

**Rapport final**

**INFORMER, CONSULTER, CONCERTEr, CODECIDER**

**pour**

**AMENAGER**

**Dispositifs de partage des informations et des connaissances pour les  
processus d'aménagement concerté (DPICPAC)**

**Roderick J. Lawrence  
Katia Horber-Papazian  
Hy Dao  
Cédric Lambert  
Caroline Jacot Descombes  
Gilles Desthieux  
Sandrine Billeau Beuze  
Adriana Rabinovitch  
Karl Littlejohn**

**Novembre 2009**

## REMERCIEMENTS

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'une recherche intitulée Dispositifs de partage des informations et des connaissances pour les processus d'aménagement concerté (DPICPAC) financée par le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) (Numéro SER C05.0130) entre janvier 2007 et 2009 dans le cadre du Program COST-C20 de l'Union Européenne intitulé *Urban Knowledge Arenas*.

Ce projet de recherche interdisciplinaire est issu de la mise en relation de compétences disciplinaires différentes (notamment de l'architecture, de l'aménagement du territoire, de l'ingénierie, de la géographie des systèmes d'information, de la sociologie et de la science politique) de chercheurs de l'Université de Genève, de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) et de la Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture (HES-SO Genève / hepia).

L'équipe de recherche remercie les membres du groupe d'accompagnement qui ont participé à des séminaires de travail pendant la durée du projet, et les personnes interviewées pour les deux études de cas à Meyrin, Genève, et à Malley, Vaud.

# Table des matières

<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
1.1 Définitions	2
1.2 Cadre sociétal du processus d'aménagement	3
1.3 Pourquoi l'aménagement concerté ?	3
1.4 Méthodes d'approches participatives	5
1.5 Au-delà des contributions disciplinaires	6
1.6. Trois axes de la recherche	7
1.7 Originalité de la recherche	8
1.8. Composants de la recherche	9
1.9 Localisation des deux études de cas à Meyrin (GE) et Malley (VD)	10
<b>II. Etat de la recherche sur les démarches participatives en urbanisme et aménagement du territoire</b>	<b>12</b>
1. Introduction	12
2. Historique et argumentaires des démarches participatives en urbanisme et aménagement du territoire	13
2.1 Advocacy planning : intégration de la justice sociale en urbanisme	14
2.2 L'intégration de l'utilisateur dans la conception architecturale	16
2.3 Le communicative planning : l'interaction apprenante comme moyen d'atteindre une solution consensuelle	18
2.4 L'institutionnalisation de la participation par le développement durable et la promotion de la gouvernance urbaine	21
3. Conclusion : de la crise de la planification rationnelle à l'expérimentation de nouvelles manières de conduire l'aménagement urbain	24
<b>III. Cadre théorique</b>	<b>26</b>
<b>III.1. Le rôle des acteurs dans les démarches d'aménagement concerté</b>	<b>26</b>
1. Du système d'acteurs à l'analyse stratégique	26
2. Une double légitimation de l'élargissement de l'implication des acteurs dans le champ décisionnel de l'aménagement urbain	28
3. Des systèmes d'actions organisés à la gouvernance urbaine	30
4. Le dilemme entre extension et intensité de la participation : il ne suffit pas de rassembler tout le monde autour d'une table mais de limiter les risques de « forçage » inhérents à l'asymétrie de pouvoir	32
5. Modalités d'implications des acteurs dans les démarches participatives : travailler avec des méthodes hybrides pour animer le débat	33

6.	Impact des démarches participatives sur le processus d'élaboration du projet : de la concertation comme itinéraire _____	35
7.	Eléments de conclusion et synthèse _____	37
<b>III.2.</b>	<b>Le rôle des règles du jeu dans un projet d'aménagement concerté _____</b>	<b>39</b>
1.	Contexte sociologique et visée des règles (du jeu) _____	39
2.	Une définition des règles et des règles du jeu _____	39
3.	La définition des règles formelles _____	41
4.	Les règles du jeu définies dans le cadre d'un processus de délibération _____	43
5.	Quelles règles du jeu sont préconisées pour un aménagement concerté? L'apport de la gestion de projet et des expériences participatives _____	44
6.	Conclusion _____	45
<b>III.3.</b>	<b>Le rôle de l'information _____</b>	<b>47</b>
1.	Introduction _____	47
2.	Informations, données et connaissances _____	47
3.	Information, rationalités et processus de décision _____	51
4.	Usage de l'information dans la concertation territoriale _____	55
5.	Les dispositifs et outils de partage de l'information _____	57
6.	Synthèse et conclusion _____	59
<b>IV.</b>	<b>Cadre méthodologique _____</b>	<b>62</b>
<b>IV.1</b>	<b>Questions et hypothèses de recherche _____</b>	<b>62</b>
<b>IV.2</b>	<b>Design de l'étude : démarche hypothético-déductive et approche par études de cas _____</b>	<b>64</b>
	Études de cas _____	64
<b>IV.3</b>	<b>Récolte des données pour documenter les études de cas _____</b>	<b>67</b>
1.	L'analyse documentaire _____	67
2.	Les entretiens semi-directifs _____	67
3.	Sondages _____	69
4.	Séminaires de restitution _____	69
<b>IV.4</b>	<b>L'analyse des données _____</b>	<b>70</b>
1.	Principe d'analyse _____	70
2.	L'implication des acteurs (VI1) _____	72
3.	Le partage de l'information (VI2) _____	73
4.	L'analyse des règles du jeu (VI3) _____	75
5.	L'analyse de l'adhésion (VD 1) _____	77
<b>IV.5</b>	<b>Test des hypothèses et réponse aux questions de recherche _____</b>	<b>78</b>

<b>V. Etude de cas</b>	<b>81</b>
<b>IV.1 Synthèse des études de cas - Vergers</b>	<b>82</b>
1. Contexte	82
2. Le contexte en bref	82
3. Description de la conduite du projet et du produit obtenu	83
1. Phases du projet	85
2. Thèmes conflictuels	88
3. Présentation des acteurs clé du projet	89
<b>V. 2 Règles du jeu</b>	<b>90</b>
1. Compétences et rôle des acteurs	91
2. Les règles de position	92
3. Les règles d'autorité	93
4. Règles d'information	93
5. Éléments négociables et non négociables	94
6. Règles de la concertation	96
7. Règle de prise de décision collective	96
8. Méta règle	97
9. Le rôle des règles du jeu	97
<b>V.3 Implication des acteurs</b>	<b>98</b>
1. La représentativité des acteurs	98
2. Les débats dans le séminaire de concertation	100
3. Les avis exprimés et leur influence sur la prise de décision	102
4. Deux espaces de discussions ciblés	103
5. L'apport de l'implication des acteurs	104
6. Le rôle de la participation: l'appropriation du processus	105
<b>V.4 Information</b>	<b>106</b>
1. Introduction	106
2. Qualité et utilité de l'information	106
3. Accessibilité et flux/échange d'information	108
4. Le rôle de l'information dans le projet	114
<b>V.5 L'adhésion des acteurs au projet expliqué par les trois axes</b>	<b>117</b>
<b>V.6 Synthèse de l'étude de cas - Malley</b>	<b>120</b>
1. Contexte	120
2. Description de la conduite du projet et du produit obtenu	122

3.	La gestion des mandats et phases du projet _____	123
4.	Implication des parties prenantes via la concertation _____	125
5.	Thèmes conflictuels _____	126
6.	Présentation des acteurs clé du projet _____	127
<b>V.7</b>	<b>Règles du jeu _____</b>	<b>128</b>
1.	Compétence et rôle des acteurs _____	128
2.	Les règles de position _____	129
3.	Les règles d'autorité _____	131
4.	Règles d'information _____	131
5.	Éléments négociables et non négociables _____	132
6.	Règles de la concertation _____	133
7.	Règle de prise de décision collective _____	134
8.	Méta règle _____	134
9.	Le rôle des règles du jeu _____	134
<b>V.8</b>	<b>L'implication des acteurs _____</b>	<b>135</b>
1.	La représentativité des acteurs impliqués _____	135
2.	Les débats dans les ateliers _____	139
3.	Les avis exprimés et leur influence sur la prise de décision _____	140
4.	Autres espaces de discussions ciblés _____	141
5.	L'apport de l'implication des acteurs _____	143
6.	Le rôle de la participation: l'appropriation du processus _____	144
<b>V.9</b>	<b>Information _____</b>	<b>145</b>
1.	Introduction _____	145
2.	Qualité et utilité de l'information _____	145
3.	Accessibilité et flux/échange d'information _____	148
4.	Le rôle de l'information dans le projet _____	157
<b>V.10</b>	<b>L'adhésion des acteurs au projet expliqué par les trois axes _____</b>	<b>160</b>

<b>VI. Analyse comparative des études de cas</b>	<b>163</b>
<b>VI.1 Cadre contextuel et institutionnel des projets</b>	<b>163</b>
1. Tableau comparatif des instruments d'aménagement Genève / Vaud	163
2. Schémas récapitulatifs des deux démarches	167
3. Synthèse comparative des deux projets	169
4. Comparatif des enjeux	170
5. Acteurs des cas étudiés	171
<b>VI.2 Axes de recherche</b>	<b>172</b>
1. Les règles du jeu	172
2. Le rôle des règles du jeu	173
3. L'implication des acteurs	176
4. L'information	179
5. Adhésion au projet et au processus	186

## **VII. Conclusion**

## **VIII. Bibliographie**

## **IX. Acronyme**

## **X. Glossaire et notions théoriques**

## ***I. Introduction***

Qu'est-ce que l'aménagement concerté et quels sont ses liens avec la participation publique? Est-ce que la participation des représentants de la société civile dans des processus d'aménagement influence l'adhésion du public? Est-ce que la tension entre démocratie délibérative et approches participatives crée un obstacle à la mise en œuvre de l'aménagement concerté? Quelles sont les différences entre consulter, concerter, négocier et participer dans le contexte d'un processus d'aménagement du territoire? Parmi les différences entre ces concepts, quels sont les différents rôles et fonctions de l'information, des acteurs et institutions et des règles de conduite d'un processus d'aménagement du territoire? Le mot participation est à la mode mais il signifie des choses différentes pour différentes personnes. Malgré sa polysémie la plupart des personnes qui utilisent ce concept n'en donnent que rarement une définition précise. Il y a 30 ans déjà, Johnson (1979) a donné dix interprétations différentes de la participation et l'ambiguïté n'a cessé d'augmenter. Même dans les textes légaux, comme la Loi fédérale suisse sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979, il y a référence à la participation sans aucune précision de sa définition. Puisse ce rapport de recherche nous aider à mieux comprendre ces concepts dans le contexte de l'aménagement du territoire en Suisse romande.

Le projet de recherche interdisciplinaire présenté dans ce rapport part du constat que les projets d'aménagement du territoire sont souvent ralentis voire bloqués à cause de plusieurs facteurs. Plusieurs publications soulignent le mauvais usage des expertises, l'absence de données accessibles, des informations mal communiquées et trop tardivement, des connaissances non expertes peu exploitées, des règles de conduite du processus mal définies, et la faible capitalisation des connaissances dans les processus de décision. La recherche présentée dans ce document vise à développer une analyse critique du processus de conception d'un projet d'aménagement, spécifiant les connaissances, les informations et les données, aussi bien que les règles de conduite requises, avant de proposer une série de lignes directrices (guidelines) pour les processus d'aménagement concerté à venir. Soulignons ici que cette recherche n'analyse pas le produit d'un processus d'aménagement souvent désigné comme un projet, mais les conditions qui promeuvent l'aboutissement d'un processus d'aménagement concerté avec l'adhésion des participants.

Malgré une volonté de plus grande participation de la société civile dans la mise en œuvre, les projets d'aménagement du territoire continuent à subir de nombreux ralentissements et des blocages qui peuvent allonger la durée des projets et déboucher sur des solutions insatisfaisantes voire sur l'abandon même du processus d'aménagement. De nombreux recours et oppositions pourraient sans doute être évités si les acteurs et institutions clés étaient efficacement associés dès la phase de conception de projet (Södeström et al. 2001, Joerin et al. 2001). De plus, dans le contexte actuel du développement durable, l'aboutissement d'un projet d'aménagement concerté doit aujourd'hui résulter de la combinaison et de la valorisation d'expertises diverses, incluant des dimensions socio-économiques et environnementales aussi bien que les connaissances des citoyens de leur cadre et qualité de vie.



Plusieurs types d'acteurs sont impliqués, à un moment ou à un autre, dans chaque processus d'aménagement du territoire : les politiques, l'administration publique, les experts, les représentants de groupes d'intérêts, les privés (entreprises, promoteurs, etc.) et les particuliers. Traditionnellement, le processus d'aménagement part d'une volonté politique ou privée, suivie d'un travail d'experts qui est ensuite soumis aux parties prenantes. Ce schéma linéaire est actuellement fortement remis en question, surtout par ceux qui n'acceptent pas que la participation soit seulement un outil d'aide à la décision pour les pouvoirs publics. Une plus grande concertation entre tous ces acteurs clés est de plus en plus demandée pendant chaque phase du processus, tandis qu'aucune méthodologie pertinente et efficace n'a jusqu'à présent fait ses preuves pour mettre en œuvre cet élargissement des points de vue et de la pesée des intérêts.

Sur la base d'une analyse critique de deux études de cas à Meyrin-Les Vergers (Genève) et dans le sous-secteur du chantier 2 du Schéma directeur de l'Ouest lausannois à Malley (Vaud), la recherche présentée vise à tester un modèle théorique et méthodologique avant de développer une série de lignes directrices pour promouvoir la conception des projets d'aménagement concerté.

## **1.1 Définitions**

Les auteurs de ce document utilisent les définitions des concepts clés suivants qui font partie d'un glossaire (voir annexe) et qui sont adaptés d'Hydro-Québec (1994).

**Information :** L'information des acteurs est le pré-requis minimal pour qu'ils puissent participer à un processus d'aménagement concerté. En informant les acteurs, on leur donne la possibilité de se positionner.

**Formation :** La formation des acteurs est souvent négligée mais elle est pourtant essentielle si l'organisation souhaite obtenir une contribution pertinente de la part des acteurs invités à participer à un processus d'aménagement concerté. En formant les acteurs sur les thèmes abordés, on leur donne la possibilité de prendre position de manière éclairée et d'être de véritables interlocuteurs.

**Consultation :** La consultation des acteurs est systématiquement pratiquée dans le domaine de l'aménagement du territoire puisque la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) le requiert. Elle consiste à inviter certains acteurs ou toute la population à donner son avis sur un projet. Rien n'oblige les autorités à tenir compte des avis exprimés.

**Concertation :** La concertation des acteurs va au-delà de la consultation dans le sens qu'elle introduit une dimension supplémentaire, à savoir l'organisation de séances impliquant un nombre limité d'acteurs réunis pour échanger et discuter autour du projet. La concertation ne donne pas de droits décisionnels aux acteurs invités mais leur permet d'influencer plus fortement qu'en consultation à travers les contributions du groupe.

**Participation :** La participation des acteurs implique que tous les acteurs participants sont invités à coproduire et décident ensemble des options à prendre.

Négociation : La négociation avec les acteurs implique l'existence d'une co-dépendance entre les acteurs prenant partie à la négociation. Sans l'obtention d'un accord, le processus d'aménagement concerté risque d'être bloqué.

Dans le cadre institutionnel de la Suisse, nous soulignons que la participation publique peut être définie comme le droit et la capacité des citoyens non élus, ni nommés par le gouvernement ou les institutions, de participer au processus de prise de décision sur des questions qui auront un impact sur eux ou sur leur environnement immédiat. En revanche, la consultation publique se réfère à un processus qui vise à consulter ou recueillir l'opinion des citoyens sans qu'ils puissent agir directement sur le processus de prise de décision.

## **1.2 Cadre sociétal du processus d'aménagement**

Au cours de la dernière décennie, les conférences internationales ont recommandé, d'une manière accrue, la prise en compte des démarches participatives dans les processus de décision liés à la gestion de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Elles ont été mises en œuvre localement par les gouvernements municipaux et par les organisations non-gouvernementales (ONG) en considérant que des enjeux si complexes ne devaient pas être interprétés à la lumière d'un seul ensemble de valeurs ou de critères dans les sociétés démocratiques. En 1992, cette manière de procéder a été ratifiée par l'Agenda 21 qui plaide en faveur de la participation des citoyens dans le processus de décision pour promouvoir un développement durable. La même année, la Commission européenne lançait un programme sur l'environnement comportant huit points dans lesquels une grande place était réservée à la participation des citoyens, considérée comme la condition sine qua non pour atteindre un développement durable.

Dans le contexte suisse et dans le domaine des politiques territoriales, les processus de consultation existent et sont réglés par une base légale fédérale qui est la Loi fédérale de l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979. Cette loi prévoit une procédure de consultation qui introduit le concept de participation : " Elles [les autorités chargées de l'aménagement du territoire] veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans" (art.4, al.2).

Dans le canton de Genève, cette base légale fédérale se décline en une loi d'application qui prévoit une enquête publique pour le plan directeur cantonal et applique "la participation" par une large information de la population, en particulier par voie de presse. Ainsi, au niveau légal, la population genevoise n'a pas droit obligatoirement à un processus participatif supplémentaire au-delà des instruments prévus par la démocratie directe.

Dans le canton de Vaud, l'obligation d'informer est traduite par une loi d'application qui mentionne l'information pour tous les plans : la population est informée et elle participe de manière appropriée à l'élaboration des plans directeurs. Pour les plans directeurs, y compris les Plans directeurs localisés, la loi d'application vaudoise utilise le terme participation sans expliciter la mise en œuvre de la participation de la population (art.28).

## **1.3 Pourquoi l'aménagement concerté ?**

La prospérité de la période d'après-guerre (1945-1973) dans les pays occidentaux s'est caractérisée par un niveau de vie de plus en plus élevé. Les sociologues et

philosophes prédisaient la mise en place d'une société de masse et d'homogénéisation. Depuis les années 1970, plusieurs événements démentirent ces prédictions: les mouvements des droits civiques, la révolte des étudiants, les mouvements de libération de la femme, les réactions publiques contre la pollution de l'environnement et des grands travaux publics illustrèrent la mise en place d'une société hétérogène comprenant une multitude de groupes ayant des origines et des raisons d'être très variées. Cette évolution vers le pluralisme ne s'applique pas uniquement à l'échelle d'un pays mais également à des grandes villes comme Londres, New York et Paris. L'absence de normes de conformité permet l'expression de groupes minoritaires, de plus en plus nombreux dans les quartiers urbains et périurbains, capables d'influencer le processus de décision.

La diversité de la population souligne le principe de valeur. Chaque individu, chaque groupe, interprète les projets d'aménagement et les problèmes de société selon ses préférences et leur attribue des valeurs différentes. Les valeurs monétaires sont tangibles et quantifiables tandis que les valeurs esthétiques, écologiques, sociales ou d'usage ne le sont pas. Les valeurs sont évolutives au cours du temps. Dès lors, les projets et problèmes liés à l'aménagement du territoire ne sont plus facilement résolus. Aujourd'hui, la diversité des intérêts et des situations fait que la réalisation des aménagements décidés par les experts pour la majorité lèse les intérêts de différents groupes de la population, surtout les plus démunis.

Chaque projet d'aménagement induit des effets directs et indirects en dehors du site d'intervention. Les aspects économiques, sociaux et écologiques devraient être pris en compte au même titre que ceux qui sont relatifs à la technique, au coût de la mise en œuvre et à l'équité du projet pour les groupes spécifiques. Les mises en garde, voire les oppositions du public aux projets d'aménagement du territoire, de planification urbaine ou d'architecture, ne résident pas uniquement dans un manque de technique ou de savoir professionnel, mais également dans la manière de définir et réaliser les projets (Fareri, 2000).

Les problèmes en relation avec l'aménagement du territoire auront logiquement plusieurs réponses plutôt que la définition d'une seule solution optimale, la pluralité des publics ayant une diversité de valeurs. De ce fait, l'implication des citoyens dans les processus de planification a déjà été proposée en Amérique du Nord et en Grande-Bretagne vers la fin des années 1960 (Arnstein, 1969). La participation est souhaitable parce qu'elle amène les citoyens à s'intéresser davantage à la politique publique et au processus décisionnel lié à l'aménagement du territoire. La participation favorise les décisions qui reflètent les valeurs et les priorités de ceux qui sont concernés par ces décisions ; elle prend en compte les différents aspects économiques et sociaux de la communauté, et elle peut dégager les différentes options, améliorant ainsi la compréhension du public (Healey, 1997). Cette démarche peut identifier les impacts positifs et négatifs des différents projets, en admettant que ce qui peut être positif pour un groupe peut être négatif pour un autre. Enfin, la participation offre un moyen de résoudre les oppositions qui freinent les projets d'aménagement.

La participation active des habitants dans la conception et la gestion de leur habitat est une démarche fondée sur la remise en question de l'environnement construit produit par la société industrielle selon "le modèle Fordiste" pendant le XXe siècle (Rabinovich Behrend, 1996). Une des critiques formulée à son encontre est liée au fait que les modèles de logement collectif ne répondent pas aux besoins et aspirations de ses habitants (Lawrence, 2003). Dans la pratique de l'aménagement,

cette implication des habitants ne suit pas un modèle unique de mise en œuvre. L'expérience acquise pendant quatre décennies montre que les modalités d'intervention des habitants varient d'un cas à l'autre et parfois pendant les processus eux-mêmes (Healey, 1997).

#### **1.4 Méthodes d'approches participatives**

Aujourd'hui il n'existe pas de consensus concernant la définition des démarches participatives et leur méthode d'application. La participation peut être considérée, au sens large, comme un dialogue entre les institutions qui élaborent les règlements et les groupes sociaux, et ce dans le but de formuler des objectifs, des projets et de définir leur financement afin d'atteindre le résultat escompté. Selon Fareri (2000), l'approche participative comme policy instrument est 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 et l'efficience de l'action politique.

Le principal atout des approches participatives est de faciliter la formulation et l'évaluation des diverses options selon différents points de vue. Les approches participatives amènent un complément au travail du professionnel, car elles apportent le vécu des citoyens et les normes sociales. En outre, elles permettent aux professionnels et aux politiciens d'établir un nouveau contrat social avec la société civile (Gibbons et al, 1994).

Pour la mise en œuvre des approches participatives on peut utiliser une grande variété de moyens comme les débats publics, les jeux de rôles, les focus groups, les citoyens jurés ou encore les enquêtes quantitatives et qualitatives. Les outils de communication incluent des cartes, des plans et des photographies, de même que des modèles de petite ou grande échelle et des logiciels de simulation (Marans et Stokols, 1993).

Afin d'interpréter la façon dont les citoyens perçoivent et utilisent leur habitat, des concepts socio-psychologiques tels que l'identité, l'appartenance et le chez-soi sont utilisés pour dégager les besoins des habitants. Beaucoup d'enquêtes se sont concentrées sur la satisfaction des résidents par rapport à leur lieu de domicile, dans le but de formuler des lignes directrices à l'intention des professionnels de l'aménagement (Després et Piché, 1997). Des recommandations découlant d'enquêtes à grande échelle (au niveau national ou régional) ou à petite échelle (au niveau des quartiers urbains) mettent en lumière la façon dont l'âge, le sexe, l'éducation, la composition du ménage et l'appartenance socio-économique de la population peuvent être interprétés. Ces contributions ont permis d'identifier et d'interpréter les différences entre les habitants d'une ou de différentes localités sur la base de variables culturelles, socio-économiques et démographiques.

La pratique de l'advocacy planning est née dans les quartiers urbains des Etats-Unis pendant les années 1960 (voir le chapitre suivant de ce document). Ce concept a été emprunté à la pratique juridique bénévole pour les pauvres et appliqué à l'aménagement urbain dans les quartiers comprenant des projets de rénovation urbaine. Le but de l'advocacy planning est de désigner un aménagiste devant représenter le groupe d'intérêts de la population résidante réagissant aux projets d'aménagement, en exposant leurs besoins et souhaits dans le langage technique du spécialiste qui s'adresse aux décideurs et aux politiciens.

Pendant les années 1970, on s'est intéressé au concept et à la pratique de l'empowerment, notamment dans le domaine de la psychologie sociale, des études des communautés et de l'aménagement en milieu urbain. Pendant la dernière décennie, l'empowerment fut associé au contrôle exercé par les citoyens sur les domaines de l'éducation publique, de la santé et de l'habitat. Aujourd'hui, il n'existe pas de définition commune de l'empowerment. Certains prétendent qu'il n'est pas généralisable parce que sa définition dépend du contexte social. Néanmoins, l'essence du concept d'empowerment comprend la notion de partage d'autorité et de pouvoir, qui met en place le processus par lequel individus et communautés assument la responsabilité de participer à la gestion de leur habitat et de leurs vies plutôt que de déléguer cette responsabilité à des tiers.

Contrairement à des démarches visant le concept d'empowerment pour favoriser la participation, certains architectes proposent de redonner aux citoyens le pouvoir de décision relatif à l'aménagement de leur habitat, par la mise en application des catalogues de "lignes directrices" qui servent de modèles de référence facilitant le dialogue entre les professionnels de l'aménagement et les habitants. Ces catalogues décrivent des critères d'habitabilité où les besoins de l'habitant trouvent une place prioritaire.

Au cours des années 1960, 1970 et 1980, Alexander et ses associés ont développé l'idée que les habitants devaient prendre part à la réalisation de leur habitat en utilisant "a pattern language" (un langage de modèles). Ces auteurs présentent ce qu'ils considèrent comme un moyen pratique pour donner aux citoyens la possibilité de mieux comprendre et de prendre part activement à la planification et à la construction de leur propre environnement résidentiel (Alexander, Ishikawa et Silverstein, 1977). Chaque modèle dans ce catalogue est en relation avec un élément spécifique de l'environnement construit à un niveau ou à une échelle particulière. L'ensemble de ces modèles constitue un langage spatial. Cette contribution est un apport important à la compréhension des relations entre l'environnement résidentiel et les pratiques des habitants. Il y a néanmoins des réserves à émettre quant à l'accent mis sur les caractéristiques physiques par rapport aux facteurs sociaux et culturels. En outre, l'application de ce catalogue de modèles à une échelle universelle, sans prise en compte de variables d'ordre politique, économique, écologique et culturel dans les localités spécifiques est regrettable.

## **1.5 Au-delà des contributions disciplinaires**

Aujourd'hui, pour traiter de questions telles que le développement urbain et pour travailler avec des interfaces entre l'habitant et l'expert intégrant des valeurs multiples, un questionnement sur la pertinence des recherches disciplinaires et les pratiques professionnelles par secteur s'avère nécessaire (Lawrence et Després, 2004). Face à la complexité de la ville et du développement urbain, ainsi qu'à la demande sociétale pour un meilleur partage de l'information et une participation accrue, de nouvelles approches doivent être pensées et formalisées (Söderström et al., 2000), telles que des processus de concertation.

Des processus de concertation nécessitent la mise en place d'une plate-forme où il s'agit de créer des liens, de partager des savoirs et du savoir-faire, de gérer des conflits, et aussi de définir des moyens pour faire aboutir des processus d'aménagement concertés (voir figure 1). Dans le cadre de l'action publique sur le

territoire, les politiques, les programmes, les plans et les projets mobilisent et produisent une grande variété d'informations et de connaissances savantes (experts) et ordinaires (population). Il convient de spécifier la nature et la place de ces connaissances dans les processus d'aménagement concerté surtout par rapport au but du projet et des objectifs des acteurs. En effet ces buts, connaissances et objectifs ne sont que des interprétations du territoire mais surtout des outils d'action qui configurent à leur tour le territoire.

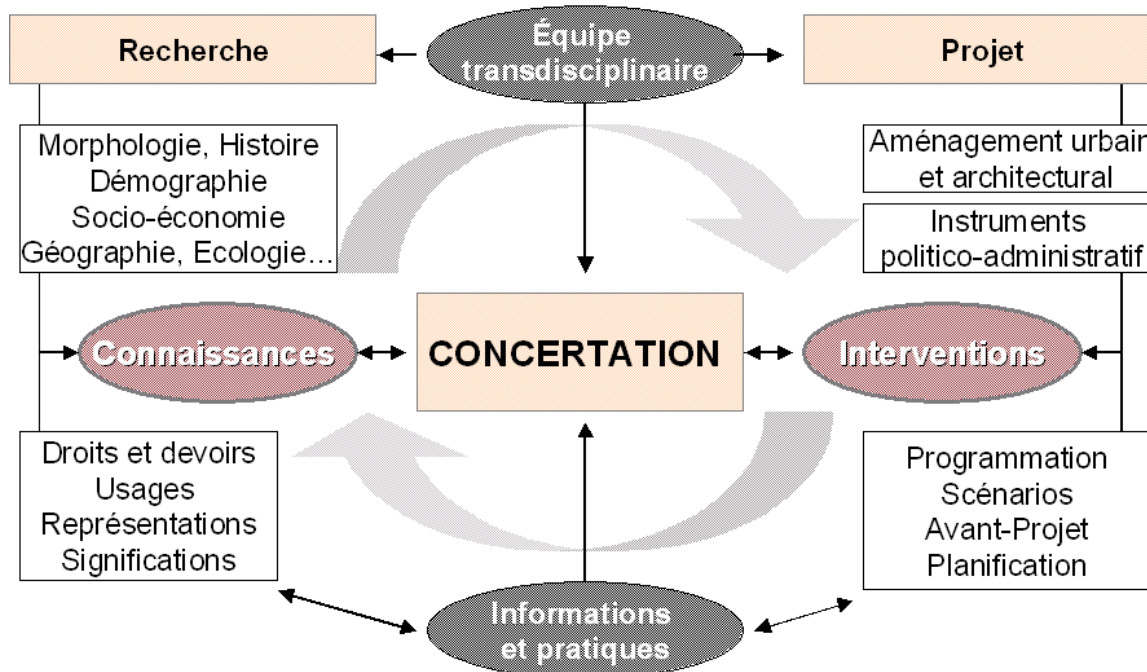


Figure 1. Recherche et action (projet) en aménagement du territoire (adapté d'après C. Després, Girba)

Les connaissances supposent donc une relation entre acteurs mais également entre le territoire et les modes de représentation utilisés par les acteurs. Pour Söderström (2000, p.11) cette fonction d'intermédiaire jouée par les connaissances est aujourd'hui essentielle dans les opérations d'aménagement et il convient de "mettre l'accent sur les procédures d'extraction, de traitement, de transcription, d'inscription et d'opérationnalisation des connaissances".

### 1.6. Trois axes de la recherche

La complexité du concept de l'aménagement concerté ainsi que la multiplicité des modalités de sa mise en œuvre nous obligent donc à approfondir notre connaissance de ses principaux composants. Cette recherche analyse le concept de l'aménagement concerté selon trois axes principaux :

1. Le rôle des acteurs (institutions publiques, experts, groupes d'intérêt, milieux politiques, secteur privé, particuliers) dans les processus d'aménagement concerté.

2. Le rôle des données et de l'information pendant chaque phase d'élaboration de chaque processus.
3. Les règles de conduite dans la définition et la mise en œuvre du processus.

Dans une approche sociopolitique, le premier axe abordera l'intégration des acteurs en vue d'une prise de décision dans le cadre de l'action collective. Elle traitera également la question du renforcement du pouvoir de la société civile dans le domaine de l'aménagement du territoire, ainsi que la progression de la transparence à l'aide des démarches participatives. En nous référant aux différents courants de pensée et théories, nous tenterons de saisir les enjeux liés à l'élargissement du champ des acteurs.

Le deuxième axe, principalement lié aux disciplines des systèmes d'information et de la communication, soulignera l'importance des instruments dans les démarches de l'aménagement concerté. Il s'agit ici de mettre en évidence la manière dont le processus est mis en place, selon quelles modalités, ainsi que les outils auxquels elle fait appel pour partager l'information entre les différents groupes d'acteurs. Nous mettrons spécifiquement l'accent sur le rôle du processus de concertation comme moyen de transmission de l'information, sur les plates-formes où elle se met en place (par exemple les forums, les réunions, les sites accessibles sur Internet, etc.) et sur la participation en tant qu'outil à part entière. Cet axe vise à comprendre la fonction ainsi que la mise en œuvre des instruments au sein de la participation.

Le troisième axe s'intéresse à la manière dont un processus d'aménagement concerté est conduit et quelles règles sont adoptées par les acteurs impliqués. Dans la littérature, l'aménagement concerté semble s'inscrire dans une logique de processus d'élaboration de projet, qui constitue un outil d'organisation pour regrouper les acteurs et les compétences au sein d'une action collective. Plusieurs auteurs considèrent que l'aménagement concerté est plus efficace s'il est mis en œuvre en amont du processus d'élaboration du projet. Nous tenterons donc de montrer en quoi le processus d'élaboration du projet est capable d'instaurer la confiance dans la prise de décision collective, notamment avec la mise en œuvre de règles juridiques et organisationnelles qui permettraient de réduire l'incertitude ressentie par les acteurs.

### **1.7 Originalité de la recherche**

Une première originalité est la remise en question d'affirmations courantes concernant les composants indispensables pour la réussite d'un processus participatif. À titre d'exemple, le Conseil canadien de la santé (2006) décrit les conditions essentielles de succès les plus souvent mentionnées dans le cas de la consultation et de la participation publique, notamment la représentativité, l'indépendance, la mobilisation rapide, l'influence sur les décisions de politique publique, l'information, l'accessibilité des ressources, les modes structurés de prise de décisions. Soulignons par rapport à notre recherche que le Conseil canadien de la santé publique (2006, p.18) stipule qu' "on doit informer le public et les participants pour qu'ils puissent apprendre, discuter et délibérer au sujet des politiques qui leur sont soumises. À cette fin, l'information doit être accessible et transparente, mais aussi facile à comprendre et à interpréter. On doit choisir les experts et autres

témoins chargés de cette tâche d'information pour leur capacité de communiquer avec le profane."

Parmi les auteurs qui ont traité la pertinence et le rôle de l'information dans les processus participatifs en aménagement du territoire, Hanna (2000, p.409) souligne "...the work supports the idea in planning theory that information has a transformative function that can affect perceptions in advance of a decision and impacts planning systems at all levels and stages." Il est courant d'affirmer que l'information est déterminante pour les processus participatifs sans prendre en compte les rôles et responsabilités des acteurs et institutions participant aux processus.

D'autres contributions ont souligné le rôle crucial d'acteurs et d'institutions qui participent dans les processus d'aménagement, notamment dans la définition de leurs buts et objectifs (par exemple, Healey, 1997), sans tenir compte de la qualité, de la pertinence et des types d'information disponibles pendant le processus, tandis que quelques auteurs (par exemple, Hydro-Québec, 1994) soulignent le besoin essentiel de règles de conduite pour tous les acteurs participant au processus d'aménagement concerté.

Nous soulignons ici qu'il est rare pour les auteurs traitant ce sujet de prendre en considération simultanément le rôle et la fonction des acteurs, ainsi que l'information et les règles de conduite dans l'aménagement du territoire. Cette intégration est un objectif clé de notre recherche qui souligne son originalité.

Une deuxième originalité de cette recherche interdisciplinaire réside dans la mise en relation de compétences disciplinaires différentes (notamment de l'architecture, de l'aménagement du territoire, de l'ingénierie, de la géographie des systèmes d'information, de la sociologie et de la science politique) pour analyser et comprendre des problèmes récurrents dans l'accomplissement des processus de l'aménagement concerté. Aujourd'hui, pour traiter de questions telles que l'aménagement du territoire, une réflexion sur la pertinence des recherches disciplinaires et les pratiques professionnelles par secteur s'avère nécessaire (Lawrence et Després, 2004). Face à la complexité du développement urbain, ainsi qu'à la demande sociétale pour un meilleur partage de l'information et une participation accrue, de nouvelles approches doivent être pensées et formalisées (Söderström et al., 2000).

La collaboration interdisciplinaire conduit, dans le cadre de cette recherche, à la formulation de dispositifs administratifs, pratiques, scientifiques et techniques innovateurs pour l'aboutissement des projets d'aménagement concerté permettant un échange de connaissances entre les acteurs de l'espace urbain (décideurs, élus, professionnels, propriétaires, citoyens, par exemple).

## **1.8. Composants de la recherche**

La recherche présentée dans les chapitres suivants comporte 6 activités principales qui se sont déroulées entre janvier 2007 et octobre 2009:

### **Activité 1. Bilan des échecs et succès de l'aménagement**

A partir de la littérature existante et de l'analyse d'études de cas de projets concrets, une synthèse a été réalisée sur les raisons principales de l'échec ou du succès de projets d'aménagement concerté sous l'angle de la participation de représentants de la société civile dans ces processus.



## **Activité 2. Analyse critique des logiques et des postulats de l'aménagement**

Il s'agit ici de montrer sur quels postulats ont été basés les processus d'aménagement depuis les années 1960. L'hypothèse de départ est que les démarches d'aménagement étaient essentiellement **linéaires, hiérarchiques et transmissives** avec un rôle prépondérant joué en amont par les savoirs et savoir-faire d'experts. Aujourd'hui, les rôles respectifs du politique (préoccupé par la gestion et l'opérationnel), des professionnels (leur savoir-faire) et des représentants de la société civile sont moins clairement définis. Nous montrons en quoi les démarches et postulats traditionnels sont actuellement de moins en moins efficaces dans l'aménagement du territoire.

## **Activité 3. Application locale**

Les dispositifs techniques ont été élaborés et testés dans le cadre de deux projets d'aménagement concerté à Meyrin (canton de Genève) et dans le sous-secteur du chantier 2 du Schéma directeur de l'Ouest lausannois à Malley (canton de Vaud).

## **Activité 4. Identification des besoins en informations et en connaissances**

A chaque étape de la démarche, les besoins en informations et en connaissances ont été identifiés et spécifiés. La démarche de projet générique a été traduite en une série de lignes directrices (*guidelines*) décrivant une manière collaborative de définir les domaines, les règles de conduite, les acteurs et les étapes à considérer, ainsi que les informations et connaissances à fournir. Il a également été établi une typologie des dispositifs utilisables dans un processus d'aménagement pour la capitalisation, la diffusion et la création de connaissances. L'élaboration de la démarche générique, des lignes directrices et des dispositifs est passée par des discussions étroites avec les acteurs de l'aménagement concerté en Suisse romande.

## **Activité 5. Rédaction d'un manuel et du rapport final**

Le produit principal de la recherche est ce rapport et un manuel de lignes directrices à l'usage des responsables de projets d'aménagement (voir le chapitre 9).

## **Activité 6. Participation aux travaux du réseau COST C20**

Ce projet de recherche a été conduit dans le cadre du programme européen COST (Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique) et notamment dans celui de l'action COST C20 "Urban Knowledge Arena: Developing a European Arena for Crossboundary Co-operation in Production of Knowledge and Know-how on Complex Urban Problems" qui s'est déroulée entre mi-2005 et novembre 2009. Le réseau COST C20 est étendu (20 pays) et dynamique. Ses principaux produits seront un livre sur les savoirs et savoir-faire transdisciplinaires en aménagement urbain et un répertoire des spécialistes et des expériences en la matière ainsi qu'une plate-forme d'échange (outil web, publications en ligne). Le réseau suisse contribue à toutes les activités susmentionnées et les auteurs de ce document ont participé à ce réseau.

### **1.9 Localisation des deux études de cas à Meyrin (GE) et Malley (VD)**

Le site de Meyrin Les-Vergers est identifié dans le plan directeur cantonal genevois comme "périmètre urbanisable en zone agricole". Contigu à la zone à bâtir existante (Meyrin-Cité et Meyrin-Village), il est proche des transports publics existants et

prévus (tramway). Ce périmètre a également été retenu par l'Etat en raison de ses dimensions importantes (144'000 m<sup>2</sup>), de la grande taille des parcelles dont une partie appartient à la commune et en raison de la présence de nombreux infrastructures situés à proximité. Bien que n'étant pas strictement identifié comme périmètre d'aménagement coordonné (PAC) dans le plan directeur cantonal, l'ampleur de ce périmètre justifie une approche d'étude équivalente. Il s'agit d'y construire entre 1'000 et 1'200 logements qui pourraient accueillir de 2'300 à 2'800 habitants.

La démarche de ce projet public s'inscrit dans le contexte des nouveaux instruments de planification directrice localisée introduits dans la législation suisse. Ainsi, à Genève, dans la Loi d'Application cantonale sur l'Aménagement du Territoire (art. 11bis, LaLAT), le plan directeur cantonal a défini des périmètres d'étude-test d'aménagement coordonné (PAC) de l'Evaluation stratégique de l'impact sur l'environnement (ESIE), récemment instaurée par le Règlement d'application de l'Ordonnance fédérale sur l'étude d'impact (K 1 70.05). L'aspect environnemental y est mis en perspective avec les volets - économique et social - du développement durable. Ainsi, il a été prévu de mettre en place un pilotage commun entre les communes concernées et l'Etat de Genève (DAEL et DIAE), de donner une large part à la concertation et de partager la structure de travail, sur la base d'une approche par études parallèles, en trois volets : un volet urbanisme, un volet environnement et un volet socio-économique.

Le Schéma directeur de l'Ouest lausannois suit des principes de développement durable et de concertation et se fixe comme objectifs notamment d'améliorer le cadre de vie et l'image de l'Ouest lausannois, de maîtriser le développement du trafic individuel et motorisé, de renforcer l'offre en transports publics de manière coordonnée avec l'urbanisation, de développer la mixité des affectations, d'exploiter et de mettre en valeur le paysage. À ce jour, il a été signé par les communes de Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Lausanne, Prilly, Renens, Saint-Sulpice et Villars-Ste-Croix, ainsi que par le canton. Le sous-secteur du chantier 2 du Schéma directeur de l'Ouest lausannois formé par le plateau de Malley est délimité, à l'est, par Sébeillon et le chemin du Martinet et, à l'ouest, par la rue du Léman. Il touche les communes de Lausanne, Prilly et Renens. Destiné à voir s'édifier rapidement une halte RER, il se compose notamment de friches et de terrains industriels et ferroviaires. En Suisse, il constitue un des plus grands potentiels de développement en milieu urbain. Comptant quelque 7000 habitants et emplois sur ses 70 hectares, il pourrait voir ce nombre plus que doubler d'ici 2020. Les CFF, la Poste et les villes de Lausanne et de Renens sont les principaux propriétaires des parcelles. L'étude du sous-secteur de Malley est pilotée par la commune de Renens qui s'appuie sur une structure canton – communes innovante dans ce canton qui pratique la concertation principalement avec les acteurs institutionnels des deux niveaux (canton – communes).

## **II. Etat de la recherche sur les démarches participatives en urbanisme et aménagement du territoire**

### **1. Introduction**

Dans le domaine de l'urbanisme, la participation constitue un thème récurrent mais ambigu, aussi bien dans la pratique que dans la théorie. Son émergence est liée non seulement à la reconnaissance des dimensions artistique, technique et scientifique de l'urbanisme, mais également à la reconnaissance de son statut d'activité politique (Hall, 2002). Considérant ce changement de paradigme, lié à la démocratisation générale des décisions dans l'action publique (Ferguson, 2007, Rabinovich, 2008), certains auteurs perçoivent la participation comme caractéristique de l'évolution d'une démocratie représentative traditionnelle vers une démocratie participative (Bourdin, 2000; Blanc, 2001; Bacqué et al., 2005). En revanche, plus réservés sur l'idée d'un changement sociopolitique profond, de nombreux auteurs considèrent la participation comme un élément destiné à promouvoir le dialogue entre les décideurs et la société civile au sein d'une démocratie représentative (Blondiaux, 2001 ; Felli, 2006, Thomassian, 2009).

Historiquement, les démarches participatives se sont construites sur différentes approches théoriques et pratiques, selon des influences multiples provenant de plusieurs disciplines et points de vue. La complexité du concept ainsi que la multiplicité des modalités de sa mise en œuvre nous obligent donc à en approfondir les principaux aspects. L'évolution historique de la participation dans le domaine de l'urbanisme depuis la Deuxième guerre mondiale montre qu'au lieu d'évoluer de façon linéaire stricte au sein d'un champ d'action particulier, l'urbanisme a intégré plusieurs approches provenant de disciplines diverses comme l'architecture, la psychologie environnementale, la philosophie, la sociologie et l'écologie.

En étudiant les applications historiques et contemporaines de la planification en urbanisme, cet état de la recherche illustre les principales réflexions qui ont nourri les approches théoriques et leur influence sur les démarches participatives construites au cours de l'histoire récente en Europe occidentale et en Amérique du Nord.

Désormais, nous emploierons une terminologie spécifique à la participation et à l'urbanisme. Pour faciliter la lecture du document, une définition des termes et des notions utilisés est fournie dans le glossaire en annexe.

### **2. Historique et argumentaires des démarches participatives en urbanisme et aménagement du territoire**

L'urbanisme connaît une évolution de ses démarches participatives depuis la Deuxième guerre mondiale. La crise du modèle de planification rationnelle dirigée quasi exclusivement par l'autorité publique a conduit l'ensemble des acteurs, dont l'Etat, à modifier profondément leurs attitudes vis-à-vis de la conceptions des actions marquées principalement par la complexification des jeux d'acteurs (décentralisation, partenariat public-privé, revendications participatives de la société civile), par la prise en compte transversale et intersectorielle des problèmes urbains et par un nouveau rapport à la connaissance et à la conduite de l'action (Ferguson, 2007).

L'histoire fournit de nombreux exemples de participation de la société civile aux processus d'aménagement du territoire : une perspective chronologique de ces démarches offrira donc une meilleure compréhension des enjeux actuels en urbanisme et de leurs implications pour l'analyse d'opérations concrètes.

Ce regard historique est construit sur la base de références qui proviennent de la documentation scientifique et professionnelle (livres, rapports et études de cas aussi bien francophones qu'anglophones) qui ont eu un impact sur la notion de participation à partir des années 50<sup>1</sup>. Plusieurs apports de disciplines hors du champ strict de l'urbanisme sont également mentionnés, comme la psychologie environnementale, la sociologie, l'architecture, l'écologie humaine et la philosophie.

Les principales contributions des auteurs clés d'une influence spécifique sur la théorie de l'urbanisme sont d'abord brièvement décrites, puis mises en discussion par les contre-arguments de divers auteurs afin de mieux comprendre l'itinéraire historique des approches participatives ainsi que les enjeux débattus dans certaines visions contradictoires.

La première influence abordée est l'*advocacy planning*, soit le rôle de l'urbaniste médiateur entre la société civile et l'autorité de décision. Son objectif principal est de donner l'occasion aux populations marginalisées de se prononcer dans la prise de décision, au nom d'une certaine idée de la justice sociale. Ensuite, nous explorerons l'évolution du *fonctionnalisme* en architecture vers un post-modernisme ouvert à la participation de l'utilisateur. La troisième section décrira le *communicative planning* en tant qu'influence qui insiste sur le dialogue entre les acteurs afin d'atteindre un consensus et une solution collectivement acceptée. Enfin, l'émergence de l'approche du *développement durable* et son rôle dans l'urbanisme seront abordés, en mettant en évidence un processus d'institutionnalisation des démarches participatives corrélatif de l'évolution du débat théorique sur la démocratie et ses formes.

## **2.1 *Advocacy planning* : intégration de la justice sociale en urbanisme**

L'évolution de l'*advocacy planning* renvoie principalement aux notions de justice sociale, de pouvoir de la société civile dans la prise de décision ainsi qu'au rôle de l'urbaniste dans ces processus.

Dès la fin des années 1950, la participation commence à faire débat dans le champ de l'urbanisme, à la fois dans la théorie et dans la pratique. Cette évolution est liée au constat d'échec fait par certains urbanistes – chercheurs et professionnels – quant à la pertinence des réponses apportées par l'urbanisme moderne aux problèmes inhérents au développement urbain. Ce constat soulève d'importantes protestations citoyennes à l'encontre des projets de rénovation urbaine entrepris (Rabinovich, 2008)<sup>2</sup>, ce qui suscite auprès des autorités locales l'intérêt d'ouvrir le processus de planification à la participation des citoyens. Ce mouvement est alors

---

<sup>1</sup> Il existe, certes, d'autres influences avant les années 50, comme l'École de sociologie de Chicago et ses contributions à la recherche empirique et aux études qualitatives. Toutefois, à notre avis, les enjeux actuels développés dans le projet DPICPAC – COST 20 correspondent mieux aux influences de l'époque de l'après-guerre, vu que beaucoup de pays n'intègrent pas de démarches participatives avec la société civile dans la planification urbaine avant la Deuxième guerre mondiale.

<sup>2</sup> Des études théoriques et empiriques avaient mis en évidence l'inadéquation des réalisations basées sur des modèles de logement de masse, destinées à améliorer les conditions de vie des couches défavorisées de la population.

qualifié de « bottom-up »<sup>3</sup>. Par exemple, Davidoff et Reiner (1962) considèrent que les choix inhérents aux processus de planification et d'intervention urbaine ne peuvent plus résulter de la seule action d'experts se fondant sur leurs propres valeurs, issues de jugements techniques ou scientifiques, mais qu'ils doivent s'inscrire dans un débat démocratique. L'urbaniste est jusqu'alors un technicien, sans prise de position sur les enjeux sociopolitiques des opérations d'aménagement (Healey, 1997).

Ce rôle va se modifier suite à la sensibilité de certains urbanistes face à l'augmentation des injustices sociales dans les villes américaines. Liés à la Loi fédérale sur le logement de 1949, les projets majeurs de transformation des ghettos et des quartiers pauvres des grandes villes américaines, au début des années 1960, excluaient systématiquement leurs habitants de la prise de décision. Le processus du *slum clearing* devenait alors une pratique courante très populaire auprès des urbanistes, comme à New York dans les années 50, avec les projets « Stuyvesant Town » et « Harlem Urban Renewal Area »<sup>4</sup> (Garvin, 1980). L'objectif prioritaire de la politique d'Etat était de fournir des équipements fonctionnels aux habitants, la plupart du temps sans tenir compte de leurs opinions ni de leurs préoccupations. Davidoff (1965) modifia la perception du rôle de l'urbaniste en rapprochant les relations entre l'urbaniste et la société civile. L'*advocacy planning*, fréquemment attribué à Davidoff, devint alors la réponse aux tendances *bottom-up* observables à cette époque<sup>5</sup>. Afin d'encourager une meilleure intégration des populations marginalisées, traditionnellement exclues des processus de décision, l'*advocacy planning* offre un outil pour intégrer leurs souhaits et préoccupations dans la planification. Grâce à son langage techniquement riche et rendu compréhensible aux plus démunis, l'urbaniste est censé adopter, selon Davidoff, le rôle de médiateur entre les décideurs et la société civile ; en tant que tel, non seulement il communique les objectifs des autorités publiques aux citoyens, mais il devient aussi l'avocat des populations marginalisées auprès des décideurs, en raison de leurs ressources limitées et de leur exclusion quasi systématique du processus de prise de décision.

A la même période, d'autres auteurs développèrent des concepts mettant l'accent sur l'intégration de populations traditionnellement exclues de la prise de décision, avec des perspectives toutefois différentes. Ainsi les travaux d'Arnstein interprètent

---

<sup>3</sup> La pression provenant de la société civile sur les autorités publiques met en doute leur légitimité en employant la force pour lancer les démarches participatives (Bacqué et al., 2005). Ce mouvement est également évoqué comme une démarche « grassroots » ou « self-help ».

<sup>4</sup> Les plans pour les deux projets, élaborés par Moses, sont perçus comme « l'anti-thèse » de la théorie contemporaine de l'urbanisme qui met en avant la participation avec les habitants. Stuyvestant Town à Harlem, par exemple, est critiqué pour la ségrégation ethnique issue de la discrimination des propriétaires en faveur de locataires blancs (Garvin, 1980).

<sup>5</sup> L'*advocacy planning* a été la base d'interventions dans de nombreux ghettos américains dans les années 60. L'exemple du Cooper Square Committee à New York en est une application remarquable. Sous l'influence du mouvement du *slum clearing*, la Ville de New York décide à la fin des années 60 de démolir plusieurs immeubles du Lower East Side de Manhattan. Une équipe d'architectes et d'urbanistes, dirigée par l'urbaniste Thabit, utilise des groupes de citoyens pour créer un plan alternatif conservant les immeubles. De prime abord, le rapport entre le service d'urbanisme de la ville et le Cooper Square Committee est considéré comme une lutte de pouvoir avec peu de compromis, en partie à cause du refus de la ville de participer avec la population pour modifier le plan original (Columbia Law Review, 1966). Pourtant, la décision de la ville de modifier sa proposition en 1970 inspire d'autres formes d'*advocacy planning* dans d'autres grandes villes américaines comme Baltimore, Cleveland et Boston, où des urbanistes, architectes, ingénieurs et autres techniciens représentent les populations marginalisées. Certains groupes sont également créés pour fournir des ressources financières et éducatives destinées à l'*advocacy planning*, comme le Architects Renewal Committee à Harlem (ARCH) ou les Planners for Equal Opportunity.

l'émergence des revendications à la participation au sein du processus de prise de décision comme une lutte de pouvoir entre les autorités et la société civile. Il développe l'*échelle de la participation civile*<sup>6</sup> (Arnstein, 1969), sur laquelle il classifie le degré de pouvoir (du symbolique à l'effectif) de la société civile en fonction de sa capacité à influencer la prise de décision. Le terme « participation » comprend ici différentes formes d'interaction entre les décideurs et le citoyen – information, consultation, partenariat, délégation, etc. – au sein d'une action collective. L'auteur exprime le souhait d'éviter les formes de non-participation, comme la thérapie et la manipulation, afin de garantir un pouvoir adéquat aux citoyens dans la prise de décision.

D'un point de vue théorique, cette question de l'accès au pouvoir du citoyen lors de la prise de décision est également abordée à travers la notion d'*empowerment*, développée dans les années 1970 dans les milieux de l'architecture et de la psychologie environnementale (Berger et Neuhaus, 1977 ; Rappaport, 1981 ; Wallerstein et Bernstein, 1994). La notion d'*empowerment*, qui relève de l'acquisition du pouvoir par apprentissage autodéterminé (Bacqué et al., 2005), insiste sur l'importance de promouvoir des conditions favorables qui encouragent les individus ou les groupes sociaux à prendre l'initiative du changement et à influencer la prise de décision. L'urbanisme intègre ensuite ces idées au sein de démarches participatives, afin de promouvoir des environnements qui garantissent un certain pouvoir à la société civile, surtout aux personnes traditionnellement absentes. Berger et Neuhaus, par exemple, soulignent l'intérêt du recours par les autorités publiques à des groupes de médiation servant à promouvoir l'*empowerment* des individus. L'intégration d'individus provenant de différentes classes sociales au sein des groupes relais devrait ainsi permettre une meilleure prise en considération des divers rapports culturels à l'intérieur de la société. La qualité du développement urbain pourrait alors s'améliorer, grâce à un engagement accru des individus dans diverses fonctions de la société. Ce processus supporterait des opinions divergentes et favoriserait ainsi la diversité, face à la standardisation de l'approche normative de l'Etat qui ne tient pas nécessairement compte des contextes sociaux ou individuels spécifiques (Rappaport, 1981). Le partage de l'autorité entre les décideurs et les citoyens permettrait, selon Rappaport, de promouvoir la discussion afin de trouver une solution réduisant les risques d'inacceptabilité sociale dans un contexte donné.

Toutefois, le mouvement de l'*advocacy planning* est critiqué pour son manque de véritable justice sociale. Des auteurs illustrent les divergences, les interdépendances et les rapports de pouvoir dans la prise de décision, considérés comme toujours présents et inévitables. Castells (1977) met en doute la redistribution du pouvoir et le manque d'attention accordée aux relations sociales, en utilisant des théories de type marxiste, alors que Forester (1989) souligne les difficultés de la position de l'urbaniste dans la lutte contre les déséquilibres de pouvoir entre différents groupes, en émettant des jugements pratiques, à la fois politiques et éthiques. Tandis que les urbanistes jouent le rôle d'avocat des populations marginalisées, d'autres acteurs influents, possédant davantage de ressources, peuvent intégrer leurs propres avocats à la prise de décision, du fait de sa nature pluraliste (Healey, 1997). Dans cette perspective, dès le moment où ces acteurs mettent en œuvre des moyens similaires à ceux de l'*advocacy planning*, un urbaniste manque de compétence pour

---

<sup>6</sup> Tandis qu'Arnstein se réfère fréquemment aux « citoyens », elle ne fait pas de référence à leur droit de vote. Sa référence aux « citoyens impuissants » pourrait donc inclure d'autres non-citoyens, comme les sans-papiers. Nous utilisons le terme « société civile » afin de tenir compte de cet paradigme.

gérer les différents rapports de force. D'autres auteurs, comme Hartman (1970), mettent en doute la faisabilité économique de l'*advocacy planning*, en affirmant que, dans la plupart des cas, les payeurs sont les décideurs. Enfin, la littérature soulève une certaine dérive paternaliste dans l'*advocacy planning*. Ainsi, le modèle décrit par Susskind et Elliott (1983) souligne que l'*advocacy planning* ne sera jamais une coproduction, qui impliquerait des négociations face-à-face entre les décideurs et la société civile<sup>7</sup>. Autrement dit, le rôle de médiateur adopté par l'urbaniste empêche une interaction directe entre les décideurs et la société civile.

## **2.2 L'intégration de l'utilisateur dans la conception architecturale**

Le modèle du mouvement rationaliste en architecture, très présent dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, est remis en question dès la fin des années 50. Les grandes figures de l'architecture moderne défendaient une démarche dirigiste aux principes rationnels et logiques afin de maximiser une mise en œuvre industrielle de la construction et une certaine rationalisation des usages. Le Corbusier par exemple défendait l'idée que c'est à l'homme de s'adapter et d'apprendre à vivre dans un environnement conçu par un expert, dans le but d'améliorer ses conditions de vie.

Certains architectes comme De Carlo, les Smithson ou Van Eyck, ont mis en question les principes établis par la Charte d'Athènes et adoptés au Congrès international d'architecture moderne (C.I.A.M, 1933), et ont proposé un renversement de perspective afin d'intégrer la population dans la conception architecturale et l'urbanisme (Molinari, 2003). En réponse aux déclarations du C.I.A.M, la création du Team X en 1953, a remis en question la fonctionnalité comme critère principal de la conception architecturale et a ainsi permis de réorienter le travail pour se concentrer sur l'intégration de l'utilisateur dans la conception architecturale. A l'inverse de ce qu'affirmait Le Corbusier, les gens ne sont pas sensés apprendre à vivre dans les bâtiments des architectes ; ce sont plutôt les architectes qui devraient apprendre à construire pour les gens (Rabinovich, 1996). Plusieurs membres du Team X ont plaidé en faveur d'une vision plus consciente de l'architecture, qui tienne compte de la nature hétérogène de la société. Par exemple, pendant la période de l'après-guerre en Italie, De Carlo a critiqué la réduction de la complexité et le manque de compréhension de la réalité par le mouvement moderniste et a contribué avec l'élite de la scène architecturale italienne à développer « un repli dans le processus de conception, un style moderne à l'image d'une nouvelle modernité », ou encore « de nouveaux outils conceptuels et opérationnels afin de faire face à l'augmentation des phénomènes sociaux et économiques » (Molinari, 2003 : 95). Un autre membre du Team X, Van Eyck, a valorisé son expérience dans le domaine de l'anthropologie pour remettre en question la pérennité de la forme architecturale (Rabinovich, 1996).

Ces contributions ont ouvert de nouvelles perspectives pour les usagers dans le champ de la conception architecturale, en leur donnant la possibilité d'intégrer leurs souhaits et leurs préoccupations. A l'époque, la prise en considération de l'utilisateur ne faisait pas nécessairement référence à la notion de participation ; c'est davantage l'observation qui était communément employée comme technique. L'architecte continue alors d'être considéré comme le véritable expert, qui fixe les lignes

---

<sup>7</sup> Susskind et Elliot envisagent trois rapports différents entre les autorités publiques et la société civile : le paternalisme, le conflit et la coproduction. La relation reflète le niveau de participation de la société civile et, par conséquent, son influence dans la prise de décision. La coproduction évoque un partage des responsabilités entre les autorités publiques et la société civile. La société civile devient donc un acteur clé dans la prise de décision.

directrices visant à prendre en compte ses observations de l'utilisateur, sans pour autant entrer en consultation directe avec lui.

À partir des années 60, l'architecture commence à se distancer clairement du fonctionnalisme qui avait largement prédominé jusqu'alors. Ragon affirme que « les 'forces naturelles' qui avaient par le passé assuré le développement organique des villes ont été remises en question » et que « les modèles urbains de la société mécanique ont été discrédités » (Ragon, 1986 : 385). Certains architectes se sont mis à développer différents moyens pour déterminer le véritable rôle de l'architecte vis-à-vis l'utilisateur. L'un des travaux les plus influents de l'époque, le livre de Jacobs intitulé « La mort et la vie des grandes villes américaines » (1961), souligne l'importance de la conception contextuelle de toute construction, et non pas en tant qu'objet isolé. La ville devient la référence principale de l'architecture : ses influences orientent la forme du bâti et son interaction avec l'utilisateur. Contre l'idéologie fonctionnaliste, Jacobs plaide en faveur de projets qui favorisent la circulation piétonne, les usages mixtes et la conservation du bâti existant<sup>8</sup>. L'auteur souligne l'importance des rues et de l'espace public comme des lieux d'un subtil équilibre entre contrôle social et protection de la sphère privée, apportant aux citoyens un sentiment de liberté. Dès lors, ce n'est donc plus le bâti qui crée prioritairement son contexte, mais bien l'inverse.

L'utilisateur doit dorénavant être intégré dans l'architecture afin d'adapter la forme construite à ses besoins. Plusieurs auteurs provenant de champs disciplinaires divers, comme la sociologie (Chombart de Lauwe et Lefebvre), la psychologie environnementale (Mitscherlich, Canter et Summer) et l'anthropologie (Hall) proposent des réflexions sur les modes d'intégration de l'utilisateur dans la conception de projet. Certains architectes manifestent également les mêmes préoccupations. Friedman (1970), notamment, déduit que les compétences spécifiques de l'architecte ne satisferont jamais aux besoins et attentes des usagers, en raison de leur complexité. Il propose que les habitants gèrent et construisent leurs propres logements ; les architectes pourraient, de par leurs connaissances techniques, les initier à l'art de l'auto-construction.

Afin de déterminer ces besoins, Alexander (1964) développe une méthode qui exploite une théorie mathématique pour réduire la complexité des problèmes fonctionnels qui se situent largement en dehors l'expertise de l'architecte. C'est pourquoi il exprime aussi le besoin d'intensifier les interactions entre l'architecte et l'utilisateur dès la conception du projet, notamment à l'aide de « patterns », c'est-à-dire des modèles qui servent à visualiser plusieurs situations, afin de générer un dialogue constructif.

Mais le développement de ces outils est rapidement soumis à la critique. Plusieurs auteurs remettent en question la pertinence des outils de communication (croquis, dessins, maquettes...) et s'interrogent sur leur capacité à permettre une réelle participation de l'utilisateur à la conception architecturale (McKechnie, 1977 ; Stea, 1988). Certaines représentations sont considérées comme trop complexes pour être interprétées par la plupart des usagers. De plus, les outils traditionnels ne sont pas suffisamment interactifs et limitent par conséquent l'influence de l'utilisateur sur le projet architectural. Ce constat fait émerger plusieurs méthodes destinées à améliorer les démarches participatives dans l'architecture, comme la modélisation

---

<sup>8</sup> Garvin (1980) considère que les projets urbains de renouvellement aux Etats-Unis, comme le projet East Midtown Plaza dans les années 60, sont largement influencés par les travaux de Jacobs.



environnementale, les techniques projectives ou les simulations informatiques, qui permettent à l'utilisateur de visualiser et de modifier le projet. Ces méthodes ont également pour but de réduire l'incompréhension entre l'utilisateur et l'architecte, en établissant une bonne base de discussion (Lawrence, 1993).

Aujourd'hui, certains architectes poursuivent cette volonté d'intégrer l'utilisateur dans la conception du projet. Huang et Waldvogel (2004), par exemple, explorent les modalités de l'interaction de l'utilisateur avec son espace personnel, à travers la technologie digitale. Selon ce concept, la Swisshouse – un consulat aux États-Unis – donne à l'utilisateur la liberté de modifier l'espace physique pour communiquer virtuellement avec des personnes à distance. Autre exemple, Tribu'architecture à Lausanne organise des séminaires pour sensibiliser la population à l'architecture et aux moyens de prendre part à l'action publique. Ce bureau recherche également à développer des interactions avec les enfants, en les invitant par exemple à construire une maquette d'école, afin de mieux comprendre les besoins spécifiques des élèves de l'enseignement primaire. Dans les deux cas, l'utilisateur est placé au cœur de la conception ; la participation devient un élément pertinent dans l'architecture.

### **2.3 Le communicative planning : l'interaction apprenante comme moyen d'atteindre une solution consensuelle**

À partir des années 80, l'urbanisme commence à remettre en question de manière croissante l'efficacité des supports communicationnels de la participation. Plusieurs champs disciplinaires comme la philosophie et la sociologie ont aidé à mettre l'accent sur la communication et le langage mobilisés dans les démarches participatives. Le *communicative planning*<sup>9</sup> vise ainsi à générer le plus de points de vue possibles, pour ensuite les prendre en considération de façon égalitaire afin d'obtenir une solution qui intègre tous les acteurs concernés par un projet. Healey (1997 : 29-30) décrit le lien direct entre la communication et la planification en proposant sept principes généralement présents dans le *communicative planning* :

1. toutes les formes de connaissance sont socialement construites, avec un raisonnement pratique correspondant à une expertise scientifique ou technique ;
2. le développement et la communication des connaissances peuvent prendre des formes multiples ;
3. le contexte social influence le point de vue et les préférences de l'individu ;
4. les rapports de force peuvent générer une oppression, non seulement à cause des ressources, mais aussi à cause des *a priori* et des pratiques ; tout cela doit être évité ;
5. le partage des connaissances concerne tous les acteurs ;
6. l'accent doit être mis sur la construction d'un consensus collaboratif, plutôt que sur la négociation des intérêts ;
7. l'urbanisme est directement ancré dans le contexte social ; il a le pouvoir de défier et de modifier ces pratiques.

---

<sup>9</sup> Nous voyons également la référence à l'*argumentative planning* ou *interpretive planning* (Healey, 1997). D'autres chercheurs établissent aussi un lien entre *communicative planning* et *collaborative planning* (Campbell et Marshall, 1999), mais Healey fait la distinction en insistant sur l'importance des réseaux sociaux dans le *collaborative planning*.

La *Théorie de l'agir communicationnel*, développée par le philosophe Habermas (1984), est alors considérée comme l'une des références majeures en urbanisme qui mette l'accent sur les efforts de communication pour optimiser la recherche de solutions collectives. Habermas pense que les points de vue des différents acteurs revêtent tous la même importance, qu'ils soient techniques, scientifiques, moraux ou culturels. Toutes ces expertises individuelles contribuent à inventer une solution rationnelle. Le débat public devient un instrument destiné à établir une vérité commune. Si la confrontation de différents types de savoirs représente potentiellement un risque de conflit, la communication continue entre les acteurs peut en revanche générer un « langage commun ». Certes, des incompréhensions dans la rencontre des rationalités et dans l'interprétation des messages peuvent apparaître à cause de la complexité des discours divergents. Toutefois, le dépassement des incertitudes stratégiques liées à la pluralité des acteurs en jeu passe par l'apprentissage d'un langage commun qui naît de la négociation constante des définitions et des justifications à travers l'ajustement des discours, des raisonnements, des ordres de grandeur et des objets intermédiaires (Boltanski et Thévenot, 1991). *L'approche par des conventions* permet de comprendre comment sont prises des décisions entre acteurs aux logiques et aux rationalités différentes en y intégrant les jeux d'acteurs, les systèmes de règles et les processus de traduction (Brenoux dans CERTU, 2000).

L'expérimentation de « forums hybrides » (Callon et al., 2001) se base sur le regroupement de différents points de vue d'acteurs interdépendants en vue d'atteindre une solution commune qui dépende autant de l'objectif atteint que de l'itinéraire parcouru pour y arriver (Reverdy, 2003, Beuret, 2006). Ce concept, qui provient du champ disciplinaire de la sociologie, est fréquemment cité dans les références théoriques sur les démarches participatives. Au sein des forums, un débat permet de faire émerger l'intérêt général des acteurs impliqués dans la prise de décision. Similaire à celui d'Habermas, l'objectif des forums hybrides n'est pas d'éviter le conflit, mais plutôt d'en tirer parti afin de développer des solutions qui tiennent compte des différents points de vue. Pendant ces forums, tous les acteurs sont tenus d'abandonner temporairement leurs désaccords a priori afin de mener efficacement le débat. Les auteurs proposent ainsi une forme de démocratie « dialogique » qui encourage la controverse pour trouver une solution commune. Au lieu d'accepter de décisions univoques basées sur l'expertise scientifique et technique, le débat s'avère nécessaire pour diriger les acteurs vers un « monde commun » et pour améliorer le partage des savoirs aux facettes multiples exprimés dans les différents conflits.

Dans le champ de l'urbanisme, Christensen (1985) considère qu'une meilleure communication entre les différents acteurs permet de réduire les incertitudes dans l'élaboration du projet. Selon elle, le recours croissant à la participation citoyenne en urbanisme répond non seulement à l'augmentation des coûts des procédures et des risques de contentieux, mais également au souhait de gérer aux mieux les incertitudes contextuelles. Dans des situations incertaines où le moyen de résoudre un problème n'existe pas a priori, ou si les acteurs ne parviennent pas à trouver un accord, la mise en œuvre de démarches participatives peut contribuer à atteindre une solution acceptable dans le cadre d'un apprentissage collectif. Par rapport aux autorités publiques, les personnes concernées par les solutions proposées ont parfois la capacité de prévoir des conséquences inattendues des décisions.

Dans la pratique, plusieurs formes de *communicative planning* sont développées, à la fois en urbanisme et dans la mise en œuvre de politiques publiques. Innes (1996, 2002) fait référence à de nombreuses études de cas en Californie qui concernent aussi bien l'aménagement du territoire que la gestion de l'eau. Non seulement ces exemples intègrent les représentants des différents milieux concernés, mais ils invitent également des acteurs qui sortent des sphères traditionnelles de compétences à participer aux forums de *problem setting*. Innes évoque également une étude de cas au New Jersey qui décrit la réalisation d'un plan de (ré)aménagement en 1992 au cours duquel, dès l'élaboration, les urbanistes et les consultants ont souvent contribué à faciliter les discussions entre les acteurs, en créant des conditions favorables à la mise en place d'une communication propice au débat productif pour aboutir à un consensus (Innes, 1996).

En règle générale, le *communicative planning* considère que tous les acteurs sont égaux au sein des démarches participatives. Ceci est toutefois contesté par certains auteurs (Blondiaux, 2005 ; Felli, 2006) pour qui les acteurs ne pourront jamais posséder les mêmes ressources, le même capital (social, économique, culturel) ou le même pouvoir d'influence sur le processus, ce qui génère de facto des inégalités dans la prise de décision (Healey, 1997). La participation sans inégalités est donc jugée irréaliste. Les critiques du *communicative planning* estiment que l'urbanisme se trouve confronté à des situations de pluralisme et de lutte de pouvoir entre les acteurs. Les démarches participatives devraient donc s'adapter selon le niveau de pouvoir de chaque acteur, comme c'est davantage le cas dans l'*advocacy planning*.

Par contre, des formes adaptées de *communicative planning* pourraient se mettre en place afin de tenir compte des différences de pouvoir entre les acteurs (Sager, 2006). Sager cite un exemple à Trondheim, en Norvège (2000), où les autorités locales ont décidé d'appliquer une ancienne loi interdisant les constructions sur les zones forestières. En raison des faiblesses du règlement de la loi, de nombreux propriétaires privés ont en effet occupé des terrains au cours des dernières décennies, ce qui a généré une situation de contestation et de conflit entre les propriétaires, les administrations publiques et les politiciens. Dans cet exemple, Sager argumente que l'urbaniste aurait des difficultés à rester complètement neutre, puisque la loi en vigueur plaide en faveur des autorités. Le rôle de l'urbaniste consisterait donc à identifier les différents rapports et abus de force, sans pour autant favoriser un acteur plutôt qu'un autre. L'urbaniste pourrait ainsi modifier les structures participatives en fonction du contexte, afin d'équilibrer le jeu des pouvoirs et de mettre à contribution son expertise.

#### **2.4 L'institutionnalisation de la participation par le développement durable et la promotion de la gouvernance urbaine**

S'il est vrai que la notion de développement durable apparaît dans de nombreux champs disciplinaires avant 1990, son véritable rôle de déclencheur de l'institutionnalisation des démarches participatives en urbanisme n'est perçu qu'à partir des années 90 (Desthieux, 2005). La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 est fréquemment citée comme une étape majeure vers l'institutionnalisation de la participation à tous les niveaux. Le texte officiel affirme que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient » (ONU, 1992 : Principe 10). C'est le signe d'une reconnaissance internationale de l'importance de l'engagement de la société civile dans toute action publique en lien avec

l'environnement. Les gouvernements prennent conscience de l'importance non seulement de la qualité de l'information fournie à la population, mais également des moyens avec lesquels cette information est mobilisée (CEE, 1999). Le lien fort entre l'aménagement du territoire et l'environnement accentue le besoin d'améliorer les démarches participatives dans l'urbanisme pour promouvoir le développement durable.

En accord avec les initiatives internationales, les autorités commencent à développer des programmes d'Agenda 21 locaux afin de favoriser une participation accrue ; il s'agit en effet d'une application concrète des principes du développement durable. Suite à la signature de la Charte d'Aalborg par de nombreuses villes européennes, qui illustre les principales lignes directrices et les objectifs des Agenda 21, la participation est déclarée comme fortement intégrée à l'urbanisme à l'échelon local par le biais du développement durable. En développant des Agenda 21, les gouvernements locaux « veilleront à ce que tous les citoyens et les groupes d'intérêt aient accès à l'information et puissent être associés aux processus décisionnels locaux » (Charte d'Aalborg, 1994 : I.13). Si les dirigeants élus démocratiquement s'engagent à promouvoir les principes du développement durable, l'intégration de la société civile à l'échelon local devient alors un objectif primordial pour les institutions (Charte d'Aalborg, 1994 : I.12). Ceci a pour effet d'accentuer la tendance généralisée des institutions gouvernementales à introduire des processus participatifs en urbanisme. Ce phénomène, comme mouvement *top-down* nouvellement qualifié<sup>10</sup> devient courant dans les années 90 (Blondiaux, 2005). Dès lors, la participation devient le mode opératoire politique par excellence pour promouvoir le développement durable avec la société civile (Felli, 2006).

En parallèle, l'urbanisme commence alors à assister à une « instrumentalisation » du processus de participation (Felli, 2006) à tous les niveaux du gouvernement, en partie à cause de la promotion du développement durable. Des outils d'évaluation précis sont développés pour contrôler les effets des initiatives de développement durable. L'accent est mis sur les instruments destinés spécifiquement à améliorer la participation avec la société civile (présentation de l'information, cadres participatifs...). Les programmes d'Agenda 21 s'efforcent d'intégrer ces instruments afin d'évaluer leurs actions et de recueillir les opinions et les préoccupations de la société civile.

Inversement, l'institutionnalisation croissante de la participation remet en question la représentation démocratique de la société civile au sein de ces processus dans des rapports tantôt divergents, tantôt complémentaires avec le système de démocratie représentative. Par exemple, la Charte d'Aalborg permet aux gouvernements locaux de gérer de façon autonome l'application de leur Agenda 21 respectif. La position de la société civile dans la prise de décision dépend donc des interprétations de la Charte par les autorités. Dès lors, la subjectivité de l'application des démarches participatives ouvre dans la littérature le débat du sens de la démocratie au sein de ces processus. Leresche et Audétat (2006 : p. 4) considèrent que le recours croissant aux démarches participatives dans les années 90, en partie imputable à l'institutionnalisation de la participation par le développement durable, pourrait se

---

<sup>10</sup> Le mouvement *top-down* émerge à *nouveau* comme une pratique généralisée dans les démarches participatives, puisque c'était la méthode traditionnelle avant la généralisation des mouvements *bottom-up* dans les années 60. Les mouvements *top-down* désignent une mobilisation de la société civile par les institutions pour légitimer un système politique ou pour moderniser l'appareil administratif grâce à la participation (Bacqué et al., 2005).

catégoriser selon trois types de relation entre démocratie participative et démocratie représentative :

1. La démocratie participative en tant que modalité (ou instrument) de la démocratie locale et représentative (conception instrumentale)
2. La démocratie participative en tant qu'alternative à la démocratie représentative (conception radicale)
3. La démocratie participative en tant que complément à la démocratie représentative (conception de gouvernance)

Différents auteurs fournissent également des définitions des formes démocratiques (directe, représentative et délibérative) en fonction de plusieurs éléments tels que le niveau de pouvoir de la société civile dans le débat public et dans la prise de décision.

	La société civile est-elle intégrée?		
Dans le débat	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Oui</i>
Dans la prise de décision	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Non</i>
Forme de démocratie	<b>Directe</b>	<b>Représentative</b>	<b>Délibérative</b>

Tableau 1 : Interprétation simplifiée des formes démocratiques <sup>11</sup>

Certains auteurs considèrent que la démocratie participative est le complément de la démocratie représentative (Blondiaux, 2005 ; Felli, 2006). Bien qu'une participation accrue ne rende pas nécessairement la prise de décision plus représentative, à cause de l'important écart entre les groupes possédant une expertise adéquate et ceux à qui elle fait défaut (Godbout, 1991).

Le mouvement du développement durable insiste systématiquement sur l'importance de la participation dans les instances de décision démocratiques. Dans cette perspective, des aspects liés à la gouvernance sont intégrés, qui s'appuient sur l'influence des démarches participatives avec la société civile sur la prise de décision. Ceci complexifie également la distinction entre démocratie participative et gouvernance, souvent appliquées dans des contextes très similaires <sup>12</sup>. En règle générale, la notion de gouvernance pourrait faire référence à l'élargissement du champ des personnes concernées, ainsi qu'à la promotion de l'interaction entre les différents acteurs de la société, permettant ainsi la mise en œuvre de l'action publique (Le Galès, 1995). Elle s'oppose par conséquent à l'idée du *nimbyisme*,

<sup>11</sup> Basée sur la table conçue par Felli (2006) qui illustre de façon simplifiée trois formes de démocratie fréquemment citées dans la littérature. Tandis que la démocratie directe et représentative intègre ou au contraire exclut complètement la société civile dans le débat et la prise de décision, la démocratie délibérative met l'accent sur la participation intégrale de la société civile au débat. La décision finale est cependant prise par les autorités publiques et, par conséquent, ne correspond pas à une forme de démocratie directe. Il faut également souligner que la démocratie participative est interprétée différemment selon la position de l'auteur ; cette notion reste donc ambiguë (les définitions supplémentaires se trouvent en annexe).

<sup>12</sup> Lafaye (2006) fait une distinction claire entre ces deux notions ; ceci sera développé en profondeur dans la section sur le rôle des acteurs dans les démarches participatives.

fréquemment citée comme un problème dans les initiatives *bottom-up* des années 1960-1970, et qui, dans certains cas, a conduit les représentants à défendre les intérêts de certaines populations au détriment d'autres (Garnier, 2003).

Aujourd'hui, les notions de gouvernance et de démocratie participative sont des termes communément employés dans la pratique. Par exemple, le district Vauban à Freiburg pratique la participation directe avec la société civile afin de promouvoir les démarches durables. L'ONG locale Forum-Vauban, un groupe citoyen fondé en 1995 pour encourager les citoyens à s'impliquer dans l'urbanisme, se concentre sur l'intégration de la population – en particulier les étudiants et les personnes à faible revenu – dans un processus de projet qui favorise la mobilité douce, une densité construite élevée et le recours aux énergies renouvelables. Les autorités locales lausannoises prennent également en compte les effets du développement durable dans le programme Quartiers 21, mis en œuvre entre 2003 et 2005. La Ville intègre des membres de la société civile dans les démarches participatives à travers son Agenda 21, afin de comprendre les opinions de la population locale sur des thèmes multiples, comme les aménagements de limitation de vitesse dans les quartiers résidentiels.

### **3. *Éléments de conclusion : de la crise de la planification rationnelle à l'expérimentation de nouvelles manières de conduire l'aménagement urbain***

A l'aide des différentes approches étudiées, cette mise en perspective historique a permis d'appréhender plusieurs notions utiles à l'analyse des démarches participatives actuelles. Comme nous l'avons mentionné, la participation a évolué en intégrant les contributions de différents champs d'étude. La théorie de l'urbanisme s'est nourrie d'idées spécifiques issues de disciplines et de pratiques multiples et les a ensuite appliquées afin d'améliorer la participation des différents acteurs au processus d'aménagement urbain. Par conséquent, la participation n'a pas connu d'évolution d'un élargissement progressif de l'implication des acteurs. Au contraire, celle-ci se caractérise par une certaine irrégularité, due aux différentes influences qui se sont exercées simultanément.

Toutes ces approches influencent sous diverses formes la pratique actuelle de l'urbanisme. Par exemple, l'association Droit de Cité à Lausanne s'inspire du concept de *advocacy planning* en jouant le rôle d'une entité externe qui met son expertise technique de la planification au service des habitants. Le *communicative planning* garde une certaine pertinence pour réunir les acteurs dans des situations fortement conflictuelles ou programmatiquement complexes. En Europe, sous l'impulsion du *développement durable*, plusieurs éco-quartiers sont développés en intégrant l'usager dans la phase de conception du projet. Toutes ces expériences nourrissent les interrogations sur le rôle des acteurs au sein des démarches participatives. Elles ont permis d'affiner la détermination des rôles respectifs dans les processus complexes d'aménagement – celui de l'architecte, de l'usager, des décideurs, du secteur privé, etc. – et de mieux comprendre les moyens à disposition de chaque acteur pour influencer la prise de décision.

Les quatre courants étudiés visent chacun avec leur méthode à élargir le champ des acteurs impliqués dans la prise de décision. L'*advocacy planning*, en particulier, se concentre sur l'intégration d'acteurs qui, bien que concernés, sont traditionnellement exclus du processus décisionnel. Le développement et l'augmentation du recours

aux instruments de participation sont souvent attribués au mouvement du développement durable. L'intégration de l'utilisateur dans l'élaboration du projet devient également un aspect important pour certains architectes.

	Advocacy Planning	Intégration de l'utilisateur dans l'architecture	Communicative Planning	Développement durable
Implication des acteurs: la participation leur permet d'obtenir plus de pouvoir dans les processus de décision.	La population ignorée lors de la planification locale s'organise pour gagner du pouvoir afin de faire des propositions urbaines. « empowerment »			En Suisse, le développement durable n'a pas permis aux acteurs locaux d'avoir plus de pouvoir, dans les pays en voie de développement, c'est un objectif réalisable.
Le partage d'information entre les acteurs permet d'enrichir le plan et de posséder toutes les données pour qu'il soit réussi.		Tenir compte des besoins de l'utilisateur renverse complètement le rapport architecte – usager, sa prise en compte permet d'avoir un plan adapté aux besoins locaux.	Tous les acteurs peuvent être impliqués dans un processus et leur avis argumenté peut influencer selon sa qualité le processus.	
La définition d'une procédure de participation permet d'assurer l'implication des acteurs.			La définition de procédures permettant d'assurer l'accès à la communication autour de la planification est primordiale pour la participation ouverte.	Les préceptes du développement durable préconisent que la participation de la population locale soit une bonne pratique politique.

Tableau 2 : synthèse des courants historiques de la participation au regard des trois axes d'analyse

### Légende

Rapport fort entre le courant historique participatif et l'axe explicatif.

Rapport moyen entre le courant historique participatif et l'axe explicatif.

Rapport faible / nul entre le courant historique participatif et l'axe explicatif.

Le tableau ci-dessus résume les principaux courants historiques analysés au regard des trois axes qui sont étudiés plus loin dans les études de cas. Il montre clairement que chacun des trois facteurs (pouvoir des acteurs, partage de l'information et définition d'une procédure) a un poids particulier en fonction des courants participatifs qui se sont développés très différemment selon les disciplines (architecture, sociologie, systèmes d'information, sciences de la communication, etc.) et avec des visées souvent bien précises (empowerment des populations locales, planification plus proche du local, participation des populations locales pour créer une dynamique, etc.).



### **III. Cadre théorique**

#### **III.1. Le rôle des acteurs dans les démarches d'aménagement concerté**

##### **1.1. Du système d'acteurs à l'analyse stratégique**

Comme nous l'avons démontré dans la partie historique, le rôle et les responsabilités des acteurs dans la participation ont fréquemment été remis en question lors des processus décisionnels en aménagement urbain car le territoire est toujours un construit d'acteurs. Au-delà de l'analyse de données, l'analyse du système d'acteurs permet de rendre compte des dynamiques stratégiques et relationnelles à l'œuvre sur un territoire. En effet, tout acteur est positionné stratégiquement, dans un champ, dans un maillage relationnel au sein duquel il développe une stratégie. « De fait les territoires sont construits par les actions et les projets des acteurs, par les politiques publiques sectorielles qu'ils mettent en oeuvre. Ce sont, en effet, les projets des acteurs qui alimentent la dynamique territoriale. Ainsi, il est admis que le développement local ne se décrète pas, mais au contraire, qu'il se construit avec des acteurs à partir de projets » (CERTU, 2001, p.6).

La division sociale du travail, qui constitue selon Durkheim (Durkheim, 1893) un fait social total de la société moderne et de son développement, s'est accompagnée d'un processus de diversification au sein de l'organisation sociale. Si celle-ci est source de lien social, en tant qu'elle crée une solidarité basée sur la complémentarité des compétences, n'en organise pas moins des décalages entre acteurs. La diversité des positions engendrant des consciences différenciées de la dynamique du changement social et des pouvoirs différenciés de la transformation des règles. Comme l'a bien montré l'approche de la sociologie des organisations ou plutôt de « l'action collective organisée » (Crozier et Friedberg, 1977), les champs d'actions des acteurs sont organisés en termes de pouvoir où les jeux d'acteurs dépassent les limites strictement circonscrites de leur organisation. Dans l'organisation de type rationnel-bureaucratique, il subsiste toujours des zones d'incertitudes autour desquelles se développent des relations de pouvoir parallèles, une certaine latence où ceux qui disposent de ressources particulières (connaissance, compétence, maîtrise de communication...) peuvent obtenir un pouvoir sans rapport avec leur position hiérarchique réelle. L'analyse stratégique remet ainsi en cause, d'une part, l'aspect strictement rationnel des rôles et, d'autre part, la conformité des occupants d'un rôle, si socialement définit soit-il, aux attentes de leurs partenaires. Ainsi l'accent étant mis sur la liberté et l'autonomie de l'acteur, les stratégies des acteurs sont toujours d'une rationalité limitée ne venant pas seulement des imperfections des connaissances et des de l'information, mais plutôt d'un phénomène lié aux représentations et aux capacités cognitives mettant en perspectives des champs de compétence particuliers ainsi qu'aux opportunités et contextes d'action.

Dans l'interaction sociale, le pouvoir se définit comme la capacité d'un acteur, dans sa relation à l'autre, de faire en sorte que les termes de l'échange lui soient favorables. L'analyse des conflits d'aménagement a montré la présence de formes différenciées de pouvoir, exercées de manière plus ou moins explicites par les acteurs en jeu : pouvoir de décision, pouvoir d'arbitrage, pouvoir de négociation, pouvoir d'influence et pouvoir de discrimination (Dupuy, Leroux, Wallet, 2003). Il peut

s'exercer par l'exercice hiérarchique de l'autorité ou la subordination mais également dans un ajustement coopératif où des acteurs possédant des spécialités différentes s'associent contractuellement pour exécuter un ensemble de tâches incluant réciprocité et négociation. Comme l'a noté Friedberg : « on entre dans une relation de pouvoir parce qu'on doit obtenir la coopération d'autres personnes pour la réalisation d'un projet » (Friedberg, 1993, p. 115). L'analyse stratégique met également en évidence la place de l'incertitude, non pas comme une turbulence imprévue mais comme l'imprévisibilité que chaque acteur laissera planer sur son rôle de manière à élargir sa marge de liberté, tout en tentant de contrôler celle de l'autre dans un système d'action concret.

L'environnement d'une organisation étant composé d'autres organisations, la gouvernance d'un territoire implique le partenariat et la coordination de nombreux acteurs autour de projets dont les périmètres varient fonction, non seulement des conditions géographiques, mais surtout de la ramification du système formé par les interactions d'acteurs interdépendants, leurs réseaux et leurs relais. Ces réseaux constituent des lieux d'apprentissage qui donnent lieu à des échanges et encouragent une évaluation commune des problèmes (Bion, dans CERTU, 2001). La mise en évidence des jeux relationnels entre les acteurs (qu'ils soient de conflit, d'évitement, de subordination, d'alliance, ou encore de coopération), participe pleinement de l'élaboration du diagnostic stratégique de toute action territoriale.

## LE SYSTEME D'ACTEURS

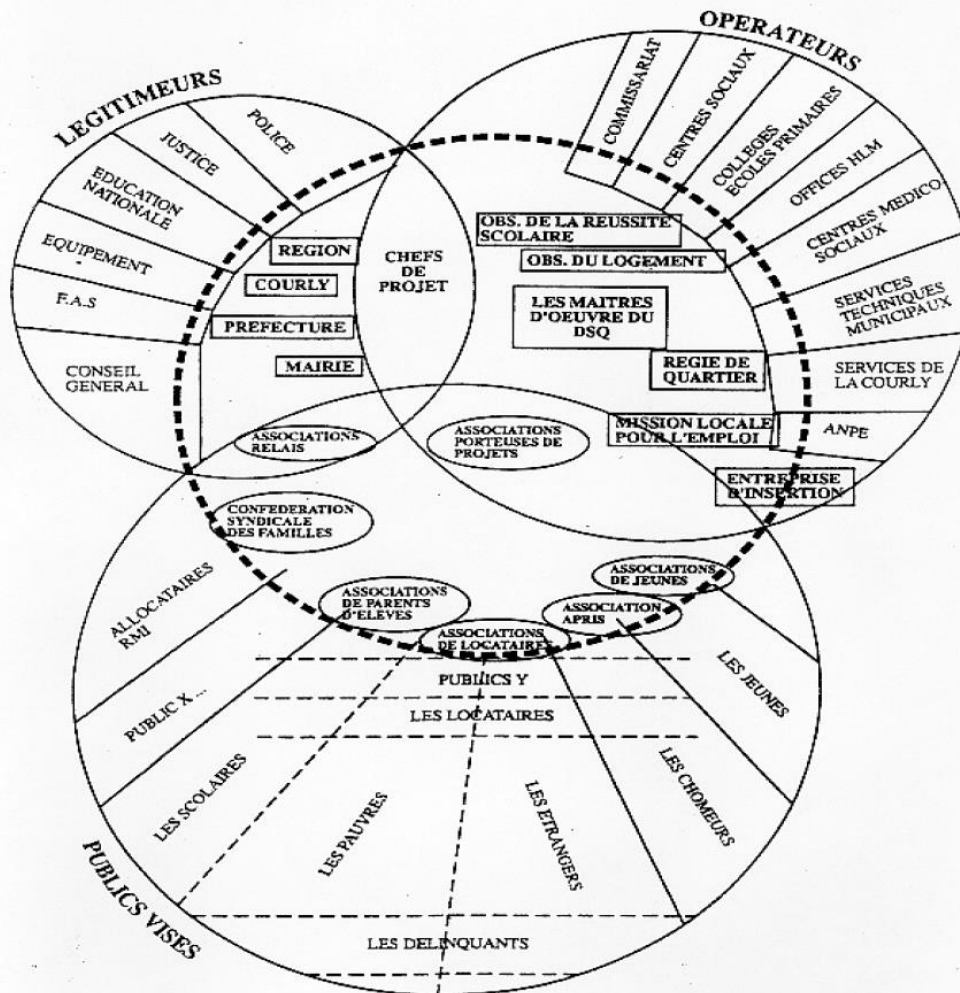


Figure 1 : Exemple d'identification des acteurs dans le cadre de la mise en place d'une politique publique de développement social des quartiers (Bion, dans CERTU, p. 66)

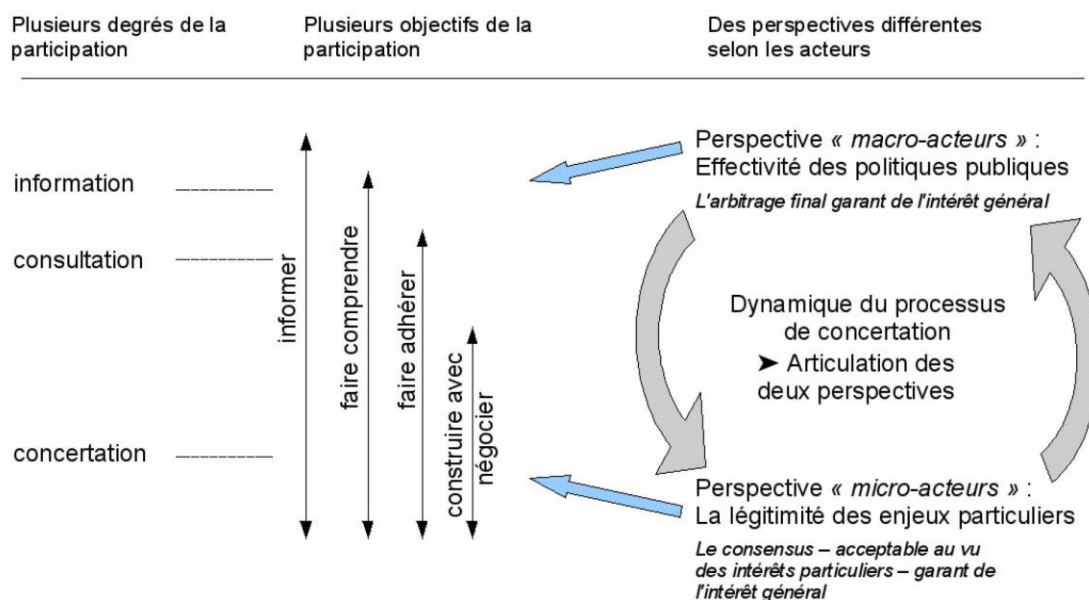
### 1.2. Une double légitimation de l'élargissement de l'implication des acteurs dans le champ décisionnel de l'aménagement urbain

En urbanisme, comme dans de nombreuses politiques publiques, les raisons d'ouvrir la prise de décision hors des sphères de l'autorité peuvent être multiples : diminution des contentieux, amélioration de la qualité du projet, réduction des incertitudes... La légitimation des nouvelles formes de l'action collective en aménagement du territoire est citée comme l'une des principales motivations à élargir le champ des acteurs, à travers un plus grande transparence dans le processus de décision (Bourdin, 2000; Bacqué et al., 2005). Blanc (2001) note que ce processus de légitimation a lieu principalement entre trois niveaux de compétence distincts: les élus (suffrage universel), les experts (connaissance et savoir-faire) et les militants (engagement). La société civile « s'efforce de mieux connaître l'action, ses origines, ses composantes et de relier le plus possible, directement ou non, des faits constatés à des actions menées » (Bourdin, 2000, p. 134). Pour répondre à cette pression supplémentaire, et à celle déjà non négligeable des effets du principe de régulation

croisée entre les élus et l’administration (Gremion, 1976), les décideurs ont alors la possibilité de déssectoriser les politiques et de mettre en place des politiques contractuelles. Celles-ci nécessitent pour leur mise en oeuvre la participation de nombreux acteurs concernés de la société civile et nourrissent des relations relativement floues avec les autres partenaires.

Avec l’élargissement du champ des acteurs et de leurs rôles respectifs, une action collective déployant une participation accrue vise à répartir différents niveaux de prise de responsabilité parmi les décideurs (Bourdin, 2000). Par conséquent, les acteurs impliqués dans le processus de décision doivent rendre des comptes aux personnes concernées (Bacqué et al., 2005). Le modèle de coproduction, par exemple, met l’accent sur la répartition des responsabilités entre les représentants des autorités et les acteurs concernés qui participent directement à l’action collective (Susskind et Elliott, 1983)<sup>13</sup>. Ce qui renvoie à la prise de responsabilité de tous les membres impliqués dans la prise de décision, y compris la société civile. Toutefois, dans ce processus de légitimation de l’action collective, les institutions se trouvent régulièrement dans une position contradictoire.

Comme nous l’avons précédemment illustré à travers l’évolution de la participation dans le domaine de l’urbanisme, la plupart des initiatives de participation sont aujourd’hui stimulées par les institutions en quête de légitimité, c’est-à-dire par une démarche *top-down*. Paradoxalement, l’élargissement du champ des acteurs risque de réduire le pouvoir de l’Etat en l’exposant à la critique, en raison d’une prise en compte plus marquée de compétences différenciées (Bourdin, 2000 ; Louvet, 2005). Pour sortir des risques de ce paradoxe, cette double légitimation laisse apparaître une relation plus nuancée entre les degrés de participation souhaités en fonction des objectifs décisionnels et des modes d’interventions des différents acteurs tantôt sur le mode arbitral, tantôt sur mode consensuel.



Figure

2 : Une double légitimation de l’élargissement de l’implication des acteurs (source : Kervarec F. et al., 2006)

<sup>13</sup> Les auteurs soulignent que les démarches participatives ne sont pas toujours adaptées pour partager complètement la responsabilité (les ?). Des membres de la société civile, par exemple, pourraient préférer ne pas être tenus responsables des actions (envisagées).

### 1.3. Des systèmes d'actions organisés à la gouvernance urbaine

L'élargissement du champ des acteurs et leur participation à la prise de décision sont deux processus qui sont communément associés à l'idée de gouvernance. L'usage de plus en plus fréquent de cette notion dans le champ de l'urbanisme a par ailleurs étendu sa définition dans le cadre du développement d'un modèle contractuel, urbain décentralisé de planification. Le terme de gouvernance existe depuis le XII<sup>e</sup> siècle (Lafaye, 2006), mais son sens se transforme considérablement en fonction de la période et des différentes traditions scientifiques. Il peut se référer par exemple aux processus d'articulation des normes de comportement, en rapport avec les affaires collectives d'une communauté politique, et aux principes de distribution des ressources (Healey, 1997). Cette définition est très proche de celle de « gouvernement », ce qui est souvent le cas dans la littérature anglophone étant donné que, dans de certaines circonstances, l'Etat est devenu un acteur parmi d'autres dans les processus d'élaboration et de mise en place des politiques (Le Galès, 1995, Bacqué et al., 2005).

En revanche, Schwab et Kübler (2001) distinguent gouvernement et gouvernance en fonction de leur approche des processus politiques. Selon eux, la gouvernance « a trait à l'organisation de l'action publique au-delà de l'Etat, ainsi qu'à la supervision, la coordination et la direction d'un réseau d'acteurs dans le but de produire un résultat ». C'est aussi « l'action de rassembler tous les acteurs concernés afin de mettre en œuvre efficacement certaines mesures et services » (Schwab and Kübler, 2001, p. 7). Référence est ici faite aux aspects « d'auto-organisation » de la gouvernance, accordant plus de responsabilité à la capacité qu'aurait la société civile à organiser des processus de politiques publiques, l'Etat jouant alors le rôle de « gérant public ». On peut donc distinguer deux mouvements sous-jacent de telles démarches, analysées en Suisse par Dubas (2006, p. 20) : « 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 la littérature francophone, comme chez Schwab et Kübler (2001), la gouvernance reflète fréquemment la transition d'un statut de représenté à celui de représentant, défendant ses propres intérêts (Bacqué et al., 2005). Selon une approche sociopolitique, la gouvernance fait référence à la notion de participation de tous les acteurs de la ville dans le choix et la réalisation de leur projet de ville (Rabinovich, 2000). Le champ politique est désormais ouvert à l'ensemble des acteurs associés aux processus, qu'ils soient publics ou privés (Rabinovich, 2008), ce qui diffère des structures gouvernementales traditionnelles qui excluent souvent le secteur privé de la prise de décision (Schwab et Kübler, 2001). La gouvernance sert également à « rendre possible une action publique qui minimise les effets pervers, les conflits non prévus ou l'impuissance réelle » (Le Galès, 1995, p. 19). En d'autres termes, un acteur acquiert le pouvoir de se représenter pour influencer les décisions collectives, ce qui aide à renforcer la décision en réduisant les incertitudes.

Par conséquent, l'apparition de la notion de gouvernance s'associe fortement au concept de démocratie participative et à la stimulation du débat entre les partenaires. Dans les débats où les acteurs sont fonctionnellement interdépendants, les divergences d'intérêts peuvent déclencher des conflits de différents ordres : des conflits d'utilisation stratégique de rentes informationnelles, des conflits

d'appropriation des connaissances, des conflits de compétences, des conflits d'usage ou de partage des ressources matérielles et financières. La notion de gouvernance s'en différencie du fait qu'elle ne se focalise pas sur les conflits et la négociation, mais sur une régulation systématique (Lafaye, 2006). Selon certains adeptes du mouvement du *communicative planning*, la notion de gouvernance ne perçoit pas nécessairement le conflit comme un élément négatif. Au contraire, les conflits peuvent générer un dialogue et légitimer les démarches participatives (Fareri, 2000). Plutôt que d'éviter les conflits, la gouvernance se concentre donc sur leur gestion. L'organisation des acteurs dans une action collective peut s'effectuer à l'aide d'un projet, qui servira ainsi d'instrument de gestion (Bourdin, 2000). L'aménagement urbain illustre cependant fréquemment que le partage des responsabilités entre les différents acteurs n'est pas exempt de difficultés et d'ambiguïtés : responsabilités politiques, financières et écologiques ne correspondent que rarement parfaitement. De plus, la présence de plusieurs acteurs aux compétences différentes et aux emplois du temps variés rend le consensus des partenaires souvent instables : « Aucun des partenaires ne détient le pouvoir urbain, mais le « gouvernement urbain » est le fait des collaborations de ces différents partenaires, chacun d'entre eux pris dans un système de définition de domaines de compétences, peut jouer de son expertise, de sa capacité à maîtriser des sources d'incertitude (celles issues de l'environnement proche ou large par exemple), chacun peut négocier ses participations financières ou jouer avec les règles ». (Bion dans Certu 2001, p. 76).

#### **1.4. Le dilemme entre extension et intensité de la participation : il ne suffit pas de rassembler tout le monde autour d'une table mais de limiter les risques de « forçage » inhérents à l'asymétrie de pouvoir**

La mise en place de démarches participatives destinées à élargir le rôle des acteurs, dans un effort de promotion de la gouvernance, comporte toutefois certains risques. Le processus de légitimation, par exemple, n'est pas automatiquement garanti si la prise de décision assume un mode pluraliste (Healey, 1997). La possibilité d'être entendu de façon égale par les différents acteurs est hautement improbable, ce qui peut générer une ségrégation de certains acteurs (Blondiaux, 2001). De plus, l'institutionnalisation des démarches participatives a partiellement réduit la légitimité de l'élargissement du champ des acteurs. Selon Papadopoulous (2000, p.218), « l'importance accordée à l'efficacité des institutions de négociation, de délibération et de gouvernance a largement évité la remise en question de leur légitimité ». Le concept de légitimité n'est pas automatiquement explicite dans l'élaboration de ces démarches et devient par conséquent très instrumental accentuant les risques de « forçage ».

Dans le cadre du développement de l'analyse stratégique environnementale, Mermet (2005) esquisse une typologie des processus de décision dans les choix d'aménagement en tenant compte, d'une part, du caractère plus ou moins collégial de la décision et, d'autre part, du degré d'asymétrie de pouvoir entre l'offre et la demande. Quatre modèles de processus de décisions résultent de ce croisement dimensionnel. Au-delà du clivage classique entre le modèle classique dit technocratique D-A-D soit « *Décider, Annoncer, Défendre* », et son modèle alternatif opposé C-A-C pour « *Concertner, Analyser, Choisir* » l'auteur met en lumière deux modèles supplémentaires :

- le modèle I-D-E, soit « *Instituer, Délibérer, Eluder* » qui relève du cas où la concertation en amont n'échappe pas à l'exploitation des asymétries de

pouvoir en « forçant » discrètement la décision en se focalisant sur des objectifs de procédures ou sur de faux problèmes ;

- et le modèle P-E-R, soit « Proposer, Ecouter, Requalifier » qui concerne le processus de décision qui reste impulsé par le porteur de projet sans toutefois chercher à « forcer la décision ». Celui-ci s'efforce d'établir une proposition soumise à un dialogue critique qui permet aux parties prenantes d'exprimer leurs réactions au projet, le requalifié – y compris le cas échéant des réactions de refus.

En tenant compte des dimensions précitées et donc du degré de « forçage » du processus de projet, Mermet (2005) propose six critères d'évaluation des dispositifs de concertation au processus de décision :

- > Passage à l'acte : capacité du dispositif à permettre une compréhension concertée des besoins futurs sans qu'aucun passage à l'acte décisionnel ait été réalisé avant la fin de la concertation.
- > Débat public : caractère dialogique du dispositif permettant des occasions d'entendre objections et suggestions dans des formes exploitables pour la requalification du projet.
- > Lisibilité des portages et des oppositions : le dispositif donne l'occasion de se présenter comme porteur de projet sans prêter le flanc à une disqualification, et d'obtenir une lisibilité des oppositions.
- > Lisibilité des intérêts en jeu : le dispositif permet de mieux comprendre les acteurs et les logiques intentionnelles et effectives en présence, pour cerner les attentes.
- > Qualité des études qui fondent le projet (profondeur de l'offre) sur ces dimensions multiples du projet aussi bien technique, économique, sociale, sécuritaire, environnementale...
- > Présence et portée des alternatives au projet (largeur de l'offre) construites par les parties prenantes au sein d'un espace de travail développant des variantes et des alternatives sur des opportunités plus larges offertes à des projets à venir et/ou un cadre de planification plus large.

### **1.5. Modalités d'implications des acteurs dans les démarches participatives : travailler avec des méthodes hybrides pour animer le débat**

Bien que différents types d'instruments aient été employés dans les démarches participatives dès les années 60, surtout dans le champ de l'architecture<sup>14</sup>, en partie à cause de l'importance croissante du développement durable. D'un point de vue technique, les instruments mis en œuvre pour favoriser la participation sont destinés à transmettre l'information aux acteurs concernés avec des moyens lisibles et accessibles. Ils peuvent non seulement « encourager partiellement les capacités individuelles des acteurs à atteindre leurs objectifs, mais aussi la capacité de tous les participants à se sentir concernés par des objectifs globaux plus ou moins explicites, en échange d'informations et d'une coordination des activités » (Repetti, 2004,p. 21).

---

<sup>14</sup> L'urbanisme commence à utiliser des instruments de gestion et de communication empruntés à la géographie de façon systématique à partir des années 90.

Selon Repetti (2004), dans les démarches participatives, les instruments remplissent généralement quatre fonctions :

- Un support à la connaissance
- Une plate-forme de communication pour construire un langage commun
- Une aide à la décision pour faciliter les analyses
- Un support aux fonctions sociales, créant des espaces d'échange entre les acteurs

Nous proposons d'explorer ces quatre fonctions en distinguant deux parties : les plates-formes où s'exercent les démarches participatives et la participation en tant qu'instrument d'aide à la décision.

### 5.1. Les plates-formes des démarches participatives : question de méthodes plus que d'instruments

Comme le titre général de notre projet actuel le suggère<sup>15</sup>, les démarches participatives s'exercent dans des plates-formes conçues pour promouvoir l'interaction entre les acteurs. L'échange d'information a lieu dans des espaces réels (réunions, assemblées) ou virtuels (espace digital, *E-Participation*). Repetti (2004) considère ces espaces comme des forums participatifs, essentiellement liés à des aspects de communication et de décision, qui prennent la forme de réunions de coordination entre les différents acteurs. Différents types de plates-formes (par exemple les forums) servent à promouvoir la discussion, la négociation ou la gestion des questions prioritaires dans l'action collective.

Ce concept de forum caractérisé par la confrontation d'idées entre les différents acteurs trouve un développement particulier dans la notion de « forums hybrides » (Callon et al., 2001), dans lesquels des acteurs présentant des intérêts divers se confrontent pour trouver une solution commune, afin d'éviter des solutions exogènes exclusivement scientifiques ou techniques. Selon ces auteurs, ces forums encouragent une forme de démocratie dialogique qui valorise la controverse et le débat pour atteindre une recomposition de la volonté générale. Ils visent également à mettre les différents acteurs sur un pied d'égalité pour que l'action puisse mener à une « démocratisation de la démocratie », en permettant une participation accrue des acteurs concernés.

Même si les forums fournissent un exemple parmi d'autres de plate-forme de participation, le cas des forums hybrides illustre l'importance de la création d'espaces destinés à l'exercice de la participation. Cependant, la création de ces plates-formes ne tient pas toujours compte des convergences ou des divergences de chaque acteur.

### 5.2. La participation en tant qu'instrument d'aide à la décision

Si la section précédente a présenté les caractéristiques de certains instruments dans les démarches participatives, la participation peut également être considérée comme

---

<sup>15</sup> Plate-forme sur les savoirs urbains : Développement d'une plate-forme européenne sur les savoirs et savoir-faire transdisciplinaires portant sur des problèmes urbains complexes.



un outil d'urbanisme à part entière. Les approches participatives contribuent à « développer des processus d'apprentissage chez les intervenants afin de les rendre plus efficaces et de rendre par là même le processus décisionnel plus efficient » (Fareri, 2000 : p. 19). Elles semblent favoriser une meilleure adéquation entre les actions de gestion et les réalités complexes de la ville, en rapprochant les décisions des acteurs économiques, sociaux et de la société civile (Repetti, 2004). Dans cette perspective, la participation est perçue comme un élément destiné à améliorer la qualité de la prise de décision en favorisant les interactions entre les acteurs concernés.

Comme le souligne Reynaud (2001) les méthodes directes de collecte et de transmission de données postulent implicitement que l'individu est sincère et qu'il est rationnel a priori, ce qui n'est pas compatible avec les caractéristiques de la décision stratégique. Et l'auteur de souligner que chaque fois que les enjeux de la décision sont importants et mettent en œuvre une confrontation multi-acteurs, les tests projectifs des méthodes des scénarios permettent de mieux apprécier leurs motivations dans la mesure où elles constituent une activité cognitive qui s'inscrit dans un contexte de relations sociales et d'affirmation de plusieurs points de vue. Dans ce cas, l'apport projectif de la méthode des scénarios présente les avantages suivants :

- une décentration de soi et baisse des mécanismes de défense pour se projeter sur un objectif, même fictif ;
- un processus de construction cognitive dans un cadre élargi de dynamisme relationnel avec les parties prenantes et orienté sur autrui (se mettre dans la peau d'autres parties prenantes) ;
- une mise en situation permettant l'expression de l'affectif et stimulant les jeux d'acteurs, dotant la décision d'un fort contenu symbolique ;
- des stimuli relativement standardisé et/ou « objectif » par un support matérialisé d'expression (plan, carte, document...), qui favorise une forte implication des acteurs dans la description de situations réalistes et détaillées donnant un caractère plausible à la situation projetée ;
- le style itératif de la méthode lui donnant un capital d'acceptabilité élevé (pratiquement pas d'impact négatif sur le statut des parties prenantes).

Les autorités locales ont également recours à la participation pour renforcer leur position et leurs décisions respectives, en raison de la crise de légitimité touchant le système institutionnel (Bacqué et al., 2005). Comme nous l'avons démontré dans le chapitre consacré au développement durable, en augmentant la communication grâce au recours à la participation, les autorités locales mettent en œuvre des méthodes *top-down* pour améliorer leur légitimité. La participation semblerait diminuer l'abstention et améliorer les chances de réélection. Les autorités locales font également appel aux démarches participatives pour que leurs initiatives soient mieux reçues (Le Galès, 1995). Afin d'éviter le blocage d'un projet, l'élargissement du champ des acteurs dans la prise de décision donnerait ainsi l'occasion au citoyen de mieux comprendre les motivations politiques de l'action collective et de mieux accepter les décisions (Felli, 2006).

### **1.6. Impact des démarches participatives sur le processus d'élaboration du projet : de la concertation comme itinéraire**

En urbanisme, la notion de projet renvoie à diverses définitions. Toutefois elle se rapporte à une logique idéal-typique de pilotage itératif opposée à la logique séquentielle de la planification rationnelle (Reverdy 2003) Dans certains cas, l'action publique émerge sous forme de projet destiné à structurer la participation, partiellement afin d'améliorer l'intégration de la société civile dans la prise de décision. En tant qu'outil d'organisation, le projet devient un moyen de formaliser les objectifs, de proposer des scénarios, de mettre en évidence les impacts des choix politiques et, enfin, de définir une stratégie (Louvet, 2005). En élargissant le champ des acteurs dans la gestion de l'action collective, le projet peut également être considéré comme une réponse aux problèmes liés à la gouvernance (Bourdin, 2000), ou comme un outil destiné à rassembler les acteurs autour d'une cause commune.

Selon une autre approche, le processus d'élaboration du projet correspond à une progression vers une action rationalisée (Taylor, 1998), c'est-à-dire que la planification traverse plusieurs étapes, depuis la définition du problème jusqu'à l'observation des résultats du projet fini, en passant par l'identification et l'évaluation des plans alternatifs, et la réalisation du plan retenu. En tant que processus continu, le projet devient une structure dans laquelle les actions, la définition des problèmes, les alternatives envisageables et les méthodes d'évaluation peuvent s'adapter à la situation actuelle. Ce processus ininterrompu d'interactions se focalise sur une forme de participation qui, au sein du projet, encourage la discussion de certains éléments.

Dans la fin des années 60, le « Design Methods Group » a cherché à encourager des processus systématiques et explicites de prise en compte des avis dans la conception du projet architectural (Lawrence, 1983). Conan (1990) établit également une comparaison entre le projet et un cycle qui permettrait de formuler différents points de vue et de transformer la réalité à travers l'élaboration de propositions et leur évaluation respective. Cependant, cette forme de modèle rationalisé d'élaboration de projet a été critiquée pour sa rigidité et son manque de flexibilité en cas d'imprévu. Le projet assume par conséquent des formes multiples et les démarches participatives évoluent en fonction de la structure de son processus.

Comme pour l'utilisation d'instruments, la participation semble être plus efficace si elle est appliquée en amont du processus de projet (Conan, 1990 ; Fareri, 2000 ; Louvet, 2005). Plus le temps avance, moins le projet est flexible et les modifications deviennent délicates, ce qui réduit l'efficacité des efforts participatifs (Fareri, 2000). Par conséquent, le véritable potentiel de la participation pourrait se révéler en amont du processus de projet, quand il existe encore une réelle flexibilité de décision. Ce moment est souvent associé à la phase du *problem setting* – processus de définition du problème –, plutôt qu'à celle du *problem solving* –recherche d'une réponse à un problème (Fareri, 2000 ; Rabinovich, 2008).

Le projet s'appuie fréquemment sur la prise de décision pour progresser dans le temps. Cependant, la décision ne constitue pas toujours une opération unique, mais plutôt plusieurs opérations à l'intérieur d'un processus continu d'action collective (Louvet, 2005). Si l'on admet que la décision est en évolution constante, les démarches participatives au sein d'un projet devraient également pouvoir s'adapter (Healey, 2004, p. 89). Au cours du processus de concertation peuvent apparaître des moments de conflit, qui nécessitent de recourir à la négociation pour aboutir à la prise de décision. Ceci encourage les acteurs à faire des compromis afin de trouver

une solution qui soit basée sur un consensus (Fiorino, 1995 ; DETEC, 2004). L'évolution et la mise en commun de ces différents points de vue, consensuels ou conflictuels, peuvent être perçus comme des éléments déterminants du succès d'un projet dans le cadre du *problem setting*. Selon Fareri (2000, p. 22), « la garantie d'efficacité est liée à la capacité d'intégrer dans la mise en place du projet le plus grand nombre possible de points de vue en essayant même d'en générer de nouveaux ». Le projet serait donc un processus d'apprentissage collectif. La participation des différents acteurs concernés, au cœur même du projet, contribuerait donc à l'amélioration de la connaissance et favoriserait la recherche d'une solution partagée. La communication contribuerait également à éviter l'incompréhension des différents points de vue ainsi que la mauvaise interprétation d'un message par les autres acteurs (Bourdin, 2006).

Afin d'éviter ces incompréhensions et de gérer les conflits, le projet permet notamment de fixer des règles claires, qui soient comprises par les acteurs concernés (cf. partie sur les règles du jeu ci-après). Toutefois, les chemins pour y arriver ne sont pas prédéfinis. Comme l'a montré Beuret (2006), le projet peut alors induire plusieurs types d'itinéraire de concertation dans la mesure où elle correspond à l'interpénétration ponctuelle ou durable de réseaux d'acteurs, réseaux qui vivent et évoluent sur une ou plusieurs scènes. La concertation alimente ces réseaux et les fruits de la concertation sont parfois à rechercher au bout de ces réseaux, bien loin des espaces de concertation proprement dits. C'est ainsi que l'auteur dégage trois morphotypes d'itinéraires de concertation :

- Les itinéraires linéaires, continus et monocentrés, où il existe un espace de concertation central (« tronc commun »), à partir duquel la concertation se développe et va pénétrer des réseaux et des sphères différents.
- Des itinéraires séquentiels polycentrés marqués par des conflits aigus autour d'objets porteurs d'enjeux importants et où le tronc commun se dissout partiellement au profit d'autres branches, puis le processus passe d'une scène à l'autre et les acquis d'une séquence sont mis en mémoire pour les prochaines.
- Des itinéraires circulaires progressant via des contacts bilatéraux qui peuvent être mis en place volontairement par un acteur voulant garder une mainmise totale sur l'action collective.

En général, les itinéraires séquentiels ou circulaires émergent par défaut, lorsque des blocages se manifestent et que la concertation doit s'adapter vers des modes d'échange plus favorables.

### **1.7. Éléments de conclusion et synthèse**

La dimension de la participation a connu des influences diverses, provenant de différents champs disciplinaires. Des interprétations et des composants multiples se sont développés ces dernières décennies, ce qui rend la conception et l'application de la participation en urbanisme complexe. Pourtant, en dépit de l'ambiguïté de la participation, l'urbanisme a su établir la connexion qui intègre ces influences. Avec l'importance croissante des facteurs non-techniques, socio-économiques et politiques en urbanisme, ces contributions ont marqué les fondements des démarches participatives aussi bien passées que présentes.

Les concepts d'*advocacy* et de *communicative planning*, par exemple, ont tout deux fortement influencé la période de l'après-guerre ; ils sont encore très présents dans diverses formes d'urbanisme contemporain (p.ex. Droit de cité à Lausanne).

Les thèmes abordés ont aussi évoqué plusieurs aspects clés qui ont contribué à améliorer la compréhension des dimensions de la participation. Le premier thème a permis d'illustrer comment la participation a essentiellement changé et élargi le rôle des acteurs en leur attribuant des responsabilités partagées dans la prise de décision. Qu'elles soient générées par la société civile au travers d'initiatives *bottom-up*, ou initiées par les autorités publiques dans des approches *top-down*, les démarches participatives ont été mises en œuvre en urbanisme notamment pour légitimer l'action publique. Ce processus de légitimation a rendu l'action publique plus cohérente en répartissant les responsabilités entre les acteurs. La notion de gouvernance accorde ainsi de l'importance à la capacité de la société civile à représenter ses propres intérêts et à assumer une part de responsabilité de l'action publique.

Le deuxième thème a montré le rôle des modes d'implication des acteurs dans les processus participatifs favorisant les interactions entre les acteurs, le partage d'informations, afin d'enrichir le débat et améliorer en définitive l'efficacité de la prise de décision.

Finalement, le troisième thème sur l'élaboration du projet a mis l'accent sur la capacité du projet à constituer non pas seulement une démarche d'opérationnalisation d'une production mais également, sinon avant tout, un outil d'organisation structurant une démarche concertée, réunissant les acteurs interdépendants et concernés autour d'une cause commune. En tant qu'outil d'organisation, le projet peut promouvoir des formes de participation qui valorisent le *problem setting* (processus de définition du problème) plutôt que le *problem solving* – recherche d'une réponse à un problème. Le projet et ses lignes directrices permettent ainsi, dans les phases amont de planification de renforcer l'engagement et la confiance des acteurs dans l'action publique et une meilleure prise en compte des avis exprimés.

## **III.2. Le rôle des règles du jeu dans un projet d'aménagement concerté**

Ce chapitre présente le concept de règles et de règles du jeu afin dans un premier temps d'exposer l'origine sociologique et les types de règles que l'on peut rencontrer dans le domaine de l'aménagement. Puis il s'agira de préciser les acceptions « règles » et « règles du jeu » retenues dans cette recherche. Finalement il sera indiqué quelles règles sont généralement préconisées dans le domaine de l'aménagement du territoire et utilisées dans les processus d'aménagement concerté.

### **1.1. Contexte sociologique et visée des règles (du jeu)**

L'influence des règles sur le comportement des acteurs, et par là sur les politiques publiques, programmes ou projets, a été largement étudiée par les sciences sociales. Les pères fondateurs de la sociologie, Auguste Comte et Emile Durkheim ont tous deux développé le lien déterministe entre élaboration de règles, résolution de problèmes et fonctionnement sociétal. Ce rapport qui fonda les prémises de la sociologie est constitutif de l'analyse sociologique et son influence se décline en fonction des différents paradigmes liés à cette analyse (structuralisme, interactionnisme symbolique, culturalisme, constructivisme, institutionnalisme, etc.). Le paradigme institutionnaliste postule que les règles déterminent les décisions individuelles et collectives (Landry, 1984). Une forme d'application en science administrative est l'organisation bureaucratique et taylorienne qui conçoit les règles comme pouvant contribuer à l'efficacité de l'organisation en réduisant l'incertitude. La prédictibilité du comportement des acteurs dans une organisation a fait l'objet d'un grand nombre d'études en sciences sociales et économiques, la sociologie des organisations en particulier a largement étudié les zones de flou que les acteurs créent en marge des règles formelles à des fins stratégiques (Crozier et Friedberg, 1977). L'analyse des règles informelles mais également les effets de ces dernières sur les organisations ont permis de saisir différemment le fonctionnement des organisations. Au-delà de toutes les limites associées aux règles et à leur redéfinition constante par les acteurs (selon le néo-institutionnalisme, les acteurs se plient aux règles mais les redéfinissent en même temps en fonction de leurs actions), les règles conservent dans l'interaction sociale un rôle fondamental d'organisateur, de guide de l'action individuelle et collective (Bagla, 2003, p. 77). Une société dont les normes macro sociales sont sans cesse remises en question crée un manque de repères générateur d'insatisfaction, voire de crises (selon la théorie de l'anomie de Durkheim). Il en va de même pour tout processus meso sociologique tel qu'un projet en aménagement du territoire qui réunit pendant une période donnée un certain nombre d'acteurs constitués en groupes devant interagir afin de parvenir à un objectif commun. Les arrangements institutionnels et les règles du jeu propres à une organisation sont nécessaires à la production de produits collectifs, tout en considérant que ces règles peuvent être négociées durant le processus et contournées par les acteurs.

### **2. Une définition des règles et des règles du jeu**

Les règles ont une valeur universelle puisque toute organisation sociale requiert des règles. Toutes les règles ne sont pas du même ordre, les différentes disciplines définissent d'ailleurs chacune à leur tour la notion de règles (voir Knoepfel et al.,

2001, p. 102 et s.). Elles sont multiformes, c'est pourquoi il est nécessaire de les catégoriser. D'une part, une grande distinction traditionnellement opérée en sociologie (selon Montesquieu) est la suivante: « les règles de la vie quotidienne, des relations interindividuelles et communautaires qui sont le plus souvent vécues comme évidentes » (Ansart, 1999, p. 442) opposées aux « règles de la vie publique dont les lois écrites sont l'expression la plus achevée » (idem). De cette première définition, nous retiendrons pour notre recherche les règles de l'organisation sociale à savoir les règles formelles. En effet, bien que les règles informelles jouent un rôle primordial dans toute organisation sociale et y compris dans un projet de planification urbaine, elles sont ici écartées de notre analyse car l'influence qu'une équipe d'un projet d'aménagement peut exercer sur elles est faible contrairement aux règles formelles que cette équipe détermine largement.

Une deuxième définition basée sur la sociologie des organisations et le paradigme de la théorie des jeux introduit les notions de contrainte, de choix et de jeux. Cette grille d'analyse conçoit les systèmes sociaux comme des jeux, ainsi un système politique ou un projet d'action commun (tel un projet en aménagement du territoire) peut être analysé comme un jeu et postule qu'un nombre limité d'acteurs peut prendre des décisions parmi un choix limité d'options dont il est possible d'analyser la pertinence. Dans tout système social, d'une part, les règles ont un effet externe contraignant sur les individus qui ne peuvent s'en dessaisir sans sanction (la Loi), d'autre part, la règle du jeu « n'est qu'une obligation pratique et acceptée par le joueur, qui se retire du jeu quand il le désire (...). Le jeu constitue un lieu d'action stratégique dans lequel le joueur invente ses coups, s'efforce de gagner, utilise ses capacités et sa liberté dans le cadre défini par les règles. » (idem). Les règles du jeu sont appliquées à des organisations dites ouvertes où l'acteur a la possibilité de participer ou se retirer. Ostrom, Gardner et Walker (1994) caractérisent les règles par trois qualificatifs: elles sont sujettes à leur contexte (les règles du jeu d'échec ne s'appliquent qu'au jeu d'échec), elles sont normatives (si la règle est connue, toute personne qui l'enfreint peut être tenue pour responsable) et sont basées sur le choix de l'acteur à suivre la règle ou pas (une contrainte physique n'est donc pas synonyme d'une règle selon cette définition).

Une troisième définition a trait au contenu des règles qui définissent les modalités de chaque option à savoir une obligation d'action, une permission ou une interdiction dans le jeu. Ostrom et al. (1994) propose la définition suivante: « Rules (...) are prescriptions that define what actions (or outcomes) are required, prohibited, or permitted, and the sanctions authorized if the rules are not followed. All rules are the result of implicit or explicit effort to achieve order and predictability among humans by creating classes of persons (positions) who are then required, permitted, or forbidden to take classes of actions in relation to required, permitted, or forbidden states of the world» (Ostrom et al., 1994, p.38).

Dans le système politico-administratif, les règles peuvent être considérées comme un mode d'intervention de l'administration visant à changer le comportement des groupes cibles (Chevallier, 1986, 174 et s.). Dans cette perspective, la présente recherche se base sur la définition suivante: la règle est explicite et normative; c'est-à-dire confère un rôle aux acteurs visant à orienter l'action collective. L'on distingue deux types de règles explicites régulant un projet d'aménagement concerté: les règles produites par les autorités politico-administratives qui ne sont pas liées directement à la conduite du projet (cadre légal) et celles directement connectées au projet qui ont une durée de vie limitée (règles du jeu).

Les sciences sociales et en particulier la sociologie et la science politique analysent les rapports entre les règles et les acteurs, notamment dans quelle mesure les règles influencent le comportement des acteurs et inversement. La littérature en sciences sociales et des expériences en gestion de projets participatifs (par ex. Hydro-Québec, 1994) montrent que les règles et les règles du jeu explicites jouent un rôle fondamental dans la réussite de l'action collective dans le cadre d'un projet en aménagement concerté.

### 3. La définition des règles formelles

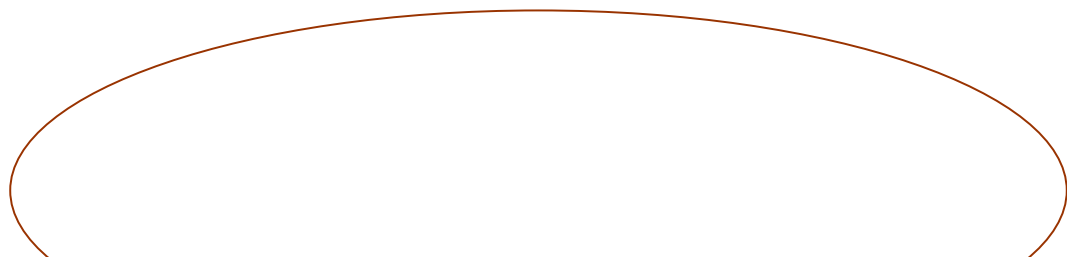
Toutes les règles participent à réguler un champ d'interactions sociales, et dans un processus de concertation, le besoin de partager un certain nombre de règles communes (formelles et informelles) permet aux acteurs de travailler sur des bases communes communicationnelles et des systèmes normatifs (Major, Golay, 2004 p.6). Les règles jouent ainsi le rôle de réduction de l'incertitude et maximisent ainsi les chances de réussite de l'échange et in fine de la concertation. Dans un projet participatif où un nombre d'acteurs sont impliqués avec des cultures et des rôles différents, où l'action collective n'est pas une routine ou ne fait pas l'objet de procédure comme dans une administration, les règles sont un outil indispensable pour instaurer la confiance entre les participants. Elles constituent un cadre normatif sur lequel se construit le projet et auquel les acteurs font confiance, permettant ainsi de gagner en stabilité et en cohérence, conditions indispensables pour parvenir à des solutions collectives (Bourdin et al., 2006). En effet, elles permettent aux acteurs d'identifier le champ des possibles, de les rassurer en diminuant ainsi la complexité des choix potentiels et établir une base commune d'organisation sociale.

Tableau 3 : Typologie des règles formelles

Règles juridiques	Lois, contrats. Régulent la société et ses organisations. Le non respect entraîne une sanction.
Règles du jeu organisationnelles	Règles liées à une organisation ouverte. Le non respect implique que l'acteur puisse être expulsé du jeu.

Les règles inhérentes à un projet peuvent se répartir en deux catégories: les normes juridiques et les règles du jeu organisationnelles relatives au projet. A ces deux niveaux, la règle est une contrainte assortie d'un ensemble de conditions qui ont été débattues et négociées:

1. au niveau des appareils législatifs en ce qui concerne le cadre juridique;
2. au niveau des autorités publiques (en principe l'exécutif, chargé de définir les conditions de la mise en œuvre d'un projet), de l'administration avec une participation variable des parties prenantes en ce qui concerne les règles propres au projet.



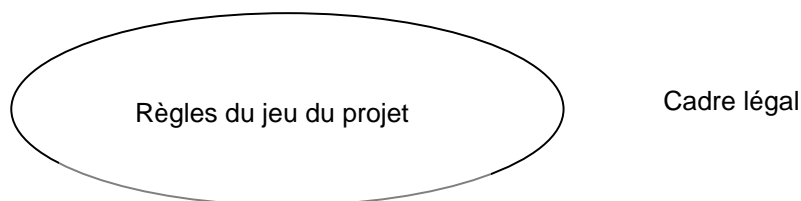


Figure 3 : les règles formelles

Ces deux types de règles sont élaborés par les acteurs qui visent une action collective publique pour un bien commun, à savoir la résolution d'un problème public ou la réponse à un besoin de la société.

Dans ce cadre, Ostrom et al. (1994, p. 41-42) énumère une liste de règles à définir:

- Les règles d'étendue qui déterminent le périmètre que la politique visant la résolution du problème public peut influencer;
- Les règles de frontière qui mentionnent quels acteurs ont le droit de participer à la résolution du problème en question et à quelles conditions ;
- Les règles de position qui assignent un rôle aux acteurs;
- Les règles d'autorité qui indiquent la hiérarchie entre les positions et les activités (décisions);
- Les règles d'information qui fixent les canaux d'information et le langage utilisé entre les acteurs;
- Les règles d'agrégation qui établissent les modalités de pondération des voix individuelles lors des décisions collectives;
- Les règles de distribution des rentes qui stipulent comment les bénéfices et les coûts, qui découlent de la résolution du problème collectif, sont redistribués entre les acteurs, en fonction de leur position et de leurs activités.

Toutes ces règles sont précisées de manière formelle, des zones de flou alimentés par les acteurs persistent le plus souvent ou d'autres règles supra qui émergent peuvent créer des conflits entre les acteurs, voire bloquer le processus d'action collective.

### 3.1. Cadre légal

Le cadre légal définit un certain nombre de règles de planification urbaine qui se base en Suisse sur des lois fédérales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Les acteurs ont une marge tout à fait limitée par rapport à la négociation de ces règles qu'ils considèrent en général comme des contraintes non négociables. En effet, elles guident les actions des collectivités publiques car elles ont été légitimées formellement par ces dernières. Il faut mentionner pourtant que toute norme légale, et particulièrement les modalités d'application déterminées par les cantons lors de la mise en œuvre d'une loi fédérale, peuvent être sujettes à une certaine marge d'application en fonction des



cantons et des projets. Le dispositif légal fixe des conditions cadre des règles énumérées ci-dessus par Ostrom (et al., 1994), notamment par rapport à l'étendue (composante de la planification), la frontière (droit de participation par exemple), l'autorité (acteur cantonal qui valide certaines décisions par exemple), etc. Laissant une marge de manœuvre aux agents d'exécution du système politico-administratif. En Suisse, cette marge est souvent appréciable car le système fédéraliste confère la compétence la plus importante aux cantons qui édictent des lois d'application des lois fédérales avec une certaine liberté. Par exemple, le droit de participation est énoncé dans le droit fédéral (Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979) et chaque canton fixe avec une précision plus ou moins importante les modalités de la participation.

### 3.2. Les règles formelles du projet

Le projet est régulé par ses propres règles qui doivent être en conformité avec le cadre légal. Certaines règles découlent du cadre juridique notamment en termes de répartition des compétences décisionnelles (quel organe politique doit approuver quel type de décision), d'autres règles d'organisation du projet sont liées à la culture professionnelle et politique des acteurs en présence et à leur expérience.

Les règles du projet sont en principe déterminées par les autorités compétentes et les parties prenantes qui influencent les règles avec un poids plus ou moins importants en fonction de leur statut dans le projet (les partenaires auront un poids égal aux autorités alors que les parties prenantes dans un projet participatif auront souvent qu'une voix consultative. En effet, un projet en aménagement du territoire regroupe un certain nombre d'acteurs publics mais aussi souvent privés qui disposent d'intérêts spécifiques. La constitution d'un partenariat qui traduit une co-production (Susskind, Elliott, 1983) constitue la forme la plus aboutie de la participation. Un tel partenariat avec des privés ou des membres de la société civile nécessite un contrat entre les parties qui fait office de règles du projet. Ces règles stipulent formellement la distribution des rentes en complément du cadre légal. Dans un projet participatif où les acteurs impliqués n'ont pas droit à la co-décision, les règles du jeu délimitent les modalités de l'interaction entre les acteurs (règles d'information) mais également définissent la part de pouvoir qui sera concédée à chacun des acteurs.

Les règles du jeu du projet sont en principe définies dès le début du projet afin de créer un climat de confiance entre les acteurs et éviter l'arbitraire (Vodoz, Thévoz, 2006).

## **4. Les règles du jeu définies dans le cadre d'un processus de délibération**

Les conditions de succès d'une démarche participative (Conseil canadien de la santé, 2006, p. 18) indique que les participants doivent pouvoir contribuer à la définition des règles du jeu et des modes structurés de prise de décision doivent être définis dès le départ (idem, 129). Habermas (1987) en définissant la théorie sur l'agir communicationnel a proposé une définition des règles délibératives pouvant être appliquées lors d'une concertation. Il postule qu'une délibération est le mode d'échange le plus performant dans notre système démocratique et que ce mode doit suivre un certain nombre de règles procédurales :

1) « La délibération doit s'effectuer sous une forme argumentée, c'est à dire à un échange de propositions et à leur examen critique.

- 2) La délibération doit être inclusive et publique. Formellement, nul ne peut être exclu du processus délibératif.
- 3) La délibération doit être exempte de contraintes externes.
- 4) La délibération doit être exempte de contraintes internes. Chaque participant doit avoir une chance égale de prendre la parole, de faire une proposition ou de critiquer la position d'un autre. Seule la force du meilleur argument doit régir les débats.
- 5) La délibération doit pouvoir être indéfiniment poursuivie ou reprise. Aucune décision collective n'est irrévocable.
- 6) Le but de la délibération est l'accord le plus large, voire le consensus, entre les participants autour d'une décision commune. Mais pour parvenir à décider collectivement, on doit se résigner à accepter le principe du vote à la majorité.
- 7) Aucune question ne peut être soustraite au débat public. En particulier les questions relatives à la répartition inégale des ressources, qui influencent largement les capacités discursives des individus, doivent être abordées au cours de la délibération collective. » (adapté de Habermas par Talpin, 2008, p.17).

Ces règles ont été discutées et remises en question par un certain nombre d'auteurs qui ont examiné les expériences de démocratie délibérative et de participation (Blondiaux 2005, Felli 2006). Les règles de la concertation sont souvent plus modestes quant à leurs visées mais par contre sont indispensables pour créer un climat de confiance entre les participants.

## **5. Quelles règles du jeu sont préconisées pour un aménagement concerté? L'apport de la gestion de projet et des expériences participatives**

Dans la pratique en gestion de projet, le guide professionnel de management de projet américain préconise l'utilisation de règles du jeu explicites (voir AMSI, 2004). Dans chaque projet, des règles de base doivent être définies car elles permettent de définir les attentes du groupe par rapport à chaque participant (idem, p. 214), une formalisation de ces dernières permet d'accroître la responsabilisation des acteurs vis-à-vis des règles mais également de leur contrôle. Ces règles de base qui sont les règles du jeu telles que définies ci-dessus définissent la liste des comportements attendus et non acceptables que le groupe a validée. Elles ont comme finalité d'améliorer le travail en commun, son efficacité et la communication entre les participants (p. 362). Finalement elles contribuent à diminuer le conflit (p. 217).

Ces directives générales sont attestées lors de la mise en pratique de projets participatifs. L'organisation Hydro-Québec (1994, p. 13-14) énonce sur la base de sa longue expérience dans l'organisation de démarches participatives un certain nombre de règles à respecter. Elles concernent les points suivants:

- L'organisation qui décide du processus de participation (par ex. une autorité publique, une entreprise, etc.) doit avoir les compétences décisionnelles ou de recommandation sur l'objet sur lequel porte le processus (règle de frontière).
- La démarche de participation doit être établie, discutée et énoncée dès le départ et publiquement (règle d'information).
- Les domaines ouverts à la participation doivent être définis clairement ainsi que ceux qui ne le sont pas (règle de l'étendue).

- Le processus de participation doit commencer dès le début du processus public afin que les acteurs puissent influencer le plus tôt possible sur le processus décisionnel.
- Des échanges directs doivent être organisés à toutes les étapes importantes du processus.
- Il faut accorder suffisamment de temps au public directement concerné pour qu'il puisse agir sur la situation et contribuer à l'avancement de l'activité.
- Les résultats des différentes étapes du processus participatif doivent être rendus publics et les choix effectués doivent être justifiés.

Enfin, selon Vodoz & Thévoz (2006), une meta règle devrait aussi figurer dans cet inventaire et son objectif serait de préciser à quelles conditions les règles peuvent être modifiées ou supprimées. Cette méta règle permet surtout de réagir à l'incertitude tout en conservant un bon niveau de confiance auprès des acteurs tout en se dotant d'une certaine flexibilité procédurale.

Les études en matière de planification urbaine mettent souvent en évidence l'importance de la définition de règles du jeu. Quelques cas exemplifient ce propos. Dans une étude de cas en aménagement du territoire, Moote, Mclaran et Chickering (1997) évaluent le processus et le produit d'une planification urbaine aux Etats-Unis et conclut qu'une des principales leçons tirées est l'importance d'établir des règles de fonctionnement ainsi que de déterminer un processus de décision, et ceci de façon explicite. Cette conclusion est souvent tirée des expériences pratiques dans le domaine de la concertation (Vodoz, Thévoz, 2006). Rui (2004, p. 219) qui analyse un certain nombre d'expériences participatives en France en arrive au même constat: « un dispositif de participation doit avoir pour principe la clarté et la publicité des règles du jeu ». Les règles doivent donc selon ces auteurs être non seulement définies mais surtout publiques pour l'ensemble des acteurs concernés par la démarche ou susceptibles de l'être (i.e. tous les acteurs du champ de la politique publique concernée). La nécessité d'établir des règles formelles dans un projet découlent de ces expériences qui permettent également de responsabiliser les participants (Rui, 2004, p. 225) et d'établir un niveau de confiance nécessaire à la production collective (Vodoz, Thévoz, 2006).

## **6. Conclusion**

Cette revue succincte de la littérature à propos des règles et des règles du jeu établit clairement la nécessité de définir des règles du jeu explicites dans une démarche de concertation, leur formalisation permettant d'établir un climat de confiance et une responsabilisation des acteurs.

De cette analyse de la littérature basée tant sur les expériences pratiques que des concepts théoriques, il s'avère nécessaire que tout projet définisse un certain nombre de règles formelles tant au niveau de la répartition des compétences, du partage de l'information, du champ à traiter et des modes d'échanges et de prise de décision. Plus le mode de concertation est ouvert et intègre des acteurs avec des compétences multiples (acteurs politico-administratifs, bénéficiaires sans droit de cité et avec droit de cité, groupes d'intérêt avec droit de recours, etc.), plus il apparaît important de cadrer le processus tant au niveau de la matière à traiter qu'au niveau de la façon de la traiter. C'est pourquoi les expériences participatives souvent

échouent par manque de règles du jeu vouant le projet à la désillusion et à la frustration des participants.

### III.3. Le rôle de l'information

#### 1.1. Introduction

L'information est primordiale pour l'élaboration d'un projet d'aménagement, pourtant, en tant que contenu, elle reste aujourd'hui encore mal définie. Quels messages sont véhiculés ? Par quels acteurs ? Sous quelle forme ? Par quels vecteurs ? Avec quels droits et restrictions ? Peut-on considérer sur le même plan des avis exprimés par les citoyens, des données issues d'instruments de mesure, des prises de position et des décisions politiques ? On constate rapidement que le niveau d'information ne peut être uniquement évalué par un inventaire de données et de documents diffusés ou des opinions exprimées, car l'utilité de ces derniers dépend des finalités, du pouvoir de décision et des compétences cognitives des différents acteurs de l'aménagement.

Ce chapitre théorique sur l'information est découpé en trois parties. La première partie vise à définir « l'information », une notion souvent vague autant en aménagement du territoire que dans le langage courant. Les paradigmes, les types d'information, tangibles et intangibles, et les niveaux d'information couramment rencontrés dans la littérature, mais aussi dans les pratiques d'aménagement. La section suivante expose le rôle de l'information dans l'accompagnement des différentes étapes d'un processus au sens large (du diagnostic d'une réalité complexe au choix d'une solution), dans la production et l'utilisation de l'information par les acteurs selon leurs rationalités et leurs mécanismes cognitifs. La dernière section développe des réflexions autour de l'utilisation de l'information et des différents dispositifs de partage d'information dans la concertation territoriale. La conclusion propose une synthèse de ces différentes notions, qui servira de base pour établir des critères, qui répondront à l'hypothèse instrumentaliste dans un processus d'aménagement concerté.

#### 1.2. Informations, données et connaissances

##### 2.1. Définitions de base

Le terme d'information est aujourd'hui utilisé dans des domaines aussi variés que la politique, les médias, l'informatique, la gestion documentaire, la géographie ou encore le droit. Ce terme est donc à la fois très familier mais aussi, revers de la médaille, forcément polysémique.

L'information désigne communément un renseignement sur une personne ou sur une chose. D'après le Dictionnaire historique de la langue française (Le Robert), ce terme d'origine latine (*informatio*) signifie d'abord « conception, explication (d'un mot) », « dessin, esquisse ». Il prend ensuite le sens de « renseignement que l'on obtient de quelqu'un » (à partir du XIV<sup>e</sup> siècle), puis par extension au pluriel, un ensemble de connaissances réunies sur un sujet donné (rarement utilisé dans ce sens avant le XIX<sup>e</sup> siècle).

Mais l'information désigne également le fait d'informer ou de s'informer. Toujours d'après le Dictionnaire historique de la langue française, le verbe informer est issu du latin *informare*, dont le sens propre est « façonner, donner une forme » et le sens figuré « représenter idéalement ». En français, il a pris le sens de « former dans l'esprit », « se faire une idée de », « donner une forme à » (1174), « instruire de » (1275). En philosophie, à partir du XV<sup>e</sup> siècle, informer signifie « donner une forme

sensible ». Aujourd’hui, le sens usuel d’informer est « porter à la connaissance de », « mettre au courant ».

Si le sens commun du terme « information » paraît évident, il est frappant de constater qu’à l’ère dite de l’information, la diffusion de cette notion dans de nombreux domaines scientifiques et professionnels en a rendu la définition plus confuse. Certes, le concept d’information a été largement analysé et débattu depuis les années 1950, mais de nombreux philosophes et spécialistes des sciences de l’information considèrent qu’une véritable théorie de l’information reste paradoxalement encore à construire en ce début de 21<sup>e</sup> siècle (Goguen, 1997; Hjørland, 2007; Wersig, 2003). Même le débat classique sur les définitions respectives des termes de « donnée », « information » et « connaissance » n’est toujours pas clos (Capurro and Hjørland, 2003; Zins, 2007a, b). Plus globalement, on peut affirmer qu’il manque toujours une base théorique consensuelle définissant la nature de l’information et expliquant ses logiques de production et d’usage.

## 2.2. Les paradigmes de l’information

L’information est aujourd’hui un concept dominant dans la société, tant pour des raisons technologiques (diffusion des NTIC) que politiques (demande de transparence et de participation dans les processus de décision, le citoyen souhaitant être davantage informé). Les définitions de l’information à partir des années 1940 ont été marquées par le développement des domaines des télécommunications, de la gestion documentaire, des sciences de l’information, des sciences de l’éducation, de la psychologie et de la philosophie (Capurro and Hjørland, 2003).

### **L’information comme entité et processus**

Buckland (de la « School of Library & Information Studies, University of California, Berkeley »), dans un essai de « topographie des sciences de l’information » (Buckland, 1991), propose de distinguer quatre acceptions du terme information (Tableau 4), sur la base d’une double dichotomie. D’une part entre information comme contenu (renseignement) ou comme action (le fait d’informer) et d’autre part entre information tangible ou intangible :

	Intangible	Tangible
Entité	2. Information-as-knowledge Connaissance	3. Information-as-thing Donnée, document
Processus	1. Information-as-process Acte d’informer	4. Information processing Traitement de données

Tableau 4 : Les 4 aspects de l’information de Buckland (1991)

1. *Information-as-process* : ce sont les processus et les actions entreprises pour informer/s’informer, comme par exemple une campagne de communication, une séance de consultation, ou encore la lecture d’un texte
2. *Information-as-knowledge* : du domaine subjectif, personnel C’est la compréhension, l’image d’ensemble, les liens entre les faits qu’un sujet connaissant construit dans son esprit. La connaissance peut être exprimée par un langage (graphique, parlé, textuel, mathématique, etc.), dont les signes

peuvent éventuellement être fixés sur des supports de communication (film, bande audio, impression, etc.), qui deviennent alors des « *information-as-thing* ».

3. *Information-as-thing* : la matérialité de l'information est un critère central pour Buckland. Ce qui est tangible ou physique n'est pas de la connaissance, car cette dernière est située dans l'esprit humain. L'information comme entité tangible (*information-as-thing*) inclut les données, les textes, les documents, les objets (par une maquette) et les événements (par exemple leur représentation par un film). Buckland note que la distinction entre ces types d'*information-as-thing* n'est pas toujours aisée. Ainsi, comment classer un tableau de données imprimé dans un rapport ? s'agit-il d'une donnée, d'un texte ou d'un document ?
4. *Information processing* : ce sont les processus, le plus souvent informatisés, de traitement de l'information. On peut citer la numérisation des données et leur structuration dans des bases de données, l'analyse (spatiale), l'affichage sous forme de tableau, cartes ou graphiques, la transmission des données, etc.

De façon similaire, Forrester (1992) distingue trois stades de la production d'information : bases de données mentales (ou modèles mentaux), écrites (enregistrement des données mentales dans des documents écrits sous différentes formes : schémas, rapports, presse, mais pas directement exploitables dans les systèmes de gestion de l'information), numériques (possibilité de requêtes dans les bases de données, traitements statistiques, etc.).

Nous verrons, à travers les études de cas, que les processus d'aménagement concerté sont confrontés à ces différents aspects de l'information.

### La métaphore de la pyramide de l'information

Les aspects sémantiques de l'information sont très présents dans les métaphores de la **pyramide** (Figure 2) ou de la **chaîne de l'information** (Figure 5 3), en vogue depuis les années 1980 (Ackoff, 1989; Cleveland, 1982; Sharma, 2005). Ces métaphores classent par ordre croissant de compréhension et d'intégration, les notions de donnée, d'information, de connaissance et de sagesse (en anglais : data, information, knowledge, wisdom, désignés par l'acronyme DIKW) :

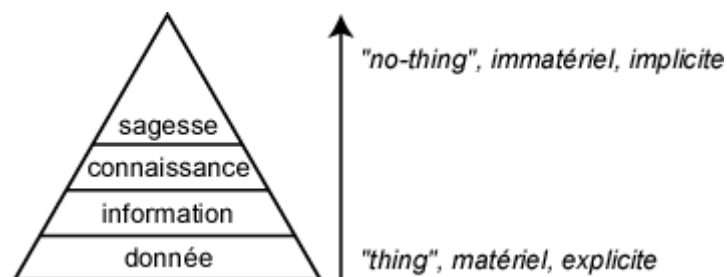


Figure 4 : La pyramide de l'information

Chaque niveau est construit à partir du précédent. C'est l'idée de l'affinement (« refinement ») progressif de l'information (Poore and Chrisman, 2006).

## Donnée

Située à la base de la pyramide, la donnée peut être vue, dans son acception première, comme point de départ à un raisonnement, à une analyse (les données d'un problème à résoudre).

La donnée peut aussi être définie comme un ensemble de valeurs mesurant un phénomène territorial. Par exemple, la valeur '7204' dénote la population résidente en Suisse, en milliers de personnes, selon le recensement de l'année 2000. Dans ce cas, la donnée est donc bien un concept (population résidente) opérationnalisé par une observation effectuée au moyen d'un outil qu'est le recensement (Da Cunha, 2003).

Enfin, en tant que « information-as-thing » (selon la typologie de Buckland), la donnée est forcément communiquée au moyen d'un langage (informatique, naturel, graphique, ...) qui en permet la lecture par un humain ou une machine.

## Information

En montant dans la pyramide, l'information est créée par interprétation ou analyse des données. La première étape de ce passage est sémantique, la donnée doit d'abord être comprise. Si nécessaire, la donnée est transformée pour répondre aux buts poursuivis (par exemple, une image satellite brute classée en catégories d'occupation du sol).

De plus, pour constituer une information, la donnée doit apporter une connaissance nouvelle et/ou avoir une utilité et par rapport à une finalité, un contexte donné. Ainsi, une donnée sur la population résidente peut constituer une information pour un urbaniste ou pour une politique économique mais se révéler inutile pour un botaniste.

Une donnée a une signification littérale, universelle, décontextualisée, tandis qu'une information est par définition toujours située. On en revient ici à la définition canonique de Bateson (Bateson, 1972) pour qui l'information est une différence qui fait la différence (« a difference that makes a difference »). Ainsi, tout signal spontané (par ex. le bruit d'une voiture qui passe) ou intentionnel (par ex. des mots prononcés par un orateur) peut potentiellement fournir une information si :

- le sens (contenu) véhiculé par le signal a pu être interprété (reconnaissance de la voiture comme source du bruit, compréhension des mots) ;
- ce contenu a un caractère de nouveauté par rapport à une connaissance préalable (je ne m'attendais pas à trouver une voiture à cet endroit, l'orateur m'apprend quelque chose que je ne savais pas);
- ce contenu présente une utilité par rapport à une finalité pratique, par rapport à une action à réaliser (éviter de se faire renverser par la voiture).

A l'inverse, un même signal (ou différence observée) aura un impact différent sur chaque acteur, en fonction des capacités cognitives et des finalités de celui-ci. Toute donnée constitue donc potentiellement, mais pas nécessairement, de l'information.

## Connaissance

Le niveau suivant de la connaissance est atteint par intégration et mise en relation de l'information avec des connaissances préalables, des expériences, des valeurs. La



connaissance est une « no-thing » (Buckland, 1991; Capurro and Hjørland, 2003), un état mental, une représentation de l'esprit. La connaissance désigne ce qui est connu par un individu ou un groupe. La connaissance est subjective, immatérielle et n'est pas directement communicable d'une personne à l'autre, notamment les connaissances tacites, comme le savoir-faire ou l'expérience (Polanyi, 1967). Certaines connaissances, comme par exemple la compréhension d'un phénomène physique, peuvent être explicitées, formalisées et communiquées dans un langage ou un modèle.

Le dernier niveau de la pyramide, la sagesse, est atteint lorsque l'expérience et l'intégration des connaissances permettent de mettre en application des décisions et des actions appropriées.

Cette vision DIKW se retrouve appliquée de diverses manières dans le domaine de la géomatique (Bédard, 1989; Burrough and MacDonnell, 2005; Denègre and Salgé, 2004) pour catégoriser l'information géographique selon les étapes de traitements (Figure 5 3) :

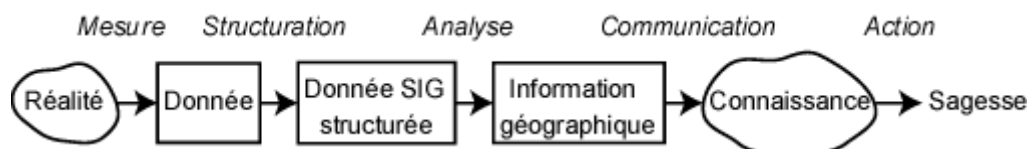


Figure 5 : La chaîne de l'information géographique (adapté des acteurs précités)

Après ces quelques définitions classiques de l'information, le chapitre suivant va s'attacher à montrer comment l'information contribue aux processus de décision dans le domaine de l'aménagement du territoire.

### 1.3. Information, rationalités et processus de décision

#### 3.1. Introduction

L'information joue un rôle déterminant à chaque étape d'un processus de planification pour construire des éléments décisionnels. Ainsi nous commencerons par rappeler les différentes étapes d'un processus décisionnel selon les théories d'H. Simon (1977) et le rôle de l'information à chaque étape. Si l'information est centrale, la rationalité des acteurs l'est également, car c'est elle qui va conditionner l'utilisation de l'information par les acteurs pour échanger des points de vue et connaissances avec d'autres acteurs et prendre une décision. Ainsi, nous montrerons que la rationalité des acteurs ne se limite pas au traitement de l'information au sens strict, mais est enrichie par tout un ensemble de valeurs et préférences.

#### 3.2. Processus de décision et rationalités

L'information a une place centrale dans tout processus de décision, au sens large, notamment dans les processus qui conduisent à l'établissement d'une stratégie de développement territorial. L'information s'insère ainsi dans un processus global allant de la construction des motivations à la prise de décision.

Les processus de décision sont généralement structurés en quatre phases, selon le modèle de Simon. L'intelligence est la phase où les acteurs reconnaissent un problème. Elle résulte d'une part d'un décalage entre un état souhaité (objectifs) et

un état existant (observé ou perçu à travers un diagnostic), et d'autre part de l'existence de solutions. Cette phase est par conséquent aussi celle de la construction des motivations, nécessaires à l'entreprise d'un processus visant une intervention (action).

La phase de modélisation consiste à recenser les variantes concrètement « réalisables » en évaluant leurs points faibles et points forts, afin de résoudre le problème identifié dans la phase d'intelligence. Cette phase, ainsi que la suivante concernant le choix d'une variante, constituent les étapes centrales des processus de décision. Elles comprennent les parties analytiques, les calculs et l'analyse multicritère lorsqu'elle est appliquée. La dernière phase, celle de l'évaluation, comprend une analyse de détail, ainsi qu'un retour sur les qualités du choix réalisé dans une perspective d'apprentissage.

La chaîne ou pyramide d'information présentée à la section 2.14.2 accompagne le processus décisionnel. Du diagnostic à la décision, l'objectif est de convertir des *données* et évaluations scientifiques en des *informations* et indicateurs pertinents, et de créer ainsi de la *connaissance* utile pour la planification et la décision. Face au volume important d'informations sur le territoire urbain, il est souvent problématique d'obtenir un niveau de *synthèse* approprié de l'information. Les acteurs ne doivent ni se perdre dans les détails, ni être noyés par des informations qui n'apportent pas un éclairage directement utile à la prise de décision.

Le modèle de décision originel de Simon se base sur une hypothèse de rationalité totale. Il considère le gestionnaire ou décideur comme le « convertisseur » d'un ensemble d'informations en décisions (Simon, 1976 ; Forrester, 1992). Le succès de la décision dépend essentiellement de la possibilité de sélectionner les bonnes (utiles et pertinentes) informations. En d'autres termes, selon un tel paradigme positiviste, la réalité existe en soi et le travail des chercheurs consiste à reconnaître cette réalité qui leur est extérieure. Cela implique que le chercheur croit à l'existence d'un monde objectif indépendant de l'observateur (« système observé ») (Both et al., 2003).

A travers des travaux plus récents, Simon (1976) a nuancé ce processus de décision rationnel et linéaire et a introduit la notion de rationalité limitée ('bounded rationality'). L'accès aux informations pertinentes et utiles est en effet souvent limité et complété par d'autres sources d'information de nature intangible (Forrester, 1992 ; Lane, 1992). Les motivations et raisons pour agir sont établies en fonction de croyances, de normes et de valeurs qui se manifestent à travers les représentations qu'un acteur construit à partir d'une réalité perçue [Gauthier, 1997 cité par Major 1999] (paradigme constructiviste).

En situation complexe, les acteurs sont amenés à rechercher non pas une solution unique et optimale, mais une solution simplement satisfaisante (Torres, 2000). Les acteurs adaptent à tout moment du processus leur structure cognitive (Isla, 2000). On leur reconnaît ainsi la capacité de révision et d'apprentissage, qui ne fonctionne que si on leur accorde aussi la possibilité de traiter des symboles (de l'information). En conséquence, le modèle de décision rationnel de Simon peut être enrichi et constituer un modèle décisionnel constructiviste, qui s'articule autour des quatre phases décrites ci-dessus.

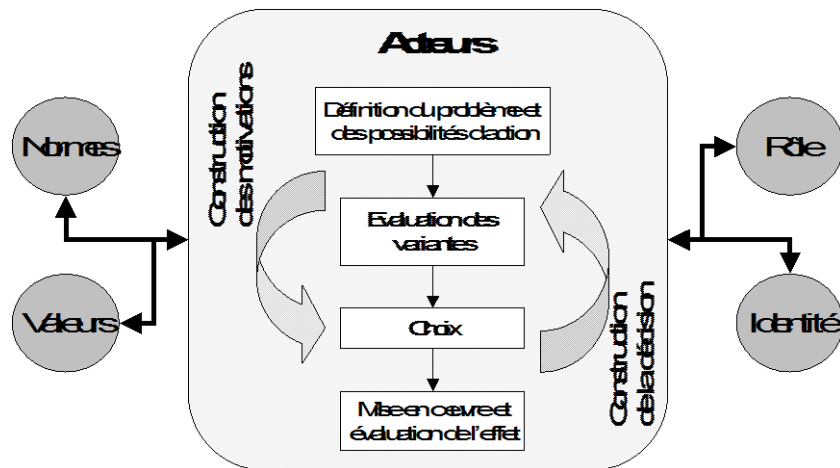


Figure 6 : Processus de décision selon une rationalité partielle des acteurs, tiré de Joerin et al. [2008].

### 3.3. Production et utilisation d'un système d'information

Pour aborder la réalité de plus en plus complexe du territoire, définir de manière pertinente les problèmes d'aménagement et accompagner les approches participatives, les besoins en informations sont importants. La demande concerne une information diversifiée, qu'il s'agit d'analyser et de synthétiser pour la rendre accessible à un large public. Comme on l'a vu, les décisions sont élaborées selon un mécanisme complexe, intégrant non seulement de l'information tangible, mais aussi d'autres aspects de nature intangible. Les acteurs sélectionnent des informations en fonction des objectifs et enjeux assignés à un projet d'aménagement, selon leur rationalité, et utilisent cette information dans les mécanismes de décision.

Par conséquent, la démarche d'évaluation et de décision intègre deux types de processus comme le résume le schéma ci-dessous (figure 5) :

- Un processus de production d'un système d'informations ou de sélection d'informations dites tangibles (données, indicateurs) à partir d'informations intangibles (les représentations conceptuelles) (3.3.1).
- L'utilisation des informations pour (re)construire la représentation conceptuelle (apprentissage) et aider au processus de décision (3.3.2)

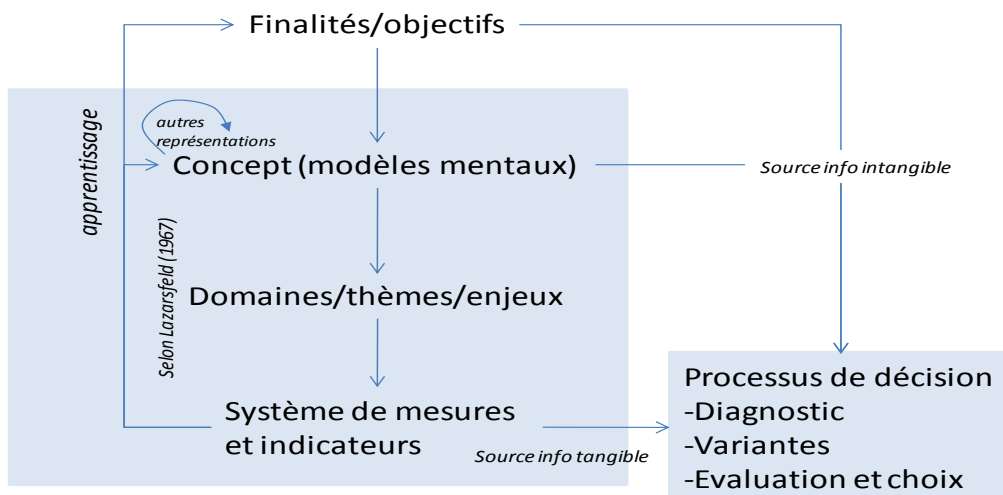


Figure 7 : Production et utilisation de l'information

### 3.4. Du concept au système d'information

Les sciences de l'information postulent que le contenu de l'information doit être approprié en fonction des objectifs des utilisateurs. Cela implique que la construction d'un ensemble d'indicateurs repose sur une conception établie à priori, à partir de laquelle sont formulés les objectifs et préférences. Cette conception peut se construire sur des référentiels tels que le développement durable. Lazarsfeld [1967, cité par Both et al., 2003] décompose le processus d'observation en trois étapes : (i) le concepteur esquisse une construction abstraite qui le conduit vers une représentation imagée, c'est-à-dire un concept ; (ii) il spécifie les composantes ou les dimensions de ce concept ; (iii) il définit enfin le type de données ou d'informations pertinentes à recueillir, relatives à chacune des dimensions. Un modèle d'informations tangibles, telles que les indicateurs, émerge donc du lien entre un modèle conceptuel de la réalité et des indicateurs qui y sont projetés (Rotmans et de Vries, 1997). Par exemple, il s'agit de construire un nouveau quartier dans l'optique du développement durable. (i) La notion d'écoquartier ou de quartier durable renvoie à un concept de plus en plus répandu et vise à concilier un certain nombre d'enjeux (harmonie sociale, limitation des coûts, gestion durable de l'énergie et de l'environnement). (ii) L'écoquartier vise à atteindre une haute valeur ajoutée dans plusieurs domaines à la fois : eau, énergie, sol, matériaux, sécurité, mixité, finances, etc. (iii) Pour chacun de ces domaines, il s'agit enfin de spécifier les indicateurs et les données afin de vérifier l'atteinte des objectifs (comme la consommation en énergie des bâtiments, par rapport à l'objectif Minergie).

Les modèles mentaux, tels que définis par Forrester (1992), sont des sources très importantes, tout au long des trois étapes présentées ci-dessus, pour la production de systèmes d'information et l'aide à la décision. Ces modèles intègrent les observations d'une réalité donnée, les représentations conceptuelles de cette réalité, des préférences, des objectifs, des enjeux, les connaissances sur les données disponibles, etc (Desthieux et al, 2009).

### 3.5. Utilisation et croisement des informations de différentes sources pour le diagnostic et l'aide à la décision

Dans les démarches participatives, l'un des objectifs premiers des instruments d'information consiste à transmettre et à partager l'information entre différents acteurs concernés. Il s'agit de concilier ces diverses sources d'information afin de considérer différentes valeurs et intérêts (Wittmer et al., 2006), de donner aux experts une crédibilité scientifique au processus, et une légitimité sociale et politique aux acteurs concernés.

La démarche de diagnostic participatif, mise en place dans le cadre du projet CITYCOOP et appliquée au quartier de Saint-Jean à Genève (Joerin et al., 2005), se fonde notamment sur l'hypothèse que le **partage et le croisement de l'information** permet aux habitants du quartier interrogés de situer leurs préoccupations et enjeux (exprimés à partir de leurs modèles mentaux) dans un cadre plus global, relativement à d'autres sources d'informations, comme celles fournies par les bases de données de l'administration cantonale. Confrontés à des indicateurs pertinents qui

ont été sélectionnés en fonction des enjeux exprimés et construits à partir de données fournies par l'administration, il a été possible de vérifier rétroactivement si ces enjeux étaient prioritaires ou non et de formuler en définitive un diagnostic du quartier.

De façon similaire, la méthode Albatros-Diagnostic, notamment appliquée pour élaborer une stratégie de réaménagement de la Place du marché à Vevey (Desthieux, et al, 2008), confronte des données techniques avec les préférences et perceptions d'experts (discussion de groupe et entretiens) et ceux des populations concernées (entretiens ou enquêtes).

Ces échanges d'informations provenant de différentes sources, et prélevées au moyen d'outils adaptés, contribuent à générer un processus d'apprentissage qui permet aux opinions de se construire, de se forger et d'évoluer, et d'améliorer en quelque sorte la cohérence des modèles mentaux (Lane, 1992). Cela permet d'éviter que les acteurs prennent des positions basées sur des idées impulsives ou des réflexes défensifs sans l'élaboration d'un support cognitif partagé (Desthieux, 2005). En définitive et sur la base d'un tel support, les individus, selon leur rôle et compétence, sont capables de réaliser un diagnostic (potentialités, contraintes), de hiérarchiser les enjeux, d'élaborer des stratégies, de prendre des décisions, et par leurs actions ils modifient la réalité (Morecroft, 1992 ; Bergvall-Kareborn, 2002 ; Vennix, 1999).

#### **1.4. Usage de l'information dans la concertation territoriale**

##### **4.1. Concertation territoriale : lieu d'une multiplicité de représentations territoriales**

Comme on l'a vu, les représentations territoriales sont une source d'information centrale dans la production de données et le processus de décision. Or, les processus d'aménagement du territoire impliquent plusieurs acteurs, dont les intérêts et les représentations sont généralement divergents. L'enjeu de la concertation territoriale est l'échange et le partage d'informations. Ceci consiste à rapprocher les représentations et ouvrir un espace de communication. Le processus de concertation s'établit sur un équilibre entre deux forces a priori contradictoires, proposées par Lawrence et Lorsch [1989, cités par Pornon, 1997 et Major, 1999] dans le monde de l'entreprise, mais qui s'appliquent également à la concertation territoriale : les forces de différenciation et les forces d'intégration.

##### **Forces de différenciation**

L'information renvoie à des points de vue variés sur le territoire (le géomètre, l'aménagiste, le citoyen, etc.), ce qui pose des enjeux de compréhension entre acteurs (Prélaz-Droux, 1995). Ainsi, chaque type d'expert (sociologue, psychologue, ingénieur, etc.) aura son propre modèle d'information, qui reflète une théorie, une représentation d'un phénomène (Loriaux, 1994), qui instrumente en quelque sorte une certaine idéologie (Le Moigne, 1990), liée à un métier (Major, 1999) ou à des orientations politiques, etc. Ces divergences conduisent souvent à des conflits entre les différents types d'acteurs impliqués dans les processus d'aménagement du territoire (Pornon, 1997). Malczewski [1999] distingue globalement les conflits sur les faits et les conflits d'intérêt ou de valeur.

Comme les modèles en général, les systèmes d'information tels que les SIG, ne se révèlent guère être des instruments fédérateurs [Major et Golay, 2004 ; King et

Kraemer, 1993]. Leur instrumentalisation dans le débat par les différentes parties est due au fait qu'ils ne peuvent résoudre tous les types de conflits. Selon Malczewski [1999], si certains auteurs considèrent que ces modèles minimisent les conflits par une amélioration de l'accès à l'information, d'autres pensent au contraire que cette amélioration de la qualité et de la disponibilité de l'information favorise les conflits, en donnant la possibilité à un plus grand nombre d'acteurs de défendre leurs intérêts. Si les cartes produites par les SIG permettent de représenter « ce qui est indiscutable » [Debarbieux, 2002, p.169], elles sont en revanche un médiocre outil de représentation de « ce qui est mon point de vue » [ibid.]. Elles ne contribuent donc pas à résoudre les conflits de valeurs. En effet, l'interprétation des faits représentés sur les cartes peut être différente selon les groupes d'acteurs et leur système de valeurs [Malczewski, 1999]. D'où l'importance de prendre en compte la manière d'utiliser et d'interpréter l'information selon les systèmes de valeurs et les rationalités des acteurs.

Major et Golay (2004) analysent cette problématique à travers la notion de « slack informationnel », qui est composée de ces 'non-dits', de ces ambiguïtés, des incertitudes inhérentes au fonctionnement même de la concertation : « Plus on cherche à réduire l'ambiguïté et l'incertitude, plus on appauvrit le 'slack informationnel' et plus les chances d'aboutir à une solution commune se réduisent, car les éléments du projet commun à l'ensemble des acteurs ne peuvent plus être portés par chacun d'entre eux dans leurs univers cognitifs ». Cela introduit une dualité dans le rôle de l'information, entre clarifier un objet de discussion tout en laissant volontairement une certaine ambiguïté et donc une marge de manœuvre.

### **Forces d'intégration**

La mise en œuvre de forces d'intégration passe par une résolution des conflits dus aux divergences de représentation [Pornon, 1997]. Un rapprochement des modèles cognitifs n'implique pas pour autant que les acteurs se mettent d'accord sur un seul et unique modèle d'information du territoire, sur lequel tout le monde serait d'accord. Même si on peut supposer intuitivement que la solution sera d'autant plus facilement consensuelle que les représentations sont convergentes au départ. Mais il importe avant tout que les acteurs puissent se mettre d'accord sur les enjeux centraux de la décision qui émergent des représentations. Un rapprochement partiel sur ces aspects est donc suffisant et nécessaire à ce stade initial de la décision (notion de consensus différencié, cf. Noucher, 2009). A travers l'accès et l'échange d'informations, il est possible d'identifier des éléments communs, de faire évoluer les représentations vers une compréhension partagée de la problématique et créer ainsi un espace de communication (Eden, 1994; Eden et al, 2009). En faisant référence à la pyramide d'information (Figure 2), la concertation est un cadre qui permet de dépasser le stade des données et arriver ensemble à établir des informations pertinentes et utiles. Cela permet de construire une connaissance/représentation commune de la réalité.

De tels propos traduisent l'importance d'un degré d'ouverture des systèmes d'informations et leur accès afin que les acteurs puissent, par l'intermédiaire de ces systèmes, participer au débat et échanger leur point de vue. Le type de dispositif et d'outil de partage de l'information joue ainsi un rôle central pour faciliter et réguler l'ouverture à la participation, et fournir ainsi un mode de représentation de l'information adapté aux objectifs et compétences de l'utilisateur.

## 1.5. Les dispositifs et outils de partage de l'information

La nécessité d'une ouverture de la participation et les principes du développement durable impliquent des contraintes quant à l'information et sa diffusion (Joerin et al., 2001). Afin que chaque acteur puisse effectivement prendre un rôle dans le processus, il est fondamental que tous aient un accès aux informations essentielles au bon moment du processus. Ainsi, l'enjeu des dispositifs de partage d'information est la transmission d'information des experts et des politiques vers les membres de la société civile.

### 1.5.1. Typologie des outils

Les outils de traitement et de diffusion de l'information ont un rôle à jouer pour mettre en relation les différentes représentations, et contribuer à l'élaboration d'une représentation commune du territoire. De nombreux outils électroniques sont potentiellement disponibles pour soutenir les activités de groupe en matière de partage d'information sur le territoire (Jankowski et al., 1997; Laurini, 2001) :

- acquisition, gestion et diffusion de données : édition partagée de données, bases de données partagées, systèmes de flux de travail (work-flow systems), webmapping
- communication : e-mail, newsgroups, chats, communications vidéo
- diffusion : accès aux principaux documents d'un projet, aux rapports, aux PV des réunions, etc. via un support en ligne (Internet). Ce mode, selon les droits d'accès, favorise une participation d'un public élargi au-delà du cercle restreint du projet.
- support aux activités de groupe : calendrier électronique, brainstorming en ligne, poste de travail virtuel, systèmes électroniques de réunion (electronic meeting systems - EMS), logiciels de gestion de projet
- aide à la décision : vote électronique, systèmes d'aide à la décision de groupe (SADG)

Les principales caractéristiques de ces systèmes sont :

- un mélange de modes de représentation très variés (textes, tableaux, graphiques, images, sons, multimédia, réalité virtuelle, ...)
- une disponibilité physique (accès en temps et en lieux) ;
- des droits et des coûts d'usage avantageux (données souvent libres et/ou gratuites) ;
- une interactivité avec les interfaces: possibilités de prendre et d'envoyer de l'information, information créée à la volée (par ex. webmapping) ;
- une interactivité avec les autres usagers : chat, forum, réseaux sociaux du web.

### 1.5.2. Technologie et participation

Certains de ces développements actuels tentent de faire converger les concepts de participation avec les moyens technologiques liés à l'information (SIG, réalité virtuelle, Internet, représentation 3D), notamment dans le domaine des PPGIS (Public Participative Geographical Information System) (Craig et al., 2002). Ces outils

peuvent aider à l'identification des questions fondamentales dans l'articulation du problème principal (diagnostic) (Schlossberg et Mattia, 2003). Ce type d'approche postule un degré d'expertise nécessaire à la mise en œuvre de ces instruments. On peut véritablement parler ici de dispositifs socio-techniques d'information et de décisions territoriales, où l'information communiquée traduit un certain point de vue, généralement celui de l'administration ou des experts (Aitken et al., 1995), sans prendre en compte l'usage des citoyens par exemple et leurs perceptions. En effet, la société civile n'a pas toujours les compétences pour interagir avec les instruments modernes de partage de l'information – comme *l'E-Participation* – qui sont fortement liés à des facteurs sociodémographiques (Conroy et Evans-Cowley, 2006). Par exemple, les classes inférieures et les personnes âgées ont souvent des connaissances ou un accès insuffisants à l'informatique pour participer efficacement via ce type d'instruments.

Par conséquent, d'autres se positionnent dans une réelle dynamique d'échange d'informations avec le public en cherchant à intégrer les connaissances locales dans les outils (Weiner, 1999 ; Talen, 2000; Elwood et al., 1998). Ces démarches reposent sur la participation locale et tendent à valoriser les connaissances et les perceptions des habitants.

Il s'agit de trouver un échelon intermédiaire entre ces deux tendances, l'une se focalisant sur les acteurs, l'autre sur le rôle de l'information. Des outils d'information doivent être considérés comme un support aux processus participatifs, une aide à la facilitation du processus, mais pas comme une fin en soi. Ils doivent contribuer à encourager la discussion et le processus d'apprentissage pour permettre aux acteurs de construire un consensus.

### 1.5.3. Synthèse et pertinence

La grande quantité d'informations et de données nécessaires pour l'aide au diagnostic et à la décision est difficilement assimilable par les acteurs ou décideurs dont la tâche est l'appréciation globale de l'état du territoire. Si cet aspect de la communication de l'information n'est pas géré, le processus décisionnel risque d'être traité en comité restreint sans intégrer les acteurs concernés. La communication de l'information nécessite de mettre à disposition des acteurs une information synthétique et pertinente. Le respect de ces deux conditions (synthèse et pertinence de l'information) est un défi important pour la réalisation d'une démarche participative. La pertinence devant être évaluée avec les acteurs, leur point de vue doit être pris en compte.

### 1.5.4. Dimension temporelle des outils de partage de l'information

La littérature met également en évidence l'importance temporelle des instruments dans le partage de l'information. L'efficacité d'un instrument est en partie influencée par les actions passées et futures du processus d'élaboration d'un projet (OECD, 1997). Plusieurs études de cas de projets réalisés à Genève, par exemple, illustrent la dimension temporelle du partage de l'information (Joerin et al., 2001). Dans certains cas, l'information a été fournie trop tard dans le processus de prise de décision, ce qui a généré des conflits sur des questions jugées secondaires après



qu'une information supplémentaire ait été apportée<sup>16</sup>. Cela souligne l'importance de l'accès de l'information pertinente aux étapes clés d'un processus concerté.

## 1.6. Synthèse et conclusion

Ce chapitre théorique sur l'information nous permet d'établir les définitions suivantes des notions d'*information* et de *système d'information* utiles pour notre recherche.

### *Information*

Une information consiste en une sélection, un traitement et une analyse d'une ou plusieurs donnée(s). Elle apporte potentiellement une connaissance nouvelle. Elle a une utilité par rapport à une finalité, un contexte donné, un objet de décision ou de planification territoriale.

Il ressort également de ce chapitre une distinction essentielle entre l'**information tangible** (documents, données, ...) et l'**information intangible**, c'est-à-dire l'information qui n'a pas été enregistrée sur un support (transmission uniquement orale), voire même les informations que possèdent les acteurs, mais qui n'ont pas encore été communiquées par ceux-ci (=connaissance). Les informations tangibles peuvent elles-mêmes se distinguer par leur nature, *textuelle ou graphique* (cf. « written database », exprimée sous forme de plans d'urbanismes notamment) ou numérique (cf. « numerical database »), pouvant être exploitée dans des bases données et par des calculs (statistiques, requêtes). Dans le tableau ci-dessous nous décrivons de façon non exhaustive les types d'information rencontrés et leur correspondance (X) avec les catégories précitées.

	Tangible		Intangible
	Textuel (graphique)	Numérique	
Faits	X	X	X
Objectifs	X	X	X
Avis/préférences	X		X
Perceptions	X		X

Tableau 5 : Les types d'information

### *Système d'information*

Le système d'information est non seulement l'ensemble des informations tangibles répondant aux objectifs du processus, mais aussi, selon l'approche systémique des systèmes « observants » (et non pas seulement observés), i.e. les règles, l'ensemble des acteurs qui sélectionnent ces informations, les produisent, les utilisent à différentes étapes du processus, les échangent avec les autres.

<sup>16</sup> Joerin et al. donnent l'exemple spécifique d'une commune qui avait débattu l'élargissement d'une route pendant dix ans. Une étude technique a ensuite confirmé l'étroitesse de la route, en raison d'une régulation des flux de trafic. Si elle avait été fournie plus tôt, cette information aurait pu changer l'orientation du projet et les opinions des participants.

Un tel système implique une double organisation :

- structure cohérente des informations : articulation entre enjeux/objectifs, et information; et selon une approche systémique : relations interdépendantes de nature hiérarchique entre les différents niveaux d'agrégation, et horizontales de nature causale ;
- jeu d'acteurs : organisation des rôles et compétences par rapport à l'utilisation de l'information (qui les produit, les utilise, les échange ?), règles de diffusion et ouverture (transparence) pour que le système d'information soit accessible aux acteurs cibles. Il existe donc une interdépendance entre les règles du jeu et l'information.

Enfin le système d'information nécessite des instruments et des outils de partage et de diffusion qui fournissent de l'information au bon moment, qui soient adaptés aux objectifs et compétences des utilisateurs ; ceci, afin que le système fonctionne et que, in fine, le système puisse permettre de passer d'une situation complexe riche en données et en informations compréhensibles par métier et type d'acteurs à une solution reposant sur une représentation mentale de la réalité partagée par les acteurs impliqués. Sur cette base, nous postulons que les projets d'aménagement concerté doivent pouvoir s'appuyer sur des systèmes d'information bien organisés.

Plus globalement, ce chapitre théorique sur l'information a mis en évidence les éléments suivants utiles pour notre recherche :

- La première partie a mis en évidence que la notion d'information est très large : elle implique à la fois différents types : tangibles (documents écrits, données numériques) et intangibles (avis, préférences, objectifs) ou non matérialisés. Elle implique aussi différents niveaux, allant de données de base à des informations ayant une signification ou pertinence élevée pour la décision. On verra que les cas d'étude d'aménagement intègrent ces différents types et niveaux d'information.
- Les informations s'inscrivent généralement dans un processus de décision (planification territoriale) et constituent un support pour les différentes étapes du processus. Les informations sont une ressource importante pour permettre aux acteurs de participer au processus. On verra que la nature de l'information varie selon les étapes.
- Le processus décisionnel intègre et fait interagir plusieurs acteurs ayant à la fois une rationalité limitée, mais aussi enrichie par un ensemble de valeurs, de normes, de préférences, etc. Selon leur rationalité, les acteurs construisent une représentation du territoire et sélectionnent de l'information pertinente pour communiquer cette représentation (mécanismes cognitifs).
- Le jeu de la concertation s'inscrit dans un double mécanisme de différenciation (confrontations des représentations divergentes et des informations correspondantes) et d'intégration (partage et convergence des représentations, des informations, accès à l'information et au débat).
- La concertation implique plusieurs types possibles de dispositifs et de stratégies de partage d'informations pour accompagner et faciliter les échanges. Le rôle de ces dispositifs est primordial pour faciliter et réguler l'ouverture et l'accès à l'information (par conséquent l'implication des acteurs) et fournir de l'information au moment opportun (dimension temporelle).

## IV. Cadre méthodologique

Ce chapitre expose tout d'abord les questionnements et les hypothèses de recherche. Il présente ensuite l'approche utilisée pour répondre aux questionnements, à savoir une démarche hypothético-déductive testée sur deux études de cas. Les études de cas sont documentées par plusieurs sources de données (documents, entretiens semi-directifs et sondages) et la méthode d'analyse retenue se base sur une grille construite par l'équipe de recherche, basée sur un cadre théorique et pratique dans le domaine d'aménagement concerté.

### IV.1 Questions et hypothèses

L'équipe de recherche postule que l'aboutissement du processus d'aménagement concerté se caractérise par l'adhésion au projet des acteurs mobilisés par le processus, à savoir les acteurs institutionnels et non institutionnels si ces derniers ont été impliqués.

#### 1. Questions de recherche

##### Première question

Quels sont les facteurs qui favorisent l'adhésion à un processus d'aménagement concerté?

##### Deuxième question

Quelle est la place de chaque axe d'analyse (logique instrumentaliste qui prône le partage de l'information, logique des acteurs et institutions qui met au centre leur pouvoir sur les processus, logique procédurale qui postule que les règles du jeu sont centrales) retenu dans l'adhésion du projet?

##### Troisième question

Dans un cas spécifique, est-ce que l'une des trois classes de facteurs peut être suffisante dans l'aboutissement du processus d'aménagement concerté?

#### 2. Hypothèses de recherche

La recherche comporte deux principales hypothèses.

##### 1) Hypothèse sur l'adhésion au processus d'aménagement concerté

Les trois classes de facteurs (logique instrumentaliste, logique des acteurs, logique procédurale) influencent l'aboutissement du processus d'aménagement concerté.

Dans notre recherche, les cas choisis sont des plans directeurs dont l'aboutissement du processus d'aménagement concerté se concrétise par leur approbation par les acteurs institutionnels (accord formel entre le canton et la / les communes) et non institutionnels (prises de position globalement positives lors des consultations et sondages).

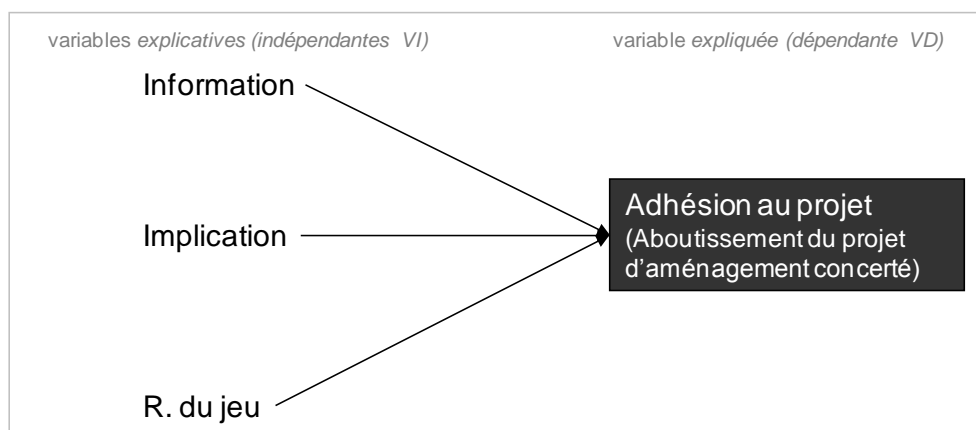


Figure 1 : Hypothèse sur l'aboutissement du processus d'aménagement concerté

## 2) Primauté de l'implication des acteurs

L'adhésion au processus d'aménagement concerté nécessite comme condition minimale l'implication des acteurs institutionnels et non institutionnels au processus; ce qui signifie que cette logique prime sur les deux autres.

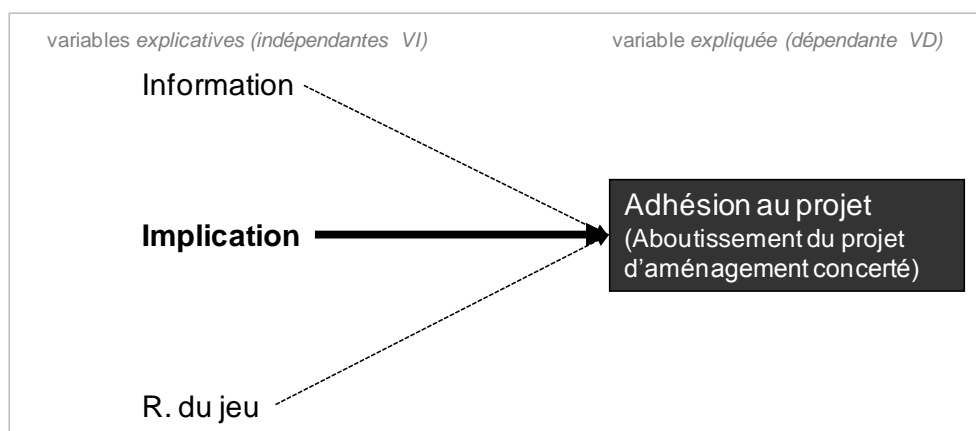


Figure 2 : Primauté de l'implication des acteurs

## IV.2 Design de l'étude : démarche hypothético-déductive et approche par études de cas

Cette recherche s'inscrit dans une démarche hypothético-déductive dans la mesure où les hypothèses ont été formulées sur la base d'une revue de la littérature portant, d'une part, sur les principaux courants participatifs et, d'autre part, sur les trois logiques (de l'information, des règles du jeu et de l'implication des acteurs). La revue succincte de courants historiques en aménagement concerté a été présentée au chapitre II et une analyse descriptive a montré que le poids de chacune des trois logiques variait en fonction des approches participatives considérées. Ainsi la confrontation de plusieurs théories expliquant l'aboutissement d'un processus d'aménagement nous a permis de constater que souvent l'une des logiques primait ou que deux logiques étaient privilégiées pour expliquer l'aboutissement du processus mais que rarement les trois logiques étaient considérées dans la

littérature portant sur les démarches participatives dans les processus d'aménagement.

Par conséquent, l'originalité du design de cette recherche est de formuler une méta-hypothèse qui réunit les trois grandes variables explicatives toutes largement traitées dans la littérature mais rarement associées dans une même recherche. L'intérêt de cette recherche réside donc dans son approche globale, à savoir comprendre le regard de plusieurs disciplines dans l'analyse des études de cas (approche interdisciplinaire).

## Études de cas

### Objectifs

L'étude de cas est l'approche utilisée dans cette recherche. Elle permet de saisir le processus de concertation dans un projet d'aménagement du territoire contextualisé. Elle recourt à différentes méthodes de récolte de données afin de documenter largement le cas, de trianguler les sources et d'augmenter ainsi la validité construite. Trois méthodes ont été employées afin de constituer les données des études de cas. Il s'agit de l'analyse documentaire, des entretiens semi-directifs et de sondages (questionnaire fermé).

Les deux cas ont été sélectionnés car leur processus de concertation était décrit comme innovant au regard des processus d'implication des acteurs habituellement mis en place par les autorités publiques dans le domaine d'aménagement.

Sélection des cas	Cas n°1 Vergers	Cas n°2 Malley
Similarités	Processus de concertation accompagnant l'élaboration d'un plan directeur et visant une adhésion des acteurs impliqués.  Cadre légal fédéral identique (LAT).	
Différences	Contexte institutionnel : le canton a lancé le processus et cherche la collaboration de la commune.  Les acteurs impliqués dans la concertation sont des représentants de la société civile et les partis politiques.	Contexte institutionnel : le canton et les communes gèrent le processus  Les acteurs impliqués sont des acteurs publics/parapublics.
<u>Test des logiques</u> Sur l'ensemble du processus.	<pre> graph LR     A[Logique informationnelle] --&gt; B[adhésion]     C[Logique des règles du jeu] --&gt; B     D[Logique des acteurs] --&gt; B         </pre>	

Sur des conflits	Conflit 1 : foncier Conflit 2 : tours Conflit 3 : collège Conflit 4 : mixité	Conflit 1 : foncier Conflit 2 : OPAM
------------------	---	---

Tableau 1 : Choix des études de cas et des conflits

La finalité recherchée à travers ces études de cas est à la fois l'exploration (quels sont les processus innovants dans la concertation) et l'explication (dans quelle mesure les trois axes – implication des acteurs, règles du jeu et information – contribuent-ils à l'adhésion des acteurs dans les cas étudiés). Le test des trois logiques dans deux cas relativement différents permet de vérifier davantage la pertinence de ces logiques (validité externe).

### Thèmes conflictuels

L'analyse des 3 variables explicatives est confrontée à des thèmes ayant suscité des blocages et des conflits et est donc illustrée à travers ceux-ci. Il s'agit de montrer dans quelle mesure ces variables permettent d'expliquer et de mettre en évidence les causes et les événements déclencheurs des conflits, les éléments sur lesquels on a pu constater une adhésion ou non selon différents types d'acteur, et les mécanismes et structures qui ont permis de résoudre partiellement ou totalement les conflits.

Aux **Vergers**, l'analyse est réalisée sur quatre thèmes conflictuels :

- la question foncière et en particulier celle du prix du terrain qui traduit le manque de régulation de la part de l'Etat (règles du jeu).
- la planification de tours avec en arrière-plan la question de la morphologie et de la densité ; ce thème illustre un conflit qui a été résolu au niveau du plan directeur de quartier.
- la provision d'un terrain pour la construction éventuelle d'un futur établissement post-scolaire (collège) et l'aménagement de la boucle des Vernes ; ce conflit est resté latent à l'issue du plan, les intentions de l'Etat n'étant pas arrêtées sur cette question.
- la mixité fonctionnelle et sociale en lien avec la densité ; ce thème illustre un conflit qui est demeuré latent suite à l'adoption du plan directeur cantonal. Il s'agira ainsi de mettre en lumière les raisons d'une résolution incomplète du conflit.

A **Malley**, l'analyse est réalisée sur deux thèmes conflictuels (les autres thèmes ne constituant pas un conflit) :

- la question foncière et le projet du parc de gazomètre (zone inconstructible étant située sur une friche industrielle) ; ce thème illustre la problématique de l'évolution des règles du jeu et de la coordination entre les acteurs.

- l'étude pour la prise en compte des risques OPAM ; ce thème illustre en particulier le rôle d'expertises (information) et leur impact sur le projet et l'évolution des règles du jeu.

		Variables expliquant la source du conflit (X) Variables expliquant la résolution du conflit (Y) à déterminer dans les études de cas.			
Variable expliquée Aboutissement du processus (oui/non)	Variable explicative acteurs	Variable explicative information	Variable explicative règles du jeu	<b>Conflits testés</b>	
				Tours (par rapport au législatif en entier non impliqué)	
				Foncier	
				OPAM	
				Collège	
				Mixité	

Tableau 2 : Structure d'analyse des conflits

### Démarche comparative

Une étude de cas risque de n'être qu'une monographie ayant une visée descriptive si elle n'est pas associée à une méthode comparative. Cette association et l'analyse qui en découle permettent de mettre en perspective les similarités et les divergences, de comparer de manière descriptive, premièrement, le cadre institutionnel et le contexte, deuxièmement, l'influence des trois axes (variables indépendantes) sur le processus, leur poids dans la résolution des problèmes et dans l'aboutissement du processus (variable dépendante), troisièmement, de mettre en évidence la diversité des solutions apportées par les acteurs concernés pour surmonter la faiblesse d'un des trois facteurs.

## IV.3 Récolte des données pour documenter les études de cas

### 1. L'analyse documentaire

L'analyse documentaire a été réalisée durant l'année 2007 et s'est basée sur un corpus de textes composé de PV, de comptes rendus, des séminaires de concertation / d'ateliers / de groupes de travail, d'études des urbanistes et autres mandataires, de la documentation disponible sur les sites Internet des deux projets ainsi que des recherches bibliographiques sur l'aménagement du territoire. Les sources utilisées et citées dans les études de cas sont référencées dans l'annexe 10.

Cette analyse a porté sur trois objets.

Premièrement, une analyse du contexte des projets a été réalisée comprenant une description des cas d'étude, une comparaison du cadre institutionnel et politique entre Genève et Vaud dans le domaine de l'aménagement du territoire, une partie descriptive définissant les règles du jeu et les processus dans les deux cas. Finalement, les principaux enjeux relatifs aux deux projets ont été mis en évidence.

Deuxièmement, une analyse des acteurs et des institutions a permis d'identifier les différents acteurs du champ de la politique publique et des projets considérés. Les modes d'implication dans les deux cas ont été étudiés et une démarche comparative a permis de relever les principales similarités et différences entre les deux.

Troisièmement, une analyse des processus d'information dans les deux projets a été menée afin de faire ressortir le niveau d'information lié à chaque acteur et ceci pour chaque étape du processus du projet (cf. 3.4.3). Pour faciliter l'analyse des documents, ceux-ci ont été répertoriés et classés, selon les étapes des projets, dans une base de données sur Excel.

## 2. Les entretiens semi-directifs

Dans le cadre des deux projets, des entretiens semi-directifs ont été menés avec tous les types d'acteurs représentés. Les entretiens se sont déroulés en hiver 2008-2009 pour le cas des Vergers et au printemps 2009 pour le cas de Malley. L'objectif était de pouvoir disposer des avis de chaque type d'acteurs impliqués directement dans le processus de concertation. Dans le tableau ci-dessous, il est indiqué selon les deux études de cas (M: Malley, V: Vergers) les types d'acteurs interviewés.

Acteurs politico-administratifs	Administration	Administration cantonale	M / V
		Administration communale	M / V
Décideurs	Canton	Législatif	V
		Exécutif	
	Commune(s)	Législatif	V
		Exécutif	M / V
Experts	Experts mandatés par les acteurs politico-administratifs		M / V
		Invités / consultants ponctuels	M
Acteurs consultés	ONG à but idéal		V
		Groupes d'intérêt	M / V
	Partis politiques		V
	Entreprises concernées		
	Propriétaires		M / V
	Employés sur parcelle concernée (commerçants, exploitants)		V
	Particuliers sans droit de cité		M

Tableau 3. Types d'acteurs interrogés (M: Malley, V: Vergers)

La liste de personnes interviewées est jointe en annexe 11.



## **La sélection des personnes à interviewer**

La sélection des personnes à interviewer s'est basée sur trois critères. Le premier est la participation au processus de concertation (séminaire de concertation aux Vergers / ateliers technique et décisionnel à Malley). Le deuxième est la répartition proportionnelle des trois groupes d'acteurs pour les Vergers (groupe de pilotage, mandataires, participants) et des deux groupes pour Malley (groupe décisionnel, groupe technique) dans l'échantillon retenu. Le troisième est le choix de profil hétérogène notamment en considérant les variables suivantes : canton / commune, partis politiques / groupes d'intérêt, sélection d'un membre de chaque groupe de mandataires.

## **La préparation et le déroulement des entretiens**

Dans un premier temps, un guide d'entretien a été élaboré pour les trois types d'acteurs retenus. Ce guide (annexes 12 à 15) est constitué de plusieurs thématiques, d'une introduction sur la recherche et sur les motivations d'interviewer des acteurs du projet, d'une partie sur les trois axes de la recherche (règles du jeu, implication des acteurs, information) suivie d'une mise en contexte avec une partie sur les conflits perçus, et finalement une phase conclusive sur la réussite du projet. Les entretiens ont été menés par deux chercheurs qui ont effectué des prises de note pour chaque entretien réalisé. Pour permettre un éventuel retour aux sources, ils ont également été enregistrés. Les entretiens ont duré entre une heure et deux heures. Cette méthode de récolte de données permet de laisser une certaine flexibilité à la personne interviewée de s'exprimer sur une série de thématiques tout en garantissant aux chercheurs de passer toutes les grandes questions en revue.

## **3. Sondages**

Le sondage réalisé dans les deux études de cas permet de confirmer certaines réponses obtenues lors des entretiens. En particulier, il vise (i) à élargir le panel d'acteurs interrogés en impliquant ceux qui n'ont pas fait l'objet d'un entretien, (ii) à obtenir des réponses ciblées et plus immédiates en rapport avec les axes de recherche, enfin (iii) à qualifier la question de l'adhésion au projet (sur le résultat ou plan obtenu et le processus) et à vérifier si les 3 axes de la recherche permettent d'expliquer cette adhésion ou non.

Le sondage est proposé via un formulaire sur Internet envoyé aux acteurs par courriel. Les réponses sont stockées dans une base de données. Le sondage soumet 9 questions structurées en 4 parties : (i) adhésion au projet et au processus, (ii) clarté de l'information et des règles du jeu, (iii) implication et engagement (dans quelle mesure les acteurs sondés se sont impliqués dans le processus), (iv) prise en compte des avis.

Taux de réponses aux Vergers :

- total : 17 (dont 2 anonymes) / 34 sollicités par courriel
- membres du groupe de pilotage : 2
- participants aux séminaires de concertation : 11
- mandataires : 4

Taux de réponses à Malley :

- total : 17 (dont 3 anonymes) / 43 sollicités par courriel
- membres du groupe décisionnel : 5
- membres du groupe technique : 9
- mandataires : 3
- acteurs concernés : 0

Le formulaire comprenant les questions ainsi que l'analyse statistique sont données en annexe 1

#### 4. Séminaires de restitution

Une deuxième méthode a été utilisée dans les deux cas pour valider les données obtenues par les entretiens, la documentation, le sondage et les premières analyses effectuées. Cette méthode a consisté à inviter toutes les personnes interviewées à une séance pendant laquelle l'équipe de recherche a présenté les résultats principalement issus des entretiens. Une large place a été consacrée aux retours des participants ce qui a permis à notre équipe d'affiner les analyses et de valider les données récoltées.

La figure ci-dessous synthétise la structure générale d'analyse.

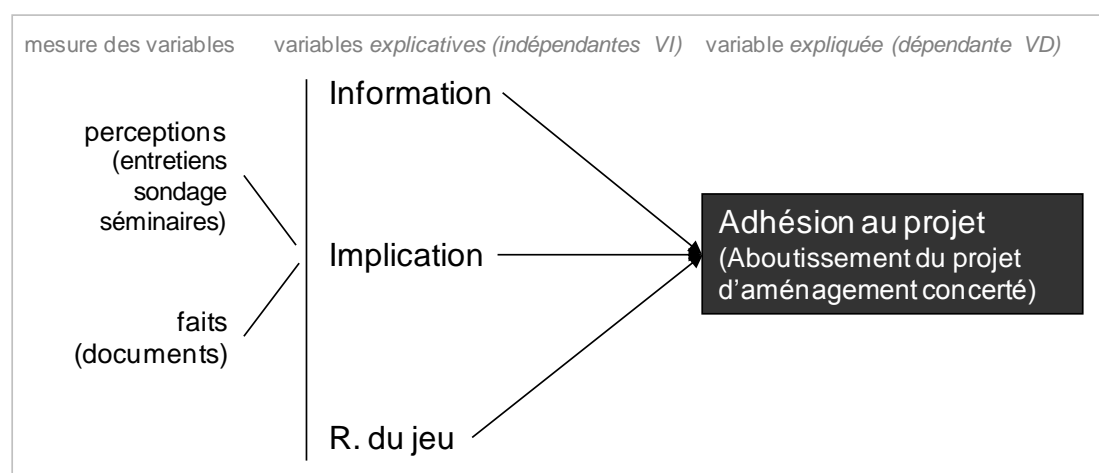


Figure 3 : Structure générale d'analyse

## IV.4 L'analyse des données

### 1. Principe d'analyse

La première étape de l'analyse des entretiens est la mise en place d'une grille d'analyse. Cette grille est composée de catégories qui émanent de deux méthodes.

#### 1.1 Première méthode

La première est déductive car elle se calque sur les indicateurs déterminés dans notre cadre théorique et pratique de recherche.

*Grille d'analyse des études de cas : établissement des indicateurs qualifiant les variables explicatives et la variable expliquée.*

### Les variables explicatives

Les trois variables indépendantes qui expliquent l'aboutissement du projet d'aménagement concerté sont qualifiées par différents critères qui permettent d'analyser l'importance de chacune des variables. Ces critères sont établis sur la base d'une analyse de chaque facteur dans la littérature théorique et pratique (cf. chapitre 2 sur l'état de l'art).

VI 1. L'IMPLICATION DES ACTEURS : La prise en compte adéquate des avis des acteurs institutionnels et non institutionnels dans les processus d'aménagement concerté est nécessaire pour son aboutissement.

3. VI 11 : Implication des acteurs : Les acteurs impliqués doivent être représentatifs des acteurs concernés par la politique publique.
4. VI 12 : Existence de débats : Un débat permet un échange d'informations (faits, avis, jugements, arguments, etc.) entre les organisateurs du projet (acteurs institutionnels) et les participants, découlant sur des (nouvelles) options retenues par le groupe et produites par sa dynamique.
5. VI 12 : Prise en compte des avis dans les décisions : Les avis des acteurs sont entendus et pris en compte dans le processus de décision.

VI 2. L'INFORMATION : La mise à disposition de l'information adéquate, lors des différentes phases du projet, présentée avec des instruments adaptés, est nécessaire pour l'aboutissement du projet d'aménagement concerté. De ce fait la logique instrumentaliste répond aux critères suivants :

- VI 21 : Contenu approprié : Le contenu de l'information est approprié aux objectifs de l'utilisateur.
- VI 22 : Qualité suffisante : La qualité est suffisante pour l'utilisation qui en sera faite (précision et fiabilité telles que définie par des normes, la législation ou l'utilisateur).
- VI 23 : Adéquation de l'information par rapport aux compétences : Le mode de représentation de l'information est adapté aux compétences de l'utilisateur. (Par exemple, une information fournie dans un fichier de données en format ArcView ne sera accessible que par des personnes maîtrisant ce logiciel SIG).
- VI 24 : Accessibilité : Les modalités de diffusion de l'information permettent à l'utilisateur d'accéder à l'information aux moments opportuns (période durant laquelle l'information est disponible et modes de diffusion par Internet, lieu de consultation, de réunion, etc.).

VI 3. LES REGLES DU JEU : La formalisation des règles du jeu en amont des processus d'aménagement concerté est nécessaire pour l'aboutissement du projet d'aménagement concerté.

1. VI 31 : Compétences et rôles des acteurs : Ils doivent être définis afin que chaque acteur sache à quelle attente répondre.
2. VI 32 : Règles d'information : Les canaux d'information pour les participants au projet et le public doivent être définis et une publication des résultats est menée pendant et en fin de projet.

3. VI 33 : Définition des éléments négociables et non négociables : Les domaines ouverts à la concertation doivent être clairement établis.
4. VI 34 : Règles de la concertation : La concertation doit débuter en même temps que le projet, des échanges directs doivent avoir lieu et du temps doit être laissé aux public afin qu'il puisse réagir à temps.
5. VI 35 : Règles de prise de décision collective / méta règle : les règles déterminant comment le groupe va pouvoir prendre une décision et modifier les présentes règles doivent être établies.

### La variable expliquée

L'aboutissement du processus de l'aménagement concerté se caractérise dans les cas étudiés, à savoir, les plans directeurs par l'approbation du projet par les autorités publiques.

Cette approbation nécessite une adhésion au projet des acteurs mobilisés par le processus, à savoir les acteurs institutionnels et non institutionnels si ces derniers ont été impliqués, qui doivent convaincre les instances politiques du bien fondé du plan et de son adéquation avec les objectifs politiques.

L'aboutissement du processus de l'aménagement concerté se définit ainsi dans notre recherche :

6. VE 1 : Adhésion au projet des acteurs mobilisés par le processus, à savoir les acteurs institutionnels et non institutionnels si ces derniers ont été impliqués.

### 1.2 Deuxième méthode

La deuxième méthode est inductive, c'est par une analyse exploratoire des réponses données que d'autres catégories ont pu être retenues également. Cette grille d'analyse regroupe ainsi un certain nombre de catégories qui ont été utilisées pour procéder au codage de chaque entretien. L'élaboration d'une grille complète permet d'assurer une fidélité dans le codage.

L'analyse des entretiens et des perceptions des acteurs s'est effectuée sur la base d'un classement des données effectué grâce au logiciel *atlas.ti* qui présente l'avantage de pouvoir ainsi regrouper les fragments dans plusieurs catégories. Ensuite, chaque catégorie et ses fragments ont été analysés, toujours en mettant en évidence les points communs et les divergences entre les acteurs.

Les études de cas ont été comparées afin de mettre en évidence des problèmes systématiques rencontrés, les solutions apportées ou encore les spécificités des cas expliqués par des variables supplémentaires à notre cadre théorique.

Ci-dessous sont exposés en détail les principaux éléments d'analyse des cas d'étude, d'une part selon les axes de recherche (*variables explicatives*), d'autre part du point de vue de l'adhésion au projet en tant que *variable expliquée* de l'aboutissement d'un processus d'aménagement concerté.

## **2. L'implication des acteurs (VI1)**

L'implication des acteurs institutionnels et non-institutionnels tout au long du processus d'aménagement concerté permet d'enrichir le projet et de parvenir à une solution acceptable pour tous (aboutissement du processus).

La théorie de la participation sur laquelle se base cette hypothèse est explicitée dans le cadre théorique et permet de faire ressortir trois conditions auxquelles un projet doit se référer afin que l'implication des acteurs puisse jouer un rôle positif sur la réussite du projet.

**Implication large des acteurs** : Les acteurs impliqués doivent être représentatifs des acteurs concernés par le champ de la politique publique. Des acteurs concernés mais volontairement laissés en marge du projet pourraient nuire au projet par la suite (par ex. utilisation d'outils de démocratie directe).

**Existence de débats (critère délibératif)**: Un débat permet un échange d'informations (faits, avis, jugements, arguments, etc.) entre les organisateurs du projet (acteurs institutionnels) et les participants aboutissant à choisir la meilleure option réalisable (cf. théorie communicationnelle).

**Prise en compte des avis dans les décisions** : Les avis des acteurs sont entendus et pris en compte dans le processus de décision. La théorie de la participation se base sur un jeu gagnant-gagnant: si les acteurs participent en contribuant par leur savoir d'usage, leur bon sens et leur expertise ils doivent avoir en retour une plus-value qui se concrétise par une influence sur la décision.

### 3. Le partage de l'information (VI2)

**Avant d'exposer la grille d'analyse de l'information, nous souhaitons tout d'abord proposer un cadre d'analyse issu du chapitre théorique sur l'information (ch. 2.15ss).**

#### **L'information comme input et output du processus de décision**

Les informations ne sont pas toutes équivalentes si l'on considère leur rôle dans un processus de décision comme l'aménagement du territoire.

En effet, on peut considérer certaines informations comme étant les **produits (outputs)** du processus d'aménagement (par ex. un rapport), alors que d'autres ont servi d'**inputs** aux produits (par ex. des données statistiques) et que d'autres encore ont eu pour fonction de définir le **cadre** même de la création des produits (par ex. une norme technique). En utilisant le modèle d'analyse de la décision de Herbert Simon (cf. chapitre 2) pour catégoriser les produits, la typologie de l'information suivante est proposée :

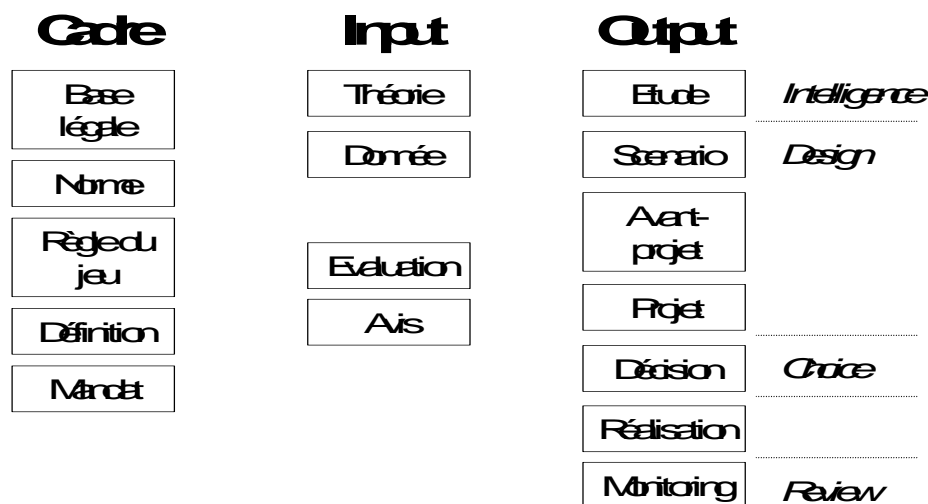


Figure 4. Les types d'information dans le processus de décision territoriale en lien avec les étapes proposées par Simon (en italique).

- Le cadre propose des éléments qui ne changent pas, qui ne sont plus négociables une fois qu'ils ont été définis, comme les bases légales, les normes. Les règles du jeu doivent être fixées et communiquées en amont, mais des adaptations en cours de processus sont possibles. Les définitions (de concepts) aident à clarifier les termes utilisés (ex. concertation, participation). Enfin les mandats sont des actes par lesquels des tâches, des objectifs ou des produits à réaliser sont confiés à un mandataire par un mandant.
- Les inputs incluent d'une part les bases théoriques (principes explicatifs, modèles) et les données (faits observés, estimés), et, d'autre part, les évaluations de produits (par les experts) et les avis (par la population). Les inputs sont (éventuellement) utilisés pour créer/modifier les outputs.
- Les outputs sont les produits du processus de décision qui permettront de comprendre le territoire et d'agir dessus. Ces produits sont construits itérativement sur la base des inputs : à chaque étape ils sont jugés et révisés. Les produits s'enchaînent en principe de manière séquentielle, chaque output (par ex. une étude) devant idéalement servir d'input pour l'étape suivante (par ex. un scenario).

Pour chaque type d'information, il s'agit d'analyser les acteurs concernés, les contenus (thèmes abordés), la qualité, les modes de représentation ainsi que les modalités et temporalités de diffusion afin de pouvoir tester les hypothèses instrumentalistes.

Dans le cadre théorique, nous avons fait la distinction entre information tangible et intangible. L'information intangible pourra être identifiée à travers les entretiens, mais l'accent doit être mis en priorité sur des informations publiques et non pas sur les communications privées qui sortent du cadre de notre hypothèse instrumentaliste d'une information organisée et partagée (ceci exclut par exemple une discussion qui aurait eu lieu directement entre un chef de projet et un mandataire, en dehors d'un processus planifié d'information).

L'information intangible pose également la question de la non-documentation d'une partie de l'information qui risque de ne pas apparaître dans l'analyse du processus. Ainsi, H1 pourrait être infirmée (défaut d'information constaté alors que le projet demeure un succès ou n'est pas bloqué) à cause d'une information intangible (non documentée, invisible) échangée entre les acteurs. Ainsi les entretiens devront mettre en évidence l'impact des informations intangibles dans le processus.

### Les flux d'information

L'inventaire des **données** et des **informations tangibles** (cf. « information-as-thing ») diffusées dans les **processus** (cf. « information-as-process ») à Malley et aux Vergers a montré que plus de 250 documents de nature très variée ont été rendus disponibles à différents acteurs et moments des processus :

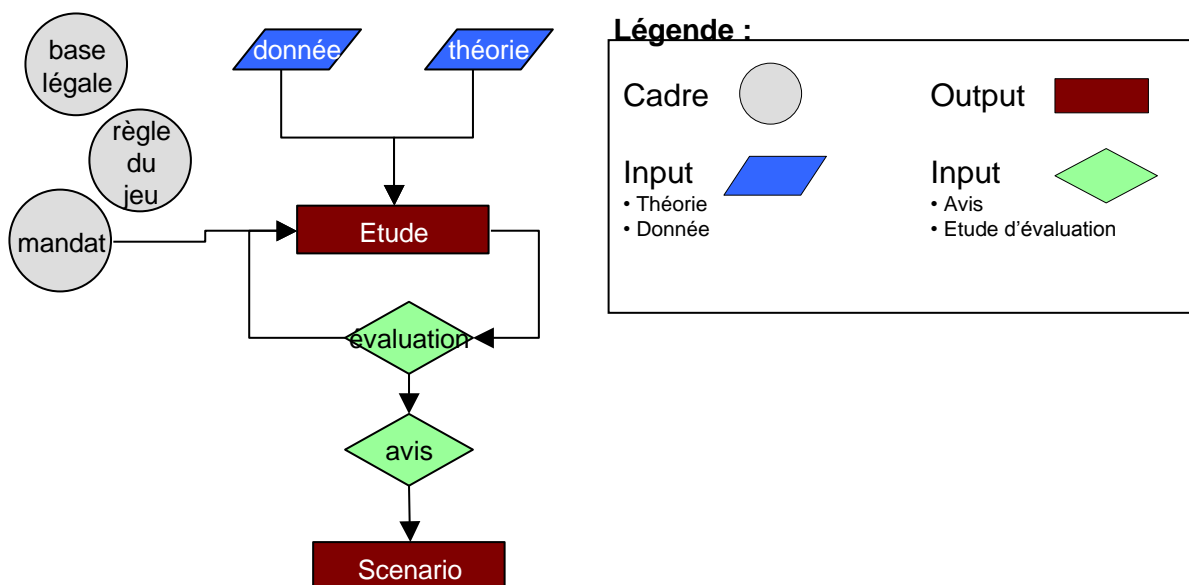


Figure 5. Exemple de représentation graphique du processus d'information

Pour chaque information tangible sont identifiés les thèmes couverts, les étapes et acteurs concernés (et leurs rôles). Ceci permet de créer des figures de synthèse des étapes/acteurs/thèmes avec une symbologie pour distinguer les types d'information. Une telle représentation permet de mettre le doigt sur les ruptures dans le flux d'information (par ex. un avis dont il ne serait pas tenu compte), et donc d'éventuels blocages du processus. Ce type de diagramme sera développé dans chaque cas d'étude pour différents thèmes ayant suscité des conflits ou blocages.

### Grille d'analyse

L'analyse du contenu, des types et des flux d'information, selon les principaux documents, et particulièrement les entretiens, permettra de tester les hypothèses telles qu'énoncées au début du chapitre concernant l'information.

Ces hypothèses impliquent d'apporter des éclairages sur les éléments suivants :

**Caractéristique intrinsèque de l'information : qualité et utilité**

- Fiabilité, précision et niveau de détail de l'information (cf. VI22)
- Pertinence/utilité par rapport aux objectifs des utilisateurs (les informations sont-elles utiles ?) (VI21)
- Pertinence/utilité du mode de représentation par rapport aux compétences des utilisateurs (les informations sont-elles adaptées ?) (VI23)

**Accessibilité et flux/échange d'information (VI24)**

- Dispositifs de partage utilisés pour informer les acteurs et échanger
- Accès/manque selon les étapes du processus (des informations ont-elles manqué à des étapes clés du processus ?) et les thèmes (conflictuels).
- Echanges et décalages d'information
- Les différents rôles vis-à-vis de l'information et leur degré de satisfaction : demandeur, destinataire/utilisateur, producteur, propriétaire de l'information

**Le rôle (impact) global de l'information dans le projet (l'accès à l'information ou son manque ont-ils eu un impact déterminant sur le processus et sur l'adhésion au projet ?)**

Comme on peut le constater à travers cette grille d'analyse, l'information n'est pas appréhendée en tant que telle, mais en interaction avec les acteurs (échanges, décalages, pertinence), le processus (lien avec les étapes) et certaines thématiques conflictuelles qui seront abordées.

**4. L'analyse des règles du jeu (VI3)**

La troisième variable explicative de notre recherche établit le lien entre la définition de règles du jeu explicites et normatives et l'aboutissement d'un processus en aménagement concerté. Cette relation se base sur un cadre théorique alimenté par la théorie communicationnelle et délibérative, la théorie des jeux et sur des expériences pratiques d'aménagement concerté (par ex. Hydro-Québec, 1994). De ces constats pratiques et théoriques émane la nécessité d'établir un certain nombre de règles du jeu dans un projet d'aménagement concerté. Ces règles sont proposées ci-dessous et constituent notre grille d'analyse pour déterminer la validité de l'hypothèse des règles du jeu (si toutes ces règles sont présentes, alors le processus de concertation aboutit).



## **Les règles du jeu formelles à définir dans un projet d'aménagement concerté**

### **5. Compétences et rôle des acteurs:**

6. L'organisation qui décide du processus de participation (par ex. une autorité publique, une entreprise, etc.) doit avoir les compétences décisionnelles ou de recommandation sur l'objet sur lequel porte le processus (règle de frontière).
7. Les règles de frontière mentionnent quels acteurs ont le droit de participer à la résolution du problème en question et à quelles conditions ;
8. Les règles de position assignent un rôle aux acteurs;
9. Les règles d'autorité indiquent la hiérarchie entre les positions et les activités (décisions).

### **10. Règles d'information**

11. L'organisation fixe les canaux d'information et le langage utilisé entre les acteurs, en particulier le mode d'implication des acteurs doit être établi, discuté et énoncé dès le départ et publiquement (règle d'information);
12. Les résultats des différentes étapes du processus participatif doivent être rendus publics et les choix effectués doivent être justifiés.

### **13. Eléments négociables et non négociables**

14. Les domaines ouverts à la participation doivent être définis clairement ainsi que ceux qui ne le sont pas (règle de l'étendue).

### **15. Règles de la concertation**

16. Le processus de participation doit commencer dès le début du processus public afin que les acteurs puissent influencer le plus tôt possible sur le processus décisionnel;
17. Des échanges directs doivent être organisés à toutes les étapes importantes du processus;
18. Il faut accorder suffisamment de temps au public directement concerné pour qu'il puisse agir sur la situation et contribuer à l'avancement de l'activité.

### **19. Règle de prise de décision collective**

20. Les règles d'agrégation qui établissent les modalités de pondération des voix individuelles lors des décisions collectives doivent être définies.

### **21. Méta règle**

22. La procédure pour changer, créer ou supprimer une règle doit être énoncée dès le début du processus.

L'analyse des études de cas nous permettra de déterminer dans quelle mesure ces règles sont respectées et si elles contribuent à l'aboutissement du projet.

## 5. L'analyse de l'adhésion (VD 1)

L'analyse de l'adhésion permet de qualifier dans quelle mesure le projet d'aménagement concerté a pu aboutir, selon le point de vue des acteurs interrogés à travers les entretiens, la documentation, les séminaires et les sondages.

Cette analyse aborde les volets suivants :

- Adhésion au projet : les acteurs adhèrent-ils au plan de quartier (PDL/PDQ) comme résultat du processus ?
- Adhésion au processus : les acteurs sont-ils satisfaits globalement du processus, de son organisation, des acteurs impliqués, de son caractère innovant ?
- Etudier la relation entre l'adhésion au processus/projet et les développements positifs ou négatifs sur les 3 axes de recherche durant le projet ; ceci, notamment à travers les résultats des sondages.
- Résolution des éléments conflictuels : la résolution d'un conflit constitue l'un des aspects de la variable expliquée de notre recherche (réussite d'un projet d'aménagement concerté). Elle est une condition nécessaire mais pas suffisante pour une adhésion au projet et pour sa réussite. Nous analyserons dans quelle mesure le conflit a pu être résolu et quel a été l'impact de nos 3 axes de recherche dans le déclenchement et la résolution ou non du conflit.

## IV.5 Test des hypothèses et réponse aux questions de recherche

Les deux hypothèses de recherche sont testées selon la configuration suivante :

Analyse dans les processus des deux études de cas et dans chaque conflit retenu. Puis un bilan est effectué pour valider les hypothèses selon le tableau 4.

	Hypothèse 1 Les trois logiques influencent.	Hypothèse 2 L'implication des acteurs prime mais il est nécessaire d'avoir au moins l'un des deux autres facteurs.
Etude de cas 1 : processus	Oui / non	Oui / non
Etude de cas 2 : processus	Oui / non	Oui / non
Conflits étude de cas 1	Oui / non	Oui / non
Conflits étude de cas 2	Oui / non	Oui / non
Bilan		

Tableau 4 : Test des hypothèses



<b>Validation des hypothèses</b>		Variables expliquant la source du conflit (X) Variable expliquant la résolution du conflit (Y) / expliquant l'adhésion des acteurs			
	Variable expliquée Aboutissement du processus (adhésion)	Variable explicative acteurs	Variable explicative information	Variable explicative règles du jeu	Processus / conflits testés
Validation hypothèse 1					Processus cas 1 / cas 2 Plan 1 / 2 approuvés
Validation hypothèse 2 si nombre de X et Y dans la colonne « acteurs » est plus grand que les deux autres et si deux variables sont nécessaires pour résoudre un conflit.					Tours (par rapport au législatif en entier non impliqué)
					Foncier
					OPAM
					Collège
					Mixité

Tableau 5: Tableau récapitulatif pour la validation des hypothèses

## V. Etude de cas

Ce chapitre présente les résultats d'analyse de deux cas d'étude : le quartier des Vergers dans la commune de Meyrin, et le secteur Malley dans l'Ouest Lausannois.

### 3. IV.1 Synthèse des études de cas - Vergers

#### 3.1. Contexte

Ce chapitre présente le contexte de l'étude, à savoir la situation géographique, les enjeux, les plans obtenus, l'organisation, les phases, les thèmes conflictuels et les acteurs. Il résulte de l'analyse des différents documents du projet. En annexe 2, cette partie contextuelle est développée en détail, notamment le cadre institutionnel des procédures d'aménagement du territoire à Genève et Meyrin, les enjeux du projet et le contenu du PDQ.

#### 3.2. Le contexte en bref

L'aménagement du périmètre des Vergers dans le canton de Genève a été initié en 2002 par les autorités publiques, à savoir le canton de Genève et la commune de Meyrin. La première étape de planification fait l'objet de cette étude de cas. Le processus d'aménagement doit aboutir, dans dix à quinze ans, à un **quartier d'habitat collectif à usage mixte** selon quatre thèmes : les constructions, les déplacements, la trame verte et les mesures environnementales. De nombreux espaces publics doivent également être prévus à l'usage du nouveau quartier ainsi que celui du reste de la commune.

Ce projet fait l'état d'un **Plan Directeur de Quartier**, un instrument de planification des périmètres d'aménagement complexe. Il permet d'obtenir une vue d'ensemble du projet à moyen terme (10-15 ans) et il fixe les principes d'aménagement du projet et les conditions de leur mise en œuvre.

Le site, d'une surface de 147'000 m<sup>2</sup>, représente 1.4% de la surface totale de la commune. La surface nette à bâtir sera de 110'000 m<sup>2</sup> pour le logement, 12'000 m<sup>2</sup> pour les activités, 2'000 m<sup>2</sup> pour le commerce.



Figure 1. Photo aérienne du site des Vergers  
(Source : Google Earth, DigitalGlobe, 2007)

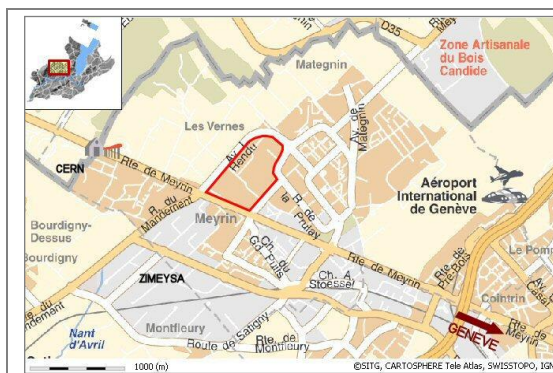


Figure 2. Plan de la commune de Meyrin, périmètre du projet  
(Source : SITG, 2007)

Les parcelles, de grande taille, appartiennent à la commune de Meyrin en majorité, ainsi qu'à des propriétaires de terrains en exploitation agricole. Inscrites comme parcelles en zone agricole, elles ont nécessité un **déclassement en zone à bâtir** impliquant des compensations agricoles pour les exploitants.

Le projet a donc pour enjeux de :

- convaincre les autorités locales de la nécessité de construire du logement sur une zone agricole
- prendre en compte l'évolution démographique, les besoins en équipements publics et l'incidence sur l'économie locale qu'aura le nouveau quartier
- développer les transports collectifs et la mobilité douce
- préserver l'environnement et les paysages
- Proposer des compensations agricoles pour les exploitants dont les terrains seront déclassés.
- Surmonter les conflits d'intérêts de différents ordres (intérêts de la commune, stratégies électorales, oppositions des riverains, etc.) et donc de réussir la concertation propre aux PACs.

Afin que le quartier des Vergers devienne « un quartier exemplaire aux espaces publics généreux, qui cultive la mixité » (Etat de Genève, 2005), il doit également conjuguer homogénéité et diversité : une homogénéité basée sur la structure des espaces publics du quartier, une diversité des constructions à l'intérieur du quartier et une diversité du quartier par rapport aux quartiers voisins.

### **3.3. Description de la conduite du projet et du produit obtenu**

Le projet des Vergers a été conduit selon les principes de base de la gestion de projet et des approches méthodologiques d'implication des acteurs et de conception des plans urbains novatrices pour Genève ont été développées.

Le projet des Vergers est décrit par la plupart des acteurs comme étant une démarche novatrice à plusieurs points de vue. D'abord, la mise en place d'une démarche concertée était à l'époque encore toute récente. De cette manière, excepté un mandataire urbaniste ayant déjà fait cette expérience, les autres participants vivaient leur première concertation lors de l'élaboration d'une phase directrice. De plus, l'organisation a testé de nouveaux processus, tels que le mode de sélection des groupes de mandataires pour la mise en œuvre du projet (mandats parallèles suivi d'un concours pour décrocher le mandat suivant), la collaboration directe avec le service d'impact de l'environnement et finalement l'adjudication d'un mandat donné à deux bureaux accompagnants (domaine environnemental et socio-économique).

Il faut par contre noter qu'aucun mandataire spécifique n'a été prévu pour l'animation du séminaire de concertation, ce qui est en général le cas pour un projet de cette ampleur. Les différents aspects novateurs sont analysés ci-après.

#### **1. Conduite du projet et acteurs du projet**

Dans tout projet, une structure habituelle est mise en place: le comité de pilotage (les mandants qui financent et dirigent le projet), les parties prenantes (le groupe de concertation, à savoir les personnes concernées par le projet), les groupes de

mandataires (les urbanistes, les environnementalistes, les spécialistes en analyse socio-économique qui réalisent le travail) et le chef de projet qui pilote le processus, garant du produit à obtenir (le plan directeur).

La répartition des compétences en accord avec le cadre juridique est la suivante:

Selon la LaLAT, le **comité de pilotage** est composé de représentants du canton et de la commune de Meyrin (fonctionnaires et politiques). Il est présidé par la direction cantonale de l'aménagement. Son rôle est de prendre les décisions afin de gérer le processus : établir la phase d'initialisation du projet (constitution de la structure de l'étude et de la concertation), sélectionner les mandataires, rédiger leur cahier des charges, valider les documents produits.

Selon la directive PAC, le **groupe de concertation** réunit des représentants de la société civile, à savoir des partis politiques et des groupes d'intérêts concernés par le projet. Ils sont informés de l'avancement de la démarche et partagent leurs avis à chaque étape du processus, mais ils n'ont aucune compétence décisionnelle.

Les **mandataires** sont des professionnels (urbanistes, de l'environnement, etc.) qui ont gagné un appel d'offre pour participer à l'élaboration des plans et des études contribuant à une meilleure compréhension du territoire à aménager. Ils sont employés par le groupe de pilotage et ont un cahier des charges. Ils peuvent faire des remarques sur la démarche mais n'ont pas de compétences décisionnelles.

Enfin, le **chef de projet**, fonctionnaire à l'administration cantonale, assure la coordination de la démarche. Il décide de la planification et de l'organisation des séances et il est l'intermédiaire entre les acteurs du projet et le chef du département cantonal du territoire.

#### 4. La gestion des mandats et des produits à délivrer

##### **Les mandats d'étude parallèle**

Le **mandat d'étude parallèle** est la démarche choisie par le comité de pilotage. Il s'agit d'un mandat d'étude d'aménagement confié à plusieurs bureaux d'urbanisme. Ces bureaux évoluent parallèlement au cours du processus et proposent différents projets. Ce type de démarche permet aux mandataires, ici le canton et la commune de Meyrin, d'avoir **différents points de vue** pour une même étude. Trois bureaux d'urbanisme, complétés de bureaux d'ingénieurs en transport, ont été sélectionnés pour les premières étapes suite à un appel d'offre.

##### **L'identification des éléments contraignants**

Le comité de pilotage a défini, dès le lancement du projet, trois axes d'étude : **urbanisme et aménagement du territoire, environnement et socio-économique** dans le but de déterminer dès le début du projet les éléments substantifs contraignants (par ex. éléments naturels à protéger ou nécessité de répondre à un besoin social local). Ces études, qui se faisaient auparavant plutôt après la phase de planification, ont été menées en amont de la démarche. Cela a permis justement de maîtriser davantage les paramètres du périmètre et de réduire le champ des possibles, pour éviter les remises à l'ordre ultérieures.

##### Environnement

Le déclassement de la zone agricole en zone à bâtir implique qu'un grand soin soit apporté à la préservation et à la valorisation de l'environnement du périmètre d'étude. Dans ce sens, une **étude stratégique d'impact environnementale (ESIE)**



a été testée aux Vergers. Le mandat a été attribué de gré à gré à un bureau d'ingénieurs-conseils. Une évaluation environnementale a été effectuée à chaque étape sur chaque document des bureaux d'urbanisme. L'évaluation des avant-projets a été déterminante dans le choix du mandataire responsable de l'élaboration du PDQ.

### Social et économique

Une évaluation socio-économique a été effectuée afin de prévoir l'évolution démographique, les besoins en équipements publics et l'incidence qu'aura le nouveau quartier sur l'économie des quartiers voisins. Ce mandat a également été attribué de gré à gré, à une équipe d'universitaires. Une évaluation socio-économique a également été effectuée sur chaque scénario et avant-projet proposés.

### 5. Implication des parties prenantes via la concertation

Le canton, en collaboration avec la commune, a défini trois formes d'implication des acteurs dans le projet des Vergers:

Des **séminaires de concertation** ont été prévus à chaque étape de la démarche d'élaboration du PDQ : les différents membres du projet (comité de pilotage et groupe de concertation) y débattent et valident une étape avant de passer à la suivante. Cependant, seuls les aspects du projet non définis par le PDCn peuvent être soumis à la concertation : scénarios, variantes d'aménagement, morphologie, conditions de mise en œuvre, etc. Par contre, le déclassement des zones agricoles est une condition imposée par le PDCn et il n'est donc pas négociable.

Des **rencontres** ont été planifiées entre le comité de pilotage et les propriétaires des parcelles soumises à déclassement.

Une **consultation publique** a également été organisée en fin de processus : une liste de questions avait été proposée aux particuliers, qui avaient l'occasion d'y répondre lors de la séance de présentation ou par courrier.

#### 5.1. **Phases du projet**

L'étude d'aménagement s'est déroulée en quatre étapes de mars 2003 à juin 2005 : **analyses, scénarios, avant-projet et élaboration du PDQ**. Ce sont ces étapes qui sont étudiées dans le cadre de ce projet de recherche. Ces quatre étapes ont été planifiées avant le commencement du projet et aucun changement majeur n'a été mené. Il s'agit d'une démarche linéaire.

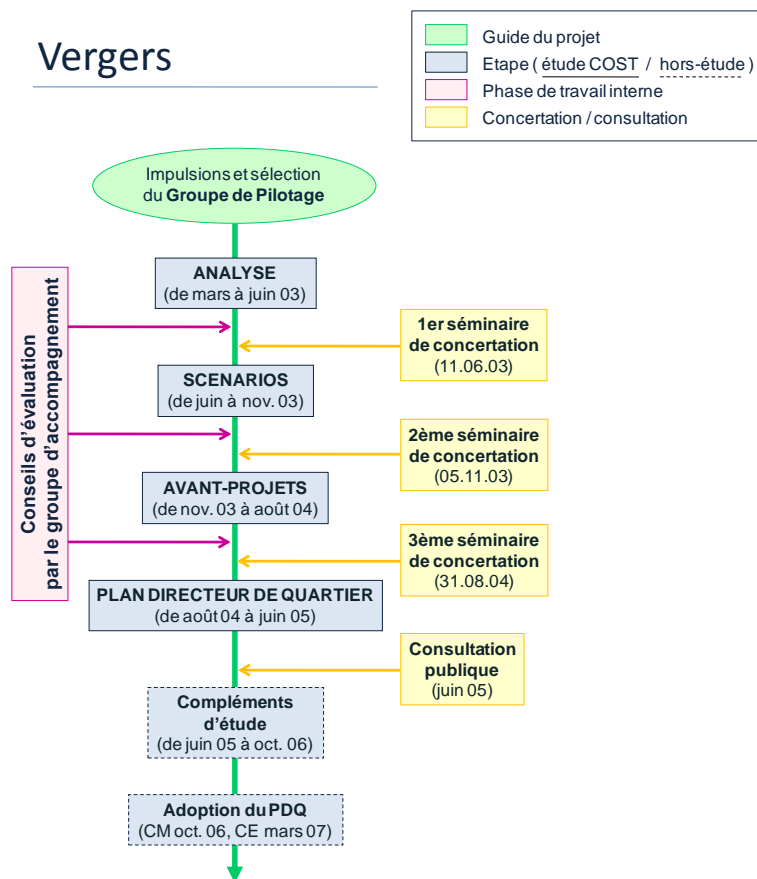


Figure 3 : Schéma du déroulement des étapes de la démarche de PDQ des Vergers

Les trois premières étapes se terminent systématiquement par un **séminaire de concertation** (cf. chapitre 4.1.3), la quatrième par une **consultation publique**.

### Etape 1. Analyses (mars à juin 2003)

La première étape rassemble les analyses (socio-économiques et environnementales), la collecte des données de base et la détermination des enjeux du projet d'aménagement. Ces premières analyses testent la pertinence du périmètre des Vergers en regard avec les objectifs fixés et interrogent les parties prenantes sur leurs premières visions du projet lors du séminaire de concertation : « un quartier comment ? Un quartier pour qui ? Comment y accède-t-on ? Comment s'y déplace-t-on ? Quel est son rapport à l'environnement ? »<sup>17</sup> (Mayor&Beusch et al., 2006, p. 16).

Il ressort de cette étape que le futur quartier doit favoriser la mixité, valoriser l'environnement et prévoir de nombreux espaces publics. Le projet d'extension du centre sportif municipal, prévu indépendamment du quartier des Vergers, doit être pris en considération dans l'aménagement du périmètre.

### Etape 2. Scénarios (juin à novembre 2003)

Des scénarios sont proposés par les trois bureaux d'urbanisme en fonction des remarques du 1<sup>er</sup> séminaire de concertation. Ils se basent également sur les objectifs

<sup>17</sup> MAYOR & BEUSCH, A. Frei, CITEC, Le plan directeur de quartier Meyrin – Les Vergers, 2006.

et contraintes du projet et sur les critères d'évaluation – urbanisme, environnement, socio-économique - mis au point suite aux analyses du groupe d'accompagnement et au séminaire de concertation.

L'un des principaux intérêts des études parallèles est la **variété des scénarios** élaborés qui se déclinent selon les 6 variables de base :

8. « l'accessibilité et le stationnement,
9. la morphologie urbaine dominante des constructions futures,
10. le degré de mixité entre activités et logements,
11. le type de financement des programmes de logement,
12. la relation du quartier futur avec le centre sportif et l'ouvrage projeté de gestion des eaux,
13. la relation du futur quartier avec la pénétrante de verdure. » (Mayor&Beusch et al., 2006, p. 16)

Le deuxième séminaire de concertation a ouvert le débat sur les scénarios, permettant aux bureaux d'urbanisme d'affiner leurs options afin d'élaborer un avant-projet de PDQ.

### **Etape 3. Avant-projet (novembre 2003 à août 2004)**

Les bureaux d'urbanisme sont désormais en concurrence : un seul avant-projet a été sélectionné pour la dernière étape, l'élaboration du PDQ.

Les avant-projets sont discutés lors du troisième séminaire de concertation. Deux types de projets se distinguent : **un grand projet unitaire ou deux projets de développement diversifié du périmètre**. La deuxième stratégie répondait d'avantage aux attentes du groupe de concertation quant à la mixité et à la cohérence du quartier par rapport aux quartiers avoisinants. Le déroulement de cette étape peut se schématiser de la même manière que l'étape « Scénarios ».

### **Etape 4. Elaboration du PDQ (août 2004 à juin 2005)**

Le choix du groupe de pilotage s'est arrêté sur le projet du groupe Mayor - Beusch - Frei – Citec. Cette équipe a pour mandat d'élaborer le projet de PDQ en tenant compte des options proposées lors du 3<sup>ème</sup> séminaire de concertation. Il faut également que le projet de quartier soit cohérent avec le schéma directeur qui prévoit l'extension du centre sportif communal. Le futur quartier des Vergers doit **s'intégrer le mieux possible à l'espace bâti de la commune et à l'environnement paysager**.

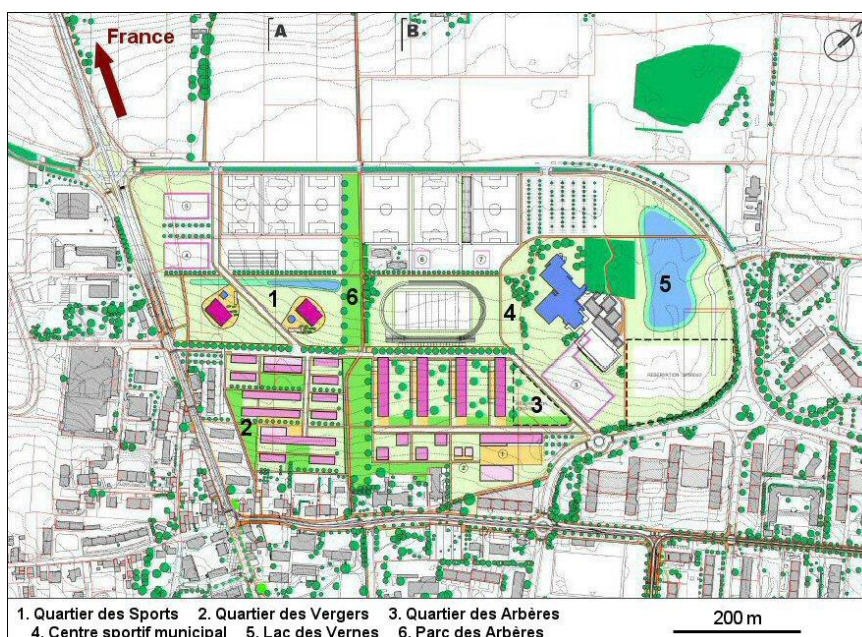


Figure 4. Plan Directeur de Quartier n°29'500 – 526, Meyrin - Les Vergers

(Source : Direction du Territoire - Etat de Genève, Commune de Meyrin, 2006)

Le projet de PDQ a été présenté lors d'une séance de consultation publique. Un questionnaire a été distribué (et disponible pendant quelques jours après la séance) dans le but de recueillir les observations des participants. Une lettre du Conseiller d'Etat au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement a tenté de répondre à leurs interrogations et remarques.

Entre juin 2005 et octobre 2006, une longue **phase de négociations** a été entreprise entre la Direction cantonale du territoire et le Conseil municipal de Meyrin sur la base de compléments d'études morphologiques. En effet, certaines tensions ont émergées en cours de la concertation sur la mise en œuvre d'objectifs différents (la commune est liée au résultat de la votation de juin 2004) : mixité, centre sportif, passage du tram, implantation d'un collège....

## 5.2. Thèmes conflictuels

Nous décrivons ici succinctement les thèmes qui ont provoqué des blocages à un moment donné du processus et auxquels nos axes d'analyse ont été confrontés. Le détail de la description des conflits est donné en annexe 3.

- **Prix des terrains à vendre.** Lorsque le déclassement de la ZA en ZàB a été voté par le Grand Conseil, suite à l'adoption du PDQ, l'Etat n'a pas statué sur la question du prix de vente des terrains. Sans doute, il souhaitait reporter ce problème dans les phases suivantes pour ne pas bloquer l'adoption du PDQ et ne voulait ainsi pas décourager les propriétaires de vendre en imposant un prix. Ce manque de régulation a fait le jeu de la spéculation de la part d'un promoteur voulant acheter un terrain à un prix très élevé, et entraîné un conflit entre ce promoteur et la Commune qui souhaitait acheter ce même terrain à un prix plus bas. Finalement, l'Etat a fini par trancher et a adopté une règle pour fixer le prix.
- **Morphologie et tours d'immeuble.** Tout au long du processus et des séminaires de concertation, les participants, selon leur sensibilité, ont débattu

sur le fait de savoir si le nouveau quartier devait s'inscrire en continuité avec Meyrin-Village (impliquant des immeubles de petits gabarits) ou au contraire préserver des espaces généreux entre les immeubles et proposer des gabarits différenciés. C'est cette dernière option qui a été proposée par l'équipe de mandataires lauréats à travers notamment deux tours d'immeuble. Ce projet a été fortement contesté lors de la séance publique, certains politiques soutenant une continuité villageoise. Ce conflit politique a finalement été résolu au sein du législatif communal, à travers une nouvelle version du projet proposant 3 tours moins hautes.

- **Mixité fonctionnelle et sociale.** Dès le début du processus les différents acteurs se sont mis d'accord sur le principe de mixité. Il s'agit d'une question essentielle pour l'Etat qui cherche à densifier le logement social à Genève et propose donc la règle de répartition des 3 tiers (1/3 libre, 1/3 coopératif, 1/3 subventionné). Cependant, certains acteurs communaux s'y opposent arguant que la commune a déjà assez donné en logements sociaux et que la population est déjà de niveau assez modeste. Il semblerait pourtant que la proportion de logements sociaux ait fortement baissé à Meyrin. La nouvelle LUP entrée en vigueur en 2007 va dans le sens de la commune, sur le plan de la mixité, puisqu'elle permet de pérenniser les logements sociaux en contrepartie d'une baisse du taux de logement social (1/3 à 1/4).
- **Etablissement scolaire post-obligatoire sur la boucle des Vernes.** La question de cet établissement est restée vague tout au long du processus et s'est particulièrement manifestée lors de la 3<sup>ème</sup> étape, où les mandataires devaient prévoir une réserve pour cet objet dans leur avant-projet. La Commune s'est ensuite fortement opposée à ce projet sur l'emplacement de la boucle des Vernes, ayant prévu d'y aménager un parc public. Une étude complémentaire a permis de trancher sur le fait que c'était le meilleur emplacement en termes d'accès et sécurité. Ce projet est cependant pour le moment suspendu.

### 5.3. Présentation des acteurs clé du projet

Chaque acteur ou groupe d'acteurs impliqué directement dans le projet y a joué un rôle particulier qui répondait à des attentes, parfois à un cahier des charges précis.

- **Le groupe de pilotage** a les compétences décisionnelles. Dans les faits, les membres du Département de l'aménagement du territoire (DAEL) prennent les décisions et fixent les règles du jeu. Le représentant du DIAE coordonne les questions environnementales avec le mandataire chargé de cette question (diagnostic, évaluation). Le travail de coordination avec les différents services est primordial pour assurer une cohérence du flux d'informations transmis au projet.
- **Le chef de projet** a un rôle pivot dans le projet : il doit à la fois jouer le pilote (être directif, faire avancer le projet), l'organisateur (organiser les séances, modérer les discussions, interpréter les propos, tenir compte des avis), le propriétaire d'information (répondre à toute demande) et le défenseur du projet (présenter le projet au politique, devant sa hiérarchie, au grand public). Ces rôles multiples sont difficiles à assumer en même temps, malgré cela, seul un mandataire a estimé qu'il n'était pas assez compétent pour un projet d'une telle envergure.

- La **commune** est l'un des acteurs clé. Elle est représentée à la fois par son administration et son exécutif, qui sont en charge de mettre en œuvre la politique publique, ainsi que par son législatif, qui est le garant de la volonté générale. Les deux parties ne défendent pas toujours les mêmes intérêts et ne sont pas impliqués dans des processus de décision similaires.
- Le **Canton** est représenté par deux départements (DAEL et DIAE) qui prennent part ensemble au processus mais défendent des angles différents (aménagement et environnement). Le canton doit aussi respecter ses engagements par rapport aux règles du PAC et il met en place des espaces de coordination et de concertation pour s'entretenir avec la commune. Il doit faire avancer ce projet selon le planning prévu, parce que l'espace à bâtir est plutôt rare à Genève et la construction de logements sociaux est impérative.
- Le rôle des **mandataires** est avant tout de produire l'information pour le projet: le mandataire urbaniste doit établir un diagnostic, proposer des solutions et des visions, répondre aux demandes des autres mandataires et du groupe de pilotage. Les participants ont apprécié leur capacité à présenter les travaux.
- Les **participants** sont essentiellement des représentants des différents partis politiques communaux et cantonaux ; trois autres représentants en outre provenaient de différents groupes d'intérêts (WWF-Genève, Rassemblement pour une politique sociale du logement, AgriGenève). Leurs attentes étaient à la fois personnelles (processus d'apprentissage, curiosité), et collectives (défense des intérêts de la commune, d'un groupe cible).
- Les **riverains** ou habitants sont représentés par l'Association des Habitants de la Ville de Meyrin (AHVM) qui n'a pas été associée au projet ni même informée. La représentation se faisait plutôt à travers les élus.

#### 5.4. V. 2 Règles du jeu

Les règles du jeu regroupent toute la formalisation des compétences et du rôle des acteurs, des modalités d'échanges d'informations, du champ ouvert à la concertation, des règles régissant la concertation, des modes de décisions collectives et finalement d'une méta règle permettant de revoir la régulation selon des principes préétablis.

Dans cette étude de cas, un certain degré de formalisation est primordial, car les acteurs sont confrontés à une situation d'incertitude relativement grande du fait d'un nombre important de variables inconnues à savoir : pas ou peu de culture professionnelle commune entre les acteurs, processus de concertation novateur pour tous les acteurs, méthodologie de mandats parallèle également nouvelle. Face à une telle situation, les règles peuvent jouer un rôle décisif en posant des points de repère permettant d'instaurer un climat de confiance si les protagonistes respectent les règles en question.

Quelles règles ont été formalisées ? Ont-elles contribué à instaurer un climat de confiance puis à aider à réduire la situation d'incertitude en facilitant la prise de décision ?

Dans quelle mesure la régulation des Vergers a-t-elle permis d'aboutir à un produit final (théorie procédurale) ? Comment la régulation a-t-elle influencé favorablement son contenu (théorie substantive)?

## 1. Compétences et rôle des acteurs

### 2. Règles de frontière

*L'organisation qui décide du processus de participation (par ex. une autorité publique) doit avoir les compétences décisionnelles ou de recommandation sur l'objet sur lequel porte le processus (règle de frontière). En outre, les règles de frontière mentionnent quels acteurs ont le droit de participer à la résolution du problème en question et à quelles conditions<sup>18</sup>.*

### **Le canton : muni de compétences décisionnelles**

- 5.4.1. Dans le canton de Genève, le Canton, en particulier le département chargé de l'aménagement du territoire, a la compétence de mettre en œuvre les processus d'aménagement. Il est recommandé qu'il se coordonne avec la ou les communes concernées lors de l'élaboration des plans directeurs.
- 5.4.2. Dans le projet des Vergers, le Canton a établi les règles du processus du projet et de la concertation en particulier, en consultant dans un second temps la commune de Meyrin qui n'a pas pu s'exprimer sur les règles de base du projet (cahier des charges des études, règles de la concertation).
- 5.4.3. Les règles ont donc été mises en place par le Département (DAEL) avec approbation du Conseil d'Etat. Les règles de frontière ont donc été tout à fait bien formalisées en termes de fait. En revanche, la perception des acteurs interviewés montre que certes le Canton avait la compétence formelle, mais qu'avec lui la commune a joué un rôle important en termes de recommandation par la suite du processus. L'on peut donc constater que certains interviewés ont estimé que le Canton et la commune partageaient les mêmes compétences au niveau décisionnel, ce qui illustre une bonne culture de collaboration canton – commune.

### 6. Répartition des compétences dans le projet

La répartition des compétences décisionnelles est donc fixée à Genève par le canton qui par l'intermédiaire de la direction de l'aménagement du territoire (service du plan directeur cantonal) a rédigé un document qui répartit les rôles et compétences des différents groupes associés au projet (Programme de lancement d'étude, 2002). Le groupe de pilotage a le plus de compétence puisque ses membres prennent toutes les décisions pour assurer le bon déroulement du projet. Faute d'un consensus, le représentant du canton tranche, selon le chef de projet.

Le tableau des tâches et des responsabilités du projet (cf. annexe 6) formalise les compétences décisionnelles, exécutives et informationnelles des acteurs intégrés directement dans le projet. En revanche, le programme de lancement d'étude ne mentionne pas comment les autres parties prenantes, notamment les bénéficiaires (population générale) et les tiers perdants (les riverains), peuvent participer au projet.

---

<sup>18</sup> Les définitions des règles sont rappelées en italique

Le rôle des groupes du projet était bien défini. Par contre, celui d'autres parties prenantes (riverains, population, propriétaires) n'a pas été défini dans le cadre du projet, ce qui a eu une influence négative sur la réussite du projet (création d'incertitude).(cf. conflit au sujet des tours).

## 2. Les règles de position

6.1.1. *Les règles de position assignent un rôle aux acteurs ce qui fut le cas dans le cadre de l'organisation du projet, conformément à leur groupe d'appartenance (groupe de pilotage, groupe de concertation, groupe consultés – exploitants agricoles, groupe des mandataires, grand public). Des règles ont été définies dans le programme du lancement d'étude (cf. tableau des tâches et des responsabilités) concernant les groupes du projet. Les positions des différents acteurs ont été décrites au chapitre 5.*

Concernant le rôle des participants, il convient de préciser que rares sont ceux qui ont reçu des lignes directrices de la part de leur groupe ou partis politiques. Le groupe de pilotage a estimé que le rôle des participants était de détecter des problèmes, mais ils n'avaient pas la légitimité de donner des solutions. Les modalités de leur implication dans le processus n'étaient pas tout à fait claires, en particulier leur rôle en tant que représentant. Certains acteurs ont participé davantage à titre personnel alors que d'autres représentaient véritablement une organisation. Globalement les participants n'ont pas vraiment donné de retour à leur base, voire à la population. Les raisons explicatives sont de plusieurs ordres : soit le délégué s'est vu confier l'entière responsabilité de la part de son organisation et n'a pas eu le mandat de débattre à l'extérieur en cours de processus mais uniquement communiquer les enjeux de départ, soit l'élu est un milicien qui ne dispose que d'un temps réduit ne lui permettant pas d'organiser encore des débats avec son parti politique ou en commission. Les groupes d'intérêt semblent faire plus facilement le relais à leur base, en particulier si des comptes doivent ensuite être rendus sur des sujets sensibles (par ex. compensations agricoles, taux de logements sociaux).

La question du décalage entre les participants aux séminaires de concertation et ceux qu'ils représentent s'est particulièrement manifestée à travers le thème de la morphologie (tours). Ainsi, les participants avaient évolué avec l'idée qu'une densité importante et une différenciation des gabarits étaient nécessaires, ce qui allait à l'encontre d'une continuité villageoise défendue par les opposants aux tours. De plus, un élu du Conseil municipal regrette que le législatif, et en particulier la commission d'urbanisme, n'ait jamais pu débattre et donner son préavis sur la construction de tours (cette commission a été mise devant le fait accompli). Prenant connaissance des résultats des entretiens, un membre communal du groupe de pilotage s'étonne que l'on puisse penser que le Conseil Municipal ait été mis devant le fait accompli, car ce conseil était bien représenté à travers certains de ses élus dans les séminaires, démontrant ainsi clairement un problème de formalisation des rôles attendus. C'est pourquoi une règle formelle définissant le rôle en tant que représentant d'une autorité ou d'une organisation aurait permis de clarifier les rapports entre participants et légitimer leur présence envers les autres participants du projet et l'organisation représentée.

6.1.2. Quant **aux acteurs externes** (population, riverains, propriétaires, exploitants), ils sont des acteurs consultés en fin de processus, selon le



document cantonal interne sur les règles de la concertation et le cadre légal en vigueur dans le canton de Genève. Leur rôle se limite donc à la possibilité de réagir par écrit ou par oral en fin de processus sans garantie de réponse de part du Conseil d'Etat.

### **3. Les règles d'autorité**

*Les règles d'autorité indiquent la hiérarchie entre les positions et les activités (décisions).*

6.1.3. Au niveau du projet, très clairement, le canton a la plus grande autorité, son représentant peut d'ailleurs trancher lors d'une décision collective, puis la commune en tant qu'autorité publique, a une marge décisionnelle quant au suivi du projet (notamment a participé à l'évaluation des projets proposés), mais n'assume pas l'organisation du projet ni l'adéquation du plan aux objectifs fixés. La perception de quelques acteurs interviewés démontre que les règles d'autorité n'étaient pas très claires, car un bon nombre a prétendu que le groupe de pilotage (et pas seulement le canton) prenait toutes les décisions liées au projet. Par ailleurs, il faut préciser que les participants représentant des partis politiques et des milieux associatifs ont une voix consultative ce qui a été compris et admis par tous.

6.1.4. Dans le cadre de la démocratie directe, d'autres acteurs n'ayant qu'une place consultative peuvent bénéficier ponctuellement de compétences décisionnelles. Par exemple, le projet des Vergers nécessitant la votation d'une loi cantonale de déclassement agricole, la population cantonale aurait pu jouer un rôle en demandant un référendum.

Au niveau des experts, le mandataire issu d'un bureau accompagnant avait un rôle supplémentaire, à savoir d'évaluer les travaux des groupes de mandataires urbanistes et transports. Il jouait ainsi un véritable rôle d'expert lui conférant plutôt une position d'observateur dans les séminaires de concertation, ainsi qu'une relation étroite avec le groupe de pilotage.

### **4. Règles d'information**

#### **1. Canaux d'information**

*L'organisation fixe les canaux d'information et le langage utilisé entre les acteurs, en particulier le mode d'implication des acteurs doit être établi, discuté et énoncé dès le départ et publiquement (règle d'information).*

6.1.5. Les règles d'information ont été en partie formalisées: l'appartenance au groupe de consultation ou de pilotage déterminait un canal d'information et un langage. Par contre le mode d'implication n'a pas été rendu public, ni discuté avec les parties prenantes en amont de la démarche, puisque le Département cantonal avait déjà tout formalisé avant le début du projet. Le mode d'implication de certains acteurs n'avait pas été établi dès le début, par exemple celui des exploitants agricoles. Ces derniers ont été impliqués suite à l'initiative d'un groupe associatif et pas selon les règles cantonales indiquant qu'une marge de manœuvre était possible. Finalement, aucun canal d'information à l'attention du grand public n'a été prévu durant le processus, ce qui n'a pas permis à la population d'être informée de

l'évolution du projet. En revanche, elle a été informée en début de projet et au terme de ce dernier.

Le manque de formalisation au niveau des règles d'information à l'attention du grand public peut créer un manque de confiance et une situation de doute dans la population (cf. chapitre sur l'information).

## 2. Publication des résultats

6.1.6. *Les résultats des différentes étapes du processus participatif doivent être rendus publics et les choix effectués doivent être justifiés.*

6.1.7. Seule l'ultime étape du projet (avant-projet) a été rendue publique, témoignant ainsi d'un manque d'informations au public. Par contre, les choix effectués durant les étapes précédentes ont fait l'objet d'évaluation de la part du groupe de pilotage, permettant d'assurer une transparence au niveau de la prise de décision à l'interne du projet.

Les étapes intermédiaires du processus n'ont pas été rendues publiques. L'on peut s'interroger sur cette pratique peu transparente à l'égard du grand public et des médias ne permettant pas d'informer la population et de lancer un débat sur l'urbanisme (cf. chapitre sur l'information).

## 5. **Éléments négociables et non négociables**

### 1. Règle de l'étendue

*Les domaines ouverts à la participation doivent être définis clairement ainsi que ceux qui ne le sont pas (règle de l'étendue).*

6.1.8. Dans le projet des Vergers, quelques invariants sont très clairs et partagés par toutes les personnes interviewées. D'autres sont sujets à controverse pour des motifs politiques, urbanistiques et de cohérence globale (cf. liste des éléments négociables et non négociables selon les acteurs, annexe 7).

6.1.9. Les éléments non négociables sont établis dans le cadre légal qui comprend notamment le plan directeur cantonal, les différents règlements et lois sur le stationnement, le logement social, etc. Certains de ces éléments ont été repris dans le programme de lancement d'étude (2002) de manière à prévoir une certaine densité, "implanter du logement collectif de différentes catégories, mais principalement du logement social", préserver la pénétrante de verdure et la mettre en valeur). D'autres ont été annoncés ou précisés par la suite (trop tard selon quelques participants, par exemple le niveau sonore admis dans le périmètre) dans les séminaires de concertation et dans le groupe de pilotage par le chef de projet. Dans l'ensemble, les éléments contraignants étaient clairs mais auraient mérité d'être plus formalisés dès le début de l'étude avec un rappel clair des contraintes du PDCn.

6.1.10. Certains points sensibles tels que la question de la planification de tours ou encore la mixité sociale (taux de logement social / parc immobilier prévu) ont été mentionnés dans le programme d'étude sans données chiffrées, permettant d'établir des grands objectifs en matière de densité et

de logement social sans mettre les participants devant le fait accompli. Au cours du projet, ces deux notions ont été précisées notamment dans les séminaires de concertation afin de parvenir à un consensus, à savoir la construction de tours pour satisfaire "une certaine densité". Sur la question de la mixité sociale, le débat est passé d'une priorité au logement social à une mixité non définie qui n'impose pas de quota. La définition a ainsi été repoussée à la phase suivante: "Les conditions de la mixité sociale sur l'ensemble du périmètre doivent faire l'objet d'une discussion et d'un accord entre le DT, le DCTI, la commune, les propriétaires et les opérateurs concernés" (Mayor&Beusch et al., 2006, p. 61).

6.1.11. Peu d'éléments nouveaux se sont ajoutés aux éléments contraignants puisque l'une des premières études plus précises du périmètre était celle de l'évaluation environnementale du projet qui n'a fixé aucune contrainte supplémentaire malgré l'appréhension d'un certain nombre d'acteurs à son sujet.

## 2. Les lacunes

6.1.12. Quelques éléments n'ont pas été définis clairement et auraient certainement mérité une formalisation. Par exemple, des éléments n'appartenant pas au champ de la concertation (cf. Annexe 3 sur les conflits - foncier). En outre, d'autres éléments imprévisibles contraignants ne peuvent être définis au début du projet (cf. la planification d'un collège, la concrétisation des compensations agricoles, cf. Annexe 3, c'est pourquoi il est nécessaire d'avoir dans ce cas une règle définissant les modalités de prise en compte d'un tel élément dans le processus et dans la concertation en particulier, ce qui n'avait pas été prévu au regret d'un grand nombre de participants.

## 7. Des règles respectées à la lettre par les mandataires

La méthode employée dans la deuxième phase du processus demandait aux mandataires de construire des scénarios limités par des contraintes précises (ex. en termes de densité). Cette méthode est utilisée pour tester des variantes imaginaires afin de déterminer les préférences des acteurs impliqués. Or les scénarios élaborés ont plus respecté les contraintes sans développer de véritables visions urbaines dans lesquelles les participants auraient vraiment pu se projeter. Il y a là deux écoles de pensée, l'une considère qu'il est souhaitable d'ouvrir toute la discussion même sur le non négociable afin que le groupe s'approprie les choix qui ont été faits (instauration d'un système mental commun), l'autre estime qu'il faut s'en tenir à la réalité et ne pas débattre sur des éléments infondés. Cet exemple illustre parfaitement que les règles ne peuvent pas être simplement injectées dans le processus d'aménagement concerté. En effet, l'intégration des règles au bon moment avec des acteurs qui en comprennent les enjeux est essentielle pour avoir une bonne utilisation et compréhension des contraintes. Il en est ressorti qu'en restant trop proche des directives, les mandataires n'ont pas produit suffisamment de contenus créatifs. Ce constat nous interroge sur l'influence de règles trop précises à ce stade du processus sur le contenu du plan.

Les règles d'étendue ne peuvent pas toutes être définies dès le début du processus et il n'est pas toujours recommandé de le faire si l'objectif est de débiter le projet par une phase d'utopie mettant de côté les éléments contraignants. Il est

nécessaire de bien spécifier les règles d'étendue issues du cadre légal et communiquer clairement lorsqu'on est dans des projections fictives et lorsqu'on se trouve dans une solution réalisable. Les éléments contraignants arrivant en cours de route devraient être régis par une règle d'intégration acceptée par l'ensemble des participants.

## 6. Règles de la concertation

*Le processus de participation doit commencer dès le début du processus public afin que les acteurs puissent influencer le plus tôt possible sur le processus décisionnel.*

Assez rapidement, le canton a intégré la commune dans le groupe de pilotage afin que cette dernière puisse participer à part entière à la mise en œuvre du projet. Les participants ont été impliqués dès le premier séminaire de concertation qui s'est déroulé en fin de première phase du projet (après l'étape des analyses).

7.1.1. *Des échanges directs doivent être organisés à toutes les étapes importantes du processus.*

7.1.2. A chaque jalon (cf. phases du projet), le groupe de concertation a pu se positionner sur les grandes lignes du projet, ce qui a permis d'avancer pas à pas avec leur soutien et leur contribution (cf. chapitre implication des acteurs pour plus de détails). Par contre, les échanges sont restés internes au projet. Il n'y a pas eu d'occasion pour le public de s'informer ou débattre.

7.1.3. *Il faut accorder suffisamment de temps au public directement concerné pour qu'il puisse agir sur la situation et contribuer à l'avancement de l'activité.*

7.1.4. Le processus s'est déroulé sur plus d'une année permettant aux participants d'organiser leur intervention si nécessaire. L'organisation de la concertation des exploitants agricoles montre que le temps était suffisant pour initier une action non prévue par l'administration cantonale (cf. implication des acteurs, compensations agricoles). Suite à l'adoption du Plan directeur, le projet étant terminé, les phases ultérieures n'étaient pas planifiées, ce qu'ont regretté un grand nombre de personnes interviewées. En effet, bien que le processus de planification continuait (entre autres avec la question du foncier), aucun espace de débat n'avait été prévu avec les participants, ce qu'ils ont déploré sentant la suite du projet leur échapper (cf. fiche prix du terrain, foncier).

## 7. Règle de prise de décision collective

7.1.5. *Les règles d'agrégation établissent les modalités de pondération des voix individuelles lors des décisions collectives.*

7.1.6. Lors de l'évaluation des projets par le groupe de pilotage (après l'étape 2 des scénarios), une méthodologie a été adoptée afin d'agrèger les voix et parvenir à une décision collective. Concernant les délibérations du groupe de concertation, aucune règle de sélection des avis n'a été établie. Un compte rendu des séminaires de concertation a été effectué par le Département, puis les avis étaient reportés sans règles d'agrégation. Il est ainsi difficile de déterminer si les avis ont été pris en compte sur la base des PV, puisque aucune règle n'établit la prise de décision collective,

hormis le fait qu'elle s'effectue par le groupe de pilotage, voire les représentants du Département de l'aménagement du territoire.

## **8. Méta règle**

La procédure pour changer, créer ou supprimer une règle doit être énoncée dès le début du processus. Cette procédure n'a pas été mise en place selon les données recueillies. En revanche, le chef de projet avait les compétences de modifier une règle si cette dernière était transmise par son département.

## **9. Le rôle des règles du jeu**

Les règles du jeu sont les conditions cadre pour mettre en place un projet et devraient contribuer à la régulation des comportements des acteurs et ainsi favoriser la réussite du projet. D'autant plus si le projet réunit des acteurs de cultures diverses et produisant des savoirs différents (mandataires de professions différentes : savoir expert, acteurs politico-administratifs communaux et cantonaux : savoir expert, groupes d'intérêt : savoir d'usage), il est nécessaire d'établir des règles compréhensibles et reconnues pour pouvoir travailler ensemble.

Les règles du jeu sont définies comme étant un moyen pour mettre en œuvre notamment le processus de concertation. Tant au niveau des thèmes de discussion, qu'au niveau des règles d'animation, de discipline, elles permettent de donner la parole à chacun, de manière équitable et de ne pas trop s'éloigner de l'objectif principal en réduisant le champ de possible même s'il est prévu de passer par une phase « utopie ». Tous les acteurs ont souligné l'organisation du projet professionnelle qui leur a permis d'avoir des points de repère quant au déroulement du processus. Par contre, dès que le projet sortait de ce cadre de planification, il manquait des règles de gestion d'éléments imprévisibles, d'éléments devant être traités plus tard, etc. Plus important, les règles de concertation, bien qu'il existe une base écrite, n'étaient pas suffisantes pour réguler l'implication des acteurs dans le processus décisionnel.

Finalement, les acteurs soulignent que les règles ne font pas avancer le projet, il est nécessaire de les bousculer ou d'en créer d'autres pour combler les vides qui n'avaient pas été prévus à l'avance, par exemple la concertation avec les exploitants dans le but de discuter et décider des types de compensations agricoles. C'est donc la perspective constructiviste des règles qui est soulignée ici et l'importance du fait que ces dernières soient acceptées et co-construites tout au long du projet par les acteurs impliqués.

La régulation des Vergers a permis pratiquement dans les temps d'aboutir à un produit final (plan directeur). La fin du projet et la suite du processus étant peu réglés, l'incertitude a augmenté et a ralenti la poursuite du processus. Au niveau du contenu du plan, les règles notamment relatives à l'étendue, ont plutôt appauvri le projet.

## **7.2. V.3 Implication des acteurs**

L'implication des acteurs dans le processus d'aménagement et l'intégration des avis énoncés enrichissent le projet en termes de contenu. Ils contribuent à augmenter le

niveau d'adhésion des acteurs impliqués au projet, seulement si certaines procédures sont respectées. Notamment les règles de la concertation développées dans le chapitre précédent, mais également trois autres critères déterminés dans le cadre théorique, à savoir l'importance d'avoir une certaine **représentativité** des acteurs concernés par la politique d'aménagement, un cadre de concertation et des compétences chez les acteurs permettant de **développer un débat** et de confronter les arguments et les savoirs (experts, d'usage, de bon sens, etc.). Cette confrontation permet d'en sortir la solution optimale et finalement d'intégrer les résultats du débat dans un **processus de décision** afin que le processus d'implication des acteurs ne soit pas qu'une démarche alibi. Les acteurs qui participent à un tel processus passent par plusieurs phases dont l'appropriation du projet qui sera également traitée, souvent explicative de l'adhésion au projet.

## 1. La représentativité des acteurs

### 1. La sélection des acteurs dans le groupe de consultation

#### Les présents

*7.2.1. La sélection des acteurs pour le séminaire de concertation répond à certains critères qui permettent de recueillir un éventail d'avis représentatifs d'une réalité sociale (pluralité de savoirs) et ainsi de légitimer le groupe de participants (selon une logique de démocratie représentative, cf. cadre théorique).*

Le groupe de pilotage n'a pas sélectionné les acteurs mais a délégué cette tâche aux exécutifs communaux et au canton, ce dernier s'est adressé aux partis politiques cantonaux.

La commune a préféré dans un premier temps ne choisir que deux élus communaux, l'un de droite et l'autre de gauche, contre l'avis du législatif qui a souhaité voir tous les partis politiques représentés ce qui fut accepté. Ces élus communaux défendaient les projets locaux tels que le centre sportif. Concernant la société civile, un seul représentant local a été choisi, « multi-casquettes », qui représentait à la fois les intérêts des commerçants, mais également toutes les autres associations de la commune. La commune a choisi de ne pas inviter une association d'habitants car elle a estimé qu'à ce stade les représentants des habitants ne pouvaient rien amener de productif pour le projet.

Au niveau cantonal, les partis politiques n'ont pratiquement choisi que des élus du Grand Conseil (législatif), démontrant ainsi un intérêt au projet et conférant une certaine légitimité politique au groupe des participants. Cependant, dans les faits, leur taux de participation a été faible (au troisième séminaire, il y avait moins de la moitié des élus présents). Au niveau de l'associatif cantonal, le panel habituel de la société civile a été convié au séminaire, tels que les associations de protection de l'environnement, pour un logement social, la chambre immobilière, etc. Seul un groupe d'intérêt a décidé de décliner l'invitation.

La représentativité a été en large partie appréciée, notamment pour sa bonne diversité (« son panel d'acteurs très élargi »), ce qui a légitimé le groupe des participants. L'importance d'impliquer dès le début la base (en l'occurrence les agriculteurs), les associations et le monde politique a été soulignée. Seul un mandataire a précisé que la représentativité de l'administration cantonale était trop élevée ce qui pouvait biaiser certains travaux de groupe.

## **Les absents**

Deux types d'acteurs n'ont pas été sélectionnés délibérément : il s'agit des représentants des habitants et des riverains ainsi que les propriétaires. Concernant les habitants, quelques mandataires auraient trouvé pertinent de les inviter afin de bénéficier de leur savoir d'usage. Certains se sont demandés si les vives réactions des habitants, qui ont déclenché les stratégies électoralistes, s'expliquent par le fait qu'ils auraient dû être impliqués dans les séminaires. Ceci leur aurait permis de mieux s'approprier le projet et de ne pas le découvrir en bout de course avec une certaine frustration. Mais selon les participants, les habitants étaient représentés dans le groupe de concertation par les élus. En effet le respect de la logique de la démocratie représentative implique une délégation des pouvoirs décisionnels aux élus. En outre, les impliquer directement et à ce stade de planification n'aurait pas été productif en termes de savoirs car, selon des participants, ils étaient décrits comme « des râleurs qui ne reflètent pas la population ». Les représentants de l'association des habitants de Meyrin (AHVM) ont confirmé n'avoir jamais été mis au courant ni des séminaires, ni des projets d'urbanisme avant la séance publique.

Au sujet des propriétaires, ils ont été informés en parallèle par le groupe de pilotage et selon ce dernier, ils n'auraient pas été à l'aise dans les séminaires de concertation, lorsque des sujets tels que la vente des terrains auraient pu surgir. C'était un choix stratégique de les laisser à l'écart de la concertation, du fait de leur potentiel à réagir selon le profil NIMBY.

Finalement, concernant les acteurs de la société civile, les mandataires ont fait remarquer qu'il manquait des représentants des milieux socio-économiques, qui jouent un rôle majeur pour la suite du projet. Un représentant communal était présent mais n'a pas vraiment livré la contribution économique souhaitée, par exemple en termes de réflexion sur le potentiel économique et d'attractivité du quartier.

La représentativité a été jugée suffisante par les acteurs impliqués, conférant ainsi une légitimité interne nécessaire au processus de concertation. L'on peut s'interroger sur la pertinence d'impliquer des acteurs avec des intérêts directs sur le projet, à savoir les riverains et les propriétaires qui constituent respectivement les tiers lésés et le public cible (cf. figure ci-dessous). Les théories de la participation prétendent que les opposants potentiels doivent être intégrés dès le début d'une démarche afin justement qu'ils puissent petit à petit s'approprier le processus. Tel n'a pas été le cas dans les Vergers ce qui a simplement déplacé le problème à la phase ultérieure.

## **Ensemble des acteurs impliqués dans la concertation**

Le schéma ci-dessous présente les acteurs qui ont été impliqués dans la concertation (groupe de consultation). Dans l'ensemble, il s'agit d'une bonne représentativité comprenant les acteurs politico-administratifs, les milieux politiques et associatifs. Ceci reflète une démarche ouverte de conception d'un projet par l'administration (cf. cadre théorique sur la participation). Les exploitants et les propriétaires sont les deux acteurs respectivement lésés et tiers gagnants. Les premiers vont perdre leur principale source de revenu même si des compensations ont été prévues et les seconds pourraient tirer un avantage économique de la vente des terrains bien que selon leur témoignage, la perte de terrains agricoles reste une perte importante au niveau de la production agricole et symbolique. Ce schéma résume succinctement que les principaux bénéficiaires ne sont pas intégrés dans la démarche à ce stade. En revanche, leurs représentants ont bien été intégrés et ce

processus peut ainsi être qualifié de participatif tout en précisant que l'on reste ici dans une logique de démocratie représentative.

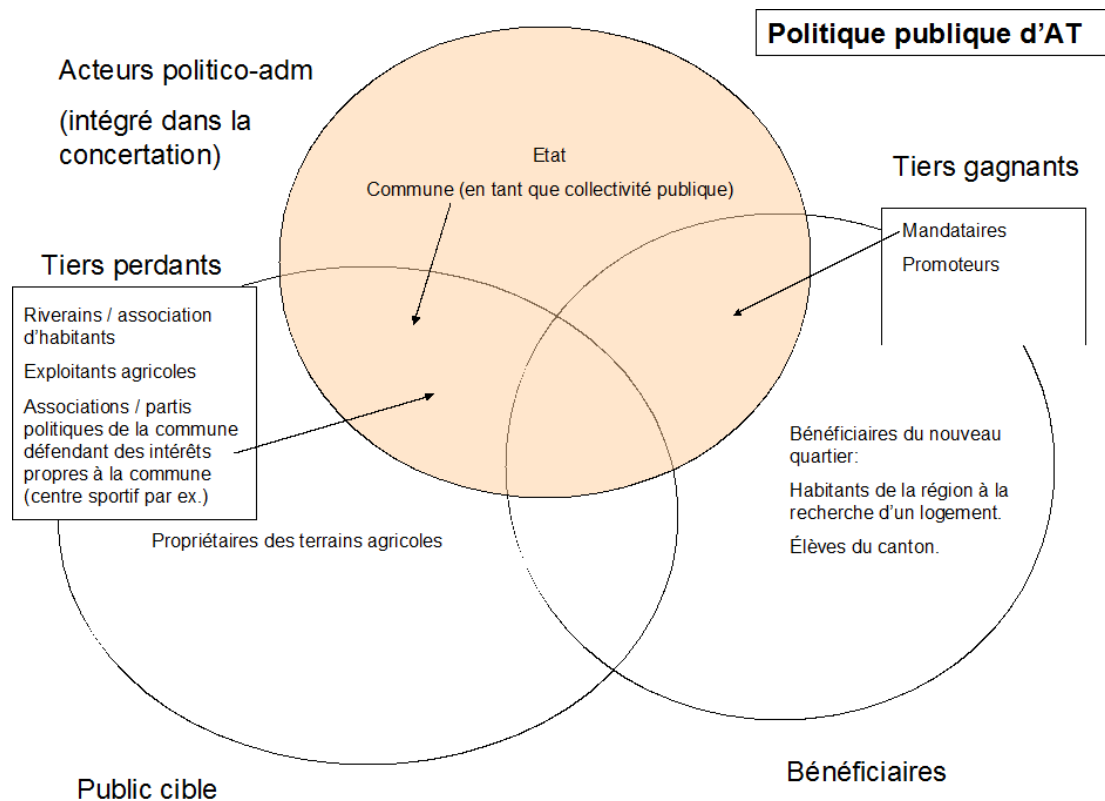


Figure 5: Schéma des acteurs impliqués dans la concertation (en orange)

Le processus est considéré comme participatif car il intègre une pluralité de savoirs dans la concertation hormis les publics cible (propriétaires).

## 2. Les débats dans le séminaire de concertation

*7.2.2. L'implication des acteurs dans une concertation devrait permettre de créer un débat sur les thématiques proposées, apporter des nouvelles solutions et parvenir soit à un consensus, soit à mettre en évidence les points de vue divergents. Les participants ont-ils débattu et leurs discussions ont-elles apporté une plus value au projet au niveau du contenu (théorie substantive) et au niveau de l'adhésion (théorie procédurale)?*

En premier lieu, un débat s'est déroulé sur l'objet même de la concertation à savoir le nouveau quartier en tant que tel, qui ne pouvait d'ailleurs pas être remis en cause (puisque prévu dans le PDCn). Le but était que les participants s'approprient l'idée de ce nouveau quartier et construisent une vision commune du projet en confrontant les différentes réalités et expériences de la vie communale, et ce notamment en développant la question très symbolique de la limite de l'urbanisation (où fixer le début de la ville, le début de la campagne ?) et de son intégration dans le concept paysager.



Puis, les discussions ont porté sur un certain nombre de thèmes dont notamment trois thèmes phare : la question de la mobilité, de la morphologie (tours) et celle de la mixité dans le logement. Ces thèmes ont été débattus mais la perception des discussions varie considérablement d'un acteur à un autre. Concernant la mobilité, un ingénieur mobilité a estimé que les avis étaient très arrêtés sur le sujet. Les discussions ont porté particulièrement sur les questions des points d'accès au quartier, des parkings et la question de fond sur le choix entre privilégier une mobilité douce et un report modal ou jouer la carte de la valorisation économique en prévoyant suffisamment de places de parking et un accès facilité aux transports individuels motorisés. Au sujet du logement et de la mixité, il n'y a pas eu vraiment de débat constructif selon le chef de projet qui a constaté que les participants conservaient leurs idées, mais ne rentraient pas franchement en discussion.

D'autres thèmes ayant suscité des conflits n'ont pas ou peu été débattus dans les séminaires, car ils sont survenus après coup dans la phase de négociation. La question du foncier a été traitée et négociée après l'adoption du plan, avec les propriétaires. C'est pourquoi ces derniers n'ont pas participé à la concertation, car leur mode d'échange relevait, selon le canton, davantage de la négociation. Un autre thème relevant également davantage de la négociation Etat-Commune était la discussion sur la planification d'un établissement scolaire (cf. annexe 3 sur les thèmes conflictuels).

Finalement, certains thèmes n'ont pas été débattus, car les acteurs avaient des positions trop arrêtées sur ces derniers ou que d'autres thèmes ont pris trop de place dans les séminaires (la mobilité par ex.). Ainsi des questions importantes n'ont été que peu abordées dans les séminaires de concertation: notamment la question des tours (que de toute façon les « gens ne veulent pas » selon un participant), la question des gagnants et des perdants d'un tel projet, ou encore l'enjeu environnemental, mentionné dans le lancement de l'étude, qui a perdu sa valeur suite à l'évaluation environnementale ("L'analyse de l'état existant a montré que le périmètre d'urbanisation ne présente pas de valeurs environnementale", Mayor&Beusch et al., 2006, p. 63) (cf. règles du jeu, éléments contraignants).

Selon les acteurs interviewés, les discussions ont été stimulées par la confrontation d'avis multiples et ont pu se dérouler grâce au bon climat, à savoir une bonne liberté de parole et des propos responsables (i.e. respectant l'intérêt collectif). Le débat aurait pu être plus intéressant selon un mandataire s'il avait été ouvert aux médias, et de manière générale étendu à l'espace public tout au long du projet.

Aux Vergers, selon les interviewés, la concertation a souvent été qualifiée plutôt de consultation, car les participants ont plus donné des commentaires que réellement débattu (participants et groupe de pilotage). De plus, quelques facteurs ont nui à la discussion, à savoir des débats trop techniques qui nécessitent des compétences que la plupart des participants ne possèdent pas (cf. chapitre sur l'information) ou un manque d'encadrement provoquant l'incompréhension mutuelle entre les différents types d'acteurs. On peut aussi ajouter des groupes trop nombreux, mal gérés par l'animateur, les conflits internes à des groupes qui se sont reportés dans le débat, tel que les conflits internes au législatif communal, l'instrumentalisation de la concertation pour créer un débat d'opportunité, peu constructif du fait de l'interdépendance des acteurs et de leurs intérêts.

Les avis énoncés, plus que l'existence d'un débat, ont permis aux acteurs de se prononcer sur un certain nombre de thèmes. Ceci a eu l'avantage d'initier un

processus d'appropriation du projet. Peu de thèmes ont vraiment été débattus pour plusieurs raisons: manque de confiance des acteurs, peu de légitimité des savoirs citoyens de la part du groupe de pilotage, focalisation sur des thématiques (ex. la mobilité) ou sur des positions arrêtées (ex. mixité).

### 3. Les avis exprimés et leur influence sur la prise de décision

Lors du séminaire de concertation, les participants ont eu l'occasion de donner leurs avis afin d'orienter le projet et de provoquer des discussions. Ont-ils l'impression d'avoir apporté un regard nouveau ? Comment les mandataires et membres du groupe de pilotage ont-ils traité ces contributions ?

Afin d'intégrer le contenu des avis exprimés, les mandataires étaient désireux d'avoir des informations sur la perception locale, des idées concrètes au niveau urbanistique et architectural. A titre illustratif, la continuité architecturale avec le village a été souhaitée par les participants. Ce lien avec les préférences locales est l'apport le plus important du point de vue des mandataires (par exemple : Préfèrent-ils un grand centre commercial ou des petits commerces en bas des immeubles ? Faut-il intégrer des appartements pour personnes âgées surveillés dans des immeubles mixtes ou créer des immeubles seulement pour personnes âgées ? etc.).

Deux types d'apports émanant des participants sont relevés par les urbanistes: ceux qui découlent de leur fonction de groupe d'intérêts avec des contributions très prévisibles, jugées par certains peu intéressantes car trop ciblées ou revendicatrices (proposition de logements sociaux ou des compensations pour les agriculteurs), et ceux qui proviennent des partis politiques, capables de s'ouvrir davantage à des réflexions globales et constructives. Le groupe de pilotage juge ces types d'apports relevant plutôt de la consultation que de la concertation où chaque partie invitée peut émettre son avis sur différents thèmes que les mandataires intègrent dans leur projet avec l'aval du groupe de pilotage. La signification donnée à la consultation par le groupe de pilotage mérite une réflexion. Le processus concerté mis en place tend-il à remplacer la consultation des acteurs concernés, tel que pratiqué en amont de tout projet de loi ? Dans l'affirmative, le retour et l'échange avec la base sont primordiaux pour garantir une voix collective agrégée, ce qui n'a pas été manifestement le cas. Une formalisation de la concertation s'avère donc indispensable pour que les acteurs puissent s'entendre sur la définition d'un tel processus (cf. règles du jeu, règles de position) et se mettre d'accord sur l'intégration dans le processus décisionnel.

Le vécu du processus par les participants décrit également davantage une consultation. En effet, ils ont eu l'impression que les avis étaient entendus en particulier par le chef de projet tout en étant conscients du processus de filtrage : « les participants donnaient des avis et les organisateurs prenaient ou laissaient ». Par ailleurs, les mandataires étaient conscients que certaines décisions étaient prises en dehors des séminaires de concertation, notamment à propos du débat autour de la mixité.

Dans quelle mesure les avis ont-ils influencé le projet ? Au regard des participants, leur participation a permis d'influencer le projet mais de manière indirecte. Dans les faits, certaines orientations ont émané des participants, notamment par rapport à la localisation des développements urbains (continuité avec le village et morphologie hétérogène des quartiers), au niveau de la mobilité (le choix de renoncer au transit dans le quartier et la volonté de promouvoir la mobilité douce), la volonté d'un urbanisme conduisant à planifier des tours, la préférence aux petits commerces qui

ne concurrencent pas le centre commercial, le concept de mixité défendu par la commune et la pénétrante de verdure proposée par un mandataire et retenue par les participants (bien que sans enjeu environnemental selon les experts).

Le seul participant qui a vraiment senti avoir eu une certaine influence l'attribue à ses relais politiques à l'extérieur du processus. Les autres sont bien conscients qu'il ne s'agit pas d'un processus décisionnel, lequel est prévu ultérieurement et concerne uniquement le politique, et qu'aucune garantie n'a été donnée quant à la prise en compte de leurs avis. Selon le groupe de pilotage, les avis ne doivent pas forcément être pris en compte, par contre les problématiques soulevées doivent susciter une certaine attention de la part du groupe de pilotage.

Le processus concerté était selon les acteurs interviewés davantage une consultation qui a permis d'aborder un certain nombre de sujets. En termes de plus value substantielle, les acteurs interviewés s'accordent sur le fait que peu d'idées nouvelles ont été apportées. Dans les faits, un certain nombre de propositions des participants ont coïncidé avec la volonté du groupe de pilotage et de l'Etat, permettant ainsi de les intégrer sans problème. Quelques préférences des participants ont été intégrées dans le plan par les mandataires (commerces par ex.).

#### **4. Deux espaces de discussions ciblés**

##### **1. Concertation avec les exploitants agricoles**

7.2.3. Les exploitants agricoles (dont certains également propriétaires) ont été invités à discuter des questions liées aux compensations dans la perspective du déclassement de certains terrains. Des exploitants interrogés regrettent de ne pas avoir pu auparavant se concerter entre eux, ce qui leur aurait donné plus de poids dans les discussions actuelles qui relèvent plus de la négociation que de la concertation. Leurs propositions de compensations ont certes été entendues, puisqu'elles figurent sous la forme de fiches dans le PDQ. Cependant, depuis aucune mesure concrète n'a été entreprise, ce qui constitue leur principale déception. Ces mesures auraient pourtant dû entrer en force avec l'adoption du PDQ. Ils regrettent également qu'il n'y ait pas eu de représentants des propriétaires fonciers dans les séminaires de concertation.

##### **2. Débat à l'issue du projet : présentation au grand public**

Lorsque finalement le projet a été présenté à la population, la discussion s'est arrêtée sur le nombre de tours prévues et leur hauteur. Un élu communal interrogé se demande aussi si ce n'était pas une stratégie de la part du groupe de pilotage d'utiliser les tours pour focaliser le débat sur des détails, permettant ainsi de ne pas remettre en cause l'ensemble du projet. Créer un débat en fin de projet alors que tout est déjà planifié relève plutôt d'une démarche alibi qui crée inévitablement des frustrations. Ceci peut expliquer la réaction de certains opposants, partis politiques et élus qui ont souhaité décider au moins un élément symboliquement important du projet à savoir le nombre et la hauteur des tours, et par là s'appropriier l'ensemble du plan directeur.

## 5. L'apport de l'implication des acteurs

7.2.4. Au delà des avis exprimés et de leur influence sur le processus, la concertation permet de générer d'autres apports non négligeables qui incitent souvent les acteurs politico-administratifs à choisir cette méthode d'implication des acteurs.

7.2.5. Les mandataires sont les acteurs les plus satisfaits du processus de concertation et en retirent un apport qui les aide directement à accomplir leur travail en l'enrichissant en informations (cf. information, l'information comme input-output). La concertation leur a permis de faire le lien avec la réalité locale, de saisir la vision commune des participants, de comprendre les grands principes qui orientent le projet. La confrontation du travail des mandataires avec les participants contribue aussi à améliorer la qualité du projet, car des éléments que les mandataires auraient omis peuvent être mis en évidence par les participants. Selon leur point de vue, il est important que les acteurs se réunissent et parviennent à construire une vision concertée du futur quartier. La dynamique de groupe instaurée par la concertation est la plus value de la concertation en termes procéduraux (contrairement à une consultation), facilitent également l'appropriation du projet. Ce processus donne aussi l'occasion de sensibiliser les participants à des problématiques (par ex. la mobilité), de discuter de certains sujets conflictuels (types de gabarits, tours, intérêt cantonal / communal, etc.) et de faire sortir les points émotionnels, souvent concernant des détails ou des problèmes de société, qu'il est préférable d'aborder à un stade très en amont. Le fait de pouvoir ouvrir la discussion en concertation facilite l'instauration d'un climat de confiance, qui donne une image favorable du projet au niveau des autorités locales, ce qui est précieux dans le contexte conflictuel genevois.

Le groupe de pilotage est un peu moins enthousiaste par rapport à l'effet substantif de la concertation sur le projet, qu'il qualifie de peu enrichissante. Elle a permis de façon basique d'informer les parties prenantes (groupes d'intérêt et partis politiques) et de les consulter afin d'éviter qu'ils s'opposent au projet. L'appropriation du projet est aussi un apport qu'il est long à se procurer, mais ce temps est nécessaire pour que les participants adhèrent au projet. Toute la difficulté est de concilier les différentes temporalités du politique et de l'urbanisme.

Finalement les participants estiment que la concertation est importante, d'une part parce qu'elle permet de contrôler le processus et d'autre part, elle permet de mettre en avant de nouvelles questions qui n'auraient pas été prises en compte. La concertation est utilisée selon quelques participants pour limiter les oppositions et éviter les blocages, ce qu'admettent effectivement les acteurs politico-administratifs.

La concertation a peu d'impacts substantifs selon les acteurs interviewés, au mieux elle relève des problèmes ou met en évidence les points consensuels. En termes factuels (selon les PV et le PDQ), un certain nombre d'avis ont bien été retenus, mais sans que l'on puisse juger du niveau d'agrégation (majoritaire, consensuel). Au niveau procédural, elle a contribué à l'appropriation du processus

des acteurs impliqués. D'autres ont rejoint les adhérents après avoir pu contribuer directement avec les tours (par ex. élus du conseil municipal).

## **6. Le rôle de la participation: l'appropriation du processus**

7.2.6. Le processus de concertation a permis d'instaurer une collaboration entre le Département cantonal de l'aménagement et l'exécutif communal en particulier. Les participants (législatifs cantonaux et communaux, groupes d'intérêts) ont été sensibilisés à la problématique. Les acteurs communaux se sont appropriés dans une certaine mesure le PDQ, puisqu'ils ont manifesté un grand intérêt à connaître la suite du processus et à être tenu au courant afin de veiller à ce que le travail effectué durant cette phase de planification se concrétise. Mais c'est sans doute l'exécutif communal, dont certains de ses membres étaient dès le début impliqués dans tout le processus, qui se sont particulièrement appropriés le projet, preuve en est son plaidoyer en faveur du Plan directeur lors de la présentation publique (cf. conflits sur les tours).

7.2.7. Les mandataires et le groupe de pilotage ont souligné l'importance de passer du temps sur l'élaboration du projet afin que les acteurs se l'approprient et que les idées mûrissent. Les participants du groupe de concertation ont d'ailleurs précisé qu'ils n'étaient pas toujours évident de suivre le projet au vue des longues pauses entre les séminaires. Alors que le groupe de pilotage, qui suivait tout le processus, a pu passer plus de trois ans sur le projet tout en étant au premier plan pour l'organisation non seulement des séminaires de concertation, mais également de toutes les autres séances intermédiaires.

7.2.8. Les acteurs décisionnels (exécutif) se sont véritablement appropriés le processus, ce qui a leur a permis de le défendre par la suite auprès du législatif communal dans un premier temps puis auprès de la population (séance publique). En ce qui concerne les participants du séminaire de concertation, trois séminaires ont suffi pour qu'ils soient partie prenante d'un processus leur conférant un statut privilégié notamment dans la commune. Ainsi, tous les participants interviewés se sont à des degrés très variables appropriés soit le processus, soit plutôt l'objectif final (i.e. construction du quartier).

## 8. V.4 Information

### 1. Introduction

D'après les hypothèses de recherche, on part de l'idée que l'information est l'une des variables qui expliquent le bon déroulement du processus. Des déficiences informationnelles peuvent perturber toute la mise en œuvre du projet et finalement le produit final. L'analyse des principaux documents permet de décrire à quel moment du processus ces documents sont entrés en jeu, si des informations essentielles étaient absentes ou non. L'analyse des entretiens permet d'évaluer la perception des différents acteurs par rapport à l'importance de cette variable dans la mise en œuvre du projet.

Dans cette étude de cas, comme dans tout projet d'urbanisme, l'accès aux données et informations décrivant le contexte et la problématique urbaine est essentiel pour l'élaboration d'un projet de qualité. Nous verrons dans quelle mesure ces informations ont pu être accessibles à tous les acteurs, exploitées, utiles et échangées, si des informations essentielles ont manqué ou non pour gérer certains conflits, si les informations émanant des projets ont pu être confrontés aux points de vue des participants et en bénéficier.

La structure du chapitre est la suivante : 4.1. Appréciation de la qualité de l'information selon trois critères (fiabilité et précision, pertinence de son contenu par rapport à l'objectif de l'utilisateur, pertinence du mode de représentation par rapport aux compétences de l'utilisateur) ; 4.2. Accessibilité et flux d'information et rôle joué par les acteurs dans ces échanges ; 4.3 Rôle de l'information (en quoi cette variable est déterminante pour le déroulement de processus).

### 2. Qualité et utilité de l'information

#### 1. Fiabilité, précision et niveau de détail de l'information

Pour contribuer à la réussite d'un projet d'aménagement, l'hypothèse informationnelle se base sur le principe que le système d'informations du projet doit contenir des informations fiables et précises.

La **fiabilité** résulte d'une relation de confiance à l'égard des producteurs d'information. Aucune remarque de la part des personnes interrogées n'a remis en cause la fiabilité des informations disponibles. Quant à la **précision**, de manière générale les acteurs sont satisfaits.

Quelques remarques ont remis en cause le **niveau de détail** qui n'était pas toujours adapté aux besoins, selon que les acteurs étaient dans le rôle de :

- Demandeurs : les élus communaux avaient tendance à demander trop de détails et ne prenaient pas en considération qu'il s'agissait d'une phase directrice et non d'un plan d'affectation détaillé. Cela peut s'expliquer entre autres par des stratégies politiques qui cherchent à faire passer des points de détail à ce stade. Cette exigence sur le détail a contribué à produire un PDQ avec un niveau de précision avancé par rapport aux objectifs tels que définis dans le cadre légal d'un tel plan.
- Utilisateurs : certains participants estiment que les informations reçues avant les séminaires étaient trop détaillées et se sont sentis submergés. Ils

considèrent que l'information aurait dû être davantage sélectionnée pour des non-spécialistes.

- Producteurs : en ce qui concerne la contribution des participants, l'un d'eux estime que les PV des séminaires de concertation ne reprenaient pas assez dans les détails les discussions échangées. Ceci a eu des répercussions sur la perception des avis retenus (cf. implication des acteurs)

## 2. Pertinence de l'information (contenu) par rapport aux objectifs des utilisateurs

L'information donnée aux utilisateurs, c'est-à-dire aux mandataires, participants ou encore au grand public, nécessite d'être adaptée à leurs attentes et besoins.

L'élaboration du PDQ associait des **mandataires** urbanistes et spécialistes (environnement, mobilité, socio-économie), ayant des approches du projet différentes (ce point sera développé ci-dessous), ce qui a entraîné des inadéquations lors des échanges d'informations dans la phase du diagnostic. Ainsi, selon certains urbanistes, les informations fournies n'étaient pas toujours pertinentes et utiles pour enrichir leur travail : données brutes, décontextualisées, pas assez en adéquation avec leur projet et leurs hypothèses (« il manquait une vision de projet derrière les informations fournies ») et rythme de travail, échelle inadaptée (trop large). Par exemple, ils ne voyaient pas les incidences des données sur les corridors à faune sur leurs scénarios.

Les **participants** ont avant tout besoin d'informations synthétiques. En l'occurrence, les comptes rendus des séminaires leur ont permis de ne pas perdre le fil du projet et ont répondu adéquatement à leurs objectifs.

Finalement, concernant le **grand public**, les interviewés partagent l'avis qu'il faut surtout adapter la communication à leur niveau de connaissance et de compétence limité. Ainsi plusieurs recommandations vont dans ce sens: savoir doser l'information, donner l'essentiel, accompagner l'information en lui donnant la signification voulue aux utilisateurs, la vulgariser.

En nous référant au cadre théorique (section information), l'enseignement suivant peut être tiré. Le cas des Vergers montre que chaque métier a sa propre rationalité, sa propre manière d'aborder les réalités territoriales. La production d'information constitue potentiellement un vecteur pour concilier les différentes rationalités et construire une représentation territoriale commune. Ainsi l'enjeu du travail interdisciplinaire est d'apporter ensemble de la signification aux données pour en faire de l'information pertinente et utile pour le projet. Les urbanistes se sentaient démunis pour tirer seuls une utilité des données environnementales pour leur projet, d'où l'interaction nécessaire avec les producteurs de ces données pour évaluer leurs incidences sur leur projet.

## 3. Pertinence de l'information (mode de représentation) par rapport aux compétences des utilisateurs

Représenter les informations spatiales, en particulier dans un mode accessible aux participants, est souvent un défi que les mandataires doivent relever dans un projet d'aménagement du territoire participatif. Les « profanes » ont émis des difficultés à comprendre les représentations malgré l'aide des mandataires. Ce fait s'explique premièrement par la démarche comparative qui consistait pour les participants à devoir évaluer plusieurs projets énoncés dans des modes de représentation différents. Une charte de mise en page a été conçue ultérieurement au stade de

l'avant projet. Ajouté à cette charte, des maquettes et des représentations 3D contribuent assurément à une meilleure compréhension selon les mandataires. Deuxièmement, le vocabulaire utilisé par les mandataires était selon les participants trop difficile à comprendre, une certaine vulgarisation aurait été nécessaire à ce niveau-là.

### 3. Accessibilité et flux/échange d'information

#### 1. Dispositifs de partage d'information

Les informations ont été échangées et rendues accessibles de manière différenciée selon les types d'acteurs. Quatre modes de partage peuvent être distingués.

- **Groupe de pilotage, groupe de travail (gropil + mandataires).** Les membres de la commune impliqués n'ont pas été intégrés au gropil dès le départ ce qui les a privé des premiers échanges ainsi que des informations sur la mise en route du projet (la commune a été surprise du début abrupt du projet même si elle était au courant que le secteur allait faire l'objet d'une étude). Les séances de travail avec les mandataires ont bien fonctionné hormis quelques manquements concernant le manque d'accès à l'information (cf. 4.2.4). Etant donné qu'aucun système d'information n'a été mis en place et en raison également du phasage du projet, les échanges d'information se sont déroulés ponctuellement, ce qui a impliqué parfois de longues périodes sans information pour les mandataires.
- **Consultation.** Les participants du séminaire de concertation ont reçu toute une série de documents avant chaque séance qui pouvaient ensuite être discutés. Certains regrettent que ces documents soient arrivés au dernier moment.
- **Séance publique.** L'ouverture du projet au grand public à travers cette séance a eu lieu toute à la fin du projet lors de la présentation de l'avant-projet de PDQ retenu. Certains acteurs communaux justifient la planification d'une telle séance à ce moment-là par le fait qu'un projet d'aménagement du territoire doit être bien « ficelé » avant d'être présenté au public pour éviter toute contestation. Deux autres élus communaux, s'étant opposés aux tours, ont au contraire qualifié cette séance de « parodie de la démocratie ». Il aurait fallu selon eux informer largement le public pour créer un débat durant tout le processus, ou au minimum informer sur le déroulement du projet, et éviter ainsi certains conflits par le fait que les personnes externes au processus ont été mises devant le fait accompli.

Ces dispositifs traduisent une certaine hiérarchie dans l'intensité et la qualité des échanges : celles-ci sont maximales et multilatérales au sein du gropil (même si la commune n'a pas eu accès à tous les échanges) et du groupe de travail (bien que les membres communaux du gropil n'aient pas eu accès à toutes les informations et décisions émanant de l'Etat), elles sont de nature consultative au sein des séminaires de concertation (le retour d'information de la part des participants à un impact limité) et pleinement unilatérales lors de l'unique séance publique.

#### 2. Flux/Accès selon les étapes du processus et les thématiques

Il convient d'analyser le flux d'informations au cours des étapes du processus selon le canevas proposé dans le cadre méthodologique : *cadre, input, output*. Le schéma à la Figure 6 permet, sur la base de l'analyse documentaire, d'avoir une vue



générale et descriptive des flux d'informations (partie gauche) et du rôle des acteurs (partie de droite, aspect abordé plus loin) par rapport à ces flux dans le déroulement du processus.

Par ailleurs, l'analyse des flux est analysée en rapport avec certains thèmes ayant suscité des blocages ou des conflits. Il s'agit d'analyser en quoi l'accès à certaines informations de différentes natures (tangibles ou intangibles), ou au contraire l'absence de ces informations, a pu contribuer au blocage ou déblocage du processus. En effet, si les décalages d'informations peuvent perturber le cours d'un projet, les informations manquantes peuvent créer des conflits et des erreurs par la suite. En cela, les entretiens sont une source d'information très précieuse pour qualifier l'utilité et impact de l'information. Dans l'annexe 3 consacrée aux conflits, le schéma de la figure 6 est appliqué à chaque conflit en illustrant symboliquement le rôle de l'information par rapport aux blocages/déblocages.

### **Foncier et prix du terrain**

Ce conflit autour de la fixation du prix des terrains est intervenu essentiellement en aval du processus, suite à l'adoption du PDQ, dans la phase de négociation avec les propriétaires. Cependant, beaucoup d'acteurs interrogés regrettent que cette question n'ait pas été traitée dès la conception du PDQ. Une meilleure exploitation des informations qui existaient lors du processus aurait sans doute permis d'anticiper certains conflits. En l'occurrence, un chercheur de l'EPFL avait fait une étude sur les prix du terrain et proposait une simulation du foncier pour élaborer une image directrice du foncier. Ce savoir n'a pas été exploité et appliqué aux Vergers et aurait pu être utile pour informer le politique des enjeux liés à la vente des terrains. Par ailleurs, des données sur la valeur foncière des terrains existaient dans l'administration mais n'ont pas été introduites. Cela montre que si des données existent, elles ne sont cependant pas toujours disponibles au bon moment. Enfin l'absence de cadre légal sur la fixation du prix des terrains a laissé libre cours à des démarches entreprises par certains promoteurs. Une régulation de la part de l'Etat est intervenue ultérieurement.

### **Morphologie du bâti et projet de tours**

Un manque d'information et de communication des participants à la base des séminaires de concertation est sans doute à l'origine d'un décalage d'appréciation en aval sur la question de la morphologie urbaine et en particulier sur celle de la construction de tours d'immeubles. Selon les deux représentants interrogés de l'AHVM, très peu d'information sur le projet leur est parvenue durant le processus. Ils ont été mis devant le fait accompli lors de la séance publique. Les personnes non impliquées dans le processus n'ont ainsi pas pu s'approprier les principes d'urbanisme discutés lors des séances.

Par ailleurs lors de la séance publique, tout projet d'urbanisme est difficile à communiquer, surtout en l'espace d'une séance, à des néophytes tels que les habitants. En effet, certains se sont focalisés sur les tours, sans bien saisir l'intérêt et la cohérence de l'ensemble du projet. Ainsi, l'amélioration de la communication lors de la présentation de l'avant-projet modifié (version avec 3 tours) à l'aide d'images en 3D a contribué à résoudre le conflit.

## **Etablissement post-obligatoire (collège) et boucle des Vernes**

L'information concernant la volonté cantonale de construire un collège sur la boucle des Vernes est arrivée tardivement lors de l'étape des avant-projets. La Commune a demandé d'envisager d'autres solutions (emplacements).

Le problème de communication et d'information entre l'Etat et la Commune est à l'origine du problème. L'Etat n'était pas transparent sur ses intentions au début du processus alors que des rapports antérieurs, non connus de la Commune, attestent la nécessité d'un établissement scolaire post-obligatoire sur la rive droite. De plus, ultérieurement, l'Etat n'était plus au clair si cet établissement demeurerait prioritaire et s'il fallait l'affecter à une ECG ou un collège. Une étude précise sur les besoins actuels du Canton serait donc nécessaire.

Suite à la demande de la Commune d'envisager un autre emplacement que les Vernes, l'information a également joué un rôle important à travers une étude liée à la comparaison de deux sites d'implantation possible pour le collège aux Vergers. Cette étude a donc confirmé que seule la boucle des Vernes était apte à accueillir le projet, malgré certaines incompatibilités avec le projet de zone de détente voulue par la Commune. C'est sur cette base que l'Etat a admis un compromis en proposant un collège plus compact, ce qui a débloqué la situation temporairement.

### **Mixité sociale et fonctionnelle**

Tout au long du processus, un débat sur la règle de répartition (entre loyers libres/subventionnés, propriété) en lien avec la densité a eu lieu et confrontait différentes perceptions et représentations de cette problématique.

Plusieurs acteurs communaux estiment que la commune « a assez donné » en termes de logements sociaux et que, quelque soit le taux actuel de logement social, la commune vit toujours comme une cité HLM avec une population plutôt de niveau modeste. Tandis que des acteurs cantonaux et mandataires pensent au contraire qu'il subsiste à Meyrin très peu d'HLM ou HBM. Il manque ainsi une information sur les réels besoins socio-économiques pour définir une stratégie de mixité sociale sur le périmètre. Cette information aurait normalement dû figurer dans le diagnostic socio-économique du mandataire accompagnant, ce qui n'était pas le cas.

En conclusion, ces thèmes conflictuels mettent en évidence un manque de transparence de la part de l'Etat sur ses intentions et corollairement un manque de communication entre Etat et communes. Le chef cantonal du projet reconnaît qu'à l'avenir, il faudrait sans doute prévoir des moyens pour réaliser des études sur des sujets conflictuels non prévisibles au départ. En effet, un manque d'expertise sur des sujets comme le foncier, les besoins en établissement scolaire ou en logements sociaux a été particulièrement évident. Une information tangible éclairant les faits permettrait ainsi d'aider à régler les conflits de valeurs (préférences), avec le risque toutefois que cette information soit instrumentalisée par les différents acteurs et partis (cf. cadre théorique/information).

### **3. Echanges et décalages d'information**

Il s'agit ici d'évaluer la qualité des échanges entre les différents acteurs ainsi que les éventuels décalages qui entravent le déroulement du projet et la concertation.

#### **Participants et retour à la base**

Les participants aux séminaires ont très peu informé ou consulté leur base durant le processus, les acteurs s'étant impliqués plutôt à titre personnel. Le Conseil municipal n'a pas été informé par l'intermédiaire des élus. Une amélioration de la transparence à ce niveau serait nécessaire, comme le reconnaît un membre communal du group, pour garantir l'implication et l'adhésion au projet des élus communaux (des règles d'information formalisées seraient nécessaires, cf. règles du jeu).

### **Mandataires : approche diagnostic vs scénario**

Echanger et analyser des données, discuter de problématiques nécessitent certaines compétences de part et d'autre. Dans un projet urbain, les mandataires sont les professionnels qui doivent réunir les informations et les analyser afin de créer un projet. Une collaboration est donc primordiale. Ainsi, l'élaboration du PDQ a permis d'associer au sein d'équipes interdisciplinaires des **mandataires** (urbanistes, environnementalistes, spécialistes de la mobilité et socio-économistes) ayant des cultures de métier, des approches du projet et des rythmes de travail différents.

Les échanges entre professionnels d'un domaine similaire se sont très bien déroulés (par exemple entre les ingénieurs mobilité, entre les urbanistes, entre le bureau de l'environnement et les participants ayant des intérêts agricoles), même si parfois pour des questions de temps, les urbanistes ne se sont pas toujours assez bien concertés.

En revanche, les partages avec d'autres cultures professionnelles ont posé plus de problèmes, en raison d'une méconnaissance des attentes et de la façon de travailler de l'utilisateur. Ce décalage s'est particulièrement manifesté lors de la phase de diagnostic qui s'est déroulée au tout début du processus. Pour certains comme les environnementalistes, elle est primordiale car elle permet de fixer dès le début le contexte et les contraintes (éléments non négociables, cf. règles du jeu). Tandis que pour les urbanistes, il est inutile de consacrer trop de temps à cette phase ; il s'agit plutôt de réfléchir dès le départ en termes de scénarios ou hypothèses pour se projeter dans le concret et éviter ainsi de dresser une liste des problèmes dans le vide. Nous sommes clairement confrontés à deux approches professionnelles et deux manières de gérer un projet et des informations. Avec la systématisation de l'évaluation environnementale dans les planifications directrices, une culture commune entre les deux professions va certainement se développer et les informations environnementales devraient être mieux intégrées dans le processus par les urbanistes.

### **Groupe de travail**

Les groupes de travail réunissant le groupe de pilotage et les mandataires ont été décrits comme étant des moments de partage avec une bonne entente, ce qui contribue assurément au bon avancement du projet. Par contre, au début du projet, les premiers échanges d'informations n'ont pas été appréciés par tous les mandataires dont certains ont affirmé que les documents n'avaient pas été suffisamment préparés pour le projet par l'administration cantonale. De plus, certains mandataires auraient souhaité être davantage associés à la méthodologie choisie (les scénarios) pour l'améliorer en faisant bénéficier leurs expériences. De même, les mandataires ont regretté que les résultats des évaluations des projets n'aient pas fait l'objet d'un échange entre le groupe de pilotage et eux-mêmes. A la fin du projet et dans un but d'apprentissage, une dernière séance pour dresser un bilan de leur travaux, discuter de leur apport et utilité pour la suite du projet aurait pu être une plus value.

#### 4. Les différents rôles vis-à-vis de l'information et leur degré de satisfaction : demandeur, utilisateur, producteur, propriétaire de l'information

La qualité des flux et échanges d'information dépend essentiellement des rôles plus ou moins formalisés des différents acteurs vis-à-vis de l'information. Le rôle des acteurs vis-à-vis de l'information est détaillé et analysé à travers la figure 6 (partie de droite).

##### Les demandeurs d'information

- 8.1.1. Le **groupe de pilotage** est le premier demandeur d'information puisque ses représentants mandatent des bureaux pour récolter et analyser de l'information. Ils ont été de manière générale satisfaits du travail des mandataires.
- 8.1.2. Les **mandataires** avaient à leur disposition pratiquement toutes les informations que disposait le groupe du pilotage. En tant que demandeurs, ils ont eu du mal à obtenir des informations du contexte communal auprès du Conseil municipal qui ne s'intéressait que peu au projet, souhaitant mettre la priorité sur ses projets communaux. Ils ont également obtenu des données pas toujours adaptées de la part des mandataires accompagnants, comme discuté plus haut.

##### Les producteurs d'information

- 8.1.3. Les **mandataires** sont les premiers producteurs d'information dans les phases d'analyse et d'étude et se reconnaissent comme tels. Leur tâche consistait à récolter les données, les compiler et les transmettre (Figure 7).
- 8.1.4. L'**Etat** produit essentiellement toutes les informations relatives à l'organisation du projet (programme d'étude, convocation, cahier des charges) à l'égard des mandataires (destinataires). En l'absence de système d'information, la source principale informationnelle est représentée par le chef de projet qui a le rôle de centraliser l'information et de la diffuser à la demande des mandataires, membres du groupe de pilotage et participants. Les services de l'environnement au canton devaient aussi produire des informations ponctuelles. Le groupe de pilotage a exprimé toute la difficulté à faire réagir les services concernés au moment opportun, et la difficulté d'un échange d'information efficace entre le chef de projet et les services concernés.

##### 8.1.5.

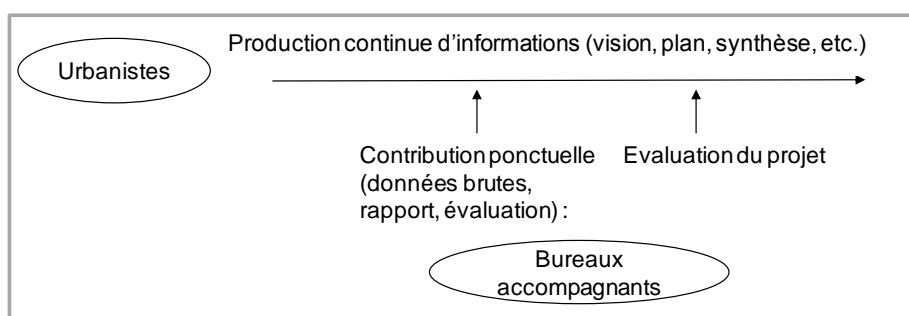


Figure 6 : production de l'information selon les types de mandataires

8.1.6. Les **participants** jouent également un rôle dans la production d'information : ils ont émis des avis qui n'ont pas été jugés très intéressants par certains mandataires (idées trop arrêtées par exemple sur la mobilité, difficulté de produire un débat de fond face aux questions essentiellement techniques), par contre ils ont pu livrer des perceptions locales, jugées pertinentes par les mandataires urbanistes. Ceux-ci avaient en effet le souci de faire des propositions (affectation et morphologie des bâtiments, types de parcs, etc.) afin d'évaluer leurs préférences. La plus value des avis des participants est clairement leur caractère local. Malgré l'intérêt porté aux avis locaux, les participants ne sont pas reconnus en tant que producteurs d'information par les décideurs, puisqu'il s'agit d'informations de nature informelle (intangibles) (d'où l'absence de couleur jaune dans le schéma, fig. 6, chez les différents acteurs constituant le panel des participants). Ce rôle de producteur est toutefois implicite, car les avis échangés lors des séminaires ont été notifiés sur papier dans les PV (qui émanent formellement de la part de l'organisation du projet).

8.1.7.

#### **Les propriétaires d'information**

8.1.8. Dans un projet public, les organisations publiques sont les propriétaires de l'information. Le chef de projet représentait le plus couramment le propriétaire de l'information et la diffusait au gré des demandes. Dans deux cas, les propriétaires de l'information n'ont pas joué le jeu du partage. L'administration cantonale détenait des données qu'elle n'a pas intégrées dans le projet, plutôt par méconnaissance. D'autre part, la commune ne souhaitait pas toujours diffuser certaines informations (à propos du centre sportif notamment) par peur de faire ressurgir certains conflits, selon un mandataire.

#### **Les destinataires et utilisateurs**

8.1.9. Les **participants** aux séminaires et donc externes à l'organisation du projet n'ont eu qu'un accès limité à l'information. Celle-ci leur est communiquée généralement à la fin de chaque étape lors des séminaires (résultats des études des urbanistes) et de la validation décisionnelle. Ils n'ont pas de rôle reconnu en tant que demandeurs (des clarifications, compléments d'étude par exemple) ou producteurs (avis) d'information. Cela est conforme aux compétences attribuées à ces acteurs dans l'organisation du projet (cf. règles du jeu). En outre, beaucoup de participants soulignent que les informations reçues ont permis un processus d'apprentissage sur des questions qui leur étaient étrangères auparavant.

8.1.10. Les **habitants** n'ont eu accès aux informations sur le PDQ qu'à la fin lors de la séance publique, sans avoir reçu aucune information durant tout le processus, d'où les conflits politiques qui ont pu surgir (cf. colonne individus privés, D2, figure 6).

L'information échangée dans le processus est unilatérale : elle traduit avant tout le point de vue de l'administration et des experts, mais en même temps valorise

relativement bien les connaissances et perceptions échangées par les participants lors des séminaires (cf. cadre théorique). Cependant, elle ne prend pas en compte les avis des citoyens et leurs usages locaux, n'ayant pas d'interaction avec eux jusqu'à la séance publique finale. Le croisement et le partage entre des informations de différentes natures sont donc limités.

## 8.2.

### 4. Le rôle de l'information dans le projet

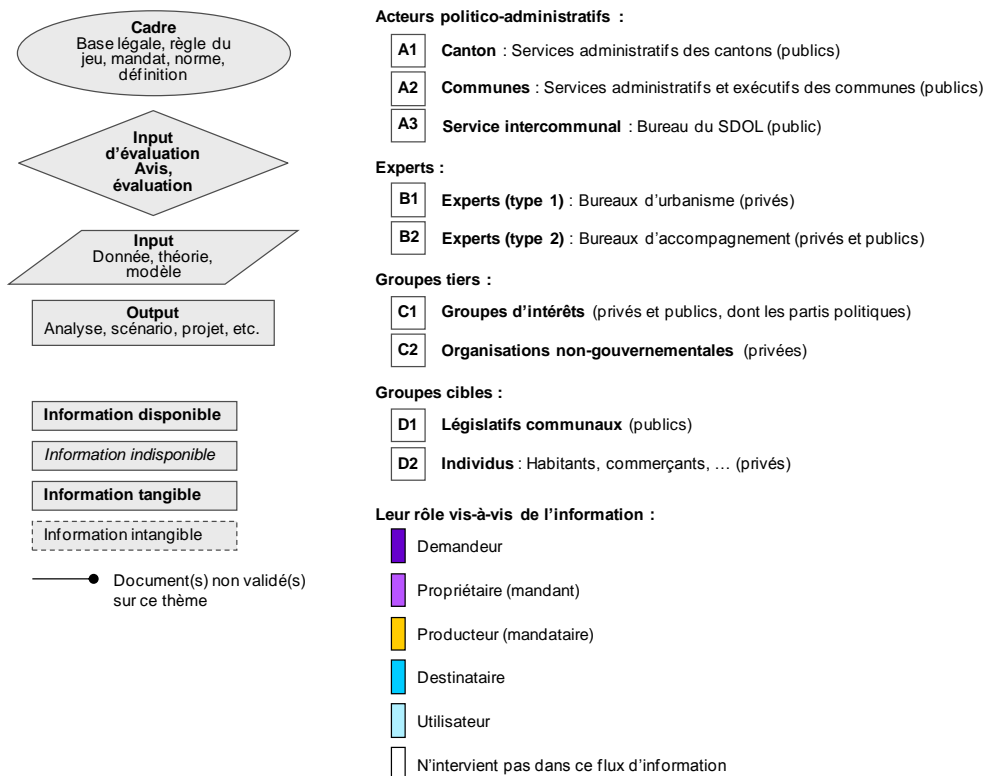
L'étude de cas des Vergers a mis en évidence le rôle de l'information dans le projet sur les aspects suivants :

- Accès : l'accès aux informations de qualité et au moment opportun est un vecteur pour permettre aux acteurs de participer au débat, s'approprier le processus et d'évoluer vers un projet commun et partagé. Or le processus s'est déroulé en vase clos, les acteurs externes (élus non présents aux séminaires, habitants) n'ont pas été informés avant la séance publique et n'ont donc pas pu prendre part au débat, notamment par manque de relais entre représentants et leur base. Cette « opacité » a été voulue par les organisateurs par crainte d'introduire trop vite le projet dans le débat public et le bloquer. De même, sur certains dossiers (foncier, collège) le Canton n'a pas été toujours transparent sur ses intentions et n'a pas associé la Commune à ses réflexions. Cette dernière a alors agi pour son propre compte sans concertation.
- Pertinence : La production d'information constitue potentiellement un vecteur pour concilier les différentes rationalités et construire une représentation territoriale commune. Ainsi l'enjeu de la concertation est d'apporter ensemble de la signification aux données, pour en faire de l'information pertinente et utile pour le projet et compréhensible par les acteurs. Or certains décalages entre les différents types de mandataires, ou la collaboration parfois insuffisante entre le Canton et Meyrin, ont fait que des données potentiellement utiles (des expertises sur le contexte environnemental, le foncier, par exemple) n'ont pas été assez exploitées.
- Communication : Les participants ont fait part d'une bonne participation au débat, surtout de la part d'acteurs non spécialisés sur les questions d'urbanisme. Le niveau de communication de l'information était adapté. Ainsi, les maquettes ou représentations 3D ont été très utiles pour faciliter une bonne compréhension des projets et donc une appropriation. Le manque de communication est en partie à l'origine du conflit sur les tours. La représentation 3D du projet révisé a facilité son adoption.
- Expertises : Un manque d'expertise sur des sujets comme le foncier, les besoins en établissement scolaire ou logements sociaux a été particulièrement évident. Une information tangible éclairant les faits, permettrait ainsi d'aider à régler les conflits de valeurs (préférences), avec le risque toutefois que cette information soit instrumentalisée par les parties. Ainsi, une étude de comparaison de localisation pour le collège a montré le bien-fondé du site de la boucle des Vernes avec un compromis possible entre parc et collège.

- Informations intangibles : les participants ont émis des perceptions locales, jugées parfois pertinentes par les mandataires urbanistes et utiles pour apporter de la signifiante à leur projet et leurs informations produites. Il s'agit de donner une reconnaissance à ce genre d'information, ce qui a été fait en partie à travers les PV qui ont en quelque sorte matérialisé ces informations.

En conclusion, l'échange d'informations, d'avis, de représentations, d'expériences est primordial pour la concertation, afin de permettre aux acteurs d'évoluer vers un projet commun rencontrant l'adhésion d'un plus grand nombre. Des problèmes de communication, de vocabulaire, de cultures professionnelles différentes, de données lacunaires ou transmises au mauvais moment, de manque de relais ou encore de stratégies politiques (rétention d'information par exemple) ont été à l'origine de certains décalages et blocages dans le processus.

## Légende



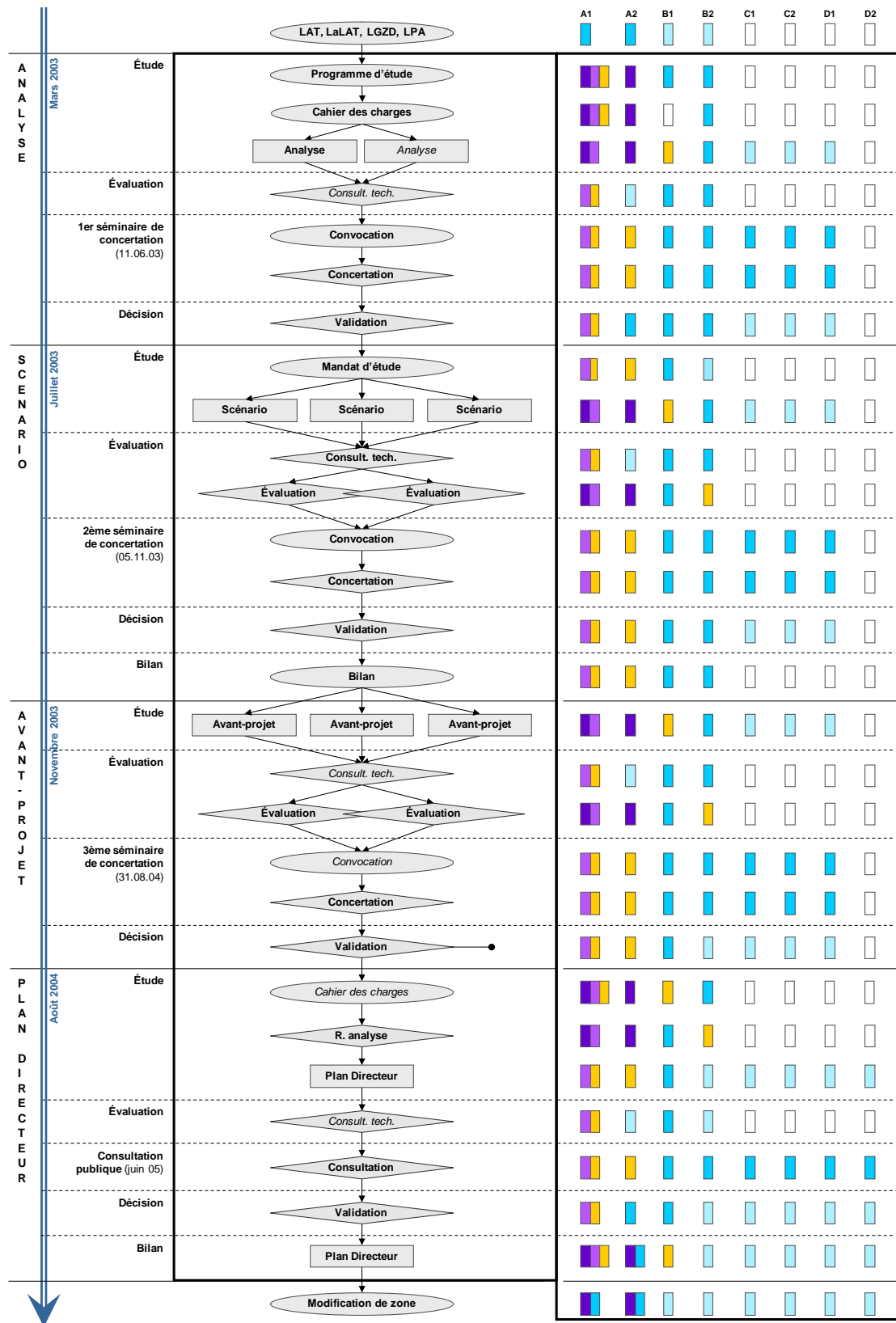


Figure 7. Rôle des acteurs vis-à-vis de l'information (source : S. Billeau-Beuze et Hy Dao, 2007)



## 9. V.5 *L'adhésion des acteurs au projet expliqué par les trois axes*

### **Adhésion au projet**

Les autorités publiques et les acteurs qui les représentent ont adhéré et apporté leur soutien au projet puisque ce dernier a été adopté par le Canton et la Commune. Cependant, des ajustements ont été nécessaires, notamment sur la planification des tours d'immeubles, pour que le projet soit accepté. Il reste par ailleurs des questions en suspens concernant le foncier, la mixité sociale et la construction du collège qui pourraient remettre en cause l'adhésion des acteurs communaux lors des phases opérationnelles. De même, les agriculteurs restent tout à fait sceptiques quant à la mise en œuvre des compensations agricoles et *de facto* sont opposés à ce projet (le projet étant l'équivalent d'une perte effective en ressources agricoles).

### **Adhésion au processus**

La plupart des acteurs interrogés reconnaissent le caractère innovant de ce processus, notamment à travers les séminaires de concertation qui ont permis de davantage d'impliquer les élus communaux et certains groupes d'intérêts, traditionnellement écartés des décisions, et donc d'améliorer le partenariat Canton-Commune. Le rôle moteur joué par le chef du projet pour activer le processus a été salué par la plupart.

### **Lien avec les trois axes de recherche (sondage)**

En considérant les résultats des sondages (voir le détail en annexe 1), les mandataires et membres du groupement sont globalement satisfaits de l'ensemble de la démarche (à l'exception d'un mandataire pas satisfait de l'organisation du processus).

L'on retrouve davantage de nuances et de divergences auprès des participants au séminaire.

Sur 11 participants qui ont répondu, dans 6 cas l'on remarque une bonne corrélation entre l'adhésion au projet et/ou au processus, ainsi qu'entre le degré d'implication et de prise en compte des avis. Parmi ces personnes, 4 adhèrent faiblement au plan et/ou au processus et estiment que leur avis n'a pas été assez pris en compte, voire même, que leur implication a été insuffisante. Le représentant d'une association écologique explicite que leur avis n'a pas été pris en compte concernant le lac de la boucle des Vernes. Les deux autres sont globalement satisfaits de tout le processus.

En revanche, dans quatre cas, il ne semble pas qu'il y ait une relation immédiate entre variables explicatives et variables expliquées. Ces personnes adhèrent au processus ou au plan sans avoir l'impression de s'être fortement impliquées ou que leur avis ait été pris en compte. On peut se demander si ce qui explique leur adhésion est juste le fait d'avoir été compté parmi les participants au processus, ce qui les satisfait pleinement. Chez aucune personne, l'on constate à la fois un manque d'adhésion au projet et une satisfaction sur les autres points.

On peut conclure que la tendance montre que parmi les réponses données, le degré d'implication des acteurs et de la prise en compte de leur avis semblent expliquer assez sensiblement l'adhésion au projet. Alors que dans la très grande majorité des cas, l'accessibilité à l'information est jugée bonne, ainsi que la compréhension des enjeux (en lien avec les éléments contraignants du projet et les règles de frontière), qu'il y ait adhésion ou non au projet, ou implication ou non. Ces deux axes ne semblent donc pas être déterminants pour expliquer l'adhésion.

## Résolution des conflits

### Les tours

Les participants aux séminaires ont pu se mettre d'accord très vite sur les principes d'une morphologie dense et diversifiée qui a conduit logiquement à la proposition de tours (*règles de frontière*). Mais le conflit des tours a été déclenché par un manque d'*information* (ou par des informations pas assez compréhensibles) aux législatifs communaux et à la population, dû à une mauvaise compréhension ou interprétation des *règles de la représentation* et par des différends de nature politique. Le dénouement du conflit a été rendu possible lorsque l'équipe du projet a accepté que le législatif reprenne le dossier en main (*implication des acteurs*) et fasse produire des études complémentaires (*information*).

### Le foncier

Les prix des terrains n'ont pas été fixés par l'Etat et la procédure n'était pas claire pour l'ensemble des acteurs, car elle n'était pas discutée durant la concertation (*implication des acteurs*) et aucune expertise n'était disponible pour apporter un éclairage utile (*information*). Cela a déclenché une relation de méfiance entre la commune et le canton. Le dénouement de cette situation conflictuelle est passé bien après l'élaboration du PDQ par l'établissement de *règles* sur la fixation du prix.

### Le collège

La planification d'un collège est arrivé sur le tard par *manque d'information* sur les intentions du Canton. Ce bâtiment public n'avait pas été prévu dans le champ de la concertation (*règle du jeu frontière : élément non négociable*), c'est pourquoi la commune s'est d'abord opposée à la venue de cet élément urbain. Une étude complémentaire (*information* montrant l'adéquation des Vernes) ainsi que l'implication de la commune et la négociation ont permis de parvenir à une solution temporaire d'éventuelle implantation du collège (*implication des acteurs*).

### La mixité fonctionnelle

Si la mixité en tant que telle n'a jamais été conflictuelle et a été débattue librement dans la concertation, les acteurs se sont accrochés sur la clé de répartition de logements sociaux qui n'était pas définie clairement à l'échelle du canton et sur le taux actuel de logements sociaux à Meyrin pour lequel il manquait une expertise (*manque d'information*). C'est une nouvelle loi qui a permis de débloquer le conflit (*règle du jeu*). L'*implication des acteurs* sur ce thème n'a pas eu une influence considérable, car la solution passe avant tout par les acteurs externes au projet, à savoir les autorités publiques cantonales.

Validation des hypothèses	Variables expliquant la source du conflit (X) Variable expliquant la résolution du conflit (Y) / expliquant l'adhésion des acteurs				Processus / conflits testés
	Variable expliquée Aboutissement du processus (adhésion)	Variable explicative acteurs	Variable explicative information	Variable explicative règles du jeu	
Validation hypothèse 1	Oui : Plan approuvé	Y	Y	Y	Processus
Invalidation hypothèse 2.	Oui	Y	XY <sup>19</sup>	X	Tours (par rapport au législatif en entier non impliqué)
	Oui	X	X	Y	Foncier
	Oui (en suspens)	Y	XY	X	Collège
	Oui (en suspens)		X	XY	Mixité

Ce tableau montre clairement une interdépendance des trois facteurs pour expliquer aussi bien l'aboutissement du processus que le déclenchement et la résolution des conflits (validation de l'hypothèse 1 sur l'interdépendance des variables). Les 3 variables explicatives démontrent globalement la même importance pour expliquer la résolution de l'un ou l'autre des conflits (chaque variable a deux « Y »). La variable *information* semble primer sur les deux autres pour expliquer le déclenchement des conflits (partout un « X »). Sur cette base, nous ne pouvons pas accrédi-ter l'hypothèse n°2 (primauté de l'information).

<sup>19</sup> un « XY » signifie que la variable explique dans un premier temps la source du conflit, dans un second temps sa résolution

## V.6 Synthèse de l'étude de cas - Malley

### 1. Contexte

Ce chapitre présente le contexte de l'étude, à savoir la situation géographique, les enjeux, les plans obtenus, l'organisation, les phases, les thèmes conflictuels, les acteurs. Il résulte de l'analyse des différents documents du projet. En annexe 4, cette partie contextuelle est développée en détail, notamment le cadre institutionnel des procédures d'aménagement du territoire dans le canton de Vaud et l'agglomération lausannoise, les enjeux du projet et le contenu du Plan directeur localisé (PDL).

#### Contexte en bref

En 2000, les décideurs politiques du canton et des communes de l'Ouest lausannois ont décidé de remédier aux problèmes touchant la qualité de vie et le développement économique et social de la région. Après constitution d'un groupe de pilotage (Gropil), une convention a été signée entre le canton et six communes<sup>20</sup> afin de mettre en place un « moratoire sur les constructions génératrices de fort trafic et une étude sur l'aménagement du territoire et l'ensemble du système de transports de la région » (Bureau du SDOL, 2007). Cette **convention intercommunale** répondait également à l'Ordonnance fédérale de protection de l'air (OPAir) qui donne une base légale en termes environnementaux aux actions d'aménagement entreprises.

Le moratoire signé en novembre 2000 pour un an a finalement été reconduit jusqu'en avril 2003 afin d'obtenir une étude approfondie des problématiques d'aménagement et de transport. Le canton et les communes décidèrent alors de proposer un **Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL)** sur la base des résultats de cette étude, avec pour objectif de lancer un aménagement structuré pour l'ensemble de l'ouest lausannois.

**Six « chantiers »** sont définis afin d'être étudiés en détail et de proposer des tâches à entreprendre pour mettre en application les objectifs et principes du SDOL. Quatre chantiers sont territoriaux, les deux autres sont thématiques.

---

<sup>20</sup>

Crissier, Renens, Villars-Sainte-Croix, Bussigny, Chavannes-près-Renens, Ecublens.



Figure 1. Photo aérienne du site de Malley

(Source : Google Earth, DigitalGlobe, 2007)

Le secteur de Malley fait partie du Chantier 2. Il est réparti sur **trois communes du canton de Vaud, Lausanne (extrémité ouest), Prilly et Renens**. De part et d'autre des voies CFF de la ligne Lausanne- Bussigny, ces parcelles sont essentiellement des **friches industrielles** insérées dans un paysage urbain mal défini et disparate. Au cœur de l'Ouest lausannois, le site de Malley bénéficie d'une bonne infrastructure de transport qui lui permet d'être très facilement accessible par le centre de Lausanne et, plus largement, par toute la région. Cependant, le manque de structure coordonnée du site rend l'intérieur du périmètre isolé par rapport à ses contours bordés de voies de circulation.

Il est par conséquent l'un des principaux sites d'intérêt cantonal pour le développement de l'agglomération lausannoise à l'horizon 2020, et considéré comme secteur stratégique du SDOL, en partie parce que son activité industrielle est génératrice de nuisances. De plus, bien desservi par les transports publics existants ou projetés (halte RER), son aménagement permettrait de développer une structuration du périmètre et centre dynamique d'un nouveau quartier d'habitat et de commerces.

Après une phase d'étude-test qui a permis à quatre bureaux d'architectes-urbanistes de faire des propositions d'aménagement (fin de l'étude en automne 2006), un cinquième bureau a été mandaté début 2007 afin de mettre en œuvre le PDL qui servira de document de référence aux futurs plans d'affectation du secteur. Depuis juin 2008, le PDL est entré dans une phase de légalisation et devrait être adopté prochainement une fois notamment les négociations sur les questions foncières terminées.

Le projet de Malley dans le cadre du SDOL, permet d'instaurer un nouveau mode de gouvernance qui privilégie d'une part un partenariat public/para-public/privé, notamment pour régler les questions foncières, d'autre part un partenariat canton-communes à travers lequel le canton change de rôle en devenant actif dans la mise en œuvre et en dépassant son statut unique d'autorité de surveillance.

Le projet a pour principaux enjeux de :

- Favoriser une intercommunalité et concertation (travail collaboratif à travers la multiplicité des acteurs) ;
- Etre prioritaire par rapport aux projets communaux ;
- Construire une image positive de l'Ouest lausannois (face au déficit d'image lié aux friches industrielles et au manque de structure du site.)
- Développer la mobilité douce et les transports collectifs (halte RER)
- Développer des aménagements et des constructions mixtes (au niveau de la morphologie et des affectations, des mixités sociales et culturelles)

Environ 7'000 habitants sont déjà sur le site, le projet permettraient d'en accueillir 8'200 supplémentaires, plus les emplois générés par les commerces et les services publics<sup>21</sup>. Ces quartiers devront s'insérer dans l'agglomération existante.

## 2. Description de la conduite du projet et du produit obtenu

Projet novateur, l'élaboration du PDL à Malley s'est construit petit à petit, piloté par une petite équipe de professionnels du bureau du SDOL et en partenariat avec le canton, les communes et des partenaires associés (CFF, TL). Il fait office d'étude pilote qui pourra être ensuite exportée pour d'autres secteurs territoriaux dans le canton de Vaud.

### 1. Conduite du projet et acteurs du projet

Les grands principes du projet ont été établis dans le document fédérateur du SDOL. La structure de base, à savoir la mise sur pied d'une part d'un groupe décisionnel composé des acteurs ayant les compétences de prendre des décisions pour l'instance représentée et d'autre part d'un groupe technique ayant les compétences pour discuter et argumenter des options urbaines et environnementales retenues est identique aux autres structures développées dans le cadre des projets du SDOL.

Le **groupe décisionnel** accompagne l'élaboration du PDL intercommunal. Il se compose de représentants des communes signataires, de différents services du canton et des CFF; principaux propriétaires. Le groupe décisionnel valide les principales étapes du processus (budget, cahier des charges, choix du mandataire, validation intermédiaire, validation finale).

Le **groupe de suivi technique** accompagne le travail du bureau d'urbanisme chargé de l'élaboration du PDL. Il réunit des représentants des communes, du canton, des CFF et des TL. Le groupe de suivi technique est assisté par des consultants en fonctions des thèmes abordés (énergie, environnement, infrastructures CFF, Chantier 6 du SDOL).

---

<sup>21</sup> Les objectifs à atteindre *via* le Chantier 2 et le PALM sont « entre 200 et 400 h+e/ha en général, et plus de 400 ha autour de la halte RER » (Bureau du SDOL, 2007).

Le **pilotage** du projet a été mené par le **bureau du SDOL** qui a déterminé au fur et à mesure les étapes du projet, identifié les principaux jalons et produits, et finalement déterminé les phases de négociation (par exemple entre le SDOL et une commune qui bloque le processus), de concertation (par exemple dans le groupe technique), de consultation (par exemple consultation informelle à la fin du processus) et d'information (concept de communication interne et externe, par exemple site Internet ou portes ouvertes).

### 3. La gestion des mandats et phases du projet

Trois volets thématiques sont développés au cours des différentes phases du projet : l'urbanisme (constructions et aménagement du territoire), la mobilité et l'environnement.

#### **Etude générale du Ch2 « Bussigny à Sébeillon » (octobre 2004 à février 2006)**

Une étude générale du Chantier 2 a été confiée au bureau d'urbanisme et d'architecture Feddersen & Klostermann. Elle a débouché sur **l'élaboration de lignes directrices** dans les domaines de l'urbanisation, de la mobilité et de l'environnement, et la définition d'une stratégie de mise en œuvre, à l'échelle intercommunale. Elle a fait l'objet d'une **consultation publique** avant d'être adoptée par le Gropil puis validée par les communes concernées et le canton en février 2006.

Les lignes directrices émises par cette étude servent de **base à l'étude d'aménagement du secteur de Malley**.

#### **Etude-test du Chantier2 Malley (Ch2m) (janvier à août 2006)**

Quatre bureaux d'architectes-urbanistes ont été invités à participer à une étude-test du secteur de Malley :

- Bureau KCAP, Zurich et Rotterdam
- Atelier Wehrlin, Berne
- Tribu'architecture, Lausanne
- Europan 7, Lausanne

L'étude-test est un instrument de planification particulier fondé sur le **travail en collaboration et en transparence** entre bureaux d'urbanisme et comité de pilotage. L'étude-test a donc été utilisée comme instrument dynamique destiné à la recherche de solutions et de variantes de concepts urbanistiques pour le développement du secteur de Malley. Elle a été présidée non pas par organe public, ni même par le bureau responsable du SDOL, mais par un mandataire urbaniste externe.

Après une séance d'introduction, l'étude-test s'est déroulée en trois phases, ponctuées d'ateliers : une phase de recherche d'idées et de concepts, une phase d'approfondissement des thèmes et secteurs du site de Malley et une dernière phase de synthèse et de recommandations pour l'élaboration du cahier des charges du PDL.

Le groupe décisionnel donnait les orientations nécessaires à la poursuite du travail à l'issue de chaque phase. Il a ensuite validé les options retenues au cours de l'étude-test et les recommandations proposées par les mandataires.

Les résultats de l'étude-test, synthétisés par le bureau SDOL, servent ensuite à l'élaboration du Plan directeur localisé intercommunal.

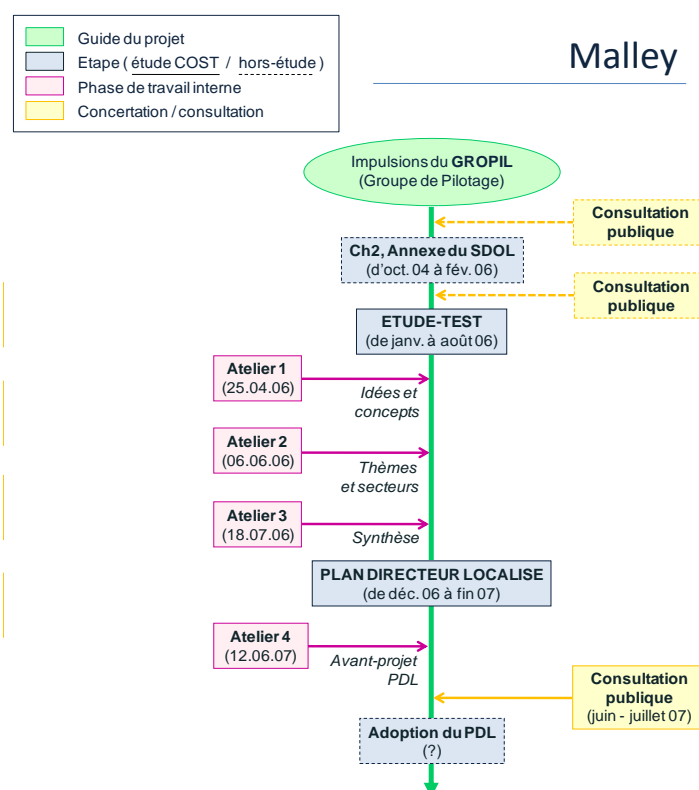


Figure 2. Déroulement du processus de l'élaboration du PDL à Malley.

### Elaboration du PDL du Ch2m (à partir d'août 2006)

Le PDL de Malley doit adopter les grands principes du SDOL, c'est-à-dire « la **concertation** entre acteurs publics et privés et la **coordination** des actions portant sur le territoire » (Bureau du SDOL, 2007<sup>22</sup>). Il est tenu de prendre en compte les options d'aménagement et les « propositions adoptées lors de l'étude-test (vérification et formalisation) et apporter des réponses aux aspects encore non-développés (compléments et développements) » (ibid.).

Le mandat a été attribué à un bureau d'architectes et d'urbanistes, Bauart. L'équipe mandatée a proposé un avant projet de PDL qui a évolué suite aux remarques survenues lors du 4<sup>ème</sup> atelier de juin 2007 et nouvelles informations issues des études sur les risques majeurs (OPAM) et foncières. L'actuel projet est actuellement en cours de légalisation pour adoption auprès du Canton et des communes (fin prévue automne 2009) avant d'être soumis à consultation publique. Certains points doivent encore être résolus notamment la question du financement des équipements. Le point fondamental sera de déterminer si le projet peut allier intérêts régionaux et communaux afin de devenir un plan réalisable à moyen terme.

Comme indiqué sur la carte ci-dessous, cinq quartiers ont été identifiés, en cohérence les uns avec les autres. Leur morphologie suit le principe des tailles XS, S, M, L, XL :

<sup>22</sup> Les sources sont référencées à l'annexe 10.



- **Le Strip**, gabarits XL (services, sports, loisirs)
- **Malley-Centre**, gabarits L (halte RER, commerces, hôtel, activités, habitat).
- **Quartier Kléber-Méleau**, gabarits M (centre de quartier, habitat, culture, gymnase, logistique, artisanat, parc).
- **Malley-Village**, gabarits S, centre local (habitat, école, petits commerces, activités, sport)
- **Quartier du Martinet** (quartier existant, Ouest de Lausanne), espaces verts, habitat, école, petits commerces, artisanat.

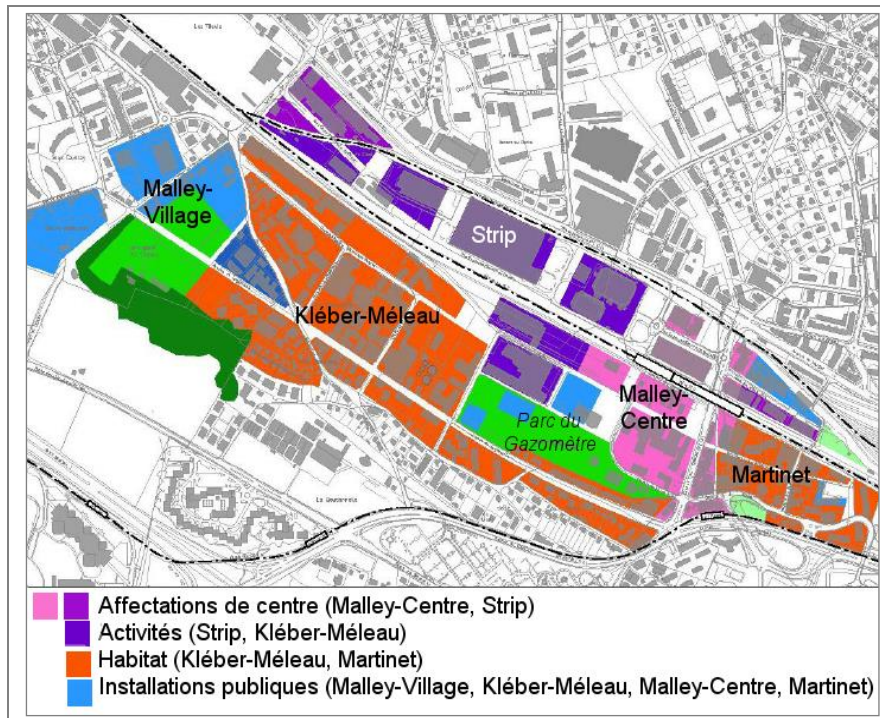


Figure 3. PDL Malley, concepts d'urbanisme

(Source : Bauart, 2007)

Les détails sur l'organisation et le déroulement de l'étude test et de l'élaboration du PDL, selon le point de vue des personnes interviewées, sont données en annexe 4.

#### 4. Implication des parties prenantes via la concertation

La charte de la concertation rédigée au lancement de l'étude désigne « concertation » enveloppe des outils information, consultation, participation et codécision (cf. Les Vergers, chapitre 4.1.3). La concertation est un des principes de base du SDOL, elle se déroule entre les acteurs suivants: « entre acteurs publics et privés (entre Communes, entre Etat et Communes, entre Communes et représentants de la société civile » (SDOL, 2003, p, 71). Elle est également nécessaire dans le cadre d'un projet d'aménagement **intercommunal**.

Le déroulement de l'étude-test doit s'appuyer sur la concertation entre les différents bureaux d'urbanisme et les groupes décisionnel et technique. Des

**ateliers de concertation** ont lieu régulièrement au fur et à mesure de l'avancée des travaux. Ces ateliers se poursuivent lors de la phase d'élaboration du PDL : un atelier réunissant mandataires de l'étude-test et du PDL a eu lieu en juin 2007 avec pour objectif de vérifier l'adéquation entre résultats de l'étude-test et avant-projet de PDL.

Des **rencontres** sont prévues entre les mandataires du PDL et les propriétaires des parcelles.

Des **consultations publiques** sont régulièrement préparées, sous forme de portes ouvertes, de présentation de projet, d'exposition (Marchés du SDOL)... Les participants ont ensuite la possibilité de réagir pendant une période définie. Les remarques et questions sont systématiquement étudiées et prises en compte avant la validation définitive du document présenté et le passage à l'étape suivante. Au niveau légal, le PDL sera soumis à une consultation obligatoire en fin de la procédure de légalisation (certainement fin 2009).

## 5. Thèmes conflictuels

Nous décrivons ici succinctement les deux thèmes majeurs qui ont provoqué des blocages à un moment donné du processus et auxquels ont été confrontés nos axes d'analyse. Le détail de la description des conflits est donné en annexe 5.

- Etude sur les risques majeurs (OPAM) : face au flou sur la manière d'appliquer l'OPAM, un groupe d'experts est mandaté par le Canton pour élaborer une méthode permettant d'évaluer quantitativement les risques. Cette méthode a comme objectif de vérifier si les projets de développement urbain, notamment leurs densités prévues le long des voies de chemin de fer sont exposés à des sources de risques conformes. Les résultats de l'étude ont pour conséquence de remettre en cause la densité, l'affectation de certaines zones et l'organisation des constructions aux abords des voies telles que prévues dans l'avant projet du PDL, ce qui a suscité des réticences de la part des propriétaires concernés.
- Foncier et parc du gazomètre : Le Canton a mandaté une étude de faisabilité foncière dont l'objectif est d'analyser sur le plan foncier et financier les conséquences du PDL (obligation légale). Une telle analyse foncière est nécessaire en raison de la problématique importante des équipements et des espaces publics (évaluation des coûts, répartition du financement entre communes et propriétaires, etc.). Des conflits ont eu lieu avec la commune centre qui, en tant que propriétaire, a des intérêts privés. Les conflits portent sur le préfinancement des équipements et le Parc du gazomètre situé sur l'essentiel des parcelles appartenant à Lausanne (avec une valeur foncière moindre). Le conflit est en cours de résolution à travers un groupe de péréquation réunissant les principaux propriétaires et visant à trouver une solution sur le financement des équipements et la répartition des valeurs foncières.

## 6. Présentation des acteurs clé du projet

Chaque acteur impliqué directement dans le projet a joué un rôle particulier qui répondait à des attentes, parfois à un cahier des charges précis.

- Le **bureau SDOL** est l'acteur qui organise, gère et coordonne le processus. Professionnel, il permet de créer une plate-forme d'échange où sont représentés les acteurs politico-administratifs.
- Le **groupe décisionnel (GD)** valide les décisions proposées par le Groupe technique. Il ne forme pas un tout cohérent, le défi de la concertation sera de les réunir autour d'un projet commun. Les acteurs de ce groupe défendent à la fois une vision commune du développement régional durable mais également leurs propres intérêts, notamment fonciers.
- Le **groupe technique (GT)** est composé d'experts qui échangent sur le contenu du projet. Ils préparent les décisions pour le groupe décisionnel. Ils sont les acteurs les plus importants en termes de contributions de savoirs.
- Les **mandataires** : des mandataires urbanistes ont été sélectionnés pour proposer des projets de développement du secteur (étude test et élaboration du PDL), d'autres mandataires ont été impliqués pour apporter des études complémentaires sur l'OPAM et le foncier, enfin des mandataires externes ont accompagné le projet (président de l'étude test, responsable pour la communication).
- Les **partenaires transport** : Le groupe **CFF**, présent au GD et GT, est le partenaire invité en cours de projet qui a contribué financièrement à la conception du plan. Les CFF ont une « double casquette » : CFF-infrastructures (planification des infrastructures, risques majeurs) et CFF-immobiliers (rôle de promoteur pour valoriser les sites appartenant aux CFF). Les **TL**, représentés au GT, ont pour mission d'apporter des informations et d'éclairer les mandataires sur les questions de mobilité et de réseau de transport commun dans le but de promouvoir un développement cohérent du réseau.
- Le **grand public** n'a pas été associé directement au processus. Par contre il a toujours été tenu informé de son déroulement grâce au site Internet, au marché du SDOL et aux portes-ouvertes spécifiques au projet.
- Le **Canton** a un rôle moteur dans le projet, il a donné l'impulsion première pour mettre en place un schéma directeur régional dans le cadre du PALM. Il joue un rôle de partenaire proactif dans ce projet et ainsi va au-delà de son mandat légal, à savoir le contrôle de la légalité.
- Les 9 **communes** de l'Ouest lausannois ayant signé une convention fin 2004 (dont 3 sur Malley) sont co-initiatrices de la démarche du SDOL dont elles gèrent en collaboration intercommunale le pilotage et la direction. Dans le but de jouer un jeu gagnant-gagnant avec le canton, elles ont décidé de travailler ensemble pour améliorer la mise en œuvre des mesures environnementales en échange d'une meilleure infrastructure autoroutière et réseau des transports publics et individuel

permettant de positionner la région comme une centralité urbaine. La commune de Renens assume la fonction stratégique de direction du projet de Malley.

## **10. V.7 Règles du jeu**

Les règles du jeu rassemblent tout la formalisation des compétences et du rôle des acteurs, des modalités d'échanges d'informations, du champ ouvert à la concertation, des règles régissant la concertation, des modes de décisions collectives et finalement d'une méta règle permettant de revoir la régulation selon des principes préétablis.

Dans cette étude de cas, un certain degré de formalisation est primordial car les acteurs sont confrontés à une situation d'incertitude relativement grande créée par l'aspect novateur du processus dans son ensemble. En effet, pour la première fois, les acteurs élaborent un plan intercommunal en collaboration avec le canton et avec l'appui d'un bureau intercommunal. Ce processus complètement itératif nécessite certaines règles afin que les nombreux acteurs intervenant dans le projet se situent dans le projet, saisissent leurs compétences et leur rôle et finalement comprennent comment être impliquer dans le processus décisionnel.

Quelles règles ont été formalisées et ont-elles contribué à instaurer un climat de confiance puis à aider à réduire la situation d'incertitude en facilitant la prise de décision ?

Dans quelle mesure la régulation à Malley a-t-elle permis d'aboutir à un produit final (théorie procédurale) et comment la régulation a-t-elle influencé favorablement son contenu (théorie substantive)?

### **1. Compétence et rôle des acteurs**

#### **1. Règles de frontière**

##### **Canton et communes : compétences décisionnelles partagées et pilotes du projet**

L'organisation qui décide du processus de participation (par exemple une autorité publique) doit avoir les compétences décisionnelles ou de recommandation sur l'objet sur lequel porte le processus (règle de frontière). En outre, les règles de frontière mentionnent quels acteurs ont le droit de participer à la résolution du problème en question et à quelles conditions. A travers le Schéma directeur, les communes et le canton sont responsables de l'élaboration de la planification directrice. Ils sont liés par une convention et mènent ensemble toute la démarche de planification.

##### **Répartition des compétences**

Les compétences techniques et décisionnelles sont donc partagées entre le canton et les communes. Les compétences sont réparties dans deux groupes au niveau du projet. Le groupe décisionnel « participe à la phase de synthèse de chaque atelier et valide les principales étapes du processus, en particulier : cadre budgétaire, choix des mandataires, validation intermédiaire et validation finale. » (SDOL, 2006a, p. 9). Il choisit le mandataire pour l'élaboration du PDL. Le groupe technique « accompagne les ateliers » (SDOL, 2006, p. 10). Dans les faits, il établit les phases de l'étude test, il décide aussi de la

composition de son groupe et des groupes décisionnels et des ateliers (PV 25.01.06).

Les deux autorités sont impliquées dans les deux groupes. L'administration cantonale est intégrée à la fois dans les groupes technique et décisionnel. Les communes sont représentées par leur exécutif au niveau décisionnel, par leurs services d'urbanisme au niveau technique. La commune de Renens pilote le projet au niveau stratégique et au niveau opérationnel (groupe technique), la cheffe du projet du SDOL dirige les opérations. La coordination avec le SDOL et les autres chantiers est assurée par la cheffe de projet du SDOL. Les CFF sont dans les deux groupes comme c'était déjà le cas pour le chantier 2. Le document « Programme pour l'étude test » (SDOL, 2006a) établit les fonctions (tableau des responsabilités, cf. annexe 8) et les rôles du groupe décisionnel et technique.

En marge de cette organisation classique de répartition des compétences dans des projets urbains du Canton de Vaud, d'autres tâches importantes en terme de livrables ont été confiées à des consultants externes comme c'est le cas pour la gestion de l'ET. Ce consultant a joué un rôle décisif par rapport à la gestion des contributions et a eu un pouvoir accordé par le politique pour faire des choix quant aux avis prononcés et retenus.

Le groupe technique a décidé des règles quant à l'implication des acteurs externes au processus lorsqu'il s'agissait d'admettre de nouveaux membres dans son groupe, et respectivement le groupe décisionnel a décidé pour le sien. (exemple l'admission des CFF dans le groupe décisionnel). Les règles de consultation des acteurs externes au projet ont été définies par les principes du SDOL (cf. portes ouvertes, marché du SDOL).

Les autorités conduisant le processus de concertation ont bien la compétence d'agir sur les objets débattus. La répartition des compétences était claire entre groupe décisionnel et technique, et l'implication des acteurs externes au projet avait été prévue après chaque fin de phase (portes ouvertes, processus d'information et consultation).

## **2. Les règles de position**

*Les règles de position assignent un rôle aux acteurs ce qui fut le cas formellement à travers la répartition des compétences entre groupe décisionnel et technique.*

Le groupe décisionnel prend toutes les décisions stratégiques et le groupe technique gère l'opérationnel. Le groupe décisionnel est présidé par la municipale de la commune de Renens et le groupe technique par la cheffe de projet du SDOL. Le groupe décisionnel « participe à la phase de synthèse de chaque atelier et valide les principales étapes du processus, en particulier : cadre budgétaire, choix des mandataires, validation intermédiaire et validation finale. » (SDOL, 2006a, p. 9). Il choisit le mandataire pour l'élaboration du PDL. Le groupe technique « accompagne les ateliers » (SDOL, 2006, p. 10). Dans les faits, il établit les phases de l'étude test, il décide aussi de la composition de son groupe, des groupes décisionnels et des ateliers (PV 25.01.06).

Selon les entretiens, des règles informelles ont été créées en lien avec le contexte, la progression du projet et les compétences des acteurs. Ainsi le groupe technique, qui doit être une force de proposition pour le groupe décisionnel, a en fait eu des compétences décisionnelles importantes.

Les deux groupes (technique et décisionnel) qui organisent et valident le projet ne comprennent pas de représentants des bénéficiaires finaux et les groupes cible sont partiellement représentés (CFF et communes de Renens et de Lausanne en tant que propriétaires).

Dans les deux groupes, le rôle que devait jouer les représentants des services techniques ou des autorités (communales, cantonale, des entreprises parapubliques) avait été communiqué selon la cheffe de projet, mais force est de constater que la perception du rôle de représentant était différente d'un acteur à un autre et qu'une formalisation aurait peut-être été nécessaire pour harmoniser le processus. Les représentants des GT et GD devaient tacitement informer leur base du déroulement du projet afin de garantir un flux d'information efficace et valider les décisions intermédiaires. Dans la commune centre, au canton, et chez le partenaire transports (CFF), les questions de coordination sont plus complexes étant donné la taille de leur administration, ainsi il y a parfois eu des décalages, par exemple le représentant des CFF a pris de temps en temps les décisions seul ou encore les représentants des communes périphériques faisaient passer l'information à leurs supérieurs alors que ceux de la commune centre communiquaient très peu ce qui a eu des répercussions par la suite du projet (cf. fiche foncier, parc). D'autre part, une deuxième règle tacite était que les membres du GT devaient se coordonner avec leur représentant décisionnel, ce qui ne posait pas de problème aux petites communes par contre pour la ville ce lien était pratiquement inexistant. Ce constat pose clairement la nécessité de formaliser d'avantage les rôles des représentants et leur devoir de transférer et de coordonner les informations.

Les mandataires avaient un rôle très précis formalisé par un cahier des charges.

Concernant la sélection du mandataire pour le PDL, les organisateurs (bureau SDOL) s'étaient laissés la possibilité de sélectionner l'un des mandataires de l'ET, même si officiellement il n'y avait pas de concurrence. Selon le point de vue d'un représentant du SDOL, les projets individuels étaient tous bons, mais pas assez convainquant pour retenir un seul projet.

Les législatifs, peu actifs dans le projet mais qui avaient été identifiés comme des relais indispensables au cours du processus, ils ont été informés plus ou moins régulièrement par les exécutifs mais ont regretté de n'avoir pas joué un rôle plus important que le grand public (niveau d'information équivalent à ce dernier). Ainsi certains acteurs cantonaux et du SDOL estiment qu'il aurait été judicieux de créer une commission d'urbanisme intercommunale afin qu'ils puissent avoir un rôle défini dans le projet.

Finalement, les acteurs non impliqués (moyens/petits propriétaires, associations, riverains, grand public, etc.) directement dans le projet ont pu jouer le rôle d'acteur consulté lors des séances prévues à cet effet (principe de base du SDOL). Un rôle plus actif n'a pas été prévu à ce stade là de la

planification ce qu'ont regretté certains acteurs tel que les représentants du centre de quartier.

La coordination entre les représentants et leur base n'a pas toujours été optimale (surtout dans les grandes structures: ville, canton) résultant d'une compréhension différenciée des rôles. Une formalisation de la tâche des représentants aiderait à responsabiliser ceux-ci. Elle serait certainement un atout pour améliorer la transparence et orienter sur le choix du représentant (en termes de compétences et de position au sein de son organisation).

### **3. Les règles d'autorité**

Les règles d'autorité indiquent la hiérarchie entre les positions et les activités (décisions). La hiérarchie des deux groupes était très claire : le groupe technique apportait des contributions sur le fond alors que le groupe décisionnel validait certains jalons en séance (que le groupe technique estimait important de valider ou lorsqu'ils n'étaient pas parvenus à un consensus) ou ultérieurement s'il s'avérait nécessaire de consulter leur organisation. Les règles d'autorité ont été appliquées en fonction de la situation et de l'objet à traiter.

Théoriquement et selon les règles formelles, le niveau de compétences décisionnels des membres du GD devrait être le même, mais pratiquement il n'est pas le même selon les structures : alors que les membres du GD des communes de Prilly et Renens peuvent facilement prendre eux-mêmes les décisions, le représentant lausannois doit consulter plusieurs personnes et reporter ainsi la décision, au risque de ralentir le processus.

- 10.1.1. Concernant l'intégration du cadre légal dans le projet, et conformément à la répartition des tâches confédération - canton – communes, tout au long du projet, le canton a été également le garant du respect des normes environnementales (contraintes pour le projet en question).

### **4. Règles d'information**

#### **1. Canaux d'information**

L'organisation fixe les canaux d'information et le langage utilisé entre les acteurs, en particulier le mode d'implication des acteurs doit être établi, discuté et énoncé dès le départ et publiquement (règle d'information). Les règles d'information ont été formalisées par le bureau du SDOL en se basant sur les principes du SDOL. Le site Internet constituait l'un des principaux canaux d'information avec une partie réservée aux acteurs du projet et une partie publique pour l'ensemble de la population. La population a donc été mise au courant via le site Internet tout au long du projet.

#### **2. Publication des résultats**

Les résultats des différentes étapes du processus participatif doivent être rendus publics et les choix effectués doivent être justifiés. Tous les jalons ont été rendus publics par l'organisation de séances publiques (portes ouvertes) et par la mise en ligne d'un certain nombre de documents sur le site internet (partie publique).

## 5. Éléments négociables et non négociables

### 1. Règle de l'étendue

Les domaines ouverts à la participation doivent être définis clairement ainsi que ceux qui ne le sont pas (règle de l'étendue) (cf. annexe 9).

10.1.2. Le premier domaine non ouvert à la participation est celui qui est régi par le cadre légal et dans un projet d'aménagement, il s'agit principalement des normes environnementales qui déterminent par exemple le niveau sonore maximal toléré ou encore la quantité maximale de véhicules quotidiens. Etant donné que le non respect de ces normes est à l'origine du projet du SDOL, et qu'une des priorités des chantiers du SDOL est de rétablir la situation en améliorant le bilan environnemental, ce champ n'a pas été ouvert à la participation et faisait figure d'un élément contraignant fort (par exemple ne pas augmenter la mobilité motorisée).

### Les lacunes

10.1.3. Dans ce domaine figure également le respect de l'OPAM (cf. fiche OPAM), Ordonnance encore peu appliquée par les cantons et méconnue par les acteurs politico-administratifs. Bien que le canton et le service compétent étaient au clair sur la nécessité de conduire une étude sur les risques majeurs, cet élément n'a pas été communiqué au début du projet ce qui a eu comme conséquence un grand étonnement et une certaine frustration de la part des acteurs impliqués.

### Le respect des règles par les mandataires

10.1.4. Dans la mise en œuvre de ces éléments non négociables, un acteur cantonal souligne l'importance de ne pas appliquer ces contraintes à un niveau trop fin du territoire, mais d'intégrer dans la réflexion urbaine uniquement celles qui concernent l'ensemble du territoire. Le mandataire PDL a d'ailleurs joué avec quelques éléments non négociables (par exemple une station électrique qui ne peut être déplacée) en les ignorant dans un premier temps pour laisser court à sa créativité, puis en les intégrant dans un projet plus abouti. Ce mode de travail peut parfois déstabiliser les participants qui n'en ont pas l'habitude, ce qui n'a pas vraiment été le cas selon le mandataire.

Finalement, il est intéressant de constater que les éléments contraignants se transforment aussi en éléments structurants tels que le gazoduc, et ainsi que les règles d'étendue peuvent avoir un impact sur le contenu du plan (théorie substantive). Lors de l'étude test, tous les acteurs s'accordaient sur la planification du parc du Gazomètre puisque cette zone était inconstructible à cause du réseau de gaz. La préservation du gazoduc, au départ non négociable a changé de statut en cours de projet. Suite à cette décision, le projet du parc a tout de même été conservé. Il s'agit d'un exemple démontrant comment des éléments contraignants peuvent structurer un quartier et ensuite, sans plus aucun fondement technique, le projet perdure car il



appartient au concept urbain auquel les acteurs ont déjà commencé à adhérer.

- 10.1.5. D'autres éléments non négociables que l'on qualifierait plutôt de grands principes du SDOL ont été fixés dans le document principal du SDOL, il s'agissait par exemple de la densification près des nœuds de transports ou encore donner la priorité à un aménagement régional. Ces grands principes étaient clairs pour le politique signataire du document du SDOL. Ils étaient soutenus par le politique (tant au niveau cantonal que communal).

Les domaines ouverts à la participation concernaient l'agencement et la morphologie urbaine du périmètre en quartiers, et ce sont principalement les urbanistes qui ont proposé du contenu sur le négociable en jouant avec des visions différentes.

Les éléments non négociables étaient clairs pour tous les participants des groupes excepté l'application de l'OPAM, qui a effectivement créé une situation conflictuelle. Recommandation: annoncer toutes les contraintes dès le début mais décliner leur application en fonction de l'évolution du projet.

## **6. Règles de la concertation**

- 10.1.6. Le processus de participation doit commencer dès le début du processus public afin que les acteurs puissent influencer le plus tôt possible sur le processus décisionnel. Les principes d'information et de concertation du SDOL ont permis aux acteurs intéressés de formuler dès le début du projet des remarques bien que certains auraient certainement souhaité une implication plus active. L'information était mise à disposition mais aucune information ciblée n'était fournie excepté aux autorités politiques ou aux personnes qui en avaient fait la demande expressément. Ainsi dans les faits, seules les personnes proches des groupes du projet étaient vraiment sensibilisées, par exemple l'association du centre de quartier a découvert le projet qu'à la fin du projet et par hasard (article dans la presse).
- 10.1.7. Des échanges directs doivent être organisés à toutes les étapes importantes du processus. A chaque jalon les groupes décisionnels et techniques donnaient leur aval. En dehors du projet, des séances publiques ont été organisées afin justement d'avoir un contact direct avec des acteurs locaux qui ont pu formuler des remarques, poser des questions et obtenir des réponses de la part de la direction du projet.
- 10.1.8. Il faut accorder suffisamment de temps au public directement concerné pour qu'il puisse agir sur la situation et contribuer à l'avancement de l'activité. Dans cette phase, l'objectif n'était pas de donner de grande marge de manœuvre au public afin qu'il puisse agir mais plutôt l'informer afin qu'il puisse s'approprier petit à petit les changements projetés. La phase suivante (plan d'affectation) est d'avantage tournée vers le grand public.

Au-delà de ces règles de base, les règles de la concertation étaient plutôt tacites (sans convention particulière). Dans de futurs projets, la cheffe du projet n'estime pas qu'il soit nécessaire de davantage formaliser les règles, les participants jouant d'eux-mêmes le jeu de la concertation.

Par rapport à l'interaction avec le grand public, il aurait été souhaitable d'utiliser encore plus les médias afin de sensibiliser le grand public et la population concernée du nouveau projet urbain, voire ouvrir le débat véritablement.

## **7. Règle de prise de décision collective**

10.1.9. Les règles d'agrégation qui établissent les modalités de pondération des voix individuelles lors des décisions collectives. Dans le groupe technique la règle était le consensus, s'il n'était pas possible d'y parvenir le débat était repris par le groupe décisionnel. Au sein du groupe décisionnel, la même règle était en vigueur, si le consensus ne pouvait être atteint des séances bilatérales étaient organisées afin de trouver un point d'entente avec les opposants à la solution proposée.

## **8. Méta règle**

Le bureau du SDOL et ses organes gèrent la production de nouvelles règles, leurs modification et la régulation de situations nouvelles. Cette structure de représentation a acquis une certaine légitimité, seul manquement, l'absence d'une délibération au sein des législatifs communaux.

## **9. Le rôle des règles du jeu**

Les règles de la concertation sont primordiales pour parvenir à instaurer un climat de confiance et d'échange, tous les acteurs sont satisfaits des règles instaurées.

En premier lieu, la création du bureau du SDOL a permis de formaliser la structure régionale. En effet, sa mise en place a eu l'avantage de créer plus de transparence pour les législatifs communaux sur le fonctionnement régional, selon un élu communal.

Les règles de frontière qui mentionnent quels acteurs ont le droit de participer à la résolution du problème en question et à quelles conditions étaient surtout gérées par le président de l'étude test qui réglait l'échange entre le groupe technique et décisionnel en filtrant l'apport du premier ce qui a été parfois regretté. Puis lors de l'élaboration du PDL, c'était surtout le groupe technique qui décidait des objets à discuter au groupe décisionnel. Ce mode de faire a été apprécié car il a permis de s'adapter au contexte bien que certains membres du groupe décisionnel se sentaient frustré d'être réduit qu'à des agents de validation.

Seules les règles par rapport à l'OPAM ont vraiment suscité des tensions puisqu'elles n'étaient pas connues de tous les acteurs et ont par la suite remis en question l'un des grands principes présents dans le SDOL à savoir la densification désirée près des nœuds de transports publics.

L'application stricte de certaines normes a aussi été relevée par un représentant technique pour les questions de transport public qui émet des réserves sur les propositions en matière de stationnement qui étaient très académiques (respect stricte des normes). Il aurait trouvé intéressant de faire une étude plus innovante sur le stationnement, de confronter plusieurs scénarios en faisant varier le taux de stationnement. Là encore, l'application stricte des normes par les mandataires peut avoir un effet sur le contenu du plan et l'appauvrir.

Ces dernières remarques posent la question fondamentale par rapport aux règles du jeu: comment réguler sans entraver à l'innovation? Une application stricte du cadre légal peut par exemple être un facteur paralysant surtout lorsque tous les acteurs sont tout à fait conscients de la marge de manœuvre qui existe lors de l'application des normes. Le facteur explicatif se trouve davantage dans le jeu des acteurs et leur utilisation des règles du jeu en tant que ressources leur permettant de gagner du pouvoir sur d'autres.

## **11. V.8      *L'implication des acteurs***

L'implication des acteurs dans le processus d'aménagement et l'intégration des avis énoncés enrichissent le projet en termes de contenu. Ils contribuent à augmenter le niveau d'adhésion des acteurs impliqués au projet seulement si certaines procédures sont respectées, notamment les règles de la concertation développées dans le chapitre précédent mais également trois autres critères déterminés dans le cadre théorique, à savoir l'importance d'avoir une certaine représentativité des acteurs concernés par la politique d'aménagement, un cadre de concertation et des compétences chez les acteurs permettant de développer un débat et de confronter les arguments. Cette confrontation permet d'en sortir la solution optimale et finalement intégrer les résultats du débat dans un processus de décision afin que le processus d'implication des acteurs ne soit pas qu'une démarche alibi. Les acteurs qui participent à un tel processus passent par plusieurs phases dont l'appropriation du projet qui sera également traitée, souvent explicatif de l'adhésion au projet.

### **1.      **La représentativité des acteurs impliqués****

#### **1.      La sélection des acteurs au groupe technique**

Un petit groupe informel (groupe technique restreint composé d'experts, d'acteurs cantonaux et communaux, et de la cheffe de projet du SDOL) qui s'est constitué en amont du projet a sélectionné les experts qui ont participé au groupe technique dans la phase étude test. Le bureau du SDOL et en particulier la cheffe de projet ont joué un rôle important dans la sélection des participants du groupe technique. Le SDOL a établi un document présentant tous les acteurs à impliquer et leur mode d'implication. Le choix a été fait de ne pas ouvrir la concertation au grand public dans cette phase et de les impliquer dans des espaces informationnels (site Internet, portes ouvertes) mais le responsable de la communication reconnaît que ce choix pose des questions de démocratie (transparence et ouverture du débat). Ouvrir un espace public pour l'échange autour de ce projet est valorisé par le

mandataire de la communication et le SDOL qui estiment que tout acteur doit avoir la possibilité de s'informer et de poser des questions sur l'évolution des projets publics (application du principe de la transparence).

#### **11.1.1. Les présents**

11.1.2. Ce projet se distingue par une participation centrée sur les acteurs institutionnels (étatique et para-étatique). Le groupe technique était composé d'experts des domaines de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de l'environnement ainsi que des représentants des mandants à savoir les trois communes concernées, les services cantonaux concernés ainsi que le Groupe opérationnel des pôles. Les entités représentées ont été sélectionnées par le SDOL. Selon la pratique du bureau, les personnes ont été désignées par chaque organisation / collectivité publique, et selon les membres du groupe technique la représentation du groupe était optimale. Le SDOL a tenu particulièrement à ce que la commune centre "n'écrase pas les autres", ce qui a été selon les entretiens une réussite.

#### 11.1.3.

Le président de l'étude test a été choisi par le groupe et ce choix confirmé par le groupe décisionnel. Les mandataires pour l'étude test sélectionnés par le groupe technique, dont le choix a été validé par le GD, présentaient leurs travaux dans le groupe technique. Ils avaient été choisis de sorte à représenter différents courants d'urbanisme. D'abord, il était logique de réinviter les bureaux ayant participé au concours European parce qu'ils avaient débuté la réflexion urbaine du périmètre en question puis, la commune centre souhaitait qu'un mandataire lausannois participe à l'étude ; ainsi un des bureaux retenu connaissait bien la problématique du quartier ayant auparavant organisé des « safaris urbains<sup>23</sup> » dans le secteur. Les autres bureaux apportaient selon les acteurs interviewés d'autres éclairages intéressants : un bureau suisse-allemand apportait ses très bonnes connaissances sur le contexte suisse, et un bureau étranger fournissait un autre regard plus international.

11.1.4. Selon les thèmes débattus, des consultants étaient invités ponctuellement par le SDOL ou par les membres du groupe technique. Certains sont devenus par la suite membre du groupe technique à part entière. Le fait de rendre le groupe modulable en fonction des thématiques a permis aussi d'améliorer les problèmes de coordination qui existent dans certains services. Afin d'avoir l'échange directement avec la personne concernée d'un service, cette dernière était invitée plutôt que de passer par le représentant formel.

11.1.5. Un mandataire souligne l'importance d'une certaine stabilité dans la représentation du groupe technique, afin que chaque participant puisse identifier et connaître les membres du groupe et que chacun puisse y trouver une place. La venue ponctuelle de

---

<sup>23</sup> Le safari urbain consiste en une ballade guidée dans un quartier d'une ville généralement à pied ou en vélo. Le public cible est les habitants de la ville et l'objectif est de leur faire découvrir leur ville différemment en leur offrant un autre point de vue.

certain experts n'a que peu contribué au projet, selon certains mandataires: « durant la journée des ateliers, il y avait de nouvelles personnes aux compétences et rôles pas bien définis, il ne savait pas toujours à qui il avait à faire ».

11.1.6. Informés mais peu actifs, les législatifs communaux ont surtout avalisé les budgets permettant de débloquer des fonds pour le fonctionnement du SDOL mais n'ont pas contribué au contenu du processus de concertation ce qui est un des points faibles de cette organisation intercommunale. En effet, selon un acteur cantonal, pour être un organe de gouvernance « parfait », le SDOL qui est déjà une structure efficace devrait se doter d'une instance de représentation démocratique composée des législatifs communaux pour garantir une meilleure légitimité démocratique.

11.1.7. Finalement, les petits et moyens propriétaires n'ont pas été intégrés activement dans le processus de concertation mais ont été entendus surtout dans le cadre de l'étude foncière, ce qui a légitimé leur participation limitée. En effet, le mandataire pour l'analyse foncière remarque que les propriétaires faisaient valoir avant tout leurs propres intérêts, qu'il était difficile parfois de les convaincre qu'un développement du secteur serait favorable pour la majorité. Cette remarque souligne qu'il est difficile d'intégrer des particuliers avec des intérêts privés à ce stade de planification<sup>24</sup>.

#### 11.1.8. Les absents

11.1.9. Les **milieux associatifs** et les **entreprises**, généralement présents dans des démarches participatives n'ont pas été invités dans ce processus pour des raisons explicites.

11.1.10. Les **associations** n'ont pas été invitées à participer à ce projet car elles n'ont pas de légitimités particulières selon la responsable du groupe décisionnel (« pas plus de légitimité donnée à une telle association plutôt qu'à une autre »), avis partagé par des acteurs cantonaux qui abondent dans ce sens en précisant que si l'on veut faire de la participation, il faut alors d'abord s'adresser aux personnes qui sont légitimées pour le faire à savoir le législatif communal. Au sein du SDOL, certains ne se souviennent même pas avoir abordé la question d'inclure des groupes d'intérêts aux groupes de travail, le mandataire communication avait proposé l'intégration d'associations dans les groupes mais sa suggestion n'a pas été suivie pour les raisons évoquées ci-dessus. Au-delà du manque de légitimité, le groupe technique avait non seulement atteint sa taille maximale selon les membres du groupe technique, mais regroupait également toutes les compétences nécessaires à ce type de projet. L'intégration d'autres types de savoirs n'était pas désirée à ce stade pour des questions d'expertise: « on préférerait les [les associations] voir dans un autre cadre, il fallait laisser les techniciens travailler », de longueur du processus « on ne peut pas

---

<sup>24</sup> Cf. Concept NIMBY (Not In My BackYard).

se permettre de faire trop durer le processus » et de vision cohérente à préserver. Finalement, le groupe technique décrit par les acteurs interviewés comme "diversifié" permettait de représenter un panel étendu de savoirs, aussi en partie grâce aux cinq mandataires qui provenaient d'horizons très hétérogènes.

11.1.11. En revanche, les associations ont été invitées aux consultations publiques (comme le grand public) car il a été admis important que la société civile puisse s'approprier l'idée du projet et puisse avoir la possibilité de s'exprimer et obtenir des réponses dans le but d'éviter les craintes, frustrations et mécontentements.

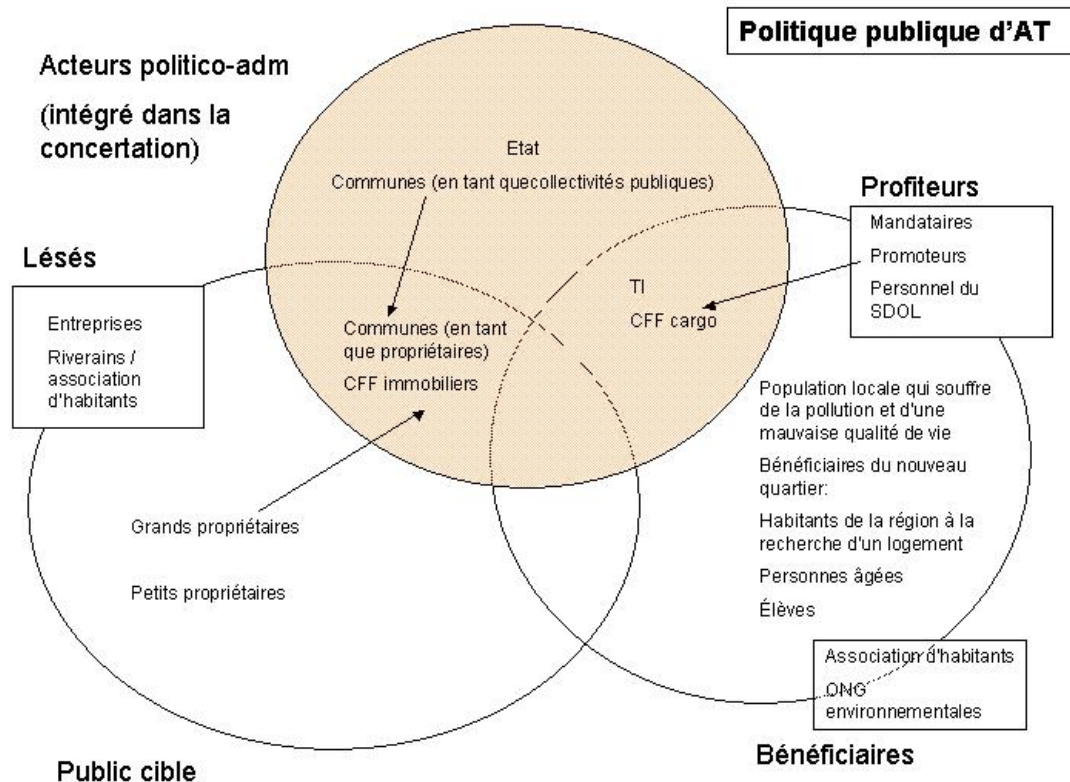
11.1.12. En ce qui concerne les **entreprises**, seuls les CFF et les TL ont participé aux groupes du projet. Les autres entreprises, qui avaient des intérêts particuliers dans le développement du quartier n'ont pas été intégrées mais par contre ont été informées par les moyens mis à disposition du grand public.

11.1.13. Au sein de l'administration cantonale, l'un des représentants d'un service a aussi réfléchi s'il devait impliquer davantage ses collègues, mais expérience faite, il en a conclu qu'une participation large n'amenait pas de résultats probants.

#### **Ensemble des acteurs impliqués dans la concertation**

Le schéma ci-dessous présente les acteurs qui ont été impliqués dans la concertation (étude test – PDL). Dans l'ensemble, il s'agit des acteurs politico-administratifs ce qui reflète une démarche traditionnelle de conception d'un projet par l'administration. Les entreprises parapubliques de transports sont aussi présentes car liées très étroitement au développement du projet. Ces deux acteurs sont à la fois des profiteurs et des lésés selon leur rôle (immobilier vs exploitation et développement du réseau de transports publics; « double casquette »). Ce schéma résume succinctement que les principaux bénéficiaires ne sont du tout intégrés dans la démarche à ce stade. Le processus ne peut donc pas être qualifié d'une participation de la société civile.

11.1.14.



11.1.15. **Figure 3: Schéma des acteurs impliqués dans la concertation (en orange)**

### La sélection des acteurs au groupe décisionnel

11.1.16. La règle qui régissait la composition de ce groupe était déjà établie à l'intérieur du SDOL. Le président du groupe devait être un exécutif de la commune la plus impliquée dans le projet. Les représentants politiques communaux avaient des degrés de compétences variables. Pour l'une, elle devait se référer à son conseil exécutif avant d'avaliser une décision alors que pour la commune centre, les représentants étaient souvent remplacés par des collaborateurs qui n'avaient soit pas les compétences de prendre les décisions, soit avaient une vue assez sectorielle.

11.1.17. Un partenaire (CFF) a été intégré dans ce groupe en cours de projet au moment où ce dernier a commencé à financer également le processus, ce qui a permis de financer un 4<sup>ème</sup> bureau d'étude (étude test). La règle à suivre est très claire: qui paie participe à la décision, ainsi les relations sont de type partenarial.

La concertation a regroupé un groupe composé d'acteurs institutionnels (publics et para-publics). Les membres de la société civile (milieux associatifs, privés et population générale) n'ont pas été impliqués. Le cas étudié n'est pas participatif au sens de l'intégration d'une pluralité de savoirs. En effet, il se cantonne à une concertation technique et d'une validation (sans peu d'échange) du décisionnel.

## 2. Les débats dans les ateliers

Tous les acteurs interviewés s'accordent sur le fait qu'il y a eu débat et échange dans les ateliers, dans un climat favorisant la communication constructive, avec des acteurs ayant un type de savoir similaire d'expert (« toutes ces personnes étaient capables de discuter du sujet » ou encore « S'il y avait eu seulement le groupe décisionnel, le mandataire n'aurait fait que vulgariser et synthétiser, valider, mais n'aurait rien appris », commentent des mandataires). Un acteur s'interroge si l'on peut qualifier ce mode de travail de « concertation » puisqu'il est davantage un espace de travail qu'une concertation.

L'étude test est une approche qui a très bien permis aux participants de travailler et d'échanger. Une nuance est à apporter: dans l'étude test, « les mandataires étaient plus dans la réponse que dans la proposition » (un mandataire), ils se tenaient à disposition pour répondre aux questions mais il n'y avait pas véritablement d'échange sur les éléments présentés ce qui remet en question la pertinence de la concertation qui devrait stimuler l'échange entre les participants afin de parvenir à un produit tenant compte des différentes discussions et avis. Une des explications données par certains mandataires est que leur rôle n'a pas été suffisamment défini par le SDOL, ils ne savaient pas s'ils travaillaient en concurrence pour décrocher le mandat pour réaliser le PDL ou en partenariat.

D'autres mandataires estiment avoir travaillé dans un état d'esprit d'échange et de collaboration entre les groupes. Il en résultait pour eux d'une démarche novatrice et motivante qui leur a permis d'apprendre les uns des autres.

Cependant, une seule limite importante a été mentionnée: le manque d'échange direct entre acteurs décisionnels et techniques. La préparation des décisions à savoir la proposition d'options au groupe décisionnel a été discutée et argumentée en toute connaissance de cause. Par contre, les acteurs décisionnels ont le plus souvent fait confiance au groupe technique pour valider les options retenues. Le groupe technique gérait davantage d'informations que le groupe décisionnel provoquant de ce point de vue une relation déséquilibrée entre les deux groupes en termes de ressources informationnelles. Le mode projet innovant n'a donc pas pu rompre cette logique inhérente aux administrations. Un des facteurs explicatif est le manque de compétences techniques du groupe décisionnel qui n'a pas saisi toute l'information présentée. De manière générale, toute l'information était vulgarisée par le groupe technique et les nuances n'étaient pas rapportées, car le rôle du GD était de décider et non de discuter à nouveau du projet dans le fond, faute de temps à disposition. En parallèle, le représentant du GT était tenu d'informer et de sensibiliser son représentant décisionnel afin qu'il soit mieux préparé à la prise de décision, ce qui n'a pas toujours été le cas. Une



question demeure ouverte à savoir s'il est préférable d'impliquer davantage le GD afin qu'il s'approprie plus le processus et éviter ainsi d'éventuels blocages par la suite.

Le groupe technique a débattu des grandes options à prendre sur la base du travail des mandataires. Par contre, le groupe décisionnel n'a pas eu le temps de délibérer sur le contenu, exception faite lorsque le groupe technique ne parvenait pas à un consensus.

### **3. Les avis exprimés et leur influence sur la prise de décision**

Le culture participative a été respectée selon l'avis de l'ensemble des acteurs dans les deux groupes, c'est-à-dire le fait d'écouter, d'échanger, de prendre en compte les avis en procédant à une synthèse effectuée par un acteur neutre lors de l'étude test, mise à part quelques exceptions qui ont fait l'objet de négociations bilatérales telle que la question foncière.

Les membres du groupe technique ont approvisionné le plan de manière très riche, même trop selon le mandataire PDL qui met l'accent sur le fait que le plan est finalement devenu très complet et surtout peu flexible à des contraintes ultérieures. Leur apport a été dans l'ensemble retenu, car ils ont eu le pouvoir d'influencer sur la décision : dans la plupart des cas, ils procédaient aux choix et les soumettaient au groupe décisionnel qui les validait ultérieurement. Entre les séances, en principe, chaque représentant technique communal « tentait de convaincre » son représentant décisionnel afin qu'il adopte ensuite la proposition issue du groupe technique.

Du côté des partenaires, les avis ont aussi été en général retenus, bien qu'il ait été nécessaire parfois de les répéter à plusieurs reprises. Il a été également mentionné suite au mandat OPAM la non prise en compte des remarques d'un partenaire par le SDOL. Le rôle des partenaires transports était véritablement de livrer les positions des entreprises, dans des domaines tout à fait concrets et avec des répercussions pour le plan de quartier et la stratégie de l'entreprise. Dans cette optique, certains avis étaient très fermes et non négociables (par exemple pour toutes les questions relatives à la sécurité du trafic, incompatibilité entre l'entrée et la sortie du dépôt de bus et un cheminement en mobilité douce), et d'autres positions émanant de l'entreprise ont pu s'assouplir car se sont intégrées dans la discussion du groupe technique (« son avis a été pris en compte, peut-être pas autant que certains dans l'entreprise ne l'auraient souhaité »).

Dans le groupe technique et décisionnel, les acteurs échangeaient des savoirs de nature similaire, respectivement experte et politique. Ainsi le défi n'était pas de dépasser les problèmes classiques de la participation (absence de compréhension entre un habitant et un politique) mais d'autres difficultés liées au contexte politique ont dû néanmoins être surmontées.

Premièrement, l'intégration des petites communes au projet était cruciale ainsi que la prise en compte de leur contribution. En effet, vu qu'elles n'avaient que peu de poids dans le jeu des acteurs antécédent à cette démarche, il était tout à fait nécessaire qu'elles se sentent écoutées pour qu'elles puissent adhérer à la démarche, ce qui a été le cas puisque ces dernières sont tout à fait satisfaites de la prise en compte de leur intérêt et avis dans ce projet.

Dans la phase PDL, c'est le bureau mandaté qui a pris en compte les différents avis et les a intégré dans son plan. Il dit avoir écouté tout le monde mais aurait pu intégrer certains avis plus en amont pour éviter des tensions par la suite et estime avoir intégré les différents points de vue tout en gardant une certaine cohérence. Les avis à connotation particulariste ont par contre été évincés. Il confirme que la commune centre mettait en avant ses intérêts financiers sans prendre en compte suffisamment l'intérêt général.

Le deuxième point était d'intégrer toutes les contraintes environnementales dont leur application était à l'origine du projet et avaient déjà fait l'objet d'un accord de principe (document du SDOL). Les avis du canton ont bien été respectés hormis pour le cas de l'OPAM (cf. conflits). Sur le foncier et sur l'OPAM, l'AF, la commune centre, le canton et les CFF ont joué un rôle déterminant sur la décision alors que les communes périphériques étaient plutôt en retrait vu que leurs intérêts n'étaient pas menacés. Concernant le foncier, du point de vue du mandataire PDL, le problème principal était le déficit d'écoute réciproque : la commune centre ne voulait pas entendre les raisons conduisant à certaines solutions, et réciproquement, les autres partenaires ne voulaient pas toujours tenir compte des intérêts de la commune centre. Un groupe de négociation a finalement permis de dépasser les clivages.

Egalité de traitement des avis grâce notamment au statut neutre du modérateur. Entre les deux groupes, les avis ont été retenus davantage par le groupe technique et validés par le groupe décisionnel. Poids important du groupe technique. Les petites communes ont été écoutées. Pas d'acteurs se sentant lésés sauf sur le cas OPAM (cf. conflits annexe 5).

#### **4. Autres espaces de discussions ciblés**

##### **1. Les portes ouvertes (après les séances d'ateliers)**

Durant la phase étude test, la communication a été très ouverte, preuve en est l'organisation des portes ouvertes suite aux journées de travail, organisées et initiées par le SDOL. Le travail effectué durant la journée par les groupes technique et décisionnel était présenté au grand public. Il s'agissait d'une séance de présentation et questions – réponses, puis discussions informelles autour d'une verrée.

Certaines associations, des entreprises ainsi que des riverains ont répondu présents et ont pu poser quelques questions à l'équipe de projet, aux mandataires, autorités politiques ou encore aux partenaires.

L'information publique en cours de projet était l'objectif principal de ces portes-ouvertes, il s'agissait de présenter le travail en continu afin de dissiper les craintes, de permettre une interaction avec les acteurs du projet, mais l'accent n'était pas mis sur le caractère participatif, c'est-à-dire délibératif car le but était de recueillir quelques avis, répondre aux questions mais pas de travailler sur le plan en lui-même « Les gens viennent essentiellement pour être informés, mais réagissent relativement peu. » commente un mandataire. Une telle ouverture peut déjà permettre d'augmenter l'acceptabilité du plan. Dans le meilleur des cas, quelques acteurs ont confié avoir eu des échanges constructifs avec des locaux, leur ayant donné la possibilité de mobiliser du

savoir local pour identifier une problématique ou enregistrer quelques avis d'usagers des transports publics par exemple.

Selon le responsable de la communication, les moyens n'ont pas été investis pour faire participer le grand public de façon délibérative, ainsi le concept prévoyait plutôt une information qu'une participation.

## 2. Le marché du SDOL

Un deuxième événement, pas spécifique au secteur de Malley, était l'organisation du marché du SDOL qui réunissait l'ensemble des acteurs participant à l'élaboration des chantiers du SDOL y compris celui de Malley et visait à les informer sur l'avancement des projets.

Le Marché du SDOL s'adresse avant tout aux législatifs communaux, car le PDL est réalisé dans un cercle restreint de professionnels. Lors du dernier Marché, un représentant CFF a noté une bonne représentation de la part des communes de l'Ouest, mais peu de Lausanne. Si les représentants communaux étaient bien présents au Marché, un acteur communal regrette que très peu d'entreprises aient assisté aux portes ouvertes.

## 3. L'implication des habitants

Une association d'habitants en collaboration avec la commune de Renens a organisé à l'attention des habitants de Malley un rallye qui leur a permis de découvrir autrement le territoire étudié. Puis en cours du processus, l'association « centre de quartier de Malley » a découvert le projet puis a élaboré un début de collaboration avec le SDOL afin de mener des actions pour sensibiliser le grand public. Selon cette association, la communication du SDOL n'a pas permis jusqu'à présent de toucher les habitants car les moyens étaient prévus pour des personnes qui connaissaient déjà bien le projet (site Internet pas adapté au grand public) ou des personnes intéressées prêtes à se rendre aux marchés du SDOL sur le site de l'EPFL ce qui n'est pas le cas pour la plupart des habitants (« peur de ce type d'endroit »).

L'impact au niveau substantif était donc faible par contre au niveau procédural, cette démarche a permis d'initier un échange avec le grand public.

## 5. **L'apport de l'implication des acteurs**

### 1. Les ateliers

La concertation pratiquée dans les ateliers a permis d'instaurer un véritable échange qui s'est concrétisé par des discussions constructives, facilitant le contact entre des acteurs peu habitués à travailler ensemble, qui ont permis, selon un partenaire, de faire converger les positions des acteurs qui étaient au début bien divergentes. Ce travail en commun a également permis d'apprendre les uns des autres, prendre le temps d'écouter des contributions de métiers différents. Les acteurs non affiliés directement au groupe, qui étaient ponctuellement consultés ont parfois moins joué le jeu. La dynamique s'est instaurée avec le groupe défini et stable dans la durée.

Pour les mandataires, la concertation a permis d'enrichir leur projet, d'intégrer de nouvelles idées, en particulier pour les bureaux étrangers qui avaient

besoin de ce retour « local ». Par contre, il n'y a pas eu de discussions techniques très fouillées. Dans la phase PDL, le mandataire urbaniste mentionne que parfois il a dû intervenir afin que les participants s'orientent davantage vers un objectif commun plutôt que vers des intérêts particularistes, voire « égoïstes ».

Pour les partenaires transports, il s'agissait aussi de pouvoir donner des informations sur des problèmes possibles, mais pas de donner des solutions.

Un vrai partenariat canton – communes a porté ses fruits durant ce projet. L'étude OPAM l'illustre très bien selon la cheffe du projet. En effet, le fait que le canton mandate l'étude OPAM était un très bon signe de son soutien, de son appropriation du projet : à travers cette étude pilote, le plan Malley est également devenu son plan. De même, le canton a toujours joué un rôle proactif sur la problématique foncière en l'ayant mandaté et donc en s'y impliquant beaucoup. Il faut noter que selon la répartition des compétences, le canton a le devoir de faire respecter les normes environnementales et l'OPAM, donc était presque tenu à jouer un rôle actif.

Seule limite à l'apport de la concertation, celle qui s'est tenue entre les deux groupes technique et décisionnel a été jugée insuffisante car aucun débat de fond n'a eu lieu. Un véritable échange entre les deux groupes aurait peut-être permis d'éviter certains problèmes actuels (problème foncier par exemple). Comme le souligne un acteur cantonal qui expérimente dans d'autres projets cantonaux des concertations entre des experts techniques et des représentants politiques avec succès, c'est-à-dire permettant une meilleure appropriation du projet par tous les participants.

## 2. Les portes-ouvertes

Les rencontres avec le public ont été l'occasion soit d'enregistrer un certain nombre de remarques et en cela elles ont été qualifiées « d'aides à la décision » par un acteur communal, soit un signe d'ouverture à l'égard du grand public selon un acteur cantonal (« important sur le principe, montrer la transparence, mais pas forcément d'avoir des avis »). Certains estiment que ces moments ont permis surtout de donner la possibilité d'avoir une interaction, de montrer une grande transparence sur la conduite du projet, qui permet si nécessaire de détecter les conflits potentiels et de les désamorcer.

L'échange a été productif dans le groupe technique (intégration des contraintes environnementales, respect des principes du SDOL, prise en compte du contexte local) qui n'a mobilisé que des compétences techniques. Des frictions se sont manifestées lorsque des intérêts politiques étaient en jeu (intérêt collectif vs intérêt communal) et la résolution de conflit s'est faite par la négociation en parallèle du projet. Le grand public a été informé afin qu'il s'approprie petit à petit du processus.

## 6. **Le rôle de la participation: l'appropriation du processus**

11.1.18. Le processus de concertation a permis d'instaurer une collaboration durable entre les communes et le canton. Les acteurs communaux, principalement les communes périphériques, se sont appropriés ce nouveau fonctionnement grâce notamment à leur position valorisée dans ce processus que le SDOL a soutenu (« très

positif par rapport à la situation il y dix ans, on a une nouvelle manière de fonctionner en région, plus possible de revenir en arrière » commente un élu communal). Seule la commune centre qui développe en parallèle un autre grand projet urbain s'est un peu désintéressée de Malley et ne s'est ainsi donc pas appropriée de la même manière le processus, selon le bureau du SDOL. Cette commune n'a produit aucune publicité pour le projet de Malley car ce dernier aurait concurrencé son premier projet. Au départ, elle ne se reconnaissait pas dans le SDOL, selon la cheffe du projet, elle ne manifestait pas une culture de travail intercommunal comme c'est souvent le cas des villes centre.

11.1.19. Dans le processus, c'est particulièrement les séances en atelier, lorsque le groupe technique et les mandataires étaient réunis, qui ont permis aux acteurs de s'appropriier le projet car le temps mis à disposition leur a largement donné l'occasion d'échanger sur les différentes options. L'étude test vise même pour certains, une appropriation du projet. La transparence pratiquée à l'égard du grand public est aussi soulignée comme contribuant à une certaine appropriation des acteurs non impliqués directement au projet. La seule limite mentionnée par les interviewés est l'appropriation relative de la part du groupe décisionnel causée par un échange restreint avec le groupe technique (durant l'étude test par l'intermédiaire du président de l'étude test qui jouait le rôle de modérateur). Selon un acteur cantonal, impliquer davantage le groupe décisionnel dans les discussions de fond lui aurait permis de mieux saisir les enjeux et donc de maîtriser davantage les dossiers avec comme effet probable un soutien plus fort.

11.1.20. Le groupe technique a véritablement travaillé et débattu sur le projet alors que le groupe décisionnel s'est limité à prendre connaissance du contenu et a validé les grandes options. Les acteurs s'approprient à des degrés variables le processus en fonction de leur implication. Ainsi le groupe technique est le plus convaincu du projet alors que le groupe décisionnel est resté un peu en marge. Ce constat pose la question suivante: Le politique ne doit-il pas aussi être véritable partie prenante de la construction du processus afin d'échanger les différents savoirs et ne pas se confiner à un mode managérial basé strictement sur le savoir d'experts?

Le cas de Malley montre qu'il n'est pas participatif au sens de l'échange de savoirs de nature différente (technique, d'usage, citoyen, etc.). La production substantive s'est concentrée essentiellement dans le groupe technique, au niveau procédural, c'est d'abord le groupe technique qui s'est approprié, puis presque tout le groupe décisionnel hormis la commune centre qui est toujours restée un peu en retrait. Au niveau de la société civile, certains acteurs ont pris connaissance du projet et le plan de communication a permis d'initier un début d'appropriation du projet en dehors du projet.

## 12. V.9 Information

### 1. Introduction

D'après les hypothèses de recherche, on part de l'idée que l'information est l'une des variables qui expliquent le bon déroulement du processus. Des déficiences informationnelles peuvent perturber toute la mise en œuvre du projet et finalement le produit final. L'analyse des principaux documents permet de décrire à quel moment du processus ces documents sont entrés en jeu, si des informations essentielles étaient absentes ou non ; l'analyse des entretiens permet d'évaluer la perception des différents acteurs par rapport à l'importance de cette variable dans la mise en œuvre du projet.

Dans cette étude de cas, comme dans tout projet d'urbanisme, l'accès aux données et informations décrivant le contexte et la problématique urbaine est essentiel pour l'élaboration d'un projet de qualité. Nous verrons dans quelle mesure ces informations ont pu être accessibles à tous les acteurs, exploitées, utiles et échangées ; si des informations essentielles ont manquées ou non pour gérer certains conflits ; si les informations émanant des projets ont pu être confrontés aux points de vue des participants et en bénéficier.

La structure du chapitre est la suivante : 3.1. Appréciation de la qualité de l'information selon trois critères (fiabilité et précision, pertinence de son contenu par rapport à l'objectif de l'utilisateur, pertinence du mode de représentation par rapport aux compétences de l'utilisateur) ; 3.2. Accessibilité et flux d'information, et rôle joué par les acteurs dans ces échanges ; 3.3 Rôle de l'information (en quoi cette variable est déterminante pour le déroulement de processus).

### 2. Qualité et utilité de l'information

#### 1. Fiabilité, précision et niveau de détail de l'information

Le projet a mis en évidence les liens étroits entre **précision/niveau de détail** de l'information et avancement du projet. Ainsi au stade très en amont de l'étude test, les connaissances sont encore floues, et il est donc prématuré et non pertinent de vouloir faire une analyse précise de certaines composantes du projet. Or le processus a mis en évidence des risques de vouloir rechercher ou utiliser des informations trop détaillées, ceci sur trois aspects :

- **Projet d'urbanisme** : le président de l'ET relève le risque de déjà se cristalliser à cette phase sur des détails de forme des bâtiments, de niveau densification, alors que l'enjeu est de décider de la structure de l'espace public, de l'organisation de la circulation, etc. Mais selon lui, les bureaux l'ont bien compris ainsi que les acteurs institutionnels et autres partenaires.
- **Cadre légal** : certains acteurs cantonaux avaient tendance, selon un consultant externe, de faire valoir très tôt la réglementation, avec pour conséquence de refuser et de bloquer d'office des projets intéressants et innovants qui ne satisfont pas les valeurs de certains paramètres d'un diagnostic (bruit, air). Cela montre l'importance d'intégrer au bon

moment le cadre légal dans le processus et de doser sa force de contrainte en fonction de l'avancement.

- Etudes complémentaires : Le PDL a mis en œuvre des études très précises et détaillées sur l'OPAM (densité) et le foncier, alors que ces questions sont d'habitude abordées de façon beaucoup plus vague et qualitative à ce stade.

En conséquence, la cheffe du projet estime que le niveau de détail du PDL va au-delà ce qui était attendu pour un tel document. Le fait de vouloir tout préciser au stade actuel (sur le foncier notamment) explique les blocages dans la phase d'adoption du plan et la nécessité de déjà instaurer à ce stade une négociation entre les partenaires (propriétaires).

Sur l'aspect de la **fiabilité**, les CFF ont souhaité étudier avec attention l'étude OPAM pour pouvoir statuer sur la fiabilité de l'étude. Ils ont demandé pour cela des compléments d'information et des précisions.

Des informations trop précises, en amont du projet, sur la mobilité, les aspects architecturaux, les réglementations risquent de restreindre trop vite la marge de manœuvre et bloquer le caractère innovant des projets (cf. règles du jeux).

## 2. Pertinence de l'information (contenu) par rapport aux objectifs des utilisateurs

Le principe de communication mis en place par un mandataire externe était la transparence et la circulation de l'information sur une base volontaire : c'est aux personnes intéressées et concernées d'aller chercher l'information, selon leurs besoins, à travers différents supports (Portes ouvertes, marché du SDOL, Internet, newsletter, presse) décrits plus loin. En l'occurrence, le contenu du site Internet n'est pas destiné avant tout au grand public, selon le mandataire communication, mais cible les personnes vraiment concernées : propriétaires des différentes parcelles, les lobbys (défense mobilité douce, voiture), les partenaires tels que CFF, TL.

Certaines personnes ont estimé que les portes ouvertes ne répondaient pas à certaines attentes, car les moyens utilisés ne leur permettaient pas de trouver des réponses à leurs questions, notamment pour un riverain qui chercherait à savoir si précisément le nouveau quartier pourrait altérer la vue qu'il a depuis son logement.

Plusieurs acteurs du GT ou des mandataires sont d'avis qu'ils recevaient généralement une (trop) grande quantité d'information, pas toujours pertinents par rapport à leurs objectifs. Les mandataires PDL ont dû digérer une grande quantité d'informations provenant des résultats de l'ET. La synthèse réalisée par le bureau SDOL a ainsi été d'une grande aide. En résumé, trop d'information sur des sujets variés peut conduire à perdre de vue les réelles priorités, en mobilisant le débat sur des questions non exclusives comme la mobilité au détriment du reste, selon un mandataire ET.

Le processus a généré une grande quantité d'informations transmises à travers différents dispositifs (décrits en détail plus bas). L'enjeu consistait à filtrer la diffusion de l'information selon les besoins des utilisateurs, afin qu'ils reçoivent les informations utiles et pertinentes par rapport à leur besoin et en

fassent un bon usage. Car comme le dit l'adage, trop d'information tue l'information !

### 3. Pertinence de l'information (mode de représentation) par rapport aux compétences des utilisateurs

Le mode de communication de l'information de la part des membres du GT lors des ateliers n'était pas toujours adapté aux membres du GD qui intervenaient en fin de journée. Il leur était présenté les résultats des discussions et des projets, sans qu'ils aient le temps de se les approprier et donc de les comprendre (informations trop techniques et pas assez vulgarisées). La synthèse des informations échangées durant la journée ne reflétait pas assez la richesse des discussions durant la journée et était un peu nivelée, selon un mandataire : on montrait avant tout les éléments communs, en effaçant les différences entre les mandataires. Il aurait fallu plus de temps entre la partie technique et décisionnelle pour se mettre d'accord sur les éléments décisionnels à accentuer et ainsi mieux préparer et faciliter la décision.

De même, lors des portes ouvertes, qui avait pour but de présenter le travail réalisé durant la journée d'atelier, le public était mis face à la complexité des projets (les murs étaient tapissés de plans griffonnés) encore non aboutis présentés sans grande préparation ; il était difficile de saisir le contenu des projets pour quelqu'un qui n'est pas du métier. Certains ont relevé la bonne communication notamment grâce aux maquettes présentées qui permettaient de se représenter facilement l'espace, d'imaginer le projet et de poser des questions.

Lors du PDL, le mandataire pour l'OPAM reconnaît que la communication a été insuffisante autour de l'étude OPMA, et inadaptée pour être comprise par les utilisateurs, ce qui explique en partie les réactions négatives face à l'étude. Il serait d'avis d'en faire un document vulgarisé pour les politiques.

Enfin, le site Internet n'est pas très convivial selon le mandataire communication ce qui pourrait dissuader le public de s'informer sur le projet.

Une bonne utilisation des informations utiles et pertinentes pour les besoins des utilisateurs nécessite qu'elles soient valorisées et comprises à travers un mode de communication adapté.

### **3. Accessibilité et flux/échange d'information**

#### 1. Dispositifs de partage de l'information au service de la transparence (ouverture)

##### **Groupes de travail**

L'essentiel des informations produites ont été transmises, validées et discutées au sein du Groupe technique réunissant différents experts. Les informations étaient transmises au Groupe décisionnel en vue d'une prise de décision, avec certaines lacunes concernant l'accessibilité (vulgarisation) et la synthèse de l'information, comme évoqué par ailleurs, ce qui limite l'efficacité de l'information.

##### **Stratégie de communication à l'égard du public**



Une personne a été mandatée par le bureau SDOL pour établir une stratégie de communication pour l'ensemble des projets du SDOL. Ce plan établissait, à travers une charte de concertation, les règles de communication et de transparence (en vue d'une bonne circulation de l'information : les gens à impliquer, le public, les objectifs, les supports de communication (Internet), les principes de publication de l'avancée du projet sur le site Internet et d'accès du grand public aux travaux en cours, etc. Comme déjà mentionné ci-dessus la stratégie reposait sur le principe que c'était aux personnes intéressées et concernées d'aller chercher l'information et se tenir au courant du déroulement du processus à travers les différents moyens proposés : les portes ouvertes, le Marché du SDOL, le site Internet et les médias.

#### >Grand public et portes ouvertes

L'ensemble des acteurs interrogés reconnaissent que le processus a été très transparent, et les informations très accessibles, vis-à-vis du public, au-delà des groupes de travail et décisionnel. L'importance de cette transparence est reconnue par tous et elle est particulièrement due, comme l'affirme un représentant technique cantonal, au bureau SDOL qui a fait l'effort de mener une réflexion sur une démarche participative et de communication sur l'ensemble des projets de l'ouest lausannois. Ainsi les portes ouvertes ont été une nouvelle manière de communiquer exemplaire au niveau du canton.

Le point fort des portes ouvertes était de montrer un esprit d'ouverture et de transparence au grand public. Cela constituait un bon compromis entre une participation élargie et un petit comité qui présente un projet ficelé. La fonction de ces portes ouvertes étaient de faire prendre conscience au public de l'avancement du projet en phase de travail (« il faut oser montrer le travail à chaud »), de susciter un intérêt sur le nouveau projet mais également de le présenter avec ses limites et ses contraintes afin que le public se rende compte de la complexité de l'aménagement du territoire, même si ce but n'a été que partiellement atteint selon les acteurs. Cependant, le projet n'a pas permis de toucher le public au-delà des personnes ciblées ou intéressées par le projet. En effet, selon son représentant l'association des habitants « centre de quartier Malley » n'a jamais été informée directement.

#### >Marché du SDOL (législatif communal)

La mise en place du SDOL a permis d'améliorer la transparence entre l'exécutif et le législatif des trois communes partenaires, car le budget de participation communale doit être voté par le législatif ce qui implique un accès au préalable des informations pour prendre les décisions.

Cette manifestation s'est déroulée à deux reprises durant la période étudiée et a permis d'offrir une plate-forme durant une demi-journée où toute personne intéressée avait la possibilité de prendre connaissance l'état de la situation et d'avancement des différents projets dans une démarche transversale, de consulter les plans, des maquettes, parcourir différents textes explicatifs mais surtout rencontrer les responsables des chantiers, l'équipe du SDOL, les autorités publiques, les partenaires. Ce marché a atteint son but selon les organisateurs à savoir susciter de l'intérêt et permettre au grand public et aux élus de découvrir les projets en toute transparence. Selon un

acteur communal, c'était un bon instrument pour l'informer, lui expliquer le projet, éventuellement le convaincre et donc l'impliquer.

#### >Site Internet

Le site Internet est un très bon outil de communication interne qui participe de la bonne transparence, qui met à disposition des documents. Le public a la possibilité de disposer facilement des principales informations sur les projets via ce moyen. Cela permet de mettre au courant le public de façon structurée et honnête selon les termes d'un représentant technique cantonal. A travers ce moyen, le bureau SDOL joue parfaitement son rôle de coordinateur et vulgarisateur. Pour plusieurs personnes, le site Internet était un moyen tout à fait adapté pour communiquer du contenu très utile.

Le bureau SDOL décidait qui pouvait avoir accès à l'Intranet. En principe, le législatif n'a pas accès, mais tout document peut lui être donné la demande est justifiée. Le lien pour accéder à l'Intranet est caché pour que le grand public n'ait pas conscience qu'il y a un 2<sup>ème</sup> niveau d'information qui lui est caché. Selon le mandataire communication, l'Intranet se justifie essentiellement pour filtrer les besoins. Le processus jouit certes d'une certaine transparence mais fait également l'objet d'une régulation afin d'adapter les informations au public.

#### >Médias

Le mandataire communication a dû réfléchir comment informer les médias. Le problème est que les médias hiérarchisent les informations (face à la grande quantité) et accordent généralement plus de priorité à celles provenant des autorités (en particulier du Conseil d'Etat). Or le bureau SDOL n'est pas vraiment identifié en tant qu'institution, et donc les médias estiment que ce n'est pas leur rôle de communiquer sur ce projet.

De manière générale, l'équipe de projet était réticente à informer le grand public de l'avancement du projet à travers les médias. Un responsable politique communal a pris l'initiative d'utiliser les médias pour communiquer de l'information sur le projet (notamment au sujet du parc) et cela lui a été reproché. Il constate ainsi qu'il est difficile de communiquer un projet intercommunal aux médias. On peut ainsi se poser la question du rôle que pourrait jouer les médias pour ouvrir davantage la participation et ainsi élargir le débat autour de projets urbains.

Un grand effort de communication au public a été fait, tout en étant régulée. Cependant, comme l'affirme le mandataire communication, le fait de diffuser largement l'information ne garantit pas que le public soit informé ; cela dépend de ses motivations et de son intérêt à se tenir informé et ainsi participer d'une certaine manière au processus.

## 2. Flux/Accès selon les étapes du processus et les thématiques

Il convient d'analyser le flux d'informations au cours des étapes du processus selon le canevas proposé dans le cadre méthodologique : *cadre, input, output*. Le schéma à la Figure 6 permet, sur la base de l'analyse documentaire, d'avoir une vue générale et descriptive des flux d'informations (partie gauche) et du rôle des acteurs (partie de droite, aspect abordé plus loin) par rapport à ces flux dans le déroulement du processus.

Comme pour le cas d'étude des Vergers, nous nous intéressons à analyser le flux d'informations au cours des étapes du processus, tout d'abord en analysant l'évolution de ces flux vis-à-vis du grand public durant le processus, puis en mettant cette analyse avec des thèmes ayant suscité des blocages.

### **Accès de l'information au grand public**

Il est intéressant de constater que l'accès de l'information au grand public varie en fonction de l'évolution du projet. Une grande transparence a surtout été pratiquée lors de l'étude test, durant laquelle toute option restait ouverte, rien n'était définitif. Aux portes ouvertes des trois premiers ateliers, l'information, synthétisée et sélectionnée par le président de l'ET, était communiquée très librement. La démarche était ainsi plus participative. Le moment de ces communications était également bien choisi et ciblé (à la fin de chaque étape de l'étude test).

Au niveau du PDL, il était plus délicat de pratiquer une transparence totale, car les options étaient déjà plus définies (une seule porte ouverte en début de processus lors de l'atelier 4). En conséquence, le GD a dû faire la part de ce qui était diffusable ou non et délimiter ainsi le champ de diffusion. Comme on était dans une phase de négociation assez difficile sur des sujets litigieux tels que les aspects fonciers et financiers et qu'il y a des divergences, certains partenaires n'acceptent pas de divulguer trop d'information. Ils veulent régler d'abord leurs différends et il est perçu que si le projet part trop tôt dans le public, le débat sera difficile à maîtriser. D'autres au contraire souhaitent jouer le plus possible le jeu de la transparence. C'est le cas notamment d'un représentant politique communal qui a publié des articles dans le journal 24h au sujet du parc du gazomètre ou qui a diffusé à certaines personnes l'avant projet du PDL, ce qui lui a été reproché par ses collègues.

Cependant, dans la phase ultérieure (consultation du PDL, plans d'affectation), le bureau SDOL prépare, à travers un plan de consultation, une implication active du grand public, des élus et des propriétaires qui seront davantage informés.

### **Thèmes conflictuels**

#### ***12.1.1. Etude OPAM***

L'étude étant une source d'information, l'axe de l'information est donc déterminant pour expliquer l'impact de l'étude sur certaines étapes du processus. En effet, l'étude OPAM a eu des fortes conséquences sur le projet en exigeant un abaissement de la densité dans certains périmètres, ce qui a entraîné des problèmes au niveau foncier.

Il y a eu un grand débat autour de la question de savoir si l'étude OPAM est arrivée au moment opportun ou trop tard, une fois des options déjà prises.

Si les acteurs cantonaux connaissaient l'existence de la problématique des risques, ils n'avaient pas évalué sa portée, c'est pourquoi le canton (SEVEN) a mandaté un bureau spécialisé dans la gestion des risques pour réaliser une première expertise avec le cas de Malley, et ainsi pour pallier au manque de savoir-faire dans le domaine.

Néanmoins, l'introduction de nouveaux éléments non négociables, ou la remise en cause des éléments définis avant a été mal ressenties par les

acteurs. Beaucoup de personnes interrogées constatent, certaines avec regret, que les conclusions de l'étude OPAM ont été intégrées tardivement dans le processus (printemps 2008) une fois l'avant projet du PDL bien avancé, ce qui a eu pour conséquences :

- Modification sensible de la densité prévue dans l'avant projet a entraîné une déception chez les propriétaires concernés.
- Problème de coordination entre les différents mandats : la publication tardive des résultats de l'étude OPAM a entraîné une révision importante du PDL et de l'étude foncière, ce qui a augmenté considérablement la charge de travail des mandataires. Une étude effectuée en parallèle du PDL aurait permis de bien coordonner les travaux et d'éviter ces ajustements et retards.

La question se posait même après-coup si l'étude OPAM devait être introduite lors de l'étude test. Pour certains, cela n'était pas envisageable car à ce stade on mesure juste les potentiels du territoire et l'étude OPAM vient ensuite tester les limites de l'ordonnance par rapport à un projet concret (comme le PDL) et ajuster les éléments planifiés. Toutefois, avec du recul, un représentant cantonal se demande s'il ne fallait pas, à la fin de l'étude test (avant le troisième atelier), déjà mieux prendre en compte les éléments de l'OPAM, ou en tout cas être conscient dès le départ de l'existence de cette contrainte, ce qui aurait permis d'éviter les mauvaises surprises qui ont résulté par la suite. Il suggère que des petites études de sensibilité foncière auraient pu être menées en amont pour tester une certaine densification.

### ***Etude foncière et parc du gazomètre***

Comme pour l'étude OPAM, l'analyse foncière a influencé fortement le projet et en évaluant concrètement la valeur foncière des terrains et le financement des équipements. Cela a suscité des blocages chez certains acteurs en constatant des taxes d'équipements élevées ou une faible valeur foncière de leur terrain en fonction des affectations prévues ou de la baisse de la densité consécutive de l'étude OPAM.

L'aspect de la gestion de l'accès à l'information en fonction de l'avancement du projet s'avère être élément essentiel dans la gestion du processus :

- Le représentant de la commune centre, particulièrement affectée par l'étude foncière (déficit de valorisation foncière de ses terrains affectés au parc du gazomètre), relève un déficit dans la gestion temporelle du processus et des différentes études et pose la question du niveau de détail d'un PDL. Il se pose la question s'il ne fallait pas d'abord approuver le PDL assez général, intégrant dans ses principes les intérêts des parties (comme une distribution équitable de la valeur foncière des terrains et des frais d'équipement), puis entreprendre, sur la base d'acquis, des études plus précises et une phase de négociation. Cela renvoie à la question du niveau de détail évoqué plus haut.
- Un représentant communal souligne le décalage entre le processus d'élaboration du PDL qui s'étale dans la durée et l'empressement des propriétaires à déjà réaliser et anticiper donc les phases

opérationnelles suivantes. Cela montre le risque d'un processus trop long pour élaborer un PDL dont les informations ne seraient au final pas utilisés par certains acteurs privés ayant déjà réalisés leurs opérations foncières.

- Une dernière réflexion concerne la place de l'étude foncière dans le processus du PDL. Le mandataire de l'étude foncière est partisan que la question foncière intervienne en aval sur la base d'un plan d'urbanisme déjà bien avancé. Il faut laisser suffisamment de temps à l'urbaniste pour élaborer un projet et des scénarios créatifs qui seront ensuite revus selon les conclusions de l'étude.

L'analyse des flux d'information a montré que le principe de transparence était largement admis durant l'étude test lorsque les options étaient encore très ouvertes ; puis le projet s'est déroulé en cercle plus étroit durant l'élaboration du PDL avec très peu d'informations transmises à l'extérieur notamment via les médias, des éléments litigieux apparaissant notamment sur les questions de l'OPAM et foncières. Les études sur ces questions ont eu un fort impact sur le projet (densité, valeur foncière, équipements), et l'étude OPAM a en particulier soulevé un débat si elle est intervenue au bon moment dans le projet (coordination entre les mandats). Ces études mettent particulièrement en évidence qui est « gagnant » et « perdant ».

### 3. Echanges et décalages d'information

Les échanges ou transmissions d'information entre les acteurs ayant des rôles différents facilitent une bonne coordination au sein du projet, au contraire les décalages l'entravent.

#### **Echanges et relais de l'information au sein des institutions ou des organismes**

La coordination et la qualité de rétro-action (capacité de faire remonter l'information) est déterminante pour un fonctionnement du projet. Or un manque évident d'échange au niveau interne avait lieu surtout au début du processus : les représentants communaux au GD ne transmettaient pas toujours les informations échangées lors des séances à leurs collègues de l'exécutif et les élus du législatif. Il est alors difficile de faire adhérer le projet à des personnes qui le découvrent. De même, les informations ne circulent pas toujours très bien notamment entre les services communaux (en particulier dans les grandes structures comme la commune centre) et entre ceux de l'Etat de Vaud.

#### **Décalage entre GT et GD**

Beaucoup de personnes interrogées relèvent des décalages importants entre le GT et le GD qui ont eu pour conséquence de ralentir le processus. Ce décalage s'explique d'une part par le fait que certains membres du GT ne répercutaient pas toujours les informations à leurs supérieurs (notamment lorsque les services administratifs ont dépassé un seuil critique). D'autre part, lors des ateliers, le GD devait prendre rapidement des décisions sans connaissance de cause, sans avoir pu s'appropriier les projets, sans avoir toutes les informations (par exemple, certains politiques auraient souhaité avoir plus d'information sur les intentions des CFF concernant la halte RER : son emprise, le type de halte, l'aménagement autour de la gare, les

traversées piétonnes). Un représentant cantonal du GT constate que dans d'autres projets, si les politiques disposent de plus de temps pour s'impliquer permettant une maîtrise plus grande des projets ils soutiennent beaucoup plus les projets et leur prise de décision est facilitée.

Si les décideurs n'ont pas la maîtrise des informations, ou que les informations utiles et synthétiques ne leur sont pas suffisamment transmises, ils n'ont pas la connaissance suffisante pour prendre des décisions adaptées. Ceci met en évidence l'importance d'une bonne articulation entre les différents niveaux de la pyramide d'information présentée dans le cadre théorique.

### **Décalage au niveau des mandataires**

La plupart des acteurs estiment que la qualité des échanges lors des ateliers entre mandataires et membres du GT était bonne. Cependant, un mandataire regrette que les ateliers se limitaient à une collecte d'information et à la communication des projets qui prenaient trop de temps, ou se focalisaient sur certains enjeux comme la mobilité au détriment du reste, et il ne restait en définitive plus assez de temps pour les échanges et discussions qui auraient pu apporter une valeur ajoutée aux projets. De même, hors des ateliers, les mandataires travaillaient séparément (sans peu de collaboration) comme des concurrents, sans échanger entre eux. Une meilleure définition de leur mission, à savoir devoir entretenir aussi une relation de partenariat avec les autres mandataires (entre les ateliers) leur aurait permis d'avoir une meilleure confrontation des idées et améliorer leur projet (cf. règles du jeu).

Enfin, le mandataire OPAM était intégré dans le groupe PDL et dans le GT mais n'avait cependant pas de contact direct avec le GD, ce qui peut expliquer les incompréhensions de sa part de l'étude.

Une meilleure confrontation des idées entre mandataires et membres du GT ou entre mandataires aurait certainement contribué à apporter de la plus value et davantage de signifiante aux informations produites et échangées par les mandataires.

### **Echange avec le public**

Un représentant politique communal regrette d'avoir eu peu de retour, de remarques de la part du public présent lors des portes ouvertes. Pourtant il est convaincu que les avis sont très utiles. Cela s'explique sans doute par le fait que les projets étaient présentés à chaud, sans avoir eu le temps de les rendre compréhensibles pour le public. De même, selon le mandataire communication relève que l'équipe de projet n'a sans doute pas pris assez le soin d'analyser des remarques et de répondre aux auteurs des remarques. En conséquence, les remarques du public, n'ayant pas été assez analysées par l'équipe du projet, n'ont sans doute pas été assez intégrées dans le projet et dans l'élaboration du plan comme source d'information intangible.

Certaines difficultés ont été remarquées dans les échanges d'information entre les représentants politiques au GD et les élus de leurs communes, et entre les différents services des communes et du Canton. Cette difficulté est inhérente aux grandes structures administratives telles présentes en ville de

Lausanne et à l'échelle du canton de Vaud. Les échanges étaient jutes de bonne qualité entre les mandataires et les représentants communaux du GT, mais ont été qualifié de faible entre mandataires. Finalement, peu de retour de la part du public a été signalé lors des PO.

#### 4. Les différents rôles vis-à-vis de l'information et leur degré de satisfaction : demandeur, utilisateur, producteur, propriétaire de l'information

12.1.2. Le rôle des acteurs vis-à-vis de l'information est détaillé et analysé à travers la figure 4 (partie de droite).

##### **Les demandeurs d'information**

Comme illustré par le schéma à la figure 4 les membres cantonaux et communaux des GD et GT constituaient les principaux demandeurs d'information auprès du bureau SDOL et des mandataires urbanistes pour préparer (services administratifs) ou prendre (politiques) des décisions. L'étude OPAM répondait à des demandes précises de la part du GT et GD sur la densité admissible en fonction des risques. De même, l'analyse foncière répondait à des demandes sur la valeur des terrains et les coûts d'équipement.

##### **Les producteurs d'information**

Le bureau SDOL et les mandataires étaient formellement les principaux producteurs d'informations tangibles (documents écrits). D'autres acteurs ont également produit de l'information mais à un niveau intangible.

##### **Mandataires**

Les mandataires produisaient l'ensemble des études d'urbanismes (acteur type B1, figure 4) ou d'expertises (acteur type B2) en termes de foncier ou risques (OPAM). Les propositions d'urbanisme étaient généralement communiquées lors des ateliers et des portes ouvertes, tandis que les expertises lors des séances du groupe technique.

Lors des ateliers, le président de l'ET avait la mission de vulgariser et synthétiser au GD les informations et les projets qui provenaient des mandataires. La mission de ces derniers consistait à produire des propositions et plans très accessibles et compréhensibles qui permettent au GT de bien entrevoir les solutions pour la suite.

##### **Bureau SDOL**

Le bureau SDOL se chargeait de rédiger tous les documents relatifs à l'organisation du projet (convocation, cahier des charges, règles du jeu). Il également a eu la responsabilité de rédiger une synthèse permettant de garder en mémoire l'ET : éléments convergents, éléments où désaccords à trancher par le GD, et les perspectives. Le choix des éléments forts, qui ont ensuite influencé le PDL, a été fait en fonction des meilleures idées et de critères de cohérence territoriale.

##### **Institutions publiques**

L'Etat et en particulier les communes fournissaient des documents à la demande des mandataires (discuté plus loin).

##### **Groupe technique**

Si les membres du groupe technique n'ont pas produit formellement des documents, ils ont en outre apporté des éléments informationnels d'autre nature, à savoir notamment, pour les représentants cantonaux, des éclairages sur le cadre légal ou sur certaines contraintes (bruit, OPair, énergie et risques majeurs) qui sont liées à la planification territoriale. Comme cela a déjà été évoqué, l'enjeu pour ces acteurs était d'intégrer dans le processus le cadre légal pour éviter de bloquer l'avancement des projets d'urbanisme. Le représentant des TL informait les mandataires des stratégies prévues en matière de transport public les contraintes possibles liés à la halte RER, à l'accessibilité aux différents lieux, etc. Les portes ouvertes étaient l'occasion pour le GT de présenter le projet au grand public aux moments clés, d'apporter des explications et des éclaircissements aux remarques formulées par le public.

#### Public

Les portes ouvertes étaient l'occasion pour le public (particuliers, associations) de s'exprimer, de formuler des remarques souvent très détaillées et localisées, notamment beaucoup en termes de mobilité. Un mandataire relève un contact très constructif qu'il a eu avec un architecte habitant dans le secteur. Cette personne lui a apporté une confirmation à l'idée qu'il proposait un chemin piétonnier le long des CFF. Du coup, elle a organisé une visite de terrain avec lui et un représentant CFF pour se rendre compte de la faisabilité et des conditions de sécurité. Cependant, le rôle du public en tant que producteur d'information n'est pas reconnu en tant que tel, les informations fournies (avis) étant de nature intangible et utilisées au bon vouloir des mandataires et des groupes constituant le projet.



### **12.1.3. Propriétaires de l'information**

Comme on peut le voir sur le schéma de la figure 4 le bureau SDOL récoltait et centralisait toutes les informations nécessaires auprès des différents services communaux et cantonaux puis de les transmettre aux mandataires. Selon le mandataire PDL, le bureau a vraiment bien fait son travail de mise à disposition d'information et de synthèse.

### **12.1.4. Les destinataires et utilisateurs**

Groupe décisionnel

La transmission d'information a posé problème entre les groupes technique et décisionnel. Si les informations étaient compréhensibles pour les membres-experts du GT, elles étaient plus difficiles à saisir, étant à l'état brut, pour les membres du GD. En conséquence, il en résultait une participation minimale et un manque d'appropriation de leur part.

Groupe technique

La règle d'accès à l'information par les membres du GT était la suivante : ceux-ci ne recevaient pas les informations des mandataires avant, mais sur le moment même durant l'atelier. Il n'y avait donc pas de possibilité de préparation pour eux.

Mandataires

Un mandataire a apprécié le fait de recevoir un dossier assez complet au début de l'étude test. Cela lui a permis d'obtenir toute l'information désirée. Les représentants techniques communaux étaient fortement consultés par les mandataires pour fournir des informations et un éclairage sur le territoire et le contexte local, ce qui donnait l'occasion d'échanges bilatéraux avec eux en dehors des séances et contribuait à donner de la cohérence aux projets selon l'un de ces représentants. Cela explique en partie pourquoi la concertation a bien fonctionné au sein du processus.

Législatif communal et Marché du SDOL

Beaucoup d'acteurs interrogés estiment que le législatif communal doit être informé de l'avancée du processus et avoir accès aux documents pour s'approprier les solutions choisies et débattre au sein des Conseils communaux. C'est en effet difficile de faire passer un projet, si les élus découvrent le projet tardivement. Cette information a souvent été lacunaire, comme le relève un représentant communal. Cela doit être le rôle de chaque membre du GD. A défaut d'accès à l'information, c'est souvent par voie de presse que le législatif communal est informé.

Public

Les portes ouvertes sont très importantes selon le mandataire PDL, car ceux qui y viennent repartent avec des informations et des réponses à leurs questions. Cependant, plusieurs personnes relèvent que le public présent aux portes ouvertes a un généralement un intérêt limité sur le projet, mais vient essentiellement s'enquérir de ce qu'on prévoit sur leur terrain ou dans le voisinage sans nécessairement exprimer des avis concrets.

L'information a relativement bien circulé entre les différents acteurs et est le fruit d'une production multipolaire (mandataire, bureau SDOL, communes, groupe technique et de façon limitée le public lors des moments d'information). A noter aussi que le bureau SDOL a centralisé toute l'information, ce qui a réduit d'autant plus le risque de rétention d'information et a donc facilité le partage et l'échange des différents documents.

#### **4. Le rôle de l'information dans le projet**

##### **Rôle des documents tangibles et des expertises**

Certains documents ont eu un rôle déterminant dans l'orientation du processus et de l'élaboration du plan.

Sans être exhaustif nous mentionnerons 3 documents.

Tout d'abord, la synthèse de l'ET rédigée par le bureau SDOL, qui résulte forcément d'une interprétation et d'un filtrage de sa part (éléments lui paraissant essentiels), a été la principale source d'information pour le PDL et donc l'a fortement influencé selon son mandataire.

De même, les expertises ou études complémentaires (OPAM et analyse foncière) ont joué un rôle déterminant sur les aspects suivants :

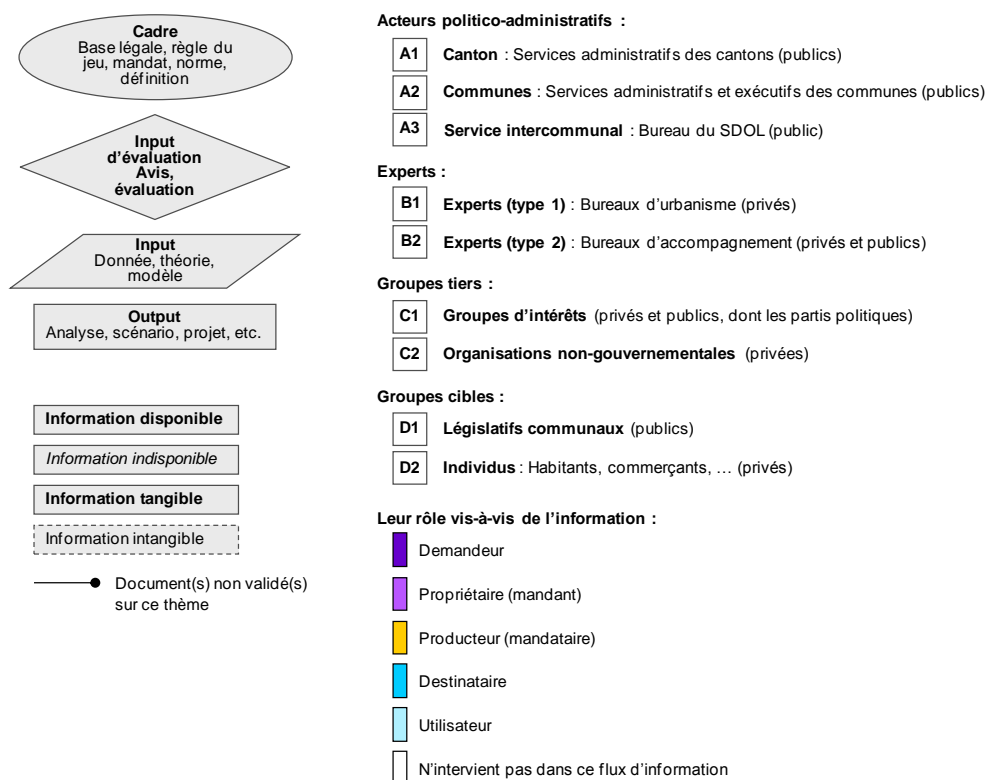
- Mettre en évidence qui est « gagnant » et « perdant » : L'étude OPAM a contribué à réviser et abaisser les densités prévues aux abords des voies CFF. L'analyse foncière a révélé les pertes foncières et financières pour la ville centre à cause du parc.
- Ralentir le processus : la mise en évidence des gains et des pertes a entraîné certaines réticences et remises en cause de la part des « perdants », ce qui a ralenti le processus à travers un long processus de négociation. Un autre facteur de ralentissement est le problème de coordination entre les mandats dû à la publication tardive des résultats de l'étude OPAM.
- Anticiper certains conflits en amont (négociation) : en mettant en évidence les conflits potentiels, le pari est pris que leur gestion en amont facilitera la réalisation des opérations en aval. L'analyse foncière a constitué un apport important pour la négociation ; c'est sur cette base qu'un compromis a été trouvé et qu'il a été décidé de densifier aux abords du parc.
- Elever le niveau de compétence (enrichir le plan) : L'étude OPAM a bénéficié d'une méthode d'évaluation très innovante mise en place par les bureaux mandatés permettant de faire face au manque de connaissances et de compétences sur l'application de l'OPAM, les démarches étant jusqu'à présent essentiellement qualitatives et approximatives. La cheffe du projet trouve extrêmement positif que le projet Malley ait pu être l'occasion d'appliquer cette étude pilote qui a apporté des réflexions constructives et permis d'élever le niveau de compétence.

- Engagement du Canton à travers ces études : ces études étaient l'occasion pour que le Canton et les services qui ont initié ces études de s'approprier le projet et de s'y engager ainsi davantage.

## Rôle de la transparence à l'égard du public élargi

Selon son mandataire, le dispositif de communication mis en place a facilité la transparence du projet vis-à-vis du public cible, ce qui a réduit les risques de blocage. En particulier, les moments d'information publique (Marché du SDOL, Portes ouvertes) et le site Internet ont été considérés comme très utiles dans cette perspective. Cependant, les phases avales de l'élaboration du PDL ont été beaucoup moins transparentes ; cette absence d'information pendant une longue période pouvait être mal interprétée, désengager le public et laisser libre cours aux opérations foncières individuelles des petits propriétaires.

### Légende



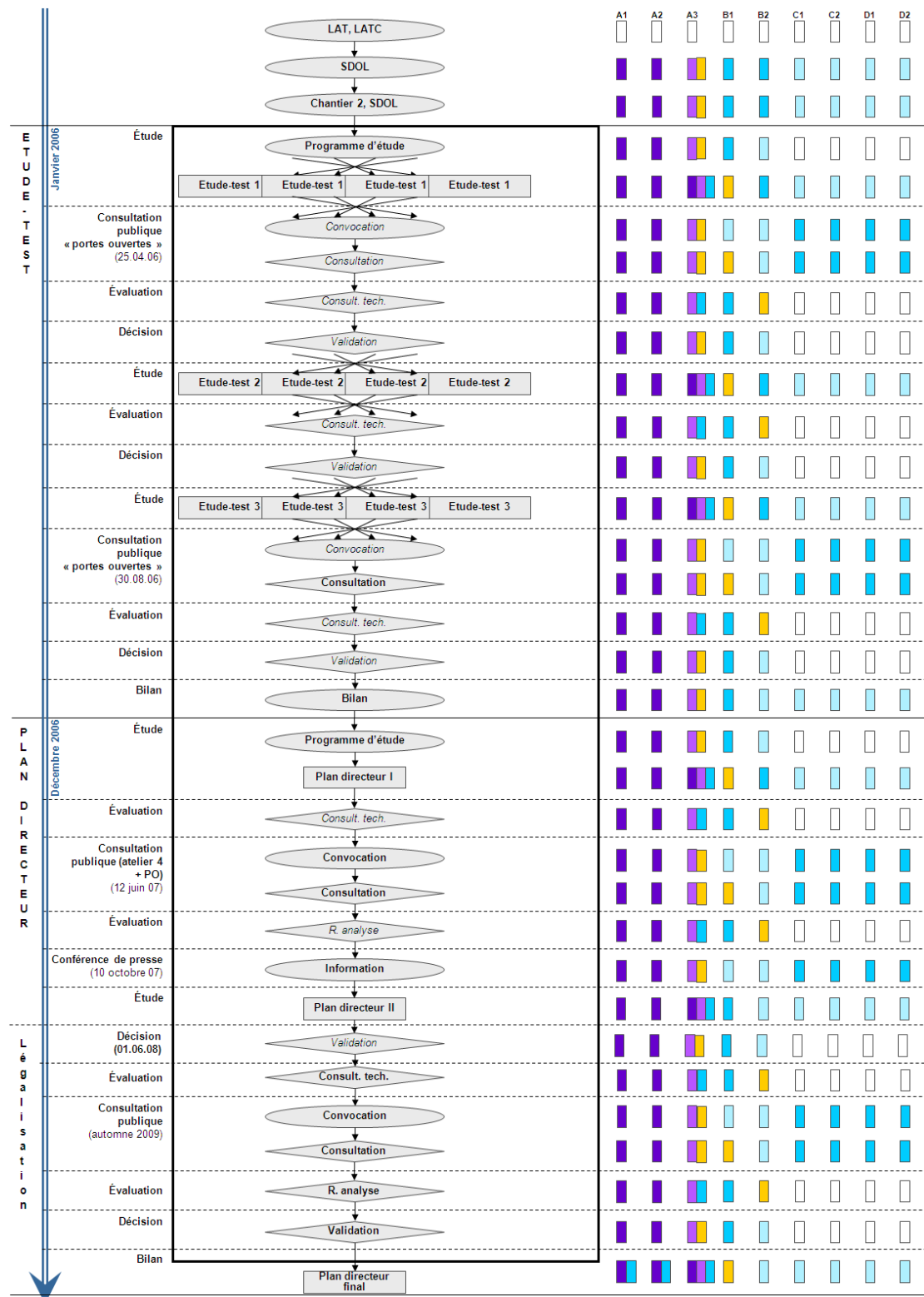


Figure 4. Rôle des acteurs vis-à-vis de l'information

### **13. V.10 L'adhésion des acteurs au projet expliqué par les trois axes**

*Avant la phase de légalisation, quel est le niveau d'adhésion des acteurs au projet?*

#### **L'adhésion au plan**

Il en ressort des entretiens que la question de l'adhésion au projet du PDL (produit) est très liée à celle du niveau de précision obtenu (information).

La commune centre avait adhéré aux hypothèses de développement issues de l'étude test. En revanche, l'avant-projet du PDL est allé très loin dans les détails sur l'analyse foncière qui a mis en évidence les pertes financières pour cette commune. Ainsi son adhésion au plan est très liée à ses intérêts financiers et fonciers. Les négociations actuelles permettront sans doute de trouver un compromis satisfaisant pour les trois communes.

Les deux autres communes sont satisfaites du plan car il leur permet entre autres d'avoir un produit qui coordonne l'aménagement du territoire et qui en plus présente un bon potentiel foncier pour elles. La commune qui pilote le projet estime donc tout à fait judicieux de régler, encore dans le cadre du PDL, la question foncière ainsi que le financement des équipements. Cela a l'avantage, selon la cheffe du projet, de prendre de l'avance sur les PPA, car une bonne partie du contenu est fixée. C'est un plan intelligent qui pose des bases saines pour un développement progressif et qualitatif du secteur.

Certains mandataires se posent également la question des limites en termes de précision à introduire au niveau du plan directeur et constatent que les mandants souhaitent des plans toujours plus détaillés intégrant des complexités qui devraient être plutôt réservées pour la suite (plan d'affectation). Un représentant cantonal admet qu'il en résulte un plan un peu compliqué. Par ailleurs, un mandataire regrette à travers le sondage qu'« au lieu d'exprimer une vision urbaine, le PDL présente plutôt un échantillonnage des idées issues des 4 projets de l'ET, pas toujours compatibles entre eux ».

Les partenaires transports adhèrent également au plan, car il permet de bien définir l'aménagement de la halte RER, ce qui étend leur marge d'exploitation. Cependant, ils ont contesté dans un premier temps (jusqu'à obtenir les précisions voulues) les conclusions de l'étude OPAM qui a fortement influencé le projet et par là leurs intérêts (surtout en ce qui concerne la valorisation immobilière).

Enfin, l'information au grand public n'a pas permis à ce stade une certaine appropriation du projet selon des représentants de la maison de quartier. En effet, la communication publique s'adressait à des personnes connaissant déjà bien l'existence du projet, c'est pourquoi l'appropriation du projet doit encore être menée et des actions émanant de milieux associatifs sont prévues à cet effet pour sensibiliser la population du quartier.

#### **Adhésion au processus**

Beaucoup d'acteurs interrogés estiment que le processus a été exemplaire, car il a permis d'aboutir à un projet cohérent et, surtout, de fédérer un grand nombre d'acteurs ayant des intérêts variés. Les raisons de ce succès sont

multiples, sans être exhaustif : rôle moteur du bureau SDOL dans la coordination et concertation, engagement des services cantonaux, respect du jeu de l'intercommunalité des 3 communes. Cependant certains mandataires de l'étude test relève le manque d'articulation entre l'ET et le PDL : une plus grande interaction entre les mandataires des deux phases aurait été profitable pour une meilleure cohérence du plan final.

### **Lien avec les trois axes de recherche (sondage)**

Le sondage (voir le détail en annexe 1) pose clairement la question de l'adhésion au projet et au processus et permet de faire le lien avec les axes de recherche.

Les résultats du sondage confirment que la plupart des acteurs adhèrent au projet et au processus, mise à part deux mandataires : le premier (mandataire ET) concernant le projet, l'autre (mandataire OPAM) le processus, ceci pour les raisons déjà évoquées ci-dessus (vision urbaine pas assez forte, manque d'articulation entre ET et PDL). On note chez le premier mandataire une relation assez évidente entre le manque d'adhésion et des insuffisances sur d'autres questions liées aux axes de recherche : il estime que son avis n'a pas été assez pris en compte et que par conséquent il ne se reflète pas dans le produit obtenu, de même les informations n'étaient pas suffisamment accessibles.

Un membre communal du GD estime que son avis a été moyennement pris en compte et se reflète relativement peu dans le produit obtenu, ce qui explique son adhésion limitée au projet.

Chez les autres répondants du GT et GD, les seules nuances remarquables concernent leur degré d'implication : certains se sont relativement peu impliqués (probablement peu présents aux séances) ce qui se manifeste aussi par des réponses « sans avis ».

En résumé, il est difficile d'établir des conclusions définitives sur la base des résultats de ce sondage, avec des réponses généralement positives et peu nuancées, cependant nous avons pu relever quelques relations intéressantes entre l'adhésion et le facteur relatif à la prise en compte des avis.

### **Résolution des conflits**

#### **L'OPAM**

L'étude OPAM mandatée par le canton a surpris pratiquement l'ensemble des acteurs des groupes décisionnels et techniques puisque ses résultats ont remis en cause la portée du plan et en particulier sa densité ; cet élément contraignant n'était donc pas connu par les acteurs (*règles du jeu – pas de définition de l'élément contraignant - et information qui n'a pas circulée alors que le canton connaissait cet élément dès le début du projet*). Le conflit s'est résolu grâce à l'instauration de groupes de travail permettant de parvenir à un compromis et réviser en conséquence le plan (*implication des acteurs*).

#### **Le foncier (étude foncière et parc du gazomètre)**

La question foncière a été traitée sur la base d'une étude qui a mis en lumière les enjeux importants de la répartition des terrains et en particulier les « perdants » et « gagnants » (*information*). Les règles n'étant pas toujours claires quant aux financements des équipements (qui doit payer ?) et des

taxes foncières, elles ont accentué le degré de désapprobation par rapport aux conséquences financières du plan. Seul un groupe de négociation entre les autorités publiques et partenaires transports a permis de trouver une solution acceptable pour tous (*implication des acteurs*).

Validation des hypothèses	Variables expliquant la source du conflit (X)		Variable expliquant la résolution du conflit (Y) / expliquant l'adhésion des acteurs		Processus / conflits testés
	Variable expliquée	Variable explicative acteurs	Variable explicative information	Variable explicative règles du jeu	
	Aboutissement du processus (adhésion)				
Validation hypothèse 1	Oui	Y	X	Y	Processus cas 2
Validation hypothèse 2	Oui	Y	X	X	Foncier
	Oui	Y	X	X	OPAM

Ce tableau montre clairement une interdépendance des trois facteurs pour expliquer aussi bien l'aboutissement du processus que le déclenchement et la résolution des conflits. L'adhésion au processus était totale avant deux études qui l'ont menacée, en effet lorsque le plan a pris en compte un niveau de détails important (information) sur la question foncière et des risques majeurs, leur portée a généré des enjeux non négligeables pour les acteurs impliqués. L'équipe projet a été contrainte de traiter de ces questions et des proposer des solutions grâce à une implication des acteurs et à l'établissement de nouvelles règles. Quant au déclenchement des conflits et à leurs résolutions, il s'explique par le partage d'informations mettant en évidence les faits et les points litigieux et par la fluctuation des règles du jeu (frontière – élément non négociable), alors que l'implication des acteurs explique en partie l'adhésion au processus et la résolution des conflits à travers la négociation.



## VI. Analyse comparative des études de cas

Après avoir analysé les deux cas d'étude selon les axes de recherches et les grilles d'analyse correspondants, ce chapitre vise à croiser les analyses sur ces mêmes axes en vue de tirer des conclusions d'ordre général pour les recommandations d'aménagement concerté. La comparaison est effectuée sur les rubriques suivantes :

- Cadre contextuel et institutionnel des projets
- Règles du jeu
- Implication des acteurs
- Rôle de l'information
- Adhésion au projet et au processus

### VI.1 *Cadre contextuel et institutionnel des projets*

Dans les deux projets, la concertation est utilisée dans le but de rompre une logique d'aménagement qui conduisait habituellement à des échecs (manque d'adhésion populaire à Genève, non respect des normes environnementales dans l'Ouest lausannois dû à une planification non coordonnée). Les deux projets ont ainsi un élément fort en commun, à savoir la mise en œuvre innovante d'un processus de concertation comme outil de résolution des problèmes et conflits.

#### 1. Tableau comparatif des instruments d'aménagement Genève / Vaud

Le tableau ci-dessous propose une comparaison des instruments d'aménagement utilisés dans les cantons de Genève et de Vaud. Puis, à partir de ce tableau, sont schématisées et comparées les procédures cantonales appliquées aux Vergers et à Malley.

Le tableau se lit en partant de la colonne centrale afin de « descendre » les échelons territoriaux, de la Confédération à la parcelle. A partir de bases légales et de politiques traitant de l'aménagement, se déclinent :

- **des instruments stratégiques de planification directrice** : soit des instruments qui lient les autorités et sont contraignants, soit des instruments qui engagent les auteurs en indiquant des lignes directrices ;
- **des instruments de planification impérative liés à l'affectation** soumis, au droit public, opposables à des tiers ;
- **des instruments de mise en œuvre**, derniers outils avant les aménagements et les constructions.

Ce tableau montre notamment (à travers les flèches) que le PDQ à Genève émane directement du PDCant, tandis que dans le cas de Malley, le PDL découle d'un niveau intermédiaire à savoir le SDOL (qui chronologiquement a anticipé la dernière version du PDCant). Cela met en lumière des éléments au sujet de la répartition des compétences abordés plus loin.

Notes de lecture du tableau :

\* : Il existe d'autres lois (et ordonnances) intervenant dans l'aménagement du territoire. Dans un souci de clarté, elles n'apparaissent pas dans le tableau.

**Niveau fédéral** (<http://www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html>) : LPN - Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage ; LPE – Loi fédérale sur la protection de l'environnement ; Lois de développement régional ; OPB - Ordonnance sur la protection contre le bruit ; OPAir - Ordonnance fédérale de protection de l'air ; OEIE – Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement ; etc.

**Niveau cantonal / Genève** (<http://www.geneve.ch/legislation/>) : LEXT - Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités ; LGZD - loi générale sur les zones de développement ; LCI - Loi sur les constructions et les installations diverses ; LDTR - Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation ; Plan de mesures OPAir ; etc.

**Niveau cantonal / Vaud** ([http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv\\_site/index.xsp](http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.xsp)) : LPNMS - Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites ; LL - Loi sur le logement ; LDTR - Loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ; LAF - Loi sur les améliorations foncières ; Plan de mesures OPAir ; etc.

\*\* : LAT – loi fédérale d'aménagement du territoire

\*\*\* : LaLAT – Loi d'application cantonale de la LAT

\*\*\*\* : LCAT - Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions ; RLATC – Règlement de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions

CANTON DE GENEVE				NIVEAU TERRITORIAL	CANTON DE VAUD					
Base légale, politiques (*)	Planification directrice (instruments stratégiques)		Planification impérative (droit public opposable à des tiers)		Mise en œuvre	Base légale, politiques (*)	Planification directrice (instruments stratégiques)		Planification impérative (droit public opposable à des tiers)	Mise en œuvre
	lie les autorités, est contraignant	engage les auteurs		lie les autorités, est contraignant			engage les auteurs			
Constitution (art. 75) LAT (**)	Plans sectoriels (LAT art. 13)				<b>Confédération</b>	Constitution (art. 75) LAT (**)	Plans sectoriels (LAT art. 13)			
Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure (projet)		Projet d'agglomération transfrontalier Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière			<b>Région transfrontalière</b>	Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure (projet)		Projet d'agglomération transfrontalier Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière		
LaLAT, RLaLAT (***)	<b>Plan Directeur Cantonal</b> (LaLAT art. 3-11) <i>PDCn Ge</i>		Plan d'affectation du sol (LaLAT art. 11A) Plans de zones		<b>Canton</b>	LATC, RLATC (****)	<b>Plan Directeur Cantonal</b> (LATC art. 33-34) <i>PDCn Vd</i>		Plan d'Affectation Cantonal – PAC (LATC art. 44)	
Politique fédérale des agglomérations de l'OFDT		Projet d'agglomération Plan régional des déplacements			<b>Régional, Intercommunal, Agglomération</b>	Politique fédérale des agglomérations de l'OFDT	Projet d'agglomération <i>PALM</i> Schéma directeur <i>SDOL</i> Plan Directeur Régional (LATC, art. 28a)		Plan Général d'Affectation – PGA (LATC art. 44)	
	<b>Plan Directeur Communal</b> (LaLAT, art. 11bis al. 3)	Schéma d'aménagement	Plan d'utilisation du sol		<b>Commune</b>		<b>Plan Directeur Communal</b> (LATC art. 35-38)		Plan Général d'Affectation – PGA (LATC art. 44)	
	Plan d'Aménagement Coordonné - PAC <i>PAC Les Vergers</i> <b>Plan Directeur de Quartier</b> (LaLAT, art. 11bis al. 4) <i>PDQ Les Vergers</i>		Plan Localisé de Quartier (décision cantonale)		<b>Quartier, Secteur</b> (d'une ou plusieurs communes)		<b>Plan Directeur Localisé</b> (LATC art. 38a-b) <i>Ch2m</i>		Plan Partiel d'Affectation – PPA (LATC art. 44) Plan de Quartier	
				Permis de construire	<b>Parcelle</b>					Permis de construire

**Légende**

Territoire politique, institutionnel

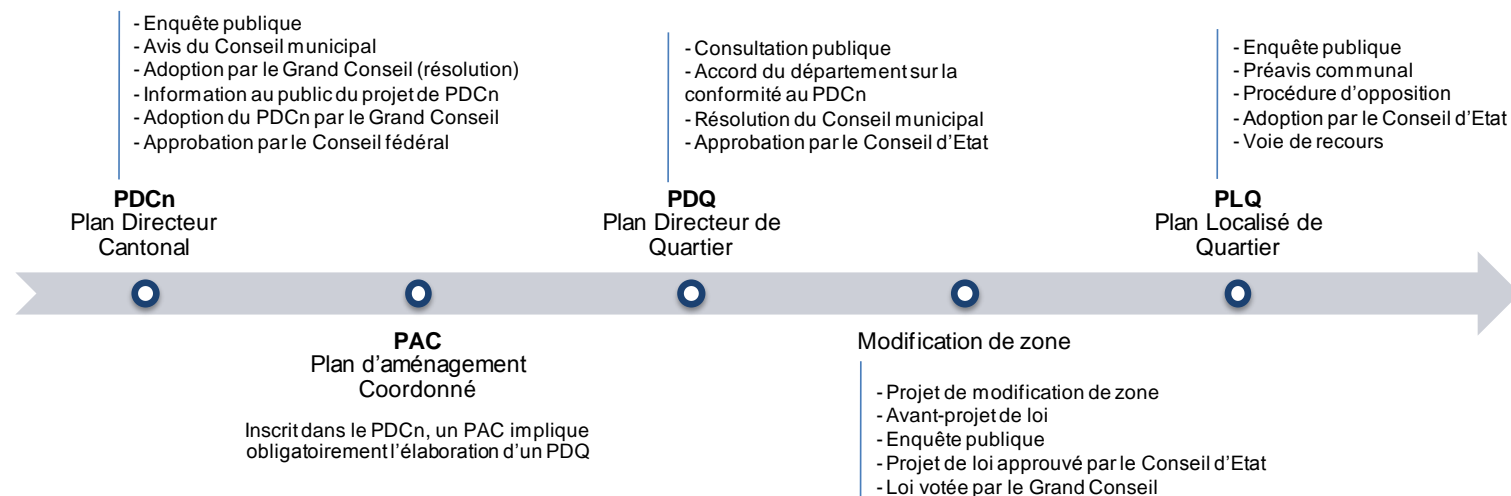
Territoire de planification

Document

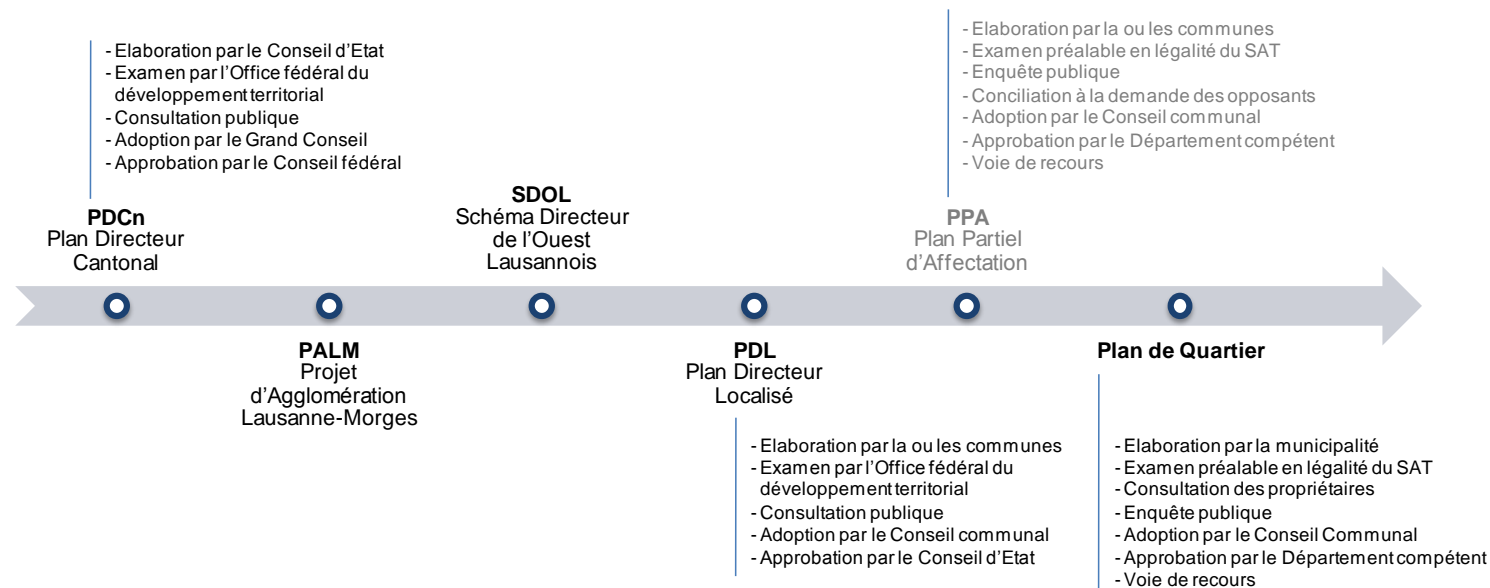
Exemple lié à nos études de cas

Schématisation de la procédure du PDQ des Vergers

(D'après « Glossaire », <http://etat.geneve.ch> )



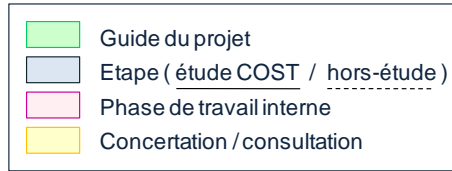
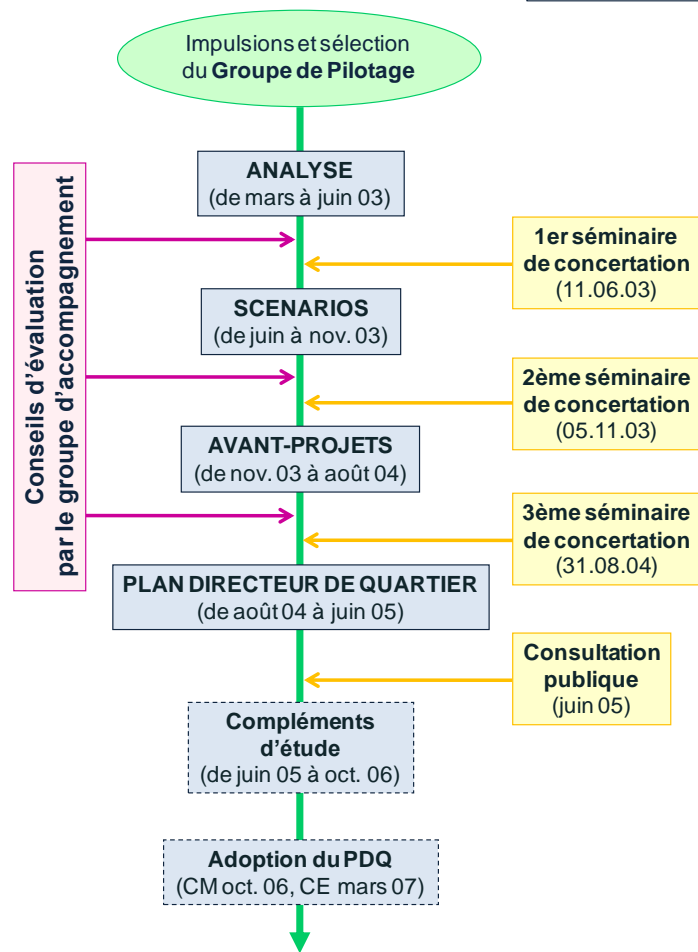
Schématisation de la procédure du PDL de Malley



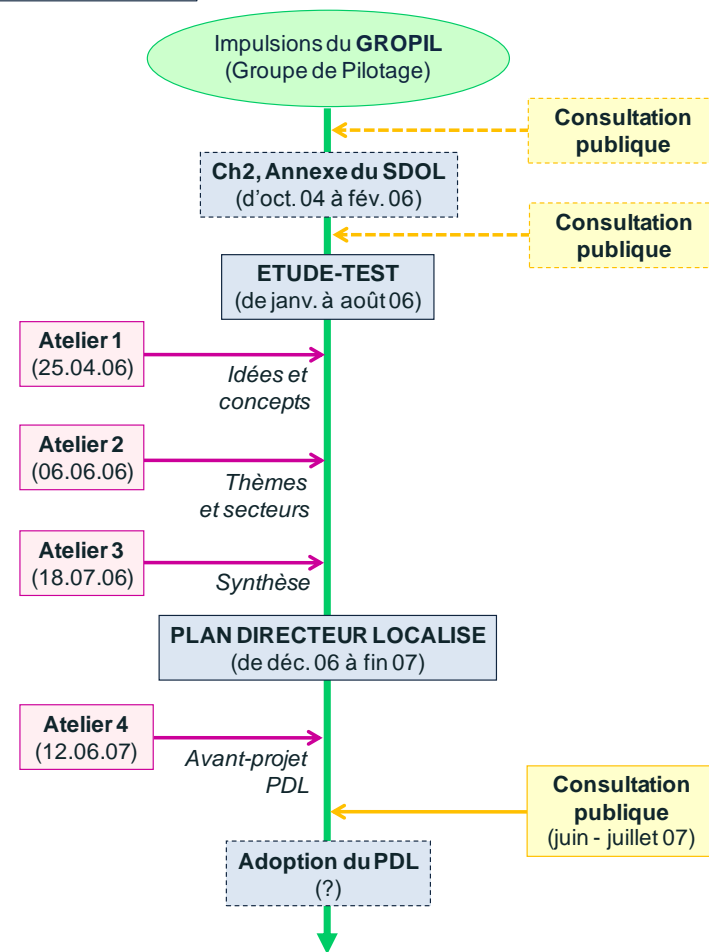
(D'après « Panorama complet des plans directeurs et des plans d'affectation », <http://www.vd.ch>)

## 2. Schémas récapitulatifs des deux démarches

### Vergers



### Malley



### 3. Synthèse comparative des deux projets

Ci-dessous un tableau récapitulatif des principales informations sur les deux projets étudiés :

<b>Quartier « Les Vergers »</b>	<b>Projet</b>	<b>SDOL – Chantier 2 - Secteur de Malley (Ch2m)</b>
Commune de Meyrin, canton de Genève	<b>Localisation</b>	Communes de Renens, Prilly et Lausanne, canton de Vaud
Commune et canton	<b>Initiateurs</b>	Communes et canton
Lancement du projet : février 2003 PDQ adopté : mars 2007	<b>Dates du projet</b>	Publication du SDOL : décembre 2003 Publication annexe Ch2 : février 2006 Lancement du Ch2m : janvier 2006
Etudes techniques (d'août 2006 à fin 2007)	<b>Etape actuelle</b>	Elaboration du Plan Directeur Localisé (de déc. 2006 à fin 2007)
147'000 m2	<b>Surface du site</b>	870'000 m2
Commune de Meyrin, divers propriétaires	<b>Propriété des terrains</b>	Canton de Vaud, communes de Renens et Lausanne, CFF, divers propriétaires
Zone agricole	<b>Zone actuelle</b>	Zone et friche industrielle
<u>Mixité de l'usage du bâti</u> 1'000 logements (2'300 à 2'500 habitants) répartis en 3 quartiers de gabarits variés, densité moyenne 1, logements sociaux, qualité architecturale des logements Equipements publics (enfants, personnes âgées)	<b>Constructions</b>	<u>Mixité de l'usage du bâti</u> Plusieurs types de quartiers à morphologie, affectation et densité variables Equipements publics de qualité Maintien du bâti industriel de valeur
Trame verte, parcs, square et prairies Extension du centre sportif existant	<b>Espaces publics</b>	Création d'un parc et d'espaces verts
Transports publics existants et prévus (ligne de tram), mobilité douce, transit motorisé réduit	<b>Mobilité</b>	Transports publics existants et prévus (halte RER), mobilité douce, transit motorisé réduit
Création d'un lac de rétention, réseau d'assainissement durable Valorisation de la pénétrante verte	<b>Environnement</b>	« Ecoquartier » (haute durabilité technique)

Ce tableau met en évidence la différence d'échelle entre les deux projets (l'étendu de Malley 8x plus grande). La complexité du projet de Malley est particulièrement évidente en considérant que plusieurs communes sont impliquées, les acteurs, notamment les grands propriétaires, sont multiples et impliquent un partenariat public-parapublic-privé ; la superposition d'échelles territoriales et de niveaux de projet intermédiaires (PALM, SDOL).

#### 4. Comparatif des enjeux

Le tableau ci-dessous reprend les principaux enjeux des deux projets :

Quartier « Les Vergers »	Secteur de Malley (Ch2m)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Proposer et mener à bien un processus d'aménagement concerté</li><li>• Palier la crise du logement dans le canton</li><li>• Lever le tabou des déclassements de zones agricoles du canton</li><li>• Renforcer l'offre en transports publics de manière coordonnée avec l'urbanisation</li><li>• Aménager le lac des Vernes</li><li>• Construire un collège post-obligatoire nécessaire à la commune</li><li>• Intégrer le nouveau quartier au reste de la commune</li><li>• Surmonter l'échec de projets d'aménagement antérieurs (La Gravière)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Développer l'intercommunalité et la concertation en aménagement du territoire</li><li>• Améliorer le cadre de vie et l'image de l'Ouest lausannois</li><li>• Maîtriser le développement du trafic individuel motorisé, réduire le transit</li><li>• Renforcer l'offre en transports publics de manière coordonnée avec l'urbanisation<ul style="list-style-type: none"><li>• Développer la mixité des affectations</li></ul></li><li>• Exploiter et mettre en valeur le paysage (bâti industriel + espaces verts)</li><li>• Mettre les nouveaux quartiers en relation avec les quartiers voisins</li></ul>

Si certains enjeux se retrouvent dans les deux projets, notamment ceux liés à la mobilité et à l'intégration des nouveaux quartiers dans leur environnement, la plupart sont spécifiques à chacun et mettent en évidence les disparités de ces deux études d'aménagement.

Des enjeux transversaux aux deux études apparaissent : le lien entre échelle d'intervention, politique cantonale de plans et modalités du processus de concertation.

## 5. Acteurs des cas étudiés

Voici ci-dessous, en préambule au document de travail de Caroline Jacot-Descombes, un tableau synthétique des différents types d'acteurs engagés dans les projets d'aménagement étudiés.

On distingue 6 groupes d'acteurs : les membres du groupes de pilotage des projets ; les acteurs institutionnels publics ; les groupes d'accompagnement qui procèdent à une expertise des projets (Vergers) ou qui veillent au respect des lois et normes (Malley) ; les bureaux d'urbanistes qui participent à la phase d'études et ceux qui élaborent le plan directeur ; les acteurs qui participent aux consultations proposées par les projets.

Quartier « Les Vergers »	Projet	Secteur de Malley (Ch2m)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• DAEL – Dpt de l'aménagement du territoire, de l'équipement et du logement (canton de Genève)</li> <li>• DIAE – Dpt de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (canton de Genève)</li> <li>• Commune de Meyrin</li> </ul>	<b>Pilotage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bureau du SDOL – Schéma directeur de l'ouest lausannois</li> <li>• Commune de Renens</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canton de Genève</li> <li>• Commune de Meyrin</li> </ul>	<b>Acteurs institutionnels publics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canton de Vaud</li> <li>• Communes de Renens, Prilly, Lausanne</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CUEH – Centre universitaire d'écologie humaine (Genève)</li> <li>• Groupe CSD Ingénieurs conseil (Genève)</li> </ul>	<b>Groupes d'accompagnement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SDT – Service du développement territorial, ancien SAT (Vaud)</li> <li>• SAF – Service des améliorations foncières (Vaud)</li> <li>• SEVEN – Service de l'environnement et de l'énergie (Vaud)</li> <li>• SELT – Service l'économie, du logement et du tourisme (Vaud)</li> <li>• Partenaires transport (TL, CFF)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Groupe Mayor, Beush &amp; Frei ; Citec (Genève)</li> <li>• Groupe ACAU, Ribl &amp; associés (Genève)</li> <li>• Groupe Scaler, Urbaplan, Renaud ; CERT-Aragao (Genève)</li> </ul>	<b>Bureaux d'urbanistes (études)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bureau KCAP (Zurich, Rotterdam)</li> <li>• Tribu'architecture (Lausanne)</li> <li>• Atelier Wehrlin (Berne)</li> <li>• European 7 (Lausanne)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Groupe Mayor, Beush &amp; Frei ; Citec (Genève)</li> </ul>	<b>Bureaux d'urbanistes (plan directeur)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauart architectes et urbanistes (Berne)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartel des associations</li> <li>• ONG – Organisations non gouvernementales</li> <li>• Partis politiques</li> <li>• Propriétaires des parcelles (autres que la commune de Meyrin)</li> <li>• ...</li> </ul>	<b>Acteurs consultés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG – Organisations non gouvernementales</li> <li>• Partis politiques</li> <li>• Propriétaires des parcelles (autres que le canton et les communes)</li> <li>• Particuliers participants aux consultations</li> <li>• ...</li> </ul>



## **VI.2 Axes de recherche**

### **1. Les règles du jeu**

#### **1.1 Définition et clarté des règles du jeu**

##### Les règles de frontière et de position

La répartition des compétences dans les deux projets a été claire: à Genève, c'est le canton qui a initié le processus et qui a disposé des compétences formelles en la matière alors qu'à Malley, c'est un véritable partenariat entre canton et communes qui s'est instauré, avec des compétences partagées en fonction des politiques abordées.

Si à l'interne des groupes de projet, les règles étaient bien établies dans les deux cas, il y a eu une lacune au niveau de la compréhension du rôle de représentant qu'il aurait certainement fallu formaliser pour une meilleure atteinte des objectifs. En effet, la perception des rôles des participants a pu varier selon leurs intérêts dans le projet, ils étaient soit des représentants d'une organisation (commune, parti politique, association), soit des habitants de la commune ou encore des citoyens (savoir lié au "bon sens"). En revanche, à Malley, le rôle de chaque participant des groupes technique et décisionnel était clair pour les acteurs et avait été formalisé oralement, même si quelques membres n'ont pas toujours joué leur rôle de relais de l'information.

##### Les règles d'autorité

De manière claire à Genève, le canton a disposé de l'autorité, ce qui s'est manifesté au cours du projet par des décisions prises par le canton. Dans le canton de Vaud, le partenariat canton – communes qui s'est concrétisé par le travail du bureau du SDOL était clair pour toutes les personnes interviewées. Par contre, les acteurs représentant des autorités publiques n'avaient pas toutes le même statut décisionnel, ce qui renvoie à la question de la représentation et des ses conditions vis-à-vis de l'organisme représenté.

##### Les règles d'information

Les deux projets se distinguent nettement à ce sujet puisqu'aux Vergers l'information a circulé de manière peu explicite dans le projet et qu'aucune transmission n'a été faite au grand public en cours de processus alors qu'à Malley, non seulement un système d'information existait (site web), mais, en plus, les informations étaient rendues publiques à chaque jalon.

##### Les règles d'étendue

Les éléments contraignants ont été identifiés dans deux documents maîtres dans les deux projets: le PDCn pour Genève et le SDOL (2003) pour Malley. A Genève, les éléments contraignants ont été rappelés au début et l'étude environnementale a permis de conclure qu'aucun nouvel élément ne serait ajouté, contrairement à Malley où, suite à l'étude OPAM, cette dernière a eu un effet décisif sur le contenu du plan. C'est pourquoi, alors qu'aux Vergers

les acteurs s'attendaient à des contraintes supplémentaires, à Malley tous les acteurs interviewés (excepté l'expert environnement du canton) ont été surpris de prendre connaissance de cette contrainte sur le tard.

#### Les règles de la concertation

Tous les acteurs impliqués à Malley ou aux Vergers ont eu le temps et ont pu s'organiser pour planifier leur contribution dans les projets. La différence se situe surtout par rapport aux acteurs non impliqués directement; aux Vergers aucune option ne leur était ouverte alors qu'à Malley, la société civile pouvait réagir à des moments clés du processus.

#### Les règles de la prise de décision collective

Les règles étaient plutôt de type hiérarchique aux Vergers où en dernier lieu le canton tranchait alors qu'à Malley il y avait une structure par pallier: d'abord le groupe technique décidait par consensus, puis les objets non consensuels étaient discutés au niveau politique dans le groupe décisionnel et, finalement, si ce processus n'aboutissait pas, il finissait en négociation avec les personnes concernées.

#### Méta-règle

La méta-règle était décidée par le groupe de pilotage, voire le canton pour les Vergers, alors qu'à Malley tout s'est toujours fait au sein du SDOL sur une base de partenariat canton – communes.

## **2. Le rôle des règles du jeu**

La régulation d'un projet et son cadre fournissent des points de repère qui permettent sans aucun doute de donner confiance aux personnes impliquées. Aux Vergers, le cadre du projet était très clair ce qui a été relevé par tous les acteurs interviewés, alors qu'à Malley le processus était davantage en construction continue dans une approche itérative ce qui pouvait rendre les étapes plus floues pour les acteurs. Pourtant, dans le premier cas, tout élément d'incertitude créait des problèmes car l'équipe n'avait pas l'habitude de les gérer, alors qu'à Malley la démarche permettant de les gérer en permanence a permis de bien les appréhender.

Au niveau substantif, une application trop à la lettre des règles, notamment environnementales, peut avoir un effet négatif sur la richesse des plans d'urbanisme, ce qu'a constaté le chef de projet aux Vergers et le mandataire urbaniste à Malley.

	<b>Vergers</b>	<b>Malley</b>
<b>Règles de frontière</b>	Répartition des compétences des groupes et des acteurs du projet clairement établies par le canton, compétent en la matière Par contre, aucune compétence supplémentaire au cadre légal mentionné pour les groupes non impliqués tels que les bénéficiaires directs.	Le canton et les communes concernées ont bien la compétence d'agir sur les objets débattus. La répartition des compétences était claire entre groupes décisionnel et technique, et l'implication des acteurs externes au projet avait été prévue après chaque fin de phase (portes ouverte, processus d'information et consultation).
<b>Règles de position</b>	Les règles définissaient clairement le rôle des groupes internes au projet (pilotage, mandataires, consultation), par contre, le rôle des acteurs en tant que représentants n'a pas été formalisé et a été l'objet d'interprétations différentes.	Les règles formelles ont défini la répartition des compétences entre groupes décisionnel et technique. Dans les faits, le groupe technique était juge des objets à faire avaliser par le groupe décisionnel. Cette répartition en fonction de la matière à traiter n'a posé aucun problème. La coordination entre les représentants et leur base n'a pas toujours été optimale (surtout dans les grandes structures: ville, canton), en raison d'une compréhension différenciée des rôles, ce qui a eu des implications directes dans les situations conflictuelles.
<b>Règles d'autorité</b>	Le canton a la plus grande compétence décisionnelle, ce qui s'est traduit dans les règles formelles et dans la mise en pratique (par ex. en cas de désaccord dans le groupe de pilotage, le canton tranche).	L'autorité est partagée entre le canton et les communes (sauf pour l'environnement où la compétence est cantonale), ainsi les règles se sont établies entre le groupe technique (compétent sur le contenu) et le groupe décisionnel (compétences décisionnelles). Parmi les membres décisionnels, certains pouvaient prendre directement la décision, d'autres non et devaient avoir une discussion avec leur base.
<b>Règles d'information</b>	Les règles d'information pour le groupe de pilotage et de consultation étaient établies (sans système d'information), par contre, aucune règle à l'attention du grand public durant le projet et pas de publication de résultats intermédiaires. Les règles pour les exploitants agricoles ont été déterminées en cours de projet.	Les règles d'information étaient bien établies pour les groupes internes au projet (intranet) et le grand public (site web à jour), les résultats intermédiaires ont été rendus publics à chaque étape du processus.

<b>Règles d'étendue</b>	Les règles d'étendue sont définies par le PDCn et rappelées dès le début du projet, parfois sans grande précision pour éviter que les participants se bloquent.	Les règles d'étendue ont été fixées par document du SDOL (2003). Seul l'OPAM (dont la compétence est cantonale) a été mentionné tardivement par les acteurs interviewés (non rappelé dans le document du SDOL).
<b>Règles de la concertation</b>	Les membres du groupe de consultation ont pu s'organiser pour réagir au projet et ont été invités à se positionner 3 fois en plus d'une année. En revanche, les acteurs hors projet n'avaient pas de possibilité de débattre et d'émettre des commentaires en cours de processus.	Les règles de concertation étaient tacites entre les membres des groupes internes au projet. Dès le début du projet, les informations données permettaient aux intéressés de réagir à l'avancée du projet. Une collaboration plus importante avec les médias aurait permis d'inciter encore davantage la société civile à réagir (vu qu'elle n'était pas présente dans le projet).
<b>Règles de la prise de décision collective</b>	Dans les groupes, pas de règle claire hormis le fait qu'en cas de désaccord c'est au canton de trancher. Peu de transparence quant au choix des éléments retenus dans les PV de concertation. Une méthodologie a été créée pour agréger les voix et sélectionner le mandataire de la 2 <sup>ème</sup> phase (élaboration du PDQ).	La règle de base était celle du consensus dans le groupe technique, le cas échéant la question était discutée au sein du groupe technique, et, en cas d'échec, des rencontres en parallèle étaient organisées pour trouver des accords, rencontres qui relevaient en général plus de la négociation.
<b>Méta-règle</b>	Si besoin, les règles étaient modifiées et/ou établies par le Département du territoire.	La fabrication des règles se faisait au sein du bureau du SDOL avec l'aval des décideurs, les législatifs communaux qui auraient pu jouer ce rôle n'ont pas été interpellés à ce niveau.
<b>Rôle des règles</b>	L'organisation du projet a été très bien planifiée et régulée dès le début, permettant aux acteurs impliqués d'avoir une base solide sur laquelle s'appuyer. Par contre, dès que des éléments imprévisibles surgissaient, les règles faisaient défaut (surtout en fin de projet et en lien avec la phase suivante). Le respect trop important des règles de la part des mandataires (surtout à l'étape scénario) a eu un impact négatif sur la richesse des projets proposés.	Les règles émanant du SDOL ont permis de manière générale d'établir une structure dans laquelle les acteurs du projet avaient confiance et leur a donné des points de repère concernant les procédures possibles. Au niveau environnemental, les règles d'étendue ont été dans certains cas appliquées trop à la lettre (ex. OPAM), ce qui a influencé de manière négative, selon certains acteurs, le contenu du plan.

**Question ouverte:** comment réguler pour établir suffisamment de points de repère et éviter les conditions d'incertitude peu productive, sans nuire à l'innovation?

### **3. L'implication des acteurs**

#### **3.1 La représentativité des acteurs impliqués**

Le degré de diversité des acteurs impliqués démarque les deux projets. D'une part, à Malley, la participation est institutionnelle (publique et parapublique), d'autre part, aux Vergers, elle s'étend à la société civile (milieux associatifs et représentants des législatifs). Par contre, aucun des projets n'a ouvert son processus de concertation aux citoyens ou aux bénéficiaires finaux de la politique publique. Malley se distingue par une concertation basée sur un partenariat public-public/parapublic largement soutenu par les acteurs interviewés alors que dans les Vergers, c'est clairement le canton qui pilote le processus de concertation avec une implication d'acteurs communaux et cantonaux représentatifs de la société civile (processus top down). En termes de savoirs mobilisés, les Vergers sont plus participatifs que Malley qui garde une configuration politico-administrative. Dans les deux cas, la question de la légitimité via les législatifs communaux s'est posée. Aux Vergers, certains d'entre eux étaient impliqués, posant la question de la représentativité de leur voix (engageaient-ils le conseil municipal?), et, à Malley, un rôle plus actif de leur part aurait permis, selon quelques acteurs, de véritablement légitimer le processus et de l'intégrer dans les processus de décision formels.

#### **3.2 Les débats dans les ateliers**

Les débats se sont surtout déroulés dans le groupe technique à Malley dans lequel les acteurs échangeaient un savoir similaire (technique) alors qu'aux Vergers, au vu des différences de compétences et de connaissances entre les participants, les échanges étaient moins productifs voire s'apparentaient plus à une consultation selon les acteurs interviewés. La seule arène qui aurait pu permettre une mixité des savoirs à Malley était celle où le groupe technique exposait ses discussions au groupe décisionnel. Cependant ce moment a été réduit à une information pour des questions de temps. Certains acteurs cantonaux vaudois regrettent que les politiques n'aient pas eu plus l'occasion de participer aux débats, alors qu'à Genève les élus cantonaux n'ont pas manifesté un grand intérêt aux discussions des Vergers.

#### **3.3 Les avis exprimés et leur influence sur la prise de décision**

Dans les deux cas, les participants ont exprimé un certain nombre d'avis qui ont influencé la conception des plans directeurs, bien que les types d'avis énoncés et leur prise en compte aient différé. A Malley, les avis pris en compte sur le contenu du plan étaient en général techniques et parfois liés à des savoirs de pratique locale. Les membres du groupe technique sont satisfaits de leur influence sur le projet hormis sur le cas de l'OPAM. Au niveau du groupe décisionnel, tous les avis étaient pris en compte puisqu'un consensus était nécessaire pour avancer et valider les jalons. Sans accord, des négociations en parallèle étaient organisées. Aux Vergers, les avis rassemblaient des savoirs beaucoup plus diversifiés. En fonction des besoins des urbanistes, certains étaient bien intégrés (spécificités locales, avis généraux confortant les grands choix actuels d'urbanisme: mobilité douce, mixité, etc.) et d'autres, qui émanaient davantage de groupes d'intérêts, étaient jugés peu intéressants. Contrairement à l'Ouest lausannois, le processus décisionnel était piloté par le canton qui tranchait en dernier recours et les acteurs communaux étaient tout à fait conscients que le processus formel décisionnel aurait lieu en dehors de l'espace de concertation (délibération et approbation du plan par le législatif communal). Au niveau de la mise en œuvre du processus participatif, Malley se démarque aussi de Genève car les débats ont été animés et synthétisés par un spécialiste de la communication neutre, alors qu'aux Vergers ce rôle était assumé par le chef de projet ce qui le plaçait inévitablement dans deux rôles: juge et arbitre.

### 3.4 L'apport procédural de l'implication des acteurs

Pour les participants, la concertation leur a donné la possibilité de créer une dynamique de groupe où les participants ont appris à se connaître et à travailler ensemble, ce qui a eu un impact positif sur les projets. En effet, ceci a permis une certaine appropriation et a donné une image positive au projet.

Aux Vergers, la concertation a aussi donné la possibilité à un certain nombre de participants d'évoquer des points plutôt d'ordre émotionnel qu'il était bon de mentionner à ce stade du processus d'appropriation collectif, et ceci afin d'éviter que certains participants se cristallisent sur leurs craintes.

Le processus a donné la possibilité au groupe de concertation aux Vergers et au groupe décisionnel / technique à Malley d'avoir un contrôle sur le suivi du projet.

### 3.5 L'apport substantif de l'implication des acteurs

L'apport de la concertation a été dans les deux cas attesté par les mandataires qui ont pu construire leur projet grâce aux différents retours des participants. Le retour local est particulièrement apprécié dans les deux projets. En revanche, à Malley, lorsque les logiques de propriétaires se sont heurtées aux logiques collectives du projet, la concertation n'était pas adaptée et les échanges ont été déplacés dans des séances de négociation.

Au niveau de l'apport délibératif, aux Vergers, le groupe de pilotage l'a jugé peu enrichissant et, à Malley, les membres, tant du groupe technique que décisionnel regrettent qu'il n'y ait pas eu d'échanges plus approfondis entre ces derniers.

	Vergers	Malley
Représentativité des acteurs	Processus participatif dans la logique de la démocratie représentative. Les propriétaires n'ont pas été impliqués (à cause de leur potentiel NIMBY). Le panel invité avait une légitimité pour les acteurs interviewés.	La concertation a regroupé un groupe composé d'acteurs institutionnels (publics et parapublics). Les membres de la société civile (milieux associatifs, privés et population générale) n'ont pas été impliqués. Le cas étudié n'est pas participatif au sens de l'intégration d'une pluralité de savoirs. En effet, il se cantonne à une concertation technique et à une validation (avec peu d'échange) du décisionnel. La question d'une implication plus active des législatifs communaux a été soulevée afin de garantir une plus grande légitimité démocratique.
Output de la concertation: les débats	Plutôt une énumération d'avis qu'un réel débat ce qui a eu un impact limité sur le contenu du plan mais l'avantage d'influencer favorablement l'appropriation du projet par les acteurs impliqués.	Les débats se sont essentiellement déroulés au sein du groupe technique, certains acteurs déplorant le manque de débat entre le technique et le décisionnel, créant une appropriation plus limitée de la part des acteurs décisionnels.
Impact sur la prise de décision	Plutôt un processus consultatif qu'une concertation, dont l'impact a été jugé limité par les acteurs, conscients que les avis retenus étaient déterminés par le canton en priorité. Dans les faits, peu d'idées nouvelles mais plutôt mise en évidence de positions consensuelles.	Pendant l'étude test, la neutralité du modérateur a permis de garantir une prise en compte des avis jugée égalitaire par les participants. Le groupe technique a aussi eu, lors de la dernière phase, un impact sur les décisions prises (ex. discussion de l'expertise OPAM).
Impact procédural	Bonne appropriation de la part des acteurs impliqués dans le projet, en particulier de l'exécutif communal.	Bonne appropriation des acteurs impliqués, sauf la commune centre (impliquée dans des négociations avec des intérêts fonciers particuliers).
Impact substantif	Mitigé selon les acteurs. Dans les faits, plusieurs options ont été retenues par les participants.	Important de la part du groupe technique (y compris mandataires), relativement faible de la part du groupe décisionnel.

**Question ouverte:** faut-il impliquer davantage les législatifs communaux afin de garantir une légitimité démocratique et une vraie concertation avec un poids décisionnel (et pas uniquement une consultation)?

## 4. L'information

Les éléments comparés ci-dessous sont synthétisés dans le tableau à la fin du sous-chapitre.

### 4.1 Qualité de l'information

#### **Fiabilité, précision et niveau de détail de l'information**

Les deux plans directeurs ont été réalisés avec une précision très avancée en comparaison d'autres plans directeurs et relativement à ce qui est normalement attendu de tels plans dans le cadre légal (LAT). Ces plans ont précisé certains éléments, généralement du ressort des plans d'affectation.

Cela s'explique par le fait que les acteurs, défendant leurs propres intérêts ou des stratégies politiques, ont voulu régler dès ce stade un certain nombre d'éléments potentiellement conflictuels, notamment concernant les normes à appliquer, la densité, la forme urbaine, et n'ont pas voulu attendre que ces éléments soient traités et précisés dans les plans d'affectation.

Le processus de Malley aura été en particulier très loin sur les questions foncières et de gestion et prévention de risques à travers des études extrêmement précises. L'apport de ces informations a réduit la marge de manœuvre des partenaires/propriétaires (cf. théorie sur le « slack informationnel », chapitre 2.15) et a nécessité d'instaurer une négociation entre eux avant-même l'adoption du PDL final, alors que la question foncière aux Vergers a été traitée après l'adoption du plan. On peut ainsi se poser la question du moment opportun pour introduire des informations précises (avant ou après l'adoption du plan), sachant qu'il y aura de toute façon des conflits et des négociations. Il est encore sans doute trop tôt pour le dire (le plan n'ayant pas été encore formellement adopté), mais le plan de Malley qui résultera probablement d'une négociation réussie entre les partenaires permettra d'aller plus vite dans les phases ultérieures des PPA, évitant ainsi certains blocages.

#### **Pertinence de l'information (contenu) par rapport aux objectifs des utilisateurs**

Les deux processus ont relevé le problème de la quantité d'information et du niveau de synthèse pas toujours adaptés aux objectifs des utilisateurs (informations inutiles et inadéquates de la part des bureaux accompagnants pour les urbanistes aux Vergers, manque de synthèse pour les membres du GD à Malley).

Ainsi, la plupart des personnes interrogées ont reconnu qu'il est apparu important de doser l'information et de l'adapter aux besoins, sans pour autant la filtrer. C'est pour cette raison que le niveau d'accès au site Internet (et Intranet) de Malley était adapté en fonction des acteurs et que les informations étaient disponibles pour autant que les acteurs aient été intéressés par leur obtention (accès sur base volontaire).

#### **Pertinence de l'information (mode de représentation) par rapport aux compétences des utilisateurs**

Les deux projets soulèvent la difficulté de communiquer, en cours d'élaboration, les projets d'urbanistes souvent très détaillés, difficiles et



complexes à saisir à un public non spécialiste : participants aux SC des Vergers, public et membres du GD à Malley. Un meilleur travail de synthèse et de communication est donc nécessaire pour une plus grande compréhension du projet.

Dans les deux cas, les maquettes et représentations en 3D ont été jugées très utiles pour permettre aux acteurs de visualiser les projets.

#### 4.2 Accessibilité et flux/échange d'information

##### **Dispositifs de partage d'information**

Les dispositifs de partage d'information visent, d'une part, à faciliter la transmission d'informations produites par les mandataires, et, d'autre part, à mettre en rapport cette information avec d'autres sources d'information, notamment intangible (usage, perception, représentations).

Au sein des différents groupes de travail (GT, GD, gropil), la transmission des informations produites était totale, bien que parfois imparfaite, et l'échange d'information était libre entre les différents membres (échanges multilatéraux).

Si le partage et l'échange étaient davantage unilatéraux à l'égard du public (on se contente d'informer sans considérer formellement les avis en retour), les deux projets se démarquent par leur degré de transparence. Le projet de Malley a mis en place une stratégie de communication, contrairement aux Vergers. La transparence de Malley a été largement reconnue par l'ensemble des acteurs durant les premières phases du projet, à travers les quatre portes ouvertes (transparence en revanche plus limitée lors de l'élaboration du PDL), et durant tout le processus, à travers le site Internet. Alors qu'aux Vergers l'information publique a eu lieu seulement à la fin, sur la base du projet ficelé, et qu'aucune plateforme de communication n'a été élaborée pour tenir au courant de l'avancée du projet et mettre à disposition des mandataires les principaux documents.

Si le processus de Malley informait davantage la société civile, en revanche, l'accès aux séances de discussion/concertation (GT et ateliers) était restreint à un nombre plus limité d'acteurs qu'aux Vergers. Ce dernier processus intégrait en effet dans les séminaires de concertation non seulement l'équipe de projet et les mandataires, mais aussi des représentants du milieu associatif, des législatifs communaux et cantonaux, les propriétaires (à travers des séances parallèles), qui étaient donc bien informés du projet.

Dans les deux cas, les projets étaient très peu relayés par les médias, ce qui limite l'accès à l'information pour le grand public moins directement impliqué sur les projets.

##### **Flux/Accès selon les étapes du processus et les thématiques**

A Malley, le principe de transparence était largement admis durant l'étude test lorsque les options étaient encore très ouvertes ; puis le projet s'est déroulé, comme aux Vergers, en cercle plus étroit (bureau SDOL, GT et GD) durant l'élaboration du PDL avec très peu d'informations transmises à l'extérieur, notamment via les médias. En effet, les acteurs voulaient régler en interne des éléments litigieux apparaissant sur les questions de l'OPAM et foncières.

Dans les deux projets, des conflits sont apparus à certaines étapes du processus, durant lesquelles la disponibilité ou l'absence d'information, en particulier d'études d'expertises, a joué un rôle majeur dans la gestion des conflits. Le cas des Vergers se démarque par l'absence d'expertises sur des sujets comme le foncier, les besoins en établissements scolaires ou logements sociaux. Tandis qu'à Malley, la gestion des conflits sur l'OPAM et le foncier a été meilleure grâce à l'apport d'études complémentaires. Cependant, l'étude sur l'OPAM est arrivée au mauvais moment (tardivement) entraînant des remises en question et blocages. Si ces études ont pu trancher les conflits sur les faits (en y apportant un éclairage), les conflits de valeurs ou d'intérêts demeurent (cf. ch. théorique/info), raison pour laquelle il a fallu entreprendre des négociations.

### **Echanges et décalages d'information**

Les deux cas font état d'un déficit de relais de transmission des informations de la part des acteurs actifs dans le projet à leur base. En particulier, les élus communaux absents du processus étaient relativement peu informés des projets, alors que c'est à eux de les voter.

Des décalages ont également été observés au sein des groupes de travail ; d'une part, entre les mandataires : confrontation entre deux cultures professionnelles aux Vergers, manque de confrontation d'idées à Malley ; d'autre part, entre le GT et le GD à Malley, où certains acteurs décisionnels ne pouvaient saisir et exploiter toute l'information transmise pour prendre des décisions. Aux Vergers, ce problème n'a pas eu lieu, car le rôle décisionnel s'est limité, au sein du copil, au représentant de l'exécutif communal et au chef cantonal du projet, tout deux fortement impliqués dans le projet.

En faisant référence au cadre théorique (ch. 2.14), ces décalages ont pour conséquence une mauvaise articulation des différents niveaux d'information : données, information, connaissance, sagesse (décision), compte tenu du fait que beaucoup de données et d'informations potentiellement utiles et pertinentes ne sont pas exploitées.

### **Les différents rôles vis-à-vis de l'information et de leur degré de satisfaction : demandeur, utilisateur, producteur, propriétaire de l'information**

#### **Les demandeurs d'information**

Les membres des différents groupes encadrant les projets (pilotage aux Vergers ; bureau SDOL, GT et GD à Malley) sont les premiers demandeurs d'information puisqu'ils mandatent des bureaux pour récolter, analyser et produire l'information, et répondre dans certains cas à des questions précises (comme l'OPAM et le foncier à Malley). Mis à part des cas particuliers, ces différents groupes étaient généralement satisfaits des informations fournies.

#### **Les producteurs d'information**

Les mandataires sont les premiers producteurs des informations tangibles. Leur tâche consistait à récolter des données, les compiler et les transmettre. Les projets, dans leurs étapes successives, étaient présentés lors des différents moments de concertation (SC, ateliers).

Des experts ont également joué un rôle de producteur d'information en apportant un éclairage sur les différentes contraintes légales, normes, principes à respecter. Dans le cadre des Vergers, les experts intégrés au projet sont les deux mandataires traitant des questions environnementales et socio-économiques. En revanche, les experts des services cantonaux n'étaient pas intégrés au projet (mis à part le SEIE) et le groupe de pilotage a eu des difficultés à les faire réagir. Contrairement à Malley où des représentants des services cantonaux et communaux qui, étant intégrés à travers le GT, se sont davantage appropriés le projet et l'ont fortement influencé par l'apport de leur éclairage.

Les participants de la société civile aux SC ou le public lors des PO ont produit de l'information, certes intangible sous la forme d'avis, mais très utile pour les mandataires en apportant un éclairage sur le contexte local, en confirmant ou infirmant certaines hypothèses de développement. Cependant, les participants n'étaient pas reconnus formellement dans ce rôle et les avis exprimés étaient relativement peu nombreux ou souvent très centrés sur des intérêts propres ou des thèmes récurrents (mobilité), ce qui fait que les avis ont été relativement peu exploités.

### **Les propriétaires d'information**

La direction du projet a un rôle majeur non seulement dans la production des règles et des documents relatifs à l'organisation du projet mais aussi dans la centralisation des données et informations. Il s'agit du canton aux Vergers, et du bureau SDOL à Malley. Cette distinction n'est pas neutre, car à travers ce rôle, le canton exerce une plus grande influence et a plus de pouvoir sur le projet et la commune concernée ; tandis qu'à Malley ce pouvoir est remis dans des instances neutres, voire plus proches des communes, ce qui peut réduire le risque de rétention d'information à des fins stratégiques.

En conclusion, l'information a relativement bien circulé dans les deux projets entre les différents acteurs concernés. L'information est le fruit d'une production multipolaire à Malley (mandataires, bureau SDOL, communes, groupe technique). Tandis qu'aux Vergers, l'information est davantage unilatérale : elle traduit le point de vue de l'administration et des experts. Mais elle valorise plus qu'à Malley d'autres connaissances (usage local, perceptions) issues des participants car leur implication est davantage formalisée à travers les séminaires.

### **4.3 Le rôle de l'information dans le projet**

Le rôle de l'information sous toutes ses formes est déterminant pour communiquer autour d'un projet et initier un débat d'idées.

Ce rôle est particulièrement important dans le cas de Malley. Car ce projet étant très complexe, du fait de sa taille, de ses nombreux composants, de ses contraintes et de ses interlocuteurs, une bonne circulation et transparence de l'information est cruciale pour l'adhésion à un tel projet.

Les études (sur l'OPAM et le foncier) ont fortement influencé la forme du projet, mis en évidence les gains et les pertes et constitué un support pour trouver des compromis dans la négociation. Cependant, ces études (en particulier celle sur l'OPAM) n'ont été introduites que tardivement. Tandis

qu'aux Vergers, le manque d'expertises sur certains thèmes a contribué à entretenir un certain flou sur ces thèmes et les intentions de l'Etat.

Les deux projets mettent en évidence le lien entre une bonne concertation des acteurs (confrontations et échange d'idées, transparence) et la production d'informations utiles et pertinentes au bon moment pour une meilleure efficacité des décisions.

La transparence à l'égard du public à travers les portes ouvertes ou Marché du SDOL est également fondamentale, car le public a pu adhérer au fur et à mesure aux principes du projet, tandis qu'aux Vergers le public/législatif (mal informé par ses représentants aux SC) a découvert un projet ficelé et a fait certaines oppositions (tours).

	Vergers	Malley
<b>Qualité de l'information</b>		
Fiabilité et précision	<p>PDQ très détaillé.</p> <p>Détails sur les éléments architecturaux.</p> <p>Exigence de détail de la part des élus communaux.</p>	<p>PDL très détaillé.</p> <p>Détails en amont sur le cadre légal (OPAM), sur la valeur foncière =&gt; négociation dès le PDL.</p> <p>Exigence de détail de la part du canton.</p>
Pertinence de l'information par rapport aux objectifs des utilisateurs	Informations pas toujours utiles et adéquates pour les urbanistes => besoin d'une meilleure coordination entre les métiers pour apporter de la pertinence à l'information.	Diffusion d'une trop grande quantité d'information pas toujours utile, besoin de synthèse et de cibler les utilisateurs de l'information (ce qui a été fait via le site Internet).
Pertinence de l'information par rapport aux compétences des utilisateurs	<p>Projets difficiles à saisir/comparer pour les participants aux séminaires.</p> <p>Manque de charte commune de mise en page.</p> <p>Utilité des maquettes et de la représentation 3D.</p>	<p>Manque de synthèse et de vulgarisation des informations issues des ateliers pour le GD et la prise de décision.</p> <p>Projets non aboutis communiqués sans préparation aux portes ouvertes.</p> <p>Utilité des maquettes.</p>
<b>Accessibilité et flux/échange d'information</b>		
Dispositifs de partage d'information	<p>Echanges multilatéraux au sein du gropil et des groupes de travail (toutefois l'Etat ne transmet pas tout à la commune).</p> <p>Bonne implication des élus communaux et cantonaux à travers les séminaires, mais échanges plutôt unilatéraux.</p> <p>Absence de stratégie de communication à l'égard du public.</p> <p>Transparence quasi absente à l'égard du public durant tout le processus, unique séance publique à la fin.</p> <p>Projet très peu relayé par les médias.</p>	<p>Informations échangées de façon totalement multilatérale au sein du GT et du GD (si ce n'est transmission imparfaite).</p> <p>Implication limitée des élus via le Marché du SDOL.</p> <p>Mise en place d'une stratégie de communication.</p> <p>Bonne transparence vis-à-vis du public durant l'ET via les Portes ouvertes, le site Internet.</p> <p>Projet peu relayé par les médias (si ce n'est convoquer la population).</p>
Accès/Flux d'information	Manque d'expertises sur les sujets conflictuels pour éclairer les faits.	Rôle des expertises sur le foncier et l'OPAM pour contribuer à gérer les conflits associés. Cependant, intervention trop tardive de ces études.
Echanges et décalages	Manque de relais de la part des participants aux séminaires à leur	Manque de relais des élus communaux, et au sein des

d'information	<p>base (en particulier partis communaux).</p> <p>Confrontation entre deux cultures de métier: urbanistes et divers spécialistes =&gt; données pas suffisamment exploitées par les urbanistes.</p> <p>Echange avec le public via les moments de communication, mais faible retour de la part du public.</p>	<p>administrations cantonales et communales.</p> <p>Décalage entre les mandataires : travail isolé, manque de confrontation d'idées, pas d'échange entre mandataires ET et PLD.</p> <p>Absence d'échange avec le public, logique de confrontation à la fin du processus</p> <p>Décalage entre membres du GT et du GD</p>
Différents rôles vis-à-vis de l'information	<p>Demandeur : groupe de pilotage vis-à-vis des mandataires.</p> <p>Producteurs : mandataires et chef du projet (canton) pour les informations tangibles, participants pour les informations intangibles (usage local, perception).</p> <p>Informations traduisant le point de vue de l'Etat.</p> <p>Propriétaires : chef du projet (canton).</p>	<p>Membres des GT et GD vis-à-vis des mandataires.</p> <p>Mandataires et chef du projet (canton) pour les informations tangibles, experts du GT pour les recommandations au niveau légal, participants aux séances d'information publique.</p> <p>Production multipolaire traduisant différents point de vue.</p> <p>Chef du projet (bureau SDOL).</p>
<b>Rôle de l'information (recommandations)</b>	<p>Accès : renforcer la transparence plus en amont du projet.</p> <p>Pertinence : enjeu d'une collaboration entre différents métiers, et entre commune et canton pour une exploitation efficace des informations.</p> <p>Communication : harmonisation des présentations des différents projets, vocabulaire compréhensible.</p> <p>Expertises : trancher les incertitudes à travers des études complémentaires pour éclairer les faits.</p> <p>Informations intangibles : mieux valoriser les valeurs, intérêts, usages locaux.</p>	<p>Accès et transparence : rôle de la stratégie de communication à l'égard du public.</p> <p>Mieux favoriser les confrontations d'idées entre mandataires, meilleure appropriation des informations et du processus par le GD.</p> <p>Mieux préparer les présentations lors des portes ouvertes, moins à « chaud ».</p> <p>Introduire aux moments opportuns les études (notamment l'étude Opam plus en amont du PDL).</p> <p>Mieux valoriser les valeurs, intérêts, usages locaux.</p>



## 5. Adhésion au projet et au processus

### Adhésion au projet

Les deux projets de quartier, face aux enjeux importants, ont été très approfondis, plus que d'habitude, ce qui a suscité un débat sur le niveau de détail à adopter. En effet, un projet détaillé constitue un risque, car les acteurs peuvent adhérer facilement aux principes généraux, ce qui permet d'adopter rapidement le plan, mais s'opposer autour des détails (les détails mettent particulièrement en évidence qui est gagnant et qui est perdant). Le parti est donc pris de consacrer plus de temps à cette phase pour faciliter les étapes opérationnelles. Le PDL de Malley est allé plus loin en voulant aborder la question foncière, ce qui nécessite une longue négociation autour de ce point avant l'adoption. L'adhésion au PDQ des Vergers a été formalisée à travers l'adoption communale et cantonale mais ne contient pas les bases suffisante pour régler des questions encore en suspend (foncier, collègue). Les processus de concertation ont joué dans les deux cas un rôle important permettant une appropriation du projet par les acteurs impliqués, certes ébranlée parfois par des situations conflictuelles mais qui n'a jamais été remise en question complètement par les acteurs. La concertation a joué un rôle moteur permettant de créer une dynamique fédératrice, à titre d'exemple le soutien politique accordé par la commune aux Vergers lors de la présentation publique.

### Adhésion au processus

Les deux processus ont eu valeur de test et ont été reconnus par la plupart comme très innovants et globalement satisfaisants. Vergers : mandat d'étude parallèle, séminaires de concertation. Malley : intercommunalité, gestion par un organe tiers (bureau SDOL), études innovantes (OPAM), bonne gestion de la complexité. Dans les deux cas, le rôle moteur des chefs de projet a été perçu comme déterminant pour le succès du processus.

### Lien avec les trois axes de recherche

Selon le sondage effectué, trois cas de figure se dégagent :

- A la fois une adhésion au projet et/ou au processus et une bonne implication et prise en compte des avis.
- Adhésion limitée, corrélée à une implication insuffisante et/ou des avis pas assez pris en compte dans le plan.
- Adhésion limitée, mais implication et prise en compte des avis suffisantes : dans ce cas, il semblerait que le fait d'être participant suffit pour adhérer au processus et au projet.

Les autres axes de l'information et des règles du jeu ne suffisent pas et ne permettent pas d'expliquer à eux-seuls l'adhésion.

### Résolution des conflits

Les deux études de cas mettent en évidence l'importance des trois facteurs et leur interdépendance pour expliquer le déclenchement des conflits et leur résolution. Il est difficile par conséquent de postuler une primauté d'une variable sur une autre (hypothèse 2).

Les études de cas ont montré l'importance de la variable ***implication des acteurs*** pour trouver des compromis entre les acteurs et contribuer à résoudre des conflits. A Malley, un compromis a été défini sur la densité de construction autour du parc du



gazomètre. Aux Vergers, la proposition de trois tours un peu moins hautes (au lieu de deux) a constitué un compromis accepté par tous ; de même, il a été admis le principe de construire le collège en hauteur pour laisser plus de place au parc des Vernes, ce qui pourrait s'avérer ultérieurement plus acceptable pour la commune si un tel collège devait être réalisé.

La variable **information** a été déterminante pour expliquer les sources des conflits mais aussi dans certains cas leur résolution. A Malley, l'information (études OPAM et AF) apportée en amont de l'adoption du PDL a contribué dans un premier temps à soulever des conflits en mettant en évidence des points litigieux (qui seraient de toute façon apparus par la suite, mais de manière plus floue et hors cadre formel, comme aux Vergers) ; ces conflits constituent en quelque sorte la « matière première » alimentant un processus de négociation en amont de l'adoption du PDL. De plus, les informations issues d'études reconnues comme fiables ont apporté de la légitimité aux arguments lors des négociations. Aux Vergers, le manque d'expertises en amont a contribué à prolonger une situation d'ambiguïté jusqu'à ce que des études complémentaires permettent de les débloquer en aval (tours et collège).

**Règles du jeu.** Les deux projets ont en commun des éléments dont le caractère contraignant est resté fluctuant et peu défini tout au long du processus (Parc du gazomètre, boule et réseau de gaz, établissement scolaire). Ces éléments, étant extérieurs au projet, n'ont pas été maîtrisés par les groupes de pilotage. Aux Vergers, des conflits ont pu être résolus lorsqu'une règle (légale) a été établie dans cette optique (foncier et mixité).

## BIBLIOGRAPHIE

AALBORG CHARTER (1994), Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability, European Conference on Sustainable Cities and Towns, Aalborg.

ACKOFF, R. (1989), "From Data to Wisdom", *Journal of Applied Systems Analysis*, 16, 3-9.

AITKEN S. C., MICHEL S. M. (1995), "Who contrives the "real" GIS? Geographic Information, Planning and Critical Theory", *Cartography and Geographic Information Systems*, 22, 1, 17-29.

ALEXANDER C. (1964), *Notes on the Synthesis of Form*, Harvard University Press, Cambridge.

ALEXANDER C. ISHIKAWA, I. SIVERSTEIN, M. (1977). *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction*. Oxford University Press, New York.

ANSART P. (1999), Définition "règles" in Akoun, A., Ansart, P., *Dictionnaire de sociologie*, Le Robert / Seuil, Paris.

ANSI (American National Standard Institute) (2004), *Guide to the Project Management Body of Knowledge*, Project Management Institute, Newtown Square.

ARNSTEIN S. (1969), "A ladder of citizen participation", *Journal of American Institute of Planners*, 35, 4. 216-224.

BACQUE M-H., REY H., SINTOMER Y. (2005), "La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?" in *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La Découverte, Paris.

BAGLA L. (2003), *Sociologie des organisations*, La Découverte, Paris.

BATESTON G. (1972), *Steps to an ecology of mind: a revolutionary approach to man's understanding of himself*, Ballantine books, New York.

BEDARD Y. (1989), *A study of the nature of data using a communication-based conceptual framework of land information systems*, University Microfilms International, Ann Arbor.

BERGER P., NEUHAUS R. (1977), "To empower people: The role of mediating structures" in public policy, American Enterprise Institute for Public Policy, Washington, D.C.

BERGVALL-KAREBORN B. (2002), Enriching the model-building phase of soft systems methodology, *System Research and Behavioral Science*, 19, 27-48.

BEURET J.-E., PENNANGUER, S., TARTARIN F. (2006), D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire, *Natures Sciences Sociétés*, 14, 30-42.

BLANC M. (2001), "Gouvernement local et contrôle démocratique" in M. BASSAND, D. JOYE ET V. KAUFMANN (ed.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presse polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

BLONDIAUX L. (2001), *Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège*, *Mouvements*, 18, 40-51.

BLONDIAUX L. (2005), "L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes" in *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La Découverte, Paris.

BLONDIAUX L., SINTOMER Y. (2002), L'impératif délibératif, *Politix*, 15, 57, 17-35.

- BOLTANSKI L., THEVENOT L. (1991), De la justification. Les économies de la grandeur, Gallimard, Paris.
- BONNARD Y. (2006), Enjeux et limites de la concertation en aménagement du territoire, Urbia, les Cahiers du développement urbain durable, OUVDD-UNIL, Lausanne, 95-111.
- BOTH J.F., DA CUNHA A., MAGER C. (2003), "Evaluation du territoire, développement durable et indicateurs: un pragmatisme raisonné" in DA CUNHA A., RUEGG J. (ed.), Développement durable et aménagement du territoire, PPUR, Lausanne.
- BOURDIN A. (2000), La question locale, Presses universitaires de France, Paris.
- BOURDIN A. (2006), "Usages du droit et production de la confiance dans les grands projets urbains français" in A. BOURDIN, M.-P. LEFEUVRE ET P. MELE, Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance sous la direction, Descartes & Cie, Paris.
- BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELE P.(ed.) (2006), Les règles du jeu urbain, Entre droit et confiance, Descartes & Cie, Les Urbanités, Paris.
- BUCKLAND M.K. (1991), Information as thing, Journal of the American Society for Information Science, 42, 351-360.
- BULMER M. (1983), The Chicago School of Sociology: Institutionalization, Diversity, and the Rise of Sociological Research, The University of Chicago Press, Chicago, London.
- BURROUGH P.A., MACDONNELL R. (ed.) (2005), Principles of geographical information systems, Oxford University Press.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHES Y. (2001), Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique, Seuil, Paris.
- CAMPBELL H., MARSHALL R. (1999), Ethical Frameworks and Planning Theory, International Journal of Urban and Regional Research, 23, 3, 464-478.
- CAPURRO R., HJØRLAND B. (2003), The concept of information, Annual Review of Information Science and Technology 37, 343-411.
- CASTELLS M. (1977), The Urban Question, Edward Arnold, London.
- CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) (2001), L'analyse des systèmes d'acteurs. Diagnostics et territoires, 1, Lyon.
- CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) (2000), Concertation en aménagement: éléments méthodologiques, 104, Lyon.
- CHEVALLIER J. (1986), Science administrative, 3<sup>ème</sup> édition, PUF.
- CHRISTENSEN K. (1985), Coping with uncertainty in planning, Journal of the American Planning Association, 51, 1, 63-73.
- CLEVELAND H. (1982), Information as Resource, The Futurist, 34-39.
- COLUMBIA LAW REVIEW (1966), Citizen Participation in Urban Renewal, 66, 3, 485-607.
- CONAN, M. (1990), Concevoir un projet d'architecture, L'Harmattan, Paris.

CONROY M., EVANS-COWLEY J. (2006), E-participation in planning: an analysis of cities adopting on-line citizen participation tools, *Environment and Planning, Government and Policy*, 24, 371-384.

CONSEIL CANADIEN DE LA SANTE (2006), Fiche d'information sur la participation publique, Conseil canadien de la santé, Toronto.

CRAIG W. J., HARRIS T. M., ET AL. (2002), *Community Participation and Geographic Information Systems*, Taylor and Francis, London.

CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris.

DA CUNHA A. (ed) (2003), *Développement durable et aménagement du territoire*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

DAVIDOFF P. (1965), *Advocacy and Pluralism in Planning*, *Journal of the American Institute of Planners*, 31, 596-615.

DAVIDOFF, P., REINER, T. A. (1962), *A Choice Theory of Planning*, *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 103-115.

DEBARBIEUX B. (2002), "Figures (géo)graphiques et prospectives. Les cartes, schémas et modèles au service du projet et de la prospective territoriale"  
DEBARBIEUX B. ET VANIER M. (ed.), *Ces territoires qui se dessinent*, éditions de l'Aube Datar.

DENÈGRE J., ASALGÉ F. (ed.) (2004), *Les systèmes d'information géographique*, Presses universitaires de France, Paris.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS ET DE LA COMMUNICATION (DETEC), (2004), *Recommandations concernant les négociations*, Berne.

DESPRES C., PICHE D. (1997), *Housing Surveys*. Université de Québec, Québec.

DESTHIEUX G. (2005), *Approche systémique et participative du diagnostic urbain. Processus de représentation cognitive du système urbain en vue de l'élaboration d'indicateurs géographiques*, Thèse no. 3216, Faculté environnement naturel, architectural et construit, EPFL.

DESTHIEUX G., FLOURENTZOU F., MERZ C. (2008), "Albatros D : méthode de diagnostic urbain participatif. Application dans le cadre de l'aménagement de la Place du Marché de Vevey en Suisse" in *OPDE2008, Des outils pour décider ensemble*, 4-5 juin, Québec.

DESTHIEUX G., JOERIN F., LEBRETON M. (2009), *ULYSSE A qualitative tool for eliciting mental models of complex systems. Methodological approach and application to regional development in Atlantic Canada*. *System Dynamics Review* (in press).

DUBAS D. (2006), *Démarches participatives en Suisse. Une analyse comparative des cas Werkstadt Basel et Quartiers 21 à Lausanne*, Mémoire en vue de l'obtention du Diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance, faculté des géosciences et de l'environnement, Université de Lausanne.

DUPONT C. (1994), *La négociation : Conduite, théorie, applications*, La Découverte, Paris.

DUPUIS C., LEROUX I., WALLET F. (2003), Conflits négociation et gouvernance territoriale, *Droit et Société* 54/2003, Paris.

DURKHEIM E. (1893), *De la division du travail social*, PUF, Paris.

ECE (Economic Commission for Europe) (1999), *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Nations Unies, New York, Genève.

EDEN C. (1994), Cognitive mapping and problem structuring for system dynamics model building, *System Dynamics Review*, 10, 2-3, 257-276.

EDEN C., ACKERMANN F., BRYSON J.M., RICHARDSON G.P., ANDERSEN D.F., FINN C.B. (2009), Integrating modes of policy analysis and strategic management practice: requisite elements and dilemmas, *Journal of the Operational Research Society*, 60,1, 2-13.

ELWOOD S., LEITNER, H. (1998), GIS and community-based planning: Exploring the diversity of neighborhood perspectives and needs *Cartography and Geographic Information Systems*, 25, 2, 77-88.

FARERI P. (2000), *Ralentir : Notes sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques*, SODERSTRÖM O. ET AL. (ed.), *L'usage du projet*, Editions Payot, Lausanne, 17-37.

FELLI R. (2006), *Développement durable et démocratie : la participation comme problème*, *Urbia : Participation et développement urbain durable*, Observatoire universitaire de la Ville et du Développement durable, UNIL, Lausanne.

FERGUSON Y. (2007), *De la norme planificatrice à la norme co-productrice : les instruments de l'action publique face à l'incertitude. L'exemple des pratiques aménageuses*, Colloque *La gouvernance des sociétés contemporaines au regard des mutations de la normativité*, Université de Paris XII-Val-de-Marne, laboratoire LARGOTEC.

FIORINO D. (1995), "Regulatory negotiation as citizen participation: A critique" in RENN O., WEBLER T., WIEDEMANN P., *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

FORD D.N., STERMAN J.D. (1998), Expert knowledge elicitation to improve formal and mental models, *System Dynamics Review*, 14, 4, 309-340.

FORESTER J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.

FORRESTER J.W. (1992), Policies, decisions and information source for modeling, *European Journal of Operational Research*, 59, 1, 42-63.

FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris.

FRIEDMAN Y. (1970), *Pour l'architecture scientifique*, Belfond, Paris.

GANS H. (1969), Planning for the people, not buildings, *Environment and Planning A*, 1, 33-46.

GARNIER J.-P. (2003), Proximité spatiale et distance politique: ville et démocratie, *Espaces et sociétés*, 112, 119-132.

GARVIN A. (1980), *Recycling* New York, *Perspecta*, 16, 73-85.

GIBBONS M. ET AL. (1994), *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary society*, Sage, London.

GODBOUT J. (1991), "La participation politique : leçons des dernières décennies" in J.GODBOUT (ed.), *La participation politique. Leçons des dernières décennies*, Québec : Institut québécois de la culture, 11-31.

GOGUEN J.A. (1997), "Towards a social, ethical theory of information" in BOWKER G., GASSER L., STAR L.,TURNER W. (ed.), *Social science research, technical systems and cooperative work: Beyond the great divide*, Hillsdale, NJ: Erlbaum, 27-56.

GRAFMEYER Y., JOSEPH I. (1990), "Présentation. La ville laboratoire et le milieu urbain" in *L'école de Chicago : Naissance de l'écologie urbaine*, Editions Aubier, Paris.

GREMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris.

HABERMAS J. (1984), *The Theory of Communicative Action : Vol 1 : Reason and the Rationalisation of Society*, Polity Press, London (traduit en 1987, sous le titre *Théorie de l'agir communicationnel : Tome I, Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Fayard).

HALL P. (2002), *Cities of tomorrow*, 3rd ed., Blackwell Publishing, Oxford.

HANNA K. (2000), *The paradox of participation and the hidden role of information: a case study*, *Journal of American Planning Association*, 66, 4, 398-410.

HARTMAN C.V. (1970), *Reshaping Planning Education*, *Journal of the American Institute of Planners*,36, 4, 218-220.

HEALEY, P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*, Macmillan, London.

HEALEY, P. (2004), *Creativity and urban governance*, *Policy Studies*, 25, 2, Taylor & Francis Ltd.

HJØRLAND B. (2007), *Information: Objective or subjective/situational?*, *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 58, 1448-1456.

HUANG, J., WALDVOGEL M. (2004), "The Swisshouse: An Inhabitable Interface for Connecting Nations" in ACM, *Proceedings of Designing Interactive Systems: Processes, Practices, Methods, and Techniques*, Cambridge, MA, 195-204.

HYDRO-QUEBEC (1994), *Le processus de participation publique à Hydro-Québec*, Hydro-Québec, Direction des communications et relations publiques, Montréal.

INNES J. (1996), *Planning Through Consensus Building*, *Journal of the American Planners Association*, Autumn.

INNES, J., BOOHER D. (2002), *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, Working paper for the Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Baltimore.

ISLA A. (2000), *From procedural to complex rationality relations: observed system and observing system*, *European Journal of Economic and Social system*, 14, 4, 347-363.

JACOBS, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York.

JANKOWSKI P., NYERGES T., SMITH A., MOORE T.J., HORVATH E. (1997), *Spatial Group Choice: A SDSS Tool for Collaborative Spatial Decision Making*, 11, 577-602.

JOERIN F., DESTHIEUX G., BILLEAU S., NEMBRINI A. (2009), *Participatory diagnosis in urban planning: Proposal for a learning process based on geographical information*, *Journal of Environmental Management*, 90, 6, May 2009, 2002-2011.

JOERIN F., NEMBRINI A., BILLEAU S., DESTHIEUX G. (2005), *Indicateurs spatialisés : un instrument de participation en aménagement du territoire*, *Revue internationale de géomatique*, 15, 1, 33-61.

JOERIN F., REY M. C., NEMBRINI A., DESTHIEUX G. (2001), *Information et participation pour l'aménagement du territoire*, *Revue Internationale de Géomatique*, 11, 3-4, 309-332.

JOHNSON J. (1979), *A plain man's guide to participation*, *Design Studies*, 1, 1, 27-30.

KERVAREC F. (2006), *La concertation, pour quoi faire ? Jeux et regards croisés des acteurs de la gestion intégrée des zones côtières*, Congrès Les environnements côtiers, Vannes, 6-7 septembre 2006.

KING J.L., KRAEMER K.L. (1993), *Models, Facts, and the Policy Process: The Political Ecology of Estimated Truth*, in STEYAERT LT (ed.), *Environmental Modeling with GIS*, Goodchild MF, Parks BO, Oxford University Press, 353-360.

LAFAYE C. (2006), *La démocratie participative est-elle soluble dans la gouvernance urbaine ?*, *Territoires*, 466.

LANDRY R. (1984), *La nouvelle analyse institutionnelle*, *Politique*, 6.

LANE D.C. (1992), *Modeling as learning: A consultancy methodology for enhancing learning in management teams*, *European Journal of Operational Research*, 59, 1, 64-84.

LAURINI R. (ed.) (2001), *Information systems for urban planning. A hypermedia co-operative approach*, Taylor & Francis, London, New York.

LAWRENCE R. (1983), *Architecture and Behavioural Research: A Critical Review*, *Design Studies*, 4, 2, 76-83.

LAWRENCE R. (1993), *Simulation and citizen participation: Theory, research, and practice* in MARANS R., STOKOLS D. (ed.), *Environmental simulation: Research and policy issues*, Plenum Press, New York, Londres.

LAWRENCE R., (2003). *Participation citoyenne pour aménager l'habitat* in DA CUNHA A., RUEGG J. (ed.), *Développement durable et aménagement du territoire*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 331-345.

LAWRENCE R., DESPRES C. (2004), *Transdisciplinarity*. *Futures*, 36, 4, 397-526.

LE GALES P. (1995), *Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée* in LE GALES P., THATCHER M. (ed.), *Les réseaux de politique publique : débat autour des Policy networks*, L'Harmattan, Paris.

LE MOIGNE J.-L. (1990), *La modélisation des systèmes complexes*, Dunod, Paris.

LERESCHE J-P, AUDETAT M. (2006), "Introduction : les multiples visages de la participation dans le développement urbain durable" in *Urbia : Participation et développement urbain durable*, Observatoire universitaire de la Ville et du Développement durable, UNIL, Lausanne.

LOUVET N. (1995), *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale: Le cas des Plans de déplacements urbains*, Thèse de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris.

MAJOR W. (1999), *Approche de la concertation territoriale par l'analyse systémique et l'analyse lexicale du discours des acteurs. Perspectives d'application aux systèmes d'information géographique*, Thèse N° 2003, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Lausanne.

MAJOR W., GOLAY F. (2004), "SIG, cognition et métiers" in Roche S., Caron C. (ed.), *Aspects organisationnels des SIG*, Hermès, Paris.

MALCZEWSKI J. (1999), *GIS and Multicriteria decision analysis*, Johns Wiley & Sons, Toronto.

MARANS R., STOKOLS D. (ed.) (1993), *Environmental Simulation: Research and Policy Issues*, Plenum Press, New York.

McKECHNIE G. (1977), "Simulation Techniques in Environmental Psychology" in D. STOKOLS (ed.), *Perspectives on Environment and Behavior: Theory, Research and Applications*, Plenum, New York, 169-189.

MERMET L. ET AL. (2005), *Concertations orchestrées ou négociations décisives? Tome 1: Moments et modes de recherche d'un accord sur les projets d'infrastructure qui mettent en jeu l'environnement et les ressources naturelles*, Programme "Concertation, Décision et Environnement, ENGREF, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris.

MOLINARI, L. (2003), Giancarlo De Carlo and the post-war modernist Italian architectural culture: role, originality and networking, paper for the conference Team 10-between Modernity and the Everyday, June, 2003, 93-105.

MOOTE M. A., MCCLARAN M. P., CHICKERING D. K. (1997), Theory in Practice: Applying Participatory Democracy. Theory to Public Land Planning. *Environmental Management*, 21, 6, 877-889.

MORECROFT JDW (1992), Executive knowledge, models and learning, Policies, decisions and information source for modeling. *European Journal of Operational Research* 59,1, 9-27.

NOUCHER M. (2009), *La donnée géographique aux frontières des organisations : approche socio-cognitive et systémique de son appropriation*, Thèse no. 4364, Faculté environnement naturel, architectural et construit, EPFL.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1997), *Evaluating economic instruments for environmental policy*, Paris.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2001), *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making*, Paris.

OSTROM E., GARDNER R., WALKER J. (1994), *Rules, Games, & Common-pool Resources*, The University of Michigan Press.



- PAPADOPOULOS Y. (2000), Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies, *International Journal of Urban and Regional research*, 24,1, May.
- POLANYI M. (ed.) (1967), *The tacit dimension*, Doubleday, Garden City N.Y.
- POORE, B.S., CHRISMAN N.R. (2006), Order from Noise: Toward a Social Theory of Geographic Information, *Annals of the Association of American Geographers*, 96, 508–523.
- PORNON H. (1997), *Géomatique et organisations, contradictions et intégration des projets d'acteurs*, Thèse N°1684, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Lausanne.
- PRELAZ-DROUX R. (1995), *Système d'Information et Gestion du Territoire, Meta*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- RABINOVICH A. (2000), *La participation citoyenne : vieux rêve ou innovation ?*, *Cities of the South : Sustainable for whom ?*, ESF/N-Aerus Annual Workshop.
- RABINOVICH BEHREND A. (1996), *Participation et architecture, mythes et réalités. Quelques cas d'habitats groupés en Suisse*, Thèse no. 1514, Ecole polytechnique fédérale, Lausanne.
- RABINOVICH, A. (2008), "Un demi-siècle de participation : place du savoir des habitants dans un contexte en mutation" in NAVEZ-BOUCHANINE F., RABINOVICH A. (ed.), *Savoirs sociaux et politiques publiques*, NCCR North-South, Paris.
- RAGON M. (1986), *Histoire mondiale de l'architecture et de l'urbanisme modernes*, tome 2, pratiques et méthodes 1911-1985, Casterman.
- RAPPAPORT J. (1981), In praise of paradox: A social policy of empowerment over prevention, *American Journal of Community Psychology*, 9, 1, 1-25.
- REPETTI A. (2004), *Un concept de monitoring participatif au service des villes en développement. Approche méthodologique et réalisation d'un observatoire urbain*, Thèse no. 2903, Faculté environnement naturel, architectural et construit, EPFL.
- REVERDY T. (2003), *Concertations, décisions, obligations. Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification*, Récapitulatif du rapport final du programme de recherche Concertation, Décision, Environnement, CRISTO, UPMF-Grenoble.
- REYNAUD E. (2001), *Vers une meilleure compréhension des décisions stratégiques: l'apport de la méthode des scénarios*, *Finance, Contrôle, Stratégie*, 4, 2.
- RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1992), Report of the United Nations Conference on Environment and Development, United Nations General Assembly, Conf. 151/26, August, 1992.
- ROTMANS J., DE VRIES B. (1997), *Perspectives on Global Change: The TARGET Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.
- RUI S. (2004), *La démocratie en débat, Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin.
- SAGER T. (2006), The Logic of Critical Communicative Planning: Transaction Cost Alteration, *Planning Theory*, 5, 3, 223-254.
- SCHLOSSBERG M., MATTIA M. (2003), *When GIS was Rejected: Implications for collaborative planning and public participation GIS (PPGIS)*, Reflection paper, Planning, Public Policy and Management, University of Oregon.

SCHWAB B., KUBLER D. (2001), Metropolitan Governance and the 'Democratic Deficit': Theoretical Issues and Empirical Findings, paper of the Area-Based Initiatives in Contemporary Urban Policy conference, Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association, Copenhagen.

SHARMA N. (2005), The Origin of the "Data Information Knowledge Wisdom" Hierarchy, School Of Information, University of Michigan.

SIMON, H.A. (1977), The new science of management decision, Prentice-Hall, Englewood Cliffs N.J.

SÖDERSTRÖM O., COGATO LANZA E., LAWRENCE R., ET BARBEY G. (ed.) (2000), L'usage du projet. Analyser les pratiques sociales et concevoir le projet architectural et urbain, Payot, Lausanne.

SÖDERSTRÖM O., MANZONI B., OGUEY S. (2001), Lendemain d'échecs. Conduite de projets et aménagement d'espaces publics à Genève, DISP, 145, 19-28.

STEA D. (1988), "Participatory planning and design in intercultural and international practice" in CANTER D., KRAMPEN M., STEA D. (ed.), New directions in environmental participation, Gower Publishing Company Ltd, Hants, England.

SUSSKIND L., ELLIOTT M. (1983), "Paternalism, conflict, and coproduction : Learning from citizen action and citizen participation in Western Europe" in the series Environment, Development, and Public Policy, Plenum Press, New York et Londres.

TALEN E. (2000), Bottom-Up GIS. A New Tool for Individual and Group Expression in Participatory Planning, Journal of the American Planning Association, 66, 3, 279-294.

TALPIN J. (2008), Elitisme et délibération dans la pensée politique de Pierre Bourdieu, Revue sens public, [http://www.sens-public.org/IMG/pdf/SensPublic\\_JTalpin\\_elitisme\\_et\\_deliberation\\_chez\\_Bourdieu.pdf](http://www.sens-public.org/IMG/pdf/SensPublic_JTalpin_elitisme_et_deliberation_chez_Bourdieu.pdf)

TAYLOR N. (1998), Urban Planning Theory since 1945, Sage, London.

THEVENOT L. (2006), L'action au pluriel : sociologie des régimes d'engagement, La découverte, Paris.

THOMASSIAN M. (2009), Pratique de la négociation dans les projets urbains ou la "fabrique" de décisions concertées en vue de réduire le risqué d'inacceptabilité sociale, Négociations, 11, GREDEG, Nice, 185-198.

TORRES E. (2000), Approches territoriales du développement durable, Revue Développement durable et Territoires, [www.revue-ddt.org](http://www.revue-ddt.org).

VENNIX J. (1999), Group model-building: Tackling messy problems, System Dynamics Review, 15, 4, 379–401.

VODOZ L., THEVOZ L. (2006), Conception de processus de concertation ad-hoc : Les implications d'une approche territoriale. Communication présentée lors du colloque "Les outils pour décider ensemble", Université Paris Dauphine, 2 et 3 novembre 2006.

WALLERSTEIN N., BERNSTEIN E. (1994), Introduction to community empowerment, participatory education, and health, Health Education Quarterly, 21, 2, 141-148.

WEINER D., HARRIS T. (1999), Community-Integrated GIS for Land Reform in South Africa, Proceeding of GISOC'99, University of Minnesota, Minneapolis.

WERSIG G. (2003), Information theory in FEATHER J., STURGES P. (ed.), International encyclopedia of information and library science, Routledge, London etc., 310–319.

WITTMER H., RAUSCHMAYER F., KLAUER B. (2006), How to select instruments for the resolution of environmental conflicts?, Land Use Policy, 23, 1, 1-9.

ZINS C. (2007a), Conceptual Approaches for Defining Data, Information, and Knowledge, Journal of the American Society for Information Science and Technology, 58, 479–493.

ZINS C. (2007b), Knowledge Map of Information Science, Journal of the American Society for Information Science and Technology, 58, 526–535.

<b>ACRONYME</b>	<b>SIGNIFICATION</b>
AF	Analyse foncière
AHVM	Association des Habitants de la Ville de Meyrin
ARCH	Architects Renewal Committee à Harlem
C-A-C	Concerter, Analyser, Choisir
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
Ch2	Chantier 2
Ch2m	Chantier 2 Malley
CIAM	Congrès international d'architecture moderne
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique
COST C20	Urban Knowledge Arena: Developing a European Areana for Crossboundary Co-operation in Production of Knowledge and Know-how on Complex Urban Problems
D-A-D	Décider, Annoncer, Défendre
DAEL	Département de l'aménagement du territoire, de l'équipement et du logement
DCTI	Département des constructions et des technologies de l'information
DIAE	Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement
DIKW	Data, Information, Knowledge, Wisdom (pyramide de l'information)
DPICPAC	Dispositifs de partage des informations et des connaissances pour les processus d'aménagement concerté
DT	Département du territoire
ECG	Ecole de Culture Générale
EMS	Electronic Meeting Systems
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
ESIE	Evaluation stratégique de l'impact sur l'environnement
ET	Etude test
GD	Groupe Décisionnel
GROPIL	Groupe de pilotage
GT	Groupe Technique
HBM	Habitation bon marché
HLM	Habitation à loyer modéré
I-D-E	Instituer, Délibérer, Eluder
LaLAT	Loi d'application de la loi fédérale suisse sur l'aménagement du territoire
LAT	Loi fédérale suisse sur l'aménagement du territoire
LUP	Logement d'Utilité Publique
NIMBY	Not In My Backyard
NTIC	Nouvelles technologies d'information et de communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPAir	Ordonnance fédérale de protection de l'air
OPAM	Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs
PAC	Périmètre d'aménagement coordonné
PALM	Projet d'Agglomération Lausanne Morges
PDCant	Plan directeur cantonal
PDL	Plan directeur localisé
PDQ	Plan directeur de quartier
P-E-R	Proposer, Ecouter, Requalifier
PLQ	Plan localisé de quartier
PO	Portes ouvertes
PPGIS	Public Participative Geographical Information System
RER	Réseau express régional

SADG	Systèmes d'Aide à la Décision de Groupe
SDOL	Schéma directeur de l'Ouest lausannois
SEVEN	Service de l'environnement et de l'énergie
SIG	Services industriels genevois
TL	Transport Lausannois
WWF	World Wide Fund
ZA	Zone artisanale
ZàB	Zone à bâtir

## ***Glossaire et notions théoriques***

### **La notion d'acteur dans le champ d'une politique publique**

En sociologie, l'acteur peut être défini comme un « Individu qui réalise des actions, joue un rôle, remplit des fonctions, selon des motivations et pour des fins qui lui sont, en tout ou partie, personnelles » (Ansart, 1999, p.3). L'acteur dans notre recherche est considéré comme étant un individu soumis à des règles, impliqué dans une démarche, mettant en œuvre une stratégie selon des intérêts propres, collectifs ou idéaux, en mobilisant des ressources. Les acteurs sont soit des personnes morales ou physiques qui font donc partie du champ de la politique publique étudiée (la mise en place d'un plan directeur de quartier / localisé). Les acteurs pris en compte sont donc autant les institutions publiques, les entreprises, les groupes d'intérêts que les particuliers.

Par ailleurs, les actions des acteurs influencent l'intervention publique d'une manière ou d'une autre, ce qui lui permet d'accéder au statut d'acteur dans notre recherche. Autrement dit, l'attribut spécifique d'acteur est lié au fait qu'il « agit », c'est-à-dire qu'il a des intentions stratégiques qu'il met en jeu par son activité dans un espace social. Comme le souligne A. Touraine (1992), « l'acteur n'est pas celui qui agit conformément à la place qu'il occupe dans l'organisation sociale, mais celui qui modifie l'environnement matériel et surtout social dans lequel il est placé ». Il se construit donc par son engagement et activité, étant en interférence cognitive permanente tant dans la construction de l'objectivation (interobjectivation) que de la subjectivation (intersubjectivation) du monde.

L'influence de chaque acteur dans le champ de la politique publique est plus ou moins dépendante de la structure sociale, des normes, des ressources individuelles, des interactions. Par exemple, les rôles impartis dans le cadre d'une organisation déterminent largement le comportement de certains acteurs. Les rôles « peuvent être définis comme des systèmes de contraintes normatives auxquelles sont censés se plier les acteurs qui les détiennent, et de droits corrélatifs à ces contraintes » (Bondon / Bourricaud, 1982, p. 505). Dans nos projets, les rôles sont ceux remplis par le chef de projet, les mandataires, etc., dont le comportement est attendu ; par exemple, le mandataire doit exécuter son cahier des charges.

Chaque acteur prévu dans le projet a une fonction précise qui est « la contribution d'un élément (personne, groupe ou institution) à l'existence d'un ensemble social. » (Ansart, 1999, p.227). Cette fonction est plus ou moins formalisée et manifeste. Dans nos projets, il s'agit par exemple des fonctions dirigeantes, de coordination, d'information, de communication, etc. qui permettent aux deux projets de fonctionner.

La définition de l'acteur rend compte de la complexité d'analyser le comportement et les actions des différents protagonistes dans un projet. La dimension interactionniste n'est pas à négliger car elle permet d'expliquer des comportements qui seraient jugés irrationnels en omettant de prendre en compte les influences réciproques entre individus.

La sociologie des organisations se base en grande partie sur le paradigme de l'individualisme méthodologique dans l'optique d'expliquer un phénomène social, en déchiffrant les comportements des acteurs, leurs stratégies et leur rationalité limitée qui en découle. L'étude de la rationalité s'inscrit dans un espace limité, soit un

système d'actions. Or le système d'actions n'est pas structuré, c'est le chercheur qui le conçoit en établissant les relations entre acteurs (stratégies, jeux des acteurs, règles du jeu sur lesquelles se basent les stratégies) (Crozier & Friedberg, 1977, p. 248). Dans l'étude d'une politique publique, le système d'actions est celui qui réunit les interactions décisives qui déroulent entre les acteurs de la politique en question (Knoepfel et al., 2001, p. 53). Cet espace est structuré, en principe un noyau dur d'acteurs contrôle l'espace et la venue des nouveaux acteurs (Idem, p. 54). Les personnes qui modèlent cet espace sont déterminées par la structure et les institutions de l'Etat (les acteurs politico-administratifs ont une place privilégiée à jouer), par les normes, notamment légales (les communes sont intégrées dans cet espace de facto par la Constitution), les pratiques culturelles (certains acteurs privés sont invités à participer), etc.

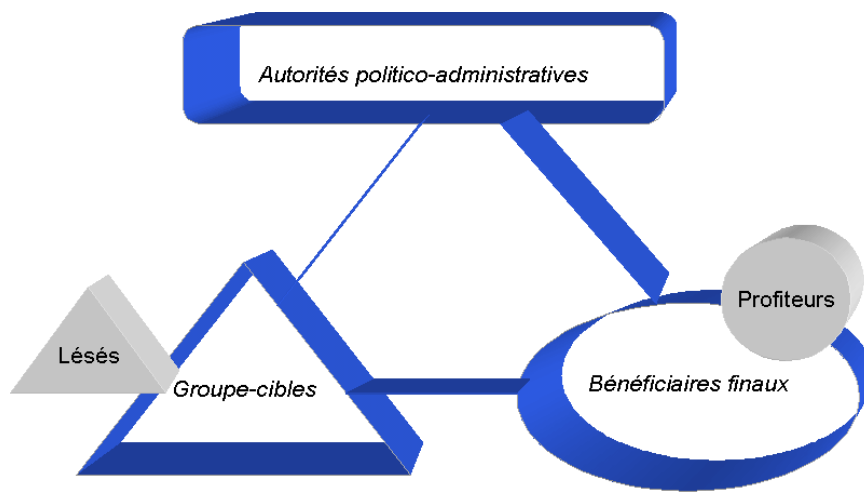
L'analyse du champ de la politique publique consiste à examiner les relations entre les acteurs dans le but de comprendre comment parvient-on à la conception et à la mise en oeuvre de cette politique. L'intérêt analytique porte aussi sur l'étude des relations entre les types d'acteurs qui ne partagent ni les mêmes stratégies, ni les mêmes ressources mais qui doivent s'influencer pour parvenir à une mise en oeuvre commune de la politique.

### **La notion de politique publique**

« Une politique publique est un enchaînement de décisions issues d'acteurs institutionnels et d'activités d'acteurs publics et parfois privés visant à orienter le comportement d'une population cible, de sorte à ce qu'un problème que la société n'est pas à même à gérer puisse être résolu par un effort collectif » (Knoepfel et al., 2001, p.29). La politique publique peut être analysée comme un processus, en s'intéressant aux entrées et sorties des acteurs dans le processus et à leur intervention dans chaque phase du cycle de la politique publique.

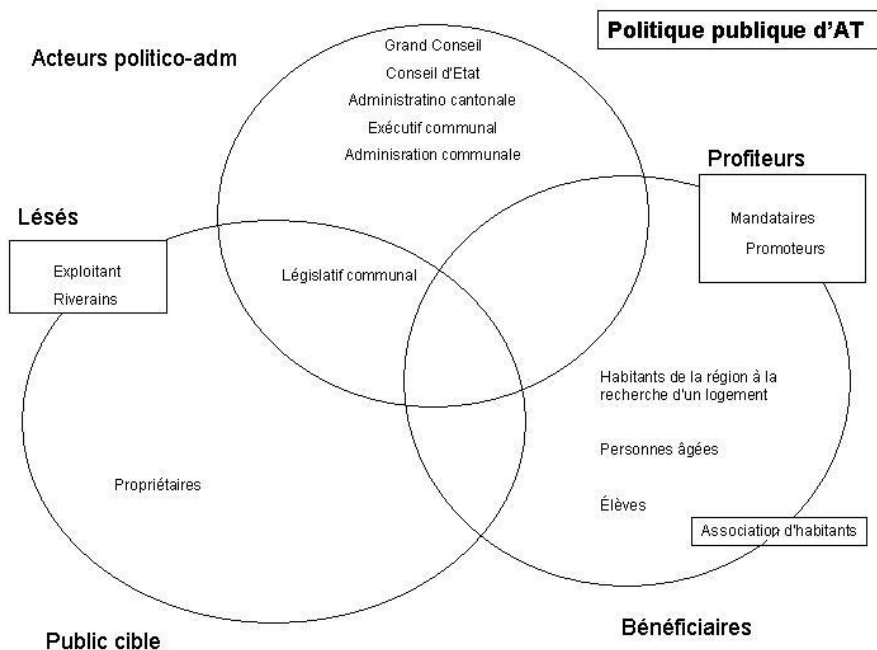
Dans notre cas, la politique publique répond à la logique causale suivante : L'administration publique met en oeuvre un projet d'aménagement du territoire pour répondre aux besoins de la société à savoir des logements sociaux, des établissements scolaires et sportifs (cas des Vergers), d'une meilleure qualité de vie (lutte contre la pollution, meilleure adéquation entre les transports publics et privés, etc.) (cas de Malley), etc. La logique d'intervention est la deuxième partie constituante d'une politique publique : Les acteurs politico-administratifs mettent en place une démarche de PDQ / PDL en concertation avec les parties prenantes dans le but de modifier les comportements des acteurs qui détiennent le pouvoir décisionnel de construire un nouveau quartier. Dans nos études de cas, il s'agit des propriétaires qui doivent accepter de céder leur terrain pour le bien collectif ainsi que les communes qui sont également propriétaires. De plus, les communes qui disposent de certaines compétences décisionnelles dans le domaine de l'aménagement du territoire doivent aussi être convaincues de jouer le jeu de la politique publique en question.

## Les acteurs d'une politique publique



En schématisant les différents comportements possibles dans le triangle de base des acteurs d'une politique publique (Knoepfel et al., 2001), les différents intérêts des acteurs apparaissent nettement. Le triangle présente dans la logique de l'analyse d'une politique publique trois catégories de protagonistes que l'on retrouve pour chaque politique publique. La première concerne les autorités politico-administratives qui regroupent les acteurs qui élaborent et appliquent la politique publique, la deuxième est composée des groupes cibles dont il faut changer le comportement via la politique publique pour résoudre le problème posé (par exemple le problème du logement via le changement de comportement des propriétaires), la troisième concerne les bénéficiaires finaux de la politique publique (par exemple les personnes à la recherche d'un logement ou les élèves de future école).





D'autres acteurs sont indirectement touchés par la politique publique. Il s'agit des groupes tiers qui sont soit lésés s'ils subissent négativement la politique publique, soit profiteurs s'ils en tirent profit. Les groupes tiers sont des acteurs qui vont soutenir soit les groupes cibles, soit les bénéficiaires en fonction de leurs intérêts en jeu.

### Les modes d'implication des acteurs dans une politique publique

Les acteurs peuvent selon leurs ressources et le cadre institutionnel s'impliquer à différents niveaux dans une politique publique.

Les acteurs politico-administratifs s'impliquent dans le système décisionnel et dans la mise en œuvre de la politique publique. Leur participation à la décision et à la mise en œuvre est formelle et car fondée sur une base légale (LAT).

Tous les autres acteurs peuvent soit s'impliquer aussi en se basant sur une base légale notamment en utilisant les outils de la démocratie directe (droits de recours pour les organisations environnementales, droit de participation et d'information, droit d'être consultés pour les personnes concernées, droit de référendum communal, etc.), soit utiliser leurs différentes ressources et agir de manière pro-active pour pouvoir participer à la politique publique ou encore être appelées à participer à une politique publique par l'organisation qui est en charge de la politique.

Différents niveaux d'implication des acteurs sont recensés dans la littérature, bien qu'aucune échelle ne fasse l'objet d'un consensus. Dans cette recherche, l'échelle suivante sera retenue (adaptée selon Hydro-québec, 1994) :

Niveau 1 : **information** des acteurs, c'est le pré-requis minimal pour pouvoir participer à un projet. En informant les acteurs, on leur donne la possibilité de se positionner.

Niveau 2 : **formation** des acteurs, ce deuxième niveau est souvent négligé mais il est pourtant essentiel si l'organisation souhaite obtenir une contribution pertinente de

la part des acteurs invités à participer à un projet. En formant les acteurs sur les thèmes abordés, on leur donne la possibilité de prendre position de manière éclairée et d'être de véritables interlocuteurs.

Niveau 3 : **consultation** des acteurs, ce troisième niveau est systématiquement pratiqué dans le domaine de l'aménagement du territoire puisque la LAT le requiert. Il consiste à inviter certains acteurs ou toute la population à donner son avis sur un projet.

Selon l'OCDE, la consultation est « une relation à double sens dans laquelle la société civile exprime ses réactions au gouvernement » (OCDE, 2001). Dans cette perspective, les gouvernements « définissent les thèmes de consultation, posent les questions et gèrent le processus, tandis que les citoyens sont invités à donner leurs points de vue et leurs opinions » (OCDE, 2001). La consultation est généralement considérée comme une forme limitée de participation, dans laquelle les autorités publiques font appel à l'opinion de la société civile, sans toujours l'intégrer dans la prise de décision. Rien n'oblige les autorités à tenir compte des avis exprimés

Niveau 4 : **concertation** des acteurs va au-delà de la consultation dans le sens qu'elle introduit une dimension supplémentaire à savoir l'organisation de séances impliquant un nombre limité d'acteurs réunis pour échanger et discuter autour du projet. La concertation ne donne pas de droits décisionnels aux acteurs invités mais leur permet d'influencer plus fortement qu'en consultation à travers les contributions du groupe.

S'il l'on se réfère à la littérature, le mot « concertation » est fréquemment utilisé dans le monde francophone, mais n'existe pas en anglais. Louvet définit la concertation comme « la mise en place, par le pilote du processus décisionnel, de dispositif formels, quels qu'ils soient (diffusion de documents spécifique à l'autorité organisatrice, publications dans la presse, etc.) visant à élargir le réseau d'acteurs » (Louvet, 2005 : 23). Dans la théorie et la pratique, les termes de concertation et de participation sont utilisés indifféremment. Dans la littérature anglophone, le terme d'« action concertée », utilisé par l'Union européenne, fait référence à une vision ou une action consensuelle destinée à gérer une question donnée. Mermet (2007) remet en cause l'échelle de classement selon laquelle on passerait du stade de l'information à celui de la consultation, puis de la concertation, puis de la négociation, pour aboutir enfin, *nec plus ultra* de l'action collective et de la coopération généralisée, à une forme ou une autre de co-conception des projets. Il définit la concertation « comme un régime de décision (ou d'action, ou de gestion) marqué par la recherche partielle d'accord. On peut alors qualifier de (plus ou moins) concerté un processus de décision (ou plus largement, des pratiques de décision) qui laisse (plus ou moins de) place à des pratiques et à des moments de recherche d'accord : négociations, délibérations publiques, participation, etc., et où ces accords partiels sont susceptibles d'affecter les résultats de la décision (en termes de contenu, d'identité acteurs et relations entre eux)» (p. 58).

Niveau 5 : **Participation**. Lawrence (1993) souligne la diversité des définitions et des interprétations de la participation, probablement issue du manque de consensus entre les milieux académique et professionnel. Chaque discipline définit différemment la participation. Souvent, la participation est perçue comme une notion qui englobe d'autres concepts, comme l'information, la consultation ou la co-décision (Arnstein, 1969 ; Frangière et Girod, 2002). Nous considérons qu'il y a participation

lorsqu'il y a co-production par différents acteurs et que les acteurs décident ensemble des options à prendre. Ceci établit une distinction avec la négociation, où les acteurs sont co-dépendants les uns des autres.

Niveau 6 : La **négociation** est définie comme « une activité qui met en interaction plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à la divergence et à des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de chercher volontairement une solution mutuelle acceptable. » (Dupont, 1994). Nous considérons la négociation comme une forme d'intégration des acteurs qui estime que tous les acteurs sont co-dépendants et qui renvoie à la notion de partage du pouvoir. Sans l'obtention d'un accord, le projet risque d'être bloqué.

## Formes de démocraties

Les auteurs qui traitent des questions de participation et de son rôle dans le domaine de l'urbanisme font souvent référence à des notions spécifiques qui sont perçues différemment selon les contextes, les champs disciplinaires et les perceptions individuelles. La participation est abordée sous l'angle de sa dimension sociopolitique, ce qui ouvre un débat sur les interprétations adoptées par le groupe DPICPAC-COST 20. Pour cette raison, nous fournissons ici quelques définitions de notions récurrentes dans la littérature consultée pour cet état de l'art.

La première série de définitions se rapporte aux différentes formes de démocratie en fonction du niveau de participation de la société civile dans l'action publique. En effet, la participation ouvre le débat sur les différentes formes de démocratie susceptibles de faciliter la prise en compte de la société civile dans les décisions institutionnelles.

**Démocratie délibérative:** Cette forme de démocratie se limite au cadre de la démocratie représentative (Felli, 2006). L'objectif est de fournir des informations moyennant des échanges réciproques entre tous les acteurs concernés (Blondiaux, 2001). Il s'agit de formuler l'opinion publique en intégrant le point de vue de l'autre et en montant en généralité grâce à une confrontation dialogique (Blondiaux et Sintomer, 2002). Pour nous, la démocratie délibérative promeut le débat, mais pourtant le processus de décision reste exclusivement dans le domaine de compétence des autorités publiques.

**Démocratie directe :** Chacun prend part au débat et à la décision politique de manière égale. Il n'existe pas de classe distincte de gouvernants, mais un peuple qui s'autogouverne (Felli, 2006). Comme dans le concept de coproduction, la responsabilité de la prise de décision est répartie entre la société civile et les autorités publiques. Nous acceptons tous ces aspects, ce qui signifie que la société civile est intégralement impliquée à la fois dans le débat et dans la décision.

**Démocratie participative :** Selon Felli (2006), cette forme de démocratie suppose l'existence de gouvernants, mais également la présence d'espaces dans lesquels la société civile peut participer formellement. Ceci se limite cependant au cadre formel du gouvernement représentatif. Lafaye (2006) évoque la « décentralisation de l'espace démocratique, divisé en une multiplicité de forums de débat public ». Notre équipe considère que la démocratie participative a lieu seulement si les autorités publiques mettent à disposition de la société civile des plates-formes de participation convenables. Cette définition confirme par conséquent la notion proposée par Felli,

qui perçoit la démocratie participative à mi-chemin entre une forme représentative et une forme directe de démocratie, selon sa mise en œuvre et son interprétation.

**Démocratie pluraliste** : Elle se caractérise par un arbitrage entre les groupes d'intérêt dans les processus de décision. La décision est alors prise par les différents groupes et non pas exclusivement par les représentants (Healey, 1997). Cette forme de démocratie n'est pas fréquemment citée dans cet état de l'art, mais cette référence concerne l'importance des groupes d'intérêt en tant qu'acteur majeur dans la prise de décision.

**Démocratie représentative** : Il s'agit d'une forme traditionnelle de démocratie, dans laquelle la société civile élit ses représentants. Ces derniers s'engagent ensuite dans le débat et prennent des décisions internes, tandis que la société civile évalue le choix de ses dirigeants a posteriori à travers leur réélection ou non (Felli, 2006). Selon nous, la démocratie représentative exclut généralement la société civile du débat et de la décision, mais d'autres formes de démocratie, comme la démocratie délibérative, utilisent des structures représentatives.