

La participation dans les contrats de quartier (durables) à partir de la pratique des DLI - Difficultés expérimentées et rôle du RH dans certaines pistes de solutions

Ce document rassemble différents constats émis par les agents de développement local intégré (DLI) du Réseau Habitat par rapport à la dimension participative des contrats de quartiers (CQD). Cette note de travail se veut un support constructif à un premier échange avec la Direction de la rénovation urbaine lors de la rencontre prévue le 17/2 prochain (Fabienne Lontie et Myriam Hilgers).

Remarque préalable : les constats repris ci-dessous ne concernent bien entendu pas l'ensemble des communes de manière identique. Certaines problématiques sont plus prégnantes dans certains périmètres que dans d'autres. Le choix réalisé ici est celui d'une analyse générale, sans pointer tel ou tel projet spécifique afin d'avancer de manière positive sur les leviers et pistes possibles.

Constats sur le dispositif CQD de manière générale

a) Relation entre commune et Région, rôle de la Région

La Région finance un contrat qui est aux mains de la commune dont l'autonomie est grande. D'un point de vue extérieur, celui du RH, il semble que la Région ne dispose que de peu de pouvoir sur la manière dont ces fonds régionaux – importants - sont utilisés. Si nous comprenons parfaitement le principe de l'autonomie communale, la gestion de certains CQD pose parfois question.

D'un point de vue plus concret, un délégué de la Région est présent aux côtés de l'équipe communale dans les AG, CoQ... Il suit le CQD. Le rôle de ce référent n'est, la plupart du temps, pas défini ou expliqué aux parties prenantes et, au premier chef, aux habitants qui assistent aux AG et CoQ. Quelle fonction ce délégué endosse-t-il ? Surveillance, approbation ? Comment s'articulent responsabilités communales et régionales ?

L'une des composantes de cette fonction devrait-être, selon les DLI, de se porter garant du respect du cadre réglementaire. Par exemple, lorsqu'une commune n'organise pas le nombre requis d'AG par an, quand des questions se posent par rapport au quorum (par exemple, la présence minimale d'habitants pour l'approbation des rapports d'activités du socioéconomique).

b) Absence d'évaluation

La succession de "couches" de CQD sur certains périmètres met en évidence des dysfonctionnements. Les raisons des difficultés rencontrées par les CQD passés ne sont que peu analysées ou prises en compte. Actuellement, la seule forme d'évaluation existante est celle de l'utilisation ou non du budget disponible ou l'étude de Benoît Moritz dont on ne connaît pas les critères d'évaluation. Cette problématique de l'absence d'évaluation est évoquée par les DLI pour le dispositif dans son ensemble mais également, plus spécifiquement, par rapport au fonctionnement des CoQ.

Pour ce dernier point, proposition est faite que le porteur du projet fasse une évaluation sous la forme d'une enquête auprès des habitants participants à la CoQ après un an de fonctionnement de celle-ci puis à la fin du CQD. Dans quelques configurations particulières, l'association du RH pourrait légitimement s'en charger. C'est le cas du CAFA, par exemple. Cependant, pour la plupart des associations, ce n'est pas un rôle qu'il est souhaitable/envisageable de leur faire jouer.

Enfin, le travail réalisé par les bureaux d'études n'est, lui non plus, jamais évalué. Ce sont toujours les mêmes bureaux qui tournent or si certains fournissent un travail de grande qualité, il semble qu'il y en ait certains autres dont les missions ne sont pas remplies de manière aussi satisfaisante. Ils sont souvent défaillants pour le volet socio-économique et la participation (sauf IPE)...

c) *Timing*

Une des grandes difficultés, qui a un effet direct sur les dynamiques de participation, réside dans la temporalité des CQD.

- Le travail à abattre durant l'année zéro est énorme : pratiquement, toutes les décisions importantes doivent être prises sur une période de trois à quatre mois, un laps de temps qui permet à peine d'informer les habitants. La place pour la participation est extrêmement réduite.
- Lorsque cette année zéro est terminée, les décisions sont travaillées et mises en œuvre sur quatre années durant lesquelles les associations travaillent, notamment, à mobiliser la participation des habitants. Ces derniers, même s'ils sont encore concernés jusque dans le courant de la 2^{ème} année car des modifications budgétaires sont possibles, comprennent toutefois rapidement que les décisions importantes ont déjà été prises et leur participation se dilue en même temps qu'avance le processus du contrat de quartier
- Enfin, les habitants vivent souvent la fin d'un CQD comme un abandon pur et simple. Il est ensuite extrêmement difficile de faire subsister la participation suscitée durant le CQD, même si cette pérennisation est en principe prévue dans le programme. Le constat central est que si les habitants sont seuls, cela ne fonctionne pas ; il est vital, à ce niveau, de trouver un moteur dans le quartier.
 - Les DLI constatent que dans les endroits où une dynamique perdure, elle est le plus souvent liée à un mouvement entre habitants "hors appareil".
 - L'organisation d'un événement final (exposition par exemple) permet de clôturer positivement le dispositif et aide les habitants dans ce moment de transition.
 - Pour rejoindre le point sur l'évaluation ci-avant, il serait intéressant de prévoir un retour vers les habitants-relais après la fin du CQD leur demandant comment ils jugent les opérations qui ont été réalisées.
 - La mise en lien des habitants devrait être présente de manière plus explicite dans le volet socio-économique.

d) *Projets-phares*

Les choix qui président à ces projets peuvent être nébuleux. Peut-être serait-il intéressant qu'ils soient introduits par une méthodologie participative (diagnostic en marchant par exemple).

Constats sur les composantes de la participation

a) *Les CoQ*

- Constitution et composition
 - La procédure de désignation des membres de la CoQ est parfois opaque. Quels sont les critères de sélection ? Comment cela doit-il se dérouler ?

- Il est fondamental que les services communaux concernés (ex. propreté publique, plantation, jeunesse, prévention, mobilité...) parce qu'ils doivent gérer des opérations dans les CQD prennent part aux réunions selon le programme ou, en tout cas, que certaines réunions soient organisées tout au long de ce processus avec ces services et les personnes en charge du CQD.
 - Les représentants de la CoCoF ou des CPAS ne sont que peu voire jamais là. La VGC semble plus présente au moment du programme pour pousser certains projets NL et puis semble aussi souvent disparaître.
 - La commune ne présente que rarement, ou de manière trop succincte, les personnes présentes et surtout leur rôle dans la CoQ et dans le CQD de manière plus générale.
- Forme très/trop solennelle

Ce caractère très formel des CoQ pose question : est-il pertinent ? Ne peut-on envisager une forme plus ouverte de CoQ ?

· Règles du jeu

Rejoignant le fait que les rôles des uns et des autres ne sont qu'insuffisamment explicités, on touche ici à l'une des conditions essentielles de la participation qui n'est souvent que très partiellement rencontrée : des règles du jeu claires, connues de tous. Vu à partir de la pratique des DLI, elles ne sont la plupart du temps pas expliquées aux participants. Cela va du très concret détail pratique à un flou sur les objectifs-mêmes de cette participation, sur les objets de la participation.

Par exemple, alors que l'existence d'un règlement d'ordre intérieur est obligatoire, il est certaines communes où il n'en est jamais fait mention, où il n'est jamais transmis. Quand il l'est, il est extrêmement flou. Les participants méconnaissent complètement les règles de la partie dans laquelle ils s'engagent. Quand le quorum est-il atteint ? Comment les projets socio-économiques sont-ils sélectionnés ? Avec ou sans les habitants ? Sur quelle partie du processus de décision les habitants ont-ils prise ?...

Pour alimenter ce flou tout au long du processus, les ordres du jour des réunions viennent souvent très tard, les participants (RH compris) ne connaissent pas les points qui vont être traités, difficile donc de préparer les réunions avec les habitants en amont des CoQ.

Les participants aux CoQ manquent aussi d'information sur le moment des enquêtes publiques : l'équipe du CQD devrait communiquer systématiquement ces dates aux membres de la CoQ afin que ces derniers puissent en informer les habitants.

La CoQ doit être un lieu de dialogue entre ses membres. Dans la réalité, il s'agit davantage d'un lieu de présentation et de validation des projets de la commune avec un temps pour des questions mais sans que le dialogue ne puisse réellement se développer. Le temps de parole de l'équipe communale par rapport à celui que l'on veut bien laisser aux habitants est à ce titre significatif.

A quelques exceptions près, la Région prend peu la parole pour faire valoir son point de vue.

· Intérêt particulier vs intérêt général

Indépendamment des problèmes évoqués par ailleurs, il est difficile de faire comprendre aux habitants qui siègent dans les CoQ qu'ils représentent l'intérêt commun et qu'ils ont ensuite un rôle de relais à jouer vers les autres habitants.

b) Communication

- Les DLI notent souvent une inadéquation des canaux choisis par la commune (principalement toute-boîte, papier) et des discours pratiqués dans les AG/CoQ (manque de pédagogie) avec les publics et objectifs théoriquement visés par la participation.
- Les insuffisances en termes de communication ne se font pas seulement sentir durant le déroulement du CQD mais également dans les phases ultérieures. Les habitants qui participent ne reçoivent que peu d'information sur ce qu'il advient de leurs demandes et recommandations. Ils ne sont parfois pas tenus au courant des choix finaux posés ni des raisons pour lesquelles telle ou telle option a été privilégiée. Par exemple, s'il y a des appels à idées des habitants (e.a. sous forme de boîte à idées dans l'espace public), il est fondamental qu'il y ait un retour vers eux sur les choix.
- Spécifiquement par rapport aux projets qui touchent à l'espace public, les DLI insistent pour que la communication s'adresse à tous les usagers de l'espace public et donc ne se fasse pas exclusivement par le biais d'un toute-boîte aux habitants du périmètre du CQD. L'importance de la présence dans l'espace public est ici à nouveau soulignée (stands, vitrines...)

c) Lassitude

Il y a un véritable découragement des habitants par rapport à la participation, cela fait parfois longtemps qu'ils sont sollicités mais la situation n'évolue guère, les améliorations promises ne se réalisent pas. Parallèlement à cela, dans certaines communes, les habitants ont une très mauvaise image de leur quartier et ont souvent comme objectif de le quitter. Lorsqu'un CQD démarre, il faut parfois remobiliser les habitants autour de questions pour lesquelles ils ont déjà donné leur avis...

d) Publics difficilement accessibles

Promouvoir la participation auprès de certains publics est extrêmement complexe, pour de multiples raisons (jeunes, femmes, langue, personnes âgées...). Il y a à ce niveau notamment un travail à faire auprès des écoles mais les équipes sont parfois difficiles à atteindre. Concernant le problème de langue – dans certains quartiers à majorité turque par exemple – nombreux sont ceux qui ne comprennent pas le français ou le néerlandais. Les habitants ont alors besoin d'une courroie de transmission, traduction, pour accéder au processus

De manière fondamentale, le rôle de l'école par rapport à l'enseignement des outils démocratiques doit être rappelé. Certaines expériences avec les écoles sont de véritables succès.

Eléments de solutions, pistes à creuser, rôle du Réseau Habitat
--

- a) La présence des associations du RH dans tous les CQD permet un échange sur certains aspects des pratiques dans les CQD et donc une certaine forme d'évaluation croisée, ce qui n'existe pas à un autre niveau. Le RH se questionne pour voir dans quelle mesure il ne serait pas intéressant de prévoir une mise en commun avec les équipes de CQD, le plus tôt possible dans le processus et/ou régulièrement tout au long de celui-ci. Les DLI émettent aussi l'idée d'ouvrir certaines de leurs réunions mensuelles aux équipes CQD (la demande existe), pourquoi pas pour certaines réunions thématiques ? Cela permettrait de renforcer les liens et de montrer que le DLI n'est pas un opposant mais bien un partenaire avec lequel travailler.

- b) Développer une présence, une information, une sensibilisation multiforme : CoQ et AG sont nécessaires mais ne suffisent pas, ni les toutes boites. Il faut intervenir et être présent sous de multiples formes (porte à porte, stand dans l'espace public, participation aux fêtes, brocantes, internet, Facebook, etc.). Davantage de personnes sont touchées par un évènement festif qu'en faisant une AG ou un toute-boite. Le RH a un rôle à jouer dans la transmission de l'information et la traduction du jargon des CQD pour les habitants.

Pour atteindre cet objectif, la collaboration avec la commune est fondamentale. Elle passe par une reconnaissance de ce rôle du RH, sans pour autant que le pouvoir local ne se décharge de son rôle dans la communication autour du CQD.

- c) Proposer dès l'année zéro une "mini formation" pour les habitants : le collège, le conseil communal, le processus décisionnel entre région et commune, l'enquête publique, la commission de concertation... visiter les salles communales où se déroulent ces activités, cela rend les choses plus humaines. Proposer également la visite d'autres quartiers qui ont déjà été rénovés.
- d) Soutien des habitants participants aux CoQ notamment sur la notion d'intérêt général : le rôle du RH pourrait être renforcé sur ce point : "formation" des participants en amont, pendant et en aval des réunions pour les accompagner dans leur rôle de relais.
- e) Le RH a un important rôle à jouer en amont des CQD. Les périodes de programmation sont l'occasion pour les associations de sortir des cartons les idées qui ont été formulées par les habitants pour les mettre en forme et les faire vivre via ce cadre. Le RH travaille en réalité en continu sur le diagnostic des quartiers et parfois de manière plus formalisée (cf. monitoring du CAFA ; GT Espaces publics de RenovaS).

Si le périmètre d'un CQD est à cheval sur les zones de deux associations, les interactions entre associations permettent de renforcer aussi ce diagnostic, par exemple à la Porte de Ninove avec La Rue, Convivence et le CRU. Les zones limitrophes sont toujours complexes à aborder alors que le financement est régional...

- f) Faire participer les publics plus éloignés : le développement de projets, comme ceux menés notamment par RenovaS, part du constat d'une trop faible participation des femmes, entre autres dans les CQ. Les obstacles à cette participation tiennent entre autres au fait qu'elles ne sont souvent pas libres en soirée, à des problèmes liés à la langue, à la présence d'hommes aux réunions... RenovaS a, par conséquent, développé des projets spécifiques pour encourager cette participation. Les DLI s'interrogent sur les possibilités d'introduire des projets dans le cadre des CQD pour organiser la participation, par exemple, via des groupes de travail sur l'espace public.
- g) Dans la période qui suit un CQD, en collaboration avec la commune, l'idée est de constituer et soutenir un/des comités de suivi pour les interventions dans l'espace public.