont vu le jour dans le quartier afin de mettre en œuvre le train de mesures adopté par l'exécutif communal. Les mesures réalisées jusqu'ici, comme la maison de quartier installée dans les bureaux du service de la jeunesse ou le «CaféBar», relèvent principalement du volet espace social/intégration sociale. L'implication des propriétaires dans le processus de développement de quartier est encore un gros défi, de sorte que les travaux conceptuels déjà réalisés dans le domaine parc de logements/habitat n'ont pas encore pu être mis en pratique.

Vevey (projet partenaire)

Avec un peu plus de 18 000 habitants, Vevey est la cinquième commune la plus peuplée du canton de Vaud. Le quartier Général-Guisan, cadre du Projet urbain, compte environ 3000 habitants. Très central, en bordure des voies CFF, c'est un quartier multifonctionnel et cosmopolite, où se côtoient plus de 80 nationalités. Il se caractérise par un urbanisme des années 1970, avec plusieurs grandes barres d'immeubles.

Le Projet urbain veveysan est mené par le Délégué à l'intégration, rattaché à la Direction des affaires sociales et familiales, ce qui traduit l'orientation prioritaire du projet. L'objectif central de ce projet est de créer et consolider les structures favorisant les liens de voisinage et l'intégration des populations migrantes, pour assurer une cohabitation harmonieuse dans le quartier.

La réalisation-phare du projet Général-Guisan est l'ouverture en septembre 2010 d'une maison de quartier, en partenariat avec l'association de quartier AVO (association Vevey-Ouest). Les locaux sont à la disposition de l'ensemble des habitants du quartier pour leurs fêtes et réunions, et un travailleur social permanent propose des activités plus spécifiques destinées aux enfants, aux personnes âgées et aux requérants d'asile frappés de non-entrée en matière (NEM) résidant dans le centre EVAM (Etablissement vaudois d'accueil des migrants) tout proche.

Par ailleurs, des ateliers de quartier sont organisés régulièrement pour recueillir les demandes et contributions de la population et pour envisager de manière concertée des mesures d'urbanisme. Différents petits aménagements urbains ont ainsi été réalisés dans le cadre du Projet urbain et ont contribué très concrètement à une requalification de l'espace public: pose de bancs, création d'un passage piéton.

Yverdon-les-Bains (projet partenaire)

Avec près de 26 000 habitants, Yverdon-les-Bains est la deuxième commune du canton de Vaud. Le projet urbain touche deux quartiers, Pierre-de-Savoie (2100 hab.) et Villette (1900 hab.), ainsi que les alentours de la gare. Les deux quartiers concernés ont été construits dans les années 1960. Ils abritent une population hétérogène, avec une forte proportion d'ânés, ceux-ci étant toutefois peu impliqués dans la vie de quartier.

Le Projet urbain est mené par le chef du Service éducation et jeunesse. Les objectifs centraux sont le renforcement des liens entre les habitants ainsi que la promotion de l'identification des habitants à leur quartier et de l'engagement civique.

Au niveau des réalisations, on peut citer l'autonomisation des groupes de quartier à Pierre-de-Savoie et à Villette, avec l'organisation régulière de forums et d'activités pour les habitants,

notamment dans le local «Qualité de vie» à Pierre-de-Savoie. Dans ce même quartier, dans le cadre d'un partenariat avec l'Agenda 21 et Equiterre, un Jardin de poche a été inauguré en 2011, apportant un résultat tangible à la concertation organisée. Enfin, autour de la gare, des animations sont proposées et des aménagements réalisés afin d'améliorer la convivialité de l'espace public. Des entretiens sont menés régulièrement avec les commerçants et les prestataires de service actifs dans le quartier de la gare, afin d'exercer une veille intersectorielle.

L'un des objectifs centraux du Programme Projets urbains est de favoriser de nouvelles formes de collaboration et de renforcer la participation de la population au sein de la commune, dans le cadre du développement de quartier. En nous fondant sur la littérature actuelle, nous formulons ci-après les exigences auxquelles doit répondre un processus de développement durable des quartiers⁷. A l'aide de nos données empiriques, nous montrerons dans quelle mesure les projets remplissent ces exigences, en soulignant les points forts et les points faibles des différents processus de développement de quartier. A cette fin, nous avons identifié quatre champs d'action essentiels pour le développement des quartiers: le niveau politique et administratif, les plates-formes intermédiaires entre l'administration et le quartier, la mise en réseau et enfin les réalisations concrètes en faveur du cadre de vie. Pour terminer, nous détaillerons aussi les premiers effets des projets.

3.1 PREMIER CHAMP D'ACTION: ANCRAGE ET COLLABORATION AUX NIVEAUX POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

Le premier champ d'action se situe à l'échelon du système politique et administratif.

3.1.1 ANCRAGE INSTITUTIONNEL DU DÉVELOPPEMENT DE QUARTIER COMME TÂCHE TRANSVERSALE

Pour que l'action des Projets urbains puisse déployer ses effets à long terme, le développement de quartier doit être intégré durablement dans la structure administrative en tant que tâche transversale. Sur la base d'une stratégie de développement, une personne devrait être désignée comme «délégué aux quartiers» au sein de l'administration, avec un cahier des charges spécifique, et les ressources nécessaires devraient lui être allouées.

Dans sept communes participant au Programme Projet urbain, la direction de projet était rattachée aux dicastères des travaux publics ou de l'urbanisme (*Baden, Berthoud, Olten*⁸, *Montreux, Renens, Rorschach, Spreitenbach*). Quatre de ces communes – *Baden, Berthoud, Olten, Rorschach* – disposent explicitement d'un service du développement urbain (*Stadtentwicklung*). Dans trois cas, la direction de projet a été confiée aux services des affaires sociales (*Schaffhouse, Vevey, Yverdon-les-Bains*) et dans un projet au dicastère des services et de la sécurité (*Pratteln*).

Toutes les communes ont reconnu l'importance de l'ancrage institutionnel du projet au sein de l'administration, mais elles ne disposaient que de ressources limitées. Ainsi, pour mener à bien leur projet, les communes n'ont pu compter sur aucun équivalent plein temps

⁷ Franke, T., Grimm, G. (2006): Quartiermanagement als Instrument einer integrativen Stadtteilentwicklung – konzeptionelle Grundlagen und Praxiserfahrungen. In: Sinnig, H.: 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, Jg. 64.

⁸ Dans le Projet urbain d'Olten, la direction de projet était assumée par le chancelier communal qui est également en charge du développement urbain et est rattaché au département présidentiel de la ville.

supplémentaire. Cela signifie soit que d'autres tâches ont dû être reportées, soit que ce travail devait être effectué en plus des tâches habituelles. Dans ce contexte, la plupart des projets ont recouru aux services d'experts externes qui leur ont apporté un précieux soutien, surtout dans la première moitié du Programme. Tel fut notamment le cas à *Montreux*, *Pratteln* et *Spreitenbach*. Sans le soutien externe permanent dont ont bénéficié ces directions de projet, les processus de développement de quartier auraient probablement piétiné et de nombreuses activités prévues n'auraient pas été mises en œuvre.

Avec le recul, force est de constater que pendant les quatre années du Programme, certains Projets urbains n'ont pas eu la possibilité, ou que de façon limitée, d'ancrer formellement la thématique du développement de quartier au sein de l'administration, voire de créer un poste dédié au développement territorial durable et intégré. A *Pratteln*, la création d'une nouvelle fonction transversale de «coordination territoriale» (Gebietskoordination) a été approuvée dans la perspective de la deuxième phase (limitée jusqu'en 2015). Par ailleurs, un nouveau poste de communication (70 %) a été créé. Pour le moment, tous les services impliqués reçoivent 10 % de poste pour couvrir le travail supplémentaire de coordination et de coopération (le service qui assume la direction de projet reçoit 20 %). Seule la ville d'*Olten* a créé, en 2011, un nouveau poste chargé du «développement urbain», et a ainsi pu intégrer la thématique du développement de quartier au cahier des charges de la personne qui assume cette fonction. A *Berthoud*, le processus de développement de quartier sera désormais piloté par une nouvelle association, mais l'ancienne cheffe du service de l'urbanisme continuera d'assumer une fonction de coordination au sein de l'administration (voir ch. 3.2.1). Pour les autres projets, soit aucun changement n'est encore prévu sur le plan de l'ancrage institutionnel de la tâche transversale du développement de quartier, soit les réflexions n'avaient pas encore abouti au moment de l'évaluation. Par ailleurs, la plupart des projets n'en sont encore qu'au début de la réflexion visant à mieux intégrer le développement de quartier dans les stratégies globales de développement urbain.

3.1.2 ÉVOLUTION DES FORMES DE COLLABORATION ET DE LA CULTURE DE COLLABORATION

Un objectif-clé du Programme Projets urbains est de promouvoir de nouvelles formes de collaboration. Selon le concept de gouvernance urbaine, la mise en œuvre systématique de cet objectif nécessite des changements durables au sein de l'appareil politico-administratif, en particulier:⁹

- *Mise en place d'une collaboration entre les services de l'administration:* la planification sectorielle au sein de l'administration cède le pas à une collaboration entre les services qui repose sur un plan d'actions intégral, commun, et sur des visions et objectifs partagés.
- *Coopération de différents niveaux hiérarchiques au pilotage ou à la direction de projet:* la collaboration se caractérise par une structure la moins hiérarchique possible et permet une coopération d'égal à égal. Cela signifie que des personnes issues de l'exécutif et de

⁹ 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, Jg. 64.

l'administration communale collaborent dans le cadre du pilotage ou de la direction des projets. Le canton doit aussi s'impliquer dans la collaboration.

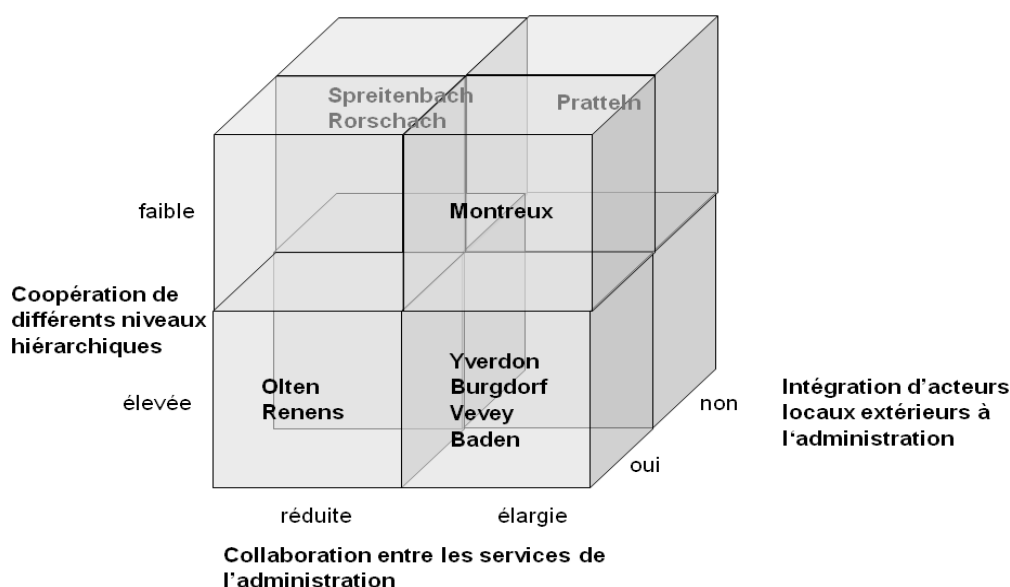
- *Intégration d'acteurs extérieurs à l'administration dans le pilotage du projet ou l'équipe de projet* (voir ch. 3.2.1).

Les projets ont mis en place des *organes de collaboration* aux niveaux du pilotage stratégique et de la direction opérationnelle. Les *organes de pilotage*, qui se réunissent généralement de deux à quatre fois par an, comptent dans leurs rangs des membres de l'exécutif communal (entre 1 et 5)¹⁰. Les *organes de direction de projet (équipe de projet)* sont principalement constitués de personnes issues de différents services de l'administration communale, généralement de l'échelon chef de service. Seul le projet de la ville de *Schaffhouse* a ancré institutionnellement la direction de projet à un échelon inférieur. On distingue globalement deux formes de collaboration au sein des organes de direction de projet. Dans un premier groupe, tous les acteurs se réunissent régulièrement (*Berthoud, Pratteln, Renens, Rorschach, Vevey, Yverdon-les-Bains*), tandis que dans les autres projets, la collaboration et les échanges interviennent plutôt à la demande et souvent sur un plan bilatéral entre deux services (*Baden, Montreux, Olten, Spreitenbach*).

La figure suivante (F 3.1) classe les communes des Projets urbains selon les critères «collaboration entre les services», «coopération de différents niveaux hiérarchiques» et «intégration d'acteurs extérieurs à l'administration».

¹⁰ Deux des onze projets n'ont pas institué de comité de pilotage stratégique à proprement parler. A Schaffhouse, le Projet urbain n'était qu'un sous-projet au sein d'un vaste processus de développement de quartier. Le Projet urbain avait donc une orientation purement opérationnelle et le pilotage stratégique intervenait au niveau de l'ensemble du processus. A Yverdon, un groupe de suivi élargi (env. 20 personnes) se réunit mensuellement. Il se compose des membres de l'exécutif de la ville et de représentants de l'administration communale issus de différents services, ainsi que de représentants des acteurs des quartiers, des partenaires institutionnels, du canton et de la Confédération. En ce sens, on ne peut pas véritablement parler d'un groupe de pilotage.

F 3.1: Types de collaboration



Collaboration entre les services de l'administration: **réduite** = jusqu'à trois représentants de services de la commune siègent dans l'organe de direction du projet; **élargie** = plus de trois représentants de services de la commune siègent dans l'organe de direction du projet.

Coopération de différents niveaux hiérarchiques: **faible** = il n'y a pas de collaboration entre l'exécutif et l'administration de la commune au sein de l'organe de pilotage ou de direction du projet; **élevée** = des acteurs de différents niveaux hiérarchiques (exécutif, administration) sont représentés dans l'organe de pilotage ou de direction du projet.

Intégration d'acteurs extérieurs à l'administration: **non** = aucun acteur extérieur à l'administration (acteurs économiques, institutions de la société civile) n'est intégré dans l'organe de pilotage ou de direction du projet; **oui** = des acteurs extérieurs à l'administration sont intégrés dans l'organe de pilotage et/ou de direction du projet.

Le positionnement des communes dans les dimensions «collaboration entre les services de l'administration» et «coopération de différents niveaux hiérarchiques» permet les observations suivantes¹¹:

- Premièrement, le pilotage stratégique et/ou opérationnel peut être qualifié de tendancielllement peu hiérarchisé pour six projets (*Baden, Berthoud, Olten, Renens, Vevey, Yverdon-les-Bains*). On constate dans quatre d'entre eux (*Baden, Berthoud, Vevey, Yverdon-les-Bains*) une large collaboration au sein de l'administration. Ces quatre projets ont également inclus des acteurs extérieurs à l'administration dans l'organe de pilotage ou de direction du projet (voir ch. 3.2.1). Sur un plan purement formel, cette structure de collaboration est celle qui se rapproche le plus du concept de gouvernance urbaine.
- A *Olten* et à *Renens*, des représentants de différents niveaux hiérarchiques travaillent certes avec des groupes d'acteurs extérieurs à l'administration, mais la collaboration entre les services doit être qualifiée de plutôt limitée.

¹¹ Nous approfondirons la dimension «intégration d'acteurs extérieurs à l'administration» au ch. 3.2.1.

- Dans les communes qui n'avaient que peu d'expérience dans le domaine du développement de quartier avant le Projet urbain, le pilotage et la direction sont plutôt organisés de manière traditionnelle, hiérarchique et administrative (*Montreux, Pratteln, Rorschach, Spreitenbach*). Dans ces quatre projets, la représentation de la commune au sein de l'organe de pilotage est assurée exclusivement par des membres de l'exécutif représentant les services concernés (au minimum trois et au maximum cinq membres de l'exécutif). Au sein des groupes de pilotage ou de direction du projet, la collaboration est pratiquement inexistante entre l'exécutif et l'administration communale. De plus, à l'exception de *Montreux*, aucun de ces projets n'a intégré d'acteur extérieur à l'administration dans les organes de pilotage et de direction (voir ch. 3.2.1). En revanche, à *Rorschach* le canton joue un rôle important tant au niveau du pilotage que de la direction du projet.

Dans presque tous les projets, la collaboration avec le canton est de faible importance. Conformément aux exigences du Programme, les responsables des projets ont certes intégré une représentation du canton dans le pilotage de leur projet, mais dans la plupart des cas les échanges sont très limités. Seuls deux responsables de projet sont explicitement convaincus de la collaboration avec le canton (*Olten, Rorschach*). Les autres sont plus ou moins satisfaits de la situation mais continuent de considérer la participation cantonale comme plutôt secondaire.

La modification des structures de collaboration ne garantit aucunement un changement dans la culture de collaboration. Il ressort en effet des entretiens et des ateliers que, dans de nombreux projets, la collaboration au niveau des contenus n'en est qu'à ses balbutiements malgré la mise en place de nouveaux organes de collaboration et que souvent, un changement radical n'est jugé possible que si les interlocuteurs changent aussi au sein de l'administration communale. Pour de nombreuses communes, l'objectif d'une coopération avec de nouveaux partenaires dans et hors de l'administration est une nouveauté. Les responsables de projet et d'autres personnes impliquées dans le projet au sein de l'administration se déclarent pour la plupart très satisfaits de l'évolution de la collaboration entre les services de l'administration. Des conflits de culture entre les différents services sont évoqués, mais globalement, de nombreux participants ont constaté un rapprochement entre les services et une meilleure compréhension réciproque. A *Berthoud* par exemple, c'est dans le cadre du projet que pour la première fois l'exécutif communal a traité d'objets qui avaient été élaborés par tous les dicastères. Cela s'est traduit par de plus larges appuis au sein de l'administration, ce qui a permis au conseil communal – indépendamment de l'appartenance politique de ses membres – de définir une orientation commune. Les acteurs extérieurs à l'administration confirment que la collaboration entre les services de l'administration s'est améliorée. Par le passé, le citoyen était renvoyé de service en service avec ses demandes, tandis que depuis le début du Projet urbain, la collaboration entre les services de l'administration est nettement meilleure et plus efficace pour les usagers. A *Renens* par exemple, suite au Projet urbain, différents secteurs de l'administration communale se sont rapprochés spontanément dans le cadre d'un nouveau projet d'aménagement du territoire.

L'engagement de l'exécutif est un autre facteur important qui renforce la collaboration au sein de l'administration. A *Olten* par exemple, il apparaît que l'attachement au Projet urbain exprimé par le conseil communal a grandement contribué à l'ancrage de la thématique du développement de quartier au sein de l'administration. L'exemple de *Spreitenbach* montre

qu'une implication active des membres de l'exécutif communal favorise l'intensification et l'optimisation de la collaboration au sein de l'administration: en professant clairement leur conviction, les acteurs politiques ont aussi renforcé la perception du processus de développement de quartier dans les différents services de l'administration communale. A *Baden*, l'on a reconnu que sans ancrage politique et sans la volonté déclarée de l'exécutif d'affecter des ressources financières et humaines aux projets de développement de quartier, le Projet urbain n'aurait pas débouché sur les mêmes résultats. Dans plusieurs communes, on a pu observer vers la fin de la première phase du Programme, en particulier au moment de présenter une candidature pour la deuxième phase, des échanges très intenses au sein des organes de pilotage et de direction du projet au sujet de ce que pourraient être les orientations en termes de stratégie, de contenu et d'organisation d'un nouveau projet de développement de quartier. A *Pratteln* par exemple, l'élaboration de la nouvelle demande a donné un nouvel élan à la thématique du développement de quartier au sein de la commune et a suscité le dépôt d'interventions politiques.

Si le Programme Projets urbains a permis d'améliorer la collaboration horizontale dans de nombreuses communes, le maintien de ce mode de travail dans la durée reste un défi, car il s'agit généralement d'administration de relativement petite taille. De fait, la «masse critique» est souvent insuffisante et ne permet pas de justifier la création d'un poste dédié spécifiquement à la coordination des différents services et des tâches transversales. En raison de leur petite taille, les administrations communales sont plus sensibles aux changements de personnes, ce qui peut entraîner des changements de pratiques plus fréquents, avec une perte de continuité à la clé. C'est tout le contraire des administrations cantonales auxquelles l'on prête parfois une certaine inertie – justement du fait de leur grande continuité. Forts de ce constat, il conviendrait d'envisager des mécanismes permettant de pérenniser les résultats des Projets urbains au sein des communes, comme l'engagement permanent d'experts externes chargés de garantir la continuité des processus.

3.2 DEUXIÈME CHAMP D'ACTION: COORDINATION ET COOPÉRATION INTERMÉDIAIRES

Les activités déployées dans le champ d'action intermédiaire visent à multiplier les passerelles entre l'administration, les acteurs institutionnels et la population des quartiers. A ce niveau d'intervention, il est question de modération, de médiation et de coordination. L'objectif de ce champ d'action consiste à identifier les besoins du quartier, à les consolider et à les relayer auprès des instances compétentes (*bottom up*). Et inversement, il faut créer des instruments et des canaux de communication pour faire passer régulièrement les informations de l'administration (intérêts, contraintes, etc.) dans le quartier (*top down*).

Il existe principalement trois manières de renforcer la coordination et la coopération intermédiaires: intégrer les acteurs pertinents dans le comité de pilotage et/ou l'équipe de projet, associer les acteurs locaux et la population du quartier au moyen d'instruments participatifs novateurs (ateliers, groupes de travail, etc.), renforcer la présence de l'administration sur place («senseur externe») en ouvrant par exemple un bureau dans le quartier. Plusieurs de ces modèles peuvent naturellement cohabiter.

3.2.1 INTÉGRATION D'ACTEURS PERTINENTS DANS LE PILOTAGE DU PROJET

Les structures politiques et administratives traditionnelles sont remplacées par de nouvelles formes d'organisation en réseau qui rassemblent des acteurs de l'Etat, de l'économie et de la société civile dans le cadre d'une politique de coopération soumise à des règles, mais flexible. Concrètement, ce ne sont plus seulement des employés de l'administration qui siègent dans les organes de pilotage et/ou de direction des projets mais aussi des groupes d'acteurs extérieurs à l'administration.

A l'exception de *Pratteln*, *Rorschach* et *Spreitenbach*, dans le cadre de la première phase du Programme (jusqu'à fin 2011) tous les Projets urbains soutenus ont intégré des acteurs extérieurs à l'administration dans leurs organes de pilotage et/ou de direction. Mais cette intégration se limite le plus souvent aux associations de quartiers. Les autres acteurs, par exemple les milieux économiques ou les propriétaires fonciers, n'ont été impliqués dans le pilotage ou la direction d'aucun des Projets urbains soutenus, principalement du fait que les responsables de projet, dans leur grande majorité, n'avaient aucune intention dans ce sens. Dans certains projets (*Rorschach*, *Spreitenbach*), le manque d'interlocuteurs de la société civile ou l'apparition de «conflits» avec des groupements existants a constitué jusqu'ici un obstacle à une plus grande participation de ces groupes d'acteurs.

L'approche choisie à *Berthoud* est unique et présente un grand intérêt dans la perspective d'un développement de quartier durable. En août 2011, le «Gyriträff» du quartier de Gyrischachen-Lorraine-Einunger a rouvert ses ports dans des locaux mieux adaptés. Cette maison de quartier est désormais gérée par une nouvelle association faîtière pour le développement du quartier qui a vu le jour en 2011 et dont font partie la ville, la paroisse évangélique réformée et l'association de quartier Gyrischachen-Lorraine-Einunger. La contribution du Projet urbain à la constitution de la nouvelle association faîtière et par conséquent à la réalisation du «Gyriträff» est importante. Avant le lancement du Projet urbain «Bunterleben», la paroisse de Berthoud avait décidé d'abandonner le travail de quartier. En adhérant au Programme, la ville de Berthoud visait une plus grande implication dans ce quartier. Ce nouvel élan et l'engagement accru de la ville ont alors convaincu la paroisse de poursuivre activement son travail dans le quartier de Gyrischachen-Lorraine-Einunger. La création de l'association faîtière a pour but de pérenniser le processus de management de quartier dans la ville de Berthoud, indépendamment de l'existence d'un Projet urbain. Le modèle décrit est également prometteur en termes de financement du processus de développement de quartier: en plus des subventions de la Confédération, le processus de développement de quartier de Berthoud a reçu des soutiens financiers de la part de la ville, de la paroisse évangélique réformée ainsi que de l'association de quartier et de donateurs privés.

3.2.2 IMPLICATION DE LA POPULATION DU QUARTIER ET DES ACTEURS PERTINENTS AU MOYEN D'INSTRUMENTS PARTICIPATIFS NOVATEURS

Le Programme veut promouvoir la participation de la population et des acteurs pertinents dans les processus de développement de quartier. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'acquérir de l'expérience avec de nouvelles formes et méthodes de participation permettant une implication aussi large que possible de ces groupes d'acteurs. Les instruments et structures éprouvés visant à impliquer la population et les acteurs pertinents doivent faire partie intégrante de la culture de l'administration.

Ces dernières années, une grande expérience a pu être acquise grâce aux Projets urbains dans la mise en œuvre d'instruments participatifs novateurs. En général, les projets ont organisé au début du processus un ou plusieurs ateliers destiné(s) à un large public pour identifier les besoins et mobiliser la population. Des groupes de travail se sont ensuite constitués pour s'occuper de la planification et quelquefois aussi de la réalisation des mesures. Dans de rares cas, les résultats ont été présentés lors d'une conférence. Dans plusieurs cas, les groupes de travail limités dans le temps ont débouché sur des groupements informels qui soignent les liens sociaux et s'investissent pour animer le quartier (voir ch. 3.3.2). Plusieurs projets se sont aussi déjà demandé comment les nouveaux instruments participatifs pourraient à l'avenir être intégrés dans les processus ordinaires de l'administration. A *Pratteln* par exemple, une check-list a été développée afin de déterminer individuellement quel processus participatif employer. Un modèle participatif a aussi été mis en œuvre avec succès à *Renens*. Le travail s'est effectué au sein de groupes dont la composition était fixe (population, structures de la société civile, partis politiques), de façon à éviter une surreprésentation de certains groupes d'habitants.

En ce qui concerne les processus participatifs, l'évaluation débouche sur les constats suivants:

- *Les processus participatifs demandent beaucoup de temps et de savoir-faire.* Dans la plupart des cas, le temps et les connaissances requis pour la mise en œuvre des processus participatifs ont été sous-estimés. Pour recourir à ces instruments de collaboration et de participation d'un nouveau genre, le soutien professionnel d'experts externes s'est révélé indispensable. Une grande partie des communes n'ont ni le temps ni les connaissances professionnelles leur permettant d'utiliser les instruments participatifs de façon autonome ou de conduire le processus participatif elles-mêmes, raison pour laquelle elles se trouvent dans l'obligation de faire appel aux services d'experts externes. Cela permet aussi, dans une certaine mesure, d'assurer la neutralité et l'indépendance de l'animateur. Pour les aider à organiser et à mettre en œuvre les instruments participatifs sur place, plusieurs Projets urbains ont intégrés des experts externes dans le processus participatif. Des responsables des Projets urbains de *Montreux* et *Renens* sont convaincus que le savoir-faire des experts externes a été très utile, d'une part pour définir la stratégie de développement du projet, et d'autre part pour organiser et diriger les ateliers et les forums. A *Pratteln* et *Spreitenbach* aussi, le soutien apporté par les tiers externes à l'organisation et à la mise en œuvre des instruments participatifs a été jugée très positive par l'administration. Le recours à des experts externes a permis en partie de compléter de manière ciblée le point de vue interne de l'administration. Dans le cadre de la mise en œuvre de leurs processus participatifs, trois projets ont en outre recouru très concrètement au soutien du Service de lutte contre le racisme (coaching pour mieux atteindre la population étrangère).
- *Une appréhension commune du problème et une vision commune de l'avenir sont les préalables au succès du processus participatif.* Force est de constater que, dans bien des cas, les habitants d'un quartier et les personnes extérieures ont une perception divergente de la situation. Là où les experts externes ou les autorités identifient un «quartier à problèmes», les habitants peuvent très bien estimer que la qualité de vie est élevée. Les habitants du quartier Général-Guisan, à *Vevey*, s'emportent ainsi contre l'idée véhiculée par les autorités et les experts selon laquelle ils vivraient dans un quartier défavorisé. Il

en va de même des quartiers visés par les Projets urbains de *Baden et Pratteln*. Dans le projet pilote CLARENsemble, à *Montreux*, les habitants s'opposent aussi à ce que leur habitat soit qualifié de «quartier à problèmes». Lors d'un processus participatif concernant le réaménagement d'une place (Place Gambetta), il est par exemple apparu que les participants étaient satisfaits de la configuration et de l'aménagement de l'espace public et qu'ils ne souhaitaient aucun changement. A leurs débuts, ces projets ont donc été confrontés à la nécessité de combattre le scepticisme de la population du quartier à l'égard de changements dont ils ne voient pas la nécessité. A cela s'ajoute encore que les attentes et les visions du changement de ces deux groupes d'acteurs divergeaient fortement. Il convient alors de rechercher un consensus et de définir ensemble une orientation commune. Dans ce contexte, une communication réfléchie de la commune s'avère particulièrement pertinente.

- *La marge de manœuvre et les règles du jeu doivent être définies clairement dès le départ.* Dans le cadre de la réalisation de mesures urbanistiques, les processus participatifs peuvent rapidement atteindre leurs limites parce que la population associée ne saisit souvent pas très bien tous les enjeux politiques, administratifs, techniques et financiers du projet. Cela a pu générer des conflits et des blocages temporaires (par ex. à *Montreux, Rorschach*). Pour les projets qui poursuivent des objectifs concrets en termes d'infrastructures, il semble ainsi plus judicieux de tabler sur un processus consultatif dans lequel la population du quartier peut donner son avis sur des propositions déjà mûres. Ces processus exigent dès le départ une information transparente sur les conditions générales et sur les possibilités d'influer sur les décisions. En revanche, les projets qui poursuivent principalement des objectifs sociaux et d'intégration ont plus de possibilités d'associer la population au processus de décision. A *Renens*, par exemple, le processus participatif retenu s'est avéré inapproprié car le cadre n'avait pas été délimité clairement. Durant la phase d'identification des besoins, on a fait miroiter aux habitants une trop grande compétence en matière de participation, malgré des conditions-cadres très restrictives (planification d'immeubles d'habitation). En 2010, il a fallu adapter le processus participatif: les principaux éléments conceptuels du projet ont été définis au sein de l'administration en consultant des acteurs pertinents. Pour communiquer les limites de la participation dès le début, mais aussi tout au long du processus, et pour expliquer les contraintes, il apparaît important qu'un spécialiste représente l'administration dans les différents groupes de travail. A *Pratteln*, par exemple, une personne a été désignée au sein de l'administration pour conseiller et soutenir les groupes de travail dans toutes les questions de forme et de fond. Tandis qu'à *Berthoud*, aucun conseil ou accompagnement des groupes de travail par un représentant de l'administration n'a été prévu. Le groupe de travail «Valorisation des déchets» a par exemple agi de façon très autonome, ce qui a débouché sur de la déception, de la frustration et de la résignation lorsque, après de longues heures de travail, il a fallu se rendre à l'évidence que les idées proposées ne pourraient pas être réalisées à cause des prescriptions légales en vigueur. Le but du suivi technique par un représentant de l'administration n'est pas de diriger le groupe de travail mais de partager des connaissances afin de montrer quelles sont les limites et la faisabilité des projets. Cela permet premièrement d'éviter la démotivation et la frustration des groupes de travail, et deuxièmement de s'assurer que les idées et les projets soient mis en pratique de manière efficace. En outre, l'implication d'un spécialiste de l'administration crée une interface ou un interlocuteur dans et pour le quartier.

- *Plusieurs instruments et canaux de participation spécifiques aux différents groupes cibles devraient être employés afin de mobiliser la population et les acteurs pertinents.* Réussir à impliquer les différents groupes de population sur une assez longue période s'est avéré difficile pour les communes. De manière générale, les processus participatifs mis en place reflètent mal la composition de la population des quartiers concernés. Avec le temps, ces processus courent le risque de n'être portés que par un noyau dur d'habitants, ce qui peut se traduire par une mauvaise représentativité des intérêts de certains groupes de population (migrants, jeunes, familles, etc.). A cet égard, la moitié des projets environ a expérimenté avec succès des processus axés explicitement sur des groupes cibles (notamment ateliers participatifs avec des enfants et des jeunes). Entrer en contact et mobiliser la population migrante nécessite un grand travail d'information et de mise en confiance. Les ateliers et les groupes de travail ne semblent pas représenter une solution adéquate pour atteindre ce groupe cible de manière satisfaisante. Une présence accrue et un contact direct sur place apparaît ici comme une voie plus prometteuse. Le réseau scolaire peut également être un sésame pour mieux atteindre et mobiliser les personnes issues de la migration. A *Spreitenbach*, l'implication de l'école dans le pilotage du projet à un stade précoce du processus aurait ainsi facilité l'accès à la population migrante. L'intégration des propriétaires fonciers pose aussi des difficultés. De nombreux projets ont établi des contacts avec ce groupe d'acteurs – des tables rondes et des entretiens bilatéraux ont eu lieu –, mais il n'y a pas eu de véritable participation de leur part, sauf à *Renens* où de gros intérêts économiques étaient en jeu pour les propriétaires d'immeubles.
- *L'intérêt de la population pour les processus participatifs est stimulé et freiné par l'importance et l'influence de ces processus dans la vie quotidienne du quartier.* La forte mobilisation de la société civile que l'on peut généralement constater au début du processus peut rapidement se transformer en une forme de résignation si cela ne débouche sur aucun résultat concret et visible. C'est ce que l'on a notamment pu observer à *Vevey*: après plusieurs années de mise en œuvre du projet, la commune a dû réfléchir à de nouveaux instruments pour remobiliser une population dont la participation allait diminuant. Elle a trouvé sa voie dans la création d'une maison de quartier. Pour sa part, *Yverdon-les-Bains* a repensé le format des forums de quartier après quelques années et les a réorientés sur le renforcement de la cohésion sociale, en y introduisant une composante plus festive (renforcement du troisième champ d'action, voir ch. 3.3).

3.2.3 DÉVELOPPEMENT DE STRUCTURES ET DE RESSOURCES INTERMÉDIAIRES DANS LE QUARTIER

Un management de quartier durable suppose la mise en place de structures et la mise à disposition de ressources *dans* le quartier dans le but de créer des passerelles entre l'administration et la population. A ce niveau, les acteurs font de l'animation, de la médiation et de la coordination. Ils font converger les intérêts particuliers exprimés dans le cadre d'un engagement citoyen et les intérêts des institutions envers la société civile. Un interlocuteur ou un organe ayant reçu un mandat explicite doit se trouver à la croisée des intérêts de l'administration et du quartier.

Ces dernières années, les communes se sont employées à mettre en place des structures et des ressources intermédiaires dans les quartiers. Dans quatre d'entre elles (*Berthoud, Olten, Rorschach, Pratteln*), ces structures et ressources sont déjà une réalité ou font déjà l'objet d'une planification concrète¹². Au cours de ce processus, diverses questions de contenu et d'organisation ont dû être réglées et dans ce contexte, au printemps 2011 le Programme a organisé un « échange de savoir » auquel ont participé des représentants de sept Projets urbains aux côtés de la Confédération. Nous faisons sciemment une différence entre les structures et ressources intermédiaires et la mise en place de structures et de ressources sur place. Ces dernières ont pour but premier d'encourager les échanges sociaux et les réseaux entre les habitants du quartier, mais aussi de promouvoir les activités de la population (par ex. en créant une maison de quartier; cet aspect sera traité séparément au ch. 3.3.1). Dans la pratique, il est souvent difficile d'opérer une distinction entre les deux formes de présence institutionnelle de la commune dans le quartier et les structures créées remplissent souvent plusieurs fonctions. De plus, les projets n'ont pas (encore) tous clairement défini les limites des deux champs d'activités (coordination et coopération intermédiaires d'une part, activation et soutien de la vie de quartier d'autre part).

Jusqu'à présent, quatre projets ont adopté des mesures visant à mettre en place des structures et ressources intermédiaires dans les quartiers.

- A *Olten* et à *Berthoud*, des tractations sont en cours afin d'étendre le champ d'activité des maisons de quartier (Cultibo à *Olten* et Gyriträff à *Berthoud*) en y incluant le cahier des charges d'une instance intermédiaire. Ainsi à *Olten*, le directeur de Cultibo, qui dispose d'une grande expérience administrative en plus de sa formation de travailleur social, sera investi d'un mandat complémentaire de la commune qui lui permettra d'assumer des tâches de management de quartier, telles que coordination et information, à la place du manager de quartier externe mandaté par la ville depuis le milieu de 2010. A *Berthoud*, une personne supplémentaire sera engagée pour remplir cette fonction aux côtés de la travailleuse de quartier de la paroisse évangélique réformée, qui coordonne actuellement l'organisation et l'utilisation du Gyriträff. Le profil recherché pour ce nouveau poste, qui sera financé par l'association faîtière pour le développement du quartier, est celui d'un animateur socioculturel ou d'un travailleur social.
- Un bureau de quartier provisoire a été ouvert à *Pratteln* en juin 2011, dans l'abri de la protection civile du quartier de Längi. Ce bureau a pour fonction première de recueillir les attentes des habitants du quartier (en particulier celles des enfants et des jeunes) et de les faire remonter jusqu'à l'administration, mais aussi de faire redescendre les informations de l'administration vers le quartier. Il a également pour mission de coordonner et de mettre en réseau les travaux des acteurs impliqués dans le processus de développement du quartier. Depuis son ouverture, le bureau de quartier (appelé « Quartierkeller » ou la cave de quartier) ne remplit cependant pas la fonction prévue d'interface entre l'administration et le quartier. Il est plutôt devenu un point de contact pour les jeunes du quartier. En raison de la grande demande d'animations de la part des enfants et des jeunes, le responsable du bureau de quartier ne réussit que difficilement à prendre ses distances et à jeter un pont entre l'administration et le quartier, comme cela

¹² A *Vevey*, la personne responsable de la maison de quartier ne joue pas explicitement un rôle de médiateur entre la commune et la population, raison pour laquelle ce Projet urbain n'est pas mentionné dans ce paragraphe.

était initialement prévu, ou plus simplement à faire du bureau de quartier une plateforme d'information. Dans ce contexte, la voie qu'a choisi d'emprunter dorénavant le Projet urbain de *Pratteln* est à la fois remarquable et prometteuse: l'objectif est de créer un bureau de quartier faisant partie intégrante du développement territorial, avec un responsable à 80 % qui aura pour mission de coordonner et de créer des réseaux pour le développement de quartiers, y compris au-delà des frontières communales, soit dans les trois zones de Längi, Salina-Raurica et dans une partie de la commune d'Augst. Les ressources nécessaires à la réalisation de ce projet ont déjà été inscrites au budget.

- Un bureau de quartier a ouvert ses portes à *Rorschach* en 2010. Il est conçu à la fois comme un point de contact pour la population du quartier et comme une plateforme d'information de l'administration dans le quartier. Sa responsable a une fonction d'interface puisqu'elle est l'interlocutrice qui, dans le quartier, recueille les questions et les requêtes de la population pour les défendre devant l'administration. Ce faisant, elle coordonne les flux d'informations et de communication entre l'administration et la population du quartier. Selon la direction du projet, le bureau de quartier a des effets positifs sur le processus participatif, sur la présence du Projet urbain dans le quartier et sur l'adhésion de la population. Le bureau de quartier serait ainsi le visage du Projet urbain dans le quartier. Il semble que la dynamique de participation de la population se soit accélérée depuis l'ouverture du bureau de quartier, parce que les habitants savent désormais à qui s'adresser, développent leurs propres idées et les mettent en œuvre avec le soutien de la responsable du bureau. Cette dernière travaille à 50 % pour le dicastère des travaux publics et de l'urbanisme de la commune. Elle a une formation dans le domaine de l'animation socioculturelle, ce qui lui permet d'assumer des tâches de mobilisation et d'échange social au sein de la population du quartier (voir ch. 3.3.1) en plus de ses tâches de médiation administrative.

Avec la mise en place de structures et de ressources intermédiaires, ces quatre communes se sont fixé pour objectif d'être plus présentes dans les quartiers et de disposer ainsi d'une «sonde» de l'administration dans le but de recueillir les questions et les attentes des acteurs et de la population du quartier, de les coordonner et de les faire remonter jusqu'à la commune. Et à l'inverse, l'instance intermédiaire doit aussi servir de canal d'information pour la commune. On remarque que les personnes revêtant actuellement ces fonctions de médiation administrative sont toutes issues du milieu du travail social ou du travail social communautaire, alors que le répondant au sein de l'administration communale relève, dans la plupart des projets, du dicastère de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme (voir ch. 3.1.1). Ainsi par exemple, à Olten et à Rorschach, les personnes-relais (à Rorschach en plus des tâches d'activation et de soutien de la vie de quartier) sont issues du monde du travail social ou de l'administration communale, mais sur le plan de l'organisation elles sont rattachées au dicastère de l'urbanisme. Cette nouvelle forme d'organisation est très appréciée par les parties concernées et a créé, dans les cas mentionnés, de bons préalables à la prise en compte adéquate des aspects tant sociaux qu'urbanistiques dans les projets de développement de quartier.

3.3 TROISIÈME CHAMP D'ACTION: ACTIVATION ET SOUTIEN DE LA VIE DE QUARTIER

Le troisième champ d'action concerne la mise en œuvre au niveau local, dans le quartier même. Ici, les aspects prioritaires sont la mobilisation de la population du quartier (activation) et la promotion *des échanges sociaux et de la mise en réseau* afin que la population locale prenne progressivement en main les rênes de la vie sociale de son quartier (soutien de la vie de quartier).

3.3.1 RESSOURCES ET INFRASTRUCTURES DESTINÉES À PROMOUVOIR LES ÉCHANGES SOCIAUX

Un interlocuteur est présent dans le quartier avec un mandat explicite qui consiste entre autres à mobiliser la population du quartier ainsi qu'à lancer des activités et à en assurer le suivi. A cette fin, il faut doter le quartier d'une infrastructure permettant les échanges et la mise en réseau au sein de la population.

Le tableau T 3.2 montre quelles ressources humaines ont été mises à disposition pour promouvoir les échanges sociaux et la mise en réseau, et s'il existe une infrastructure dédiée à ces activités.

T 3.2: Ressources humaines et infrastructures mobilisées pour promouvoir les échanges sociaux (à fin 2011)

	Ressources humaines	Infrastructure
Baden	bénévoles	Maison de quartier Meierhof (provisoire)
Berthoud	60 %, travailleuse de quartier employée par la paroisse évangélique réformée	Maison de quartier Gyriträff
Montreux	---	Crédit pour une maison de quartier approuvé (inauguration prévue en août 2013)
Olten	65 %, travailleur social employé par l'association Cultibo (<i>assume également des tâches de médiation administrative depuis le 1.1 2012 → mandat supplémentaire de 15 % pour le nouveau projet «Entwicklung Olten Ost»</i>)	Centre de rencontres Cultibo Bifang Olten
Pratteln	30 %, employé communal salarié du dicastère des services et de la sécurité (<i>assume également des tâches de médiation administrative, nouvelle organisation prévue</i>) ainsi que des médiateurs culturels (bénévoles)	Bureau de quartier (Quartierkeller, provisoire)
Renens	---	---
Rorschach	50 %, animatrice socioculturelle employée par le dicastère des travaux publics et de l'urbanisme (<i>assume également des tâches de médiation administrative</i>)	Crédit pour une maison de quartier approuvé
Spreitenbach	bénévoles	(Local «CaféBar»)
Vevey	50 %, collaborateur engagé par la ville de Vevey, responsable de la maison de quartier	Maison de quartier
Yverdon-les-Bains	Un animateur de proximité employé par Pro Senectute (jusqu'à fin 2011) Un travailleur social hors mur (TSHM) et un animateur socioculturel employés par la ville d'Yverdon-les-Bains, actifs dans tous les quartiers	Local «Qualité de vie» à Pierre-de-Savoie

Dans six Projets urbains (*Berthoud, Olten, Pratteln, Rorschach, Vevey, Yverdon-les-Bains*), des personnes travaillent dans les quartiers avec pour mission de favoriser les échanges sociaux et la mise en réseau de la population, de lancer des activités et d'en assurer le suivi. A *Olten, Pratteln* et *Rorschach* les mêmes personnes assument également des tâches de médiation administrative (voir ch. 3.2.3).

Les ressources humaines sont financées par la commune ou, comme dans les cas de *Berthoud* et d'*Yverdon-les-Bains*, sont cofinancées par des tiers. Dans quatre projets (*Berthoud, Olten, Vevey, Yverdon-les-Bains*), une infrastructure adéquate a pu être mise à disposition aux fins d'échange social et de mise en réseau de la population du quartier. A *Pratteln* et *Rorschach*, la recherche de locaux appropriés est encore en cours.

- La maison de quartier de *Berthoud* existe depuis plus de trente ans. L'an dernier, elle a été transférée dans un lieu plus central. Le nouveau «Gyriträff» se veut un lieu de rencontre pour tous les âges. Il est utilisé régulièrement par divers groupes du quartier pour des cours ou des rencontres (par ex. cours de langue, tournois de jass et d'échecs).

Il peut aussi être loué pour des événements, des réunions ou des fêtes. Actuellement, une travailleuse de quartier de la paroisse évangélique réformée de Berthoud assure une présence deux après-midi par semaine. Il est prévu d'engager un responsable pour gérer l'association faitière pour le développement de quartier créée en 2011 par la ville, la paroisse évangélique réformée et l'association de quartier Gyrischachen-Lorraine-Einunger. Cette personne, qui aura son bureau dans la maison de quartier, aura pour mission première d'établir un point de contact pour la population du quartier. Elle devra aussi jeter un pont entre le quartier et l'administration communale en regroupant les intérêts des habitants du quartier et en les coordonnant avec ceux de l'administration (voir ch. 3.2.3). Le cahier des charges a déjà été défini. Pour l'instant, la maison de quartier est gérée par la commission d'exploitation, un groupe de travail de l'association de quartier, mais à l'avenir cette tâche sera également assumée par le futur responsable.

- Le centre de rencontres «Cultibo» a ouvert ses portes à *Olten* en avril 2011. L'association Cultibo et l'infrastructure sont financées par la commune d'Olten dans le cadre d'une convention de prestations de trois ans. L'objectif du centre est d'améliorer l'intégration sociale de la population en favorisant les rencontres dans le quartier. Les locaux peuvent être loués à un tarif avantageux pour toutes sortes d'événements (fêtes, réunions, manifestations culturelles, offres de conseil). Le centre abrite également une bibliothèque des jeunes interculturelle (IKUBO). Le responsable du centre est salarié par l'association Cultibo. Les concepts au niveau des contenus et de l'organisation ne sont pas encore entièrement définis.
- Une maison de quartier a vu le jour à *Vevey* en décembre 2010, dans des locaux loués par la ville. Un travailleur social engagé à 50 % y organise et coordonne des activités régulières pour les enfants, les aînés et les résidents du centre EVAM (Etablissement vaudois d'accueil des migrants), par exemple les après-midi des aînés, des activités créatrices pour les enfants, un cybercafé ou un atelier d'initiation à l'informatique. D'autres activités organisées par l'association de quartier (Association Vevey-Ouest, AVO) y ont également lieu comme le «Thé Dansant» ou la «Pasta Party». Enfin, chaque citoyen peut y louer des locaux pour une fête ou une réunion privée. La commune a développé un intéressant concept de gestion de la maison de quartier: les habitants peuvent louer gratuitement des locaux pour y organiser leurs activités et il leur est uniquement demandé d'offrir une contre-prestation. Une personne peut ainsi louer la maison de quartier et en contrepartie elle devra par exemple aider en cuisine lors d'une autre fête ou consacrer quelques heures à la préparation d'un autre événement. La gratuité de la location attire d'une part la population vers la maison de quartier. Et grâce au principe de la contre-prestation, elle permet d'autre part de créer des liens entre les différents groupes du quartier, provoque des rencontres inattendues et favorise l'intégration sociale recherchée par le Projet urbain.
- Le «Quartierkeller» de *Pratteln* remplit aujourd'hui deux fonctions: d'abord conçu comme un bureau de quartier (voir ch. 3.2.3), il est surtout devenu un lieu d'échange et de mise en réseau pour la population (jeune) du quartier. La commune de Pratteln veut créer un nouveau lieu de rencontre dédié en particulier aux jeunes du quartier et des discussions sont en cours. Mais le processus est ralenti par des aspects financiers, d'une part, et par l'absence de locaux adéquats, d'autre part. En outre, l'orientation stratégique, l'organisation, l'encadrement et l'utilisation du bureau de quartier devraient être définis plus précisément avant d'approfondir les volets plus concrets du processus.

- Vu le succès rencontré à l'ouverture du bureau de quartier (voir ch. 3.2.3) et après avoir vaincu un certain scepticisme, la ville de *Rorschach* a débloqué le crédit pour une maison de quartier en été 2011. La ville est actuellement à la recherche d'un emplacement adéquat et de locaux appropriés. Aucune décision définitive n'a encore été prise quant à l'orientation stratégique, à l'organisation et à l'utilisation de la maison de quartier, mais il est clair qu'après son ouverture il faudra clarifier les missions de la maison et du bureau de quartier. Jusqu'à présent, c'est la responsable du bureau de quartier qui s'est employée, en plus de ses tâches de médiation administrative à favoriser les échanges sociaux et la mise en réseau de la population du quartier et à coordonner les offres dans ce domaine. Un projet pilote de « café linguistique » (échanges entre femmes du quartier, utilisation et amélioration des connaissances de la langue allemande) est par exemple en cours depuis 2011. Des ateliers de discussion sont également organisés afin de capter les besoins de la population, en vue de définir les orientations futures de la maison de quartier.
- La commune d'*Yverdon-les-Bains* loue le local «Qualité de vie» au cœur du quartier Pierre-de-Savoie depuis 2008. L'objectif de cette maison de quartier est de favoriser les rencontres intergénérationnelles et de renforcer les liens entre les jeunes et les aînés du quartier. Un collaborateur de Pro Senectute et un travailleur social hors murs (TSHM) coordonnent et suivent les activités du local. Cette fonction de coordination contribue beaucoup au succès du local et de nombreux citoyens s'inquiètent du retrait de Pro Senectute en 2012, qui risque de mettre en péril l'avenir des activités.

A *Baden* et *Spreitenbach*, les pouvoirs publics n'ont pas affecté de ressources humaines à la promotion des échanges sociaux et de la mise en réseau, dans le cadre du processus de développement de quartier.

- Des travailleurs sociaux et des animateurs sont à l'œuvre depuis longtemps dans les quartiers de *Baden*, mais jusqu'à présent personne n'était sur place à demeure dans le but d'aider la population locale à gérer la vie de quartier de la façon la plus autonome possible. Les acteurs impliqués dans le projet estiment que la présence d'une personne sur place serait souhaitable et pertinente pour initier des activités dans le quartier et en assurer le suivi. Cette mesure n'a cependant pas pu s'imposer sur le plan politique. Une nouvelle maison de quartier soutenue financièrement par le canton d'Argovie a toutefois vu le jour en 2010 dans le quartier de Meierhof. Pour le moment, elle est gérée principalement par le groupe de travail Affaires sociales, dont les membres s'engagent à titre bénévole. La ville de Baden verse des subventions, mais personne n'est salarié. Selon les représentants de la ville, pour pouvoir conclure un contrat de travail il faudrait une structure ayant au minimum le statut d'association, car il n'est pas possible de conclure une convention de prestation avec un groupement de personnes sans statut (voir ch. 3.3.2). La maison de quartier abrite également un point de contact pour les habitants du quartier issus de la migration, sous la responsabilité du service de l'intégration. Son objectif est de promouvoir les compétences linguistiques des habitants, de diffuser des informations et, plus généralement, d'offrir un soutien aux habitants. La maison de quartier offre également un espace pour un atelier de jeu, pour l'association de quartier Meierhof et, au sous-sol, un lieu de rencontre pour les jeunes.
- A *Spreitenbach*, le «CaféBar» a ouvert ses portes dans le quartier de Langäcker en 2011, dans un immeuble de la commune. Un noyau dur d'habitants du quartier s'est constitué

pour gérer ce lieu, essentiellement à titre bénévole, avec l'aide d'auxiliaires. Pour le moment, le «CaféBar» n'est ouvert qu'un après-midi par semaine, mais le concept prévoit un élargissement de l'offre. On espère ainsi voir le «CaféBar» se muer progressivement en véritable maison de quartier.

En plus des mesures qui viennent d'être décrites, sept Projets urbains ont lancé des activités visant à exploiter le potentiel intégratif du sport. Outre des événements sportifs ponctuels, des mesures structurelles sont ainsi à l'étude dans le cadre de certains projets, comme l'intervention de coordinateurs sportifs ou la participation au développement d'instruments permettant d'aborder la diversité de manière constructive au sein des associations sportives. Ces projets ont été soutenus par l'Office fédéral du sport (OFSP).

D'une manière générale, on constate que les Projets urbains ont ouvert un débat dans plusieurs communes sur le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics pour activer les échanges sociaux au sein des quartiers et sur les tâches que la société civile doit assumer seule. La conclusion qui semble s'être imposée dans la plupart des cas est que dans ce domaine, un soutien professionnel de la part des pouvoirs publics est nécessaire à moyen voire à long terme, autrement dit que les pouvoirs publics doivent (co)financer les ressources requises.

3.3.2 CRÉATION DE GROUPES OU RÉSEAUX DE QUARTIER

Le but du développement de quartier est de renforcer l'engagement de la société civile dans le quartier et de faire en sorte que cet engagement soit porté de manière toujours plus autonome par la population et les associations du quartier.

Dans quelques communes, les processus participatifs lancés dans le cadre des Projets urbains (voir ch. 3.2.2) ont débouché sur la création de groupes qui réunissent des habitants ayant décidé de prendre en main collectivement le destin de leur quartier.

Dans quatre Projets urbains (*Baden, Pratteln, Rorschach, Yverdon-les-Bains*) il ne s'agit encore que de regroupements informels:

- Dans le quartier de Meierhof, à *Baden*, le groupe de travail Affaires sociales s'est constitué après la réunion de quartier de 2009. Son objectif est d'organiser des activités tels qu'après-midi de jeu, fête du Printemps ou de l'Avent, mais aussi d'offrir aux aînés une place pour l'échange et la rencontre dans les locaux de la maison de quartier. Les membres du groupe de travail participent sur une base volontaire, raison pour laquelle les ressources qu'ils peuvent mettre à disposition pour le projet sont limitées (voir ch. 3.3.1).
- A *Pratteln*, le Forum Längi, un groupement encore informel de quinze à trente habitants prêts à s'engager pour leur quartier, a été constitué avec le soutien de la commune et d'un expert externe. Il se définit lui-même comme un « groupe pour l'échange, la rencontre et l'organisation de la vie de quartier à Längi » et comme une plaque tournante de la vie de quartier. Il organise des projets ponctuels, comme le marché aux puces, ou aide par exemple à l'organisation de la fête du quartier. Pour le moment, le forum bénéficie encore de l'appui d'une personne de l'administration. L'objectif actuel est de transformer le forum en une association dont les statuts sont d'ailleurs déjà prêts.

- A *Rorschach*, des personnes intéressées se sont réunies en un groupe informel, également dans le sillage d'un groupe de travail. Actuellement ce groupe de quartier est en phase de constitution. Il se compose d'une dizaine de personnes – des habitants du quartier issus de la migration pour la plupart – qui organisent régulièrement des activités, comme la fête de quartier ou le tournoi de *street soccer*. Le groupe de quartier n'a pas encore d'orientation précise. Il bénéficie du soutien de la responsable du bureau de quartier dans ses prises de décision et dans l'organisation et la coordination d'événements. L'objectif poursuivi est que le groupe de quartier devienne un groupe indépendant et autonome, capable d'assumer la fonction d'intermédiaire au sein du quartier.
- La ville d'*Yverdon-les-Bains* peut compter sur un groupe de quartier pour la soutenir dans son entreprise d'animation de la vie sociale dans le quartier Pierre-de-Savoie. Ce groupe est issu de différents forums de quartier et il se compose aujourd'hui en majorité d'aînés. Le groupe se réunit régulièrement dans le local «Qualité de vie» afin de discuter de sujets d'actualité lors d'ateliers de quartier. Par crainte de la charge que pourrait engendrer la création d'une association et la participation à ladite association, les acteurs ont opté pour une forme de collaboration moins contraignante (une *amicale*) qui leur permet de s'impliquer mais sans prendre d'engagement concret.

Dans trois communes (*Berthoud, Olten, Renens*), le Programme Projets urbains a débouché sur des structures de coopération formelles constituées en associations.

- A *Berthoud*, la création de l'association faîtière pour le développement du quartier doit permettre de pérenniser le management de quartier au-delà du Projet urbain.
- A *Olten*, le comité de l'association Cultibo s'est constitué dans le prolongement d'un groupe de travail. Les membres du comité de l'association représentent des intérêts très divers (politique, culture, association de quartier, migrants). En 2012, l'association qui compte désormais une septantaine de membres organisera la première «fête de rencontre Cultibo».
- A *Renens*, le Groupe d'intérêt de Florissant (GIF) a vu le jour au début du Projet urbain. Créée à l'origine par une poignée d'opposants à la densification du quartier, l'association compte aujourd'hui plus de 400 membres, dont de nombreux habitants du quartier qui se sont affiliés par intérêt pour leur lieu de vie.

La question de l'engagement de la société civile pose les mêmes défis dans pratiquement tous les Projets urbains. Dans sa grande majorité, la population des quartiers est disposée à s'impliquer dans des projets, mais dans le même temps, de nombreuses personnes ne souhaitent *pas* se sentir prisonnières d'une structure rigide, ni prendre un engagement de longue durée. D'après l'expérience des responsables de projet, la population des quartiers, dont les ressources en temps sont limitées, préfère les structures souples et informelles à la structure classique de l'association. Cette tendance est porteuse d'opportunités mais aussi de dangers. D'opportunités d'abord, parce qu'une structure souple et peu contraignante est susceptible d'attirer régulièrement de nouvelles personnes, même si ce n'est que pour une courte durée. Mais de dangers aussi, car de telles structures risquent de disparaître rapidement dès lors qu'elles ne bénéficient pas d'un soutien à long terme de la part des pouvoirs publics ou d'un expert externe. Si ces initiatives deviennent dormantes, l'administration communale n'a plus d'interlocuteur fiable au sein de la population du quartier.

La composition des groupes de quartiers, indépendamment de leur structure formelle, est l'autre grand défi auquel sont confrontés les Projets urbains. En effet, les personnes qui décident de rejoindre ces entités sont principalement des retraités, tandis que les autres groupes d'âge (jeunes, familles) y participent dans une nettement moindre mesure. S'agissant des jeunes et de leur implication dans la vie de quartier, il a été mentionné que leur point de référence n'était souvent pas le quartier, mais le centre-ville, voire la grande ville la plus proche. Pour les familles, l'un des arguments invoqués est le manque de temps disponible pour s'engager à long terme. Il en va de même en ce qui concerne la participation des migrants, à quoi s'ajoute encore l'obstacle de la langue. Eu égard à la mobilisation des différents groupes de population, il convient de considérer la dynamique de la population sur une plus longue période, comme cela a été souligné à *Yverdon-les-Bains*: les enfants qui se sont intégrés à la vie de quartier par le biais d'activités spécifiques vont entraîner leurs parents dans leur sillage et plus tard, ils pourront à leur tour jouer un rôle intégratif dans le développement de quartier, en tant que jeunes adultes.

3.4 QUATRIÈME CHAMP D'ACTION: RÉALISATIONS EN FAVEUR DU CADRE DE VIE

En plus de promouvoir la cohésion sociale dans les quartiers, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent (ch. 3.3), le Programme Projets urbains a aussi pour objectif d'améliorer la qualité de vie dans les quartiers par le biais de mesures concrètes d'aménagement, de construction ou d'urbanisme. Grâce au renforcement de la collaboration entre les services de l'administration (voir ch. 3.1) et à l'implication des acteurs locaux et de la population dans la réflexion (voir ch. 3.2), les Projets urbains peuvent contribuer à ce que les attentes multiples et divergentes concernant l'utilisation et l'aménagement de l'espace public soient mieux prises en compte dans les discussions portant sur la réalisation de projets urbanistiques. Aujourd'hui les espaces publics urbains sont plus perçus comme un terrain d'expérience qui offre aux usagers de grandes possibilités de participation civile. Lors de la planification de projets de construction l'importance de la place accordée aux aspects sociaux varie sensiblement. Un souci récurrent des différents Projets urbains est de veiller à ce que les mesures de construction prévues ne conduisent pas à une mise sous pression des groupes de population qui résidaient dans le quartier avant la revalorisation (phénomène d'embourgeoisement ou «gentrification»).

Voici quelques aménagements concrets réalisés dans le cadre des projets de développement de quartier et de leurs processus participatifs.

- A *Baden*, des analyses socioculturelles et urbanistiques ont été menées dans le cadre d'un processus participatif dans les quartiers de Meierhof et Kappelerhof en 2004 et 2006 déjà. En plus de nombreuses mesures en relation avec la participation, la collaboration et la promotion de l'intégration, des mesures ont également été réalisées dans le domaine de l'urbanisme: une place de grillades au bord de l'eau à Brisgi, la rénovation du terrain de jeu au centre du quartier de Kappelerhof, le réaménagement de la liaison pour les piétons et de la liaison pédestre entre la maison de retraite de Kehl et la lisière de la forêt, ainsi que de nouveaux bancs publics dans le quartier de Meierhof. Et d'autres projets de ce type sont encore en phase de planification ou de réalisation.

- Depuis le début de la première phase du Programme, le Projet urbain «Bunterleben» de *Berthoud* a lancé plusieurs projets de rénovation du parc immobilier et de valorisation des espaces extérieurs. Un ancien commerce situé en plein centre du quartier, qui était fermé depuis 2009, est utilisé comme local de la maison de quartier «Gyritrâff» depuis 2011. Un manuel de rénovation des bâtiments a également été mis au point avec le concours des propriétaires fonciers et du service des monuments historiques de la ville. La transformation de trois barres d'immeubles de l'Helvetia est pratiquement achevée et la rénovation de son lotissement de Lorraine est déjà planifiée. Différentes mesures dont la réalisation était prévue en 2011 n'ont pas encore pu être mises en œuvre dans les domaines des constructions (par ex. modification du règlement de construction ou mesures d'accompagnement dans le secteur Uferweg) et des espaces extérieurs (par ex. procédure de planification et d'autorisation concernant les mesures de protection contre les crues). Dans l'optique des habitants du quartier, une valorisation de l'espace routier par des mesures de modération du trafic n'est pas urgente pour le moment.
- A *Montreux*, où la direction du Projet urbain «CLARENsemble» est rattachée au service de l'urbanisme, le permis de construire pour le réaménagement de la Grand'Place a pu être délivré en 2011, après de nombreux ateliers. Les conditions formelles sont désormais remplies pour ce projet qui est prévu depuis 2010, et les travaux devraient en principe commencer en été 2012.
- Le Projet urbain «Chance *Oltén Ost*» poursuit une stratégie en trois parties et vise en particulier une rénovation du parc immobilier par le biais d'incitation envers les propriétaires. Jusqu'ici le projet a essentiellement débouché sur des mesures d'intégration, alors qu'il est rattaché au service de l'urbanisme. La HES de Lucerne a développé des instruments et des mesures pour un développement immobilier actif, mais pour des raisons de ressources, les bases nécessaires pour une stratégie immobilière active n'ont pas pu être élaborées (notamment un plan général des transports). Diverses mesures ont été réalisées dans le domaine de l'aménagement du territoire et des transports, comme l'amélioration de l'éclairage public dans un passage sous-voies. Par ailleurs, en janvier 2011 le Parlement a approuvé le projet de transformation de l'aile Est de la gare. Ce projet devrait être réalisé d'ici 2013 et se traduira par un nouveau concept de circulation comprenant une zone de rencontre, de nouveaux escaliers roulants pour accéder au passage sous-voies ainsi que de nouvelles places de stationnement souterraines pour les bicyclettes.
- L'un des objectifs poursuivis par le Projet urbain «Quartierentwicklung Pratteln Längi» de la commune de *Pratteln* est l'amélioration de la qualité de vie à Längi. Il s'agit notamment de créer des possibilités de rencontres dans la ceinture verte (Wyhlenstrasse) par le biais de diverses mesures. Celle-ci a été assainie en 2011 et un parc d'activité physique pour adultes y a été aménagé, ainsi la ceinture verte est-elle de nouveau utilisée comme lieu de détente et de rencontre. L'offre de loisirs pour les enfants et les jeunes de Längi a également été élargie grâce à l'ouverture d'un nouveau terrain de *street soccer* et d'une place de jeu pour les enfants. Enfin, une nouvelle déchetterie enterrée est en fonction depuis septembre 2010. En revanche, aucune mesure concrète n'a encore pu être mise en œuvre pour l'aménagement d'une «place du village» dans le cadre de la zone de rencontre de la Längistrasse. Des contacts préliminaires ont eu lieu avec des propriétaires fonciers et des investigations juridiques ont été faites, mais l'établissement du projet et la consultation des riverains n'aura lieu que dans le courant de l'année 2012.

Enfin, pratiquement aucune mesure n'a pu être réalisée en ce qui concerne la revalorisation des alentours des bâtiments.

- Un projet de construction de plusieurs immeubles dans une zone déjà urbanisée est à l'origine du Projet urbain de *Renens*. Les questions de développement territorial y jouent donc un rôle absolument central. Ce projet nécessitait une modification du plan de quartier, qui datait de 1959, et les habitants du quartier de Florissant ont été invités à se positionner dans le cadre d'ateliers et en répondant à un questionnaire. Le projet immobilier a pris du retard à cause de l'opposition massive de certains habitants du quartier, d'une part, et d'un long processus de décision au sein de la commune, d'autre part. Par conséquent, aucune mesure concrète n'a encore été mise en œuvre pour le réaménagement du quartier.
- A *Rorschach*, des entretiens ont été menés avec environ 80 propriétaires fonciers. Les résultats ont été consignés dans un rapport. Dans une partie du quartier où un potentiel d'évolution se dessine à moyen terme, un plan de développement va devoir mettre en évidence les possibilités d'aménagement futur. Par ailleurs un exemple de planification pour l'assainissement et le développement d'un bâtiment existant va être élaboré. Des succès ont pu être enregistrés dans le domaine des espaces extérieurs et des transports: l'assemblée communale a approuvé un crédit de construction de 500 000 francs en mars 2011, de sorte que la route du quartier le long de laquelle résident de nombreuses familles avec enfants a pu être inaugurée en grande pompe l'automne de la même année.
- L'un des points forts du projet de *Spreitenbach* est la question du parc immobilier et de logements et l'environnement résidentiel. Un important travail conceptuel a déjà été réalisé dans ces domaines, mais l'implication des propriétaires fonciers et des gérances immobilières reste un grand défi. Une partie de ce travail de fond a permis à Spreitenbach de se préparer suffisamment tôt à l'arrivée du futur tramway de la vallée de la Limmatt et à prendre conscience des opportunités (revalorisation, investissements) et des risques (pression sociale) liés à ce facteur externe.
- A *Vevey*, une passerelle sécurisée pour les piétons a pu être construite sur l'avenue du Général-Guisan. Plusieurs habitants du quartier ont participé à l'action «Ma ville, côté nature» en plantant des fleurs afin d'embellir le quartier. Dans le domaine de l'immobilier, il était prévu d'initier une collaboration avec les propriétaires et les gérances en 2011, mais cela n'a pas pu se faire. L'association de quartier AVO va être sollicitée afin d'intervenir comme force de mobilisation dans ce dossier.
- Dans le quartier Pierre-de-Savoie d'*Yverdon-les-Bains*, un «Jardin de poche» a été aménagé en 2011 dans le cadre d'un processus participatif et avec le concours d'une association spécialisée (*Equiterre*). La population du quartier s'est adressée à la commune avec une demande collective en faveur de mesures de modération du trafic et elle attend une réponse. Un pavillon permanent a été dressé près de la gare et a déjà servi à l'occasion de nombreuses festivités ainsi que pour des stands.

Cette liste montre que dans tous les Projets urbains, il a été possible de réaliser des mesures d'aménagement ayant un impact direct sur la qualité de vie du quartier. Il s'agit le plus souvent de petits aménagements (par exemple la création d'une place de grillades au bord de l'eau, la rénovation d'un terrain de jeu ou le réaménagement de liaisons piétonnes). Les modifications de plus grande ampleur, comme la revalorisation d'une rue à Rorschach, restent l'exception, essentiellement parce que les projets et mesures urbanistiques entraînent

de longs processus de décision et requièrent aussi parfois de gros investissements. Jusqu'à fin 2011, la première phase du Programme a donc servi en priorité à informer la population des défis et des changements en matière d'aménagement ainsi que des projets urbanistiques à venir, à déterminer la marge de manœuvre et les options possibles et enfin à élaborer des bases de décision pour le processus politique.

3.5 PREMIERS EFFETS DES PROJETS: INTÉGRATION SOCIALE RENFORCÉE ET QUALITÉ DE VIE AMÉLIORÉE

Ayant présenté les résultats de la mise en œuvre et les acquis des Projets urbains dans les chapitres précédents (ch. 3.1 à 3.4), nous allons maintenant franchir un pas supplémentaire et tenter d'identifier les premiers effets des projets.

L'une des difficultés auxquelles l'on est confronté pour décrire les effets du Programme Projets urbains est la définition et la mesure d'aspects comme « la qualité de vie » ou « l'intégration sociale ». Car aucun indicateur n'a été défini, ni par le Programme ni par les projets. Des systèmes d'indicateurs ont été mis au point à l'échelon national, voire régional¹³, mais ces systèmes complexes se prêtent mal à une utilisation à l'échelon communal, et moins encore à celui d'un quartier. Sur le plan local, une approche qualitative semble donc plus judicieuse pour donner une appréciation d'aspects tels que la qualité de vie ou l'intégration sociale. Par conséquent, notre présentation des effets des projets s'appuie principalement sur la perception et les déclarations des habitants et des autres acteurs impliqués dans les Projets urbains, qui ont pu être recueillies lors des ateliers de bilan.

Les différents acteurs impliqués dans les projets ont constaté de petits changements ou améliorations dans les quartiers. Lors des ateliers, il a toutefois été relevé à plusieurs reprises que quatre ans ne suffisent pas pour réaliser de plus grands changements dans un quartier et pour faire en sorte qu'ils soient perçus par la population. L'approche participative serait aussi responsable de la lenteur des progrès. Ces constats illustrent clairement l'importance de pérenniser les processus et les projets lancés dans le cadre des Projets urbains. C'est la seule façon d'obtenir des résultats visibles et perceptibles à moyen terme pour la population.

Les processus en cours et les réalisations menées à bien jusqu'ici ont créé des conditions favorables au renforcement de l'intégration et de la cohésion sociales. L'effet le plus remarquable des Projets urbains est probablement d'avoir créé presque partout de nouvelles relations entre les habitants des quartiers. Comme on l'a vu au ch. 3.3.2, le Programme Projets urbains a débouché sur la création de nombreux groupes, associations ou amicales de quartier. Lors des ateliers, les personnes participant à ces initiatives ont fait part des expériences positives vécues grâce aux nouvelles relations nouées dans ce cadre, que ce soit par le biais d'intérêts communs et partagés pour l'avenir du quartier ou d'activités

¹³ En Suisse, nous travaillons le plus souvent avec le système d'indicateurs MONET développé par plusieurs offices fédéraux (OFS, OFEV, ARE, DDC) <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/02/01.html>> ou avec le système d'indicateurs de développement durable pour le canton de Vaud <<http://www.vd.ch/fr/themes/environnement/developpement-durable/indicateurs/indicateurs-pour-le-canton-de-vaud/>>.

thématiques (groupes d'aînés, rencontres pour les jeunes parents, etc.). Les nouvelles offres créées, comme les jardins d'enfants, les cours de langues ou les manifestations sportives, permettent d'ores et déjà d'atteindre de nouveaux cercles d'habitants et il est donc prévisible – pour autant que les structures, activités et offres mises en place soient pérennisées – que l'intégration sociale va encore s'améliorer et s'étendre à d'autres groupes de population du quartier.

Dans le cadre des ateliers, les participants ont aussi évoqué le réaménagement de l'espace public et des alentours des bâtiments comme l'un des effets concrets des Projets urbains. La population perçoit en effet les réalisations dans les espaces extérieurs, dont il a été question au ch. 3.4, comme les petites pièces d'un puzzle qui, ajoutées au renforcement du réseau social, contribuent à l'amélioration de la qualité de vie. Qu'il s'agisse d'un passage piétons, d'un banc ou d'un terrain de football, les réalisations visibles sont appréciées par tous les habitants et donnent un visage aux Projets urbains dans les quartiers. Cela montre que ces aménagements sont importants pour tous les types de Projets urbains, y compris pour ceux dont l'orientation principale est à caractère social.

Dans ce chapitre, nous résumons les principaux résultats de la mise en œuvre des Projets urbains et les consolidons à l'échelon du Programme. Il s'agit essentiellement de répondre à deux questions: Comment la collaboration a-t-elle fonctionné entre les services de la Confédération concernés? Quel a été l'apport du Programme Projets urbains et comment celui-ci est-il évalué par les responsables de projet?

4.1 COOPÉRATION ENTRE LES SERVICES DE LA CONFÉDÉRATION

Un Comité de pilotage interdépartemental a été mis en place pour guider la mise en œuvre du Programme Projets urbains. Il se composait de 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). Le Comité de pilotage avait à définir les critères de forme et de fond pour soutenir les projets, à sélectionner les projets soutenus, et enfin à assurer le suivi technique des projets pilotes et des projets partenaires. L'ARE remplissait une fonction particulière puisque, en plus de la conduite du Comité de pilotage, il était chargé de la direction opérationnelle du Programme Projets urbains et assumait à ce titre la responsabilité de la coordination et de l'information et la fonction d'interlocuteur vis-à-vis de l'extérieur. Au début de la première phase, un groupe de travail au sein duquel étaient représentés l'ARE, l'ODM et l'OFL avait pour mission d'approfondir et de préparer des thèmes spécifiques. A plusieurs reprises, des groupes de travail ad hoc ont aussi été constitués pour traiter de cas ou de sujets plus particuliers.

Les six services participant au Programme tirent un bilan positif de la collaboration interdépartementale. Des rencontres avaient lieu à intervalles réguliers, de sorte qu'une conception commune de la mise en œuvre des Projets urbains a pu se développer. Ainsi, à mesure que le Programme avançait, il a fallu consacrer de moins en moins de temps aux discussions de principe, ce qui a aussi permis un travail plus ciblé et concret.

Durant la première moitié du Programme, la collaboration était caractérisée par une participation et un engagement globalement inégaux des différents services. Trois offices (ARE, OFL, ODM) s'investissaient dans la mise en œuvre du Programme avec une grande intensité, tandis qu'un cercle d'institutions extérieures (CFM, SLR et OFSP) s'impliquait un peu moins. De plus, le SLR (jusqu'en 2009) et l'OFSP ne contribuaient pas au financement commun du Programme mais fournissaient des prestations en nature ainsi que, pour le SLR, un soutien financier à certains projets. Ce déséquilibre a longtemps été source de tensions, mais aujourd'hui l'engagement des différents services est plus homogène. Enfin, la charge de travail des membres, qui avaient été très fortement mis à contribution au début du Programme, a pu être allégée en déléguant certains travaux à des groupes ou à des personnes.

4.2 PRESTATIONS DU PROGRAMME

Lors de l'évaluation, trois prestations fournies par la direction du Programme ont été examinées de manière approfondie: la conduite du Programme, le suivi des projets et les plates-formes d'échange.

4.2.1 CONDUITE DU PROGRAMME

Les membres du Comité de pilotage et les représentants des Projets urbains qui ont été interrogés se sont déclarés majoritairement satisfaits de la conduite du Programme. Dans leur autocritique, les membres du Comité de pilotage ont admis qu'au début, leurs processus de décision étaient un peu lourds. Par la suite, ces processus ont été simplifiés en recourant moins aux boucles de feedback et en axant les séances du Comité sur la prise de décisions concernant les «produits finis».

Fin 2010, des membres du Comité de pilotage ont relevé un potentiel d'optimisation en termes d'image du Programme et de communication externe. Depuis, un dépliant sur le Programme et une Infolettre présentant brièvement l'avancement de chaque projet ont été élaborés. Les membres du Comité de pilotage jugent néanmoins que les pages Internet du Programme pourraient encore être améliorées. Durant la dernière année de la première phase du Programme Projets urbains, le Comité de pilotage s'est aussi penché sur la problématique de la valorisation, soit de la diffusion et de l'utilisation des résultats du Programme.

4.2.2 SUIVI DES PROJETS

Chaque projet comptait dans ses rangs un membre du Comité de pilotage de la Confédération (la plupart du temps dans le comité de pilotage du projet) dont le rôle consistait à être l'interface entre la Confédération et le projet, et à représenter le Comité de pilotage. La direction du Programme reconnaît que ce suivi des projets prend beaucoup de temps, mais elle le considère comme un élément essentiel du Programme. Dans la phase initiale, les personnes représentant le Comité de pilotage participaient généralement aux séances du comité stratégique du projet (2 à 4 fois par an) et aux événements organisés dans le cadre du projet tels que soirées d'information et ateliers participatifs. Des informations étaient également échangées par téléphone ou par courrier électronique. Ce suivi de projet bilatéral a été apprécié car il a permis d'établir et d'entretenir une relation de proximité avec les membres du projet. Il a aussi donné un aperçu intéressant sur la mise en œuvre des thématiques sur le terrain. Ces contacts directs avec les projets sont en outre un facteur de motivation et d'engagement pour le Comité de pilotage et représentent à ce titre un élément très important du Programme.

Les personnes assurant le suivi des projets pour le compte de la Confédération ont tout d'abord dû trouver leur place en tant qu'«accompagnants de projet» et définir leur rôle au sein des Projets urbains avec les responsables. Elles reconnaissent à l'unisson n'avoir pu fournir qu'une contribution marginale sur le plan de l'expertise, car chacune couvrait des domaines trop spécifiques et surtout, parce qu'elles étaient beaucoup trop éloignées des réalités concrètes des projets. Avec le temps, leur rôle s'est défini dans la plupart des cas sur la base des principes suivants:

- *La Confédération donne un élan stratégique.* Les personnes en charge du suivi des projets estiment que leur rôle consiste à être aux côtés des responsables de projet en tant

que conseiller – à la demande – que ce soit pour la mise en place de l'organisation de projet ou pour la définition de son orientation stratégique générale. Cela implique aussi – en se basant sur la vue d'ensemble qu'ils ont sur tous les projets – d'attirer l'attention des responsables sur d'éventuels problèmes (par ex. en relation avec l'organisation de projet) et de rechercher des solutions avec eux.

- *La Confédération est un accompagnant critique qui veille au respect du cadre du Programme.* Les personnes en charge du suivi des projets estiment aussi que c'est à eux qu'il incombe de veiller à ce que chaque projet se reconnaisse comme partie d'un plus grand ensemble, qui est le Programme. Les projets doivent exploiter le plus possible les avantages que peut leur apporter la participation à un programme global, tout en respectant les conditions imposées et son cadre général.
- *La Confédération crée des réseaux et ouvre des portes.* Grâce à sa vue d'ensemble sur tous les projets du Programme, la Confédération a la possibilité de se profiler comme plate-forme de mise en réseau. Elle peut par exemple réunir les partenaires de différents Projets urbains qui s'occupent des mêmes thématiques ou problématiques. Par sa présence, elle peut aussi exercer une influence sur la création de réseaux entre les acteurs au sein même d'un projet. Enfin, le suivi par la Confédération donne un certain poids et une légitimité aux projets, ce qui peut leur ouvrir les portes de divers partenaires (par ex. dans l'optique de la collaboration avec les cantons).

Pour que ces personnes puissent assumer leur rôle d'accompagnant de projet, il fallait aussi que les projets leur adressent leurs requêtes et informations en temps utile. Tel n'a pas été le cas pour tous les projets. Il n'a pas été possible d'établir une relation de partenariat partagée avec la Confédération pour tous les projets.

En 2009 et 2010, deux des trois projets pilotes avaient qualifié la collaboration avec la Confédération de plutôt bonne et un de bonne. Comparé aux années précédentes, l'évaluation des trois projets pilotes quant à la collaboration avec la Confédération s'est légèrement améliorée: deux d'entre eux ont jugé qu'en 2011 la collaboration avec la direction du Programme avait été bonne et un qu'elle avait été plutôt bonne. L'appréciation des projets partenaires est restée constante entre 2009 et 2011: six considèrent que le Programme Projets urbains a jusqu'ici répondu à leurs attentes et un qu'il a plutôt répondu à ses attentes.

Selon quelques responsables de projet, les bénéfices du suivi par la Confédération étaient aussi fonction de l'engagement et de l'expérience de l'accompagnant de projet. Parallèlement au suivi bilatéral assuré par un représentant du Comité de pilotage (ARE, OFL, ODM, CFM), sept projets ont fait appel à l'OFSP, afin d'intégrer un volet sportif dans leur projet. Le SLR a eu des contacts avec différents projets et quatre d'entre eux ont bénéficié d'une aide concrète (coaching dans le cadre des processus participatifs pour mieux atteindre la population étrangère, soutien financier au travail de quartier).

4.2.3 PLATES-FORMES D'ÉCHANGE

Le Programme Projets urbains avait aussi pour objectif de favoriser l'échange de connaissance et les processus d'apprentissage collectifs, et de contribuer de cette manière à l'élaboration de stratégies d'intégration et de développement de quartier réalisables. A cette fin, le Comité de pilotage a organisé deux fois par an une plate-forme à laquelle toutes les

personnes associées au Programme – que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal – avaient la possibilité de se rencontrer et d'échanger.

Les responsables des Projets urbains ont donné une appréciation très positive des plateformes d'échange tout au long de la période considérée, sauf pour la dernière manifestation. Le tableau T 4.1 résume les principaux résultats des questionnaires d'évaluation remis à la fin des échanges d'expériences de 2009 à 2011¹⁴.

T 4.1: Taux de satisfaction des projets avec la plate-forme d'échange

	Satisfaction globale*	Attentes	Acquisition de connaissances (très/plutôt satisfait)	Pertinence pratique (très/plutôt satisfait)
1 ^{er} échange d'expériences 2008: première rencontre avec les projets pilotes	-	-	-	-
2 ^e échange d'expériences 2008: lancement du Programme	-	-	-	-
3 ^e échange d'expériences 2009: démarrer les processus de participation	4,8	48 % satisfaites 52 % part. satisfaites	61 %	64 %
4 ^e échange d'expériences 2009: implication des acteurs de l'immobilier	5	70 % satisfaites 30 % part. satisfaites	73 %	78 %
5 ^e échange d'expériences 2010: discussion sur les résultats de l'évaluation 2009	5	70 % satisfaites 30 % part. satisfaites	82 %	67 %
6 ^e échange d'expériences 2010: mixité sociale	5	65 % satisfaites 29 % part. satisfaites 6 % non satisfaites	59 %	50 %
7 ^e échange d'expériences 2011: discussion sur les résultats de l'évaluation 2010	5,3	92 % satisfaites 8 % part. satisfaites 0 % non satisfaites	100 %	100 %
8 ^e échange d'expériences 2011: Et la communication, comment ça se passe ?	4,1	13 % satisfaites 80 % part. satisfaites 7 % non satisfaites	29 %	50 %

Source: questionnaires d'évaluation du 3^e échange d'expériences (n = 23), du 4^e échange d'expériences (n = 23), du 5^e échange d'expériences (n = 23), du 6^e échange d'expériences (n = 17), du 7^e échange d'expériences (n = 13) et du 8^e échange d'expériences (n = 15).

Légende: * échelle de 1 = pas du tout satisfait à 6 = très satisfait.

¹⁴ Voir à ce sujet les dépouillements séparés des questionnaires d'évaluation que les participants ont rempli à la fin de chaque plate-forme d'échange.

Les plates-formes d'échange ont joué un rôle très important pour les projets. En effet, en dehors de ces échanges d'expériences, les projets pilotes et les projets partenaires n'avaient guère de contacts entre eux. Les évaluations montrent que la grande majorité des participants aux plates-formes d'échange sont (très) satisfaits de ces rencontres. Le huitième échange d'expériences qui a eu lieu en septembre 2011 fait toutefois exception. Selon plusieurs participants, l'exposé introductif sur le thème de la communication n'a pas répondu à leurs attentes. Mais les critiques ont aussi porté sur le gain de connaissances et sur la pertinence pratique des ateliers. On observe globalement que, dans les évaluations succinctes des plates-formes d'échange qui ont eu lieu de 2009 à 2011, le gain de connaissance et la pertinence pratique des présentations sont appréciées diversement selon le thème traité. D'une manière générale, les personnes interrogées se sont toutefois déclarées (très) satisfaites.

Les membres du Comité de pilotage sont également très satisfaits de la plate-forme d'échange. Ce concept a fait ses preuves et sera reconduit dans la deuxième phase du Programme avec certaines adaptations. L'organisation de ces rencontres prend beaucoup de temps mais elle est très précieuse. Les propositions d'amélioration émanant des responsables des Projets urbains traduisent le souhait de recevoir de plus amples informations, et surtout plus concrètes, sur les autres projets. Il a aussi été indiqué que ces rencontres tendaient à être un peu trop chargées, tant du point de vue de la méthode que du contenu, et qu'il conviendrait d'en simplifier le déroulement. Une place importante devrait ainsi être accordée aux ateliers et aux discussions, parce que les échanges entre les projets sont particulièrement intenses dans cette enceinte. En ce qui concerne les ateliers, il a aussi été suggéré d'y traiter plus de problématiques simples, intéressant plusieurs projets, dans une approche axée sur la recherche de solutions.

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 des difficultés liées au vivre ensemble et de créer des conditions susceptibles de favoriser l’intégration sociale. Le Programme a soutenu et accompagné pendant quatre ans onze villes de petite et moyenne tailles et communes d’agglomération qui ont sur leur territoire des zones d’habitation sensibles, afin d’y mettre en œuvre un processus durable de développement de quartier. Le montant annuel à disposition de l’ensemble des projets était de 500 000 francs, sachant que la Confédération prenait à sa charge au maximum la moitié des coûts d’un Projet urbain.

5.1 CONCLUSIONS

L’évaluation montre que ce Programme a permis de lancer ou de soutenir de nombreux et importants projets de développement dans les communes pilotes et partenaires. Nous résumons ci-après les principaux résultats concernant l’avancement des projets et du Programme.

5.1.1 RÉSULTATS AU NIVEAU DES PROJETS

La situation de départ des différents Projets urbains était très variable, notamment du point de vue de la taille des communes, de l’étendue de la zone en question et du positionnement sur l’axe «social *versus* aménagement du territoire»; mais les différences étaient surtout marquées sur le plan des efforts de développement entrepris précédemment. Il faut aussi considérer que les projets examinés sont en évolution permanente, car la recherche perpétuelle de solutions adaptées au contexte local et leur mise en œuvre de concert avec les services administratifs et la population concernée sont l’essence même d’un Projet urbain.

Dans ce contexte, il est difficile de formuler des conclusions qui rendent justice à tous les Projets urbains dans leur grande diversité. Néanmoins, nous nous sommes employés à faire ressortir la quintessence des expériences vécues dans cette première phase du Programme dont nous pensons qu’il est possible de transposer les enseignements dans d’autres contextes. Pour présenter ces expériences, nous nous sommes inspirés des principes de la gouvernance urbaine, qui constituent l’un des fondements des Projets urbains:

- *Le premier champ d’action des Projets urbains est celui de l’ancrage et de la collaboration aux niveaux politique et administratif.* Dans une certaine mesure, les projets pilotes et les projets partenaires ont expérimenté des formes de collaboration entièrement nouvelles. L’échange entre les domaines de l’aménagement du territoire et du social notamment a pu être intensifié. Les projets d’utilisation et d’aménagement de l’espace public sont par exemple de plus en plus souvent étudiés sous ces deux angles, ce qui peut être qualifié de réussite. Sur le plan du pilotage et/ou de la direction, certains projets ont opté pour une organisation moins hiérarchisée et une coopération bénéficiant d’une plus large assise au sein de l’administration, ce qui correspond aux intentions du Programme. La pérennisation de la culture de coordination et de coopération au sein des administrations communales reste toutefois un défi. Par conséquent, les progrès

enregistrés sont particulièrement remarquables. Globalement, il apparaît aussi que le développement de la culture de collaboration dans les administrations publiques – une nécessité pour mener à bien des Projets urbains – n’avance que pas à pas et demande sans cesse de nouvelles impulsions.

- *Le deuxième champ d’action est celui de la coordination et de la coopération intermédiaire.* Il s’agit ici de la multiplication des passerelles entre l’administration, les acteurs institutionnels et la population des quartiers. On distingue pour les Projets urbains trois modes d’intervention: l’intégration des acteurs pertinents dans le pilotage du projet, l’association de la population du quartier et des acteurs pertinents au moyen d’instruments participatifs novateurs et le développement des structures et ressources intermédiaires dans le quartier.
 - La plupart des projets ont intégré des acteurs externes à l’administration dans leur comité de pilotage et/ou leur équipe de projet. Mais cette intégration se limite souvent aux associations de quartiers. D’autres groupes d’acteurs importants, comme les milieux économiques ou les propriétaires fonciers, n’ont pas été intégrés à ce niveau.
 - Les communes encouragent aussi la participation de l’administration, des acteurs extérieurs à l’administration et de la population aux décisions qui concernent spécifiquement les 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 est un facteur de réussite majeur. Il convient en outre de consacrer suffisamment de temps à la planification et à l’évaluation des différentes étapes du 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. La communication claire, dès le départ, de l’étendue des compétences (droit de codécision) accordées aux citoyens a été un élément déterminant de la réussite du processus participatif. On constate que, de façon générale, les questions concernant la cohésion sociale offrent des formes de participation plus diversifiées et permettent une plus forte participation de la population aux décisions que les sujets touchant à l’aménagement du territoire. Ces derniers sont régis par des conditions-cadres financières, juridiques et 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 citoyenne devrait toujours porter sur des faits concrets 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, dans tous les projets, de mobiliser des groupes de population différents sur une longue période. Il est pertinent d’associer des approches différentes, spécifiques aux groupes cibles.
 - Enfin, quelques Projets urbains ont développé des activités que l’on pourrait ranger dans la catégorie de l’«administration délocalisée proche du citoyen». Ces projets ont renforcé leur présence dans le quartier avec des personnes agissant en qualité d’intermédiaire entre la commune et le quartier. A cette fin, des locaux ont été loués

voire achetés pour servir, au sein du quartier, de point de contact avec l'administration communale.

- *Le troisième champ d'action est celui de l'activation et du soutien de la vie de quartier.* Pratiquement tous les projets disposent maintenant d'une infrastructure offrant un espace pour les activités sociales de la population, et qui favorise de ce fait les échanges. Ces locaux ont souvent une portée symbolique importante, car ils matérialisent l'intérêt et l'engagement de la commune pour le quartier en question. En plus 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. Une majorité de projets a en outre adopté des mesures visant à exploiter le potentiel intégratif du sport, en ne se limitant pas à l'organisation ponctuelle d'événements sportifs, mais en misant sur des mesures structurelle telles que l'engagement de coordinateurs sportifs. Les locaux de quartier et les antennes des communes sur place semblent se profiler dans la pratique comme des exigences minimales pour les Projets urbains. Plusieurs 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, leur diversité est très grande et il est donc difficile d'en tirer des conclusions de portée générale. L'évaluation montre que dans la plupart des cas, les habitants des quartiers sont disposés à s'impliquer pour les Projets urbains. Néanmoins, de nombreuses personnes ne souhaitent pas se sentir prisonnières d'une structure rigide, ni prendre un engagement de 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 apparaît que le transfert de certaines compétences décisionnelles et que la mise à disposition de ressources financières utilisables de manière flexible peuvent contribuer à favoriser l'auto-organisation.
- *Le quatrième champ d'action est celui des réalisations en faveur du cadre de vie.* Les processus de développement de quartier entrepris jusqu'à présent ont certes favorisé la vie sociale au sein des quartiers, mais elles ont aussi débouché sur des réalisations concrètes dans les espaces extérieurs, 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. Ces exemples montrent toutefois que les mesures mises en œuvre n'induisent que de petits changements. Cela tient essentiellement au fait que les projets et mesures d'urbanisme nécessitent de longs processus de décision et requièrent aussi parfois des investissements 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, et à dégager ainsi des bases décisionnelles pour le processus politique à venir.

Il faut enfin relever que le poids des différents champs d'action varie fortement en fonction de l'orientation thématique prioritaire du Projet urbain. Un projet qui a pour objectif principal de réaliser des ouvrages urbanistiques se positionnera en priorité sur le deuxième axe. Pour mener à bien leurs projets de développement et de construction, les communes ont tendanciellement opté pour des processus participatifs qui leur ont permis, d'une part, de donner la possibilité à une partie de la population d'exprimer ses besoins et ses attentes et, d'autre part, de présenter leur projet et de le faire entériner. Dans ce type de configuration, la

communication et la collaboration entre l'administration et la population a connu une évolution particulièrement réjouissante. Les Projets urbains qui visaient des acquis dans le domaine social se sont plutôt positionnés sur le plan du troisième champ d'action. Dans ce type de projet, il s'agissait en premier lieu d'animer la vie de quartier et de favoriser les échanges entre les habitants, par exemple en créant une maison de quartier. Ici, la commune pouvait prendre l'initiative de favoriser les échanges sans que cela n'ait d'effets concrets sur l'administration. L'objectif ultime de ces processus était souvent l'autonomisation des activités au sein du quartier et à terme, le retrait de la commune du processus de développement de quartier.

En ce qui concerne les effets des projets, on peut relever d'une manière générale que quatre ans ne suffisent pas à réaliser de grands changements dans un quartier ni à les rendre perceptibles pour les habitants. Les processus en cours et les réalisations qui ont déjà abouti ont cependant créé des conditions favorables au renforcement de l'intégration et de la cohésion sociales, en particulier du fait que la planification et la mise en œuvre de nombreux projets ont été menées à bien en tenant compte de différentes perspectives (lien entre aspects urbanistiques et sociaux). Les effets les plus visibles des Projets urbains sont vraisemblablement les nouvelles relations qui se sont nouées presque partout entre les habitants du quartier, ainsi que les expériences positives qui en résultent – que ce soit par le biais d'un intérêt commun et partagé pour l'avenir du quartier ou d'activités thématiques (groupes d'aînés, rencontres pour les jeunes parents, etc.). Les réalisations en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont les petites pièces d'un puzzle qui contribuent à améliorer globalement la qualité de vie des habitantes des quartiers. Qu'il s'agisse d'un passage piétons, d'un banc ou d'un terrain de football, les réalisations visibles sont appréciées 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 et offrent d'importantes possibilités de participation. D'autre part, ce sont des symboles de l'engagement de la commune qui sont perçus positivement par la population des quartiers. Mais ce n'est qu'à plus long terme que l'on pourra dire si les mesures mises en œuvre ont véritablement eu les effets escomptés.

5.1.2 RÉSULTATS AU NIVEAU DU PROGRAMME

Le Programme est à l'origine d'une intense collaboration intersectorielle, non seulement dans les communes mais aussi au niveau fédéral. Un processus dynamique a permis de développer une vision commune de la mise en œuvre des Projets urbains.

Le soutien de la Confédération est essentiel 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 quartier, qui avaient parfois déjà commencé avant le démarrage du Programme. Les plates-formes d'échange ont été jugées très utiles. Elles ont donné aux participants 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 ayant des projets de développement de quartier.

Si la contribution du Programme au regard des projets et de la collaboration avec les services de la Confédération a été jugée comme foncièrement positive, les représentants des projets ont tout de même évoqué la possibilité d'optimiser la collaboration. Il a notamment été suggéré d'encourager l'échange direct entre les participants et les spécialistes de la Confédération au sujet des différents thèmes traités. Il a aussi été demandé que lors des plates-formes d'échange, une plus grande importance soit accordée aux ateliers qui servent à l'échange entre les projets.

5.2 RECOMMANDATIONS

Sur la base des questionnaires et des analyses, les recommandations suivantes peuvent être formulées à l'attention du Comité de pilotage interdépartemental du Programme Projets urbains et des responsables de projet.

5.2.1 RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DU COMITÉ DE PILOTAGE DU PROGRAMME

Quatre de nos recommandations s'adressent directement au Comité de pilotage interdépartemental.

Recommandation 1: préciser le cadre et les objectifs du Programme

Dans sa première phase, le Programme a certainement profité du fait que les directives adressées aux projets soutenus aient été formulées avec une certaine latitude. Par la suite, le Comité de pilotage interdépartemental a toutefois acquis une certaine pratique des exigences auxquelles les projets devaient répondre en termes de management de quartier durable. C'est la raison pour laquelle nous proposons au Comité de pilotage de formuler les objectifs du Programme (notamment en ce qui concerne les répercussions sur la qualité de vie et sur

l'intégration sociale) et le cadre des exigences posées aux projets de manière plus concrète pour la deuxième phase. Cela facilitera l'examen des résultats atteints par le Programme et les projets pourront ainsi plus aisément rendre compte de leurs activités à la Confédération. Cette meilleure définition des objectifs permettra en outre de mieux comparer les projets entre eux. En nous fondant sur la littérature relative à la gouvernance urbaine, nous avons formulé des objectifs que nous jugeons importants pour les différents champs d'actions évoqués précédemment.

Recommandation 2: développer la plate-forme d'échange

La plate-forme nationale d'échange a fait ses preuves pour les projets pilotes et pour les projets partenaires. Cet instrument suscite un large intérêt non seulement de la part des communes participantes mais aussi d'autres communes ayant des projets de développement durable de quartier. C'est pourquoi nous proposons au comité de pilotage d'ouvrir chaque année une séance d'échange d'expériences à un plus large public.

- Une rencontre annuelle de la plate-forme d'échange devrait continuer à être réservée aux projets participant au Programme. Elle devrait donner encore plus la possibilité de discuter en petits groupes de problèmes spécifiques aux projets et d'élaborer des solutions concrètes sous la direction d'un spécialiste.
- Une rencontre annuelle de la plate-forme d'échange devrait être conçue de manière à permettre un échange d'expériences dépassant le cercle des Projets urbains soutenus par la Confédération.

Recommandation 3: optimiser le suivi des projets

Pour les membres du Comité de pilotage, le suivi de chaque projet a nécessité beaucoup de temps mais s'est avéré un précieux instrument. Du point de vue des projets, le suivi par la Confédération sous sa forme actuelle revêt cependant une importance plutôt secondaire. Nous recommandons au Comité de pilotage de déterminer, avec les acteurs des projets, comment il serait possible d'accroître les bénéfices de la participation de la Confédération pour les projets, y compris en termes de contenu.

Recommandation 4: clarifier l'implication des cantons

Dans la plupart des projets, la collaboration avec le canton est plutôt marginale. Conformément aux exigences du Programme, les responsables des projets ont certes intégré des représentants cantonaux dans le pilotage de leur projet, mais ils n'ont le plus souvent guère d'échanges avec eux. On remarque cependant que lorsque l'échange fonctionne bien, le canton peut « ouvrir des portes » et 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 les opportunités que leur offre une intervention efficace du canton.

5.2.2 RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES PROJETS

Trois de nos recommandations s'adressent en priorité aux projets participant au Programme, mais il est aussi concevable que le Comité de pilotage examine lors des phases de conception et de mise en œuvre si les projets soutenus en tiennent compte.

Recommandation 5: préciser le profil des tâches dans le terrain

Au vu du déroulement des Projets urbains, on observe que le succès est au rendez-vous lorsque deux aspects importants sont couverts. Premièrement, une personne agissant comme un « prolongement » de l'administration doit recueillir les besoins du quartier, les consolider et les relayer auprès des instances compétentes de l'administration (*bottom up*). Et inversement, cette même personne doit faire passer régulièrement les informations de l'administration (intérêts, contraintes, etc.) dans le quartier (*top down*). Deuxièmement, il est important qu'une personne soit présente sur place et, grâce à des contacts directs, contribue à motiver la population afin que celle-ci gère progressivement la vie du quartier de manière autonome. Nous recommandons aux responsables de 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. Mais dans ce cas également, il convient 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 qui ont été mis en place dans les communes ont en majorité un caractère temporaire, lié au projet, même après quatre ans. Pour la phase suivante, le défi consistera à pérenniser ces structures et ces processus. Nous recommandons aux responsables de projet de mieux intégrer le développement de quartier dans la stratégie globale de développement urbain de leur commune. Une décision de l'exécutif définissant une stratégie de développement urbain à l'échelle de la commune pourrait par exemple être utile. Il faudrait alors étudier quels éléments du projet (structures de coopération, instruments participatifs) devraient être repris dans cette stratégie et comment l'acquisition de compétences au sein de l'administration communale pourrait aussi profiter à d'autres quartiers. La commune pourrait en outre engager, indépendamment de tout projet, un «délégué aux quartiers». Il serait l'interlocuteur de l'administration pour toutes les questions relatives au développement de quartier, tant sur le plan interne qu'externe, et assurerait aussi la coordination interdisciplinaire au sein de l'administration. Cela garantirait que les projets de développement de quartier soient toujours abordés – et plus encore à l'avenir – en tenant compte des différentes perspectives sectorielles. La participation régulière d'un membre de l'exécutif aux manifestations communales a aussi fait ses preuves et permet de montrer l'engagement de l'exécutif en faveur du Projet urbain.

Recommandation 7: combiner différents processus participatifs et les accompagner

La mise en œuvre réussie de processus participatifs requiert beaucoup de temps et de solides compétences. Nous recommandons aux responsables de projets d'accorder suffisamment d'importance à la mise à disposition de ressources appropriées dès le début du projet. 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 les informer des avancées du projet. Les éventuels conflits d'objectifs, des attentes et des conceptions divergentes, sont autant d'aspects qui doivent être abordés et discutés dès le départ. 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 vu le jour dans le cadre des groupes de travail et des groupes d'intérêt des projets. Nous recommandons aux responsables de projet de multiplier les mesures visant à favoriser l'auto-organisation de ces groupes. Une certaine décentralisation des compétences de décision et la mise à disposition de ressources financières utilisables de manière flexible (fonds de quartier) jouent un rôle décisif dans la promotion de l'auto-organisation. Cela rend possible des activités susceptibles de contribuer à la fois à forger un esprit d'équipe et à mobiliser d'autres groupes de population. Il convient cependant de souligner que même avec un large degré d'auto-organisation, l'appui et le soutien de la part des élus et de l'administration revêtent une importance capitale.

IMPRESSUM

INFORMATIONS

INTERFACE

Etudes politiques Recherche Conseil

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Lucerne

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, 30 avril 2012

Numéro de projet: P08-39