

« Le contrat de quartier de Montelly : évaluation et recommandations »

Rapport de synthèse

Le mandant:

Service du logement et des gérances, Ville de Lausanne

Les mandataires:

Observatoire Universitaire de la Ville et du Développement Durable, UNIL (OUVDD)

Directeur scientifique : Prof. Antonio Da Cunha
Chargé de l'étude: Jean-Philippe Dind
Assistant de recherche: Jacopo Klaus

OUVDD
Institut de géographie
Université de Lausanne
Bâtiment Anthropole, bureau 4067
CH-1015 Lausanne
tél 021.692.36.09

Lausanne, le 9 mai 2012

1. Contexte et buts de la recherche

L'unité *Habitants solidaires* du Service du logement et des gérances (SLG) de la Ville de Lausanne a mis en place un *contrat de quartier* à Montelly, donnant suite au préavis N°2009/36, dit « Quartier de Montelly : environnement et qualité de vie » qui répond au postulat Andréa Egli. Ce projet pilote parvient à son terme en juin 2012. Les responsables du SLG, Mmes A. Faucherre et G. Ziegler, ont souhaité réaliser une évaluation finale. Un mandat a été confié à l'Observatoire Universitaire de la Ville et du Développement Durable (OUVDD) répondant à plusieurs objectifs complémentaires :

1. Réaliser une description du projet à trois niveaux principaux :
 - Les **ressources** mobilisées pour sa réalisation.
 - Les **démarches** du projet : l'«ingénierie du projet» mise en place pour atteindre les objectifs.
 - Les **résultats** en particulier sous l'angle de l'amélioration du cadre de vie et des montages institutionnels mis en œuvre.
2. Évaluer les **forces** ainsi que les **limites** du projet et cela à quatre niveaux:
 - **La pertinence**: dans quelle mesure les ressources mobilisées pour la réalisation du contrat de quartier furent-elles adaptées et suffisantes pour atteindre les objectifs visés?
 - **L'efficacité**: les démarches mise en œuvre furent-elles adaptées et efficaces pour atteindre les objectifs souhaités?
 - **L'efficacé**: est-ce que les résultats obtenus furent à la hauteur des attentes initiales? Est-ce que les démarches entreprises ont permis d'atteindre des résultats significatifs en comparaison d'une gestion «régulière» du quartier, en termes de propositions pour améliorer la qualité de vie du quartier de Montelly et de fonctionnement institutionnel?
 - **L'opportunité**: le «contrat de quartier» est-il un outil de transformation urbaine adéquat?
3. Élaborer des **propositions** au niveau des ressources et de «l'ingénierie de projet» en vue de reconduire, le cas échéant, une telle démarche dans d'autres quartiers lausannois.

L'étude s'appuie sur une analyse documentaire et des entretiens approfondis avec plusieurs acteurs directement concernés par le projet, notamment : le Conseiller municipal en charge de la Direction de la culture et du logement de la Ville de Lausanne (M. Grégoire Junod), les responsables du projet au sein du SLG (Mme Geneviève Ziegler, Mme Andréa Faucherre), des collaborateurs de l'administration impliqués dans le projet (Mme Frédérique Roth, déléguée piétons, et M. Yves Lachavanne, architecte-paysagiste), le Directeur de la Fondation pour l'animation socioculturelle de Lausanne (M. Pierre-Alain Verheyen), ainsi que deux membres de la Commission de quartier (Mme Andréa Egli, Mme Josianne Maury). Nous les remercions vivement pour leurs contributions.

2. Le contrat de quartier de Montelly en bref : objectifs, acteurs, processus

Le projet de quartier de Montelly se situe clairement dans le cadre d'action en matière de développement urbain durable ouvert par l'Agenda 21 et Quartiers 21. Il s'agit d'explorer comment négocier la ville, impliquer les acteurs (habitants, usagers) dans le processus de production de celle-ci et «densifier le rapport de proximité entre les citoyens et les autorités» (Ville de Lausanne 2009 : 6, cf. aussi rapport-préavis 2007/22 «Vivre ensemble – politique des quartiers et de proximité – Conclusions de l'Agenda 21»). Nous présentons ici brièvement les objectifs du projet, les structures institutionnelles mises en place ainsi que quelques résultats sur le plan des activités mises en œuvre.

2.1 Objectifs

Les objectifs concernent à la fois le fonctionnement démocratique et institutionnel ainsi que la qualité du cadre de vie.

Objectifs concernant le fonctionnement démocratique et institutionnel

L'idée de base est de créer un cadre dans lequel on peut traiter de manière systématique et coordonnée les demandes des habitants, avec un regard élargi à l'ensemble du quartier. Il s'agit de:

- “favoriser les relations de confiance et de proximité entre la population et l'administration”;
- “promouvoir des méthodes de travail plus simples et plus efficaces”;
- “favoriser les initiatives participatives”;
- “hiérarchiser les priorités en faisant des choix démocratiquement débattus”.

Objectifs concernant la qualité du cadre de vie

Les objectifs concernant la qualité du cadre de vie mettent l'accent sur les dimensions environnementales. Il s'agit de chercher les “nouvelles voies du mieux vivre ensemble”, mais aussi de:

- “favoriser des comportements éco-responsables”;
- “revaloriser les espaces verts actuellement sous-utilisés, ainsi que le végétal en tant que vecteur social”;
- “permettre aux familles de s'approprier des espaces naturels, de les aménager, de les cultiver, de les entretenir, tout en favorisant le jeu et les activités créatrices en plein air”;
- “mettre à disposition des enfants un lieu d'observation, de découverte et d'expérimentation de leur environnement”;
- “offrir un encadrement et des informations sur la manière de cultiver sainement et préserver l'environnement”;
- “créer des conditions structurelles qui favorisent la rencontre et les échanges” ;
- “compléter les politiques de la Ville contribuant au développement durable, à la qualité de vie urbaine et à la cohésion sociale, en intégrant dans la planification et les aménagements le vécu et les aspirations des lausannois au développement harmonieux de leur quartier”.

2.2 Acteurs, structures institutionnelles et ressources : déroulement du projet

Plusieurs acteurs ont été directement impliqués dans la démarche : l'administration communale; des experts externes à l'administration; des élus; des acteurs du quartier: associations, habitants, travailleurs, usagers, etc. ; des propriétaires fonciers. Ces acteurs ont œuvré et ont été mis en relation dans différentes structures institutionnelles et interfaces participatives.

Structures institutionnelles

De fait, nous avons identifié deux catégories de structures institutionnelles: celles qui font partie de l'administration communale et les structures participatives, formées d'acteurs du quartier et constituées afin de donner un cadre à la parole des habitants de Montelly.

Structures administratives

- Portail administratifs (initialement prévu)
- Plateforme transversale (initialement prévue)
- Équipe de pilotage

Structures participatives

- Commission de quartier provisoire
- Commission de quartier
- Groupes de travail

La création d'un portail administratif et d'une plateforme transversale était initialement prévue par le rapport-préavis 2009/36. Le premier aurait du être une "porte d'entrée" pour les acteurs du quartier vers l'administration (Municipalité de la Ville de Lausanne, 2009 : 8), censé recueillir les demandes des habitants et les faire suivre au sein de l'administration. Comme interface, il devait permettre de rapprocher l'administration des citoyens. La plateforme transversale, constituée par des membres de différents services, aurait eu pour rôle d'accompagner le processus du contrat de quartier, notamment d'évaluer les propositions des habitants et de coordonner les réalisations. Celle-ci n'a finalement pas été créée par manque de temps et de ressources. Les acteurs concernés au sein de l'administration ont convenu la constitution d'une équipe de pilotage interne au SLG (Ziegler 2011 : 20). Dans l'ensemble le projet a mobilisé des ressources multiples mises à contribution de manière différenciée par les différents acteurs : ressources humaines; ressources financières; compétences spécifiques de l'équipe de projet; expertise; temps consacré.

Déroulement

Le projet s'est déroulé selon une série d'étapes initialement prévues (Ziegler, 2011: 12 et Ville de Lausanne, 2010a : 3) :

- diagnostic du quartier sur la base des problèmes et des besoins identifiés;
- élaboration de propositions par les acteurs concernés;
- réalisation, en partenariat, de la feuille de route et validation par les autorités;
- projet de mise en œuvre des aménagements sur deux ans ou plus le cas échéant.

Pour une chronologie détaillée des différentes démarches et événements on renvoie au Tableau 1 («les démarches du CQM») du rapport complet (p. 8).

2.3. Actions

Trois conférences de quartier ont été organisées. Elles répondaient au besoin de définir un espace d'information et de débat.

L'activité des groupes de travail a permis aux habitants d'élaborer des propositions concrètes pour l'amélioration de la qualité de vie dans le quartier. Vingt séances au total ont eu lieu au cours de l'automne 2010. Les groupes ont été formés autour de 4 thématiques fortes: mobilité, espaces publics, solidarités et services de proximité.

La feuille de route est le résultat de l'activité des groupes de travail. Elle contient leurs propositions retravaillées par la commission de quartier et elle a été validée par les habitants du quartier lors de la deuxième conférence. La Municipalité a pris acte de ce document. Les réalisations sont prévues avec un délai variable en fonction de leur importance et de l'agenda des différents services de l'administration concernés. Pour plus de détails sur les différentes propositions, ainsi que sur l'état de leur réalisation, on renvoie à la feuille de route elle-même. Rappelons cependant qu'à ce jour les résultats sont les suivants:

- création de la nouvelle liaison (plus sûre) garderie-école (groupe Mobilité);
- réalisation d'un plantage au chemin de Florency (Espaces publics);
- peinture et nettoyage de l'escalier (Espaces publics);
- déroulement de la fête de quartier (Solidarités);
- création d'un point de vente de paniers bio de la part de la coopérative Paniers à Deux Roues (Services de proximité);
- amélioration de la signalisation de la zone 30 au Chemin de Montelly.

3. Évaluation et propositions

L'étude visait essentiellement à évaluer les succès et limites du projet à travers les regards croisés des différents acteurs concernés. L'expérience offre de nombreux éléments à capitaliser en matière de politique de la ville et à déployer à l'échelle des quartiers lausannois. Ce sont aussi ces regards croisés qui nous ont conduit à quelques propositions élaborées sous la forme d'une grille analytique répondant à trois questions essentielles : le contrat de quartier est-il pertinent? Est-il efficient? Est-il efficace?

Tout d'abord, il est ressorti des entretiens que le succès du contrat de quartier de Montelly tient initialement à l'existence d'une demande formulée par les habitants, et formalisée en l'occurrence par le postulat de Mme Egli. L'existence d'une demande clairement identifiée dans le quartier paraît une condition propice au succès d'une telle démarche. Le contrat de quartier paraît un outil opportun dans le cadre du démarrage de projets de développement urbain particuliers: aménagement des espaces publics, nouveau plan de quartier, etc. Les habitants se mobilisent alors autour d'enjeux clairement identifiés, et les réponses apportées par le processus participatif permettent d'alimenter les réflexions du maître d'ouvrage dans le cadre d'un projet pour lequel un calendrier et des ressources sont prévues.

3.1 Pertinence

Éléments à capitaliser

- Les compétences spécifiques de l'équipe de projet constituent un acquis majeur. Il est démontré que le Service du logement peut mobiliser à la fois des compétences sociales et techniques appropriées.
- Les ressources financières allouées au projet ont permis d'atteindre les objectifs de manière conséquente et de réaliser un nombre important d'activités au sein du quartier.
- Un volume de travail (temps) important de la part de l'équipe de pilotage fut nécessaire pour guider, « motiver » et soutenir les activités de la commission de quartier et des groupes de travail. L'engagement a davantage « capabilisé » les acteurs impliqués.
- Dans le cadre d'une extension de la démarche, on pourrait imaginer que les compétences acquises soient mises à profit dans le cadre du conseil et soutien à d'autres démarches participatives. Dans le cadre d'une extension soit-elle sélective de la démarche, les compétences acquises constituent un gage d'efficacité.
- La mobilisation des réseaux par l'équipe de pilotage est riche d'enseignements. Le rôle de chef de projet doit être considéré avant tout comme une rôle de liaison, de mise en relation des différents acteurs. On a parfaitement répondu à cette attente, et il est clair qu'un tel rôle ne peut être tenu que par un acteur appartenant à l'administration communale.
- Les compétences amenées par les experts externes dans l'élaboration des propositions, mais aussi dans le maintien de la dynamique tout au long de la démarche est un élément à prendre en considération. Savoir-expert (interne et externe) et savoir-ordinaire peuvent faire bon ménage.
- Les structures participatives créées se sont révélées pertinentes en matière de création d'interfaces d'échange appropriées entre les différents acteurs.

Propositions

- Envisager la mise en place soit d'un budget participatif, soit d'un budget pour les projets participatifs géré au niveau de l'administration communale, par exemple par un délégué à la participation dans le cadre d'une démarche projectuelle.
- Flexibiliser les cadres temporels de mise en œuvre des projets. Projeter en mode « programmation ouverte ». Deux ans constituent un cadre temporel pertinent mais à adapter à chaque contexte particulier et en fonction des ressources des différents acteurs impliqués dont les temporalités sont elles-mêmes multiples.
- Envisager la mise en place d'un portail administratif assurant le lien entre les quartiers et l'administration à une échelle plus large.

3.2. Efficience

Éléments à capitaliser

- La prise de contact préalable entre l'administration et les acteurs principaux du quartier est fondamentale pour aboutir à la première conférence de quartier et à la constitution de la commission dans de bonnes conditions de réussite.
- Les démarches et événements mis en place ont permis de créer une dynamique commune, de renforcer la cohésion et de faire avancer le contrat de quartier.
- La réalisation d'actions à portées temporelles différentes (court, moyen et long terme) permet une gestion efficace du projet.

- La bonne collaboration entre experts externes et habitants et le bon fonctionnement de la commission de quartier ont été des facteurs de succès.
- L'élaboration de la feuille de route, document qui contient des propositions réalistes et pertinentes en termes d'amélioration de la qualité de vie dans le quartier constitue un outil de mise en œuvre à retenir.
- Les collaborations avec d'autres services de la ville ont été concluants. Les précieuses compétences acquises par l'équipe de pilotage en termes de gestion de la proximité et des contacts avec les habitants aussi.

Propositions

- Clarifier au départ les règles du jeu, les marges de manœuvre et les limites de la participation des habitants.
- Améliorer la communication avec les autres services.
- Clarifier davantage les modalités de suivi et de réalisation des projets de plus grande envergure, ainsi que les modalités d'information aux habitants une fois la démarche terminée.
- Mettre en place une collaboration plus systématique avec le Centre de quartier existant.
- Moduler les rythmes d'activités des groupes de travail en fonction des contraintes des participants.

3.3. Efficacité

- Le projet a permis de renforcer les relations de confiance et de proximité entre l'administration et la population. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les rapports entre le quartier et l'équipe de pilotage, ainsi qu'avec les services qui ont contribué à mettre en œuvre les propositions. Cependant, un risque pèse sur cette relation de confiance, dans la mesure où les modalités de suivi des propositions sont peu formalisées. Il paraît essentiel d'assurer un suivi de l'information, pour éviter le piège classique des démarches participatives qui consiste à solliciter les contributions des habitants sans assurer un suivi politique et administratif des propositions.
- Le projet a contribué dans une certaine mesure à promouvoir des méthodes de travail plus efficaces au sein de l'administration. Les propositions suivantes peuvent toutefois être formulées:
 - les liens entre les habitants et l'administration ainsi que les relations interservices pourraient être renforcés par la création d'un portail administratif;
 - une institutionnalisation de l'outil «contrat de quartier», et plus généralement des démarches participatives à l'échelle de la commune permettrait de mieux définir et encadrer leur fonctionnement.
- Un des bénéfices les plus évidents de la démarche concerne le renforcement de la cohésion sociale au sein du quartier. Cela se vérifie en particulier au travers du fonctionnement de la commission de quartier, qui en plus de relayer les demandes des habitants constitue désormais une force de mobilisation et de proposition pour la vie du quartier.
- La participation des habitants peut être considérée comme un succès, même si on peut relever la représentativité insuffisante liée classiquement à ce type de démarche: les jeunes et les étrangers ont été moins présents. Il importe que la démarche de contrat de quartier soit aussi l'occasion de renforcer la vie du quartier pour tous les habitants, au travers d'événements ponctuels destinés à différents publics (fête de quartier, etc.)
- On peut estimer que le contrat de quartier a amené de bonnes solutions sous l'angle de la qualité du cadre de vie. Les propositions de la feuille de route répondent à des intérêts collectifs pour l'ensemble du quartier.

4. Conclusion

Le démarche entreprise à Montelly ouvre la voie à la mise en place de contrats de quartier dans la Ville de Lausanne. Il s'agit globalement d'un projet réussi qui a montré qu'il est possible de mettre en place une gouvernance urbaine basée sur la participation des habitants et la valorisation de leur expertise d'usagers.

Le CQM était un projet pilote. Certaines des limites observées (p.ex: règles du jeu trop peu définies, répartition des rôles pas toujours claires) découlent directement de cette situation expérimentale, et pourraient être corrigées en cas de reconduction de l'expérience. Il paraît ainsi souhaitable de capitaliser les compétences acquises en termes de gouvernance de proximité et de contact avec les habitants. De plus le fonctionnement général de l'administration bénéficierait d'économies d'échelle et de réseau dans un contexte de modernisation de l'action publique requise par le double impératif de la participation et d'une plus forte transversalité des modalités de travail des services communaux.

Il paraît aussi opportun d'institutionnaliser davantage ce type de démarche en exploitant la méthode développée à Montelly comme outil dans le cadre d'une politique de développement des quartiers existants. Cela passerait par exemple par la création d'un portail administratif, ou par la nomination d'un délégué à la participation, qui pourraient agir dans le contexte de contrats de quartier ou pour toute autre forme de démarche participative menée en mode projet. Les contrats de quartier sont structurants. Ils permettent de renforcer les compétences de l'administration et sa légitimité en matière de gestion de proximité, de «capabiliser» les associations et les habitants, de qualifier les quartiers, de moderniser et de donner du sens à l'action publique.