



11<sup>e</sup> FORUM BÂTIR ET PLANIFIER

# LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES, UN PASSAGE OBLIGÉ?

## SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	PAGE 02
LA PARTICIPATION, UN PASSAGE OBLIGÉ? UNE CHANCE POUR LA DÉMOCRATIE	PAGE 03
RHÔNE, MENSONGES ET VIDÉO! SE CONFRONTER AU VERDICT DES URNES	PAGE 06
LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES – DU BIENFONDÉ À L'ÉCUEIL	PAGE 09
LA PARTICIPATION POPULAIRE DANS LA CONCEPTION ARCHITECTURALE	PAGE 12
SYNTHÈSE DE LA TABLE-RONDE: LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES, UN PASSAGE OBLIGÉ?	PAGE 14

### Forum Bâtir et Planifier 19 novembre 2015: « Les démarches participatives, un passage obligé? »

#### ORGANISATION

SIA, Société suisse des ingénieurs et des architectes, section Vaud  
FSU, Fédération suisse des urbanistes, section romande

#### RESPONSABLE DE L'ORGANISATION

Christina ZOUBOULAKIS, architecte EPFL, SIA, urbaniste FSU  
Jérôme CHENAL, architecte EPFL, urbaniste FSU  
Vincent DESPREZ, architecte paysagiste FSAP  
Loïc FUMEAUX, architecte EPFL SIA  
Julie IMHOLZ, architecte EPFL SIA, urbaniste FSU  
Robin KIRSCHKE, architecte TH SIA  
Michèle TRANDA-PITTION, architecte EPFL, urbaniste FSU  
Cedric VAN DER POEL, rédacteur en chef adjoint de la revue TRACÉS  
Christiane VON ROTEN, architecte EPFL SIA

#### PARTENAIRES

SIA, Société suisse des ingénieurs et des architectes  
FSU, Fédération suisse des urbanistes  
FSAP, Fédération suisse des architectes paysagistes  
CANTON DE VAUD, Service des communes et du logement  
et Service immeubles, patrimoine et logistique  
CANTON DU VALAIS  
VILLE DE RENENS  
VILLE DE LAUSANNE  
VILLE DE NEUCHÂTEL  
VILLE DE PULLY  
VAUDOISE ASSURANCES  
FVE, Fédération vaudoise des entrepreneurs  
GPA, Groupement professionnel des architectes  
UPIAV, Union patronale des ingénieurs et architectes vaudois

#### PARTENAIRE MÉDIA

Revue TRACÉS

#### Ont participé au forum:

#### CONFÉRENCIERS

Olivier ARNI, conseiller communal de la Ville de Neuchâtel, directeur des sections de l'urbanisme, l'économie et l'environnement, lic. en psychologie UNIL  
Vincent PELLISSIER, ingénieur civil EPFL SIA, Dr ès sciences, ingénieur cantonal, Etat du Valais  
Tony Arborino, chef de projet R3, section Protection contre les crues du Rhône, Etat du Valais  
Nathalie LUYET, architecte EPFL SIA, urbaniste FSU, cheffe de projet Pôle Gare, Ville de Lausanne, présidente du Conseil académique de hepia  
Tilman REICHERT, architecte, agence Rudy Ricciotti, BandoI

#### TABLE RONDE

Pascal AMPHOUX, architecte, bureau Contrepoint Projet urbains, Lausanne, prof. à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes  
Antoine HAHNE, architecte EPFL SIA, associé du bureau PONT12 architectes SA, Chavannes-près-Renens  
Martin HÖFSTETTER, architecte EPFL SIA, urbaniste UNIL FSU, Ville de Renens  
Olowine ROGG, consultante en accompagnement et développement de projets participatifs, Genève

#### MODÉRATION DE LA TABLE RONDE

Jérôme CHENAL, Dr ès sciences, architecte EPFL SIA, urbaniste FSU, secrétaire général de la CEAT, EPFL

#### Ont contribué à l'élaboration du présent cahier:

Le groupe de travail Bâtir et Planifier  
Les conférenciers et intervenants  
Stéphanie HASLER, architecte, doctorante à l'EPFL  
Janka RAHM, pour le concept graphique  
L'équipe de la revue TRACÉS, pour la mise en page, la production et la diffusion

Photographie de couverture: Christiane VON ROTEN

## AVANT-PROPOS

# LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES, UN PASSAGE OBLIGÉ?

Si la fabrique de la ville relève d'un éventail de plus en plus grand de professionnels – architectes, urbanistes, sociologues, géographes, anthropologues – et de politiciens, elle concerne également de plus en plus le citoyen.

Cet intérêt se mesure au nombre croissant de débats, d'expositions, de visites architecturales qui suscitent de plus en plus de prises de position dans les médias. Il se concrétise également à travers une augmentation des référendums qui freinent clairement le développement de nos villes.

Pour répondre à ces exigences d'une nouvelle démocratie, les autorités se voient dans l'obligation de mettre sur pied des démarches participatives. Loin d'être un luxe, la concertation s'impose quand on ne l'initie pas. De la posture autocratique de professionnels du domaine à celle de citoyens gâtés prêts à tout pour éviter le moindre changement, il est impératif d'en connaître les limites.

Une question devient alors centrale: sommes-nous tous prêts au dialogue? La concertation est-elle utopie, marketing politique, phénomène de mode ou tendance qui va perdurer? Comment prendre en compte l'avis du citoyen sans remettre en question le savoir-faire des professionnels de la ville?

De quelle manière ces démarches participatives influencent-elles le projet? Sont-elles possibles à toutes les échelles du territoire, de l'objet unique à la région métropolitaine en passant par le quartier? Comment les professionnels intègrent-ils cette nouvelle priorité dans la pratique de leur métier?

#### *Les responsables de l'organisation*

#### IMPORTANT

Les présentations des conférenciers sont téléchargeables depuis le site internet de la SIA Vaud et de la FSU section romande: [www.vd.sia.ch/forumBP](http://www.vd.sia.ch/forumBP) et [www.f-s-u.ch](http://www.f-s-u.ch)

# LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES – DU BIENFONDÉ À L'ÉCUEIL

La participation citoyenne est devenue incontournable aujourd'hui. Il n'en a pas toujours été ainsi. L'évolution de la pratique s'est faite sur un constat de changements sociétaux. Le débat, l'échange de points de vue, l'expression d'opinions autrefois se faisaient sur la place publique. L'agora de la ville grecque, puis le forum de la ville romaine étaient des lieux consacrés à la participation citoyenne, dans les démocraties antiques. Aujourd'hui, si les villages ont toujours leurs lieux de débats et d'échanges (bistrot, places, etc.), il n'en est pas de même en milieu urbain. Nos villes feutrées et nos sociétés anonymes ne laissent que peu de place à l'échange de points de vue. Seuls des lieux virtuels y ont été consacrés. Blogs, forums et autres réseaux sociaux pullulent ne donnant cependant pas la possibilité à tous de s'exprimer. C'est pourquoi le besoin du citoyen de s'exprimer va grandissant. Les prémices en sont apparues dès la fin des années 1960, dans l'héritage de la révolution de mai 68. L'idée a germé et la société a évolué, petit à petit, pour institutionnaliser la participation citoyenne.

#### Les fondements

Plusieurs documents établissent les fondements de la participation citoyenne.

En premier lieu, le travail de la commission Brundtland, qui s'est soldé notamment par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Présenté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, il pose les fondements de la participation citoyenne en ces termes, entre autres dans son principe 10:

«**PRINCIPE 10**  
*La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.*»

Au niveau national, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 précise en son article 4:

«**Art. 4 Information et participation**

*1. Les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la présente loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure.*

*2. Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.*

*3. Les plans prévus par la présente loi peuvent être consultés.*»

Dans sa stratégie 2012 – 2015 pour le développement durable, la Confédération édicte des lignes directrices dans lesquelles la participation est en principe placée:

«**Ligne directrice 4 : Accroître la coordination entre les domaines politiques et améliorer la cohérence**

*Le développement ne peut être durable que si de tous les acteurs s'affranchissent des cloisons administratives et des spécialisations pour travailler ensemble. Cela nécessite une coordination efficace et un dialogue permanent. Il n'est pas toujours possible d'éviter les conflits d'objectifs et les désaccords sur les mesures à prendre. Mais l'essentiel est de reconnaître ces antagonismes suffisamment tôt et de mesurer les conséquences écologiques, économiques et sociales afin de décider en connaissance de cause.*

**Ligne directrice 5 : Atteindre un développement durable par le partenariat**

*La Confédération ne peut pas à elle seule réaliser les principes du développement durable – les cantons, les villes et les communes doivent aussi y contribuer. Ils prennent des mesures concrètes dans tous les domaines politiques et servent d'exemple pour la population. Mais la société civile – associations, organisations non gouvernementale et groupes d'intérêts – joue elle-même un rôle essentiel. Quant à l'économie, elle a une responsabilité majeure dans la mise en œuvre de l'idée du développement durable. Elle doit faire encore davantage d'efforts pour atteindre un développement durable et proposer des produits et services conformes à ses principes.*»

Dans sa pratique de la planification et du développement urbain, la Ville de Lausanne s'efforce de mettre en œuvre ces grands principes. Pour ce faire elle a notamment développé une « Charte de participation de la ville » dans le cadre du projet Métamorphose. Cette charte a plusieurs objectifs, notamment:

- Décrire les conditions dans lesquelles s'élaborera l'urbanisme concerté et négocié que veulent les autorités et qui permettra à la cité de se réinventer par elle-même.
- Délimiter le cadre de la négociation, les droits et les devoirs des différents acteurs.
- Définir les objectifs, les valeurs communes, les principes de structure et de fonctionnement qui constituent les règles de base acceptées par les acteurs de la participation.

#### La(es) définition(s)

L'élaboration de cette charte a également permis de s'entendre sur une définition en cinq points, énumérés ci-dessous:

La participation citoyenne est:

- Un mécanisme permettant d'intégrer des idées, le plus en amont possible, au processus d'élaboration d'une décision.
- Une écoute ciblée des citoyens pour cerner leurs attentes, connaître leurs usages et leurs pratiques de la ville et les traduire en axes de travail.
- Une ambition d'intégrer des points de vue variés et nouveaux en permettant à ceux qui ne s'expriment pas de le faire, mais aussi en donnant aux relais associatifs un rôle de mobilisation des citoyens qu'ils représentent.
- Une démarche menée dans un objectif clairement défini et selon des règles qui indiquent les limites de l'exercice et l'obligation de l'administration de rendre compte de l'utilisation des données fournies par le citoyen.

- Une expérimentation où le droit à l'erreur est reconnu et où la prise en compte du temps est importante.
- Cependant, la participation présente également différents «stades» selon l'évolution du projet. Si l'information et l'écoute sont présentes tout le long du projet, on peut identifier plusieurs temps de consultation sur des étapes du projet, notamment :
- La consultation durant laquelle le maître d'ouvrage interroge ceux qu'il veut voir s'exprimer.
  - Le dialogue durant lequel le maître d'ouvrage recherche une compréhension ou un enrichissement mutuel avec les parties prenantes.
  - La coproduction durant laquelle le maître d'ouvrage élabore le projet en collaboration avec le public ciblé.

#### La distribution

Afin que le processus se déroule dans les meilleures conditions, chacun doit avoir une bonne compréhension de son rôle spécifique car chacun est détenteur de différents types de savoirs, d'usages ou de pratiques. Les acteurs doivent également s'engager à la poursuite d'un but commun – l'élaboration collective d'un projet urbanistique – dans le respect des compétences réelles et reconnues et des avis que chacun exprime librement. On peut ainsi identifier les rôles principaux suivants :

- Les citoyens sont la substance de la ville où ils vivent. L'organisation démocratique existante fait que certains participent d'ores et déjà à la vie publique. Toutefois, la démarche participative étend le débat pour faire place au plus grand nombre possible de compétences et de points de vue, pour coproduire un urbanisme qui ne soit plus le fait que des seuls professionnels.
- Les associations sont un ensemble de personnes qui défendent un but commun ou/et ont une activité commune. Leur participation à une démarche ne doit pas se confondre avec celle concernant les citoyens, mais se conduire en parallèle.
- Les autorités sont celles et ceux à qui les citoyens délèguent la conduite des affaires publiques et, partant, la responsabilité du devenir de la cité. Ces personnes sont, par conséquent, nanties d'un important pouvoir décisionnel dans le cadre des compétences propres à leurs fonctions.
- Les spécialistes sont des professionnels mandatés par les autorités ou travaillant pour l'administration. Leur métier leur confère une connaissance pointue des questions à débattre. Ils aident à définir le périmètre de ce qui peut être réalisé.

#### Les croyances

Si la définition de la participation et des rôles des protagonistes est primordiale à la réussite d'une participation citoyenne, il convient également de lever d'emblée certaines ambiguïtés quant aux motifs d'une démarche participative. Ainsi, la démarche participative citoyenne n'est pas :

- la prise de décision elle-même ;
- une écoute tous azimuts, ponctuelle et sans suivi ;
- la participation des seuls relais institutionnels (associations, instances représentatives, etc.) ;
- seulement un outil de communication sans connexion avec l'avancement des projets ;
- une recette toute faite où chaque résultat est entériné et devient immuable ;
- une garantie de ne pas soulever d'opposition ; une fois les rôles et les attendus clairement définis, le processus peut se décliner et s'adapter à la variété des projets envisagés et aux objectifs de partages arrêtés.

#### Le cas de Pôle Gare

Pôle Gare comprend le renouvellement de l'infrastructure ferroviaire et de la gare prévu dans le cadre du projet Léman 2030 (doublement de la capacité) et ses alentours. En effet, la gare de Lausanne est une infrastructure de transports au cœur du tissu urbain dense. C'est donc bien plus qu'un projet ferroviaire, c'est également l'adaptation des transports d'agglomération au doublement de la capacité CFF, l'émergence de nouveaux quartiers pour les activités et le logement (Rasude), pour la culture (Pôle muséal) et l'aménagement d'espaces publics de qualité pour desservir et animer ces quartiers. Pôle Gare est un projet complexe, aux multiples acteurs de niveau fédéral, cantonal et communal. La démarche participative élaborée pour Pôle Gare est une démarche à deux niveaux :

- des ateliers consultatifs pour approfondir des thématiques auprès de représentants associatifs et experts issus de la société civile ;
- un processus participatif en dialogue avec les habitants et les usagers pour partager une histoire commune ; de plus, une démarche de communication est déployée, notamment pour la période des chantiers.

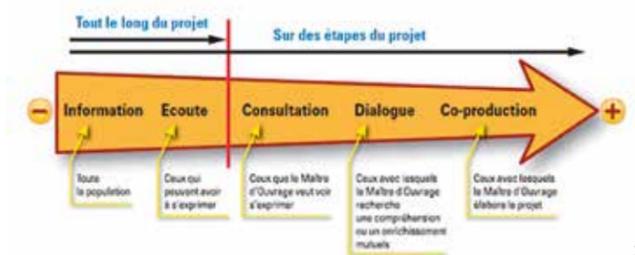
Le processus participatif est constitué de différents événements autour de la place de la Gare et des quartiers sous-gare. Il permet d'identifier auprès de la population les usages et les besoins liés aux espaces publics traités et les ambiances urbaines souhaitées. Les résultats serviront à l'élaboration des projets d'espaces publics et du concept des espaces publics de Pôle Gare qui seront soumis à l'autorité pour approbation.

Les ateliers consultatifs sont différents ateliers ponctuels autour de sujets précis, tels que les identités de quartier, les équilibres programmatiques, la mobilité douce. Ils permettent de recueillir l'expertise d'usage des citoyens concernés et leurs connaissances de proximité. Les résultats serviront à l'élaboration des projets et du concept directeur des espaces publics qui seront soumis à l'autorité pour décision.

Partant du principe que le partage des connaissances (intelligence collective) est indispensable à la réussite de projets complexes, les démarches participatives citoyennes ne sont pas un alibi, mais plutôt une méthode de travail pour cerner la complexité des projets et proposer des solutions adéquates. Il faut pour autant bien définir le cadre de ce partage, les rôles et les attendus de chacun pour que le travail commun porte ses fruits, faute de quoi on peut aboutir à la somme des déçus plutôt qu'à une richesse de solutions.



1



2

1 Pôle Gare: la nouvelle gare et ses alentours (© Ville de Lausanne)  
 2 Les différents «stades» de la participation selon l'évolution du projet (Tiré de « Guide méthodologique: la concertation dans la conduite de projet » - Grand Lyon, 2006)

# LA PARTICIPATION, UN PASSAGE OBLIGÉ? UNE CHANCE POUR LA DÉMOCRATIE

La Suisse garantit d'importants droits populaires. Malgré cela, nous constatons un renforcement de l'individualisme, accompagné d'un désintérêt «de la chose publique». En parallèle, une perte de confiance se manifeste envers «le monde politique». Face aux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle, il s'agit de donner à la citoyenneté la place et la valeur qui lui revient. Composée d'un ensemble de droits et de devoirs, cette notion intègre les notions d'appartenance et d'identité, prises dans un ensemble symbolique qui transcende notre existence individuelle. Elle définit les liens qui nous lient à la communauté à laquelle nous appartenons, tout en nous donnant un statut et des pouvoirs d'agir. Être citoyen de sa commune, de son canton, de son pays. Et avec la mondialisation et la conscience d'une seule planète, être citoyens du monde.

Dans un monde complexe, il est essentiel que notre démocratie donne envie aux personnes de s'impliquer dans le développement de leur collectivité. Dans la gestion et le développement des villes, il est indispensable d'instaurer des espaces de concertation avec les habitants. Ce dialogue est bon pour la cohésion sociale et il permet de «contextualiser» des thématiques, parfois abstraites pour le citoyen, telles que la densification, au niveau de la vie quotidienne des gens. Les enjeux de la participation citoyenne s'inscrivent dans ces espaces d'expériences et d'engagement démocratiques, créateurs de valeurs et forcément imparfaits à la fois, puisque miroirs de ce que nous sommes, de nos forces et de nos limites.

## Et dans une ville comme Neuchâtel ?

Le Conseil communal de Neuchâtel est animé de la volonté de favoriser le dialogue social ainsi que la participation des habitants au développement de leur ville. Plusieurs projets urbanistiques récents ont pu se réaliser en intégrant un processus participatif. Quelques exemples. Citons la construction du bâtiment de Microcity marquant la venue de l'EPFL ou encore celle de la passerelle du Millénaire ([www.urbaine.ch/projets](http://www.urbaine.ch/projets)). Une stratégie de développement et de valorisation du centre-ville a été conçue de manière participative sous l'égide de la Haute école de gestion HEG Arc, avec les acteurs économiques, les commerçants, l'administration et les autorités politiques. Aujourd'hui, le cœur de la ville a retrouvé une dynamique positive et ceci, dans un contexte compliqué pour le commerce de proximité. Cerise sur le gâteau, une récente étude de marché a mis en évidence que cette évolution répond largement aux besoins et attentes des habitants et usagers du centre-ville.

De manière générale, à la suite de l'acceptation populaire d'un référendum sur l'aménagement d'un espace public (place Numa-Droz) en 2013, nous intégrons la participation dans le développement des projets urbanistiques. Nous sommes actuellement en train de mener une ambitieuse démarche, dans le cadre d'un processus mené avec la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) sur la thématique de la mobilité et des espaces publics. Les informations se trouvent sur: [www.demarcheparticipative-ne.ch](http://www.demarcheparticipative-ne.ch)

## Quelques réflexions au sujet de la participation

La question n'est pas de savoir s'il faut ou pas «faire» de la participation. Il s'agit plutôt de déterminer la manière dont cette notion sera prise en compte. Les questions suivantes sont essentielles: Quelle est la finalité du processus envisagé? Quels sont les buts et objectifs recherchés? Sur quoi porte véritablement la participation? Quels sont les niveaux de participation? Quelles phases? Avec et pour qui? Dans quels délais? Comment s'articulent dans le processus l'information, la consultation, la concertation et la négociation? Plus encore, comme le décrit l'analyste institutionnel Gaston Jouffroy, il s'agit de définir le degré de participation attendu de la part des participants. La simple présence? L'implication, la responsabilisation, la conscientisation?

Bien plus qu'une méthode, la participation est un état d'esprit, une manière de penser. Ce serait une erreur de réduire cette approche à de simples techniques d'animation. C'est un processus de création de valeurs, loin d'être un long fleuve tranquille. Comme le décrit le professeur Jean-Bernard Racine, une des difficultés réside dans la nécessité d'articuler, au cours de ces processus, des notions clés souvent antinomiques, telles que les valeurs, la connaissance et le pouvoir. Même si cela peut paraître paradoxal, les autorités jouent en effet un rôle essentiel dans le succès et la crédibilité des démarches participatives. Comme le rappelle un proverbe, le poisson pourrit par la tête. A sa manière, Albert Schweizer l'a exprimé avec d'autres mots en écrivant que «l'exemple n'est pas le meilleur moyen de convaincre, c'est le seul».

## Représentations symboliques et intelligences

Il n'est pas possible de comprendre le fonctionnement de l'être humain sans prendre en compte l'importance que revêtent les croyances dans sa relation au monde. «Nous» ne sommes en effet pas que de simples êtres rationnels. Nous disposons de systèmes de croyances, de représentations et d'échelles de valeurs, qui définissent notre relation symbolique au monde, lui donnent sens, ainsi qu'à notre existence. Les notions de vie et de mort, de liberté, de soi et d'altérité s'inscrivent dans des champs de représentations symboliques. Il est fondamental d'en tenir compte. Il est nécessaire de connaître comment les gens pensent et voient le monde, si on souhaite évoluer avec eux et avancer ensemble.

La psychologie sociale a mis en évidence le rôle clé joué dans notre compréhension du monde par les représentations sociales, sorte de sens collectif partagé à un moment donné de l'Histoire. Elles évoluent dans le temps et se déclinent pour chacun dans des référentiels culturels. Les époques dans lesquelles nous vivons nous structurent, nous forment, en nous transmettant des représentations symboliques, qui nous animent ensuite. Il est important d'en prendre conscience, sinon elles agissent à notre insu. Là encore, les démarches participatives ont un rôle à jouer,





1 Vue aérienne de Neuchâtel (© Ennio Bettinelli)  
 2 Bâtiment Microcity à Neuchâtel (© yves-andre.ch)  
 3 Passerelle du Millénaire (© yves-andre.ch)

au travers des prises de conscience qu'elles favorisent et qui permettent aux représentations d'évoluer.

Depuis quelques années, les sciences sociales ont identifié l'importance croissante que prennent, dans la vie quotidienne, les intelligences relationnelles et émotionnelles. Finie la suprématie de l'intelligence logico-mathématique classique. Les compétences liées aux savoirs-être sont à présent reconnues comme indispensables au bon fonctionnement des activités humaines. En fait, les trois dimensions, cognitives, émotionnelles et relationnelles, sont complémentaires. Les démarches participatives peuvent précisément permettre de les « faire travailler » en bonne synergie. On pense, on ressent, on interagit avec les autres, dans un cadre favorisant le dialogue et la compréhension mutuelle.

#### Participer, c'est bon pour la santé

Dans un monde complexe, un des enjeux essentiels consiste à transformer la diversité en force, plutôt qu'en facteur de discord. Il s'agit de favoriser la compréhension intersubjective. Les démarches participatives sont assurément des processus permettant de renforcer le dialogue entre les Autorités et la population, tout en favorisant la compréhension entre les personnes elles-mêmes. Plus globalement, la présence d'espaces de dialogue et de concertation favorise l'émergence de sens, la co-construction de démarches, la définition de visions et de décisions partagées. Elles sont porteuses de paix. Essentiellement, on parle de démocratie participative et d'intelligence collective.

Et c'est encore plus que cela. Depuis la charte d'Ottawa pour la Promotion de la santé (1986), les facteurs contribuant à être en santé et à le rester, sont mieux connus. Il y en a trois, en particulier, à mentionner: comprendre le monde dans lequel on se trouve, pouvoir donner du sens à son existence et être capable d'agir sur son environnement. Les démarches participatives intègrent pleinement ces trois dimensions. Elles offrent en elles-mêmes une forme d'action... citoyenne. Participer, c'est bon pour la santé!

# RHÔNE, MENSONGES ET VIDÉO! SE CONFRONTER AU VERDICT DES URNES

## Les grands projets face aux urnes

Depuis quelques années, le recours à l'instrument démocratique ultime, à savoir le passage devant le peuple, est utilisé de manière accrue. Il en va de même pour les grands projets, que ce soient des projets d'infrastructures, territoriaux, de mobilité ou des projets ayant un fort impact paysager; on pense en particulier à des projets de tours. De nombreux exemples, parfois effervescents, touchent la Suisse romande ces dernières années; métro automatique de Lausanne (accepté en votation cantonale à 62% en 2002), aménagement de la place Numaz-Droz à Neuchâtel (refusé en votation cantonale à 61% en 2012), Transrun à Neuchâtel (refusé en votation cantonale à 50.3% en 2012), tour Taoua à Lausanne (refusée en votation communale à 52% en 2014) ou encore un autre projet de tour à Chavannes-près-Renens (accepté en votation communale à 61% en 2014) en sont quelques exemples récents. Le référendum ou l'initiative se substituent parfois aux instruments classiques d'aménagement du territoire ou de police des constructions. Cette tendance impose aux professionnels, ingénieurs, aménagistes, urbanistes ou encore architectes, d'intégrer cette nouvelle étape dans le processus de planification pour voir se réaliser leurs projets.

Cet article s'appuie sur des situations tirées du référendum relatif au financement du projet de troisième correction du Rhône, (ci-après appelé R3), qui s'est tenu en juin 2015 et qui a finalement été accepté par 57% du corps électoral valaisan. Ce référendum faisait suite à un processus participatif soutenu, mené sur plusieurs années par les responsables du projet R3. Il nous semble important de rappeler que de telles démarches n'excluent aucunement les possibilités d'opposition, ou, dans notre cas d'étude, de référendum. Quelques mécanismes, constats et enseignements sont posés tout au long de cet article, basés sur des observations factuelles. Bien que pas forcément reproductibles ou applicables à d'autres situations, ces éléments nous semblent intéressants à mettre en lumière.

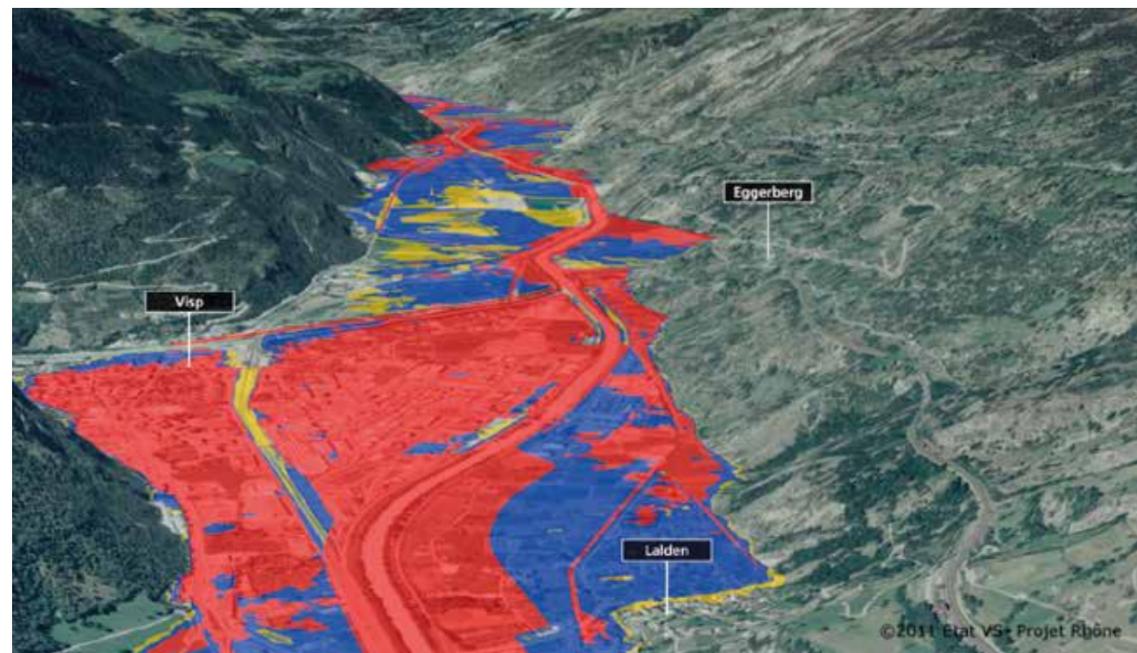
## La genèse du projet de troisième correction du Rhône

Les inondations de 1987, 1993 et 2000 ont été le point de départ d'une vaste réflexion sur la sécurisation du fleuve. La plaine du Rhône est soumise à un danger de crue important, concernant 100 000 personnes, pouvant provoquer 10 milliards de dégâts potentiels et impactant toutes les infrastructures majeures (A9, CFF, aéroport, etc.) ainsi que les principales entreprises pourvoyeuses d'emplois.

Relevons les principales étapes de ce projet. En 2000, le Grand Conseil valaisan valide le rapport de synthèse de 13 ans d'études. Il approuve les objectifs de Rhône 3 (sécuritaire, environnemental et socio-économique) et les principes de base du projet. En 2005, le Canton édicte une carte indicative des dangers: les principaux sites habités et industriels sont en zone de danger élevé. En 2008, le plan d'aménagement (PA-R3), qui intègre de nouvelles connaissances sur la nappe phréatique et le charriage des graviers, est

mis en consultation publique. Il présente l'avant-projet de R3 sur les 160 km du glacier au Léman et combine abaissement du fond, renforcement des digues et élargissement du fleuve. En 2009, une variante présentée par l'association pour la défense du sol agricole (priviliégiant le creusement du lit du fleuve sans emprise supplémentaire) est expertisée. Les experts concluent à l'impossibilité technique de la mettre en œuvre. En 2011, une autre variante trois fois plus rapide, moins chère et moins gourmande en sol, proposée par l'UDC, est également expertisée à la demande du Grand Conseil et des communes riveraines. Les experts concluent que la solution proposée n'apporte pas la sécurité, qu'elle est dangereuse et n'est pas compatible avec les bases légales. En 2012, le Gouvernement valaisan valide le projet d'aménagement PA-R3 revu, intégrant notamment la diminution de l'emprise sur les terres agricoles, le raccourcissement des délais de réalisation et une meilleure prise en compte des synergies potentiels, pour ce qui concerne la production hydroélectrique. En 2014, le Grand Conseil valide par décret l'octroi d'un fonds de financement pour R3 en complément du budget ordinaire, destiné à la sécurisation des secteurs prioritaires sur une période de 10 ans. En 2015, l'UDC et les milieux agricoles lancent un référendum contre le décret de financement. Celui-ci a été soumis au peuple le 14 juin 2015. Les travaux ont repris en décembre 2015, suite à l'acceptation par le peuple du décret de financement.





2



4

### Une valse à deux temps

L'évolution du dossier s'est déroulée en deux temps bien distincts ayant une dynamique propre. Quelques éléments saillants sont ci-après identifiés.

#### Le temps des débats d'experts

Ce temps débute par une réaction initiale des milieux directement impactés, à savoir les milieux agricoles, l'Association pour la défense du sol agricole et certaines communes riveraines du projet. S'ensuit, dans une démarche collaborative et propositionnelle, une étape de génération de variantes alternatives, toutes expertisées par des spécialistes désignés par le Conseil d'Etat valaisan. Les expertises n'aboutissant pas à une solution satisfaisant les tenants de la réaction initiale, une phase de luttes d'experts débute. Ce mécanisme illustré à la figure 3 bascule continuellement entre les aspects rationnels et émotionnels. Il plonge le projet dans un enlisement et un durcissement des fronts.

#### Le temps de la persuasion

La population entre dans la danse. Le recours aux urnes permet de sortir le projet de l'enlisement constaté plus haut. Cependant, les mécanismes activés dans ce deuxième temps sont différents, principalement du fait du public-cible auquel s'adressent les acteurs du projet, partisans ou adversaires. Ce temps voit deux camps s'affronter, parfois de manière violente. Les adversaires du projet s'organisent en s'appuyant sur le relais politique agrarien. Dès lors, la base argumentative s'articule autour de quatre axes typiques d'une telle campagne : la nostalgie du temps passé (c'était mieux avant, nos aïeux ont gagné des terres sur le fleuve, ...), mise en cause des institutions (les mandataires travaillent pour leurs intérêts, le risque n'est pas si grand, ...), les coûts (on peut faire moins cher, on n'a pas les moyens de réaliser ce projet, ...) et enfin, la démocratie (le peuple a le droit de se prononcer sur un tel projet). Les partisans ont un temps de retard. Dès lors, les éléments suivants sont essentiels pour défendre le projet : l'engagement des professionnels (dans notre cas la SIA Valais par exemple s'est fortement impliquée dans le débat citoyen), la crédibilité et la légitimité des porteurs politiques du projet (ici le Conseil d'Etat en charge du dossier ou encore le Président d'une commune riveraine qui a fonctionné comme président du comité de soutien au décret), l'implication des acteurs de la société civile (les syndicats et les acteurs de l'économie se sont par exemple également engagés pour soutenir le projet).

### Les outils du débat

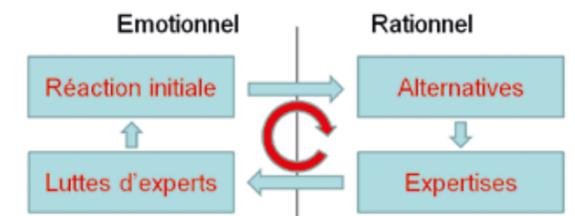
Ce deuxième temps s'appuie sur différents outils de communication. Sans être exhaustif, on peut citer la presse écrite, radiophonique ou télévisée, les réseaux sociaux, la notice de vote ou encore la voie juridique. L'image a joué un rôle central et a certainement permis d'illustrer les idées et ainsi de convaincre. La campagne a ainsi vu fleurir des images fortes ou encore de nombreuses vidéos. L'effet viral des réseaux sociaux fonctionnant comme accélérateur de diffusion a permis à certaines de ces vidéos d'être vues plusieurs dizaines de milliers de fois.

### Les clefs de la réussite

En conclusion à cet article, on peut relever que plusieurs éléments semblent avoir été déterminants dans le résultat des urnes. Certains ont déjà été évoqués (le rôle des personnes-relais – professionnels et politiciens –, l'engagement des parties prenantes ou encore le rôle des médias). D'autres éléments sont plus difficiles à planifier. A quelques semaines de la votation, des crues importantes sont venues rappeler que le danger était bien réel. Les images d'inondations ont certainement eu une influence sur le vote d'électrices et d'électeurs. En théorie de la sécurité, nous appelons cela « le clin d'œil de l'ange ». Enfin, la capacité à présenter un projet et à convaincre la population repose *in fine* principalement sur la qualité dudit projet. Il nous semble important d'insister, en guise de conclusion, sur cet élément qui a permis de fédérer autour d'un projet d'infrastructure essentiel pour le futur du développement territorial de la plaine du Rhône. Le verdict des urnes donne avant tout une légitimité au projet, qui devient ainsi, le projet de tout un Canton.



5



3

2 Chronique d'un enlèvement  
 3 Convaincre la population  
 4 Aménagement des quais, mesure prioritaire de Sion, (image PLP Rhône)  
 5 Crue du mois de mai 2015, Saint-Gingolph

# LA PARTICIPATION POPULAIRE DANS LA CONCEPTION ARCHITECTURALE

La conception et la réalisation de notre environnement construit s'inscrit dans l'espace collectif de la cité. Elles font ainsi partie des sujets qui devraient être discutés publiquement et arbitrés dans des instances choisies et reconnues par le principe de la démocratie déléguée. La production architecturale s'inscrit logiquement dans ce cadre réglementaire légiféré par la procédure d'obtention du permis de construire. Elle répond à une commande territorialisée et basée sur une programmation fonctionnelle et budgétaire qui est définie par un maître d'ouvrage qui fait appel librement ou de manière forcée à un architecte. Le programme doit résumer les besoins, les usages, les contenus, la fonctionnalité, le cadre réglementaire et les caractéristiques du site d'implantation. L'élaboration du programme devrait être le fruit d'une analyse profonde de l'ensemble des paramètres et décrire ainsi les frontières de l'espace de liberté dans lequel peut se déployer l'architecture.

C'est au moment de la rédaction de ce programme, qu'il appartient au maître d'ouvrage de déclencher un processus participatif et de communication avec ceux qui se sentent concernés par le projet. Il revient au maître d'ouvrage d'ancrer les conclusions obtenues par le processus au cœur même de son programme. Le projet architectural peut ainsi répondre dans son fonctionnement et dans sa disposition générale à la demande formulée à l'issue du processus participatif. Le projet peut être ainsi l'aboutissement d'un processus bien conduit. Cette « bonne conduite » basée sur un accord préalable permet de définir très clairement les responsabilités, elle protégera le projet créé en passe de conception et de construction tout en établissant des mécanismes d'ajustements fonctionnels.

Cependant, la création d'un projet architectural ne supporte guère des processus collectifs et une participation menée tous azimuts dans les différentes phases de la conception architecturale, car elle est potentiellement nocive. En connaître ses principaux écueils peut permettre d'éviter un échec programmé. Ils sont d'ordre :

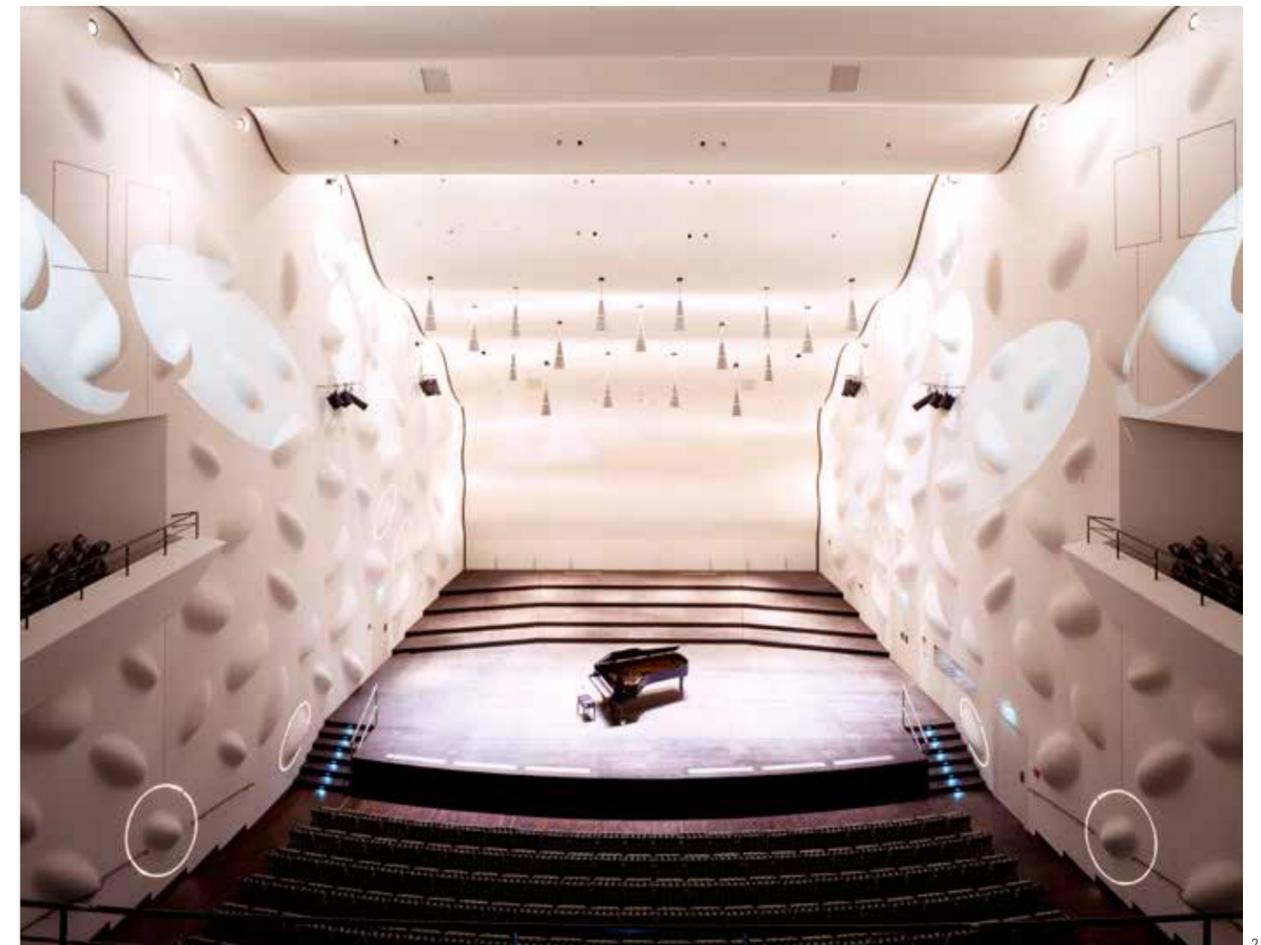
- Procédural. Faire gonfler l'appareil participatif peut simplement répondre à une sorte de réflexe connu dans les appareils administratifs : celui de s'auto-alimenter.
- De déresponsabilisation. Les décideurs et défenseurs d'un projet s'abritent derrière des procédures de communication publique et n'osent plus assumer leur point de vue par peur du jugement des citoyens administrés.
- De surcommunication. La manœuvre de médiatisation peut aussi avoir comme seul et unique but celui de la manipulation pour vendre aux citoyens-électeurs un programme portant le label « consensus moyen ».
- Du hold-up. Un groupe d'opposants au projet se constitue dans l'objectif principal d'obtenir des privilèges en contrepartie de son approbation.

Si l'apport d'une démarche participative lors de la définition programmatique du projet est évident, ce que nous pouvons appeler la « forme de participation active » permet de fabriquer du lien entre le projet et le citoyen. Elle repose sur l'implication de l'économie et des savoir-faire locaux en appuyant l'innovation et la mobilisation de la matière grise locale. Préférer ces dernières à la surconsommation des procédés globalement industrialisés devient un défi d'éthique architecturale et peut nourrir les liens affectifs entre des citoyens – dont le savoir-faire est valorisé – et le projet. Il peut devenir une fierté locale. La complicité tissée entre les artisans et la construction ancre positivement une réalisation dans le mémoire collective.

En même temps, l'architecture doit être protégée d'une trop forte médiatisation et des envies de surrentabilité qui peuvent émaner du maître d'ouvrage.

Les projets menés par l'agence Rudy Ricciotti s'inscrivent dans cette logique de participation. Leur origine est un programme qui reflète une demande citoyenne. Ils s'adressent aux métiers de la construction et développent l'architecture autour du savoir-faire des artisans et des manufactures locales et poussent les technologies de la construction vers l'innovation technique et le respect des ressources.

En résumé, notre pratique nous mène à penser que la participation démocratique telle qu'elle est comprise aujourd'hui doit intervenir en amont, lors de la définition du programme du projet. L'architecture commence là où la participation se retire. Par contre bâtir est bel et bien un acte collectif qui invite les porteurs de savoir-faire à participer et incite ainsi les architectes à concevoir des constructions faisant appel aux connaissances du collectif des bâtisseurs.



1 Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée, Marseille 2002 (© Lisa Ricciotti)  
2 Nikolaissaal, Potsdam 1996-2000 (© Heike Ollertz)

# LA PARTICIPATION SOUS TOUTES SES FORMES



(© SIA Vaud)

Jérôme CHENAL, Dr ès sciences, architecte EPFL SIA, urbaniste FSU, secrétaire général de la CEAT, EPFL  
Stéphanie HASLER, architecte, doctorante à l'EPFL

La table ronde qui a suivi les présentations était l'occasion de mettre en discussion les différentes pistes de réflexion données par les orateurs et de tenter de formuler quelques éléments de synthèse. Pour cela, des experts de différents domaines sont intervenus comme Pascal Amphoux, architecte et professeur à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes, Antoine Hahne, architecte associé du bureau PONT12 à Chavannes-près-Renens, Martin Hofstetter, urbaniste de la Ville de Renens et Madame Olowine Rogg, consultante en accompagnement et développement de projets. Cette table ronde, alimentée des questions du public, a montré qu'il n'y avait pas de consensus sur les processus participatifs. Il est cependant possible de mettre en avant les quelques points de convergence suivants.

## Une question de définition avant tout

De nombreux termes sont utilisés pour décrire le processus de participation: démarche participative, démarche citoyenne, participation citoyenne, implication citoyenne. Si chaque terme revêt sa propre signification, tous ont en commun un esprit, celui de la participation. Cette dernière ne serait ainsi pas une simple technique, mais une manière de penser, d'articuler les savoirs, d'intégrer des connaissances variées provenant à la fois des habitants et des professionnels. La participation citoyenne est aussi une prise de conscience pour comprendre le monde qui nous entoure, donner du sens à son existence et surtout être capable d'agir sur son environnement. La limite de cette participation semble être dans son acceptation de plus en plus actuelle qui est associée aux stratégies de communication et sert à légitimer les projets et non plus à les alimenter.

## L'importance des objectifs

La finalité de la démarche participative revêt une importance primordiale. Les buts doivent être fixés dès le début du processus pour que les apports de la démarche soient utiles. Ces démarches doivent poursuivre un but commun. Elles ne sont pas là pour éviter les oppositions, ni pour que les citoyens décident de tout. L'implication citoyenne permet aux habitants de prendre part au débat. Mais pour prendre part à ce débat, il faut que le cadre de la discussion soit clairement posé, que les règles du jeu soient connues et acceptées de tous. Et c'est sans doute là que les divergences étaient les plus grandes autour de la table. Si tous s'accordent sur l'importance de fixer des objectifs, il n'y a pas de consensus sur ce que sont ces objectifs. Ce désaccord repose la question de la définition du processus de participation.

## Intégrer la démarche en amont

Les démarches qui ont connus les plus grands succès sont celles qui ont débuté en même temps que le projet. Les habitants ont tendance à se braquer si un projet existe déjà, ils deviennent un alibi dans un processus qui vise à faire accepter le projet. Les démarches ont leur importance pour comprendre les besoins et le contexte, pour établir le programme, pour récolter de nouvelles idées. Elles fournissent des éléments sur lesquelles des professionnels feront ensuite leur travail. L'intégration de la démarche très en amont dans le projet permet de créer les conditions d'un dialogue plutôt que de se trouver dans la configuration d'une lutte urbaine. Elle alimente le travail des professionnels, mais ne les supplée pas.

## Qui doit être intégré au processus ?

Il ne s'agit pas d'obtenir une représentativité des personnes, cela serait quasiment impossible, mais une représentativité des idées de tous les usagers du futur lieu. Il est important de permettre une participation sous diverses formes et selon divers horaires afin d'avoir un retour varié. Les méthodes sont nombreuses, de l'atelier au questionnaire. Elles doivent permettre de toucher un large public. Les personnes âgées ne sortent que peu le soir, les plus jeunes utilisent les technologies de l'information; autant d'éléments à prendre en compte dans le design d'un processus participatif.

## En guise de conclusion

Quel que soit le terme employé, la démarche participative s'avère incontournable aujourd'hui dans le développement des projets de nos villes. Elle n'est ni un mal, ni nécessaire, ni un mal nécessaire, mais permet d'enrichir le projet par l'intelligence collective. La démarche participative doit être considérée comme une méthodologie de projet et non comme une obligation. Elle doit être un outil au service du projet.

Dans un monde idéal, les démarches participatives reconstituent un espace public pour le débat et permettent de renforcer le dialogue entre les habitants et les autorités, mais aussi entre les habitants eux-mêmes. La question ne devrait donc pas être de savoir s'il doit y avoir participation citoyenne ou non, mais comment l'intégrer dans le processus de développement du projet. Cependant, la réalité est quelque peu différente et, sur le terrain, les professionnels manquent encore d'outils pour communiquer avec les habitants. Il y a encore du chemin à parcourir pour

apprendre à se comprendre et éviter les conflits stériles, inventer de nouvelles formes d'implications et obtenir l'adhésion de tous les usagers.

Pour conclure, deux écueils sont aujourd'hui très présents. Le premier est de croire que la participation permet de faire avancer les projets plus vite; le participant est prié d'être d'accord avec ce qui lui est proposé et la démarche est dans ce cas un alibi. Le second écueil vient des participants qui pensent décider de l'ensemble des aspects d'un projet, jusqu'au choix les plus techniques et qui n'ont pas intégré qu'une démarche ne peut fonctionner que si elle s'inscrit dans le dispositif démocratique existant; elle ne vient pas le remplacer et n'est pas – ou pas encore – une nouvelle forme de démocratie.

Avec le soutien de nos partenaires

**sia**  
schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein  
société suisse des ingénieurs et des architectes  
società svizzera degli ingegneri e degli architetti  
swiss society of engineers and architects

**FSU**

**FSAP**

**canton de vaud**  
union patronale des ingénieurs et architectes vaudois

**UPIAV**

**CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS**

**gp a**  
Groupement Professionnel des Architectes

**Lausanne**

**vaudoise**

**VILLE DE Pully**

**entrepreneurs!**  
fédération vaudoise

**renens**  
CARREFOUR D'IDÉES

**Ville de Neuchâtel**

Partenaire média  
**TRACÉS**

ENGAGE HEALTH  
Tous



les investisseurs  
futurs politiques  
habitants voisins  
habitants  
pers. interessées

→ qui ?

la démarche

ENTRE AIDE



coopératives

SPECIALISTE  
accompagnement

CHARTRE

LE PNE  
CERERE  
ARDINIER

PLATEFORME

évolution

parh...  
plus tard

os ?

appelés  
diolites  
investisseurs

passer  
des investisseurs