

Unil

UNIL | Université de Lausanne



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE


Faculté des Géosciences
et de l'Environnement

Mémoire en vue de l'obtention du Diplôme d'études supérieures
spécialisées (DESS) en *Développement urbain durable,
gestion des ressources et gouvernance*

Démarches participatives en Suisse

Une analyse comparative des cas
Werkstadt Basel et Quartiers 21 à Lausanne

Daniel Dubas

Directeur de mémoire : Prof. Jean-Philippe Leresche

Expert : M. Jérôme Savary

Lausanne, août 2006

« Même si le contraste est souvent saisissant entre les ambitions de la rhétorique et la modestie de la mise en œuvre, l'émergence d'une nouvelle grammaire de l'action publique doit être prise au sérieux »

(Blondiaux et Sintomer)

Table des matières

Résumé	6
Avant-propos	6
1. Introduction	7
2. Dispositif de recherche	9
2.1. Questions de recherche	9
2.2. Hypothèses.....	9
2.3. Méthodes :.....	10
2.4. Limites	11
3. Quelques apports théoriques.....	12
3.1. Regain d'intérêt pour le local	13
3.2. Contexte d'émergence des dispositifs participatifs	14
3.2.1. « Crise » de la démocratie représentative	14
3.2.2. Décalage entre les territoires institutionnels et fonctionnels ..	14
3.2.3. Transformation de l'action publique.....	15
3.2.4. Mise en cause de l'expertise « classique »	17
3.2.5. Réduction d'incertitude et d'opposition	18
3.3. L'avancée du principe de la participation.....	19
3.3.1. La participation comme nouveau style de gouverner	19
3.3.2. Une multitude de démarches participatives différentes	20
3.3.3. Entre discours et pratique.....	23
3.3.4. Une traduction indirecte dans les processus de décision	24
4. Description des processus.....	24
4.1. Une démarche en trois phases	25
4.1.1. Les ateliers d'innovation	26
4.1.2. Les conférences de consensus	28
4.1.3. Elaboration du programme d'action.....	30
4.2. Genèse et objectifs visés.....	32
5. Analyse de deux démarches participatives similaires mais différentes	36
5.1. Caractéristiques des démarches	36
5.1.1. Enjeux liés aux processus	36
5.1.2. Un processus <i>top-down</i>	37
5.1.3. Attentes dans la démarche participative.....	38
5.2. Appropriation des démarches participatives	40

5.2.1.	Un processus éminemment politique.....	40
5.2.2.	L'importance de la structure sur les résultats	42
5.2.3.	Appropriation du contenu des discussions	44
5.2.4.	Un double processus de création et de légitimation	48
6.	Conclusion	52
	Bibliographie	55
	Annexe 1 : Liste des interlocuteurs (entretiens semi-directifs).....	63
	Annexe 2 : Délimitation des quartiers pour les ateliers d'innovation dans le canton de Bâle-Ville	64
	Annexe 3 : Délimitation des zones pour les ateliers d'innovation en Ville de Lausanne	64
	Annexe 4 : Exemple d'un guide d'entretien.....	65

Résumé

Cette étude analyse deux démarches participatives en Suisse, *Werkstadt Basel* et *Quartiers 21* à Lausanne. La comparaison permet de montrer qu'au-delà de la participation à proprement parler, il y a une appropriation politique des démarches par les acteurs politico-administratifs. Celle-ci a lieu à plusieurs niveaux. Au niveau structurel, la définition du processus et des modalités de la participation prédétermine déjà en partie les propositions susceptibles d'être développées à travers la démarche. Au niveau institutionnel, l'influence est essentiellement exercée grâce à la traduction indirecte des propositions dans les processus de décision, et notamment par la définition de priorités pour leur mise en œuvre. Finalement, le tri des propositions au terme des différentes phases du processus, ainsi que la combinaison avec des projets de l'administration déjà en cours, constituent une appropriation au niveau du contenu concret des propositions, qui permet en partie de légitimer l'action publique.

Avant-propos

Je tiens à cet endroit à remercier Marc Helbling et Stéphane Nahrath pour leurs remarques pertinentes et utiles à la rédaction de ce travail, ainsi que Jean-Philippe Leresche pour sa disponibilité et son encadrement tout au long de la recherche. Un grand merci également particulièrement à toutes les personnes à Bâle et à Lausanne qui ont accepté de témoigner de leur expérience, donnant ainsi la richesse à ce travail.

1. Introduction

Nous assistons incontestablement à une prolifération de démarches participatives dans nos sociétés contemporaines, la participation accrue de la population aux processus de décision étant en vogue un peu partout dans le monde¹. Notamment une série de conventions internationales, telles que l'Agenda 21 [Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, 1992]² de Rio de Janeiro ainsi que la Charte d'Aalborg [Conférence Européenne sur les Villes Durables, 1994]³ ou la Convention d'Aarhus [United Nations Economic Commission for Europe, 1998] poussent à une inclusion plus systématique des populations concernées dans les processus de décision politiques.

Plus généralement, la participation est l'un des concepts centraux des différentes approches du développement durable et occupe une place de plus en plus importante dans l'aménagement du territoire. Désormais, un véritable corpus méthodologique⁴ existe et favorise le développement de ces démarches participatives. Cependant, celles-ci sont de nature très diversifiée, selon les objectifs, les échelles spatiale et temporelle ainsi que le degré de participation.

Cette étude se donne comme objectif d'analyser, dans une perspective comparative, deux démarches participatives en Suisse : la démarche *Werkstadt Basel*, menée de 1997 à 1999 dans le demi-canton de Bâle-Ville, et la démarche *Quartiers 21*, qui s'est déroulée de 2003 à 2005 dans la ville de Lausanne. Les deux démarches présentées dans le cadre de ce travail se ressemblent considérablement, ce qui peut être expliqué par le fait que la démarche lausannoise est une adaptation du processus mené à Bâle quelques années auparavant, et que les mandataires privés en charge de la direction opérationnelle sont pour l'essentiel les mêmes dans les deux cas.

Concrètement, la comparaison de ces deux cas relativement similaires porte sur la question de l'usage et de l'appropriation des démarches

¹ Tout particulièrement dans les démocraties occidentales en Europe et en Amérique du Nord, mais aussi notamment en Amérique latine.

² Aussi appelée *Action 21* en français. A noter notamment le chapitre 28 du plan d'action sur le rôle des collectivités locales.

³ *Charte des villes européennes pour la durabilité* du 27 mai 1994, et notamment le chapitre I.13 sur la participation. La ville de Lausanne a adhéré à cette Charte en 1998.

⁴ Cf. p.ex. Steyaert et Lisoir, 2005 ; CERDD, 2003.

participatives par les acteurs politico-administratifs. Cette étude qualitative se limite ainsi aux comités de pilotage (délégations des exécutifs politiques), à l'administration et aux mandataires privés en charge du processus. Il est vrai que le fait de ne pas focaliser sur les participants à la démarche, notamment par rapport à la question de leur représentativité⁵, peut sembler paradoxal. Néanmoins, ce choix permet de mieux rendre compte du fait qu'au-delà de la rhétorique sur la participation, il y a des attentes et des intérêts en jeu pour les acteurs politico-administratifs, voire une part d'instrumentalisation inhérente au pilotage de ces nouveaux instruments participatifs mis en place.

Une série d'entretiens semi-directifs menés auprès de ces trois groupes d'acteurs distincts a permis d'apporter des regards croisés sur un certain nombre d'enjeux liés à l'appropriation des démarches participatives. L'analyse des deux démarches permet ainsi surtout, à travers la comparaison, de vérifier des similitudes et des différences entre les deux cas par rapport aux hypothèses posées. Au niveau temporel, l'analyse couvre la période allant de la genèse des deux démarches à la formulation du programme d'action qui en découle. La mise en œuvre n'est par contre pas abordée dans le cadre de cette contribution, car il manque pour l'instant le recul nécessaire.

La première partie présente le dispositif de recherche de cette étude (chapitre 2). La deuxième partie présente une série d'apports théoriques, notamment par rapport à l'importance accordée à l'espace local, par rapport au contexte politique et institutionnel favorisant l'apparition de démarches participatives, et par rapport aux différentes modalités de la participation et des enjeux qui y sont liés (chapitre 3). La troisième partie décrit les différentes phases du processus ainsi que les principaux résultats à chaque étape (chapitre 4). La quatrième partie est essentiellement empirique et analyse les caractéristiques des processus, tout particulièrement par rapport à l'appropriation politique (chapitre 5). La partie conclusive enfin reprend les principaux résultats de la recherche et les confronte aux hypothèses initialement posées (chapitre 6).

⁵ Par exemple l'appartenance socio-culturelle et socio-économique, les ressources disponibles (en temps, information, notoriété) pour occuper une place importante dans les délibérations, ou encore la question de la légitimité de parler au nom d'autres personnes.

2. Dispositif de recherche

Ce chapitre est divisé en trois parties. La première partie présente les questions auxquelles cette étude cherche à répondre, la deuxième partie présente les hypothèses de travail, la troisième partie aborde brièvement les aspects méthodologiques, et la quatrième partie présente les limites de l'étude.

2.1. Questions de recherche

La question de recherche principale peut être formulée de la manière suivante :

- *Quels sont l'appropriation et l'usage des acteurs politico-administratifs et des mandataires des démarches participatives ?*

Une série de sous-questions visent à éclairer plusieurs facettes de la problématique :

- *Quelles sont les attentes des différents acteurs par rapport à la démarche, et ont-elles été satisfaites ?*
- *Quelles sont les divergences entre les différents groupes d'acteurs par rapport aux objectifs, enjeux et processus de la démarche ?*
- *Quelle est l'évolution du rôle des différents groupes d'acteurs tout au long de la démarche, et quelle est l'interaction entre ceux-ci ?*
- *Dans quelle mesure les différents groupes d'acteurs s'approprient-ils le processus participatif pour avancer sur des projets et légitimer l'action publique ?*

2.2. Hypothèses

Afin de pouvoir répondre aux différentes questions de recherche, un certain nombre d'hypothèses de travail ont été posées. L'hypothèse principale peut être formulée de la manière suivante :

- *Les acteurs politico-administratifs s'approprient la démarche participative à la fois au niveau de la structure et du contenu, en exerçant le pilotage politique du processus.*

Quatre sous-hypothèses visent à opérationnaliser l'hypothèse principale pour les deux cas analysés :

- *Les acteurs politico-administratifs ne se dessaisissent jamais complètement de la démarche et gardent un certain contrôle sur la démarche tout au long du processus.*
- *Les acteurs politico-administratifs exercent une influence sur le contenu des propositions.*
- *Plus on avance dans le processus et donc dans l'opérationnalisation des propositions de projets, plus les acteurs politico-administratifs s'impliquent.*
- *Pour l'exécutif et l'administration, ces projets devraient confirmer des options politiques déjà prises et servir à les légitimer.*

2.3. Méthodes :

En partant d'une revue de la littérature dans le domaine du développement urbain durable, de la démocratie participative et délibérative, de l'expertise et de la gouvernance, j'ai pu construire une partie théorique qui problématise une série d'enjeux autour de la participation et de la traduction de celle-ci dans les processus de décision.

Un certain nombre d'articles et de documents descriptifs sur les démarches ont ensuite permis de décrire le fonctionnement du processus. Pourtant, la littérature secondaire sur les deux démarches est très limitée, exception faite d'une couverture médiatique limitée par deux journaux locaux⁶ ainsi que de quelques rares contributions analytiques [C.E.A.T., 1999 ; Blumer, 2001 ; Ziegler, 2004 ; Vodoz et Monteventi, 2005], mais qui focalisent sur des aspects autres que celui des acteurs politico-administratifs. De plus, deux entretiens exploratoires ont permis d'élaborer le cadre d'analyse, d'identifier les acteurs politico-administratifs pertinents et de rédiger des guides d'entretien⁷.

La partie empirique est ensuite principalement basée sur les 14 entretiens semi-directifs en face-à-face qui ont été menés auprès des trois groupes d'acteurs distincts (exécutifs politiques, administration et mandataires) à Bâle et à Lausanne entre mai et juillet 2006. Au total, pour les deux cas confondus, j'ai pu mener des entretiens avec quatre membres des comités de pilotage de l'exécutif politique (une Conseillère d'État, trois Conseillers municipaux dont le Syndic (maire)), cinq cadres de l'administration (pour la

⁶ La *Basler Zeitung* (BaZ) à Bâle, le journal *24 Heures à Lausanne*.

⁷ A titre illustratif, un guide d'entretien général est reproduit en Annexe 4.

plupart des chefs de service) et cinq mandataires (dont deux qui ont participé aux deux démarches)⁸. Une grille d'analyse uniforme construite en fonction des questions de recherche et des hypothèses a finalement permis d'analyser les regards croisés, de synthétiser les réponses des interlocuteurs recueillis sur la base des guides d'entretien, et de trianguler les informations obtenues avec la documentation disponible. Ainsi, le risque de rester à un niveau subjectif de perception a pu être limité.

2.4. Limites

Une des limites principales consiste dans le fait de ne pas avoir obtenu un certain nombre de documents confidentiels ou semi-confidentiels pour les deux cas. Notamment les procès-verbaux des réunions du comité de pilotage et des groupes de travail à l'administration, les documents internes de description ou le rapport final interne (à Bâle) auraient peut-être pu être utiles dans l'analyse. Dans le cas lausannois, le rapport de synthèse interne du programme d'action m'a été mis à disposition.

De plus, il a été dans de nombreux cas difficile d'obtenir des rendez-vous avec les personnages clés à Bâle. Ceci relève d'une question de réseaux, mais surtout aussi du fait que certaines de ces personnes avaient déjà été sollicitées à plusieurs reprises par rapport à la démarche participative, et n'ont donc pas jugé prioritaire un témoignage supplémentaire par rapport à leur expérience. Mais le fait que la démarche avait été menée il y a un certain nombre d'années déjà a aussi été déterminant, car un nombre important de personnes occupant un rôle décisif lors de la démarche participative n'est plus en fonction aujourd'hui (tels deux des trois Conseillers d'Etat membres du comité de pilotage bâlois). A Lausanne, la disponibilité des acteurs principaux était nettement supérieure. Ainsi, l'échantillon des témoignages permet un peu moins de regards croisés dans le cas bâlois⁹.

De plus, les entretiens se sont limités aux acteurs politico-administratifs directement impliqués dans la démarche et les mandataires. En effet, l'idée

⁸ Une liste complète des personnes interrogées se trouve en Annexe 1.

⁹ Cependant, l'auteur de ce texte a dans le cadre d'un petit mandat distinct mené une série d'entretiens individuels avec des membres de l'administration et modéré des discussions de groupe avec des membres de la société civile. Ces entretiens faisant partie d'un bilan interne à l'administration bâloise ont cependant porté spécifiquement sur la mise en œuvre des résultats du programme d'action (APS), qui n'est pas véritablement l'objet de cette recherche.

d'inclure également des participants aux démarches ou des parlementaires aurait largement dépassé le cadre de cette contribution.

Une autre limite est constituée par le fait de ne pas avoir pu focaliser sur la mise en œuvre véritable des résultats de la démarche. Ceci tient principalement au fait que la mise en œuvre n'est pas encore complètement terminée à Bâle, et qu'elle ne vient que de commencer à Lausanne. Par ailleurs, il n'est pas non plus véritablement possible de mesurer les effets de la démarche, car les objectifs des deux démarches ne sont pas suffisamment opérationnels en termes d'indicateurs pour évaluer précisément l'*impact* et l'*outcome*¹⁰ des démarches (en isolant les externalités).

Finalement, les quelques projets mentionnés dans cette contribution ne sont pas approfondis en tant que tels. L'analyse reste donc à un niveau relativement général en termes de contenu précis des projets développés et intégrés dans le programme d'action, en focalisant davantage sur les processus et interactions entre les acteurs.

3. Quelques apports théoriques

Cette partie théorique vise à mettre les démarches participatives en relation avec un certain nombre d'évolutions dans l'action publique, ainsi que de mettre en perspective la participation par rapport à la traduction de ses résultats dans les processus de décision. Le premier chapitre traite de l'importance que les gouvernants et les chercheurs accordent à l'espace local. La deuxième partie développe des facteurs contextuels qui favorisent particulièrement l'émergence des démarches participatives. La troisième partie enfin aborde la problématisation de la participation dans la littérature scientifique et discute une série d'enjeux autour de celle-ci.

¹⁰ Dans l'évaluation des politiques publiques, l'*impact* désigne les changements de comportement du public-cible. L'*outcome* se réfère davantage aux résultats finaux (voulus ou non) d'une politique publique. Cf. p.ex. Bussmann, Klöti et Knoepfel [1997].

3.1. Regain d'intérêt pour le local

La participation de la population n'est pas nécessairement limitée à l'espace local ou micro-local, une série de démarches ayant été menées au niveau national ou régional¹¹. Néanmoins, c'est principalement à l'échelle communale, supra- ou infra-communale que des dispositifs participatifs sont mis en place. L'échelle concernée est en effet surtout celle du local [Blondiaux et Sintomer, 2002 :21] et de la proximité, et les expériences ont pour la plupart des cas lieu dans les espaces urbains.

A ce titre, il faut relever que le terme de « proximité » est en soi ambiguë : celle-ci peut être entendue dans un sens plutôt politique (proximité entre les institutions étatiques et la population) ou plutôt territorialisé (proximité de l'échelle géographique) [Falise, 2003 :58-61]. De plus, on retrouve souvent la vision un peu simpliste que la proximité suffirait en tant que telle pour créer les conditions nécessaires à la démocratie participative. Ces conditions ne sont actuellement pas suffisamment conceptualisées [Bacqué et Sintomer, 2001]. La proximité peut cependant être une échelle prometteuse, « [...] à condition que le local soit un tremplin plutôt qu'un corset » [Bacqué et Sintomer, 2001 :154].

Dans tous les cas, à la fois les gouvernements et les chercheurs académiques s'intéressent davantage à l'échelle locale en tant que niveau d'intervention publique [CRAPS et CURAPP, 1999], et nous assistons dans ce sens à un grand retour du local et à la re-découverte des villes [Lefèvre, 2003]. Ceci prend une certaine importance dès lors que nous assistons en Europe à une certaine autonomisation des villes par rapport aux Etats-Nations dans l'Europe qui reconstruit ses frontières institutionnelles [Le Galès, 2003]. En Suisse cependant, il est à noter que cette évolution a été moins marquée, et que l'autonomie politique des villes est restée relativement limitée, malgré le fait que celles-ci disposent d'un pouvoir économique important [Kübler, Schenkel, Leresche, 2005]. Les deux démarches participatives analysées dans cette contribution sont elles aussi des dispositifs limités à l'espace local et aux enjeux à proprement parler urbains.

¹¹ A titre d'exemple, des *conférences de citoyens* ont été organisées au niveau national au Danemark et en France [Bourg et Boy, 2005].

3.2. Contexte d'émergence des dispositifs participatifs

L'idée d'inclure davantage les populations directement concernées dans les processus de décision n'est pas nouvelle. Néanmoins, une série de facteurs contextuels sont à la base de la prolifération récente des dispositifs participatifs. J'en identifie cinq facteurs principaux : une « crise » de la démocratie représentative, une transformation de l'action étatique, un décalage entre espaces institutionnels et territoires fonctionnels, une mise en cause de l'expertise « classique » et la nécessité de réduction d'incertitude et d'opposition.

3.2.1. « Crise » de la démocratie représentative

Depuis un certain nombre d'années, l'abstentionnisme aux élections et votations gagne du terrain, ce qui peut être jugé comme l'expression d'un manque d'identification avec le système politique actuel basé sur la représentation indirecte des intérêts. Ce phénomène est perceptible aussi en Suisse, malgré les espaces d'expression complémentaires fournis par les instruments de la démocratie semi-directe. Ce phénomène souvent appelé *Politikverdrossenheit* par les théoriciens allemands [Arzheimer, 2002 ; Maier, 2000] est une des expressions d'une crise de la représentation politique. Celle-ci est par ailleurs confirmée par un certain nombre de recherches en sciences sociales [Blondiaux et Sintomer, 2002 :30].

Le système politique ne parvient dans de nombreux cas pas à intégrer les « exclus » traditionnels que sont les jeunes, les catégories socio-économiquement et socio-culturellement défavorisées, voire les femmes, et encore moins les catégories de la population ne disposant pas du droit de vote. Les pouvoirs publics réfléchissent donc à des modalités différentes qui permettent à ces exclus de s'exprimer afin de les réintégrer dans le processus de décision politique. Ils cherchent donc à favoriser la participation de la population locale, qui se reconnaît souvent mal dans les processus traditionnels de décision politique, afin de retrouver une certaine légitimité de l'action publique et de répondre effectivement aux besoins de l'ensemble de la population.

3.2.2. Décalage entre les territoires institutionnels et fonctionnels

En ce qui concerne l'espace urbain, et particulièrement dans le cas du système fédéral suisse, le décalage entre les territoires fonctionnels et les

espaces institutionnels apparaît de plus en plus flagrant. Les échelles institutionnelles traditionnelles apparaissent donc comme inadaptées pour la résolution d'un certain nombre de problèmes collectifs [Kübler et Leresche, 2003 ; Commençon et Goujon, 2005 ; Horber-Papazian et Racine, 2005]. Ce dépassement des échelles se situe au moins à deux niveaux, à la fois au niveau supra-communal et au niveau infra-communal [Blanc et Lévy, 2003 :13-14].

A l'échelle supra-communale, dans un contexte de métropolisation [Bassand, 2004], les villes-centres ne sont plus en mesure de résoudre l'ensemble des problèmes qui se posent au niveau des agglomérations. « Sans aucun doute, le dépassement de ces *spillovers* [nda : pollution, bruit, ségrégation sociale, crise des finances publiques] résultant du décalage entre territoires fonctionnels et institutionnels constitue actuellement le défi majeur pour le développement durable des régions urbaines en Suisse » [Kübler et Leresche, 2003 :129]. De nouvelles structures d'agglomération sont donc nécessaires pour répondre aux défis. Encore faudrait-il un ancrage démocratique des arrangements politico-institutionnels comme fondement de légitimité et condition de succès de ceux-ci.

Mais la perception a également changé concernant le niveau infra-communal. Dans une mouvance de regain d'intérêt pour les modalités de la démocratie locale, on assiste de plus en plus fréquemment à des tentatives d'intégrer davantage les populations des différents quartiers d'une ville dans les processus de décision. C'est précisément dans ce contexte qu'intervient l'idée de la participation comme instrument pour y parvenir.

3.2.3. Transformation de l'action publique

Dans un monde qui gagne en complexité, avec une multitude d'échelles institutionnelles allant du local au global et un enchevêtrement croissant des instances de régulation sociale, avec un retour en force du secteur privé dans l'exécution de tâches publiques, il se pose désormais la question de savoir comment l'Etat peut encore exercer son pouvoir, et donc celle de la *gouvernabilité* [Maintz, 1993]. Ainsi, de nouveaux mécanismes alternatifs qui rendent possible l'action du gouvernement sont nécessaires et incontournables [Le Galès, 1995].

Le concept pertinent pour décrire les transformations de l'action étatique est celui de la *gouvernance*. Cette notion met l'accent sur la transformation du mode de l'action publique et les nouvelles relations entre acteurs publics et

privés dans la co-production de celle-ci [Leresche, 2001]. La notion traditionnelle de *gouvernement* décrit les politiques publiques comme étant à la fois développées et mises en œuvre par les acteurs politico-administratifs. Loin de s'opposer, les deux notions sont fondamentalement complémentaires [Borraz et Le Galès, 2001]. Le terme de *gouvernance multi-niveaux* permet de rendre compte des principaux traits des arrangements en termes de coordination et de coopération horizontale et verticale par rapport aux enjeux liés à la métropolisation et aux politiques des agglomérations [Kübler, Schenkel, Leresche, 2005]. Plus largement, la quasi-totalité des approches de la gouvernance recouvrent les quatre éléments suivants : différents acteurs publics, des partenariats public-privé, des approches pragmatiques et expérimentales des politiques publiques, un processus de décision en partie découplé des institutions classiques de la démocratie représentative, qui passe par des voies plus informelles. [Blondiaux et Sintomer, 2002 :29].

La gouvernance est une notion à la fois normative et cognitive. Plutôt que d'utiliser le concept dans une vision normative concernant les modes d'action étatiques appropriés à adopter, celui-ci me paraît intéressant dans une perspective purement analytique et descriptive, afin de décrire les transformations dans les processus de décision [Leresche, 2001 ; Jouve, 2003]. La notion de gouvernance décrit donc le fondement des politiques publiques comme étant plus basé sur la prise en compte des *stakeholders* (associations, groupes d'intérêt, entreprises, groupes cibles, habitants, pendulaires, etc.), et ce à la fois dans les processus de décision politique et dans la mise en œuvre. L'accent est mis sur des termes comme *négociation* et *partenariat*. Bien évidemment, la prise en compte des aspirations de la société civile varie selon les acteurs, les partenaires ne disposant pas des mêmes ressources (en temps, argent, information, etc.). Mais les théories de la gouvernance ne se préoccupent généralement pas de la question démocratique soulevée par l'implication « citoyenne » [Blondiaux et Sintomer, 2002 :29-30].

Dans tous les cas, « l'Etat reste un acteur important mais il s'est banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres, ou plutôt différents segments de l'Etat sont devenus des acteurs parmi d'autres dans les processus d'élaboration et de mise en place des politiques. [...] Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique » [Le Galès, 1995 :59-60]. La frontière entre le public et le privé s'est ainsi partiellement effondrée, et « l'émergence de la gouvernance

urbaine [...] s'explique donc en partie par le retrait et/ou la perte de capacité de l'Etat à agir sur l'économie et la société » [Le Galès, 1995 :89].

3.2.4. Mise en cause de l'expertise « classique »

Il est possible d'affirmer que l'on assiste aujourd'hui à un recours fréquent à l'expertise et à une externalisation de celle-ci, dans le sens que les pouvoirs publics recourent de plus en plus à des experts extérieurs à l'administration comme base de réflexion pour concevoir et évaluer leurs propres politiques publiques [Jacob et Genard, 2004]. Ces experts se situent en marge de l'externalité tout en proposant l'opérationnalisation de leurs compétences. Ils sont suffisamment dehors pour garantir la scientificité et l'indépendance, et suffisamment dedans pour que leurs propos puissent être opérationnalisés [Jacob et Genard, 2004 :146].

Il y a une implication accrue des experts dans les processus décisionnels : « en raison de la complexification de la conduite des affaires publiques, l'Etat est devenu un grand consommateur et commanditaire d'expertise. Il l'est d'autant plus que, face au déficit de légitimité dont il est l'objet, les responsables politiques pensent pouvoir se donner, en s'appuyant sur des avis extérieurs, une image participative et plus démocratique, tout en légitimant leurs décisions » [Jacob et Genard, 2004 :7]. Ainsi, ce ne sont pas uniquement les normes d'action qui sont externalisées, mais aussi les processus de légitimation de l'action publique [Cadiou, 2004].

Mais les relations entre experts et « profanes » se sont altérés et souvent dégradés aujourd'hui [Callon, 1999], que ces premiers soient publics ou privés. Les nombreuses critiques contestent notamment la légitimité des experts, mais aussi le manque d'objectivité des critères de jugement des performances de l'action publique, notamment concernant la gestion locale des municipalités. Ces critères auraient ainsi une influence normative indirecte sur les pouvoirs publics locaux, en qualifiant d'*exemplaire* « des principes d'action qui n'emportent pas nécessairement l'adhésion des acteurs locaux » [Cadiou, 2004 :83], d'autant plus que la notoriété dans le monde des experts devient un véritable enjeu politique pour les municipalités, et qu'un effort important est consacré par les municipalités à mettre les experts de leur côté. La diffusion de ces *best practices* délimiterait finalement le champ du pensable, ce qui peut s'avérer préjudiciable pour une véritable solution aux problèmes soulevés [Cadiou, 2004].

En tant que solution, l'idée est donc de faire remonter l'information sur les besoins réels des habitants jusqu'au décideur politique, afin que des solutions viables à long terme puissent être trouvées. C'est ici que naît l'idée que les autorités devraient plus solliciter l'« expertise des habitants », qui seraient de leur côté le plus à même d'exprimer une opinion (subjective mais néanmoins pertinente) quant à leur environnement immédiat. Face à ces problèmes inhérents à la conception conventionnelle de la science et de l'expertise, la solution serait donc de recourir davantage à des méthodes participatives [Fischer, 1993], ou encore d'aller vers un modèle d'une véritable co-production des savoirs [Callon, 1999]. Selon Pierre Lascoumes [Lascoumes, 1999], « à côté de la rationalité légale formelle de l'Etat de droit et de la rationalité matérielle scientifique du juste état des connaissances, se dessinerait une rationalité délibérative ou contre-démocratique ». Il n'y aurait donc non plus uniquement la valorisation de la rationalité des experts « traditionnels » de l'administration, mais surtout aussi la prise en compte du sens subjectif donné par les « profanes ».

3.2.5. Réduction d'incertitude et d'opposition

Finalement, l'un des enjeux majeurs de l'action publique est celle d'anticiper et de réduire les possibles résistances aux projets et aux politiques publiques menées. A cet égard, l'hypothèse sous-jacente est bien évidemment celle qu'une intégration effective des acteurs concernés en amont des projets permettrait non seulement de mieux répondre aux besoins de la population, mais surtout de faire baisser la résistance face aux différents projets. Autrement dit, les méthodes d'inclusion de la population sont donc censées apporter une « information plus authentique et plus vivante sur les attitudes du public dans des domaines [...] où la décision politique est de plus en plus difficile face à l'inquiétude des citoyens » [Bourg et Boy, 2005 :99-100].

Ceci prend une importance toute particulière dans le contexte de la démocratie semi-directe en Suisse, où la menace du référendum est omniprésente. A titre d'exemple, comme nous le montre une étude sur le cas lausannois, la crise politique qu'a traversée la ville dans les années 1970 et 1980 s'est exprimée par une recrudescence des mouvements contestataires et le refus systématique de la quasi-totalité des projets de la municipalité sur le terrain communal [Borraz, 1992]. Elle a fondamentalement modifié le fonctionnement autrefois très peu participatif des institutions politiques (municipalité, parlement et administration), qui cherchent désormais non seulement à reconnaître systématiquement les

intérêts en jeu par la prise en considération de leur représentation au sein de la *société civile organisée*¹², mais surtout à les prendre en compte dans les décisions [Borraz, 1992 :44].

L'intégration plus systématique non seulement des intérêts représentés, mais aussi de la population directement concernée, serait une étape supplémentaire dans cet objectif de réduction de l'incertitude et de l'opposition. Cependant, il faut aussi relever que selon certains auteurs, des procédures de consultation ne permettent non pas de résoudre des divergences, mais au contraire de les renforcer [Sciarini, 1999 :610].

3.3. L'avancée du principe de la participation

Les démarches participatives gagnent du terrain dans de nombreux pays. La première partie de ce chapitre vise à présenter la participation en tant que nouvelle modalité de gouverner. La deuxième partie présente un certain nombre de dispositifs participatifs parmi l'éventail de démarches existantes. La troisième partie aborde le décalage entre la rhétorique participative et la mise en œuvre de la participation. La quatrième partie enfin décrit la transcription des résultats de la participation dans les processus de décision politiques, et donc les enjeux liés aux institutions politiques existantes.

3.3.1. La participation comme nouveau style de gouverner

D'une manière générale, on peut définir la participation comme « l'implication dans les processus décisionnels de personnes extérieures au cercle politico-administratif formel » [Van den Hove, 2001 : 56]. Mais la participation peut soit être pensée comme un simple outil d'aide à la gestion urbaine, soit dans une perspective plus large impliquant des réflexions autour de l'exercice de la citoyenneté [Bertheleu, 2005 :2], ou plus généralement autour de la démocratie [Felli, 2005].

Certains auteurs considèrent fondamentalement la participation comme « [...] une stratégie de management des processus décisionnels basée sur une large participation de tous les acteurs importants dès la phase de formulation des problèmes afin d'augmenter l'efficacité de l'action

¹² Je définis la « société civile organisée » comme l'ensemble des associations, groupes de pression, sociétés de développement, syndicats, partis politiques et groupes d'intérêt visant à promouvoir des intérêts spécifiques auprès de l'Etat.

publique » [Fareri, 2000 ; cité par Lawrence, 2003 : 332]. Cette définition n'est pas neutre et exprime principalement le point de vue des gouvernants, en mettant l'accent sur le pilotage, l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Elle rend cependant bien compte de l'état d'esprit à la base des deux démarches participatives analysées ici.

Ainsi, au moins deux idées principales sont sous-jacentes à toutes les démarches : d'un côté l'idée de faire remonter l'information sur les besoins et aspirations de la population, et de l'autre de réduire le dissensus et les incertitudes liées à une résistance de la population et des groupes d'intérêt face à des projets publics concrets.

Dans tous les cas, « un changement idéologique accompagne les transformations actuelles des pratiques de décision dans les démocraties contemporaines. Il passe par la valorisation constante et systématique de certains thèmes : le débat, la concertation, la consultation, la participation, le partenariat, la gouvernance » [Blondiaux et Sintomer, 2002 : 17]. Ainsi, selon une étude sur les villes en Europe, si 72% des maires suisses pensent que les partis politiques restent les espaces les plus appropriés pour la participation citoyenne, 77% estiment que les habitants devraient être directement et activement intégrés dans la conception des grandes décisions [Michel, 2004 :5].

Mais encore faudrait-il se poser un certain nombre de questions quant aux enjeux de la participation. Premièrement, qui est-ce qui participe réellement ? Il est évident que les résultats de ces processus sont très différents selon les provenances et appartenances des participants impliqués. Deuxièmement, quelle est la nature des rapports entre les acteurs politiques traditionnels et les habitants. Ceci englobe toute la problématique des liens entre la démocratie représentative, les instruments de démocratie semi-directe pour la Suisse et la légitimité des nouveaux acteurs dans un système plus participatif. Finalement, jusqu'où les autorités politiques sont-elles prêtes à aller, et parmi les différentes approches imaginées et pratiquées, quelles démarches répondent le mieux à l'objectif de concilier les intérêts forcément divergents entre les différents acteurs urbains, tout en apportant des solutions viables dans la durée ? Et pour cela, quelle est l'échelle appropriée ?

3.3.2. Une multitude de démarches participatives différentes

Un certain nombre de théoriciens admettent aujourd'hui que la participation et la délibération sont des conditions *sine qua non* de toute démocratie

[Bacqué et Sintomer, 2001 :154]. A cet égard, il est important de ne pas confondre les notions de *participation* et de *délibération*, l'un pouvant exister sans l'autre. En effet, la délibération vise à impliquer l'ensemble des parties concernées à la discussion, tandis que la participation engendre une dynamique avec les forces politiques en place, dans le sens d'un certain pouvoir conféré aux participants [Blondiaux et Sintomer, 2002 :27]. Les théoriciens de la délibération mettent surtout l'accent sur la discussion, le consensus et la « force du meilleur argument » plutôt que sur des compromis par rapport aux différents intérêts en question [Habermas, 1993, 1997 ; Dryzek, 2000 ; Fischer, 2006]¹³, sans nécessairement se préoccuper de la question de la représentativité.

D'un point de vue analytique, il est cependant possible de rapprocher les notions de dispositifs participatifs et délibératifs, l'idée étant de faire participer « des "citoyens ordinaires" à la discussion d'enjeux collectifs, de produire du jugement public à travers une discussion collective réunissant des acteurs d'origines différentes » [Blondiaux, 2004 : 159].

Il existe aujourd'hui un éventail impressionnant de démarches participatives. Cependant, cette participation peut prendre des formes et des contenus très variés. Les démarches participatives existantes sont de nature très diversifiée, selon les objectifs, les échelles spatiale et temporelle ainsi que le degré de participation accordé. Par ailleurs, il peut aussi y avoir une complémentarité de différentes démarches participatives sur un même territoire donné [Dubas et Marlève, 2005]. Sans prétendre à l'exhaustivité, il convient néanmoins d'en nommer quelques-unes¹⁴. Il me semble pertinent de distinguer les dispositifs participatifs en 3 catégories différentes [Blondiaux, 2004, 2005] :

- Premièrement, il y a des dispositifs d'association de la population locale aux affaires publiques locales. Ceux-ci peuvent prendre la forme de Conseils de quartier, Conseils consultatifs, Comités de conseil (*Advisory Committees*), Conseils de jeunes, Conseils d'enfants, Conseils de sages, Ateliers d'urbanisme ou encore les Budgets participatifs tels que celui désormais fameux de Porto Alegre¹⁵.

¹³ Pour deux ouvrages collectifs riches sur la délibération, cf. notamment Gastil et Levine [2005] ou Castagna, Gallais, Ricaud et Roy [2004].

¹⁴ Tirés notamment de Van den Hove [2001]; Blondiaux [2004].

¹⁵ Pour plus d'informations à ce sujet, cf. Abers [1998] ou Gret et Sintomer [2002].

- Deuxièmement, il existe des dispositifs spécifiques visant à créer des espaces de concertation pour résoudre une situation conflictuelle liée à un projet spécifique en aménagement du territoire, tels que le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)* au Québec ou la *Commission nationale du débat public (CNDP)* en France¹⁶.
- Troisièmement, des formes démocratiques plus originales provenant directement ou indirectement des sciences sociales ont vu le jour : Jurys de citoyens (*Citizens Juries*), Conférences de consensus, Sondages délibératifs¹⁷, *National Issue Forums*, Cellules de planification (*Planungszellen*), Ateliers de l'avenir, Rencontres délibératives (*deliberative polls*), Exercices de simulation de politiques, Interviews délibératives, Conférences de citoyens¹⁸, PubliForums¹⁹, Panels de citoyens, Focus groups, Prospection concertative, Gestion concertée, Audiences publiques, Ateliers multi-acteurs, Forums de réflexion, Aide multicritère à la décision participative²⁰ etc.

Un certain nombre d'auteurs ont essayé de typologiser la participation de la population selon l'impact de celle-ci dans les processus de décision. Notamment Sherry R. Arnstein [Arnstein, 1969] a défini une « pyramide » de 4 niveaux de participation, qui a été reprise par la suite par divers autres auteurs [p.ex. Falise, 2003 : 53-62]. Ces quatre niveaux sont, avec un degré de participation croissant, l'information (en tant que condition pour la participation), la consultation (sollicitation d'un avis par rapport à un projet déjà élaboré), la concertation (association à l'élaboration d'un projet plus en amont), et finalement la co-décision (participation directe à l'élaboration de la décision, voire une gestion déléguée). Cette classification souffre certes de quelques limites conceptuelles [Blondiaux, 2005]. Elle est néanmoins intéressante dans la mesure où elle constitue un outil analytique permettant de rendre compte du degré d'intensité (théorique) de l'implication de la

¹⁶ Créé par la Loi Barnier (1995), qui rend obligatoire et institutionnalise en quelque sorte un principe de participation dans les grands projets d'aménagement.

¹⁷ Créé par le politologue James Fishkin au début des années 1990 [Blondiaux et Sintomer, 2002 :21].

¹⁸ Cf. Rui [2004 :220] sur la deuxième conférence de citoyens en 2001 en France (sur les changements climatiques)

¹⁹ Cf. <http://www.publiforum.ch>

²⁰ Méthode d'agrégation de préférences conflictuelles [Froger et Oberti, 2002].

population dans les processus de décision, même si en pratique, la participation ne dépasse en fait pratiquement jamais les deux premiers niveaux que sont l'information et la consultation²¹.

3.3.3. Entre discours et pratique

A entendre ses plus fervents partisans, on pourrait croire que la participation est *la* solution à l'ensemble des problèmes qui se posent à la démocratie. Ainsi, selon certains, « il ne s'agit pas d'abord d'instaurer ou d'aménager quelques dispositifs, de donner aux citoyens un peu plus de temps et de lieux d'expression, mais bien de les faire participer de façon plus large et plus continue, à l'exercice du pouvoir politique, et d'exercer davantage cette souveraineté populaire qui fonde la démocratie. La dynamique, toujours inachevée, de la démocratie [...] doit trouver aujourd'hui, dans la démocratie participative, une nouvelle étape de son avancée » [Falise, 2003 : 42].

D'autres encore affirment que « la démocratie participative est censée éclairer en amont le fonctionnement de la démocratie représentative » en la complétant [Bourg et Boy, 2005 :7]. La participation serait donc nécessaire afin de parachever ou d'améliorer la démocratie par une complexification de ses structures de fonctionnement [Rosanvallon, 2000].

Mais la participation à la fois discours et pratique [Barbier et Waechter, 2003]. « Cette rhétorique de la participation, largement pratiquée par les élus, contraste le plus souvent avec les moyens réels qui sont mis à la disposition de ces structures » [Blondiaux, 2005 : 124]. Il est donc important de retenir qu'au-delà d'une rhétorique participative souvent très poussée, il y a aussi des enjeux, des attentes, des résistances, des procédures et structures politiques existantes et parfois concurrentes, voire une part d'instrumentalisation des différents acteurs quant aux démarches participatives. La prise en compte de ces contraintes dans l'analyse est importante, car elle implique, comme nous le verrons, que l'appropriation des processus participatifs de la part des milieux politico-administratifs est probablement inévitable, voire légitime sous certaines conditions.

²¹ A l'exception peut-être du projet urbain en France (concertation) ou du budget participatif (gestion déléguée), mais dont les ressources sont généralement assez limitées.

3.3.4. Une traduction indirecte dans les processus de décision

Mais les démarches participatives n'ont dans la plupart des cas pas de caractère juridiquement contraignant, la décision formelle incombant aux instances politiques traditionnelles et démocratiquement légitimées. Les propositions recueillies ne sont donc pas mises en œuvre directement, mais sont d'abord discutées, voire modifiées, par les institutions politiques compétentes.

Les projets ayant été élaborés dans le cadre de démarches participatives ne sont ainsi pas directement traduits dans les processus de décision, et le pouvoir décisionnel n'est pas véritablement partagé entre les institutions politiques et les participants aux démarches [Bacqué et Sintomer, 2001 :149 ; Froger et Oberti, 2002 : 65 ; Bourg et Boy, 2005 : 99-100].

Autrement dit, s'ils sont « fortement valorisés dans le discours public ordinaire », les dispositifs participatifs ou délibératifs « ne sont pas toujours pris au sérieux dans l'action publique et gardent pour la quasi-totalité d'entre eux un caractère consultatif » [Blondiaux, 2004 :159].

Ceci n'est guère différent pour les deux processus analysés dans cette contribution. Comme nous le verrons par la suite, ceux-ci se rapprochent en effet d'un idéal-type qu'on pourrait de ce fait qualifier de participation consultative²².

4. Description des processus

Les démarches participatives *Werkstadt Basel* et *Quartiers 21 à Lausanne* peuvent être qualifiées de dispositifs participatifs *ad hoc* [Vodoz et Monteventi, 2005]. En effet, les deux démarches sont clairement délimitées dans le temps²³, avec des phases précisément définies à l'avance. Ces deux dispositifs participatifs ne cherchent à priori ni à résoudre une situation

²² J'entends par *consultation* surtout l'idée que le lien entre la participation et la décision politique n'est pas immédiat et direct, mais que celle-ci sert plutôt d'impulsion pour soulever des questions et des propositions plus ou moins concrètes qui seront par la suite retranscrites d'une manière ou d'une autre par les pouvoirs publics. Le terme n'est ici pas entendu dans le sens de consultation des groupes d'intérêt par rapport à des projets de loi existants, qui est une partie intégrante du processus de décision en Suisse.

²³ En l'occurrence à une période de législature.

conflictuelle liée à un projet spécifique en aménagement du territoire, ni à instaurer une structure pérenne comme fondement d'une « démocratie participative ». Il s'agit donc plutôt de deux démarches qui visent, à un moment donné, d'associer davantage la population résidente et la société civile organisée dans la définition et l'élaboration d'un train de mesures de développement urbain.

Les deux démarches ont été mises en place par l'exécutif politique, respectivement cantonal à Bâle²⁴ et communal à Lausanne, et les mandataires privés ont été chargés de la direction opérationnelle du projet. Leur ressemblance s'explique par le fait que la démarche lausannoise a été construite sur le modèle de la démarche bâloise, et que le processus est donc similaire. De plus, les mandataires principaux sont pour l'essentiel les mêmes²⁵.

La première partie de ce chapitre décrit le processus des deux démarches, ainsi que les principaux résultats à chaque étape. La deuxième partie aborde plus spécifiquement la genèse et les objectifs visés à travers la participation.

4.1. Une démarche en trois phases

Le processus est découpé en trois phases distinctes. Il combine la méthode de l'*atelier de l'avenir* développé par Robert Jungk [p.ex. Jungk et Müllert, 1989], appelée ici *atelier d'innovation* (phase 1), et celle des *conférences de consensus* (phase 2). Une troisième phase distincte est plus spécifiquement limitée aux acteurs politico-administratifs. Le tableau suivant récapitule les différentes phases pour les deux cas :

²⁴ Le cas de Bâle-Ville est quelque peu atypique dans le fédéralisme suisse. Ce demi-canton urbain n'est composé que de trois communes : Ville de Bâle (88.7% de la population), Riehen (10.7%) et Bettingen (0.6%) [Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, 1996], qui jouissent d'une autonomie communale très limitée par rapport au canton. La démarche a donc été menée sur l'ensemble du territoire cantonal, tandis qu'à Lausanne, l'échelle étant communale.

²⁵ Il s'agit du bureau de conseil privé *ecos* (anciennement appelé *Ökimedia*). A Lausanne, *ecos* a été appuyé par la Communauté d'Etudes en Aménagement du Territoire (C.E.A.T.), rattachée à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL).

Phase	Werkstadt Basel	Quartiers 21 Lausanne
1	38 ateliers d'innovation (novembre 1997 à mars 1998) 6 ateliers complémentaires	15 ateliers d'innovation (avril à novembre 2003) 11 ateliers complémentaires
2	25 conférences de consensus (juin à décembre 1998)	7 conférences de consensus (janvier à avril 2004)
3	Etudes de faisabilité (janvier à mai 1999)	Etudes de faisabilité (automne 2004)
	Programme d'action (juin 1999)	Programme d'action (mars 2005)

Tableau 1: tableau synthétique des trois phases du processus

4.1.1. Les ateliers d'innovation

Les *ateliers d'innovation* constituent la première phase de la démarche et sont caractérisés par la participation de toutes les personnes intéressées parmi l'ensemble de la population résidente. Lors de ces réunions, les habitants ont été amenés à exprimer leurs préoccupations et à faire des propositions concrètes visant à un changement en termes de projets de développement urbain. En partant d'une « feuille vierge » en termes de contenu, donc sans contraintes thématiques, ce sont ici uniquement les habitants²⁶ qui sont appelés à participer. Cette phase est elle-même séparée en trois temps différents.

Dans la *phase de critique*, les participants sont appelés à mettre en évidence les problèmes et les dysfonctionnements perçus. Ensuite, lors de la *phase de fantaisie*, les participants imaginent des idées nouvelles, sans penser directement à la faisabilité, aux conditions de réalisation et aux limites en termes de ressources. Dans un troisième temps, ils développent, sur la base des idées imaginées auparavant, des ébauches de projet plus réalistes et réalisables.

²⁶ Il faut cependant noter qu'une grande partie des participants ont de multiples casquettes (habitants, politiciens de milice, professionnels, membres d'associations et de groupes d'intérêt).

Dans le canton de Bâle-Ville, près de 1000 personnes²⁷ ont participé aux 38 ateliers mis en place dans le canton. Outre les ateliers organisés dans tous les quartiers « historiques » de la ville et dans les deux communes « campagnardes » du canton de Bâle-Ville²⁸, des ateliers spécifiques regroupant des habitants de l'ensemble du territoire cantonal ont été organisés pour inclure les « exclus politiques traditionnels ». Il s'agit en l'occurrence d'ateliers spécifiques pour les étrangers, les jeunes et les femmes. Pour l'organisation des ateliers, les responsables de projet se sont appuyés sur des réseaux de structures associatives créés *ad hoc* (*Trägerschaften*) dans les quartiers, qui ont servi de relais au recrutement.

Entre novembre 1997 et février 1998, les participants bâlois ont ainsi au total développé 338 propositions de projet, qui ont ensuite été regroupées en 25 thématiques par les responsables de projet, afin de pouvoir rebondir sur les propositions lors de la deuxième phase.

A Lausanne, la première phase est caractérisée par la mise en place de 15 ateliers, auxquels ont participé quelque 950 habitants²⁹. A cet effet, le territoire communal a été découpé en 10 secteurs³⁰. Pour toucher un public plus large, des ateliers complémentaires ont été mis en place pour les étrangers³¹ vivant à Lausanne depuis moins de 10 ans et pour les jeunes³².

²⁷ Ce qui représente environ 0.53% (1999) de la population résidente du canton de Bâle-Ville (calculé à partir des chiffres disponibles sur www.badac.ch)

²⁸ Voir Annexe 2.

²⁹ Ce qui représente environ 0.77% (2003) de la population résidente de la ville de Lausanne (calculé à partir des chiffres disponibles sur www.badac.ch)

³⁰ Ces secteurs ne sont pas identiques aux « délimitations » traditionnelles des quartiers. « Cette délimitation, uniquement destinée la démarche participative *Quartiers 21*, a été effectuée dans un souci de cohérence par rapport aux structures associatives, aux équipements et services de proximité, à l'unité spatiale et morphologique et au nombre d'habitants » (source : www.lausanne.ch). Un secteur à part est constitué par les deux zones foraines appartenant à la commune de Lausanne. Ce choix peut cependant aussi être expliqué par le fait que les frontières entre les quartiers lausannois sont plus floues que celles à Bâle, où les quartiers jouissent d'une tradition et d'une identité propre plus poussées. Dans tous les cas, la délimitation des secteurs a rencontré une certaine résistance, notamment de la part des sociétés de développement, qui étaient en quelque sorte les relais « traditionnels » des quartiers auprès de la municipalité.

³¹ Principalement en collaboration avec l'association *Français en jeu*. En tout, environ 90 étrangers ont participé entre juin et octobre 2003 [Ville de Lausanne, 2005b :9].

³² Sous forme d'un *théâtre-forum*.

Chaque atelier d'innovation était fréquenté par 50 à 70 participants, qui se sont réunis pendant deux soirées entre fin avril et début septembre 2003. Au vu du fort intérêt de la population à participer, les ateliers ont été dédoublés dans quatre secteurs. Au total, les participants ont formulé 170 propositions, qui ont été regroupées par les mandataires en cinq grandes catégories distinctes (social, mobilité, environnement, aménagement du territoire, et économie) pour la deuxième phase.

4.1.2. Les conférences de consensus

Pour les *conférences de consensus*, les propositions de projets issues de la première phase sont regroupées en thématiques et/ou par rapport à des zones ou quartiers spécifiques. La deuxième phase rassemble un nombre plus restreint de personnes (une quinzaine par atelier), dont certains représentants des différents ateliers d'innovation, mais surtout aussi un nombre important de représentants de groupes d'intérêt et d'associations intéressés par la problématique. C'est donc ici plus la société civile organisée qui est associée à la démarche.

Cette phase permet d'élaborer des propositions concrètes à partir des idées lancées dans les ateliers d'innovation à travers une négociation aboutissant à un consensus³³ autour de projets plus réalistes, pour que la réalisation de ceux-ci soit possible grâce à un large soutien de la part des principaux *stakeholders*. Les décisions doivent être prises sur la base d'une négociation entre les participants et adoptées à l'unanimité, ou alors la position minoritaire doit être spécifiquement mentionnée. Pour chaque conférence de consensus, les participants ont la possibilité d'inviter des représentants de l'administration ou des experts externes pour toutes les questions dites « techniques ». A la fin de cette phase, chaque conférence transmet un document final au comité de pilotage politique.

A Bâle, chacune des 25 conférences de consensus a rassemblé une quinzaine de personnes dès août 1998. Les participants se sont réunis entre deux et quatre fois durant quatre heures, chaque réunion étant espacée de deux semaines. Il s'agit soit de représentants des participants

³³ Dans le cas lausannois, la définition officielle retenue du terme est la suivante : « Le consensus, ce n'est ni l'unanimité, ni le compromis. Prendre les décisions par consensus, c'est se donner les moyens de déterminer la meilleure solution qui satisfasse les principaux besoins de tous, sans négliger personne et de façon que tous se sentent liés à la mise en acte de la décision prise » [Ville de Lausanne, 2005b :10 ; tiré de *Terres civiles*, 2002, no. 17, juin p.13].

aux ateliers d'innovation, soit de représentants de groupes d'intérêt ou d'associations actifs dans le domaine ou le quartier en question. Pour les conférences de consensus tenues dans les quartiers ou les communes, ce sont les structures de relais dans les quartiers qui ont sélectionné des représentants parmi les habitants ayant déjà participé aux ateliers d'innovation. Pour les conférences de consensus thématiques, ce sont les responsables de programme qui les ont « nommés ». Les représentants de la société civile organisée invités aux conférences sont désignés par le comité de pilotage [Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 1999 : 93].

Un certain nombre de conférences de cette deuxième phase sont structurées autour de thématiques spécifiques à l'échelle de la ville dans son ensemble (11), et d'autres autour de la centralité des quartiers (12) ou des communes campagnardes (2). La seule contrainte posée est celle que toutes les propositions doivent être en correspondance avec les objectifs énoncés par le gouvernement cantonal. De nombreux représentants de l'administration cantonale ont été invités en tant qu'experts par les participants des conférences de consensus, afin qu'ils puissent donner un appui supplémentaire. Ceux-ci n'ont toutefois pas été habilités à entrer dans la négociation. En fin de compte, chacune des 25 conférences de consensus qui ont eu lieu est arrivée à des propositions de projets acceptés par l'ensemble des participants.

Par ailleurs, une série de projets parallèles ont accompagné cette phase à Bâle³⁴. Le service statistique cantonal a fait deux études. La première a consisté à étudier, à travers un questionnaire distribué auprès de 2200 personnes ayant changé de domicile à Bâle-Ville même ou qui se sont établis en dehors des frontières cantonales, ce qui les a poussés à le faire (« Umzögerbefragung »). La deuxième étude a établi des « portraits de quartiers » systématiques pour l'ensemble du territoire cantonal (frontières géographiques, composition socio-culturelle, nationalités, etc.). Le projet *Renforcement des forces* (« *Stärkung der Stärken* ») de l'Université de Bâle a permis de localiser les forces et potentiels existants. Le rapport final (août 1998) en identifie 10 forces majeures du canton à exploiter. Un *Groupe de travail économie et qualité de vie* (« *Wirtschaft und Lebensqualität* ») a réuni les partenaires sociaux (représentants de l'économie et des syndicats) entre février et décembre 1998, afin de réfléchir à des idées sur comment les acteurs économiques peuvent concrètement contribuer à augmenter les incitations à vivre à Bâle-Ville.

³⁴ Sources: www.werkstadt-basel.ch et Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt [1999 : 89-90].

A Lausanne, les conférences de consensus ont eu lieu entre hiver 2003 et printemps 2004. Sept conférences de consensus (quatre à huit réunions) réunissant au total environ 110 personnes ont été mises en place. En total, une soixantaine d'associations et de groupes d'intérêt ont ainsi été « officiellement » représentés.

Cette phase n'est à Lausanne plus véritablement axée autour de la centralité des quartiers (ou plutôt secteurs délimités) comme dans la phase précédente, mais elle est structurée autour de sept thèmes³⁵ spécifiques définis par les mandataires sur la base des problématiques soulevées dans les ateliers d'innovation. Chaque conférence de consensus a invité des experts de l'administration, qui n'avaient cependant pas de compétence pour négocier, mais uniquement pour renseigner les participants. En tout, une soixantaine de propositions ont été formulées et adoptées de manière consensuelle.

4.1.3. Elaboration du programme d'action

La troisième et dernière phase est limitée aux acteurs politico-administratifs (exécutif politique et administration), avec l'appui de la direction de projet (mandataires), et donc non participative. Elle consiste à étudier les propositions issues des conférences de consensus afin de les transposer dans un programme d'action permettant la mise en œuvre des projets développés précédemment. Ainsi, cette phase sert donc à transcrire les propositions dans les processus de décision, par le traitement des propositions par les autorités démocratiquement légitimées.

A Bâle, cette troisième phase n'avait étonnamment pas été prévue initialement, et elle a dû être rajoutée par la suite. Dans un premier temps, neuf groupes interdépartementaux réunissant des responsables de l'administration cantonale autour de différentes thématiques³⁶ ont préparé, sur la base des propositions reçues par les participants des conférences de consensus, une ébauche de programme d'action. Dans cette tâche, ils ont été aidés par le comité de pilotage et les mandataires privés.

³⁵ 1. Vie des quartiers (vivre ensemble, enfance, économie de proximité) ; 2. Communication entre les autorités et les habitants ; 3. Gestion des déchets et propreté de l'espace public ; 4. Urbanisme ; 5. Politique du logement ; 6. Transports individuels motorisés, locomotion douce, nuisances liées la circulation ; 7. Transports publics. [Ville de Lausanne, 2005b :9]

³⁶ 1. Mobilité ; 2. Logement ; 3. Espaces publics ; 4. Rhin ; 5. Gundeldingen/St.Johann ; 6. Innenstadt ; 7. Secrétariat de quartier ; 8. Communauté ; 9. Jeunesse et enfance.

Ensuite, lors d'une retraite de deux jours du Conseil d'État *in corpore*, chaque mesure individuelle a été traitée et adoptée, avec l'appui des mandataires et de plusieurs hauts cadres de l'administration. Lorsque l'une ou l'autre proposition n'a pas été retenue, ceci a été justifié pour chaque projet. A l'issue de cette phase, le programme d'action³⁷ a été publié en juin 1999 [Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 1999]. Celui-ci comporte 200 mesures concrètes regroupées en trois volets prioritaires³⁸. Selon les compétences, ce sont les départements, le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil qui décident sur la réalisation et les modalités de la mise en œuvre des propositions³⁹.

À Lausanne, cette phase⁴⁰ avait été intégralement planifiée dès le départ dans le cadre d'une double démarche. Dans un premier temps, l'administration communale réunie en trois groupes interservices a procédé en automne 2004 à des études de faisabilité des propositions (notamment par rapport à des contraintes techniques, légales et budgétaires), sans cependant se prononcer sur l'opportunité de celles-ci. En tout, une soixantaine de membres de l'administration communale y ont été associés.

Dans un deuxième temps, le comité de pilotage et les mandataires, appuyés par un nombre conséquent de responsables de services administratifs, ont rédigé le programme d'action. Celui-ci a été publié en mars 2005 sous forme d'une version interne à l'administration [Ville de Lausanne, 2005b] et d'une version grand public [Ville de Lausanne, 2005a]. Il comporte au final 37 projets répartis en 3 domaines d'action⁴¹.

Ces projets ont ensuite été regroupés en cinq volets et soumis au Conseil communal (législatif) pour approbation par le biais de cinq préavis⁴² en 2005 et 2006, afin d'obtenir le financement nécessaire à leur réalisation. Il est cependant important à noter que ces préavis contiennent également des parties qui ne sont pas directement issues de la démarche participative !

³⁷ « Aktionsplan Stadtentwicklung Basel (APS) »

³⁸ Appelés « Impulsprojekte » : 1. Revalorisation de la zone autour du Rhin ; 2. 5000 logements pour Bâle ; 3. Revalorisation de l'environnement construit.

³⁹ Selon www.werkstadt-basel.ch

⁴⁰ Officiellement appelée « synthèse finale et programme d'action ».

⁴¹ 1. Vivre ensemble et communication ; 2. Logement, urbanisme et ville propre ; 3. Mobilité et transports publics.

⁴² Volets : 1. *Transport et mobilité* ; 2. *Logement* ; 3. *Economie et sécurité* ; 4. *Contournement de la Sallaz*, 5. *Vivre ensemble*.

Le suivi de la mise en œuvre du programme d'action est assuré par la délégation municipale, qui s'appuie à cet égard sur un groupe de pilotage interne (en l'occurrence le Service des études générales et des relations extérieures, le Service de l'information, le Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement, le Service des routes et de la mobilité, ainsi que l'Unité d'évaluation et de conseil).

4.2. Genèse et objectifs visés

Le processus Werkstatt Basel a été conçu comme une tentative de résoudre le problème général du dépeuplement de la ville-centre au profit de l'agglomération depuis de nombreuses années⁴³, tendance que l'on retrouve d'ailleurs dans toutes les agglomérations en Suisse depuis les années 1960. Dans ce canton urbain géographiquement exigu mais au centre d'une agglomération d'environ 600'000 habitants, le départ d'un nombre élevé de bons contribuables se fait encore plus lourdement sentir que dans d'autres régions.

Ainsi, le premier parmi les objectifs de la démarche a été le développement de mesures pour retenir les bons contribuables et en attirer de nouveaux⁴⁴, et ce grâce à l'amélioration de la qualité de vie des habitants de la ville. L'hypothèse sous-jacente stipule que d'un côté, l'implication large de la population résidente permettrait de faire remonter l'information sur les besoins et le contenu subjectif que les habitants donnent à cette notion de qualité de vie, et que ceux-ci proposent des projets concrets qui vont dans ce sens. De l'autre côté, une participation accrue à la conception de l'espace public local permettrait aussi une identification plus importante des gens avec la ville dans laquelle ils vivent.

C'est à la suite d'un projet proposé par un bureau d'études privé⁴⁵ que le gouvernement cantonal a commencé à s'intéresser à la démarche, laquelle a progressivement pris forme [Vischer, 2001 ; Eymann, 2001]. Le crédit nécessaire au projet a été accordé par le Grand Conseil (parlement) du

⁴³ La population résidente permanente du canton de Bâle-Ville est passée de 234'945 personnes (1970) à 203'915 (1980), à 199'411 (1990), et à 196'489 (1996) [Kanton Basel-Stadt, 1997 :29].

⁴⁴ Ceci est clairement souligné par le sous-titre officiel du processus communiqué sous le « label » de *Werkstatt Basel*, qui s'intitule « Projet pour la garantie des contributions fiscales à long terme des personnes physiques » (« Projekt zur langfristigen Sicherung der Steuereinnahmen von natürlichen Personen »).

⁴⁵ L'agence de conseil ecos, anciennement appelée *Ökimedia*.

canton de Bâle-Ville en novembre 1997, à une courte majorité. Les mandataires ont ensuite pris en charge la conduite opérationnelle de la démarche, le pilotage politique étant assuré par une délégation de trois Conseillers d'État.

Plus précisément, le processus *Werkstadt Basel* vise à atteindre les buts suivants [Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 1999 :2]⁴⁶ :

- Garantie à long terme des revenus fiscaux des personnes naturelles ;
- Amélioration de la qualité de vie et du logement dans le canton de Bâle-Ville ;
- Renforcement de l'importance de la ville de Bâle en tant que centre culturel et économique attractif et vivant de la région et en tant que deuxième ville plus grande du pays ;
- Rapprochement de la structure de la population de Bâle concernant l'âge et le revenu à la moyenne suisse ;
- Intégration des habitantes et habitants étrangers à Bâle ;
- Approfondissement de la compréhension mutuelle entre Bâle et ses communes avoisinantes à l'intérieur et à l'extérieur des frontières cantonales et nationales.

A Lausanne, une forte crise politique avait secoué les autorités communales dans les années 1970 et 1980. Celle-ci s'était exprimée par une recrudescence des mouvements contestataires et le refus systématique de la quasi-totalité des projets de la municipalité sur le territoire communal, et elle avait déjà entraîné une modification fondamentale du fonctionnement autrefois très peu participatif des institutions politiques, qui cherchent désormais à prendre en compte davantage les intérêts représentés par la société civile organisée dans les décisions et réalisations [Borraz, 1992]. Le processus *Quartiers 21* est un pas supplémentaire allant vers des modalités plus proches du concept de la *gouvernance*⁴⁷. Selon la municipalité, « Lausanne verra s'instaurer un véritable partenariat entre la population, les autorités et l'administration »⁴⁸, avec une intégration plus large de la population directement concernée. L'idée de base est donc la recherche d'un dialogue avec la population, afin

⁴⁶ L'ensemble des traductions de l'allemand dans ce texte ont été effectuées par l'auteur.

⁴⁷ Pour un aperçu de la gouvernance en tant que concept analytique, voir notamment Borraz et Le Galès (2001) ou Leresche (2001)

⁴⁸ Selon www.lausanne.ch/quartiers21

de mieux connaître ses préoccupations des habitants et d'arriver à un regain de confiance dans les institutions.

Mais surtout, Lausanne a lancé la démarche participative en tant que partie intégrante d'un programme volontariste de mise en place d'un développement durable dans la ville, dans le cadre son Agenda 21 local⁴⁹. Ainsi, « Quartiers 21 a pour objectif principal la garantie de la qualité de vie à long terme grâce à un développement urbain durable. Mais il n'y a pas de qualité de vie sans échange et collaboration »⁵⁰. De par l'adhésion à la Charte d'Aalborg en 1998, et en tant que réponse à une série de motions parlementaires poussant à des structures participatives⁵¹, la municipalité était par ailleurs presque dans l'obligation d'engager une démarche participative. Comme l'a noté un membre de la délégation municipale, il était clair qu'« on n'y échappera pas ».

La municipalité a donc activement recherché un mandataire pour mettre en place « un processus participatif à l'échelle des quartiers, s'inspirant de l'expérience réalisée à Bâle »⁵². Ayant été sollicités par la municipalité qui leur avait demandé de présenter une offre, les mandataires responsables de la démarche se sont présentés avec un partenaire local lausannois⁵³. Leur projet ayant été retenu, les mandataires ont élaboré un concept détaillé avec la municipalité et des cadres de l'administration, et le Conseil communal (parlement) a octroyé le crédit nécessaire en 2002.

Cette démarche était dès le départ conçue comme une démarche visant à développer des politiques municipales qui sont, selon un membre de la municipalité, « en phase avec les préoccupations des gens ». L'objectif de

⁴⁹ L'Agenda 21 de la Ville de Lausanne a été développé dès 1998. Ses sept volets principaux ont fait l'objet de préavis et ont ainsi été soumis au Conseil communal : Environnement, énergie et espaces verts (2000), Social et logement (2002), Finances (2003), Formation et Education (2003), Transports et mobilité (2005), Economie et sécurité (2005), Vivre ensemble (2006). La démarche participative (menée entre août 2002 et mars 2005) en question faisant partie du deuxième volet. Deux autres préavis non directement rattachés à l'Agenda 21 local traitent également des résultats issus de la démarche Q21 : Logement (2005), Contournement de la Sallaz (2005) [Ville de Lausanne, 2005b :7].

⁵⁰ Selon www.lausanne.ch/quartiers21

⁵¹ Notamment la motion Savary qui proposait une démarche participative dans les quartiers, et la motion Vuilleumier (27 juin 2000) sur la création d'organes de quartier avec pouvoir décisionnel direct. A cet égard, voir Municipalité de Lausanne (2001).

⁵² Selon le cahier de charges [Ville de Lausanne, 2002 :2].

⁵³ Le bureau ecos s'est allié avec la Communauté d'études sur l'aménagement du territoire (C.E.A.T.) de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

la démarche est donc bien celui de vérifier l'adéquation des politiques municipales menées avec les attentes de la population. Autrement dit, « donner la parole à tous les habitants, y compris à ceux qui ont peu d'expérience avec les processus politiques, les inviter à dessiner ensemble l'avenir pour améliorer la qualité de vie, les rassembler autour de projets sur leurs quartiers et leur ville, instaurer un dialogue entre les autorités, l'administration et la population, tels sont les buts de la démarche participative Quartiers 21 ». [Ville de Lausanne, 2005b :7]. Ainsi, le processus Quartiers 21 vise à atteindre les quatre buts officiels suivants [Ville de Lausanne, 2005a :3]:

- Renforcer la qualité de vie de tous les Lausannois ;
- Améliorer la vie des quartiers en développant les relations entre leurs habitants et entre les différents secteurs de la ville ;
- Développer une politique de proximité de la Ville, facilitant le rapprochement entre les habitants, les autorités et l'administration ;
- Valoriser la qualité de vie offerte à Lausanne pour en renforcer l'attractivité

Une différence importante se situe donc au niveau des objectifs. Avec une démarche similaire, focalisant sur la qualité de vie et du logement, Bâle cherche à s'assurer des rentrées fiscales suffisantes, tandis que Lausanne vise à mettre en place des mesures concrètes allant vers un développement urbain durable. Selon certains interlocuteurs, l'argumentation à travers la question des entrées fiscales semble a priori plus prometteuse pour rassembler des personnes « de tous bords politiques » prêtes à soutenir le processus. Il est dans ce sens significatif que c'est un Conseiller d'État de droite qui a particulièrement poussé à la mise en place d'une telle démarche à Bâle, tandis qu'à Lausanne, c'est essentiellement la majorité de gauche qui est à l'origine de celle-ci. Mais finalement, même si l'argumentation est donc différente, les deux démarches peuvent toutefois au niveau du contenu concret être assimilées au concept d'Agenda 21 local [Ziegler, 2004].

5. Analyse de deux démarches participatives similaires mais différentes

Cette partie analytique est divisée en deux chapitres principaux. Le premier chapitre analyse les caractéristiques des processus mis en place, et notamment les enjeux, les modalités et les attentes. Le deuxième chapitre aborde la question centrale de l'appropriation de la démarche participative, et ce par rapport aux enjeux politiques, à l'influence structurelle, à l'appropriation du contenu des discussions et à la question de la légitimation de l'action publique.

5.1. Caractéristiques des démarches

5.1.1. Enjeux liés aux processus

Contrairement à de nombreuses démarches participatives, la rhétorique de la participation n'est pas outrancièrement poussée dans les deux cas analysés. Comme nous l'avons vu, on peut clairement qualifier les deux démarches de *consultatives*, notamment en fonction de l'intégration indirecte des propositions dans les processus de décision. D'ailleurs, le terme de *consultation* est le plus souvent utilisé par les interlocuteurs. Cette consultation ponctuelle implique que la pérennité structurelle de la participation, donc une certaine institutionnalisation dans la durée du dialogue participatif entre les autorités et la population, n'est pas assurée. Celle-ci n'a d'ailleurs pas été spécifiquement recherchée non plus.

Une caractéristique très importante commune aux deux démarches est le fait que celles-ci se sont directement déroulées entre l'exécutif politique et l'administration d'un côté, et la population de l'autre côté. On assiste donc par là à une certaine mise à l'écart du parlement, et par conséquent à un renforcement de l'exécutif et de son administration. Le parlement n'a joué aucun rôle particulier durant le processus, si ce n'est celui de débloquer le financement nécessaire pour la démarche et de valider les différents de projets du programme d'action en tant que « paquets » d'ensemble. L'absence d'un rôle plus concret pour le législatif a en effet selon plusieurs interlocuteurs été regrettée par un certain nombre d'élus, ce qui peut en partie expliquer les controverses lors des débats parlementaires autour du lancement des démarches, notamment dans le cas bâlois.

Finalement, la délégation de la conduite opérationnelle à des mandataires privés n'a généralement pas été perçue comme un problème en termes de légitimité, mais au contraire comme un facteur de succès. Selon la plupart des interlocuteurs, ceux-ci ont en effet agi comme médiateurs, remettant ainsi en place un dialogue partiellement rompu entre une administration mal comprise et des habitants frustrés des politiques de la ville. Dans ce sens, les acteurs privés ont paradoxalement servi de facteur de confiance dans l'acteur public.

5.1.2. Un processus *top-down*

Un véritable paradoxe tient au fait que les deux démarches participatives sont des processus que l'on peut qualifier d'essentiellement *top-down*, même si elles sont justement censées faire remonter des idées reflétant les aspirations de la population (*bottom-up*). Car dans les faits, il s'agit de démarches qui ont non seulement été initiées, mais aussi étroitement pilotées par les instances politico-administratives, qui ont dans cette tâche été appuyés par les mandataires privés. D'ailleurs, plus généralement, une partie importante des démarches participatives lancées dans les années 1990 sont marquées par une certaine caractéristique « descendante » des dispositifs participatifs [Blondiaux 2005 : 121].

Dans les deux cas analysés dans cette contribution, le cadre du processus, l'enchaînement des séances participatives ainsi que les modalités du processus sont strictement définis à l'avance. Par contre, il n'y a pas d'autres prescriptions quant au contenu des discussions que l'exigence de la conformité des propositions à une série d'objectifs très larges (présentés ci-dessus). Ce sont les acteurs politico-administratifs qui mettent à disposition une plate-forme avec des limites clairement posées et plus ou moins bien communiquées. Les participants ne sont en aucune manière impliqués dans la formulation du processus, mais ils ont pu librement choisir les domaines qu'ils souhaitaient aborder et pour lesquels un consensus devait être recherché.

La conséquence du caractère *top-down* est qu'il y a toujours un minimum de contrôle de la part de l'exécutif politique et de l'administration sur la démarche. Tout en déléguant la gestion opérationnelle de la démarche aux mandataires, les acteurs politico-administratifs ne se sont ainsi jamais véritablement dessaisis du processus.

Par ailleurs, la quasi-totalité des interlocuteurs soutiennent que le fait de poser un cadre et des règles strictes aux discussions est l'un des facteurs

clés de succès de toute démarche participative. Cependant, comme il sera montré par la suite, la structure du processus et relativement rigide risque de façonner en partie les résultats en termes de projets à mettre en œuvre.

5.1.3. Attentes dans la démarche participative

D'une manière générale, il est possible d'affirmer que les divergences en termes d'attentes étaient relativement limitées entre les exécutifs politiques et les mandataires, ces derniers ayant « bien déchiffré les attentes politiques et les différents intérêts en jeu ». Par ailleurs, il ne serait probablement pas concevable que le politique leur délègue une partie des compétences dans la gestion de la démarche dans le cas opposé. Néanmoins, les entretiens ont révélé que les attentes des trois groupes d'acteurs interrogés (exécutifs politiques, administration et mandataires) étaient dans les deux démarches du moins partiellement différentes.

Les mandataires, en tant que bureaux spécialisés dans les processus de participation, visaient principalement à mettre en place un processus favorisant l'émergence d'idées nouvelles et à fortifier les structures et réseaux de la société civile, ainsi qu'à faire émerger du consensus permettant d'avancer sur des dossiers urbanistiques bloqués.

L'exécutif politique espérait pouvoir vérifier, à travers la démarche, l'adéquation des politiques publiques avec les préoccupations de la population, mais aussi de créer une certaine proximité entre les institutions politiques et la population, d'avancer sur certains projets de développement urbain et de les amplifier, d'arriver à fixer des priorités politiques, de développer des projets innovateurs, et finalement, peut-être comme l'aspect le plus important, d'inclure les exclus politiques traditionnels (jeunes, étrangers, femmes) dans les processus de décision.

C'est certainement sur ce dernier point que la déception a finalement été la plus grande. L'expérience montre que ce sont dans la quasi-totalité des démarches participatives, ce sont surtout les couches moyennes qui participent [Bacqué et Sintomer, 2001 :148]. Ce fait se confirme également pour les deux cas analysés ici, malgré une tentative de contrebalancer ce risque à travers l'instauration d'ateliers d'innovation spécifiques pour ces groupes d'acteurs [Blumer, 2001 :146-154; Ville de Lausanne, 2005 :9]. Or, comme le décrit un membre de l'exécutif lausannois, « la majorité silencieuse n'a tout simplement pas été entendue » (sic).

Mais l'exécutif politique avait aussi différentes craintes, dont trois majeures. La première est celle d'attentes surdimensionnées de la part des habitants

et membres de la société civile par rapport à ce qui est effectivement faisable dans le cadre de la démarche participative, donc un décalage entre l'offre et la demande en participation. La deuxième est celle d'un énorme catalogue de mesures ne pouvant pas être mis en œuvre, ce qui serait bien évidemment catastrophique pour la crédibilité des autorités politiques. La troisième finalement est celle de ne pas avoir suffisamment de participants aux démarches, ce dont la légitimité des dispositifs aurait bien évidemment fortement souffert. Ce dernier aspect est d'ailleurs l'un des seuls que les acteurs politico-administratifs ne peuvent pas directement maîtriser.

De son côté, l'administration était partagée. Si une partie des responsables de l'administration ont vu une opportunité dans l'idée de recourir à l'« expertise des habitants », nombreux sont ceux qui étaient sceptiques et réticents quant à celle-ci. Selon plusieurs interlocuteurs, il y avait tout entre les deux extrêmes : ceux qui ont vu une opportunité bienvenue de faire différemment, et ceux qui ne jugeaient pas compétents les habitants. Il est selon plusieurs interlocuteurs difficile à dire quelle vision prédominait, même si la crainte initiale que l'administration allait être un frein à la démarche ne s'est d'après plusieurs membres de l'exécutif politique pas vérifiée. Certains services sont pourtant restés réticents.

Certains chefs de service craignaient aussi que la démarche puisse porter atteinte à leur service en mettant en cause l'utilité de certaines missions, ou encore de ne pas disposer des ressources financières et humaines nécessaires à la mise en œuvre des propositions. Il y a donc des doutes par rapport à ce qui pourrait émerger à travers la démarche, ce qui laisse entrevoir une certaine volonté à maîtriser, du moins partiellement, le processus et le contenu des discussions.

Cependant, la plupart des membres de l'administration interrogées ont mentionné avoir ensuite été positivement surpris par le potentiel de la participation avec l'avancement de la démarche. Comme nous le verrons par la suite, il est à cet égard intéressant de mentionner que l'essentiel de l'appropriation et de la légitimation, voire d'une certaine instrumentalisation de la démarche, a eu lieu lors de la deuxième et troisième phase du processus. Par ailleurs, les entretiens ont révélé que l'aspect de la réduction des incertitudes (résistance de la population face aux changements, référendum, inclusion des acteurs clés) a généralement été considéré comme un facteur moins important.

5.2. Appropriation des démarches participatives

5.2.1. Un processus éminemment politique

A travers le pilotage politique de la démarche participative, la délégation de l'exécutif politique assume son rôle, qui est nécessairement celui du décideur politique. Il n'est en effet pas possible de concevoir la participation comme une « technologie sociale » détachée des impératifs politiques, où le pilotage de la démarche pourrait être entièrement délégué à des responsables de projet. Les acteurs politico-administratifs gardent ainsi toujours une part de contrôle sur la démarche. Par ailleurs, les interlocuteurs ont aussi soulevé la question de la responsabilité finale qui incombe au politique, à la fois concernant le processus et la mise en œuvre. L'exécutif politique ne peut en outre en aucun cas choisir l'option de ne pas entrer en matière par rapport aux propositions, ce qui pousse bien évidemment à une certaine volonté de contrôler partiellement la démarche.

Comme nous l'avons vu précédemment, les propositions issues de la participation ne sont pas « traduites » directement dans les processus de décision. Le pilotage politique sert ainsi essentiellement à assurer la connexion entre la démarche participative et les structures de décision existantes. « En termes d'intégration institutionnelle, il faut rappeler qu'un A21L [nda : entendu ici dans le sens d'une démarche participative] ne sera pris au sérieux que s'il parvient à « connecter » le processus et ses résultats aux structures administratives et politiques au sein de la commune. Le soutien politique (exécutif et législatif) est indispensable à l'efficacité de l'A21L » [Ziegler, 2004 :285-286]. Dans ce sens, les mandataires ont même particulièrement insisté à ce qu'un certain nombre de décisions par rapport à des options préparées par les mandataires et le groupe d'accompagnement de l'administration soient prises par l'exécutif. Ces décisions portaient souvent sur de petites choses comme la terminologie ou les modes de communication choisis, mais aussi et surtout sur ce qui est prioritaire et sur les transferts d'idées entre les différentes propositions de projet.

Il apparaît qu'un certain nombre de décisions et d'arbitrages sont nécessaires, et notamment par rapport à des options politiques contradictoires. Ceci tient au fait que l'exécutif politique doit veiller à une certaine cohérence des différentes politiques urbaines, en tenant compte du fait que les propositions provenant de la démarche participative ne

constituent qu'une très petite partie de l'ensemble des projets et politiques publiques menés au niveau de la ville et à d'autres échelles territoriales.

Mais les impératifs « électoralistes » jouent également un rôle. Comme l'ont relevé plusieurs membres des exécutifs politiques, le succès de la démarche sera probablement moins jugé par rapport à la « traduction fidèle » des propositions dans les réalisations, mais surtout par rapport à la cohérence, l'innovation et la réussite des projets finalement mis en œuvre.

Il n'en reste pas moins que l'arbitrage est souvent un acte périlleux et délicat, car les acteurs politico-administratifs doivent opérer une pesée des intérêts entre la cohérence des politiques publiques et l'existence des conditions nécessaires pour la mise en œuvre d'une part, et la traduction fidèle des aspirations de la population associée au processus participatif d'autre part.

Les mandataires servent ici en quelque sorte comme garants d'une transposition équitable des propositions des participants dans le programme d'action. Mais l'interaction entre le mandat politique et les mandataires n'est pas entièrement dénuée d'ambiguïté. Car les professionnels de la participation « [...] finissent par être engagés par les collectivités locales et les municipalités, à la fois pour leur expertise mais également pour leur aptitude à en dénoncer les fondements » [Nonjon, 2005 :210]. Mais si les mandataires jouissent certes d'une marge de manœuvre dans la conduite opérationnelle de la démarche participative, leur autonomie est limitée et leur sort est étroitement lié au mandant.

Il est cependant à noter qu'en pratique, il y a eu relativement peu de désaccords quant aux décisions, notamment par rapport à des modifications apportées aux projets. Selon les mandataires, le nombre limité de réclamations peut être considéré comme un indicateur que les participants aux démarches ne se sont généralement pas sentis trahis par rapport à la traduction des projets dans les processus de décision.

Ainsi, la « maîtrise politique » de la démarche à travers le pilotage est probablement nécessaire et indispensable afin de garantir un bon fonctionnement de la démarche participative et de favoriser la mise en œuvre des propositions par la traduction concrète dans les processus de décision. Sous condition de ne pas faire de choix arbitraires et contraires aux aspirations des personnes ayant participé à la démarche, une certaine appropriation des processus participatifs par les acteurs politico-administratifs est donc probablement légitime.

5.2.2. L'importance de la structure sur les résultats

Selon la logique *top-down*, il y a en quelque sorte une « délégation d'un espace de délibération » accordé aux participants. Mais des limites sont posées pour la discussion, et la structure, l'enchaînement des séances ainsi que le planning sont clairement définis à l'avance. Les deux démarches sont en outre conçues selon une logique relativement linéaire et procédurale, comme l'a pertinemment souligné l'un des mandataires. Il se pose ici la question des impacts du processus choisi, et donc des contraintes structurelles sur les résultats qui en découlent. Ainsi, la forme que prennent ces processus de participation détermine déjà partiellement les résultats qui peuvent être obtenus.

Les règles quant à la délibération sont clairement posées et communiquées par les responsables de projet. Même si au moins dans le cas lausannois, chaque règle a été initialement discutée avec les participants, qui ont eu la possibilité de des modifier ou refuser (avec l'accord politique uniquement). Il y a donc selon l'un des mandataires une sorte de « méta-règle » que les règles peuvent être adaptées lorsqu'il y a consensus autour de l'amendement.

Une contrainte supplémentaire est l'application des objectifs généraux de la démarche, auxquels l'ensemble des propositions de projet doivent se conformer. Ces objectifs sont formulés dans les deux cas d'une manière très large et limitent donc relativement peu les enjeux pouvant être discutés dans les réunions. Cependant, le fait que l'échelle soit locale implique que toutes les problématiques dépassant l'échelon institutionnel cantonal (à Bâle) ou même municipal (à Lausanne) ne peuvent pas être véritablement abordés. A cet égard, il est à noter que le statut particulier de Bâle-Ville en tant que canton est un avantage énorme en termes de compétences institutionnelles pour la mise en œuvre des projets.

En plus, comme il sera mentionné par la suite, les comités de pilotage ont exprimé le souhait que les enjeux étant actuellement discutés ailleurs (notamment au parlement) ne soient pas abordés lors de la démarche. Comme dans de nombreuses autres démarches participatives, ce sont ainsi surtout de petits aménagements locaux qui seront discutés [Blondiaux et Sintomer, 2002]. Ceci peut être interprété comme la traduction d'une certaine crainte des acteurs politico-administratifs de perdre la maîtrise sur des questions politiques fondamentales.

Comme nous l'avons vu, les deux démarches ont un caractère essentiellement *consultatif*. Ainsi, par rapport aux attentes de nombreux

participants, il y a selon une partie des mandataires un décalage entre la demande (participation à long terme) et l'offre (une « photographie du moment »). Il y a donc des « [...] tensions inhérentes entre, d'un côté, tout projet véritablement participatif et donc visant à débattre des orientations et des décisions prises pour la ville et, de l'autre, les objectifs politiques et techniques d'efficacité tels qu'ils sont pensés par les responsables de la gestion et du développement urbain. » [Bertheleu, 2005].

Il y a aussi la question de savoir *qui* participe. Comme nous l'avons vu, il y a dans les ateliers d'innovation une surreprésentation de certaines couches sociales. Mais la question se pose ici surtout au niveau des conférences de consensus, où les participants sont en grande partie des représentants de la société civile organisée sélectionnés en fonction de leur appartenance à une organisation. Il est clair que le choix des représentants « pertinents » prédétermine déjà les positions qui peuvent émerger du processus. Selon un membre du comité de pilotage lausannois, il s'agit pour les responsables de projet d'assurer un équilibre délicat entre les habitants et le monde associatif. Car si les participants sont surtout les habitants, le risque est celui de rester en surface, et si les participants font principalement partie de la société civile organisée, on risque de tomber dans les « débats habituels ».

Un autre aspect est celui de l'exigence d'un consensus⁵⁴ de l'ensemble des participants aux conférences. Selon plusieurs interlocuteurs, le consensus ainsi obtenu donne clairement une certaine légitimité au projet, mais la conséquence en est un résultat plus flou, un certain « nivellement vers le bas ». La créativité et l'innovation peuvent ainsi être compromises structurellement.

Finalement, il y a la question du découpage des zones pour les ateliers d'innovation. A Bâle, où la société civile organisée est selon la plupart des interlocuteurs nettement plus forte, la délimitation des ateliers d'innovation est essentiellement celle des quartiers « historiques ». Ainsi, les projets qui ont émergé sont assez axés sur des projets de développement urbain dans ces quartiers. A Lausanne par contre, la délimitation en secteurs relève selon la plupart des interlocuteurs du fait de vouloir prévenir ce qu'un membre de l'exécutif lausannois appelle les « égoïsmes des quartiers favorisés », et d'assurer ainsi un développement équitable de l'ensemble du territoire de la ville. Ainsi, les habitants réunis dans les ateliers des secteurs « artificiels » ont tout naturellement développé des projets focalisant plus

⁵⁴ Ou éventuellement d'une position minoritaire justifiée

sur des problématiques à l'ensemble de l'échelle de la ville, plutôt que des projets « localisés ».

5.2.3. Appropriation du contenu des discussions

Comme nous l'avons vu précédemment, les modalités du dispositif participatif exercent une certaine influence sur les discussions effectivement menées. Le processus étant d'une essence éminemment politique, un certain nombre de décisions ont dû être prises. Ces décisions ne concernent non seulement des questions structurelles, mais aussi des aspects directement liés au contenu précis des propositions des participants.

Il ressort des entretiens que l'implication des acteurs politico-administratifs a nettement augmenté avec l'avancement du processus. Le début de la démarche était principalement caractérisé par la définition des procédures, du planning et des objectifs généraux servant de cadre à l'élaboration des propositions. Ensuite, le volume de travail des acteurs politico-administratifs était plus limité lors des phases à proprement parler participatives. Il consistait à prendre un certain nombre de décisions, notamment par rapport au regroupement des thèmes proposé par les mandataires entre la première et la deuxième phase. La fonction de l'administration se limitait alors pour l'essentiel au rôle d'experts lorsque les participants des conférences de consensus souhaitaient les entendre. Mais c'est certainement lors de la troisième phase que le volume de travail des acteurs politico-administratifs fut le plus important, et que l'essentiel de l'appropriation politique de la démarche a eu lieu.

Entre la phase des ateliers d'innovation et celle des conférences de consensus, les différentes propositions ont été regroupées par thématiques et par rapport à la centralité des quartiers. Ce travail a été effectué par les mandataires et des membres de l'administration, avec un certain nombre de décisions de la part du comité de pilotage. Selon un membre de l'exécutif lausannois, les discussions autour du classement des thèmes étaient souvent intenses.

A titre d'exemple, le fait de regrouper à Lausanne les propositions des ateliers d'innovation en sept conférences de consensus thématiques, et donc non pas localisées, relève entre autres d'un choix politique, en l'occurrence celui de limiter le nombre des conférences de consensus et de ne pas favoriser le développement de mesures trop localisées « dans les quartiers favorisés ». Contrairement au cas bâlois, où le nombre de

conférences de consensus était nettement plus élevé, cela a finalement eu comme conséquence que « très peu de projets développés sont spécifiques à un quartier » [Ville de Lausanne, 2005b : 22]. Ainsi, le classement des idées par thèmes et par zones géographiques constitue une part d'appropriation des propositions émanant des participants. Au vu du nombre limité de conférences de consensus à Lausanne, ce « filtre » a joué un rôle plus important à Lausanne qu'à Bâle.

Mais l'essentiel du contrôle sur les propositions des participants a eu lieu lors de la troisième phase. Les services de l'administration étaient alors chargés de vérifier la faisabilité des projets provenant des conférences de consensus, leur mission dans le cas lausannois consistant à [Ville de Lausanne, 2005b :11-12] :

- Définir les actions et modalités de mise en œuvre ;
- Définir les services compétents dans l'administration, ainsi que les collaborations extérieures ;
- Définir les conditions, les bases légales, les procédures ;
- Etudier la compatibilité (identifier les synergies), voire les contradictions avec les projets en cours ;
- Estimer les coûts globaux ;
- Assurer une vision d'ensemble des projets afin de pouvoir mieux définir les priorités en termes de réalisation.

Les règles du jeu imposées à l'administration pour cette opération étaient alors au nombre de quatre [Ville de Lausanne, 2005b :12] :

- Respecter les objectifs de Quartiers 21 ;
- Tendre à rendre possibles les projets issus des conférences de consensus ;
- Préserver l'esprit, le sens et l'orientation des propositions issues des conférences de consensus ;
- Traiter toutes les propositions issues des conférences de consensus (justifier les abandons éventuels).

Ainsi, dans les deux cas, l'administration a été fortement cadrée, en étant priée de traiter les propositions dans leur ensemble, et non pas d'en reprendre que des parties, ainsi que de vérifier la faisabilité plutôt que l'opportunité politique des mesures.

Ensuite, dans le souci de favoriser la mise en œuvre en priorisant les ébauches de projets et en les couplant avec d'autres projets en cours, afin d'en dégager les synergies, l'exécutif politique a en effet souvent dû trancher. Le comité de pilotage a ainsi été contraint de redimensionner ou d'écarter une partie des propositions, soit à cause d'un manque de

compétences institutionnelles en la matière, soit par une trop grande incompatibilité avec d'autres projets ou grandes options politiques en cours [Vodoz et Monteventi, 2005 : 2]. Mais dans tous les cas, lorsqu'une proposition n'a pas pu être retenue pour les raisons mentionnées, la délégation de l'exécutif politique a dans les faits justifié de manière transparente sa décision envers les participants des conférences de consensus.

A titre d'exemple, dans le cas lausannois, trois projets (sur une soixantaine) n'ont pas été retenus par la délégation municipale. Il s'agit du projet *Transparence de la Municipalité en matière de pollution* (écarté à cause d'un double emploi avec des tâches cantonales), du projet *Politique tarifaire* (délégation de ces compétences en la matière), et du projet *Scission ou appartenance à Lausanne* (non entrée en matière sur une éventuelle scission des zones foraines) [Ville de Lausanne, 2005b :229]. D'autres projets ont été partiellement ou totalement abandonnés à la suite des études de faisabilité, entre autres le projet *Label famille compatible* (but commercial), le projet *Des coulées sécurisées pour les engins non motorisés* (problème légal), le projet *Priorité aux enfants devant les écoles* (non pertinent par rapport à des études faites), ou le projet *Parcage dans les quartiers* (difficulté de réalisation) [Ville de Lausanne, 2005b :229-231].

Un membre de la délégation municipale lausannoise a par ailleurs relevé que la pondération des projets est parfois difficile lorsqu'un objet n'est soit apparu qu'une seule fois, dans un des ateliers d'innovation, ou lorsqu'il y avait une position minoritaire dans les conférences de consensus (ce qui s'est avéré dans deux cas).

De plus, à Lausanne notamment, où la démarche était étroitement liée à l'Agenda 21 local, les différents projets ont été analysés par la l'exécutif politique « dans l'optique de leur impact sur la solidarité sociale, l'attractivité économique et le respect de l'environnement » [Ville de Lausanne, 2005b :7], donc les trois dimensions traditionnelles du développement durable.

Dans le souci de favoriser la mise en œuvre des propositions de projets, les mandataires et l'exécutif politique ont ensuite couplé les propositions avec des projets de l'administration en cours, afin d'en dégager des synergies. A Lausanne notamment, le programme d'action contient non seulement des propositions issues directement de la démarche participative, mais aussi des parties intégrés par les services de l'administration : « ces paquets de projets regrouperont à la fois ceux émanant de Quartiers 21 et d'autres

proposés par la Municipalité »⁵⁵. S'il est selon les mandataires possible de retracer l'évolution des propositions⁵⁶, il n'est dans le programme d'action pas clairement communiqué ce qui provient effectivement directement de la démarche participative, et ce qui a été rajouté par la suite.

Par ailleurs, les projets finalement retenus à Lausanne sont formulés les projets y sont formulés d'une manière plus vague que dans le cas *Werkstadt Basel*, ce qui laisse une marge de manœuvre plus importante à l'exécutif politique et à l'administration pour leur mise en œuvre, au risque qu'une partie des personnes ayant élaboré le consensus dans le cadre des conférences de consensus ne se reconnaissent plus dans le projet final et se transforment en adversaires potentiels pour la mise en œuvre.

Cette mise en œuvre est donc fondamentale pour la crédibilité des autorités publiques à l'origine des démarches. Mais la transition entre le programme d'action et la véritable mise en œuvre constitue encore un espace d'appropriation des résultats de la démarche participative. Aussi, la délégation de l'exécutif a également exercé une certaine influence en accordant des priorités différentes pour la mise en œuvre. A Bâle notamment le comité de pilotage s'est exprimé sur le caractère de l'ensemble des 200 mesures du programme d'action, en les qualifiant soit de projet, de vision ou d'idée, définissant par là l'urgence de leur réalisation. Les critères pour définir les priorités dans la mise en œuvre du programme d'action sont les suivants [Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 1999 : 9]:

- Les 6 objectifs formulés par le Conseil d'Etat ;
- Les capacités financières ;
- Les capacités personnelles de l'administration ;
- Le temps nécessaire jusqu'à la maturité des projets ;
- Des priorités politiques générales.

Il en ressort ainsi clairement que la mise en œuvre des différents projets dépend également très fortement de contraintes externes au processus participatif.

A Lausanne, la mise en œuvre passe par cinq préavis élaborés à partir des propositions du programme d'action, qui « [...] présenteront à la fois des projets Quartiers 21 et d'autres projets proposés par la Municipalité » [Ville de Lausanne, 2005b : 233] ! De plus, « la Municipalité a exprimé sa volonté

⁵⁵ Selon www.lausanne.ch/quartiers21

⁵⁶ Un système de traçage par codes ayant été mis en place.

de mettre en œuvre l'ensemble des projets issus de la démarche Quartiers 21. Toutefois, certains projets sont envisagés comme des stratégies à long terme [...] et d'autres comme plus immédiats. Le moment de lancement de ces projets variera en fonction des priorités définies politiquement » [Ville de Lausanne, 2005b :23]. La responsabilité de la mise en œuvre incombe à la délégation municipale, et un « groupe de suivi de la mise en œuvre de Quartiers 21 » (membres de l'administration) assure la continuité⁵⁷.

Finalement, il convient de dire que selon la plupart des interlocuteurs, le fait qu'il n'y ait pas eu beaucoup de réclamations par rapport à l'appropriation politique sur le contenu des propositions concrètes peut être considéré comme un indicateur d'une « relative équité » dans la transposition des projets dans les processus de décision. A Bâle, selon un membre du comité de pilotage, il n'y avait pratiquement pas de déçus en dehors de l'administration.

En résumé, on peut donc dire qu'il y a aussi une influence des acteurs politico-administratifs au niveau du contenu. Les mandataires ont en quelque sorte eu le rôle de « gardiens de la vérité » par rapport au tri des propositions, qu'ils ont par ailleurs selon l'ensemble des interlocuteurs bien assumé. Mais, comme l'a pertinemment relevé l'un des mandataires, la rédaction du programme d'action est un exercice périlleux de balance entre l'amélioration des projets par l'apport supplémentaire d'expertise et l'insertion instrumentale non justifiée d'options supplémentaires.

5.2.4. Un double processus de création et de légitimation

Les deux démarches participatives visent certes à créer de nouvelles idées de développement urbain au travers des différentes phases de dialogue. Mais jusqu'à quel point s'agit-il aussi, pour les acteurs politico-administratifs, d'une instrumentalisation de la participation pour avancer sur des projets déjà en cours, et de légitimer ainsi des options politiques préalablement préétablies ?

Les participants ont été libres de discuter des sujets de leur choix et de négocier (les thématiques étant néanmoins fixées dans les conférences de consensus), et la seule contrainte posée était le fait que les propositions devaient prendre en compte une série d'objectifs généraux formulés par le comité de pilotage. Tout généralement, il est certain que les préférences des participants aux différentes phases de la démarche participative par

⁵⁷ Selon www.lausanne.ch/quartiers21

rapport aux thématiques abordées sont *a priori* instables. De par ce fait, il est à supposer que les « animateurs » des séances participatives exercent une influence sur l'évolution et la stabilisation des préférences collectives [Froger et Oberti, 2002 :63].

Mais ceci est aussi et surtout le cas pour les membres de l'administration, dont certains ont justement été invités en tant qu'experts dans les conférences de consensus. Dans les deux cas, ils ont assumé la fonction de conseiller, en tant qu'experts, les participants et de suivre des discussions [Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 1999 : 93]. « Leur rôle se borne toutefois à celui d'information et de conseil et ils ne pourront pas prendre part à la négociation »⁵⁸.

Pourtant, le fait d'avoir recours à des experts, principalement de la part de l'administration, peut être considéré comme quelque peu paradoxal, car il va à l'encontre de l'idée que les habitants seraient capables par eux-mêmes de générer des projets et d'exercer leur « expertise des habitants ». Celle-ci se réfère peut-être à des rationalités et sens subjectifs différents de ceux des membres de l'administration. Selon les interlocuteurs, cette présence d'experts de l'administration (sollicitée par les participants aux conférences de consensus) a néanmoins permis de faire émerger des propositions plus réalistes, et donc susceptibles d'être mises en œuvre. D'ailleurs, la présence de représentants de l'administration à toutes les étapes de la démarche est jugée comme un facteur de succès pour le bon fonctionnement par les mandataires.

Il n'en reste pas moins qu'une certaine asymétrie au niveau des connaissances a probablement permis à ces experts de l'administration d'exercer une influence sur le champ du pensable et de donner des « injonctions » fondamentales pour la suite des discussions. De par ce fait, il y a donc également une prise d'influence directe des membres de l'administration sur la discussion et donc sur le contenu des propositions.

Par ailleurs, le fait qu'un nombre important de participants étaient déjà actifs dans les milieux politiques a eu comme conséquence, comme le remarque pertinemment un membre lausannois de l'administration, que « les gens étaient visiblement déjà au courant de pas mal de choses ». Un certain nombre de projets déjà à l'étude au sein de l'administration ont ainsi été repris et partiellement adaptés, pour être finalement intégrés dans le programme d'action. Par la discussion autour de ces projets dans le cadre de la démarche participative, ceux-ci ont donc été légitimés politiquement.

⁵⁸ Selon www.lausanne.ch

A titre d'exemple, l'idée de créer 3000 nouveaux logements à Lausanne existait depuis un certain temps en tant que projet de l'administration communale. Par contre, selon les interlocuteurs, la démarche a permis d'avancer sur le côté qualitatif de ce projet, en mettant notamment l'accent sur des critères plus écologiques.

Il apparaît par ailleurs également qu'un certain nombre de projets développés à Bâle ont été repris presque tels quels dans les propositions de projet lausannois, profitant ainsi des résultats obtenus à Bâle quelques années auparavant. Par rapport aux projets municipaux en cours, rappelle un membre de l'administration lausannoise, « les gens étaient visiblement déjà au courant de pas mal de choses ». Ainsi, un certain nombre de projets en cours de l'administration ont pu être repris dans les discussions et par conséquent partiellement adaptés.

Il apparaît aussi que la démarche participative a permis de rebondir sur quelques projets qui avaient auparavant été bloqués, parfois depuis longtemps. Selon certains interlocuteurs, les conférences de consensus y ont effectivement contribué, soit parce qu'un consensus avait été trouvé là où il n'y en avait pas auparavant, soit parce que la démarche participative a permis de revenir sur certains dossiers urbanistiques pour lesquels une solution *devait* désormais être trouvée en tant que *raison d'être* de la démarche, car ils avaient été soulevés en tant que thèmes à aborder. On retrouve donc aussi cette partie d'instrumentalisation (constructive) de la participation afin de débloquent des projets qui avaient auparavant été bloqués.

Néanmoins, l'impact des consensus obtenus en termes de déblocage des situations est selon les interlocuteurs très limité à Lausanne. Ainsi, le consensus aurait partiellement permis d'avancer sur le projet du réaménagement de la *Place de la Sallaz*. Mais les exemples sont rares, et selon un membre du comité de pilotage, « la quasi-totalité des projets étaient déjà dans le programme de législature » ! A Bâle, un certain nombre de projets ont selon les interlocuteurs été clairement « recyclés », donc remis à l'ordre du jour. Ceci est notamment le cas pour le *Rüttimeyerplatz* et le *Quartierzentrum Breite*, où des consensus ont permis de débloquent des situations bloquées depuis un certain nombre d'années.

Il y a des différences importantes dans les résultats des deux démarches. Comme nous l'avons vu précédemment, le programme d'action bâlois comporte une multitude de petits projets. Ceux-ci n'étaient pas nécessairement à l'ordre du jour préalablement et constituent, au-delà du nécessaire consensus trouvé, une part d'innovation réelle en termes de

mesures de développement urbain à mettre en œuvre. Ainsi, selon un membre du comité de pilotage, il y a eu une certaine innovation notamment dans les domaines de la mobilité et des espaces verts.

A Lausanne, les acteurs politico-administratifs soutiennent dans l'ensemble l'idée qu'il n'y a pas eu une très grande innovation. La plupart des projets retenus tendent donc à renforcer et à développer des projets déjà en cours ou à l'étude au sein de l'administration avant la démarche participative [Ville de Lausanne, 2005b :21 ; Vodoz et Monteventi, 2005 :4]. Dans ce sens, comme le note un membre de l'administration lausannoise, « les gens ne sont pas si créatifs que ça ».

Le peu d'innovation a généralement été constaté avec une certaine déception par les membres du comité de pilotage lausannois, mais aussi comme un fait plutôt rassurant, en considérant que cela est une expression du fait d'être « en phase avec les préoccupations des gens ». Notamment dans le domaine de la mixité du logement, la démarche a révélé une acceptation plus large par la population de ce qui avait été estimé auparavant. Pour les membres du comité de pilotage et de l'administration, ce qui est cependant novateur est le fait que les gens ont commencé à mieux comprendre les systèmes décisionnels, car le processus aurait révélé une méconnaissance importante du fonctionnement des instances politiques municipales et de leurs compétences institutionnelles.

Ainsi, la reprise d'un certain nombre de thématiques et de projets discutés dans le cadre des démarches participatives a permis aux autorités politico-administratives de voir confirmés leurs choix, et de « creuser davantage » lorsque les propositions divergeaient partiellement, légitimant par là l'action publique. Il en découle en quelque sorte une nouvelle mission pour l'administration, avec dans certains cas un financement supplémentaire à la clé. En fin de compte, comme le note très pertinemment un membre de l'administration lausannoise, « la démarche a également préparé le terrain politiquement ».

6. Conclusion

Cette recherche est partie du postulat qu'il y a une certaine appropriation des démarches participatives de la part des acteurs politico-administratifs. Comme nous l'avons vu, les deux démarches analysées dans cette étude sont très similaires dans leur conception, exception faite d'une série d'adaptations par rapport aux expériences faites à Bâle et par rapport à des spécificités institutionnelles, politiques et sociales différentes. A travers l'analyse comparative des deux cas, il ressort les conclusions suivantes :

Premièrement, les deux démarches participatives sont des processus *ad hoc* qu'on peut fondamentalement qualifier de *participation consultative*. Elles visent, à un moment donné, à faire remonter l'information sur les besoins et le contenu subjectif que la population donne au concept de la qualité de vie. La pérennisation de la participation de la démarche dans la durée n'a à aucun moment été envisagée.

Deuxièmement, la structure des deux dispositifs est relativement rigide et linéaire. La conception même du processus, l'enchaînement des phases, la délimitation des zones pour les différents ateliers et l'exigence d'un consensus entre les participants, exercent une influence sur les résultats qui en découlent.

Troisièmement, les deux démarches sont des processus fondamentalement *top-down*. La conséquence de cette caractéristique est celle que les acteurs politico-administratifs, et notamment les exécutifs politiques, ne se dessaisissent jamais complètement de la démarche et gardent un contrôle minimal sur le processus à travers le pilotage politique. Ceci est d'ailleurs légitime sous certaines conditions, le politique assumant nécessairement le rôle d'arbitre entre les souhaits particuliers exprimés par les participants et une certaine cohérence de l'ensemble des politiques publiques au niveau de la ville. Les acteurs politico-administratifs ne peuvent ainsi pas faire abstraction de certains impératifs politiques.

Quatrièmement, les propositions ayant été développées dans le cadre des dispositifs participatifs mis en place ne sont pas directement transposées dans le processus de décision, cette tâche incombant aux acteurs politiques « traditionnels » démocratiquement légitimés. Dans ce sens, les exécutifs politiques sont en principe libres de mettre en œuvre les propositions reçues ou pas, mais ils prendraient alors un risque au niveau de la crédibilité politique dans le cas où de nombreuses propositions étaient ignorées.

Cinquièmement, les acteurs politico-administratifs exercent en partie de l'influence sur le contenu des discussions et des propositions. Ceci tient principalement au fait que d'un côté, des membres de l'administration assistent aux conférences de consensus en tant qu'experts, et de l'autre côté parce qu'ils effectuent un regroupement des propositions à l'issue des ateliers d'innovation, en posant ainsi des limites quant aux thématiques et/ou aux zones géographiques abordées lors de la deuxième phase de la démarche.

Sixièmement, la rédaction du programme d'action implique un certain nombre de regroupements des propositions reçues. De plus, une série de projets ont été redimensionnés ou écartés à cause d'un manque de compétences institutionnelles ou une trop grande divergence entre les propositions et les options politiques générales. Finalement, les comités de pilotage ont procédé à la définition de priorités pour chacun des projets, ce qui relève d'une grande importance pour la mise en œuvre du programme d'action.

Septièmement, les projets ayant été développés par les participants ont été couplés avec d'autres projets de l'administration en cours, afin de dégager des synergies et d'assurer un développement harmonieux de l'ensemble du territoire de la ville, car les mesures développées dans le cadre des démarches participatives ne constituent qu'une petite partie de l'ensemble des mesures de développement urbain. Cet « enrichissement » des propositions provenant des participants s'est effectué à la fois au niveau du programme d'action et au niveau des trains de mesures soumis au parlement pour approbation.

Huitièmement, la démarche a servi à la fois à développer une certaine innovation (limitée) en termes de projets, permettant d'affiner certains projets existants, mais elle a surtout aussi permis à l'exécutif et à l'administration à légitimer des projets en cours ou à l'étude, ainsi que plus largement des options politiques prises.

Ainsi, l'hypothèse principale et les quatre sous-hypothèses se confirment largement. L'analyse comparative a démontré qu'il y a effectivement tout généralement une appropriation de la démarche par les acteurs politico-administratifs à travers le pilotage politique. Comme nous l'avons vu, les postulats stipulant que i) les acteurs politico-administratifs gardent un contrôle tout au long du processus, ii) qu'ils exercent une influence sur le contenu des propositions, et que iii) l'implication des exécutifs politiques et de l'administration augmente le plus on avance dans la démarche ont clairement pu être vérifiés.

Cependant, pour le quatrième postulat, qui stipule que « ces projets devraient confirmer des options politiques déjà prises et servir à les légitimer », il convient de nuancer quelque peu le propos. Si la démarche a effectivement servi à légitimer des options politiques et projets existants de l'administration, elle a néanmoins permis de faire remonter de l'information quant aux idées de la population, ce qui a permis aux acteurs politico-administratifs de creuser davantage pour certains projets ou de définir des priorités. Il y a donc une double dynamique de création et de légitimation.

Par ailleurs, ces conclusions ne mettent pas en cause une volonté réelle de la part des autorités politiques de véritablement associer la population et la société civile organisée à l'élaboration de projets de développement urbain et à la définition de politiques publiques dans le cadre d'un dispositif participatif. En tenant compte d'une série d'impératifs politiques et institutionnels, ces deux démarches ont certainement contribué à renforcer un style de gouvernance urbaine, dont les contours précis sont encore à définir dans les années à venir.

Bibliographie

*ABERS R. (1998), « From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil », *Politics & Society*, Vol. 26, No. 4, pp. 511-537.

*ARNSTEIN S. R. (1969), « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224.

*ARZHEIMER K. (2002), *Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffes*, Wiesbaden.

*BACQUE M.-H., SINTOMER Y. (2001), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la recherche urbaine*, no. 90, pp.148-155.

BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative – une perspective comparative*, Paris, La Découverte.

*BARBIER R., WAECHTER V. (2003), « La participation paradoxale : “geste citoyen” et “parole citoyenne” dans la gestion locale de l’environnement », *Espaces et Sociétés*, no. 112, pp. 83-100.

*BASSAND M. (2004), *La métropolisation de la Suisse*, Collection « Le Savoir Suisse » no. 21, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

*BERTHELEU H. (2005), « Démocratie participative et gestion urbaine durable ? », in OBSERVATOIRE UNIVERSITAIRE DE LA VILLE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, *Actes du colloque « Développement urbain durable, gestion des ressources, gouvernance »*, Université de Lausanne, 21-23 septembre 2005.

BEVORT A. (2002), *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de Science Po.

*BLANC M., LEVY A. (2003), « Editorial » in *Espaces et Sociétés*, no.112, pp. 13-21.

*BLONDIAUX L. (2004), « Prendre au sérieux l’idéal délibératif », *Revue Suisse de Science politique*, 10 (4), pp. 158-169.

*Blondiaux L. (2005), « L’idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » in BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.

- *BLONDIAUX L., SINTOMER Y. (éds.) (2002), *Démocratie et délibération, Politix*, no. 57.
- *BLUMER D. (2001), *Partizipation und Stadtentwicklung. Eine Analyse de Werkstadt Basel*, Groupe für Sozialgeographie, Politische Geographie und Gender Studies, Forschungsbericht 4, Geographisches Institut der Universität Bern.
- *BORRAZ O. (1992), « Intégration et régulation : la crise politique à Lausanne », *Sociologie du travail*, No.1/92, pp. 23-45.
- *BORRAZ O., LE GALES P. (2001), « Gouvernement et gouvernance des villes » in LERESCHE J.-P. (éd.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, pp. 343-367.
- *BOURG D., BOY D. (2005), *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Charles Léopold Mayer.
- *BUSSMANN W., KLÖTI U., KNOEPFEL P., (1997), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- *C.E.A.T. (1999), *Internet et espaces de débat : le cas de Werkstadt Basel*, Rapport d'étude de cas, FNRS – programme prioritaire « demain la Suisse », Projet « L'Agora en mutation », Rapport d'étude de cas, novembre 1999.
- *CADIOU S. (2004), « La politique urbaine sous le regard des experts », in JACOB S., GENARD, J.-L., *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- *CALLON M. (1999), « Des différentes formes de démocratie technique », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, no. 38, pp. 35-52.
- *CASTAGNA B., GALLAIS S., RICAUD P., ROY J.-P. (éds.) (2004), *La situation délibérative dans le débat public*, Actes du colloque international (14-16 mai 2003), Tours, Maison des sciences de l'Homme, 2 volumes.
- *CENTRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES POLITIQUES ET SOCIALES DE LILLE (CRAPS) et CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES POLITIQUES DE PICARDIE (CURAPP) (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France.
- *CENTRE RESSOURCE DU DEVELOPPEMENT DURABLE (CERDD) (2003), « Conférence de consensus – Lille 25, 26, 27 juin 2003. Les habitants au cœur de la décision », *Revue Développement Durable et Territoires*, Points de Vue, octobre 2003.

*COMMENÇON N., GOUJON P. (éds.) (2005), *Territoires fonctionnels, territoires institutionnels* », Lyon, Presses Universitaires de Lyon.

*CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT (CNUED) (1992), *Agenda 21*, Rio de Janeiro, 14 juin 1992.

*CONFERENCE EUROPEENNE SUR LES VILLES DURABLES (1994), *Charte des Villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg)*, Aalborg, 29 mai 1994.

DA CUNHA A., KNOEPFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S. (éds.) (2005), *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

DE MAILLARD J. (2000), « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique », *Les Annales de la recherche urbaine*, no.88, pp. 7-17.

*DRYZEK J. S. (2000), *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*, Oxford, Oxford University Press.

DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P. (éds.) (2005), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG.

*DUBAS D., MARLEVE K., (2005), Analyse comparative de deux systèmes de participation urbaine locale : le projet Quartiers 21 et le Forum de quartier de Bellevaux à Lausanne, travail de semestre du DESS « développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance », Universités de Genève et Lausanne, juin 2005.

*EYMANN CH. (2001), « Wie alles anfang » in WIENER D. (éd.), *Wir sind die Stadt. Das Beispiel Werkstadt Basel*, Bâle, Christoph Merian Verlag, pp. 24-25.

*FALISE M. (2003), *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, Paris, Editions de l'Aube.

*FARERI P. (2000), « Ralentir : notes sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques », in SÖDERSTRÖM O., COGATO LANZA E., LAWRENCE R., BARBEY G. (éds.), *L'usage du projet*, Lausanne, Payot, pp. 17-37.

*FELLI R. (2005), « Développement durable et démocratie : la participation comme problème », in OBSERVATOIRE UNIVERSITAIRE DE LA VILLE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, *Actes du colloque « Développement urbain durable, gestion des ressources, gouvernance »*, Université de Lausanne, 21-23 septembre 2005.

*FISCHER F. (1993), « Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases », *Policy Sciences*, vol. 26 (3), pp. 165-187.

*FISCHER F. (2006), « Participatory Governance as Deliberative Empowerment. The Cultural Politics of Discursive Space », *The American Review of Public Administration*, Vol. 36 (1), pp. 19-40.

*FROGER G., OBERTI P. (2002), « Gouvernance et développement durable. L'aide multicritère à la décision participative », *Sciences de la société*, no. 57, octobre 2002, pp. 57-74.

*GASTIL J., LEVINE P. (eds.) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, John Wiley & Sons.

GODBOUT J. (1983), *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Coopératives Albert Saint-Martin.

*GRET M., SINTOMER Y. (2002), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte.

*HABERMAS J. (1997), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.

*HABERMAS J. (1993), *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.

*HORBER-PAPAZIAN K., RACINE J.-B. (2005), « Territoires institutionnels, territoires fonctionnels, territorialité virtuelle, territorialité en éveil, gouvernance et échelles spatiales », in *Territoires fonctionnels, territoires institutionnels* », Lyon, Presses Universitaires de Lyon.

IDHEAP/ARE (2004), *Etat des lieux des démarches de développement durable dans les communes*.

*JACOB S., GENARD J.-L. (2004), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

*JOUVE B. (2003), *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.

JOYE D., HUISSOUD T., SCHULER M. (1994), *Habitants des quartiers, citoyens de la ville ? Structure sociale et participation politique dans six villes suisses*, PNR 40, FNS, Zürich.

*JUNGK R., MÜLLERT N. R. (1989), *Zukunftswerkstätten, Mit Phantasie gegen Routine und Resignation*, München, pp. 220-233.

*KANTON BASEL-STADT (1997), *Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt*.

*KÜBLER D., LERESCHE J.-P. (2003), « Enjeux d'agglomération en Suisse : développement durable, gouvernance et démocratie » in DA CUNHA A., RUEGG J. (eds.), *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp. 127-140.

*KÜBLER D., SCHENKEL W., LERESCHE J.-P. (2005), « Métropolisation, relations intergouvernementales et nouvelle politique fédérale des agglomérations en Suisse » in DA CUNHA A., KNOEPFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S. (éds.), *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, PPUR.

LA REVUE DURABLE (2003), « Daniel Brélaz : Comprendre le système et éviter qu'il ne s'effondre », in *La Revue Durable*, no. 5, Fribourg, mai-juin 2003, pp. 6-10.

*LASCOUMES P. (1999), « L'expertise peut-elle être démocratique ? », *Le monde des débats*, no. 8, novembre 1999.

*LAWRENCE R. (2003), « Participation citoyenne pour aménager l'habitat » in Da Cunha A., Ruegg J. (éds.), *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp. 331-345.

*LE GALES P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, no.1, pp. 57-95.

*LE GALES P. (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.

*LEFEVRE CH. (2003), « Le pouvoir local en Europe » in INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION ÎLE-DE-FRANCE, ACTION PUBLIQUE ET REGULATION, *Rapport de l'état des lieux des apports récents de la recherche urbaine en France*, Paris.

*LERESCHE J.-P. (2001), « Gouvernance et coordination des politiques publiques », in LERESCHE J.-P. (éd.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, pp. 29-65.

LERESCHE J.-P. (2002), « La gouvernance urbaine comme enjeu de durabilité » in *Vues sur la ville*, no.3, pp.3-5.

LINDER W. (1992), *Procédures et modèles de participation, proposition pour une participation*, Berne.

- LINDER W., VATTER A. (1994), *14 critères pour une participation réussie*.
- *MAIER J. (2000), *Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland: Dimensionen, Determinanten, Konsequenzen*, Opladen.
- *MAINTZ R. (1993), « Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm », in KOOIMAN J. (ed.), *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, London, Sage, pp. 9-20.
- MATUSZEWICZ R. (2004), « Représentations et pratiques des conseils de quartier : une démocratie participative en devenir sous contrainte » in GUERARD S. (coord.), *Crise et mutation de la démocratie locale. En Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, L'Harmattan.
- *MICHEL P. (2004), « Vers des maires suisses acteurs du développement durable ? », *Vues sur la ville*, no. 10, pp. 3-6.
- *MUNICIPALITE DE LAUSANNE (2001), *Rapport-préavis 211 : Mise en place d'une politique de développement durable en ville de Lausanne. 2ème partie : problèmes sociaux et du logement, participation de la population aux décisions la concernant (politique des quartiers) et suivi du développement du bois*, Lausanne, 19 Avril 2001.
- *NONJON M. (2005), « Réhabiliter le politique dans l'Urbain, la raison sociale des experts en participation », in DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN PH. (éds.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- OBLET TH. (2005), *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, Presses Universitaires de France.
- OECD (2001), *Citizens as partners : information, consultation and public participation in policy-making*, Paris, OECD.
- OFEN/ARE/NOVATLANTIS (2003), *Quartiers durables BaLaLuZh. Quartier de Bellevaux – Lausanne*. Rapport final de la phase 1, février 2003.
- *REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT (1999), *Aktionsprogramm Stadtentwicklung Basel. Ergebnisse der Werkstatt Basel*.
- REVUE DEVELOPPEMENT DURABLE ET TERRITOIRES (2003), « Conférence de consensus – Lille 25, 26, 27 juin 2003. Les habitants au cœur de la décision », *Points de vue*, octobre 2003.
- ROBERTS N. (2004), « Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation », *American Review of Public Administration*, vol. 34 no. 4, pp. 315-353.

- *ROSANVALLON P. (2000), *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard.
- ROUSSOPOULOS D., BENELLO C. G. (eds.) (2005), *Participatory Democracy. Prospects for Democratizing Democracy*, Montréal/New York/London, Black Rose Books.
- *RUI S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- *SCIARINI P. (1999), « La formulation de la décision », in KLÖTI U., KNOEPFEL P., KRIESI H.-P., LINDER W., PAPADOPOULOS Y. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, NZZ Verlag.
- *STEYAERT S., LISOIR H. (éds.) (2005), *Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual*, King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology, September 2005.
- *UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE) (1998), *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention)*, Aarhus, 25 juin 1998.
- *VAN DEN HOVE S. (2001), « Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets » in FROGER G., VAN DEN HOVE S., HAAKE J., LE DARS A., *Gouvernance I*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, pp. 55-89.
- *VILLE DE LAUSANNE (2002), *Cahier des charges en vue de l'attribution d'un mandat portant sur la mise en place d'une démarche participative dans les quartiers en Ville de Lausanne*, Service des études générales et des relations extérieures, Administration générale et finances, Lausanne.
- *VILLE DE LAUSANNE (2005a), *Quartiers 21. La parole aux habitants*, Lausanne, avril 2005.
- *VILLE DE LAUSANNE (2005b), *Rapport final Quartiers 21 à l'intention de la municipalité de Lausanne*, Lausanne, mars 2005.
- *VISCHER U. (2001), « Eine zündende Idee » in WIENER D. (éd.), *Wir sind die Stadt. Das Beispiel Werkstadt Basel*, Bâle, Christoph Merian Verlag, pp. 20-23.
- *VODOZ L., MONTEVENTI WEBER L. (2005), « Opportunités et limites de l'Agenda 21 local à l'exemple de Quartiers 21, démarche participative pour un développement durable à Lausanne », in *Actes du colloque de l'observatoire universitaire de la ville et du développement durable, Développement urbain durable, gestion des ressources, gouvernance*, Université de Lausanne, 21-23 septembre 2005.

WIENER D. (éd.) (2001), *Wir sind die Stadt. Das Beispiel Werkstatt Basel*, Bâle, Christoph Merian Verlag.

ZEMOR P. (2003), *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences Po.

*ZIEGLER CH. (2004), « Agendas 21 locaux : mobiliser de nouvelles idées autour de la mobilité », in VODOZ L., PFISTER GIAUQUE B., JEMELIN CH., *Les territoires de la mobilité. L'aire du temps*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Sites web

Site *Quartiers 21* : <http://www.quartiers21.ch/>

Site Werkstatt Basel : <http://www.werkstadt-basel.ch/>

Mise en oeuvre du plan d'action de Werkstatt Basel: <http://www.aps-bs.ch>

Site Agenda 21 Lausanne <http://www.lausanne.ch/agenda21>

Médias

Basler Zeitung

24 Heures

* *Ouvrages et articles cités dans le texte*

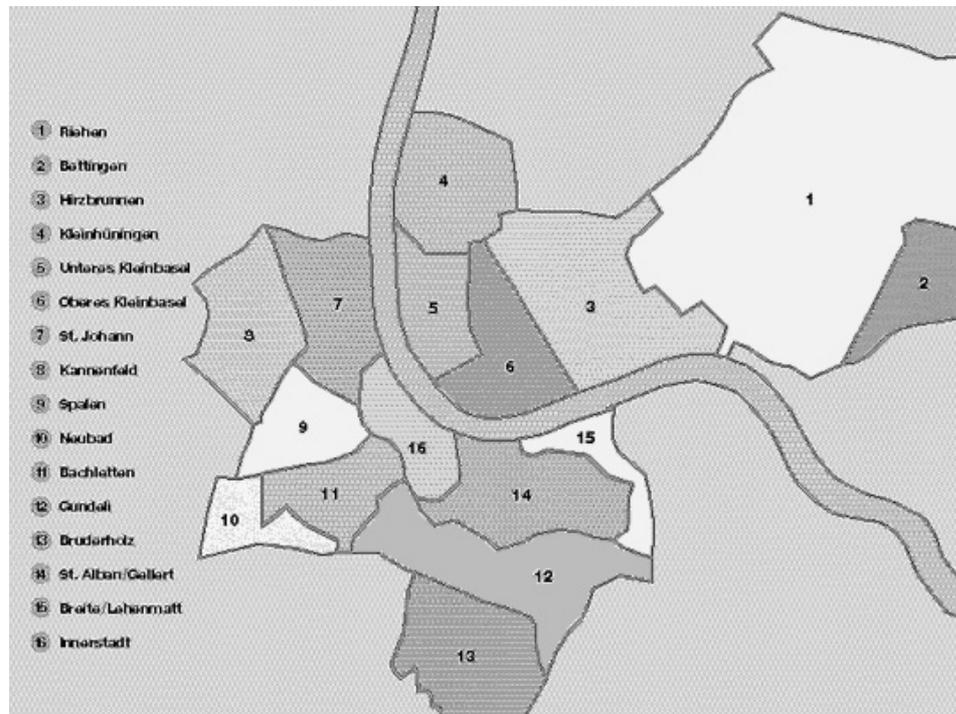
Annexe 1 : Liste des interlocuteurs (entretiens semi-directifs)

<i>Niveau politique</i>		
Daniel Brélaz	Syndic de Lausanne, président du Comité de pilotage	Quartiers 21
Olivier Français	Conseiller municipal, membre du Comité de pilotage	Quartiers 21
Barbara Schneider	Conseillère d'Etat, membre du Comité de pilotage	Werkstadt Basel
Silvia Zamora	Conseillère municipale, membre du Comité de pilotage	Quartiers 21

<i>Administration</i>		
Jean-Pierre Allamand	Chef du Service des Etudes Générales et des Relations Extérieures (SEGRE)	Quartiers 21
Françoise Chappuis	Coordinatrice du développement durable	Quartiers 21
Elinora Krebs	Cheffe du Service du logement	Quartiers 21
M. Pierre-Alain Matthey	Chef du Service des routes et de la mobilité	Quartiers 21
Thomas Riedtmann	Secrétaire du Comité de pilotage (resp. du <i>controlling</i> de la mise en œuvre)	Werkstadt Basel

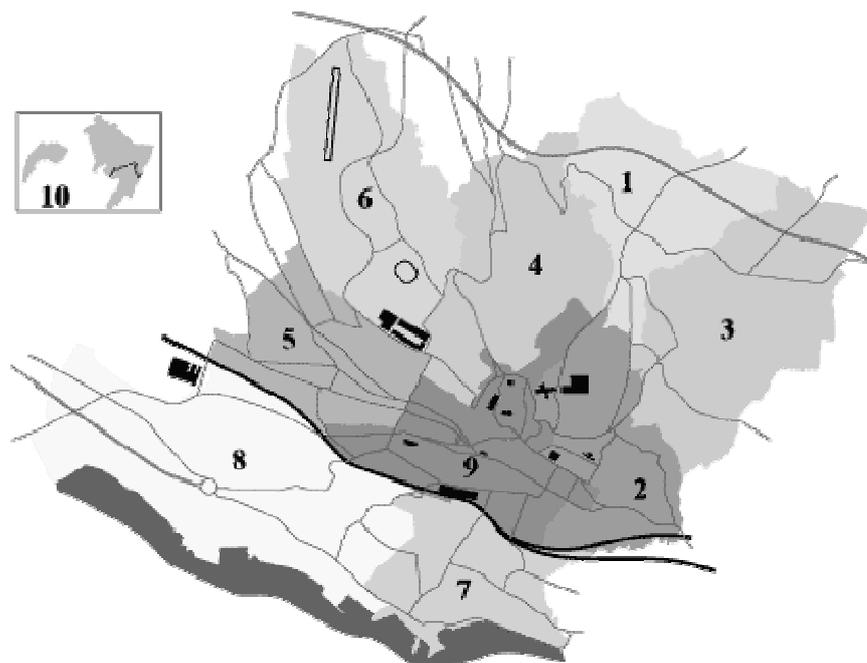
<i>Mandataires</i>		
Lilli Monteventi Weber	Responsable de projet (C.E.A.T.)	Quartiers 21
Isabelle Rihm	Chargée de projet ecos (actuellement coordinatrice de la mise en œuvre)	Werkstadt Basel
Luc Vodoz	Chargé de projet (C.E.A.T.)	Quartiers 21
Daniel Wiener	Directeur ecos, Responsable de projet	Werkstadt Basel Quartiers 21
Christine Ziegler	Chargée de projet (ecos) Responsable de projet (ecos)	Werkstadt Basel Quartiers 21

Annexe 2 : Délimitation des quartiers pour les ateliers d'innovation dans le canton de Bâle-Ville



(Source: <http://www.werkstadt-basel.ch>)

Annexe 3 : Délimitation des zones pour les ateliers d'innovation en Ville de Lausanne



(Source : <http://www.lausanne.ch/quartiers21>)

Annexe 4 : Exemple d'un guide d'entretien

Quel a été votre rôle lors de la démarche participative ?	
Quel est votre rôle actuellement p.r. à la mise en œuvre ?	
Est-ce que votre rôle a changé tout au long du processus ?	
Qui est véritablement à l'origine de la démarche ? Comment le projet est-il né ?	
Quelles étaient vos attentes dans ce processus participatif (objectifs, enjeux, processus, résultats) ?	
Au-delà des objectifs officiels et communiqués, quels étaient les autres objectifs de la démarche ?	
Quelle était l'interaction entre les différents groupes d'acteurs (exécutif, administration, mandataires) ? Cette interaction s'est-elle modifiée lors des différentes étapes ? Si oui, dans quel sens ?	
Est-ce que vos attentes divergeaient de celles des autres (politique, administration, mandataires) ? Si oui, en quoi ?	
Quelles étaient vos craintes quant à la démarche ? Etiez-vous favorable à celle-ci ?	
Qu'implique le fait que des privés (mandataires) interviennent dans la « formulation » de politiques publiques ? Comment avez-vous essayé de limiter ce risque ?	
À quel moment le politique s'est-il le plus impliqué ? Y'a-t-il eu un changement dans votre degré d'implication tout au long de la démarche ?	
Comment le politique s'est-il approprié processus ? Comment avoir évité les dérapages ?	
Quelles décisions avez-vous dû prendre ?	
Quelles étaient les résistances à la démarche (politique, administration, société civile) ? Comment avez-vous géré les réticences dans votre propre camp/service, etc. ?	
Est-ce que le fait que le processus a été lié étroitement à l'A21L a eu un résultat sur la démarche ?	
La répartition des tâches (techniques et/ou politiques) était-elle claire ?	
Les CC regroupent certains habitants, mais surtout la <i>société civile organisée</i> (expliquer). Qu'est-ce que la démarche participative apporte de plus par rapport à des objets précis mis en consultation (procédure traditionnelle) ? Pourquoi avoir associé autant les associations et groupes d'intérêt à la démarche ?	

Est-ce que la démarche a permis un décloisonnement administratif ? Si oui, ce décloisonnement est-il durable ? A d'autres niveaux que les chefs de service ?	
Pourquoi n'avez-vous pas essayé d'intégrer d'autres échelles institutionnelles (cf. agglomération) dans la démarche ?	
Jusqu'à quel point la démarche a-t-elle permis de débloquent des situations (pour réaliser des projets) où aucun consensus n'avait été trouvé auparavant ?	
Est-ce que la démarche a permis de confirmer certaines options politiques prises ? La démarche a-t-elle permis de légitimer des projets en cours ? Quelle était votre stratégie par rapport aux participants de la démarche ?	
Qui a été le garde-fou par rapport à une instrumentalisation de la démarche ?	
Jusqu'à quel point êtes-vous intervenu dans des questions de contenu, pour modifier/recadrer les propositions ?	
Y'a-t-il eu des divergences par rapport au regroupement des projets ou par rapport à la priorisation de la mise en œuvre ?	
Jusqu'à quel point le fait d'être un canton respectivement une commune est-il un avantage/inconvénient pour la réalisation d'un plan d'action conséquent ?	
Est-ce que vos attentes ont été satisfaites ? Si oui, en quoi la démarche aurait-elle pu échouer ?	
Qu'est-ce qui est innovateur dans les résultats de la démarche ? Est-ce que les résultats ne sont pas très décevants en fin de compte ?	
Est-ce qu'une démarche moins rigide n'aurait pas pu faire émerger des projets plus prometteurs ?	
Qu'est-ce que votre service/organisation/municipalité a gagné dans ce processus ?	
Souhaitez-vous une implication plus importante de la <i>société civile organisée</i> dans les processus de décision ? Qu'est-ce que cela implique en termes de « style de gouvernance » ?	
Est-ce qu'il y avait à un moment l'idée d'instaurer quelque chose de plus durable dans le temps (pérennisation de la <i>démocratie participative</i>) ?	
Pourquoi a-t-on lancé une démarche participative, et non pas un autre type de démarche ?	
Qu'est-ce que vous feriez différemment aujourd'hui ?	
Questions, remarques, commentaires ?	