

Démarches participatives à La Chaux-de-Fonds : la solution pour la réalisation des projets de planification ?

Maximilien Matthey

Sous la direction du Dr. Michèle Tranda-Pittion

Sous l'expertise de M. Nicolas Vuilleumier



Source image : Mix & Remix

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail de Mémoire n'aurait pas été possible sans l'aide, le soutien ou les conseils de nombreuses personnes que je souhaite remercier :

- Madame Michèle Tranda-Pittion, ma directrice de Mémoire, pour son écoute et ses suggestions tout au long de ce travail.
- Monsieur Philippe Carrard, urbaniste communal au Service d'Urbanisme et de l'Environnement de La Chaux-de-Fonds, pour son soutien, ses conseils avisés et pour m'avoir offert l'opportunité d'effectuer ce travail au cours d'une première expérience professionnelle dans le monde de l'urbanisme.
- Monsieur Nicolas Vuilleumier, mon expert, responsables des aménagements urbains au Service d'Urbanisme et de l'Environnement de La Chaux-de-Fonds, pour sa lecture, sa disponibilité et ses conseils durant le stage.
- Madame l'ancienne conseillère communale Claudine Stähli-Wolf, Messieurs les anciens conseillers communaux Charles Augsburger et Pierre Hainard, Messieurs les actuels conseillers communaux Pierre-André Monnard et Théo Huguenin-Elie, pour m'avoir accordé de leur précieux temps afin de répondre à mes nombreuses questions.
- Mesdames Anouk Paltani Baumann et Ariane Widmer ainsi que Monsieur Pietro Jaeggli pour leurs éclaircissements sur mes trois études de cas.
- Ma chère Misha et son papa, Grégoire Müller, pour leur relecture attentive et leurs corrections.
- Ma famille, Véronique, Dominique, Arnaud et Olivier pour leur soutien tout au long de mes études.
- Lila, pour m'avoir rassuré et encouragé de nombreuses fois.
- Antonin, pour m'avoir soutenu durant ces deux années de collocation.
- Célien, Emilien, Giacomo, Guillaume et Nils pour m'avoir changé les idées lorsque j'en avais besoin.
- Enfin, toutes les personnes qui, de près ou de loin, m'ont apporté leur soutien et leurs encouragements durant cette dernière étape universitaire.

RESUME

RESUME COURT

Ce travail de Mémoire retrace brièvement l'histoire de la participation citoyenne au sein des processus décisionnels et analyse les raisons qui ont conduit la population chaux-de-fonnière à refuser plusieurs projets d'aménagements urbains depuis le début des années 2000. Sur la base de ces éléments et de trois études de cas, l'objectif de cette recherche consiste à déterminer les enjeux des démarches participatives pour le projet de territoire communal *La Chaux-de-Fonds – horizon 2030*.

RESUME LONG

Depuis la fin du XX^{ème} siècle, les processus de décisions publiques se sont progressivement ouverts à d'autres acteurs (citoyens, associations, entreprises, etc.) qui complètent désormais les structures décisionnelles, jusqu'alors composées par les sphères politiques et expertes. L'aménagement du territoire est profondément marqué par ce phénomène, où les réflexions sur un nouveau projet réunissent aujourd'hui de nombreux acteurs provenant d'horizons différents.

Depuis le début des années 2000 jusqu'à nos jours, la Ville de La Chaux-de-Fonds a connu plusieurs projets combattus en référendum et refusés par la population. Par l'intermédiaire de cinq entretiens menés auprès d'anciens et actuels politiciens de la ville, le premier objectif de ce travail consiste à déterminer les causes sous-jacentes à ces refus populaires.

Sur la base de ces échecs et soucieuses de ne pas répéter les mêmes scénarios, la Ville La Chaux-de-Fonds s'inscrit désormais dans le contexte participatif global en menant régulièrement des démarches d'information, de consultation, voire de concertation auprès des acteurs concernés par les différents projets qu'elle développe. Le réaménagement de la place de la Gare en 2008 marque un tournant participatif pour un projet de cette envergure à La Chaux-de-Fonds. Plus récemment, les autorités ont lancé une vaste campagne participative en 2012 pour l'élaboration des lignes directrices à l'échelle communale. Ces démarches s'inscrivent dans le cadre du projet de territoire communal *La Chaux-de-Fonds – horizon 2030*.

En s'appuyant sur les éléments théoriques, les résultats de l'analyse des refus populaires et l'étude des démarches participatives menées dans le cadre du Schéma directeur de l'ouest lausannois (SDOL), du projet Métamorphose à Lausanne et du réaménagement du centre-ville à Neuchâtel, le second objectif de ce travail a pour but de définir les enjeux liés à la participation pour les planifications directrices de La Chaux-de-Fonds.

ABSTRACT

Title : Participatory initiatives in La Chaux-de-Fonds : the solution for the realization of the projects of planning ?

Since the end of the XXth century, the processes of public decisions gradually opened up to other actors (citizens, associations, companies, etc.) who complete from now on the decision-making structures, until then consisted by the political and expert spheres. The town and country planning is profoundly marked by this phenomenon, where the reflections on a new project combine numerous actors today coming from different horizons.

Between 2000s and today, the City of La Chaux-de-Fonds faced several projects fought in referendum and refused by the population. Through five conversations led with the former and current politicians of the city, the first objective of this work consists in determining the underlying causes to these popular refusals.

On the basis of these failures and concerned not to repeat the same scenarios, the City of La Chaux-de-Fonds sets up from now on a global participative context by proposing regularly initiatives to inform, consult, even cooperate with the actors concerned by the various projects proposed. The reshaping of the train station place in 2008 is a participative turning point for a project of this scale in La Chaux-de-Fonds. More recently, the authorities threw a vast participative campaign in 2012 for the elaboration of guidelines on a municipal scale. These initiatives find their place within the framework of the project of municipal territory *La Chaux-de-Fonds – horizon 2030*.

Based upon the theoretical data and the results of the analysis of popular refusals, the second aim of this work is to define the stakes in both the planning and participatory dimension of *Horizon 2030*. Specifically, we will refer to initiatives taken within the framework of the *Ouest Lausannois* (SDOL), of the Metamorphose project in Lausanne and of the city planning in Neuchatel.

MOTS-CLES

Participation / Gouvernance / Démocratie représentative & participative / Démarche participative / Processus participatif / Information / Consultation / Concertation / Politique / Citoyens / Population / Communication / Référendum / Projet de territoire / Lignes directrices / La Chaux-de-Fonds

ABREVIATIONS

| | |
|----------|--|
| ACS : | Automobile Club de Suisse |
| ASTAG : | Association suisse des transports routiers |
| CEAT : | Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire |
| IGD : | Institut de géographie et durabilité de l'Université de Lausanne |
| Le Pod : | Avenue Léopold-Robert, rue principale au centre de La Chaux-de-Fonds |
| NTICs : | Nouvelles technologies de l'information et de la communication |
| NIMBY : | Not in my back yard |
| PALM : | Projet d'agglomération Lausanne-Morges |
| PDi : | Plan directeur intercommunal |
| PDL : | Plan directeur localisé |
| PGA : | Plan général d'affectation |
| PLR : | Parti libéral-radical |
| POP : | Parti ouvrier et populaire |
| PPA : | Plan partiel d'affectation |
| PS: | Parti socialiste |
| OLA : | Oui, Lausanne bouge ! |
| SDOL : | Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois |
| SUE : | Service d'urbanisme et de l'environnement de la Ville de La Chaux-de-Fonds |
| TCS : | Touring Club Suisse |
| TIM : | Trafic individuel motorisé |
| UDC : | Union démocratique du centre |

LISTE DES FIGURES

| | |
|--|----|
| Figure 1 : Le triangle du développement durable | 13 |
| Figure 2 : Mandats effectués par les cinq intervenants du Conseil communal | 24 |
| Figure 3 : Sortir de la pensée unique (Mix & Remix)..... | 32 |
| Figure 4 : Les différents types de démocraties | 38 |
| Figure 5 : Majorité silencieuse (Mix & Remix)..... | 42 |
| Figure 6 : Schéma de l'information-communication | 46 |
| Figure 7 : Schéma de la consultation..... | 47 |
| Figure 8 : Schéma de la concertation | 47 |
| Figure 9 : L'échelle de la participation | 48 |
| Figure 10 : Plan du projet de zone de rencontre sur le Pod (2004) | 54 |
| Figure 11 : Périmètre du projet de déchetterie (2009) et de la déchetterie finale (2012).... | 56 |
| Figure 12 : Périmètre du projet de zone de rencontre sur Charles-Naine (2009) | 58 |
| Figure 13 : Périmètre de la politique de stationnement (2011) | 61 |
| Figure 14 : Liste des objets passés en votation suite au lancement d'un référendum | 63 |
| Figure 15 : Schéma du projet Métamorphose..... | 78 |
| Figure 16 : Schéma des secteurs de la démarche participative à Neuchâtel..... | 84 |
| Figure 17 : Projet <i>Ring</i> du bureau Frundgallina, lauréat du concours | 84 |
| Figure 18 : Secteur Port-Piaget et périmètre du centre commercial..... | 85 |
| Figure 19 : Structure du trafic au centre-ville de Neuchâtel..... | 85 |
| Figure 20 : Structure de la participation à Neuchâtel | 86 |
| Figure 21 : Structure du PALM et du SDOL | 90 |
| Figure 22 : Etat initial de la place de la Gare et du projet en cours | 99 |

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCTION..... | 11 |
| 2. PROBLEMATIQUE..... | 13 |
| 2.1. La participation, une notion « à la mode » | 13 |
| 2.2. Objectifs..... | 15 |
| 2.3. Questions de recherche et hypothèses..... | 15 |
| 2.4. Structure du travail | 16 |
| 3. METHODOLOGIE..... | 20 |
| 3.1. Choix du sujet d'étude..... | 20 |
| 3.2. Une démarche mixte : entre induction et déduction | 20 |
| 3.3. Phase exploratoire et délimitation de la recherche | 21 |
| 3.4. Délimitation du cadre théorique et sélection de l'information | 21 |
| 3.5. Sélection des intervenants politiques | 22 |
| 3.6. Sélection des études de cas | 25 |
| 3.7. Elaboration des guides d'entretiens | 26 |
| 4. CADRE THEORIQUE | 29 |
| 4.1. Evolutions des normes sociales et gouvernance urbaine..... | 29 |
| 4.2. La démocratie participative | 34 |
| 4.3. La participation : efficacité et complexité | 40 |
| 4.4. Un concept volatil dans le temps et dans l'espace..... | 42 |
| 4.5. Les conditions « cadres » de la participation | 43 |
| 4.6. Les « degrés » de participation | 45 |
| 4.7. Les limites de la participation | 49 |
| 4.8. Synthèse | 51 |
| 5. ANALYSE DE LA SITUATION A LA CHAUX-DE-FONDS..... | 53 |
| 5.1. Les années 2000 à 2014 à La Chaux-de-Fonds | 53 |
| 5.1.1. Zone de rencontre sur l'Avenue Léopold-Robert en 2004..... | 53 |
| 5.1.2. Déchetterie intercommunale en 2009 | 55 |
| 5.1.3. Zone de rencontre sur l'Avenue Charles-Naine en 2009..... | 57 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 5.1.4. | Rénovation du Musée d'Histoire en 2010..... | 59 |
| 5.1.5. | Politique de stationnement en 2011..... | 60 |
| 5.1.6. | Réaménagement de la place du Marché en 2009..... | 62 |
| 5.2. | Résultats intermédiaires : hypothèses & question de recherche | 63 |
| 5.3. | Analyse des entretiens..... | 66 |
| 5.3.1. | Incidences des évolutions globales sur la situation à La Chaux-de-Fonds..... | 66 |
| 5.3.2. | Crises financières et climat économique..... | 68 |
| 5.3.3. | Importance de la voiture | 69 |
| 5.3.4. | Fonctionnalité des projets et responsabilités politiques..... | 70 |
| 5.3.5. | Contestation de l'autorité politique | 72 |
| 5.4. | Synthèse : réponses à la question 1, hypothèses 1 & 2..... | 75 |
| 6. | ETUDES DE CAS : DEMARCHES PARTICIPATIVES | 78 |
| 6.1. | Projet Métamorphose à Lausanne..... | 78 |
| 6.1.1. | Présentation générale du projet | 78 |
| 6.1.2. | Présentation et analyse des démarches participatives | 79 |
| 6.2. | Développement du centre-ville à Neuchâtel..... | 84 |
| 6.2.1. | Présentation générale du projet | 84 |
| 6.2.2. | Présentation et analyse des démarches participatives | 85 |
| 6.3. | Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois (SDOL) | 89 |
| 6.3.1. | Présentation générale du projet | 89 |
| 6.3.2. | Présentation et analyse des démarches participatives | 90 |
| 6.4. | Synthèse : réponses à la question 3, hypothèse 4..... | 94 |
| 7. | DEMARCHES PARTICIPATIVES A LA CHAUX-DE-FONDS | 97 |
| 7.1. | Expériences participatives à La Chaux-de-Fonds..... | 97 |
| 7.1.1. | Les débuts de la participation à La Chaux-de-Fonds..... | 97 |
| 7.1.2. | Renouveau participatif : l'exemple de la place de la Gare | 98 |
| 7.2. | La Chaux-de-Fonds – Horizon 2030 : démarches participatives | 100 |
| 7.2.1. | Les premières démarches | 100 |
| 7.2.2. | La campagne participative Dessine-moi-une-ville | 101 |
| 7.2.3. | La suite programmée des démarches participatives | 103 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 7.3. | Les enjeux des démarches participatives à La Chaux-de-Fonds | 104 |
| 7.3.1. | Retour sur les résultats des analyses 1 & 2 et de Dessine-moi-une-ville | 104 |
| 7.3.2. | Visions et enjeux politiques de la participation..... | 105 |
| 7.3.3. | Synthèse des enjeux et limites de la participation | 108 |
| 7.4. | Suggestions pour la suite des démarches participatives..... | 109 |
| 7.4.1. | Informé en continu : avant, pendant et après les démarches | 110 |
| 7.4.2. | Consultation : outils adaptés en fonction des différentes étapes | 111 |
| 7.4.3. | Concertation : zoom, temporalité, acteurs et milieux spécialisés | 112 |
| 7.4.4. | Création d'un journal officiel | 114 |
| 7.4.5. | Le développement des NTICs..... | 115 |
| 7.4.6. | Un budget participatif et une charte de la participation ?..... | 115 |
| 7.5. | Synthèse : réponses aux questions 2 & 4, hypothèses 3 & 5 | 116 |
| 8. | CONCLUSION..... | 120 |
| 9. | BIBLIOGRAPHIE..... | 123 |
| 10. | ANNEXES..... | 132 |
| 10.1. | Composition du Conseil communal depuis 1996 | 132 |
| 10.2. | Guide d'entretien : représentants du Conseil communal..... | 133 |
| 10.3. | Guide d'entretien : intervenants des études de cas..... | 135 |
| 10.4. | Statistiques de la population depuis 2002 | 136 |
| 10.5. | Statistiques des emplois depuis 2002..... | 137 |
| 10.6. | Etats des finances de l'administration communale depuis 2002..... | 138 |
| 10.7. | Charte de la participation pour le projet Métamorphose | 139 |
| 10.8. | Résultats de la démarche OLA | 140 |
| 10.9. | Périmètre du SDOL et chantiers d'étude | 141 |
| 10.10. | Synthèse des démarches participatives à La Chaux-de-Fonds | 142 |
| 10.11. | Thématiques abordées pour la démarche Dessine-moi-une-ville | 143 |
| 10.12. | Dessine-moi-une-ville : propositions concrètes | 144 |

Première Partie

INTRODUCTION

1. INTRODUCTION

Depuis les années 80, les processus décisionnels réunissent de nouveaux acteurs provenant d'horizons différents (citoyens, entreprises, associations, groupements d'intérêts, etc.), qui revendiquent désormais la possibilité de pouvoir participer aux décisions publiques. Ainsi, les politiques et les experts ne détiennent plus l'intégralité du pouvoir, mais ils doivent composer avec les aspirations de la société dans sa globalité. Ces évolutions sociales ont induit la recherche de nouveaux outils participatifs pour fédérer l'ensemble de ces acteurs. Dans ce cadre-là, la notion de démocratie participative émerge une première fois au début des années 70, avant d'effectuer un retour en force dans les années 90. Elle se traduit par une vision beaucoup plus participative du rôle des citoyens, association, etc. au cours des processus de décisions publiques. Elle propose également des méthodes qui doivent favoriser la recherche de projets consensuels entre l'ensemble des acteurs concernés. Ce phénomène est particulièrement marqué en aménagement du territoire, où l'élaboration des projets urbains fait désormais intervenir une multitude d'acteurs différents.

Depuis les années 2000, la ville de La Chaux-de-Fonds a connu plusieurs projets refusés en votations populaires à la suite d'un référendum. Dès lors, le premier objectif de ce travail consiste à déterminer les causes sous-jacentes à ces refus, en s'appuyant sur cinq entretiens menés auprès d'anciens et actuels politiciens de la ville.

A la suite de ces échecs, les autorités ont progressivement pris conscience des opportunités offertes par les outils de la démocratie participative, déjà mobilisés depuis plusieurs années dans différents quartiers de la ville. Aujourd'hui, la participation occupe une place centrale dans les projets d'aménagements urbains à La Chaux-de-Fonds. Initiée lors du réaménagement de la place de la Gare en 2008, qui marque un véritable tournant participatif pour un projet d'une telle ampleur, cette dynamique s'illustre plus récemment par la campagne participative *Dessine-moi-une-ville*, effectuée à l'échelle communale en 2012, pour l'élaboration des lignes directrices. Ces dernières s'inscrivent dans le cadre du projet de territoire communal *La Chaux-de-Fonds – horizon 2030* qui doit, à terme, définir les visions souhaitées pour le développement de la ville à cet horizon.

Le déroulement de la participation en aménagement du territoire nécessite une adaptation des outils et des démarches en fonction de chaque situation. Dans ce cadre-là, les études de cas des démarches participatives menées pour le Schéma directeur de l'Ouest lausannois, le projet Métamorphose à Lausanne et le réaménagement du centre-ville à Neuchâtel nous permettront d'illustrer les spécificités de ces processus. En nous appuyant sur ces exemples, sur les données théoriques à disposition et sur les résultats obtenus lors de l'analyse des projets refusés par la population, le second objectif de ce travail consiste à déterminer les enjeux de la participation pour les planifications directrices à La Chaux-de-Fonds. En guise de conclusion, ce Mémoire proposera quelques suggestions pour la suite des démarches participatives effectuées dans le cadre du projet de territoire, mais aussi pour la gestion de la ville au quotidien.

Deuxième Partie

PROBLEMATIQUE

2. PROBLEMATIQUE

2.1. LA PARTICIPATION, UNE NOTION « A LA MODE »

Au cours du XX^{ème} siècle, la société mondiale a connu une croissance rapide qui a engendré de profondes mutations économiques, sociales et environnementales. La soutenabilité des sociétés par l'environnement tend à être de plus en plus problématique et il devient urgent de trouver des solutions aux problèmes environnementaux qui découlent de cette dynamique (Da Cunha, 2013). Dans ce cadre-là, le développement durable consiste à planifier l'évolution des sociétés sur le long terme en articulant trois grands principes : le social, l'écologie et l'économie (figure 1). La recherche de solutions pour un développement durable de la planète s'appuie en premier lieu sur l'appareil étatique. Il est amené à élaborer des stratégies d'actions (tant politiques que techniques) pour tendre à préserver l'environnement (Felli in Da Cunha, 2006). Dans ce cadre-là, la participation entre les différents acteurs de l'environnement est perçue comme étant le « *mode d'organisation politique vis-à-vis des citoyens* » (Ibid. : 15).

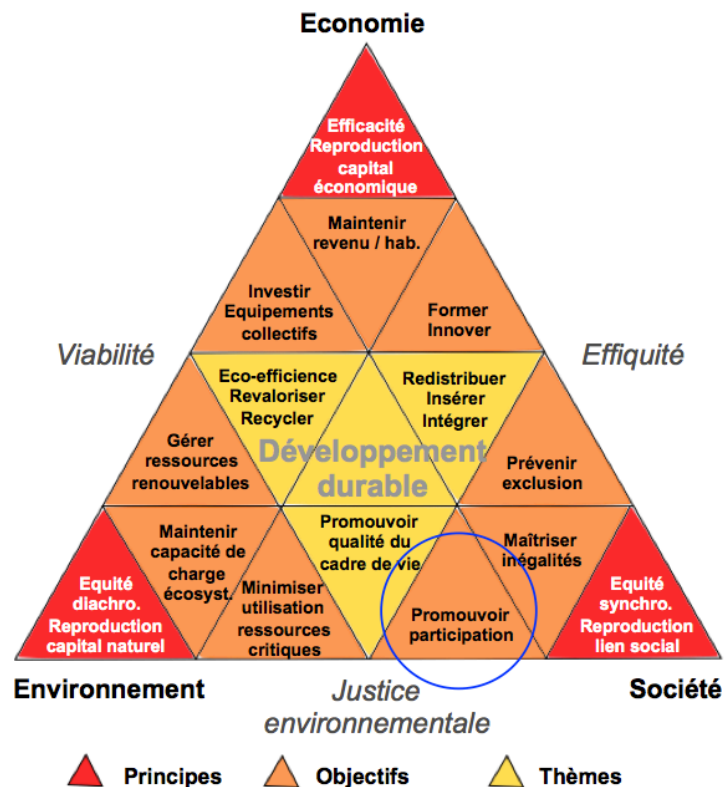


Figure 1 : Le triangle du développement durable. (Da Cunha in Rigamonti, 2014)

Le développement durable se traduit par une écologie provenant « du haut », à l'inverse de l'écologie industrielle qui provient du « bas ». Contrairement à la seconde, le développement durable considère que chaque individu ne bénéficie pas d'un accès égal au savoir et aux possibilités d'action au sein des structures démocratiques traditionnelles (Felli in Da Cunha, 2006). Selon la vision du développement durable, ces dernières sont à la fois trop lentes, dans le sens où les décisions urgentes concernant l'environnement subissent de trop nombreux échecs politiques pour leur mise en œuvre effective, et trop rapides, parce que les décisions qui sont finalement prises omettent bien souvent l'intérêt général, dont celui des générations futures, en étant fortement marquées par les émotions, les volontés et les passions des décideurs (Felli in Da Cunha, 2006). Partant du principe contraire où tout le monde ne bénéficie pas d'un savoir égal et de possibilités d'action similaires, le développement durable postule ainsi que la survie des sociétés et de l'environnement doit

emprunter un chemin qui s'éloigne du sentier démocratique traditionnel, par l'intermédiaire de procédés plus participatifs entre les différents acteurs du territoire. La participation est alors l'un des principaux objectifs du développement durable (figure 1).

A l'heure actuelle, la notion de participation rencontre un succès croissant au sein de diverses politiques publiques, et notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire qui nous intéressera pour ce travail (Felli in Da Cunha, 2006 ; Blondiaux, 2008). Véritable mode depuis le début des années 2000, la participation s'illustre bien souvent par les termes de démocratie participative, de démarches participatives, de processus participatif, de participation citoyenne. Elle se caractérise par l'organisation de forums citoyens, de conférences de consensus, de conseils de quartier, etc. Ces démarches sont appliquées à l'ensemble des échelles territoriales, de l'échelon le plus élevé (international) au plus petit (local, micro-local) (Blondiaux, 2008). L'exemple du budget participatif de 1988 à Porte Alegre au Brésil est l'un des premiers exemples mondialement connu de participation citoyenne au sein d'un processus de décision publique.

Mais concrètement, d'où provient cette mode et dans quel contexte a-t-elle émergé ? Que sommes-nous en droit d'attendre et d'espérer de cette tendance participative ? Ces questions générales définissent les bases de cette recherche. Sans entrer dans les détails à ce stade du travail, nous nous entendrons au préalable sur la définition de la participation donnée par le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire* (Merlin & Choay, 1988 : 552), c'est-à-dire comme une « *action consistant à prendre part* ».

Dans le cas de la Suisse, la participation est une base légale en aménagement du territoire, où il est désormais obligatoire de faire participer les citoyens au cours de l'élaboration d'un projet ou d'un processus décisionnel. L'article 4 *Information et participation* de la Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT) stipule en effet que :

« 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 ».*

Bien plus qu'une stricte application de la loi, la participation présente aujourd'hui de nombreux avantages identifiés par Racine (in Develey, 7 : 2012) en tant que « *mécanisme permettant d'intégrer des idées au processus d'élaboration du projet par le moyen d'une écoute ciblée des citoyens, afin de cerner leurs attentes, leurs usages et leurs pratiques de la ville et de les traduire en axes de travail* ». S'il est ici question principalement des citoyens, nous verrons que la participation s'ouvre à un public beaucoup plus large, en incluant de nombreux acteurs très diversifiés tels que les entreprises, les associations, les experts, etc.

En Suisse, de nombreuses communes ont déjà mis en place des processus participatifs lors de mesures liées à l'aménagement de leur territoire. Dans le cadre de ce travail, les exemples des démarches participatives réalisées pour le projet Métamorphose à Lausanne, le

réaménagement du centre-ville à Neuchâtel et le Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois (SDOL) permettront d'illustrer concrètement les enjeux liés à ces processus participatifs, mais aussi de souligner les difficultés qui en découlent et les éventuels problèmes rencontrés.

La Ville¹ de La Chaux-de-Fonds s'inscrit également dans cette dynamique avec la réalisation de plusieurs démarches participatives à l'échelle micro-locale pour le réaménagement de certains quartiers ou de places spécifiques. Il s'agit, par exemple, du projet de réaménagement de la place de la Gare CFF ou du projet pour le nouveau centre aquatique de la piscine des Mélézes. Depuis 2011, la Ville a entrepris des démarches similaires pour le projet de territoire communal *La Chaux-de-Fonds – horizon 2030*. À terme, il prévoit l'élaboration de trois nouveaux plans directeurs dans les domaines de la mobilité, de l'énergie et de l'aménagement du territoire.

2.2. OBJECTIFS

Les objectifs de ce travail se définissent en deux parties. Dans un premier temps, il s'agit de déterminer les causes sous-jacentes aux refus populaires pour des projets d'aménagements urbains à La Chaux-de-Fonds, depuis le début des années 2000 jusqu'à aujourd'hui. Des entretiens effectués auprès de cinq politiciens permettront de compléter notre analyse basée sur des articles de journaux et des communiqués officiels.

Dans le cadre d'un stage au Service d'Urbanisme et de l'Environnement (SUE) de la Ville de La Chaux-de-Fonds, le second objectif consiste à définir les enjeux liés à la participation pour les planifications directrices de la ville à l'horizon 2030, en s'appuyant notamment sur les résultats des études de cas précédemment évoquées. Pour terminer, il s'agira de proposer quelques suggestions pour la suite des démarches participatives menées dans le cadre du projet de territoire communal.

2.3. QUESTIONS DE RECHERCHE ET HYPOTHESES

La définition d'une ou plusieurs questions de recherche permet de définir un fil conducteur pour la réalisation de ce travail. Les quatre questions formulées ci-dessous doivent nous aider à atteindre les objectifs précédemment mentionnés. Elles se basent sur des lectures exploratoires et sur la consultation de documents officiels en lien avec les démarches participatives de La Chaux-de-Fonds. L'énumération de ces questions de recherche induit une ou plusieurs hypothèses pour chacune d'elle :

1. « *Comment expliquer les échecs connus par la Ville depuis le début des années 2000 ? S'illustrent-ils par un affaiblissement du lien de confiance entre les autorités et la population ou existe-t-il d'autres raisons sous-jacentes à cela ?* »

Hypothèse 1 : Les projets développés par la Ville ne correspondaient pas aux attentes de la population, ils ne tenaient pas suffisamment compte de sa volonté

¹ Ville avec un « V » majuscule fait référence à l'Administration communale.

² Pour correspondre à la numérotation des chapitres de la table des matières, la méthodologie correspond à la

et de ses intérêts. Par conséquent, la population se sentait mise à l'écart et refusait ces projets en raison d'un manque de confiance exprimé à l'égard de l'autorité.

Hypothèse 2 : D'autres facteurs ont contribué à cette série de refus, tels que les aspects économiques (p. ex. coûts élevés des mesures proposées) et/ou fonctionnels (p. ex. inadéquation avec l'usage effectif des utilisateurs).

2. « *Dans ce contexte, quels sont les enjeux représentés par les démarches participatives pour l'élaboration des planifications directrices de La Chaux-de-Fonds ?* »

Hypothèse 3 : Les démarches participatives doivent permettre de restaurer un lien de confiance entre la population et les autorités. Ces démarches représentent un levier important pour légitimer les décisions politiques et assurer leur transparence, mais aussi pour inclure les souhaits des citoyens en amont du processus de planification de leur ville.

3. « *Quels sont les éléments relevés au sein des études de cas pour favoriser le succès d'une démarche participative ?* »

Hypothèse 4 : La mise en place d'une démarche participative nécessite un portage politique fort, des allers et retours réguliers entre la population et les autorités et le maintien du processus sur le long terme.

4. « *L'échelle communale est-elle trop grande pour assurer le succès de la participation ?* »

Hypothèse 5 : Les nombreux exemples littéraires qui ont abouti avec succès se sont principalement déroulés à l'échelle locale ou micro-locale. Ce constat se retrouve également à La Chaux-de-Fonds, avec le succès du projet pour le réaménagement de la place de la Gare ou pour les démarches menées dans différents quartiers de la ville. Cependant, l'application d'une démarche participative à l'échelle d'une ville est tout à fait possible. Pour ce faire, il convient d'adapter les outils et la forme de la participation en fonction du territoire étudié.

2.4. STRUCTURE DU TRAVAIL

La suite de ce travail se déroule en plusieurs parties présentées ci-dessous :

Troisième partie²

La réalisation de cette recherche nécessite une assise méthodologique définie et claire. Le choix du sujet, des personnes interrogées et des études de cas n'allant pas de soi, il convient de définir les bases théoriques sur lesquelles ils s'appuient. Cette troisième partie présente

² Pour correspondre à la numérotation des chapitres de la table des matières, la méthodologie correspond à la troisième partie de cette recherche, après l'introduction et la problématique.

les méthodes employées et le raisonnement effectué pour guider le déroulement de ce travail.

Quatrième partie

Les notions de participation, de démocratie participative, de gouvernance, etc. bénéficient d'une littérature abondante. Par conséquent, il s'agit de définir le cadre théorique et les notions mobilisées tout au long de la présente recherche.

Cette quatrième partie consiste à dresser un panorama du contexte global, en présentant les différents éléments qui ont conduit à l'émergence de la participation. Ensuite, nous définirons plus en détail le modèle de la démocratie participative, avant nous pencher plus concrètement sur les mécanismes de la participation. A partir de là, il s'agira de présenter les différents degrés de participation ainsi que les méthodes utilisées pour son application. Enfin, nous soulignerons les limites de la participation avant de terminer par une brève synthèse.

Cinquième partie

Il s'agit d'analyser les causes sous-jacentes aux projets combattus en référendum et refusés par la population depuis le début des années 2000 jusqu'à aujourd'hui. Dans un premier, nous présenterons ces différents projets par l'intermédiaire de la presse locale et des communiqués de presse officiels. A la suite de cela, ces refus seront analysés sous l'angle politique grâce à cinq entretiens menés auprès d'anciens et actuels politiciens de la Ville. Cette première partie d'analyse nous permettra de délimiter le contexte de ce travail, mais aussi d'esquisser la « toile de fond » sur laquelle les démarches participatives sont actuellement mises en place à La Chaux-de-Fonds.

Cette partie doit nous permettre de répondre à la question de recherche n°1 et aux hypothèses n°1 et 2.

Sixième partie

La sixième partie présente les études de cas des démarches participatives réalisées dans le cadre du SDOL, du projet Métamorphose à Lausanne et du réaménagement du centre-ville à Neuchâtel. Il s'agira d'analyser les résultats obtenus par ces démarches et de mettre en évidence les conditions qui semblent essentielles pour le déroulement d'un processus participatif. Même s'il n'existe pas de « recette miracle » ou de méthodologie universelle, ces divers exemples doivent nous permettre de dégager un aperçu de « bonnes » ou « mauvaises » pratiques pour le développement des démarches participatives ultérieures à La Chaux-de-Fonds.

Cette partie doit nous permettre de répondre à la question de recherche n°3 et à l'hypothèse n°4.

Septième partie

Dans un premier temps, la septième et dernière partie de cette recherche présente les expériences participatives déjà réalisées à La Chaux-de-Fonds, depuis le milieu des années 2000 jusqu'à celles effectuées dans le cadre du projet *La Chaux-de-Fonds – horizon 2030*. A

partir de ces éléments, des données théoriques et des résultats des deux premières parties d'analyse, il s'agira de définir les enjeux liés à la participation pour ce projet de territoire. Pour terminer, quelques suggestions pour la mise en place de démarches participatives ultérieures seront élaborées en guise de conclusion.

Cette dernière partie doit nous permettre de répondre aux questions de recherche n°2 et 4 et aux hypothèses n°3 et 5.

Troisième Partie

METHODOLOGIE

3. METHODOLOGIE

Cette partie consiste à définir la méthodologie, « *une manière de penser et d'étudier la réalité sociale* » et les méthodes, « *un ensemble de procédures et de techniques pour récolter et analyser des données* » (Strauss & Corbin, 2004 : 19), utilisées pour la réalisation de ce travail. Plusieurs choix effectués au cours de cette recherche nécessitent l'apport d'éléments justificatifs en s'appuyant, pour leur grande majorité, sur des bases littéraires et théoriques. Quivy & Van Campenhoudt (2006 : 147) soulignent l'importance d'une base méthodologique claire et définie avant tout travail de recherche puisque « *le champ d'analyse demande à être très clairement circonscrit* ». Afin de respecter au mieux les recommandations de ces deux auteurs, la rédaction de cette partie se base principalement sur leur ouvrage *Manuel de recherche en sciences sociales* (2004). La définition du cadre méthodologique est également enrichie par les nombreux conseils et apports de la *théorie enracinée* (Grounded Theory) recueillis dans l'ouvrage de Strauss et Corbin (2004) sur *Les fondements de la recherche qualitative : techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*.

3.1. CHOIX DU SUJET D'ETUDE

Au préalable, le choix de ce sujet d'étude découle de plusieurs paramètres qu'il paraît nécessaire de présenter brièvement. En octobre 2012, j'ai participé en tant que mandataire externe à la campagne *Dessine-moi-une-ville* pilotée par le SUE. Cette démarche participative effectuée à l'échelle communale consistait à envoyer plusieurs étudiants, par groupe de deux, à la rencontre de la population pour interroger les citoyens au sujet de différents thèmes comme les transports, la qualité de vie, l'économie ou les offres culturelles et sportives en ville. La participation à cette campagne m'a permis d'établir un premier contact avec l'urbaniste communal en charge de ces démarches, Monsieur Philippe Carrard, et d'obtenir un stage au SUE (de mars à juillet 2012 à 30% et de février à juin 2014 à 40%). Le présent travail s'inscrit ainsi dans la continuité de ces démarches et il s'est principalement déroulé dans le cadre du stage.

3.2. UNE DEMARCHE MIXTE : ENTRE INDUCTION ET DEDUCTION

Ce travail s'inscrit dans une recherche de type qualitative, dans le sens où celle-ci « *amène des résultats produits ni par des procédures statistiques ni par d'autres moyens de quantification* » (Strauss & Corbin, 2004 : 28). La partie la plus importante du travail se situe alors dans l'interprétation effectuée par le chercheur.

Le déroulement de ce travail mêle deux types de méthodes qui se distinguent l'une de l'autre. Comme nous l'avons vu plus haut, plusieurs hypothèses en lien avec des questions de départ sont d'ores et déjà définies afin de guider la recherche. Il s'agit donc ici d'une approche hypothético-déductive qui consiste à vérifier ou infirmer ces hypothèses en fonction des résultats obtenus. A cela s'ajoute une approche inductive, « *qui dérive des données systématiquement récoltées et analysées à travers le processus de recherche. Avec*

cette méthode, la récolte des données, l'analyse et la théorie éventuelle sont inter-reliées » (Strauss & Corbin, 2004 : 30). En d'autres termes, ces auteurs démontrent que le chercheur élabore son raisonnement en récoltant préalablement des données qui permettent, ensuite, de construire sa théorie. Cette dernière ne se trouve ainsi pas à la base de la recherche, mais découle de l'observation et de l'interprétation des données obtenues. Cette méthode permet d'obtenir des résultats proches de la réalité observée. L'interaction entre le chercheur et les données, en fonction de leur interprétation, est l'élément générateur de l'analyse.

La réalisation de ce travail dans le cadre d'un stage nécessite ainsi le couplage de ces deux approches et permet de respecter un équilibre entre l'objectivité des données et la sensibilité du chercheur (Strauss & Corbin, 2004).

3.3. PHASE EXPLORATOIRE ET DELIMITATION DE LA RECHERCHE

Avant d'entamer la phase de recherche, le passage par une phase exploratoire est nécessaire pour plusieurs raisons. Cette étape permet de définir le sujet d'étude et, « *grâce à ses lectures, le chercheur pourra en outre mettre en évidence la perspective qui lui paraît la plus pertinente pour aborder son objet de recherche* » (Quivy & Van Campenhoudt, 2006 : 71). Elle s'est principalement déroulée par le biais de plusieurs lectures de communiqués officiels de la Ville au sujet des démarches participatives et de la campagne *Dessine-moi-une-ville*. Cette première étape était nécessaire pour délimiter le cadre de la recherche. Par la suite, la lecture d'ouvrages théoriques sur les notions en lien avec le sujet a permis de définir la problématique.

Dans le cadre du stage, des discussions avec Philippe Carrard ont également permis de définir l'orientation de cette recherche. En effet, le sujet étudié présentait plusieurs voies d'exploration. La participation implique une multitude d'acteurs provenant d'horizons différents, ce qui offrait par exemple des pistes de recherche au niveau des acteurs qui pilotent ces démarches (techniciens, politiciens) ou des acteurs ordinaires (citoyens, associations, entreprises, etc.). Pour ne pas tomber dans un flou mêlant diverses approches et surtout pour définir le spectre de la recherche, le présent travail se focalise principalement sur les acteurs chargés d'élaborer ce type de démarches. Le volet « citoyen » des démarches présentait plusieurs limites qu'il paraissait plus complexe à résoudre dans le cadre de ce travail, restreint tant dans sa longueur que de sa durée. En effet, si l'objectif de cette recherche était de cerner les attentes des citoyens ou de demander leur opinion au sujet d'une démarche ou d'une autre, le nombre d'individu dépassait les limites du faisable. En se focalisant sur les acteurs qui pilotent ces démarches, les politiciens ou chefs de projet dans ce cas-ci, cela permet d'éviter ce genre d'inconvénient et de cibler clairement les interlocuteurs amenés à intervenir au cours de la recherche.

3.4. DELIMITATION DU CADRE THEORIQUE ET SELECTION DE L'INFORMATION

La délimitation du cadre théorique fait intervenir de nombreuses notions en lien avec la participation, telles que la gouvernance, la démocratie participative ou les différentes méthodes et outils participatifs qui sont utilisés. Ces notions étant présentes dans littérature

abondante, il était nécessaire de faire une sélection rigoureuse des sources théoriques. Le choix des ouvrages étudiés se justifie principalement par l'implication des auteurs dans le domaine (Bacqué, Blondiaux, Sintomer, etc.), mais aussi en fonction du contexte dans lequel ils ont été écrits. Pour la définition des concepts généraux, tels que ceux de « gouvernance » ou de « démocratie participative », les ouvrages sélectionnés couvrent en majeure partie le territoire européen (suisse dans la mesure du possible) afin de correspondre le plus étroitement possible au contexte de cette étude. Pour l'illustration de la participation à l'échelle locale, le choix des ouvrages s'est principalement porté sur des exemples helvétiques et européens (revue *Urbia*). La législation en vigueur dans d'autres pays et la structure du pouvoir décisionnel n'étant pas similaires à la Suisse, il paraissait plus pertinent de privilégier des exemples susceptibles de s'appliquer au contexte helvétique. L'ensemble de ces réflexions a permis de trier et cibler les sources d'information mobilisées.

Cette littérature technique – dans le sens où ces sources proviennent de travaux disciplinaires et professionnels (Strauss & Corbin, 2004) – est complétée par diverses sources non-techniques avec des articles de journaux locaux (*L'Impartial*, *Arcinfo*). Le recours à ces sources d'information s'est avéré nécessaire pour obtenir les premières informations sur le sujet étudié, mais aussi pour décrire en partie l'évolution du contexte chaux-de-fonnier depuis les années 2000.

3.5. SELECTION DES INTERVENANTS POLITIQUES

La réalisation de la cinquième partie de ce travail se traduit par différents choix qu'il convient de justifier. Pour commencer, il était nécessaire de délimiter la période choisie – de 2000 à aujourd'hui – pour l'analyse du contexte actuel à La Chaux-de-Fonds. Cette durée de quatorze ans se justifie par plusieurs points.

Premièrement, le début des années 2000 se caractérise par plusieurs projets urbains développés par la ville, combattus en référendum et refusés par le peuple. Au total, six projets ont été refusés pendant ce laps de temps et seulement un seul a été accepté. En élargissant les recherches jusqu'en 2000, cela permet d'inclure la période de législature de 2000 à 2004 et de prendre en compte les conseillers communaux qui étaient en charge du premier projet refusé à la fin de leur mandat en 2004. Deuxièmement, cette période est relativement étendue dans le temps et présente déjà un certain risque « d'oubli » et de « perte de mémoire » auprès des acteurs concernés. En effet, la mémoire est « *confrontée au problème de l'oubli, qui gomme les traces, mentales, affectives ou documentaires, et qui parfois consiste en un "ne pas vouloir savoir" qui se caractérise par le fait d'éviter de dire, d'omettre de se souvenir, d'oublier, etc.* » (Jacquet, 2011 : 39). En remontant davantage dans le temps, les liens avec le contexte actuel s'amointrissent également, même si nous n'affirmons pas qu'il n'en existe aucun avec des éléments survenus avant cette période. Troisièmement, l'ampleur de ce travail et le temps à disposition ne permettaient pas d'étendre les recherches et les analyses sur une durée beaucoup plus large. Selon Quivy & Van Campenhoutt (2006), le temps à disposition et les délais sont l'un des principaux critères de sélection pour délimiter un sujet d'étude.

Au final, ce découpage temporel permet de couvrir quatre périodes de législature, qui durent toutes quatre ans, soit de 2000 à 2004, de 2004 à 2008, de 2008 à 2012 et celle actuellement en cours de 2012 à 2016.

Une fois la période d'étude définie, il s'agissait de sélectionner les anciens et actuels conseillers communaux amenés à intervenir lors de cette recherche. Pour diverses raisons, il ne nous paraissait pas pertinent de rencontrer l'ensemble des élus ayant siégés au Conseil communal entre 2000 et aujourd'hui. Dans de tel cas, « *le critère de sélection de ces personnes est généralement la diversité maximale des profils en regard du problème étudié* » (Quivy & Van Campenhoudt, 2006 : 151). La première raison qui explique le choix présenté ci-dessous reprend la même remarque relative au temps à disposition pour cette recherche. Deuxièmement, il paraissait important de ne pas surreprésenter le nombre d'élus selon les différentes législatures étudiées, avec au minimum un représentant par période. Troisièmement, le choix des intervenants ne devait pas conduire à la surreprésentation des partis de gauche ou de droite sur l'échiquier politique, ceci dans l'optique de diversifier aux maximums les points de vue et de respecter une équité politique. Quatrièmement, la cinquième partie de ce travail ne se focalise pas uniquement sur les problèmes liés à l'aménagement du territoire mais s'ouvre à une vision plus globale. Par conséquent, le choix des (ex-)conseillers ne se limite pas uniquement aux élus qui sont/étaient en charge de l'urbanisme.

Ce raisonnement a abouti à la réalisation de cinq entretiens semi-directifs effectués auprès des personnes suivantes :

- M. Charles Augsburger (Parti socialiste, de 1980 à 2004, en charge de l'urbanisme, de la police des constructions, du service économique, de l'office des sports, de la chancellerie et des relations extérieures, président de la Ville de 1988 à 2004);
- Mme. Claudine Stähli-Wolf (Parti ouvrier populaire, de 1995 à fin 2005 – démission en cours de mandat – en charge des affaires culturelles, du sport et de la santé, présidente de 2004 à 2005);
- M. Pierre Hainard (Parti de l'union démocratique du centre, de 2004 à mi-2010 – démission en cours de mandat – en charge des infrastructures et de l'énergie, président de 2006 à 2007);
- M. Pierre-André Monnard (Parti libéral radical, de 2008 à *en cours*, en charge des finances, de l'économie et des ressources humaines, président de 2011 à 2012 et de mi-2013 à 2014);
- M. Théo Huguenin-Elie (Parti socialiste, de 2013 en remplacement de M. Laurent Kurth élu au Conseil d'Etat à *en cours*, en charge de l'urbanisme, des bâtiments et des relations extérieures).

Au total, trois intervenants se situent à gauche de l'échiquier politique (une du parti ouvrier populaire, deux du parti socialiste) et deux à droite (un de l'union démocratique du centre,

un du parti libéral-radical). Toutes les périodes de législature sont également représentées, avec certains intervenants qui ont effectué plusieurs mandats³.

Plus en détails, ces choix s'expliquent de la manière suivante. M. Augsburger a siégé pendant vingt-quatre ans au Conseil communal et a été président de la Ville pendant seize ans. Sa longévité exceptionnelle présentait l'avantage d'avoir un certain recul avec la période actuelle, mais aussi d'obtenir certaines informations antérieures à la période étudiée. Celles-ci ne pouvaient être que bénéfiques en regard de la délimitation de cette recherche. Mme. Stähli-Wolf a également brigué plusieurs mandats au sein du Conseil communal et c'est l'une des seules à avoir vécu le changement du mode d'élection (à partir de 2004, le Conseil communal n'est plus élu par le Conseil général⁴ mais par le peuple). M. Hainard a siégé pendant six ans au Conseil communal et c'est le premier représentant de l'Union démocratique du centre (UDC) qui a intégré l'exécutif chaux-de-fonnier. C'est également l'un des deux seuls représentants de ce parti sur la période étudiée. M. Pierre-André Monnard était président de la ville au moment des entretiens et siège au Conseil communal depuis 2008. Par conséquent, la durée de sa présence au sein de l'exécutif permet de couvrir la seconde moitié de la période étudiée. Enfin, M. Théo Huguenin-Elie est actuellement en charge de l'Urbanisme et, par conséquent, de la mise en place des démarches participatives menées à La Chaux-de-Fonds. Ce dernier élément présente notamment un intérêt pour la dernière partie de ce travail, ce qui permet de justifier le fait d'avoir un cinquième intervenant.

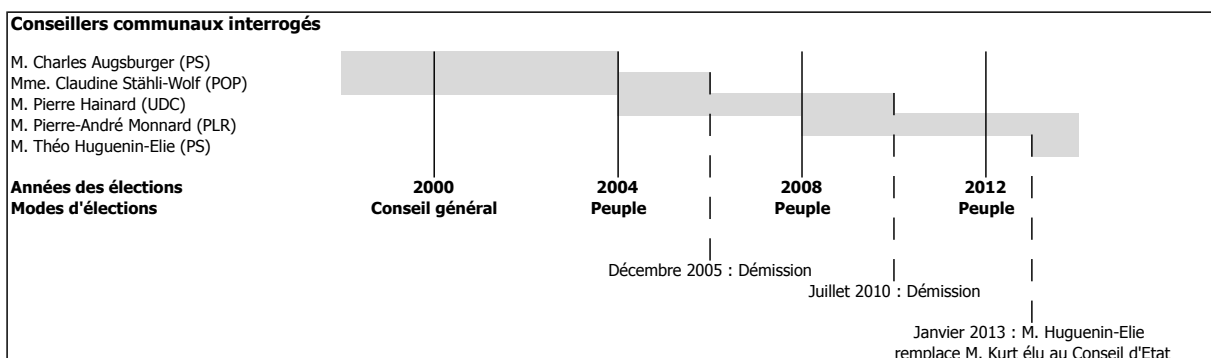


Figure 2 : Période des mandats effectués par les cinq intervenants du Conseil communal de La Chaux-de-Fonds

La figure ci-dessus permet d'illustrer que les choix effectués recouvrent de manière équitable l'ensemble de la période étudiée. Exception faite des deux périodes de deux ans suite aux démissions de Mme. Stähli-Wolf (2005) et de M. Hainard (2010), les différentes périodes de législatures sont représentées par deux membres du Conseil communal. Pour terminer, le recours à ces interlocuteurs a également permis d'étayer le raisonnement présenté dans la dernière partie de ce travail, pour la définition des enjeux des démarches participatives à La Chaux-de-Fonds.

³ Pour plus de détails, l'historique des membres du Conseil communal depuis 1996 est consultable en annexe 1 de ce travail.

⁴ Le Conseil général à La Chaux-de-Fonds se compose de 41 membres élus par le peuple tous les quatre ans. C'est l'organe politique législatif.

3.6. SELECTION DES ETUDES DE CAS

Les cas d'étude portant sur des démarches participatives effectuées dans d'autres communes de Suisse consistent à élargir la perspective de cette recherche à un horizon plus large que celui de La Chaux-de-Fonds. La méthodologie adoptée pour justifier les exemples sélectionnés se base principalement sur l'ouvrage *Concertation citoyenne en urbanisme : La méthode du Community planning* de Hauptmann et Wates (2008). Ces deux auteurs présentent les enjeux liés à ce genre de démarches, mais aussi la méthodologie à suivre – et à adapter en fonction du contexte – pour la mise en place de processus participatifs. Hauptmann et Wates (2008) construisent leur raisonnement en se basant sur divers exemples de bonnes pratiques liées à la participation citoyenne dans le domaine de l'urbanisme. Au cours de leur réflexion, ces deux auteurs établissent une liste de points à appliquer, parmi lesquels figure le recours à « *des personnes ou organismes qui organisent des événements [participatifs] et peuvent vous aider* » (2008 : 38). Ils soulignent l'importance de prendre connaissance d'exemples externes qui peuvent nous donner de nombreuses indications sur la marche à suivre pour mettre en place ce genre de processus.

Dans le cas de ce travail, il s'agit d'appliquer ces recommandations afin de repérer des méthodes qui ont conduit au succès d'un processus participatif et les raisons qui ont poussé les autorités à les mettre en place. A cela, nous proposons de compléter cet objectif en essayant de soulever d'éventuels problèmes qui ont entravé le bon déroulement de ces démarches. En complétant la démarche proposée par Hauptmann et Wates (2008), cela doit nous permettre de faire ressortir des situations dans lesquelles le déroulement de la participation ne s'est pas déroulé comme espéré, pour diverses raisons, mais aussi de démontrer les limites de ces démarches et la complexité de leur application. Le recours à de nombreux articles de presse ou de communiqués officiels était nécessaire afin de trouver des exemples de démarches participatives.

Le choix des trois cas d'études s'explique de deux manières. Dans un premier temps, l'un des points essentiels évoqués par Hauptmann & Wates (2008 : 38) concerne l'échelle à laquelle s'applique la démarche en question. Dans le cas de ce travail, le sujet central se situe à l'échelle communale et concerne la ville de La Chaux-de-Fonds dans sa globalité. Il ne s'agit pas de démarches participatives menées à l'échelle micro-locale pour une place ou un quartier. Par conséquent, les exemples choisis devaient respecter cette même échelle afin d'assurer une certaine cohérence, non seulement avec le sujet principal, mais aussi entre les différentes études de cas.

Dans un deuxième temps, le sujet d'étude concerne des démarches participatives menées dans le cadre d'une planification directrice. Il est important de relever cela puisque l'application de ces démarches n'aboutira pas, du moins pas de façon directe, à la réalisation concrète d'un élément physique, visuellement perceptible et appréhendable par les différents acteurs. Dans le cas présent, ces démarches doivent permettre de dégager une vision directrice de la ville afin d'esquisser ses orientations à l'horizon 2030. Cette distinction avec des démarches menées par exemple à l'échelle d'une place pour le réaménagement d'un espace en tant que tel est importante puisque l'objet étudié ne se présente pas sous la même forme. La littérature regorge d'exemples fructueux menés à l'échelle d'une place ou

d'un quartier, mais les exemples de démarches effectuées à une échelle supérieure et dans le cas de planifications directrices se font beaucoup plus rares. Dès lors, pour ne pas mélanger ces deux niveaux d'approches, le choix des études de cas s'est porté sur des exemples de démarches élaborées dans le cadre de planifications directrices ou de processus menés à la même échelle.

Pour conclure, la barrière de la langue est également identifiée par Quivy & Van Campenhout (2006) comme un élément contraignant pour la délimitation du sujet d'étude, ce qui explique ici pourquoi les exemples choisis ne concernent que des territoires francophones.

Les exemples sélectionnés pour cette recherche sont les démarches participatives menées dans le cadre du :

- Projet Métamorphose à Lausanne ;
- Réaménagement du centre-ville à Neuchâtel ;
- Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois (SDOL).

Cette sélection mêle ainsi des exemples qui découlent de contextes différents. Il s'agit d'observer quels ont été les éléments de succès ou d'insuccès, les difficultés rencontrées et les limites éventuellement constatées de ces démarches participatives. Pour le cas de Neuchâtel, il ne concerne pas une planification directrice. Nous verrons toutefois que le contexte dans lequel sont menées les démarches participatives possède des similitudes avec celui de La Chaux-de-Fonds.

Dans un premier temps, la réflexion sur ces trois cas d'étude se base sur les documents officiels et sur le site Internet de ces démarches. Elle se complète par un entretien avec un membre du comité de pilotage. Ils ont été effectués auprès de :

- Mme. Anouk Paltani Baumann, responsable des démarches participatives pour le projet Métamorphose à Lausanne ;
- M. Pietro Jaeggli, co-responsable des démarches participatives pour le développement du centre-ville à Neuchâtel ;
- Mme. Ariane Widmer, cheffe de projet du SDOL à Renens et responsable des démarches participatives.

L'opportunité de pouvoir rencontrer les responsables des démarches participatives nous a permis d'obtenir des informations sur les structures de pilotage qui sont mises en place lors de la participation, mais aussi de recueillir l'avis de personnes directement impliquées en plein cœur de ces processus.

3.7. ELABORATION DES GUIDES D'ENTRETIENS

Une fois le choix des différents interlocuteurs effectué, l'étape suivante consistait à préparer le déroulement des entretiens auprès des personnes concernées. En procédant à la récolte

des données par le biais de la méthode des entretiens, cela permet au chercheur d'entrer en contact direct avec les personnes ciblées et d'interagir en temps réel, au gré de l'évolution de la discussion. Les questions posées par le chercheur permettent de guider le déroulement de la discussion et ne doivent pas influencer son contenu. L'interlocuteur est amené à s'exprimer librement, de manière à assurer l'authenticité et la profondeur des propos recueillis. « *Correctement mis en valeur, ces processus permettent au chercheur de retirer de ses entretiens des informations et des éléments de réflexion très riches et nuancés* » (Quivy & Van Campenhoudt, 2006 : 173). L'objectif consiste ainsi à faire ressortir les représentations, interprétations, lectures, etc. que se font les interlocuteurs au sujet de la thématique étudiée, tout en respectant leur propre cadre de référence.

Avant tout entretien, le chercheur doit impérativement élaborer un guide d'entretien afin de structurer le déroulement de la discussion. Ces derniers doivent s'adapter en fonction de l'interlocuteur en présence. Dans le cas de cette recherche, deux modèles de guide ont été créés. Le premier (voir annexe 10.2) pour les discussions menées auprès des politiciens de la Ville, le second (voir annexe 10.3) pour celles effectuées auprès des chefs de projets des études de cas.

La méthode des entretiens se décline sous différentes formes. Dans le cadre de ce travail, ils sont de type semi-directif, « *en ce sens qu'il n'est ni entièrement ouvert, ni canalisé par un grand nombre de questions précises* » (Quivy & Van Campenhoudt, 2006 : 174). Par conséquent, le chercheur ne posera pas nécessairement toutes les questions qu'il avait préparé, ni dans l'ordre préétabli, mais il « *s'efforcera simplement de recentrer l'entretien sur les objectifs chaque fois qu'il s'en écarte et de poser les questions auxquelles l'interviewé ne vient pas par lui-même, au moment le plus approprié et de manière aussi naturelle que possible* » (*Ibid.*). Cette technique permet ainsi de conditionner *a minima* le déroulement et le contenu de la discussion.

Bien que cette méthode présente de nombreux avantages, elle requiert tout de même certaines précautions lors de son application. La relation qui lie le chercheur à son interlocuteur est, dans tous les cas, dépourvue d'une totale neutralité puisque « *les propos de l'interviewé sont toujours liés à la relation spécifique qui le lie au chercheur et ce dernier ne peut donc les interpréter valablement que s'il les considère comme tels* » (Quivy & Van Campenhoudt, 2006 : 176). La souplesse de la méthode nécessite également une attention particulière du chercheur, qui doit ainsi de respecter les différents critères méthodologiques présentés ci-dessus.

Finalement, la méthode des entretiens consiste à récolter un maximum d'éléments d'information. Une fois cette phase observatoire terminée, les données obtenues sont ensuite analysées dans la phase suivante du travail, qui répond « *quant à elle aux exigences d'explication, de stabilité et d'intersubjectivité des procédures* » (Quivy & Van Campenhoudt, 2006 : 176). Pour terminer, tous les entretiens ont pu être enregistrés puis retranscrits.

Quatrième Partie

CADRE THEORIQUE

4. CADRE THEORIQUE

Ce chapitre consiste à présenter et détailler les différents concepts qui sont mobilisés tout au long de ce travail. Comme nous l'avons rapidement évoqué, l'émergence de la participation au sein de l'action publique s'inscrit dans un contexte particulier et découle de nombreuses modifications de la structure des sociétés.

La structure de ce chapitre se construit de la manière suivante, en commençant par présenter l'évolution globale des sociétés et des structures décisionnelles depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Dans un deuxième temps, la notion de démocratie participative est largement détaillée afin de présenter les enjeux de ce modèle démocratique. Dans un troisième temps, la participation se décline sous différentes formes et selon différents degrés qu'il convient de définir. Finalement, il s'agit de présenter les outils et les méthodes participatives souvent utilisés dans la gestion de projet et lors de processus décisionnels. Cette marche à suivre nous permet ainsi d'étudier le phénomène participatif en partant de l'échelle globale pour aboutir à son application effective sur le terrain.

4.1. EVOLUTIONS DES NORMES SOCIALES ET GOUVERNANCE URBAINE

Au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, la structure du pouvoir décisionnel s'est modifiée suite à l'évolution des sociétés et des territoires. Le modèle du gouvernement représentatif traditionnel avec l'Etat central, qui détient la quasi-totalité du pouvoir et élabore les décisions de manière autonome, est désormais dépassé (Sintomer, 2013). Au cours des dernières décennies, bon nombre de pays occidentaux ont par conséquent adapté leur structure décisionnelle, à l'exception de quelques cas comme celui de la Suisse (Jouve, 2003).

Dans notre cas, nous prendrons un léger recul par rapport aux travaux effectués sur ce phénomène, très souvent menés dans les pays occidentaux⁵, dont le modèle politique se distingue de celui de la Suisse. En effet, la Suisse est basée sur une structure fédéraliste qui est « *une forme d'organisation de l'Etat où le pouvoir est réparti entre un Etat central et des Etats fédéraux* »⁶. Il s'agit d'un partage des compétences institutionnelles entre trois niveaux politiques, à savoir la Confédération, les cantons et les communes. L'Etat central (en Suisse, il s'agit de la Confédération) n'est compétent que dans les tâches fédérales. Les tâches cantonales relèvent alors de la compétence des cantons qui bénéficient ainsi d'une large autonomie, même s'ils sont tenus de respecter les directives de la Confédération. A l'échelon le plus bas, cette structure se répète avec les communes qui gèrent leur développement à cette échelle, tout en étant soumises aux recommandations des deux échelons supérieurs. Il convient ainsi de garder cette remarque à l'esprit. En effet, les travaux effectués sur les évolutions encourues par les sociétés depuis le milieu du siècle passé illustrent ce

⁵ Les ouvrages utilisés pour cette partie théorique concernent principalement le cas de la France.

⁶ Ch.ch. (2014). *Fédéralisme suisse*. [En ligne], consulté le 22.3.2014

phénomène par le retrait progressif du rôle joué par l'Etat central dans les processus décisionnels. Dans le cas Suisse, nous ne pouvons donc pas transposer ce phénomène sans prendre un certain recul, puisque les compétences étaient déjà partagées entre les trois niveaux politiques. Néanmoins, le pays est tout de même touché par de nombreuses modifications sociales survenues depuis la seconde moitié du siècle dernier, avec l'apparition de nouveaux outils de pilotage et de gestion pour des processus de décision publique.

A partir des années 70, la mondialisation a contribué à remettre en cause la place de l'Etat au sein des politiques d'action publique. Ce phénomène s'explique par un désenchantement progressif des divers acteurs d'un territoire vis-à-vis de l'administration centrale. Cette époque se caractérise par d'importantes évolutions sociales, politiques, culturelles (Mai 68) et économiques avec les deux chocs pétroliers (1973 et 1979) et la fin de la période des Trente Glorieuses (1945-1973). Les crises économiques des années 70 ont eu d'importantes répercussions sur les ressources à disposition des Etats. Celles-ci ont fortement diminué, ce qui a entraîné un retrait progressif des engagements de l'Etat dans différents domaines tel que l'aménagement urbain (Kerloch, 1995 ; Jouve, 2003). A cette époque, nous observons également le développement d'un savoir situé à l'échelle des villes et des régions. Ces dernières ont progressivement gagné plus de poids dans les processus décisionnels, pour obtenir finalement le statut d'acteur politique, social et économique à part entière, désormais capables de gouverner (Le Galès, 1995 ; Jouve, 2003). L'émergence du savoir local a entraîné de profondes modifications à l'intérieur des villes et des territoires, avec l'apparition de nouveaux acteurs qui se manifestent désormais au sein d'événements tels que des conseils de quartier, des budgets participatifs, etc. (Torre & Neuret, 2012).

Depuis la fin des années 90, les processus décisionnels sont fortement marqués par la participation accrue de nouveaux acteurs locaux qui s'illustrent au sein des politiques d'action publique, tels que les citoyens, les associations, les entreprises, etc. Ces derniers constituent un groupe d'acteurs que nous pouvons qualifier de « profanes », dans le sens où il s'agit d'individus ou d'entités qui ne possèdent à l'origine pas ou très peu de connaissances techniques ou politiques dans le domaine étudié (Callon, M., Lascoumes P. & Barthe, Y., 2001 ; Blondiaux, 2008). L'émergence de ces acteurs privés nécessite ainsi la recherche de partenariat public/privé au cours des processus décisionnels (Jouve, 2003). Avec le développement de la science et des techniques, cela contribue également à la formation d'une société du savoir qui se caractérise par l'élévation du niveau de formation et d'éducation spontanée des individus. Principalement à partir de 1990 et l'apparition d'Internet, le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTICs) a également favorisé un accès plus aisé à l'information, ce qui facilite ainsi la remise en cause de la décision jusqu'alors détenue par les instances politiques et expertes (Bacqué & Sintomer, 2011). Les citoyens ont l'opportunité de développer de nouvelles compétences dans des domaines qui étaient jusqu'alors plus difficiles d'accès. Bacqué et Biewener (2013) caractérisent ce phénomène par la notion d'*empowerment* qui :

« (...) indique le processus par lequel un individu et/ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action lui permettant d'accéder au pouvoir individuel et collectif. Elle articule deux dimensions, celle du pouvoir, qui

constitue la racine du mot, et celle du processus d'apprentissage pour y accéder » (in Bacqué & Sintomer, 2011 : 82-83).

Selon ce processus, les individus émettent de nouvelles capacités d'actions et acquièrent davantage de responsabilité. Ce phénomène peut se dérouler de façon individuelle et isolée, mais aussi se développer de manière plus large et contribuer à faire émerger une conscience sociale et collective. Dans les deux cas, « *l'empowerment est défini comme une transformation des conditions sociales, c'est-à-dire des structures, des systèmes et des formes institutionnalisées de la domination* » (Bacqué & Biewener in Bacqué & Sintomer, 2011 : 92). Par conséquent, cet *empowerment* participe également à la recherche de nouvelles structures managériales de la société, notamment par le développement d'approches participatives (Bacqué et Biewener, 2013).

Ces nouveaux acteurs viennent ainsi se joindre aux experts (techniciens) et politiciens qui constituaient jusqu'alors le sommet de la hiérarchie du pouvoir et détenaient le monopole des décisions. Dans le cas de l'urbanisme, ce phénomène s'observe le plus souvent au cours de l'élaboration d'un projet, où des acteurs provenant d'horizons différents sont susceptibles d'intervenir en fonction de différentes temporalités. Il ne s'agit ainsi plus seulement de prendre en compte les acteurs du haut de la hiérarchie, mais également d'inclure le maximum d'individus qui participent « (...) *au processus de régulation et de domination entre groupes sociaux produisant la ville* » (Jouve, 2003 : 23). Dans ce contexte, bien que l'Etat reste un acteur important lors des processus décisionnels, il n'est plus représenté que comme un acteur parmi tant d'autres, et les prises de décision ne lui incombent plus en exclusivité. Dans le cas de la Suisse, nous avons vu que l'Etat ne détenait déjà pas le monopole de la décision. Néanmoins, ce détour était nécessaire afin d'illustrer l'émergence de ces nouveaux acteurs, très divers, qui composent désormais les structures décisionnelles.

Dans ce contexte, il devient impératif de trouver de nouvelles formes de pilotage et de nouveaux outils qui s'adaptent à la structure de la société et des territoires actuels (Torre & Neuret, 2012). C'est dans ce contexte que nous observons le passage d'un gouvernement « *rigide, autoritaire et inadapté face à la complexité nouvelle des sociétés, à la gouvernance, processus souple et adaptable impliquant une pluralité d'acteurs légitimes* » (Blondiaux et Sintomer, 2002 : 18). A l'origine, l'apparition de la notion de gouvernance provient des Etats-Unis au début des années 70, où elle était utilisée par les économistes américains pour qualifier le mode de gestion des entreprises pour la coordination de la productivité des firmes dans le secteur privé (Lévy & Lussault, 2003 : 419). Avec la montée en puissance du capitalisme et de la globalisation à partir des années 80, le concept s'est progressivement transposé au domaine politique et administratif, où l'amélioration de la productivité n'est plus le seul objectif puisqu'il inclut aussi « *la prise en compte des conflits de pouvoir, du jeu des groupes sociaux et des mécanismes de contrôles* » (Ibid.). La notion finit par arriver en Europe à partir des années 1990 (Jouve, 2003). Aujourd'hui, la gouvernance concerne de nombreux domaines (tant politique, économique ou géographique par exemple) et se décline sous différentes spécialisations telles que la gouvernance d'entreprise, d'Internet, territoriale, urbaine, etc. (Jouve, 2003) qui ont toutes en commun la problématique de l'action publique

(Torre & Neuret, 2012). Dans le cadre de ce travail, nous nous intéressons principalement à la gouvernance urbaine et territoriale (Jouve, 2003 ; Torre & Neuret, 2012).

En aménagement du territoire, le passage d'un modèle de gouvernement traditionnel à celui de gouvernance « (...) traduit l'aspiration à de nouvelles formes de pilotage ou de gestion, [qui] relève avant tout la recherche d'outils adaptés, au service de la permanence et du développement des territoires et de leurs projets » (Torre & Neuret, 2012 : 1). Pour Torre & Neuret (2012), la gouvernance des territoires doit ainsi faire face à trois grands enjeux principaux, à savoir la complexité des acteurs présents sur le territoire (mosaïque d'acteurs), l'implication de plus en plus forte de ces derniers (notamment des populations locales au cours d'un processus décisionnel) et, pour terminer, l'articulation et la prise en compte des différentes échelles du territoire (locale, nationale, internationale, etc.).

L'intégration de nouveaux acteurs non-gouvernementaux (entreprises, organisations, organismes, etc.) a contribué à la fragmentation du gouvernement des villes. La gouvernance urbaine s'inscrit dans ce contexte afin de gérer des rapports tant verticaux qu'horizontaux entre ces différents acteurs (Le Galès, 1995). Nous passons ainsi d'un modèle pyramidale (ou hiérarchique) à une structure horizontale ou « en réseau » (Torre & Neuret, 2012). Une structure pyramidale se caractérise par trois groupes d'acteurs (Kerloch, 1995), où nous trouvons au sommet de la hiérarchie les décideurs politiques qui mettent en place et guident le processus décisionnel, au milieu se situent les experts (professionnels, techniciens) qui soutiennent la sphère politique et élaborent le projet sous l'angle technique et tout en bas, les citoyens/habitants qui n'ont que peu, voire aucune, influence sur le déroulement du processus. A l'inverse, une structure horizontale table sur une participation plus active de cette troisième catégorie, à laquelle s'ajoutent d'autres acteurs non-gouvernementaux. L'émergence de ces nouveaux acteurs « du bas » de la hiérarchie a conduit la plupart des modèles politiques occidentaux (à l'exception de quelques cas) à modifier leurs structures décisionnelles, entraînant le passage d'une structure *top-down* à une structure plus *bottom-up* (Sintomer, 2013). Toutefois, étant donné que l'Etat (et/ou la commune et le canton dans le cas de la Suisse) conserve tout de même le pouvoir de la décision finale, il est plus juste de nuancer cette observation en définissant la structure actuelle du pouvoir décisionnel comme une articulation des structures *top-down* et *bottom-up* (Sintomer, 2013).



Figure 3 : Sortir de la pensée unique. Source : Mix & Remix

Ce nouveau modèle plus participatif offre à ces acteurs la possibilité d'agir « (...) de concert, en complément ou en opposition avec les Pouvoirs Publics, avec pour ambition de compléter, de corriger ou d'inspirer leur action » (Torre & Neuret, 2012 : 25). En partant de ce principe, le processus de décision est davantage marqué par des approches expérimentales et pragmatiques plus informelles, bien que l'application et le respect de décisions légales restent impératifs (Sintomer, 2013). La gouvernance doit ainsi tendre à la production d'un langage commun entre tous les acteurs possédant chacun leurs intérêts et leurs points de

vue en regard du sujet étudié. L'apport de visions extérieures et parfois directement impliquées sur le terrain (usagers quotidiens du lieu, etc.) permet d'élargir le spectre de connaissances relatives au sujet étudié. Il s'agit ici de l'un des fondements de la démocratie participative qui sera présentée plus bas. Grâce à sa souplesse, la mission de la gouvernance consiste alors à gérer une structure fragmentée de la société, en facilitant l'interaction et la recherche de compromis entre les parties concernées malgré leur hétérogénéité. Dans cette optique, il s'agit d'éviter toute sorte de blocage ou d'affrontement conflictuel susceptible de mettre en danger l'avancée d'un processus décisionnel, même si l'émergence d'un conflit ne doit pas être seulement perçue comme un élément perturbateur et contraignant. En effet, un conflit peut également jouer un rôle stimulant à la discussion et pousser à l'enrichissement des échanges pour aboutir, au final, à une solution plus élaborée et consensuelle entre tous les acteurs (Torre & Neuret, 2012). Dans leur ouvrage, Callon, M., Lascoumes P. & Barthe, Y. (2001) abordent ce phénomène sous l'angle des controverses sociotechniques, dans le sens où la rencontre entre un savoir technique provenant des experts et d'un savoir profane permet de faire émerger une pluralité de points de vue qui n'étaient, à l'origine, peu ou pas connus. Ainsi, les controverses sociotechniques « favorisent l'enrichissement et la transformation des projets et des enjeux initiaux, permettant simultanément la reformulation des problèmes, la mise en discussion des options techniques et, plus largement, la redéfinition des objectifs poursuivis » (Callon, M., Lascoumes P. & Barthe, Y., 2001 : 57). Ainsi, tant du point de vue du conflit que de la controverse, les mécanismes qui interviennent entre les différentes parties tendent à enrichir les connaissances de la situation en question.

Nous l'avons brièvement évoqué plus haut, dans un mode fortement connecté et en réseau, l'élaboration d'un projet ou le déroulement d'un processus décisionnel ne concerne souvent pas qu'une seule échelle territoriale. La gouvernance doit ainsi être capable de gérer l'imbrication des échelles et composer avec les avis issus des différents échelons concernés (Tranda-Pittion, 2011). Bien souvent, un intérêt local ne sera pas perçu de la même manière à un échelon supérieur, et vice et versa. Dans le cas de la Suisse, ce phénomène s'illustre notamment par les relations entre les intérêts cantonaux et communaux qui, certaines fois, ne sont pas perçus de la même manière selon notre position. Pour illustrer ces propos, le projet de centraliser l'Hôpital cantonal à Neuchâtel, avec l'abandon d'une grande partie des activités à La Chaux-de-Fonds, a suscité de vives contestations dans le haut du canton. Dans ce cadre-là, l'objectif consiste alors à gérer l'articulation entre les échelles territoriales (Torre & Neuret, 2012).

La fragmentation sociale induit également une marge de manœuvre de plus en plus amoindrie pour la planification de la société sur le long terme en raison des éléments exposés ci-dessus. Malgré les progrès de la science et des techniques, nous ne sommes paradoxalement pas en mesure de prédire l'avenir avec plus de certitudes qu'auparavant (Callon, M., Lascoumes P. & Barthe, Y. (2001). Il devient ainsi quasi-impossible de se projeter sur un très long terme en raison de l'évolution perpétuelle du monde actuel (Tranda-Pittion, 2011). L'émergence de nouveaux acteurs amenant avec eux de nouvelles idées et d'éventuelles solutions permet d'accroître le niveau de connaissance. Toutefois, leur arrivée sur la scène décisionnelle contribue également à la fragmentation sociale et rend les

processus beaucoup plus longs, complexes et fragmentés (Torre & Neuret, 2012). L'état actuel des sociétés est alors fortement marqué par les phénomènes de complexité et d'incertitude (Callon, Lascoumes & Barthe 2001). Selon la conception première de la gouvernance dans le domaine de la gestion des entreprises, l'un de ses objectifs consistait à réduire la complexité croissante des marchés (Jouve, 2003). Désormais transposée au domaine politique, la complexité demeure l'un des principaux arguments de la gouvernance urbaine (Sintomer, 2013). Dans ce cadre-là, elle est alors plus adaptée à cette situation que le modèle du gouvernement traditionnel (Jouve, 2003).

Pour terminer, la notion de gouvernance nous permet d'ouvrir la voie aux différents concepts et notions en lien avec la participation qui seront développés plus bas, puisqu'elle :

« (...) apparaît alors comme un point focal, cristallisant de nombreux apports récents sur les questions d'interaction, d'action collective, d'"empowerment" et d'apprentissage... dans lesquelles émergent les notions clés de participation et de concertation, d'expertise et d'action publique, d'intérêt général et de remise en cause des politiques publiques » (Torre & Neuret, 2012 : 23).

Ce vaste champ d'étude attribué au concept de gouvernance lui a valu de multiples critiques. Les nombreux points de vue qui s'en dégagent ne convergent pas tous vers une même vision, en raison de son caractère « fourre-tout », universel, ou de solution miracle susceptible de pouvoir gérer les sociétés malgré leur évolution perpétuelle (Jouve, 2003). Dans le cadre de ce travail, il s'agissait avant tout de présenter les évolutions sociales qui ont progressivement vu naître les phénomènes de participation, et d'illustrer les bases qui ont conduit au développement de nouveaux outils pour la gestion des processus décisionnels.

4.2. LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

La notion de démocratie provient du grec ancien et conjugue les mots *dêmos* qui se traduit par « peuple » et *kratos* qui signifie « pouvoir ». Elle signifie donc la « *souveraineté du peuple* » (Sintomer, 2013). Selon cette acception première du terme, c'est donc le peuple qui détient le pouvoir au sein des sociétés démocratiques. En 1863, le seizième président des Etats-Unis Abraham Lincoln décrit la démocratie comme étant « *le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple* » (*Ibid.*).

Dans le contexte de profonds changements sociaux présenté ci-dessus, de nouvelles notions de démocratie émergent à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, telles que la démocratie participative, la démocratie délibérative, la démocratie délégative, la démocratie locale ou de proximité, et d'autres encore qui viennent compléter ce panel de structures démocratiques. Même si certaines d'entre-elles possèdent de nombreux traits communs, il convient toutefois de ne pas en mélanger leur contenu et leur structure. La démocratie participative se présente surtout comme un moyen de donner des outils aux citoyens pour qu'ils deviennent actifs en participant directement aux processus décisionnels (Blondiaux, 2008). La démocratie délibérative, quant à elle, se traduit par la création d'une opinion publique qui se façonne au cours des discussions populaires ordinaires, ou lors d'événement délibératifs mis en place par les instances politiques. La délibération est alors soit un

dialogue détaché des actions politiques, soit un événement institutionnel qui peut être directement inclus au cours d'un processus décisionnel (Blondiaux & Sintomer, 2002). Dès lors, la délibération est souvent perçue comme une adaptation du modèle démocratique traditionnel où il s'agit d'ouvrir le débat à l'ensemble des citoyens, sans que ceux-ci participent réellement à construction de la décision finale. Certes, la participation peut être considérée comme délibérative par sa propension à mener des débats entre les différents acteurs, de mêmes que la délibération peut être considérée comme participative puisque les acteurs participent au dialogue (Bacqué & Sintomer, 2011). La frontière entre ces différents modèles de démocratie est parfois très mince et de nombreux rapprochements tels que celui-ci ont déjà été tentés, mais il existe également de nombreux points sur lesquels ces deux notions sont en opposition. Nous laisserons toutefois de côté ce vif débat qui anime les théoriciens de la participation et de la délibération depuis les années 90 et qui, bien qu'en partie fondateur des théories sur la participation, ne concerne pas l'objet central de ce travail. Pour compléter ce bref survol, nous pouvons ajouter à cela divers modèles de démocraties qui s'appliquent à des échelles précises du territoire, à l'image de la démocratie locale ou de la démocratie de proximité. Elles se focalisent sur des échelles très fines (quartiers, places) où les habitants sont écoutés, alors que la décision reste entièrement entre les mains du politique⁷, ce qui diffère considérablement des apports de la démocratie participative (Sintomer, 2009).

En lien avec les évolutions sociales présentées ci-dessus, Blondiaux (2008) exposent six hypothèses permettant d'expliquer l'émergence de la démocratie participative. La *première hypothèse* la définit comme un moyen permettant de répondre à la complexité croissante de la société basée sur une division fonctionnelle et fragmentée du système social. Dans cette optique, il est nécessaire de trouver des structures de négociation et de communication plus adaptées à cette situation. En lien avec la première, la *seconde hypothèse* s'appuie sur une société de plus en plus divisée et marquée par l'intensification des conflits politiques et moraux qui la composent. La *troisième hypothèse* se base sur le développement d'une société de plus en plus réflexive – ce que nous avons notamment illustré plus haut avec la notion d'*empowerment* des citoyens – en raison de l'augmentation supposée des compétences et des connaissances de la population. Elle devient ainsi plus à même de remettre en cause les sphères politiques et expertes. La *quatrième hypothèse* découle d'une conception de la société de plus en plus indocile. Elle s'illustre notamment par le syndrome *NIMBY* (Not In My BackYard) qui participe à l'augmentation des conflits. La *cinquième hypothèse* rejoint le phénomène de remise en cause des organes décisionnels avec une société de plus en plus défiante vis-à-vis de ceux-ci. Enfin, la *sixième hypothèse* reprend également l'une des constations faite plus-haut au sujet des sociétés devenues ingouvernables, nécessitant la recherche de nouveaux modes d'action et de gestion. Nous le verrons plus-bas, ces hypothèses s'entremêlent et ne doivent par conséquent pas être pensées isolément. Pour l'illustrer, il convient dans un premier temps d'effectuer un bref survol historique de cette notion.

⁷ Lorsque nous parlons *du* politique, il s'agit des décideurs politiques/politiciens au sens large.

Originaire des Etats-Unis à la fin des années 60 et au début des années 70, la démocratie participative trouve son fondement dans le débat sur le décalage observé entre les gouvernants et gouvernés (Sintomer in Bacqué & Sintomer, 2011). Les premiers traits de cette notion apparaissent une première fois en Europe à partir des années 70 avant de connaître une phase d'oubli et de réémerger au début des années 90 (Bacqué & Sintomer, 2011). Durant la première période (années 60-70), de nombreux travaux commencent à se développer sur le phénomène participatif et principalement dans le domaine de l'aménagement de l'espace. Avec l'exemple de la France, cette première dynamique participative provient du bas de l'échelle par un mouvement ascendant (Blondiaux, 2008). Cela coïncide avec le développement de groupements locaux qui se font de plus en plus omniprésents sur la scène politique, au moment où s'opère le retrait progressif de l'Etat, suite aux crises économiques et aux bouleversements culturels à la fin des Trente Glorieuses. En France, le développement de la participation est perçu comme un moyen permettant de dépasser le modèle démocratique traditionnel où il ne s'agit plus uniquement « à *mettre épisodiquement un bulletin dans une case, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans* » (Blondiaux, 2008 : 15). L'implication des citoyens doit ainsi devenir continue. A cette époque, le phénomène participatif peine toutefois à réellement réorganiser les structures politiques en place et la participation n'est pas encore reconnue comme un outil institutionnel en tant que tel. Après une courte phase d'oubli, dans le sens où il n'y a eu que peu d'avancées et d'exemples concrets dans le domaine, le phénomène participatif est progressivement redécouvert dès la fin des années 80 et au début des années 90. A l'inverse de la dynamique amorcée au début des années 70, le retour au premier plan des expériences participatives provient d'une impulsion initiée du « haut » de la hiérarchie par un mouvement descendant. Cette fois-ci, ce sont les instances politiques qui émettent la volonté d'actionner le levier de la participation. Elles souhaitent inclure davantage la société civile au sein des processus décisionnels, principalement dans les domaines de l'environnement et au sein des villes (Blondiaux, 2008), pour tenter de lutter contre l'effritement des relations de proximité (Lefebvre in Bacqué & Sintomer, 2011). Les nombreux exemples de participation témoignent du franc succès rencontré par ces démarches, surtout en aménagement du territoire, ou lors de processus décisionnels divers comme ce fût le cas pour le budget participatif de Porto Alegre en 1988. Depuis ces années-là, les acteurs et les expériences liées à la participation sont en nette augmentation et « *il en résulte un terrain contrasté, où les expériences et dynamiques peuvent différer au point de s'opposer mais entre lesquelles circulent des techniques, des mots et des personnes* » (Bacqué & Sintomer, 2011 : 11).

Ce bref survol historique de la notion nous amène à souligner l'élément fondamental à l'origine de cette nouvelle structure démocratique. La démocratie participative émerge en premier lieu pour remettre en cause le modèle de démocratie représentative qui, à l'origine, s'inscrit elle-même en réaction face aux régimes totalitaires (Blondiaux, 2001). Il convient ainsi de définir la fonction de ces différents modèles démocratiques.

La démocratie représentative est actuellement le modèle dominant dans presque toute l'Europe, l'Amérique et dans une partie de l'Afrique et de l'Asie (Bacqué & Sintomer, 2011).

Nous parlons ici de représentation, dans le sens où les citoyens délèguent le pouvoir aux élus politiques, sélectionnés sur la base des programmes qu'ils mettent en place. Ils représentent alors l'intérêt des représentés une fois au pouvoir. Il s'agit d'une forme de démocratie indirecte, dans le sens où le peuple ne détient le pouvoir que par l'intermédiaire de ce système de représentation. Un gouvernement strictement représentatif réfute ainsi la participation active du peuple en dehors des périodes d'élection. En dehors de cela, il n'est nullement question de le solliciter ou de le faire intervenir politiquement (Blondiaux, 2008). A l'inverse, une démocratie directe permet au peuple d'exercer directement le pouvoir politique, sans le recours à des représentants. Dans ce cas, le peuple s'autogère alors lui-même.

Dans leur essai, Callon, Lascoumes & Barthe (2001) emploient le terme de démocratie délégative pour présenter la démocratie fondée sur la représentation. Ils soulignent les nombreuses limites de ce modèle désormais partiellement dépassé avec l'arrivée du peuple et d'autres acteurs autour de la table de négociation, abolissant ainsi le monopole de la décision en main des experts et du politique. Pour ces auteurs, la démocratie délégative opère non seulement une distanciation entre la sphère des experts et celle des profanes, mais aussi entre cette dernière et les représentants politiques. En effet, la délégation des prises de décision aux représentants politiques réduit, selon eux, considérablement la part des acteurs concernés. Malgré l'horizon très vaste de la sphère profane, « *ce n'est pas parce que l'assemblée de tous les citoyens serait ingérable, notamment du fait de sa taille, qu'il faut lui substituer une assemblée de dimension plus réduite* » (Callon, Lascoumes & Barthe, 2001 : 163). En effet, si le processus démocratique ne s'ouvre pas à l'ensemble des acteurs qui sont concernés par la décision, les auteurs démontrent que le modèle de la délégation tend à réduire bon nombre d'incertitudes sur les états du monde possibles, puisque que cela permet de diminuer le nombre de points de vue divergents et, par conséquent, de simplifier la vision de la situation. Mais comme nous l'avons présenté ci-dessus avec l'exemple des controverses sociotechniques et des conflits, la multiplicité des intervenants et des savoirs doit plutôt être considérée comme un moyen permettant de stimuler la discussion pour en développer davantage le contenu. A l'inverse, la démocratie délégative tend plutôt à faire taire les représentés en laissant le pouvoir dans les mains des représentants. De manière caricaturale, elle présente ainsi cinq réductions illustrées par Callon, Lascoumes & Barthe (2001). La première concerne le fait que l'ensemble de la population n'est pas en mesure de voter (personne étrangères, jeunes, etc.), ce qui conduit à l'exclusion d'une partie des citoyens qui composent les représentés. Pour la seconde, ce collectif restreint est alors considéré comme la population dans son ensemble, ce qui n'est en réalité pas le cas. L'élection des représentants se faisant sur une liste préétablie de personnes déjà sélectionnées par les partis, elle constitue la troisième réduction. La quatrième concerne l'assimilation de la population à quelques acteurs censés la représenter dans son ensemble, une fois l'élection passée. Pour terminer, les représentés, qui se sont manifestés pendant les élections, sont ensuite réduits au silence, laissant le quasi-monopole de la parole aux représentants politiques.

Dans ce cadre-là, la démocratie participative résulte alors de la rencontre de deux phénomènes, à savoir l'émergence du phénomène participatif et la remise en cause du modèle de démocratie représentative (Blondiaux, 2008 ; Bacqué & Sintomer, 2011). Ce modèle encourage une implication directe des usagers du territoire au cours du processus décisionnel, ceux-ci étant au bénéfice de valeurs, de perceptions ou de mœurs directement issues du terrain.

Malgré le succès rencontré par la notion, les expériences menées dans le domaine de la participation ont très vite démontré que le modèle de démocratie participative ne pouvait pas remplacer radicalement celui de démocratie représentative. Si ce phénomène avait lieu, il conduirait à supprimer les représentants « intermédiaires », laissant place à un modèle de démocratie directe fondé sur l'autogestion de la société par le peuple, tel qu'il était conçu par les Grecs à son origine (Beauvois in Bratosin, 2006) et en adéquation avec l'idéologie de l'écologie politique où tous les individus sont supposés être au même niveau (Felli in Da Cunha, 2006). Aujourd'hui, l'objectif consiste plutôt à coupler le modèle participatif avec le modèle représentatif, afin de corriger les problèmes posés par ce dernier (Blondiaux, 2008 ; Hatzfeld in Bacqué & Sintomer, 2011). Cette évolution nécessite ainsi un assouplissement du modèle représentatif sans lequel, dans un contexte où la structure dirigeante reste trop autoritaire et hiérarchique, la participation est fortement handicapée (Sintomer in Bacqué & Sintomer, 2011). La démocratie participative est alors « (...) caractérisée comme une combinaison des structures classiques de la démocratie représentative avec des procédures de démocratie directe ou semi-directe dotées d'un pouvoir décisionnel et pas simplement consultatif » (Bacqué & Sintomer, 2011). Il s'agit ainsi d'articuler les dynamiques *top-down* et *bottom-up* en couplant les intérêts provenant du haut et du bas de la hiérarchie, conduisant à la refonte du modèle représentatif sur de nouvelles bases. Pour Callon, Lascoumes & Barthe (2001), ces mutations illustrent ainsi le passage d'un modèle hiérarchique à un modèle plus négocié entre les différents acteurs. Pour résumer, le tableau ci-dessous (figure 4) permet de faire une brève synthèse des différents types de démocratie évoqués jusqu'ici.

| Conception économique-politique | | Type de démocratie | Débat | Décision | Responsabilité |
|---|-----------------------|------------------------------|----------------------|----------------------------|------------------------------------|
| Contestation écologiste | Ecologie politique | Démocratie directe | Tous / n'importe qui | Tous / n'importe qui | Immédiate (<i>a priori</i>) |
| | Développement durable | Démocratie « participative » | Tous / n'importe qui | Représentants/ gouvernants | Diluée/ illisible |
| Société industrielle de croissance, libéralisme | | Démocratie représentative | Représentants | Représentants | Réélection (<i>a posteriori</i>) |

TABLEAU 1 : TYPES IDÉAUX DE DÉMOCRATIE (FELLI, 2005 : 431)

Figure 4 : Les différents types de démocraties (Felli in Da Cunha, 2006)

L'instauration d'une démocratie plus participative issue des acteurs du haut de la hiérarchie s'inscrit aussi dans une volonté de rechercher une certaine transparence au niveau de l'administration. Les crises survenues au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle ayant

fortement remis en cause la crédibilité des instances dirigeantes, la démocratie participative accorde ainsi plus d'importance à la délibération et à la participation entre les différents acteurs. Le but est alors de tendre à plus de transparence et de regagner une certaine légitimité (Blondiaux, 2008 ; Sintomer, 2013). Il s'agit également de réussir à se prévenir de nouveaux conflits. Pour ce faire, la démocratie participative doit favoriser l'ouverture du débat sans que les instances dirigeantes n'aient déjà une idée préalable du consensus à atteindre, au risque de mettre en péril la transparence et la légitimité des actions engagées. Le succès de la participation dépend ainsi tout autant de la manière dont sont menées les démarches, que de la légitimité initiale des instances qui les commandent (Blondiaux, 2008).

Dans le cas de la Suisse, sa structure politique basée sur le fédéralisme ne permet pas de placer le pays directement au centre du débat entre démocratie représentative et démocratie participative. En effet, la Suisse possède déjà la particularité de combiner les formes de démocratie directe et indirecte⁸. Pour illustrer cela, il suffit de mentionner les occasions où nous sommes amenés à nous rendre aux urnes pour élire nos représentants communaux, cantonaux, etc. au législatif ou à l'exécutif lors des votations. Il s'agit ici du modèle de démocratie représentative, soit une forme de démocratie indirecte. A côté de cela, le peuple détient également la possibilité de s'exprimer par voie officielle en dehors des périodes électorales afin de manifester ses intérêts, que cela soit pour contrer un projet ou s'opposer à une décision par le biais d'un référendum, ou alors pour demander la révision (partielle) d'une loi par l'intermédiaire d'une initiative populaire. Ces outils à disposition du peuple relèvent alors d'une forme de démocratie directe. Ainsi, la structure politique suisse prend la forme de démocratie semi-directe, dans le sens où les deux formes de démocratie directe et indirecte se combinent. Etant donné que le fédéralisme délègue certaines compétences aux cantons et aux communes, les règles et les lois entre les différents cantons et communes de Suisse ne sont pas homogènes. Dès lors, cela influe également sur les méthodes de participation utilisées à travers tous les pays, à l'inverse d'un pays comme la France où elles doivent respecter les directives nationales (Leresche & Audétat in Da Cunha & al., 2006). Ce bref détour permet de souligner, une fois encore, la particularité du modèle suisse en regard du phénomène étudié. Malgré cela, la Suisse est tout de même fortement marquée par l'évolution des modèles démocratiques puisque le phénomène participatif est de plus en plus présent (bien qu'à l'origine, il l'était déjà peut-être plus que dans certains autres pays). Même si les contextes diffèrent entre des démarches françaises et suisses par exemple, les études démontrent que les enjeux, les limites ou les difficultés rencontrées sont relativement similaires (Leresche & Audétat in Da Cunha & al., 2006).

Par l'intermédiaire de la notion de démocratie participative, nous avons pu démontrer les éléments sous-jacents à l'émergence des phénomènes participatifs au sein de l'action publique. Malgré le succès de la notion depuis bientôt trois décennies, la démocratie participative comporte tout de même certaines zones d'ombre vivement débattues au sein de la littérature. La poursuite de ce chapitre théorique consiste alors à définir plus en détails les contextes, les règles, les formes et les limites de la participation. Nous garderons à l'esprit les grands enjeux de la participation énumérés par Bacqué & Sintomer (2011), à savoir

⁸ Ch.ch. (2014). *Fédéralisme suisse*. [En ligne], consulté le 22.3.2014

l'enjeu managérial où il s'agit de répondre à la crise de la gouvernabilité identifiée plus haut, *l'enjeu social* qui permet de prendre en compte l'évolution de la société avec un poids plus important accordé aux acteurs ordinaires, *l'enjeu politique* visant à trouver des solutions face à la remise en question du modèle représentatif, *l'enjeu écologique* où il s'agit d'intégrer tous les acteurs concernés par un développement soutenable et enfin, *l'enjeu économique* qui coïncide avec la recherche de partenariat entre tous les acteurs (public/privé). L'identification de ces cinq enjeux de la participation s'inscrit ainsi en adéquation avec les trois grands principes du développement durable, à savoir le social, l'environnemental et l'économique et reprend les six hypothèses élaborées par Blondiaux (2008).

4.3. LA PARTICIPATION : EFFICACITE ET COMPLEXITE

L'écoute des citoyens, mais aussi des associations, entreprises, etc. est désormais un impératif qu'il devient impossible de contourner au sein de l'action publique, représentant pour certains le passage d'une « démocratie minimaliste » à une « démocratie forte » où « *la démocratie participative sous toutes ses formes, s'imposerait comme l'horizon indépassable de notre condition démocratique* » (Blondiaux, 2008 : 7). Selon la conception de la démocratie participative, la figure du citoyen n'est désormais plus représentée par une logique de pensée irrationnelle au sujet d'un phénomène étudié, où les émotions et l'analyse subjective de la situation prédomineraient et ne permettraient par conséquent pas d'inclure ces visions profanes à la prise de décision. A l'inverse, « *à condition qu'ils soient informés a minima des données et du contexte d'un problème, les citoyens convoqués sont parfaitement capables de se prononcer politiquement sur celui-ci, en mobilisant pour y parvenir des considérations de justice générale* » (Blondiaux, 2008 : 90). Les théoriciens de la démocratie participative dépassent ainsi cette vision de la rationalité limitée des citoyens en leur reconnaissant des capacités d'action. En ce sens, la figure du citoyen est rapprochée de celle d'usager du lieu, soulevant tous les enjeux qui vont de pair. En effet, principalement dans le domaine de l'environnement, ce sont eux qui sont les premiers touchés par la décision qui concernent leur territoire, alors que les instances politiques et les experts ne sont bien souvent qu'en contact partiel avec le territoire étudié (Blondiaux, 2008). L'action au niveau local et le lien direct avec les usagers du territoire concerné sont des leviers importants, ils représentent des atouts majeurs pour l'aménagement du territoire. En effet, selon les enquêtes réalisées jusqu'à présent, « *le fait de prendre en compte le savoir et les besoins locaux a contribué dans bien des cas, à trouver des solutions plus réalistes* » (ASPAN, 2007 : 3). En urbanisme, des démarches à cette échelle permettent ainsi d'avoir de meilleures connaissances sur les pratiques des acteurs du territoire en question. Selon ces différents phénomènes, une décision publique ne peut plus se résumer à un seul acteur, puisque celui-ci n'est pas en mesure de tout connaître, en regard de la complexité de la société.

L'objectif de la démocratie participative ne s'arrête pas uniquement au stade de l'intégration de savoir profane au sein des processus décisionnels, il s'agit également de former les citoyens au sujet des enjeux et des problèmes, par le biais de différents outils tels que des budgets participatifs, des assemblées de quartiers, etc. (Beauvois, in Bratosin, 2006). Par

conséquent, la figure du citoyen tend ainsi à s'émanciper au sein de la société et selon Blondiaux (2008), la participation n'est efficace que si elle permet de développer les capacités d'actions des acteurs concernés au sein des politiques publiques, en acquérant les compétences qui leur sont proposées (*empowerment*). L'auteur observe ce phénomène avec le développement des partis, des syndicats, des associations qui jouent parfaitement leur rôle en termes d'intégration politique, mais un peu moins avec les citoyens qui demeurent toujours en recul au sein des structures politiques classiques. Cette étape est pourtant la plus importante, puisqu'une fois que le citoyen est inclus au sein du processus, il s'agit d'un cercle vertueux, où « *plus on participe, et plus on est en mesure de participer efficacement, car l'horizon des interlocuteurs s'élargit, leurs connaissances sur le monde en général et sur l'univers politique se développent, leur confiance en eux s'accroît* » (Bacqué & Sintomer, 2011 : 116). Ainsi, la participation permet aux citoyens de développer leurs compétences au fur et à mesure des expériences.

L'ouverture des processus décisionnels induit une multiplicité de points de vue et d'intérêts. Pour illustrer ces propos et démontrer l'ampleur de la complexité de ce phénomène, Tranda-Pittion (2011) dresse un bref tableau des visions qui peuvent se dégager de la perception d'un territoire, en fonction de la catégorie à laquelle nous appartenons. Selon notre position et nos appartenances, notre représentation ne sera pas la même. Si nous prenons la figure du citoyen pour commencer, il est présenté comme étant à la fois l'utilisateur et l'acteur du territoire, avec une vision très restreinte de celui-ci et définie par les lieux qu'il fréquente. La figure des élus politiques représente l'expression du pouvoir, quelle que soit l'échelle, qui doit élaborer des solutions par le biais d'arbitrage entre les différents acteurs du territoire. Pour les ingénieurs, ils conçoivent la ville comme un terrain où il s'agit d'optimiser les aspects techniques (infrastructures, flux, etc.) alors que l'urbaniste tend plutôt à développer la qualité de vie du lieu. Nous nous arrêterons ici puisqu'il existe encore de multiples catégories d'acteurs et autant de représentations du territoire qui en découlent. L'objectif de cette brève illustration nous permet néanmoins de cerner plus précisément l'ampleur du terrain couvert par la participation, qui a pour objectif de trouver des solutions au sein de cette mosaïque sociale complexe. Mais bien au-delà du strict spectre de la participation, cette constatation s'applique pour l'urbanisme en général et à d'autres politiques publiques où l'objectif « *consiste à saisir cette multidimensionnalité des réalités – les unes ne devant pas occulter les autres – et à les prendre en compte de manière simultanée, ainsi que – voire même surtout – à prévoir et utiliser leurs interactions* » (Tranda-Pittion, 2011 : 30). Par là même, l'enjeu de la rencontre de divers acteurs provenant d'horizons différents et émettant des intérêts divergents pose également un défi fondamental à la participation : réussir à construire et à privilégier un intérêt général à partir des intérêts personnels. Pour Tranda-Pittion, 2011 : 30), « *les décisions publiques doivent ainsi trouver un équilibre subtil entre la définition d'un intérêt collectif et la prise en compte des avis de chacun, en se posant systématiquement la question de la légitimité des voies entendues* ». En ce sens, la participation rejoint ainsi les grands fondements de la théorie *Du contrat social* de Rousseau, où les intérêts personnels doivent parfois être mis de côté au profit de l'intérêt collectif (Hayat in Bacqué & Sintomer, 2011). Dans cette optique, il convient de ne pas considérer que la somme des intérêts est égale à une vision globale de la société. Cette conception bien

trop réductrice du phénomène ne tient en effet pas compte des interactions qui s'y passent. Il est ainsi nécessaire d'aborder le phénomène par une approche systémique, qui porte également une grande attention sur les interactions entre les différents éléments.



Figure 5 : Majorité silencieuse. Source : Mix & Remix

En allant en direction des citoyens, pour tenter de franchir les barrières sociales qui constituent la société, une participation idéale doit offrir une possibilité d'action à des personnes ou des groupes sociaux marginaux qui n'ont pas forcément accès aux plateformes d'échange, par manque d'information, de volonté, ou d'impuissance (Blondiaux, 2008). Avec la mise en place d'un processus participatif, « *les groupes exclus des processus démocratiques formels (...) s'en trouvent valorisés, du fait de pouvoir prendre une part active aux décisions* » (ASPAN, 2007 : 3). L'objectif de la participation consiste alors à intégrer le plus grand nombre d'acteurs concernés

par un projet ou un processus décisionnel, y compris ceux qui sont habituellement « sans-voix » lors des démarches traditionnelles (Hatzfeld in Bacqué & Sintomer, 2011). Il s'agit de l'un des plus grands défis du commanditaire d'une démarche participative.

4.4. UN CONCEPT VOLATIL DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE

Le déroulement d'un processus participatif ne sera pas mené de la même manière en fonction de la situation. Les territoires varient, les échelles ne sont pas les mêmes et les acteurs concernés par les démarches ne sont jamais identiques. Par conséquent, il n'est pas possible de définir une procédure idéale dans le domaine de la participation et transposable de cas en cas. Certains processus participatifs fonctionnent très bien dans certains pays mais pas dans d'autres. L'impulsion de la participation par le haut ou par le bas n'induit également pas les mêmes effets, ce qui s'illustre notamment par les deux phases d'émergence de la participation dans les années 70 puis dans les années 90, où les résultats ont été très différents. Lorsqu'elle provient du haut, les acteurs du bas de la hiérarchie sont ainsi plus craintifs vis-à-vis de ces démarches. A l'inverse, lorsque le processus va du bas vers le haut de la hiérarchie, les acteurs sont plus enclins à participer (Blondiaux, 2008).

Les contextes politiques, économiques et sociaux jouent un rôle prépondérant sur ces démarches et selon les caractéristiques de la situation, certaines méthodes s'adapteront mieux que d'autres. Dans certains cas, il vaudra mieux opérer par le biais d'une assemblée citoyenne, dans d'autres cas par l'intermédiaire d'une consultation dans la rue, etc. Chaque situation requiert des outils participatifs différents (ceux-ci seront présentés plus bas). Il serait erroné de vouloir transposer tel quel, sans aucune adaptation, une démarche qui a rencontré du succès dans une situation bien précise à une autre, puisque « *l'objectif de leur création, leur champ d'action, le type d'acteurs qui les a fait émerger, leur structuration, les rendent tous différents* » (Seron, 2005 : 6). Cet aspect très volatile de l'expérience participative constitue l'une des grandes critiques à son égard mais pour Blondiaux (2008 :

108), cela permet d'illustrer le caractère dynamique de la notion puisque « *une démocratie participative vivante suppose des combinaisons différentes de ces diverses procédures en fonction de l'objet recherché* ».

Les études sur la participation arrivent globalement toutes à une constatation commune, celle de la réussite plus marquée de ces processus à l'échelle locale et micro-locale (quartier, place, etc.), notamment par l'intermédiaire d'instances populaires comme des conseils ou associations de quartier (Blondiaux, 2008 ; Bacqué & Sintomer, 2011). La constitution de ces groupements intermédiaires permet d'assurer une meilleure jonction entre les représentants politiques et la population, afin de défendre et traduire les intérêts de cette dernière (Lefebvre in Bacqué & Sintomer, 2011). Ce succès à l'échelle locale s'explique principalement par le fait que les habitants sont directement concernés par le déroulement d'un projet et possèdent des liens plus étroits entre eux. Dans ces cas de figure, la participation tant volontaire de la part des habitants du lieu (*bottom-up*) que souhaitée par les commanditaires (*top-down*) est souvent plus efficace et animée, notamment en raison de l'enjeu des discussions qui auront des effets directs sur le lieu de vie quotidien des usagers (Blondiaux, 2008).

A titre de contre-exemple et même s'il ne concerne pas le domaine de l'environnement, les résultats obtenus lors de la participation pour le budget participatif à Porto Alegre démontre qu'il est également possible de mettre sur pied ce genre de démarche à une échelle supérieure, même si les budgets concernaient des secteurs définis et non pas l'ensemble de l'agglomération (Blondiaux, 2008 ; Sintomer, 2013).

4.5. LES CONDITIONS « CADRES » DE LA PARTICIPATION

Il ne s'agit pas ici d'essayer de proposer une « recette de cuisine » de la participation, mais plutôt de faire un bref survol non-exhaustif des grands principes favorisant le bon déroulement d'un processus participatif.

Pour tenter de garantir au maximum le succès de la participation, Blondiaux (2008) énumère plusieurs recommandations à respecter. Dans un premier temps, le processus participatif doit impérativement être guidé dès le départ par des règles institutionnelles claires et dans un cadre défini. Dans le cas d'une collectivité qui met en place des démarches participatives avec les citoyens, il est impératif de définir en amont les règles du jeu, c'est-à-dire qui participe, quelles sont les ambitions de la démarche participative, qu'est-ce qui est attendu des participants, jusqu'où est-ce qu'ils sont amenés à participer, quelle est la place dédiée à leur vision pour la construction de la décision finale et qui est-ce qui reste le garant de cette dernière. Pour l'auteur, ces éléments sont indispensables et permettent d'éviter, au moins dans une certaine mesure, d'engendrer des frustrations au sein des participants qui ne retrouveraient pas, telle quelle, leur vision de la chose au sein de la décision finale. Nous l'avons vu plus haut, l'un des enjeux de la participation consiste justement à composer avec différentes rationalités, où l'objectif est de réussir à dégager une vision collective.

La mise en place d'un processus participatif à bout touchant de la décision finale lui fait perdre la quasi-intégralité de sa portée, ou pire encore, donne naissance à un sentiment

d'impuissance au sein des participants. En effet, la participation conserve tout son sens si elle est mise en place en amont du processus, au moment où la participation des individus peut encore influencer sur le résultat final (Blondiaux, 2008).

Hauptmann & Wates (2008) distinguent trois moments-clés pour un processus participatif, à savoir la préparation, l'événement et les suites à donner. La préparation consiste à organiser l'événement, à l'instar des recommandations de Blondiaux énumérées ci-dessus, et à préparer le matériel nécessaire (pour une assemblée, une conférence, un support web en ligne, etc.). L'événement concerne la phase « visible » de la participation où il s'agit de gérer le processus en respectant les règles prédéfinies en amont. Pour terminer, un processus participatif n'est pas une action figée à un moment donné, mais son influence porte sur un plus ou moins long terme. Par conséquent, l'après-événement consiste à donner des suites à la démarche, non seulement pour exposer ce qui a été retenu de l'événement, mais également pour continuer de susciter l'intérêt des participants, dans la perspective d'une éventuelle poursuite des démarches.

La mise en place par les autorités d'événements destinés à l'expression de la population conduit inéluctablement à des risques d'interpellation, de contestation ou de désordre que les élus doivent affronter sans crainte de s'exposer (Blondiaux, 2008 : 48). L'autorité doit alors défendre clairement sa position et les intérêts collectifs, dans l'optique de conserver une certaine légitimité vis-à-vis de la société. Le portage politique de la participation est alors l'une des conditions *sine qua non* de la réussite de la démarche (Blondiaux, 2008 ; Hauptmann & Wates, 2008). En effet, si les autorités ne croient pas aux enjeux de la démarche et s'ils ne sont pas prêts à se défendre vis-à-vis de la population, le déroulement de la participation ne s'effectuera pas sur des bases suffisamment solides pour garantir son succès au sein d'une société aussi complexe et incertaine, où la figure du politique est facilement remise en cause.

Ces éléments se joignent ainsi aux grands principes de la participation exposés plus-haut. En effet, il est impératif de ne pas contourner les plus grands opposants ou d'omettre l'inclusion de ceux qui ne se manifestent pas en temps normal. Le souci de la représentativité s'inscrit à ce niveau-là. A cela s'ajoute le fait que l'autorité doit reconnaître la capacité des citoyens à générer du savoir, tel qu'illustré plus haut, et ces derniers doivent être en retour capables d'assumer les responsabilités qui leur sont confiées (OCDE, 2002).

Ainsi, ces recommandations représentent d'importants leviers d'action susceptibles de favoriser le succès de la participation et elles sont à la base de la légitimité des démarches. Même s'il ne s'agit pas d'une recette miracle, ces éléments permettent d'esquisser globalement les points sensibles de la participation qu'il semble nécessaire de manipuler avec précaution, bien que les contextes (géographique, politique, etc.) ne soient jamais identiques.

La mise en place d'un processus participatif représente un coût important, tant financier que temporel. Cela demande beaucoup de temps et de moyens puisqu'une action participative s'effectue dans la durée et nécessite un investissement continu des personnes qui gèrent la démarche (Blondiaux, 2008 ; Hauptmann & Wates, 2008). A ce sujet, si une démarche est

prévue sur le long terme, Hauptmann & Wates (2008) recommandent de planifier régulièrement des événements de petite ampleur, susceptibles de se répéter dans le temps pour conserver l'attention des participants, sans toutefois prendre d'engagements inconsidérés au risque de décevoir les attentes de ces derniers. De manière générale, les études sur la participation démontrent que les coûts (financier et temporel) seront inférieurs à ceux engendrés par l'échec d'un projet. En effet, il vaut mieux « prévenir que guérir » en allouant plus de temps et d'argent en amont du processus, plutôt que de devoir rattraper une situation conflictuelle suite à une opposition ou à un référendum, mené par les acteurs qui n'auraient pas été pris en compte lors du processus décisionnel (OCDE, 2002 ; Blondiaux, 2008).

4.6. LES « DEGRES » DE PARTICIPATION

La notion de participation se décline sous plusieurs « méthodes » qui s'illustrent par différents degrés d'inclusion du savoir profane au sein des processus décisionnels. Dans son article sur les *Différentes formes de démocraties techniques*, Callon (1999) expose trois modèles d'implication des non-spécialistes dans les savoirs scientifiques et techniques à des degrés différents. Le premier modèle de *l'instruction publique*, qui est actuellement le plus répandu et pourtant le moins apte à répondre au contexte actuel selon l'auteur, distingue le savoir scientifique comme étant objectif et universel, du savoir profane qui serait empli de croyances et de superstitions purement objectives. Le flux de connaissances est alors unilatéral. Les scientifiques apprennent au public, tandis que celui-ci n'apporte rien aux scientifiques. En ce sens, la science agit de manière autonome où c'est l'Etat, et non le public, qui émet ses exigences. Les informations à destination du public ne sont pas nombreuses, ce qui induit une certaine méfiance de celui-ci vis-à-vis de la science. Pour remédier à cela, le seul moyen est d'informer et d'instruire le public, d'où le modèle *d'instruction publique*. La légitimité de la décision découle alors de la crédibilité des représentants scientifiques et politiques, ces derniers représentant l'intérêt des citoyens.

Le modèle du *débat public* conçoit les relations entre scientifiques et profanes de manière beaucoup plus souple et riche. Il existe une complémentarité entre savoir-profane et savoir-technique. Dans ce cas-là, le public n'est pas considéré comme étant homogène mais à l'inverse, les individus se distinguent par leur statut et leurs connaissances. La science conserve un statut objectif et universel, à ceci près que le savoir scientifique est ici considéré comme étant fortement lacunaire et incomplet, nécessitant de ce fait des apports du savoir profane directement impliqué dans la situation étudiée. Par conséquent, ce modèle considère l'apport de débats comme un élément essentiel pour la fabrication du savoir, où la confrontation de différentes visions et des savoirs multiples enrichissent le niveau de connaissance. Dès lors, dans cette situation, la principale crainte des profanes ne se situe pas au sujet des risques que les décisions prises unilatéralement par les technocrates peuvent engendrer pour le public, mais il s'agit ici d'une crainte liée à leur non-reconnaissance en tant que parties prenantes à la discussion. L'objectif est alors d'abolir le monopole de la décision en main des experts qui, comme nous l'avons vu, a été vivement contesté durant ces dernières décennies. Toutefois, cette ouverture à un large spectre

d'acteurs pose un problème conséquent à ce modèle, celui de la représentativité de ceux qui sont inclus dans le processus. En effet, il devient difficile de savoir comment et où délimiter l'horizon des participants.

Le dernier modèle, celui de la *co-production des savoirs*, tend à dépasser les limites des deux premiers en intégrant directement le savoir profane dans le processus décisionnel. Ici, le savoir profane est considéré comme une composante essentielle de la recherche scientifique, il ne s'agit donc pas de s'en débarrasser (modèle 1) ou de l'utiliser uniquement pour enrichir les connaissances scientifiques (modèle 2). En ce sens, ce n'est plus un public, mais un groupe concerné par la décision où les participants sont volontaires. Pour Callon, ce modèle suppose un apprentissage collectif croisé puisque les connaissances des différents acteurs permettent de faire fructifier celles de leurs interlocuteurs. Etant donné que les acteurs sont directement concernés, la relation entre toutes les parties ne se base plus sur la confiance ou la méfiance puisqu'ils travaillent de manière conjointe. L'objectif de ce modèle repose alors sur la recherche d'un bien commun à l'ensemble des acteurs, où il s'agit également de tenir compte des avis des minorités.

Pour terminer, l'auteur démontre les limites de ces trois modèles en fonction du sujet étudié. Il est en effet difficilement concevable, voire utopique, d'imaginer mettre en place le troisième modèle dans des domaines très poussés comme la physique des particules, le génie chimique, la sécurité nationale, etc. (Callon, 1998 ; OCDE, 2002). Toutefois, dans les domaines environnementaux qui ont la particularité de concerner directement les populations qui s'y trouvent, l'application des deuxième et troisième modèles est tout à fait envisageable, dans la mesure où les connaissances issues directement du terrain par les usagers du lieu permettent d'enrichir, de compléter ou même de remettre en question certains savoirs scientifiques.



Figure 6 : Schéma de l'information-communication.
Source : www.particip-up.org

Ce détour par les modèles d'inclusion nous permet d'illustrer qu'en fonction de la méthode utilisée, le savoir profane n'aura pas la même influence sur la décision finale. En ce sens, la participation est parfois confondue avec les différentes phases de son application. Elles induisent toutes un degré différent d'inclusion croissant des citoyens au cours du processus décisionnel ou d'un projet. Il s'agit de l'information-communication, de la consultation et de la concertation (OCDE, 2002)⁹. Elles se caractérisent par différents outils, dont certains s'adaptent mieux à certaines situations.

Le premier modèle de l'information-communication (figure 6) se traduit par un flux communicationnel unidirectionnel émis par le(s) décideur(s) (dans notre cas l'autorité

⁹ Espace Environnement ASBL. (2006). *Partici'Up : Participation citoyenne en urbanisme et patrimoine*. [En ligne], consulté le 1.1.2014

politique) à destination du/des public(s). Mis en place de manière spontanée par les autorités (mode actif) ou demandée par la population (mode passif), il s'agit d'informer le public au sujet du projet et d'énoncer clairement les orientations de celui-ci. L'information constitue la base des relations administration-citoyens et elle est nécessaire à la consultation et à la concertation. Dans certains pays comme la Suisse, elle est obligatoire en aménagement du territoire (article 4 LAT).

Ce modèle prend par exemple la forme d'exposition dédiée au public ou d'informations via les médias, les communiqués officiels, les conférences de presse, les interviews, etc.

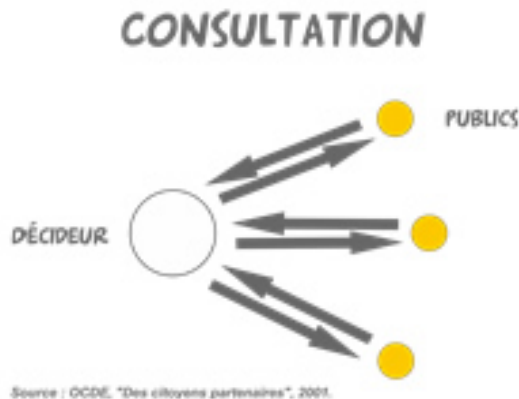


Figure 7 : Schéma de la consultation. Source : www.particip-up.org

Le modèle de la consultation (figure 7) conçoit un flux bidirectionnel entre le décideur et le public, donnant lieu à une interaction entre les deux parties. Dans un premier temps, le décideur définit les bases du projet, ses modalités et fait déjà une première esquisse de la situation. Il définit ensuite les points sur lesquels porte la discussion, qu'il soumet ensuite à l'avis du public préalablement informé. En retour, celui-ci transmet son opinion au décideur mais n'intervient pas au cours de la fabrication du projet. En fonction des réactions observées, le décideur peut être amené à modifier le projet pour qu'il s'adapte aux recommandations du public. Ce modèle peut également découler de la volonté du décideur ou alors provenir d'un intérêt public. Dans ce cas de figure, la demande de consultation peut permettre de démontrer qu'une amélioration de l'information volontaire serait la bienvenue, ou alors en cas de plaintes, soulever des problèmes qui n'étaient jusqu'alors pas perçus par le décideur. Cet aller-retour entre les parties prend la forme d'une consultation.

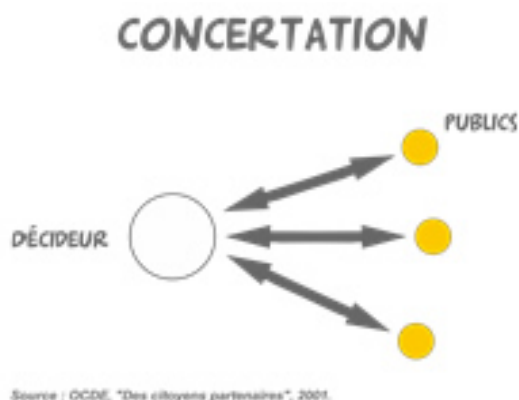


Figure 8 : Schéma de la concertation. Source : www.particip-up.org

Ce modèle s'illustre par des séances de consultation organisées par les décideurs sous la forme de conférence, de sondages d'opinions dans la rue, d'enquêtes par questionnaire, etc. Pour ces démarches, le décideur qui met en place une démarche de consultation doit annoncer clairement la date, le lieu, le planning et l'objet de la consultation (OCDE, 2012).

Le modèle de la concertation (figure 8), également qualifiée de participation active (OCDE, 2012), induit plusieurs allers-retours entre le décideur et le public. Ce dernier est amené à participer directement à la construction du projet. Il s'agit du modèle le plus performant pour établir un lien entre autorités et citoyens, où ces derniers sont reconnus en tant qu'acteurs autonomes. La concertation prend alors la forme d'une action visant à «

construire ensemble » (Tranda-Pittion, 2013). Les citoyens jouissent d'une importante part de responsabilité en ayant la possibilité de soumettre des alternatives ou des propositions au cours du processus, par le biais d'un partenariat entre les différentes parties. Cette inclusion souhaitée au processus ne remet toutefois pas en cause le statut du décideur qui conserve le pouvoir de la décision finale. La concertation prend la forme d'une relation bidirectionnelle élaborée (OCDE, 2012).

Ce modèle s'illustre sous la forme de partenariat avec, par exemple, la constitution de groupements locaux comme des conseils de quartiers, des conférences de consensus, des jurys de citoyens, des forums civiques, des ateliers participatifs, etc. Le déroulement de ces différentes phases doit dans tous les cas respecter les règles institutionnelles et les principes de la démocratie en vigueur au sein du territoire (OCDE, 2012).

Cette présentation des différents degrés de la participation se complète par de nombreux apports littéraires qui les qualifient différemment. A titre d'exemple, Racine (2013) s'appuie sur le « *processus ICCN* » pour l'information, la consultation, la concertation et la négociation. Les trois premières reprennent les dispositions exposées ci-dessus, tandis que la négociation consiste à élaborer un accord pacifique entre les intervenants qui possèdent éventuellement des intérêts divergents.



Figure 9 : L'échelle de la participation (Hauptmann & Wates, 2008 : 16)

Pour Hauptmann & Wates (2008), la participation peut se résumer sous la forme d'une échelle (figure 9). Elle reprend les grands principes exposés ci-avant. Le concept de cette échelle s'établit sur le fait que « *le processus collaboratif permet de faire progresser les citoyens et habitants sur l'échelle de la participation vers une meilleure compréhension de ce qui est possible* » (2008 : 17). Les citoyens développent ainsi davantage de compétences, de savoirs et de connaissances au fur et à mesure de leur progression sur l'échelle de la participation ce qui, à terme, conduit à leur démontrer la nécessité de négocier pour aboutir à la recherche de consensus. Sur cette échelle, l'information représente l'échelon le plus bas où les citoyens sont seulement informés de la décision, jusqu'au niveau le plus haut de l'autogestion où ce sont eux qui gèrent à part entière le processus

décisionnel. A ce stade, la décision leur appartient entièrement.

Le déroulement des phases de la participation s'appuie également sur les NTICs qui offrent de nombreux outils, tant pour l'information, la consultation ou la concertation (OCDE, 2012). Pour les premières, ce sont les cas des sites Internet, de CD-ROM ou DVD, l'accès à des bases de données, etc. Pour la deuxième et la troisième, ce sont les cas des boîtes aux lettres électroniques dédiées à un thème particulier (pour traiter les questions au sujet d'un projet d'aménagement), la mise en place de forums, des enquêtes en ligne, etc.

Le développement des NTIC a conduit certains auteurs à parler de démocratie électronique (Tournadre-Plancq in Sintomer, 2009) pour caractériser l'utilisation de ces technologies au sein de la participation politique. Au départ imaginée comme un moyen permettant de lutter contre le désintéressement des citoyens vis-à-vis de la politique, au moment de sa création dans les années 90, cette conception d'Internet a rapidement été jugée trop utopique (Blondiaux, 2008 ; Sintomer, 2013). Il convient plutôt de considérer cet outil comme un soutien au modèle de démocratie représentative, qui ouvre de nouveaux canaux et espaces de délibération entre les acteurs. Toutefois, la démocratie sous forme électronique soulève de nombreuses interrogations, notamment en ce qui concerne la manière de calculer le taux d'abstention lors d'un vote électronique et l'utilisation finale des réponses envoyées par les internautes. Ces questions soulèvent ainsi plusieurs remises en question. Même si c'est un outil qui permet d'atteindre un certain public au sein de la population, cela laisse toutefois de côté ceux qui n'ont pas accès, par volonté ou par impossibilité (compétences, matériels, etc.), à ces nouvelles technologies, créant ainsi un « *fossé numérique* » (OCDE, 2012).

Nous avons démontré ici que l'utilisation de la notion de « participation » représente des nuances qu'il convient de connaître. En effet, dans certains cas, la participation ne fait pas référence à un même degré d'inclusion des citoyens et il convient de ne pas confondre l'information faite en surface avec une réelle participation par le biais de la concertation ou de la négociation. Même si ces étapes sont des composantes de la participation, il est nécessaire de préciser quel est le degré effectif de la participation au cours d'une démarche avec la population, ceci dans le but d'éviter d'éventuels effets trompeurs ou manipulateurs. Ces constatations nous permettent de créer une première amorce sur les limites de la participation qui seront débattues ci-dessous.

4.7. LES LIMITES DE LA PARTICIPATION

Bien que la participation rencontre un franc succès depuis plusieurs décennies, il convient toutefois de souligner les quelques limites qu'elle comporte. En effet, les expériences menées dans ce domaine ont permis de souligner certains éléments contraignants.

Premièrement, la participation s'arrête souvent au stade de la consultation, où il ne s'agit alors que de questionner les citoyens sur des éléments déjà décidés, destituant ainsi ce type de démarche de tout caractère réellement participatif en amont de la décision (Bacqué & Sintomer, 2011). Ainsi, l'enjeu de la participation serait réduit à une dimension purement informationnelle sans entrer réellement dans des processus d'échange très avancés. Une action participative menée de manière inadéquate ou selon de mauvaises intentions peut très vite être associée à une tentative de manipulation, dans le sens où « *la démocratie participative peut à certains égards s'assimiler à un jeu de dupes volontaires, dans lequel la possibilité reste ouverte pour chacun de poursuivre son intérêt, sans que l'autre perde la face* » (Blondiaux, 2008 : 48). L'ouverture du débat à tous est alors fortement enrayé et faire de la « participation pour la participation » n'a aucun sens si les données récoltées ne servent à rien. Cette remarque rejoint également la nécessité d'établir des règles claires au début des démarches afin de délimiter clairement le spectre d'action des participants, en les

informant dès le départ. La participation d'un nombre élargi d'acteur ne permet pas, en effet, de répondre aux attentes de chaque individu pris isolément. Pour Blondiaux (2008 : 109), « *c'est à cette condition seulement, que les citoyens pourront juger de manière informée de l'opportunité de leur participation et en accepter sereinement les droits et les devoirs* ». Sans définir au préalable la capacité d'action des participants, leurs attentes risquent d'être trop élevées en regard de la décision finale. L'effet obtenu par la participation serait alors inverse à celui espéré, en risquant d'induire un désenchantement vis-à-vis de ces démarches ou de générer un sentiment de manipulation parmi les participants.

Deuxièmement, ce sont bien souvent les personnes les mieux intégrées qui bénéficient du plus haut degré d'information au sujet de la situation et qui, de ce fait, accèdent et s'intègrent plus facilement aux démarches instaurées par la démocratie participative (Blondiaux, 2001). En partant de ce principe, la part occupée par ces acteurs "dominants" tendra à augmenter si aucune prédisposition n'est prise pour favoriser l'intégration des acteurs plus en marge du processus. Sans cela, « *les dispositifs de participation mis en place par les autorités politiques contribuent à reproduire les inégalités politiques existantes plus qu'à les amoindrir* » (Blondiaux, 2008 : 71). De ce fait, la représentativité de la société dans son ensemble n'est pas assurée, même si nous avons vu que certains outils permettent de combler, du moins partiellement, ce problème.

Troisièmement, la figure du citoyen ordinaire et le savoir profane est souvent remise en cause. A l'origine, les citoyens qui participent au processus sont considérés comme une source de savoir profane, ou du moins peu renseignés, en regard de la situation. Au fil du processus, ces derniers acquièrent progressivement des connaissances et développent des compétences dans le domaine. Par conséquent, certains soulignent cet effet d'*empowerment* en pointant du doigt le fait que ces citoyens ne peuvent ainsi plus être considérés comme des citoyens ordinaires, mais comme des citoyens professionnels et susceptibles de ne plus être représentatifs de la population dans son ensemble (Blondiaux, 2008). Cette position plus « *experte* » caractérise souvent les milieux associatifs qui sont généralement plus renseignés sur les thématiques qui les touchent directement.

Quatrièmement, le modèle de la démocratie participative est vivement remis en cause quant à la volonté même des citoyens d'être impliqués dans les affaires gouvernementales (Blondiaux, 2008). En effet, certains cas d'études aux USA démontrent que les citoyens préfèrent ne pas être inclus dans les processus décisionnels lorsque leurs intérêts n'en dépendent pas directement. Mais de manière globale, les tendances actuelles laissent plutôt transparaître une volonté croissante de participation.

L'ensemble de ces remarques nous permet d'adopter une certaine distance avec les démarches liées à la participation, en nous empêchant de tomber dans une conception trop idéale et angélique (Blondiaux, 2008). En comparaison avec les ambitions affichées au départ, les nombreux processus qui sont mis en place n'obtiennent pas toujours l'effet escompté, ou alors ceux-ci n'induisent que de très légers changements (Bacqué & Sintomer, 2011). Dans bien des cas, la participation se trouve alors bien incapable de régler des problèmes de fonds, où les conflits se basent sur des éléments liés à de profonds désaccords (Fareri, 2000). Pour ces auteurs, c'est en continuant les expériences et les travaux sur le

phénomène que nous parviendrons, peut-être, à combler certaines zones d'ombre de la participation.

4.8. SYNTHÈSE

L'émergence de la participation au sein des politiques publiques, et principalement en aménagement du territoire, découle de plusieurs phénomènes qui ont marqué les sociétés et les structures décisionnelles depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Dans un monde plus complexe et incertain, l'enjeu de la participation est de réussir à inclure, au sein d'un processus décisionnel, des acteurs provenant d'horizons différents et possédant chacun des intérêts qui leur sont propres. Le but est alors d'élaborer une décision finale susceptible de respecter les intérêts généraux, à partir d'une vision systémique des intérêts privés. Le recours à une démocratie plus participative nécessite le développement de nouvelles méthodes de gestion et il doit être attentif à respecter certaines prédispositions pour garantir l'efficacité des démarches. Le phénomène participatif est en perpétuelle évolution, il subit d'importantes mutations au fil des expériences qui sont menées. Son caractère volatile, dans le sens où il n'existe pas de recette prédéfinie pour chaque cas donné, et la transposition difficile des éléments théoriques à une situation réelle requiert certaines précautions.

Si certains conçoivent cet engouement autour des notions de démocratie participative et de participation comme une mode éphémère, nous avons toutefois été en mesure de démontrer que la participation présentait de nombreux atouts lors d'un processus décisionnel.

Pour conclure, le développement des compétences dans le domaine de la participation a également favorisé l'émergence de nouveaux métiers, de nouveaux professionnels et de nouvelles spécialisations qui proviennent tant des milieux universitaires, professionnels, associatifs, etc. (Blondiaux, 2008). Ce succès va de pair avec l'institutionnalisation croissante du phénomène participatif au sein des politiques publiques. Aujourd'hui, il s'agit de l'un des outils essentiels pour la gestion de projet dans le domaine de l'aménagement du territoire, et d'autres politiques publiques intègrent également la participation dans leur processus décisionnel. Pour illustrer ces propos, ce sont les exemples de l'article 4 de la Loi suisse sur l'Aménagement du Territoire (LAT) ou du livre blanc sur la gouvernance européenne, qui définit la participation des citoyens lors des processus de décision au niveau européen¹⁰ (Blondiaux, 2008).

¹⁰ Commission des communautés européennes. (2001). *Gouvernance européenne : un livre blanc*. [En ligne], consulté le 24.3.2014

Cinquième Partie

ANALYSE DE LA SITUATION A LA CHAUX- DE-FONDS

5. ANALYSE DE LA SITUATION A LA CHAUX-DE-FONDS

L'objectif de cette première partie d'analyse consiste à définir les causes des refus populaires pour les projets développés par la Ville et combattus en référendum, depuis le début des années 2000 jusqu'à aujourd'hui. Ceci nous permettra d'illustrer la relation entre les autorités et la population. Dans un premier temps, nous présenterons ces projets en nous basant principalement sur les communiqués officiels de la Ville et sur les archives du journal local *L'Impartial*. Il s'agit d'exposer la situation de chacun de ces projets, telle qu'elle est présentée à la population dans son ensemble. Dans un deuxième temps, elle sera analysée au travers des entretiens effectués auprès des politiciens consultés. Pour terminer, une synthèse des résultats viendra clore ce chapitre.

5.1. LES ANNEES 2000 A 2014 A LA CHAUX-DE-FONDS

Depuis le début des années 2000 jusqu'à aujourd'hui, sept projets élaborés par la Ville ont été combattus par référendum¹¹ suite à l'acceptation de leur crédit par le Conseil général. Cinq d'entre eux concernaient des aménagements urbains, à savoir le projet de zone de rencontre sur l'Avenue Léopold-Robert en 2004, la déchetterie intercommunal en 2009, l'aménagement d'une zone de rencontre sur l'Avenue Charles-Naine la même année, le réaménagement du Musée d'Histoire en 2010 et la politique de stationnement en 2011. Les deux autres projets concernaient une hausse du coefficient d'impôt en 2001 et 2005.

5.1.1. Zone de rencontre sur l'Avenue Léopold-Robert en 2004

En 2002, le nouveau plan directeur de la mobilité¹² démontrait que 70% du trafic de La Chaux-de-Fonds était interne à la ville. Deux tiers des personnes se déplaçaient à pied ou en transport public, alors que la voiture occupait deux tiers de l'espace public. L'objectif du plan prévoyait alors de restituer une large portion de l'espace public à destination de la mobilité douce. En 2003, les autorités ont élaboré un projet de zone de rencontre sur les 300 premiers mètres en Est de l'Avenue Léopold-Robert, depuis la Grande Fontaine jusqu'au carrefour avec la rue du Casino (figure 10). Le projet final résulte d'un concours où les impératifs étaient de favoriser l'élargissement des trottoirs pour promouvoir les activités culturelles, sociales et commerciales, de réduire la circulation automobile à 20km/h en limitant les flux à une seule voie dans chaque sens et de supprimer le contournement de la Grande Fontaine¹³.

¹¹ A La Chaux-de-Fonds, l'aboutissement d'un référendum nécessite au minimum les signatures de 10% du corps électoral.

¹² Ce plan a été élaboré par la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) qui a mis en place des séances de consultation avec la population. Les résultats soulevaient plusieurs enjeux d'avenir pour la Ville, notamment le développement des zones piétonnes, la restriction du stationnement automobile, l'amélioration des transports publics, etc.

¹³ Ville de La Chaux-de-Fonds. (13 février 2004). *Exposition sur le projet de zone de rencontre*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

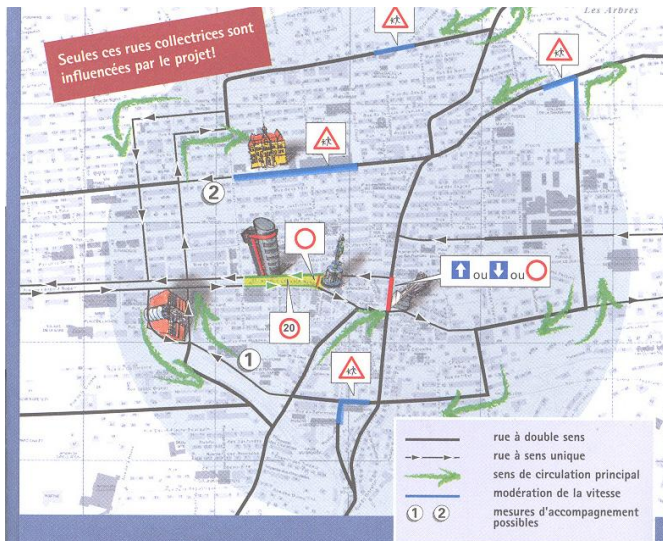


Figure 10 : Plan du projet (en jaune). Source : Ville de La Chaux-de-Fonds (2004)

Un mois après l'acceptation du crédit (5'480'000.-) par le Conseil général, le Conseil communal a enregistré le dépôt d'un référendum lancé par l'ACS, la section Neuchâtel-Jura de l'Astag, une entreprise, trois commerçants et soutenu par le Parti libéral-PNN¹⁴ et l'UDC¹⁵.

Dès cet instant, la Ville a mis en place une exposition durant plus d'un mois avant la votation, trois conférences tout public et des séances d'information afin de présenter à la population les enjeux de ce projet pour le centre-ville de La Chaux-de-Fonds. Trois variantes ont

été présentées et en cas de vote favorable, la population devait choisir celle à réaliser. Le coût de ces démarches communicationnelles s'est élevé à 420'000.- (soit 11.-/habitants)¹⁶.

Du côté des opposants, deux arguments ont été mis en avant pour refuser le projet. Premièrement, ils soulignaient le manque d'études sur le trafic et craignaient un report de charge dans les quartiers alentours. Lors des séances d'information, l'opposition a clairement fait savoir qu'elle ne changerait pas de position tant qu'aucune mesure de contournement du centre-ville ne serait mise en place. A l'heure actuelle, l'Avenue Léopold-Robert est l'itinéraire le plus rapide et le plus efficace pour traverser La Chaux-de-Fonds d'Est en Ouest. Deuxièmement, le coût du projet était trop élevé en raison de la situation économique de la Ville. Pour certains, il était plus urgent d'investir cet argent dans des éléments déjà existants (rénovation de la place du Marché et création d'un parking souterrain p. ex.), plutôt que de « dilapider » des millions pour ce projet¹⁷. Pour les commerçants, la restriction de l'accès au centre-ville pour les voitures présentait des risques liés à leur activité économique. D'autres avis s'interrogeaient sur la qualité du projet, en jugeant que « la solution proposée du réaménagement du Pod ne répond pas aux objectifs d'une véritable zone piétonne »¹⁸. Enfin, certains remettaient en cause la qualité du projet qui était perçu comme un traitement uniquement esthétique du périmètre, sans garantir un véritable espace pour les piétons¹⁹.

¹⁴ Aujourd'hui ce parti n'existe plus sous cette appellation, il s'agit du Parti libéral-radical (PLR).

¹⁵ Ville de La Chaux-de-Fonds. (1 décembre 2003). *Aménagements urbains d'une zone de rencontre*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

¹⁶ Ville de La Chaux-de-Fonds. (13 février 2004). *Exposition sur le projet de zone de rencontre*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

¹⁷ Zuccatti, S. (5 mars 2004). Touche pas à mon Pod. *L'Impartial*, p.32

¹⁸ Arrigo, J. (17 mars 2004). Nostalgie d'un Pod disparu. *L'Impartial*, p. 44

¹⁹ Le concept de zone de rencontre est entré en vigueur à partir de 2002 dans la loi suisse. Pour ce projet, les autorités ont remarqué que ce concept a parfois été mal compris par les citoyens.

Pour terminer, la politique d'information a été vivement critiquée pour son coût (matériel, ressources humaines)²⁰.

Au final, le projet a été refusé par 78,44% de non contre 21,56% de oui (participation de 52.47%). Pour le Conseil communal, les principales causes de cet échec se retrouvaient dans les perturbations engendrées par le changement d'habitudes de la population, principalement au sujet de la circulation, qui n'a visiblement pas encore suffisamment bien intégré les nouvelles fonctions des aménagements urbains pour les centres-villes. Malgré les efforts communicationnels, ces derniers n'ont pas été en mesure de combler ces lacunes. D'autre part, la situation économique et financière de la ville a joué un rôle important pour l'appréciation de ce projet jugé trop coûteux par une partie des opposants. A la suite de cet échec, le Conseil communal était tenu de respecter l'avis populaire mais devait, à terme, trouver de nouvelles idées pour le réaménagement de ce secteur puisqu'il reste l'un des points essentiels du plan directeur de la mobilité qui a force obligatoire^{21 et 22}. Dans ce cadre-là et profitant de travaux en sous-sol, les autorités ont modifié l'embouchure du Pod entre 2008 et 2009 pour créer un giratoire devant la Grande Fontaine. En élargissant les trottoirs de part et d'autre du Pod et en rétrécissant de deux à une les voies automobiles, le nouvel aménagement libère plus de place pour les piétons entre la Grande Fontaine et le centre commercial Métropole Centre. Suite à l'acceptation du crédit par le législatif, aucun référendum n'a été déposé, mais les autorités ont reçu plusieurs plaintes et signatures après le réaménagement pour dénoncer ce que certains qualifient être « *un abus de pouvoir* » de leur part²³.

Pour terminer, le travail de mémoire de Kerloch (2005 : 28), qui porte sur l'analyse de ce refus populaire, arrive à la conclusion que « *le résultat de la votation du 28 mars 2004 n'est pas un rejet du réaménagement du centre-ville en zone de rencontre, mais un vote contestataire dénonçant le comportement volontariste des Autorités communales* ». Pour l'auteur, ces dernières ont trop tardé à mettre en place des moyens communicationnels efficaces et se sont résignées à le faire au moment où la situation commençait à devenir critique. Dès lors, la population n'était pas en mesure d'intervenir concrètement sur le projet puisque les grands contours étaient déjà dessinés.

5.1.2. Déchetterie intercommunale en 2009

Pour anticiper l'entrée en vigueur de la taxe au sac à partir du 1^{er} janvier 2009 (finalement 1^{er} janvier 2012), qui devait entraîner une augmentation des déchets triés de 900 à 4500 tonnes²⁴, le Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds a accepté un crédit de 1.2

²⁰ Bysaeth, L. (17 février 2004). Politique d'information critiquée. *L'Impartial*, p.14

²¹ Ville de La Chaux-de-Fonds. (29 mars 2004). *Zone de rencontre – Votation communale du 28 mars 2004*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

²² Droz, D. (29 mars 2004). La zone de rencontre coule à pic. *L'Impartial*, p.12

²³ Neuch.ch. (20 août 2009). *Urbanisme et zones piétonnes : On touche le fond à La Chaux-de-Fonds*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

²⁴ Ville de La Chaux-de-Fonds. (4 mai 2009). *Déchetterie intercommunale : Les adversaires diffusent des erreurs*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

million de francs (70% des frais totaux) en 2008 pour la construction d'une déchetterie intercommunale avec les communes du Locle (30%) et de la Sagne. La déchetterie actuelle située au centre-ville, à proximité de l'usine d'incinération des déchets, ne permettrait plus de répondre à ces prévisions. Les trois communes ont alors retenu le site du Crêt-du-Locle afin de favoriser un accès facile à leurs habitants et éviter les désagréments d'une telle installation au centre-ville (figure 11)²⁵.

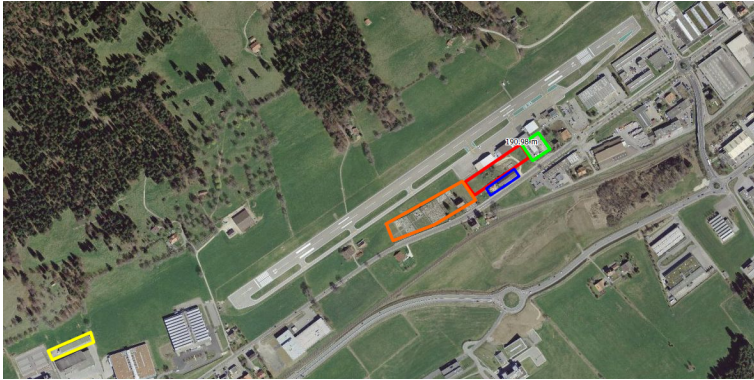


Figure 11 : Périmètre du projet de 2009 (en rouge), de la déchetterie finale (en jaune), du cimetière Juif (orange), des habitations (bleu) et du McDonald's (vert). Source : SITN (2014)

L'acceptation du crédit par le législatif a immédiatement suscité de vives interrogations. Premièrement, elles remettaient en cause la réelle nécessité de ce projet, certains jugeaient qu'il suffisait de réaménager l'actuelle déchetterie. Deuxièmement, les coûts d'investissement étant relativement conséquents, certains souhaitaient une assurance quant à une

participation financière supérieure à 20% de la commune du Locle. Enfin, l'emplacement de la déchetterie faisait débat en raison de sa proximité avec le McDonald's (Est), le cimetière Juif (Ouest), des habitations et la route cantonale (Sud).

En décembre 2008, le Conseil communal a enregistré la réception d'un référendum déposé par les habitants du quartier qui s'opposaient à la construction de la maxidéchetterie dans cette zone²⁶. Selon ces derniers, l'emplacement n'était pas adéquat, « *dans un quartier qui œuvre depuis longtemps pour son développement social, et juste à côté d'habitations et de la terrasse d'un restaurant où il y a beaucoup d'enfants* »²⁷. La manière d'agir du Conseil communal a notamment été contestée par les habitants du secteur, puisqu'aucun représentant de l'administration n'est venu à leur rencontre pour les informer au préalable de ce projet, ou même après pour écouter ce qu'ils avaient à dire. A ce titre, l'un des référendaires concluait : « *je ne me sens pas entendu, ni respecté* »²⁸. Pour les référendaires, l'ouverture d'une nouvelle déchetterie à cet endroit allait également engendrer davantage de nuisances liées au trafic.

Du côté des autorités, tant au niveau de l'exécutif que du législatif, c'est l'intérêt général qui devait primer pour un projet qui concernait plusieurs communes. L'argument financier avancé par les référendaires a été vivement défendu puisque dans le cas où chaque ville aurait dû créer sa propre déchetterie, les coûts auraient été nettement supérieurs. De plus,

²⁵ Bysaeth, L. (24 octobre 2008). Pierre Hainard gagne la bataille des déchets. *L'Impartial*, p.7

²⁶ Ville de La Chaux-de-Fonds. (23 décembre 2008). *Déchetterie intercommunale : le référendum a abouti*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

²⁷ Bysaeth, L. (24 octobre 2008). Une déchetterie, oui, mais pas devant chez moi. *L'Impartial*, p.9

²⁸ Nussbaum, R. (21 novembre 2008). Le référendum contre la déchetterie est lancé. *L'Impartial*, p. 8

le terrain appartenait à la ville, en zone d'utilité publique, ce qui permettait d'éviter des coûts supplémentaires pour l'achat de terrain à des privés²⁹.

Malgré les arguments avancés par les autorités, le projet a été refusé par 59.5% de non contre 40.6% de oui (participation de 36.65%)³⁰. Pour le Conseil communal, cet échec découlait des différentes causes évoquées ci-dessus³¹. Suite à ce refus et dans la perspective de l'introduction de la taxe au sac, les autorités des trois communes ont rapidement relancé un nouveau projet en raison des délais urgents. Au final, même si certains opposants au premier projet ont remis en doute la nécessité de construire une déchetterie d'une telle ampleur³², les communes de La Chaux-de-Fonds, du Locle et de la Sagne ont pu lancer la construction d'une maxidéchetterie sur le site du Crêt-du-Locle (périmètre jaune sur la figure 11) sans aucun blocage institutionnel. La déchetterie est ouverte depuis le 1^{er} janvier 2012, date de l'entrée en vigueur de la taxe au sac. Le coût de l'ouvrage s'est élevé à 1'728'000.-, dont 1.34 millions à la charge de La Chaux-de-Fonds³³. Au final, les autorités ont pu constater que lors du premier projet, c'est principalement le site retenu qui avait posé problème.

Pour ces deux projets, il n'y a eu aucune séance publique. La politique communicationnelle de la ville s'est arrêtée au stade de l'information via la presse, les médias et les communiqués officiels. Pour l'introduction de la taxe, la Ville a toutefois mis en place quatre séances d'information et distribué des flyers à l'ensemble des ménages³⁴.

5.1.3. Zone de rencontre sur l'Avenue Charles-Naine en 2009

Profitant de l'urbanisation d'un secteur en plein développement et de travaux en sous-sol nécessaires d'ici 2012, le Conseil général a accepté un crédit de 2.65 millions de francs en 2009 pour aménager une zone de rencontre sur l'Avenue Charles-Naine. Elle devait se situer entre le centre commercial existant de la Coop au Sud et le futur centre commercial Migros au Nord du tronçon (figure 12). La Migros participait à hauteur d'un quart de l'investissement total³⁵. L'objectif était de privilégier le déambulement piéton entre les deux centres commerciaux en limitant le trafic automobile à 20km/h, notamment pour respecter les normes de pollution.

²⁹ Bysaeth, L. (9 mai 2009). La gauche et les Verts sont unis pour la déchetterie intercommunale. *L'Impartial*, p.6

³⁰ Ville de La Chaux-de-Fonds. (17 mai 2009). *Déchetterie intercommunale : Le peuple dit non à 3 contre 2*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

³¹ Droz, C.-L. (18 mai 2009). La déchetterie des Eplatures refusée par plus de 59% des voix. *L'Impartial*, p. 7

³² Bysaeth, L. (25 mai 2011). Le tombeur de la déchetterie des Eplatures demande un débat. *L'Impartial*, p.7

³³ Ville de La Chaux-de-Fonds. (10 janvier 2012). *Brèves – Place de la Gare et déchetterie*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

³⁴ Ville de La Chaux-de-Fonds. (1 décembre 2011). *Introduction de la taxe au sac au 1^{er} janvier 2012*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

³⁵ Nussbaum, R. (18 février 2009). Centres commerciaux en voie d'urbanisation. *L'Impartial*, p.7

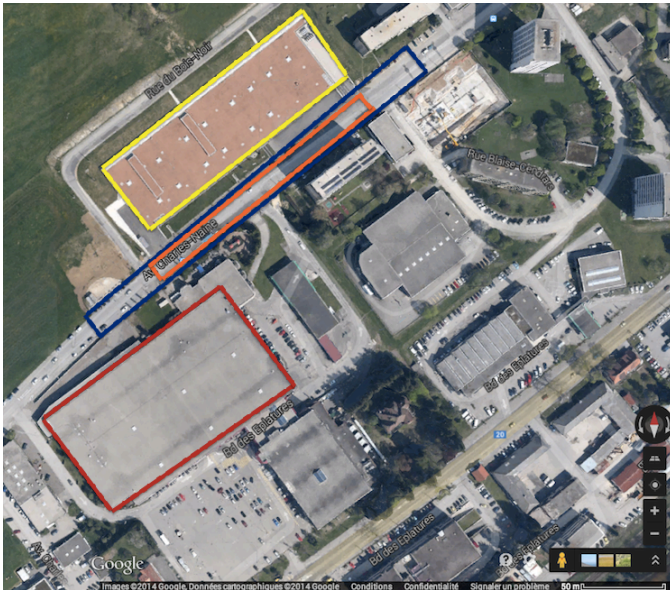


Figure 12 : Périmètre du projet refusé en 2009 (bleu) et de la zone de rencontre réalisée en 2011 (orange) entre la Migros (jaune) et la Coop (rouge). Source : Google Maps (2014)

Après l'acceptation du crédit, l'UDC a lancé un référendum qui a abouti³⁶ contre l'aménagement de cette zone de rencontre sur ce secteur, jugeant cet investissement « inutile et non prioritaire »³⁷. Pour le parti d'extrême droite, les investissements devaient plutôt être consentis pour la réfection du réseau routier général de la ville, fortement marqué par les dégâts hivernaux. La situation financière déficitaire de la ville ne permettait pas, selon l'UDC, de procéder à de tels investissements sur le dos des contribuables. De plus, ces mesures étaient jugées inadéquates puisque la voiture reste le moyen de transport privilégié pour aller faire ses courses dans les centres commerciaux. Les Verts et le POP, qui n'ont toutefois pas soutenu le référendum, se sont également manifestés contre ce projet d'aménagement en refusant le crédit lors du vote au Conseil général, soulignant que la construction d'un nouveau centre commercial ne correspondait pas à leurs valeurs prônant le commerce de proximité³⁸. Au final, les Verts se sont tout de même positionnés en faveur du réaménagement de cette zone, par inquiétude de « la tendance consistant à mettre en doute la majorité des projets proposés par les autorités communales »³⁹.

Pour répondre à l'argumentaire déployé par l'UDC, les autorités ont mis en place une séance d'information pour la population afin de présenter les enjeux de ce réaménagement. Les rénovations des infrastructures en sous-sol devenaient de plus en plus urgentes et le réaménagement en surface ne coûtait que 300'000.- sur les 2.65 millions totaux. Le Conseil communal souhaitait démontrer à la population que la Ville restait entreprenante malgré une situation économique difficile. L'aménagement de ce secteur en périphérie s'inscrivait dans une volonté de redynamiser le quartier des Forges qui accueillera, à terme, de nouveaux aménagements urbains. Enfin, ce type d'aménagement contribuait aussi à améliorer la qualité de vie en ville⁴⁰.

Au final, le projet a été rejeté par 58.81% de non contre 41.2% de oui (participation 36%). Le Conseil communal a analysé ce refus en raison du contexte économique difficile, au fait

³⁶ Ville de La Chaux-de-Fonds. (29 mai 2009). *Av. Charles-Naines et rue du Bois-Noir : le référendum a abouti*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

³⁷ Bysaeth, L. (13 mars 2009). L'UDC combat l'aménagement routier prévu aux Eplatures. *L'Impartial*, p.7

³⁸ Comm-réd. (14 mars 2009). Un plan de mobilité cohérent. *L'Impartial*, p.7

³⁹ Comm-réd. (27 août 2009). Les Verts opposés au référendum. *L'Impartial*, p.7

⁴⁰ Ville de La Chaux-de-Fonds. (4 septembre 2009). *Votation communale du 27 septembre : chantiers indispensables permettant d'améliorer la qualité de vie dans le quartier des Forges*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

de restreindre l'accès automobile, mais aussi peut-être à cause de la construction d'un centre commercial à cet endroit, même si ce dernier élément n'était pas concerné par la votation. Pour l'exécutif, après les deux échecs présentés ci-dessus, « *il faut que les habitants de La Chaux-de-Fonds comprennent aussi que, s'ils devaient multiplier les refus d'aménagements améliorant la sécurité des piétons et cyclistes, et augmentant la qualité des espaces urbains en général, la Confédération pourrait refuser ses investissements pour le contournement de la ville et pour le TransRun* »⁴¹. Bien que le projet ait finalement été soutenu par l'ensemble des partis politiques (à part l'UDC), soit 80% de l'électorat, il est finalement refusé par près de 60% des votes. Le Conseil communal remarque alors que « *la population élit d'une façon et vote d'une autre* »⁴² et qu'il devient très difficile de se projeter pour le développement futur de la ville. Pour respecter les normes de pollution de l'air et du bruit sur ce secteur, le Conseil communal a dès lors proposé de restreindre le trafic ou de le supprimer entièrement. Pour éviter ce deuxième scénario, la Migros a entrepris à ses frais la réalisation d'une « *portion réduite* » de la zone de rencontre en 2010 (en orange sur la figure 10)⁴³. Le Conseil communal a soutenu la démarche, sans aucune participation financière de la ville, en soulignant que ces aménagements devaient rester très légers pour respecter la volonté populaire de 2009.

5.1.4. Rénovation du Musée d'Histoire en 2010

La Villa Sandoz qui abrite le Musée d'Histoire de La Chaux-de-Fonds nécessitait des travaux de rénovation et de réaménagement en raison de problèmes liés à la sécurité et à l'énergie. En 2010, le Conseil général a accepté un crédit de 3.5 millions de francs pour rénover le musée qui accueille des richesses liées à l'histoire sociale, économique et politique de la ville. La volonté du Conseil communal était également de maintenir une image culturelle forte de La Chaux-de-Fonds, en proposant une nouvelle muséographie afin de rendre le musée plus attractif à un public diversifié et toujours plus exigeant⁴⁴. Deux mois après cette annonce, le Conseil communal a enregistré le dépôt d'un référendum lancé par l'UDC⁴⁵. Pour le parti de droite, la Ville devait prioriser des investissements concernant l'ensemble de la population. Dans un contexte économique difficile (9% de chômage en 2010 et déficit de 8 millions annoncé au budget), le coût planifié pour la réfection d'un musée ne dépassant pas les 3000 visiteurs par année était jugé totalement obsolète⁴⁶.

La Ville a organisé quatre séances d'information avec la population afin de présenter les enjeux de ce réaménagement. Dans ce cadre-là, le Musée était accessible gratuitement

⁴¹ Ville de La Chaux-de-Fonds. (27 septembre 2009). *Av. Charles-Naine et rue du Bois-Noir : le peuple refuse le crédit*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁴² Balmer, S. (28 septembre 2009). La population rejette le projet de réaménagement aux Forges. *L'Impartial*, p.7

⁴³ Ville de La Chaux-de-Fonds. (8 septembre 2010). *Avenue Charles-Naines : Migros finance et réaliser des aménagements devant son nouveau centre commercial*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁴⁴ Ville de La Chaux-de-Fonds. (23 mars 2010). *Projet de rénovation du musée d'Histoire*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁴⁵ Ville de La Chaux-de-Fonds. (27 mai 2010). *Le référendum contre la rénovation du Musée d'Histoire a abouti*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁴⁶ Droz, C.-L. (31 mars 2010). Un référendum menace le musée d'Histoire. *L'Impartial*, p.11

pendant plusieurs jours afin de présenter des plans, des photos et des explications sur le projet⁴⁷. Un débat ouvert au public a également été organisé par la Ville entre les opposants du projet et ses défenseurs. Parallèlement à ces démarches officielles, le projet a été largement soutenu par l'association *Les amis du Musée* (participant au projet à hauteur d'un demi-million) qui ont organisé plusieurs manifestations au sein de la ville depuis l'annonce du référendum.

Au final, la population a accepté le projet par 61.2% de oui contre 38.8% de non (participation de 36%). Il s'agit du premier référendum remporté par la Ville depuis plus de dix ans. Le Conseil communal s'est réjoui de l'issue de ce vote qui a permis de montrer que la population croit en leur collectivité et en leur avenir. Il a aussi identifié un attachement des citoyens à l'histoire de leur ville. Il s'est également montré satisfait des débats qui ont eu lieu avant la votation, permettant de démontrer « *la richesse du lien social qui existe à La Chaux-de-Fonds* »⁴⁸. Le Conseil communal a également félicité l'importante mobilisation citoyenne, tant des habitants, des associations, des partis politiques, etc. en amont de la votation. A ce titre, le Conseil communal a souligné que « *s'il n'y a pas de mobilisation citoyenne, il est difficile de gagner un référendum* »⁴⁹. Les travaux ont commencé au début de l'année 2011 et le musée sera totalement ouvert au public à partir de l'automne 2014.

5.1.5. Politique de stationnement en 2011

Soucieuses de l'augmentation du trafic motorisé à La Chaux-de-Fonds et des incidences que cela peut engendrer sur la qualité de vie au centre-ville (perte d'attractivité, pollution, etc.), les autorités ont présenté un projet de politique de stationnement en 2009. Celui-ci consistait à généraliser progressivement le parcage en zones bleues, avec un système de macarons pour les habitants, et à limiter la circulation à 30km/h dans certains secteurs de la ville. L'objectif était de restreindre les déplacements des transports individuels motorisés (TIM) et de mieux coordonner l'ensemble des modes de transports pour tenter de redistribuer l'espace public aux piétons. Il s'agissait également de lutter contre les problèmes environnementaux en incitant les visiteurs externes à utiliser les transports en commun pour se rendre au centre-ville, de libérer plus d'espace pour l'aménagement de nouvelles bandes cyclables et d'instaurer le parcage de courte durée pour favoriser un accès plus aisé aux commerces. Les recettes obtenues par le système de macaron (80.- pour les particuliers, 240.- pour les collaborateurs d'entreprises par année) devaient permettre d'absorber une partie des dépenses effectuées pour la mise en place de la nouvelle signalisation, d'engager du personnel administratif amené à gérer cette politique de stationnement et, à terme, de financer d'autres mesures liées à la mobilité⁵⁰.

⁴⁷ Ville de La Chaux-de-Fonds. (20 août 2010). *Votation du 26 septembre : quatre séances publiques sur le Musée d'Histoire*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁴⁸ Ville de La Chaux-de-Fonds. (26 septembre 2010). *Rénovation du musée d'Histoire : un oui porteur d'espoir*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁴⁹ Droz, C.-L. (27 septembre 2010). L'avenir du Musée est désormais assuré. *L'Impartial*, p.5

⁵⁰ Nussbaum, R. (21 mars 2009). D'ici cinq ans, la zone bleue s'imposera partout. *L'Impartial*, p.7

Soucieuses de satisfaire tous les acteurs, les autorités ont constitué une commission avec des membres du législatif pour accompagner les réflexions sur ce projet. Parallèlement à cela, elles ont mené des discussions lors de trois séances organisées avec des commerçants du centre-ville afin de trouver des solutions et quelques compromis (les places du Marché et de l'Hôtel de Ville passeraient en zone 30 minutes, à l'exception des heures des repas pour ne pas pénaliser les restaurateurs)⁵¹. En 2010, le Conseil général a accepté cette nouvelle politique de stationnement et un crédit de 490'000.- pour les mesures de signalisation qui lui sont liées. Le Conseil général a tout de même souhaité certains compromis, en restreignant le périmètre des zones bleues du nord au sud entre la rue Numa-Droz et les voies CFF, d'Est en Ouest entre les rues Balance-Versoix et Pouillerel et dans le secteur de l'Hôpital (figure 13).



Figure 13 : Périmètre (en bleu) de la politique de stationnement de 2011. Source : Ville de La Chaux-de-Fonds. (2010)

Cinq mois plus tard, en novembre 2010, le Conseil communal a enregistré le dépôt de deux référendums lancés par le TCS et l'ACS. Le premier s'opposait à la nouvelle politique de stationnement et le second au crédit pour la nouvelle signalisation⁵². Pour ces deux associations, le parcage au centre-ville n'était pour l'heure pas problématique. L'obtention d'un macaron n'impliquerait pas forcément de trouver une place puisque le nombre de propriétaires de voiture

était supérieur aux places disponibles. Les mesures désavantageaient alors les habitants du centre-ville. De plus, cette politique était peu attractive pour les visiteurs puisqu'elle ne leur permettrait pas de stationner à proximité de leur destination et pour les entreprises situées dans ce secteur, elles ne bénéficieraient que d'un nombre insuffisant de macarons pour leurs employés (entre 20 à 50%). Pour le TCS et l'ACS, il n'était pas non plus possible de demander aux visiteurs d'employer les transports en commun en raison d'horaires trop souvent imprévisibles et, surtout, si aucune mesure n'était mise en place pour soutenir cette politique. Ils pointaient du doigt le nombre insuffisant de parkings collecteurs en périphérie. Enfin, l'argument financier revenait sur la table avec les 490'000.- prévus dans un contexte où la ville a mal à ses finances⁵³. Le système des macarons était également perçu par certains comme « *un impôt déguisé* »⁵⁴.

Avant la votation, la Ville a organisé plusieurs séances d'information avec la population, au sein de plusieurs quartiers, pour présenter les grands enjeux de la politique de

⁵¹ Ville de La Chaux-de-Fonds. (26 mars 2010). *Utilisation de l'espace public au centre-ville : La Ville et les commerçants esquissent des solutions pour le parcage*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁵² Ville de La Chaux-de-Fonds. (5 novembre 2010). *Politique de stationnement : les référendums ont abouti*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁵³ Biedermann, S. (7 juillet 2010). *Macarons et zones 30 valent deux référendums*. *L'Impartial*, p.5

⁵⁴ Réd. (24 mars 2009). *Des zones bleues qui font voir rouge*. *L'Impartial*, p.5

stationnement. Pour les autorités, la Ville ne pouvait pas espérer bénéficier indéfiniment de l'appui de la Confédération si La Chaux-de-Fonds ne mettait pas en œuvre des mesures destinées à améliorer sa mobilité intraurbaine⁵⁵.

Au final, la double votation s'est traduite par un double refus avec 71.61% de non contre 28.39% de oui pour les macarons (80.-/année) et avec 74.25% de non contre 25.75% de oui pour la signalisation de 490'000.- (participation de 40.33%)⁵⁶. Les autorités ont souligné que le projet avait été globalement plus soutenu dans le centre-ville, où les habitants sont les plus touchés par le phénomène de voiture-ventouse à proximité de leur habitat. Ce refus soulevait à nouveau de gros défis pour la Ville qui doit, à terme, trouver des solutions pour limiter la croissance du trafic motorisé au centre de la Métropole horlogère.

5.1.6. Réaménagement de la place du Marché en 2009

Même s'il n'a pas entraîné de référendum, le réaménagement de la place du Marché a suscité de vifs débats au cours de ces dernières années et cet élément a été repris plusieurs fois au cours des entretiens avec les (ex)conseillers communaux. En 2007, les autorités ont reçu une pétition de plusieurs commerçants de la place du Marché qui souhaitaient l'aménagement d'une zone piétonne, immédiatement suivie d'une réaction collective de certains usagers du lieu qui s'opposaient à cela. Dans ce cadre-là, la Ville a procédé à plusieurs tests en fermant l'accès aux voitures pendant trois mois afin d'observer concrètement les répercussions d'une telle mesure⁵⁷. Les autorités se sont alors retrouvées confrontées à deux catégories de demande, l'une pour la création d'une zone piétonne, l'autre pour la conservation de la circulation automobile et le stationnement. En conséquence, la place actuelle est aménagée en zone de rencontre afin de répondre aux aspirations des deux parties⁵⁸. Au final, cette solution mixte censée tenir compte des intérêts de chacun a été vivement critiquée par les commerçants du secteur. Pour certains, la présence du parking était primordiale afin de faciliter l'accès en voiture à leur commerce et le nombre de place est désormais trop limité. Pour d'autres, la place ne correspond pas à leur idéal de zone piétonne, en raison notamment de l'absence de bancs ou de mobilier urbain. De plus, le parking est considéré comme un véritable « *aspirateur à voiture* » et les automobilistes ne respectent bien souvent pas la limite des 20km/h de la zone de rencontre⁵⁹. Enfin, une partie de la population s'est sentie insuffisamment prise en compte pour le réaménagement de cet espace et a témoigné le sentiment de se retrouver, trop souvent, devant le fait accompli⁶⁰.

⁵⁵ Bysaeth, L. (21 janvier 2011). L'introduction des macarons cache des enjeux importants. *L'Impartial*, p.9

⁵⁶ Ville de La Chaux-de-Fonds. (13 février 2011). *Double votation sur le stationnement et la mobilité : les citoyens rejettent les macarons en zone bleue et le crédit en pour la signalisation*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁵⁷ Ville de La Chaux-de-Fonds. (1 juillet 2009). *Info brèves : Fermeture d'essai de la pl. du Marché au trafic et horaires de vacances de services*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁵⁸ Nussbaum, R. (10 juin 2008). La place du Marché en jaune chiné sera prête à fin juillet. *L'Impartial*, p.8

⁵⁹ Bysaeth, L. (2 octobre 2008). Les commerçants rêvent d'une zone piétonne. *L'Impartial*, p.7

⁶⁰ Neuch.ch. (20 août 2009). *Urbanisme et zones piétonnes : On touche le fond à La Chaux-de-Fonds*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

5.2. RESULTATS INTERMEDIAIRES : HYPOTHESES & QUESTION DE RECHERCHE

Le tableau de la figure 14 présente une synthèse des projets combattus par référendum. Nous retrouvons les deux votations liées à l'augmentation du coefficient d'impôt en 2001⁶¹ et en 2005⁶² afin d'avoir un aperçu global de la situation, sans se limiter aux projets d'aménagements urbains. Au total, un seul projet a été accepté par la population (rénovation du musée d'Histoire), tous les autres ont été refusés entre 58% et 78%. Nous observons également une tendance à la baisse de la participation lors des votations, passant de plus de 40% à 50% entre 2000 et 2005 à une moyenne située entre 36% et 40% depuis 2009. Sur les sept référendums, l'UDC figure quatre fois au sein du comité référendaire, principalement pour des raisons économiques, tout comme le Parti libéral-PNN (trois fois). Les milieux automobiles (ACS et TCS) sont présents (deux fois) lorsqu'il s'agit de projets liés à des restrictions de l'usage automobile, à l'exception de l'Avenue Charles-Naines où un consensus avait été trouvé avec les autorités.

| Projets votés | Oui | Non | Participation | Initiateurs du Référendum |
|---|---------------|---------------|---------------|---|
| Coefficient d'impôt à 106% (2001) | 40.7% | 59.3% | 43.9% | Parti libéral-PNN |
| Zone de rencontre Avenue Léopold-Robert (2004) | 21.6% | 78.4% | 52.7% | ACS, Astag, une entreprise, trois commerçants, UDC et Parti libéral-PNN |
| Coefficient d'impôt de 70 à 75% (2005) | 23.6% | 76.4% | 54.8% | Parti libéral-PNN, UDC et Parti radical |
| Déchetterie intercommunale (2009) | 40.5% | 59.5% | 36.7% | Riverains |
| Zone de rencontre Avenue Charles-Naine (2009) | 41.3% | 58.7% | 36% | UDC |
| Rénovation du musée d'Histoire (2010) | 61.2% | 38.8% | 36% | UDC |
| Politique de stationnement & signalisation (2011) | 28.4% & 25.8% | 71.6% & 74.2% | 40.3% | ACS & TCS |

Figure 14 : Liste des objets passés en votations suite au lancement d'un référendum depuis 2000

La présentation de ces résultats nous permet de relancer la première question de cette recherche : « *Comment expliquer les échecs connus par la Ville depuis le début des années 2000 ? S'illustrent-ils par un affaiblissement du lien de confiance entre la Ville et la population ou existe-t-il d'autres raisons sous-jacentes à cela ?* ». Deux hypothèses découlaient de cette question, la première supposait effectivement que ces refus résultaient d'une rupture du lien de confiance entre représentants et représentés, la seconde justifiait ces échecs selon d'autres facteurs sous-jacents (économique, fonctionnel, etc.).

A ce stade de l'analyse, nous pouvons déjà confirmer la seconde hypothèse en fonction des arguments déployés par les opposants lors des différents référendums. Premièrement, l'argument économique est utilisé pour contrer l'ensemble des projets, sans aucune exception. Pour comprendre ce phénomène, il paraît nécessaire de présenter brièvement le contexte économique de La Chaux-de-Fonds.

⁶¹ Bysaeth, L. & Droz, C.-L. (14 mai 2001). Il faudra bien faire avec moins.... *L'Impartial*, p.7

⁶² Ville de La Chaux-de-Fonds. (26 septembre 2005). *Ajustement fiscal refusé en votation populaire*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

Dans les années 1990, La Chaux-de-Fonds a connu d'importantes difficultés financières en raison de différents facteurs (hausse du chômage, retrait de l'industrie horlogère, hausse des taxes de l'Etat, etc.) qui ont conduit à une première tentative d'augmenter le coefficient d'impôt en 2001 à 106%. Malgré une période d'embellie entre 2000 et 2001 qui s'est traduite par un budget positif en 2002, les comptes de la ville ont terminé dans les chiffres rouges entre 2003 et 2006, atteignant un déficit de 17 millions en 2004 (voir annexe 10.6, *comptes de fonctionnement - résultats*) en raison de diverses causes (augmentation des taxes cantonales, baisse des recettes fiscales, entretien des infrastructures vieillissantes, diminution du nombre d'habitants et d'entreprises, etc.)⁶³. Cette situation a poussé les autorités à établir un second plan pour augmenter le coefficient d'impôts (70 à 75%)⁶⁴ en 2005. Durant cette période, la ville de La Chaux-de-Fonds est passée tout près d'une mise sous tutelle de l'Etat en raison d'une dette croissante de 490 millions en 2005 et d'une fortune qui n'allait plus être en mesure d'éponger le déficit calculé pour les années suivantes⁶⁵. Suite aux deux refus populaires pour l'augmentation des impôts, les autorités ont été contraintes de procéder à plusieurs refontes au sein de l'administration communale pour diminuer ses charges annuelles (suppression, regroupement de services, suspension provisoire des augmentations de salaires, etc.). Les efforts déployés durant cette période ont permis de sortir la ville de cette situation très difficile et de boucler les comptes annuels dans les chiffres noirs en 2007, 2008, 2011, 2012 et 2013. La dette de la ville s'est également abaissée à 398 millions en 2009, grâce à l'augmentation des recettes fiscales et à la diminution de certaines taxes⁶⁶. La situation financière actuelle de la ville reste stable depuis deux ans avec des finances dans les chiffres noirs et une dette qui se monte à 400 millions au 31 décembre 2013. Depuis 2011, la population de La Chaux-de-Fonds connaît également une tendance à la hausse après des années déficitaires entre 2004 et 2010, à l'exception de 2008 (annexe 10.4). Au niveau des emplois, la ville connaît une croissance quasi-continue depuis 2003 avec le plus haut taux d'emploi atteint depuis 1969 (annexe 10.5)⁶⁷.

Par conséquent, la situation économique de la ville dans les années 2004-2005, au moment où le déficit était le plus élevé, justifie la force de cet argument. Même si les finances allaient mieux par la suite, les opposants appelaient à la prudence avant d'entreprendre de gros investissements et privilégiaient d'autres mesures comme la baisse des impôts. La population souhaitait que la Ville se concentre prioritairement sur des objets urgents et il était mal vu d'utiliser l'argent du contribuable pour des projets qui n'étaient pas forcément jugés impératifs. Les deux refus pour l'augmentation du coefficient d'impôts démontrent également que la population n'était pas prête à payer davantage. Au final, nous constatons que les

⁶³ Ville de La Chaux-de-Fonds. (23 mars 2005). *Les comptes 2004 affichent un déficit de 17.9 millions*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁶⁴ La différence entre le coefficient d'impôts des deux projets (106% et 75%) s'explique par les mesures de péréquation financière intercommunale du canton de Neuchâtel survenues durant cette période.

⁶⁵ Ville de La Chaux-de-Fonds. (29 août 2005). *La population est invitée à accepter le réajustement fiscal*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁶⁶ Ville de La Chaux-de-Fonds. (24 avril 2009). *Comptes 2008 : La ville affronte la conjoncture 2009 sur une base renforcée*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁶⁷ Ville de La Chaux-de-Fonds. (15 mai 2012). *Emploi : plus haut niveau depuis 1969*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

problèmes économiques connus par la Ville depuis les années 1990 ont continué à avoir d'importantes répercussions sur les projets développés durant la période 2000-2014.

Deuxièmement, l'argument fonctionnel lié à l'utilisation de la voiture est ressorti lors des projets liés à la mobilité impliquant, d'une manière ou d'une autre, une diminution de l'espace public qui lui est accordé. Cette constatation est à première vue paradoxale puisque le plan directeur de la mobilité de 2002 démontrait que deux tiers des déplacements en ville étaient effectués à pied ou en transports publics. A première vue, l'utilisation de la voiture à La Chaux-de-Fonds semble occuper une place importante dans le mode de vie des habitants, visiblement peu enclins à réduire leurs déplacements motorisés. Un premier élément de réponse provient peut-être du fait, évoqué pour la politique de stationnement, que La Chaux-de-Fonds offre de nombreux avantages pour la voiture qui ne se retrouvent pas ailleurs (parcage illimité et gratuit au centre-ville). A Lausanne, Neuchâtel ou d'autres grandes villes, le parcage est par exemple payant (horodateur, parkings payants) ou limité (zones bleues). Pour les opposants à la politique de stationnement, la facilité du parcage à proximité des commerces et des différentes aménités urbaines est considérée comme un élément de qualité de vie à La Chaux-de-Fonds. Pourtant, selon les principes du développement durable, c'est bel et bien la mobilité douce qui devrait être favorisée. Ainsi, nous constatons un décalage entre les valeurs de qualité de vie prônées par les autorités et celles issues de la majorité populaire. Nous noterons toutefois que dans le cadre du projet de déchetterie, les référendaires se sont en partie appuyés sur l'argument de la voiture pour dénoncer la dégradation du cadre environnant.

Le troisième argument qui est ressorti lors de plusieurs projets (déchetterie, zone de rencontre sur Charles-Naine, rénovation du musée d'Histoire et politique de stationnement) remettait en cause la réelle nécessité de procéder à ces investissements. Dans ces cas-là, les projets ont été qualifiés d'inutiles, nuisibles (pour l'économie des commerces au centre-ville) ou n'étant pas prioritaires. La fonctionnalité initiale des éléments préexistants semblait alors correspondre aux aspirations de la population. Cet argument, étroitement lié à l'argument économique, a visiblement favorisé à remettre en cause l'utilité de ces projets, malgré les enjeux fonctionnels (accessibilité à pied, redynamisation du centre-ville, etc.), environnementaux (qualité de vie, diminution de la pollution, etc.) ou tout simplement impératifs (nouvelle déchetterie en vue de l'augmentation des déchets) défendus par la Ville.

Enfin, nous avons vu que lors de certains projets, la population ne se sentait pas suffisamment écoutée par les autorités. A ce stade de la recherche, il est encore difficile de comprendre les causes de ce sentiment, même si les conclusions du travail de Kerloch (2005) ont toutefois démontrées que les autorités avaient été trop volontaristes pour le projet de 2004. Il ne s'agit toutefois pas de généraliser cet argument à l'ensemble des projets avant d'avoir analysé ces refus par le biais des entretiens.

Comme l'a fait remarquer le Conseil communal lors des résultats des votations, les refus populaires découlent de plusieurs causes qui ne sont pas forcément reliées entre elles. Par le biais de cette première analyse, nous avons tout de même pu dégager trois principaux arguments qui ressortent dans presque tous les cas. Nous remarquerons que la rénovation du Musée d'Histoire est le seul objet qui a été accepté par la population. Comme nous

l'avons vu, il s'agit de l'unique votation qui a bénéficié d'une importante mobilisation citoyenne pour défendre le projet. Le résultat du vote tend également à démontrer que l'attachement des chaux-de-fonniers à un élément identitaire de leur ville a pris le dessus sur les arguments (non)fonctionnels et économiques évoqués par les opposants. Nous soulignerons aussi qu'il s'agit du seul objet qui existait déjà à l'état physique avant la votation. Cette constatation nous laisse dès lors supposer qu'il était peut-être plus facile pour la population de se forger une opinion à partir d'un objet concret et initialement appréhendable.

5.3. ANALYSE DES ENTRETIENS

Il s'agit désormais d'analyser ces résultats par le biais des entretiens menés auprès de cinq (ex)conseillers communaux, M. Charles Augsburg (PS, 1980-2004), Mme. Claudine Stähli-Wolf (POP, 1995-2005), M. Pierre Hainard (UDC, 2004-2010), M. Pierre-André Monnard (PLR, 2008-*en cours*) et M. Théo Huguenin-Elie (PS, 2013-*en cours*). En rebondissant encore une fois sur le travail de Kerloch (2005 : 54), ce dernier a démontré que lors du projet de zone de rencontre sur le Pod en 2004, « *la presse ne faisait que de relater les argumentaires en défaveur du projet* ». La presse joue parfois un rôle pervers et peut renforcer les stéréotypes des lecteurs en orientant leur interprétation dans un sens plutôt qu'un autre. Pour Smyrniaos (in Bratosin, 2006 : 188-189), « (...) *une large partie de la population tend à se diriger vers des médias dont elle sait que le traitement de l'actualité sera conforme à ses propres convictions, et ceci afin de compenser la difficulté à s'orienter et à effectuer des choix pertinents dans un environnement médiatique saturé de message* ». La mise en parallèle de ces résultats intermédiaires avec les informations obtenues auprès des intervenants nous permettra de présenter une vision plus complète de la période étudiée.

5.3.1. Incidences des évolutions globales sur la situation à La Chaux-de-Fonds

Nous l'avons longuement présenté ci-dessus, les sociétés ont connu de profondes mutations sociales depuis le milieu du siècle dernier. Celles-ci ont été vivement soulignées au cours des entretiens et elles semblent jouer un rôle important dans la vie politique de la Cité horlogère. En effet, à La Chaux-de-Fonds, les aspirations de la population pour la politique ont évolué progressivement selon deux tendances paradoxales :

« Quand je suis arrivée (1995), ça commençait à devenir difficile. Je trouvais que la population avait un type d'attente un peu consumériste et elle ne se sentait pas complètement concernée, elle était de moins en moins satisfaite, donc il y avait ce paradoxe » (Claudine Stähli-Wolf, 5.3.2014).

« Je pense que les gens s'intéressent plus à la chose publique. Je pense qu'avant les gens, avec des moyens d'information différents, étaient peut-être moins concernés. Quoique si on regarde les votations, il n'y a pas plus de votants maintenant qu'avant, donc c'est contradictoire ce que je dis mais ils sont devenus plus critiques » (Pierre Hainard, 25.3.2015).

Premièrement, ces deux exemples permettent d'illustrer concrètement le fait que les citoyens aspirent de plus en plus à faire valoir leurs intérêts au sein des politiques publiques, en étant plus attentifs, critiques et prêts à s'opposer aux décisions de l'autorité. En ce sens, la population devient de plus en plus exigeante, les attentes doivent être le plus rapidement comblées et si les résultats ne sont pas là, les sanctions sont immédiates :

« Il y a eu un développement au niveau politique où on teste un politicien et si ça ne va pas, on le jette. Et ça, il n'y avait pas avant, le monde politique était relativement stable » (Claudine Stähli-Wolf, 5.3.2014).

Pour l'ancienne conseillère communale, le changement du mode d'élection du Conseil communal en 2004⁶⁸ s'inscrit dans cette dynamique et ces éléments tendent par ailleurs à mettre en péril la stabilité du système politique :

« Vous ne pouvez pas faire une grande réalisation en une seule législature, en quatre ans ce n'est plus possible » (Charles Augsburger, 21.2.2013).

« Si vous faites une législature, vous apprenez, vous faites toutes vos erreurs possibles, imaginables, vous découvrez comment il faut fonctionner donc vous pouvez être fonctionnel à la deuxième, mais absolument pas à la première. Et avec ce système-là, on va déstabiliser les institutions et il faut que les gens apprennent à avoir un peu de patience » (Claudine Stähli-Wolf, 5.3.2014).

Pour ces deux intervenants, l'instabilité du système politique présente des risques pour un développement serein sur le long terme⁶⁹. Le choix des chaux-de-fonniers d'élire directement leurs représentants communaux ne symbolise toutefois pas une remise en cause du modèle politique à partir de cet instant précis. Cet événement s'inscrit dans une dynamique globale amorcée déjà depuis plusieurs décennies, où la figure du politique ne repose plus sur des bases aussi solides qu'auparavant.

Paradoxalement à cette première tendance, le taux de participation aux votations n'est pas plus élevé qu'avant. A quelques exceptions près, La Chaux-de-Fonds connaît une baisse de la participation citoyenne depuis plus d'une décennie (figure 13). Ce phénomène n'est toutefois pas propre à la Cité horlogère, il s'inscrit dans une tendance globale en raison de différents éléments :

⁶⁸ Suite à une initiative des Verts et du Parti socialiste approuvée par 76.23% de oui contre 23.77% de non (participation de 38.7%) en 2004, c'est le peuple qui élit le Conseil communal. La présidence est également devenue tournante chaque année suite à une décision du Conseil général. Source : Ville de La Chaux-de-Fonds. (1 décembre 2003). *Election du Conseil communal*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁶⁹ L'objectif n'est pas de créer un débat entre les avis favorables ou non à ce changement, mais afin de conserver une vision neutre de la situation, il paraît nécessaire de relater la vision de M. Hainard. Dans une ville de gauche, malgré 20% de représentants UDC au Conseil général en 2004, « l'UDC avait mauvaise presse dans la région (...) et s'il n'y avait pas eu l'élection par le peuple, il n'y aurait pas eu de conseiller communal UDC ». Pour le premier conseiller communal UDC de la Ville, il est vrai que le nouveau système peut amener à plus d'instabilité dans la durée. Néanmoins, il permet d'éviter que des représentants qui n'arrivaient pas dans les premières positions lors de l'élection du Conseil général par le peuple, soient présentés par les partis sur les listes pour le Conseil communal.

« Il faudrait faire la comparaison avec ce qu'il se passe à Bienne, à Lausanne⁷⁰ ou à Fribourg, mais j'ai l'impression aujourd'hui que ce sont les taux des centres urbains où une partie de la population, malheureusement, est déconnectée de ses devoirs civiques, de la vie politique, aussi parce que c'est dans les centres urbains que se concentrent les populations marginales qui ont tellement d'autres difficultés à vivre que le bien de la cité les dépasse (Théo Huguenin-Elie, 4.3.2014).

Nous retrouvons donc ici l'un des éléments avancés dans la théorie. Les groupes marginaux ont tendance à ne pas donner leur avis, que cela soit par choix, par désintérêt ou par incapacité de pouvoir se prononcer.

Pour expliquer cette tendance paradoxale, le développement des NTICs a été identifié comme un élément participant à ces changements. D'un côté, il favorise une plus grande ouverture au monde dans sa globalité grâce à des outils d'information et de revendication beaucoup plus nombreux qu'à l'époque. A l'inverse, le développement de ces technologies tend à affaiblir les interactions directes entre les individus et à favoriser le repli sur soi. La population devient plus individualiste, renfermée et tend à se désintéresser de la vie collective de la cité. Pour les deux conseillers communaux qui ont siégé au Conseil communal avant les années 2000 (Mme. Stähli-Wolf et M. Augsburg), le développement de ces technologies ont progressivement entraîné un déclin des interactions en face-à-face. A l'époque, la vie collective de la cité était le lieu privilégié pour débattre et se forger une opinion. Pour Mme. Stähli-Wolf, les conditions de vie de la société occidentale se sont également accrues et cet élément a peut-être participé à rendre la société moins motivée à se battre pour obtenir certaines choses. Ces constatations jouissent d'une grande littérature et l'objectif ici n'est pas d'entrer dans les détails de ces phénomènes sociaux. Nous remarquons toutefois que ce que nous avons vu dans le cadre théorique se ressent à La Chaux-de-Fonds. La place de l'autorité dans les processus décisionnel s'est modifiée au cours des dernières décennies avec l'émergence de nouveaux acteurs qui participent différemment, selon de nouvelles logiques, à la vie politique. D'autres facteurs contribuent également à diminuer la part du pouvoir en main des autorités communales à La Chaux-de-Fonds. Cela s'illustre avec de nombreux domaines qui se sont privatisés (énergies) ou qui sont désormais en main du canton (Hôpitaux). Ces éléments globaux ont d'importantes répercussions sur le contexte actuel et pour comprendre la relation entre la population et les autorités à La Chaux-de-Fonds, il est important de les mettre en lien avec le récent passé économique de la ville.

5.3.2. Crises financières et climat économique

Nous l'avons vu plus haut, les chocs pétroliers des années 70 ont entraîné des périodes de crises. La Chaux-de-Fonds, ville industrielle et horlogère par excellence, moteur économique

⁷⁰ Un exemple d'actualité, le projet de la Tour de la Taoua à Lausanne a été refusé par 51.9%. La participation s'est élevée à 37.5%, environ 10 points de plus que lors des dernières élections communales. Source : RTS. (14 avril 2014). *Les lausannois refusent le projet de la tour Taoua à Beaulieu*. [[En ligne](#)], consulté le 17.4.2014

de la Suisse jusque dans les années 60, a été particulièrement touchée par ce phénomène mondial. Dès les années 70, l'industrie horlogère et des machines est en déclin, les firmes sont moins productives et « *les patrons d'entreprise sont de moins en moins impliqués dans la vie de la communauté* » (M. Huguenin-Elie). Cette situation de crise a entraîné un important exode des entreprises et de la population, puisque dans les années qui ont suivi les chocs pétroliers, la ville est passée de presque 45'000 habitants à 35-36'000 habitants. Les répercussions de cette période seront importantes pour la suite :

« *Tout cela va contribuer à un certain marasme à La Chaux-de-Fonds et à partir de là, on entre dans les années 2000 avec de grosses difficultés financières, avec des comptes et des budgets déficitaires les uns après les autres* » (Théo Huguenin-Elie, 4.3.2014).

L'argument économique a été régulièrement cité par les opposants aux projets présentés plus haut et les dires de l'actuel conseiller communal tendent à confirmer la conclusion intermédiaire que nous avons établie. Même durant des périodes économiques plus prospères, les périodes de crise ont visiblement marqué l'esprit des chaux-de-fonniers, en les incitant à privilégier la prudence lorsqu'il s'agissait de se prononcer sur un lourd investissement. Nous remarquons également qu'il était difficile pour la Ville de défendre ces grosses dépenses, dans une situation où des coupes budgétaires ont été effectuées au sein de l'administration communale, et à des moments où les impôts étaient particulièrement élevés. Malgré la volonté de la Ville de rompre avec la tendance où les Etats se désengagent financièrement dans différents domaines (Jouve, 2003), ces arguments n'ont pas été en mesure de contrebalancer les inquiétudes des habitants à ce moment donné. La Ville de La Chaux-de-Fonds a ainsi payé un lourd tribut de son récent passé problématique, qui a continué d'avoir d'importantes répercussions durant les années 2000.

5.3.3. Importance de la voiture

Le second argument souvent évoqué plus haut concerne l'utilisation de la voiture à La Chaux-de-Fonds. Cet élément est également revenu spontanément dans tous les entretiens. Pour les conseillers communaux, les chaux-de-fonniers ont un lien particulier avec leur voiture, peut-être plus fort que dans d'autres villes, où « *les gens vont de l'intérieur de leur cuisine à l'intérieur de la boulangerie en voiture à La Chaux-de-Fonds* » (Mme. Stähli-Wolf). Cette dépendance semble revêtir plusieurs causes liées à des éléments de confort, historiques et sentimentaux :

« *Le constat que je fais, c'est qu'historiquement, la population chaux-de-fonnière a un amour extrêmement fort vis-à-vis de sa voiture, parce que c'est quelque chose pour laquelle elle a dû se battre. Et donc, c'est extrêmement difficile d'aller contre cet élément-là* » (Pierre-André Monnard, 19.2.2014).

Au moment où la voiture a fait son arrivée dans les villes en lieu et place des précédents modes de transports, la structure en damier de La Chaux-de-Fonds avec une artère centrale très large a permis de libérer un espace important pour le passage des flux automobiles. Pour les chaux-de-fonniers, l'aisance du déplacement automobile au centre-ville, même pour

des courtes distances, constitue un élément de confort particulier. L'une des explications à ce phénomène découle des aménagements urbains de la ville qui ne sont pas assez contraignants pour dissuader les automobilistes de se déplacer en voiture. Pour M. Monnard, l'intérêt pour la voiture prend alors le dessus sur l'intérêt des individus en tant que piéton et lorsqu'il s'agit d'aller à l'encontre de ce confort, c'est immédiatement 70% de la population qui s'y oppose. Nous rejoignons ainsi la constatation faite plus haut : cette facilité de déplacement et de stationnement est globalement perçue comme un élément de qualité de vie. Malgré les enjeux environnementaux, sociaux et économiques liés à la diminution de son utilisation en milieu urbain, « *la voiture fait voter aux gens des choses totalement irrationnelles (...) et pour moi c'est vraiment l'une des causes principales qui expliquent les différents échecs* » (M. Hainard). La situation initiale correspond ainsi davantage au souhait de confort des usagers et ce, malgré les intérêts plus globaux énumérés ci-avant.

Contrairement aux refus motivés par l'aspect automobile, les mesures d'aménagement liées à la mobilité (zones de rencontre, politique de stationnement) découlaient toutes du plan directeur de la mobilité de 2002. A ce moment-là, M. Monnard observe qu'il n'y a pas eu d'opposition au sein de la population et que les dispositions contenues dans le plan ont été acceptées par le législatif. Nous observons ici un décalage entre les principes qui ont été décidés et le moment où les citoyens ont été en mesure de voir concrètement les incidences des actions préconisées par le plan directeur sur le territoire. Par conséquent, nous retombons sur la supposition faite plus haut : les habitants ont vraisemblablement plus de difficultés à s'approprier un objet au stade de la réflexion directrice, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas d'objet physique ou une démonstration concrète des impacts sur un espace donné.

Pour M. Huguenin-Elie, si la Ville veut se donner une chance de changer les habitudes de ses habitants en matière de déplacements automobiles, il est indispensable d'écouter la population et de mener la réflexion avec celle-ci. Il convient également de prendre certaines précautions par rapport aux exemples qui ont été appliqués dans d'autres villes, puisque la structure orthogonale de La Chaux-de-Fonds induit également des difficultés techniques supplémentaires pour l'aménagement de zones piétonnes. Il s'agit alors de composer avec les particularités de La Chaux-de-Fonds, tant du point de vue de sa structure urbanistique que de la relation particulière qui lie les habitants à leur voiture. Malgré ces échecs, le Conseil communal est conscient du besoin plus qu'indispensable de proposer des mesures d'accompagnement pour d'éventuels futurs projets au centre-ville, en offrant des alternatives plus nombreuses (parkings souterrains, amélioration du réseau de bus, etc.).

5.3.4. Fonctionnalité des projets et responsabilités politiques

Le troisième argument identifié plus haut concerne la fonctionnalité des projets. Certains n'entraient visiblement pas en adéquation avec la volonté de la population et étaient jugés inutiles ou non-prioritaires. Au cours des entretiens, de nouveaux éléments ont été spontanément évoqués pour expliquer cela. Nous l'avons déjà souligné plus haut et cet élément a été repris par les intervenants, la population n'est parfois pas très encline au changement. Les votations démontrent qu'elle reste relativement conservatrice en se

satisfaisant de la situation actuelle, même s'il cela ne concerne pas l'ensemble des habitants. Cette constatation rejoint les conclusions d'un travail effectué par l'institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel (Hainard, Ischer & Nedelcu, 2008). L'étude consistait à effectuer une analyse sociologique des besoins et souhaits de la population entre 2000 et 2008. Les résultats ont démontré que la population était globalement satisfaite de la situation actuelle à La Chaux-de-Fonds, mais que cette interprétation dépendait surtout du niveau de formation, du revenu et des classes d'âges. A titre d'exemple, les jeunes souhaitaient davantage d'évolution alors que les personnes âgées avaient plutôt tendance à refuser les changements en se montrant satisfaites de la situation actuelle. L'étude soulignait que les plus âgés participaient davantage aux votations que les jeunes, ce qui induisait alors une surreprésentation de ces choix plutôt conservateurs. Ceci nous permet de nuancer ces résultats, même si la majorité des votants semblent suivre cette tendance.

Bien que la qualité des projets en général n'ait pas été mise en cause par les intervenants, certains d'entre eux ont parfois regretté que le Conseil communal dans son ensemble n'ait pas pris davantage de responsabilités. Pour le projet de zone de rencontre en 2004 sur le Pod, Mme. Stähli-Wolf regrette ainsi qu'il n'ait pas été en mesure d'affirmer davantage sa position :

« On n'osait pas affronter la population. Si vous voulez, sur ce dossier-là, on aurait dû dire que vous avez tort, au lieu de dire que l'on veut vous expliquer pourquoi on met une zone piétonne ici, etc. » (Claudine Stähli-Wolf, 5.3.2014).

La temporalité de ce projet n'était toutefois pas favorable à sa réalisation. La votation a eu lieu seulement quelques mois avant les élections communales et pour M. Augsburg, il est très difficile de défendre un projet dans une période aussi instable politiquement :

« En période électorale tout ce que vous faites est de la nourriture politique pour les partis qui se demandent ce qu'ils vont mettre dans leur programme (...) et on n'a plus la sérénité, la tranquillité nécessaire, l'esprit qui convient pour faire une présentation sereine » (Charles Augsburg, 19.2.2014).

Pour ce projet, l'UDC était membre du comité référendaire et nous rappellerons que 2004 marque l'entrée du parti d'extrême droite au sein de l'exécutif chaux-de-fonnier. Dès lors, cette situation *« était du pain béni pour un parti qui démarrait, ça vous permet de vous exprimer, de faire quelque chose qui va automatiquement plaire à une partie de la population »* (M. Augsburg). Si le Conseil communal détient une part de responsabilité lors de la défense des autres projets et de celui-ci, ce phénomène découle notamment d'un problème politique plus global. Il s'explique notamment par les enjeux politiques et la pression effectuée par les partis et l'électorat sur les élus :

« Si vous allez contre votre parti, moi je l'ai fait deux, trois fois, ce n'est pas facile. Il y a une pression terrible, pas seulement d'être élu ou pas élu, mais après dans les assemblées générales c'est très difficile. Donc en fonction des décisions à prendre, il faut être diplomate » (Pierre Hainard, 25.3.2014).

Les décisions sont effectuées de manière collégiale entre les cinq membres du Conseil communal et cet exemple permet de démontrer qu'il est parfois difficile pour un membre de l'exécutif de défendre un projet qui ne correspond pas forcément à son électorat et/ou son parti. C'est un élément de réponse qui permet de justifier pourquoi, certaines fois, les représentants ne sont pas en mesure d'affirmer plus clairement leur position au moment de défendre un projet. Cependant, cette constatation ne justifie pas entièrement les raisons pour lesquelles les autorités n'ont pas été en mesure de défendre plus vigoureusement certains projets.

5.3.5. Contestation de l'autorité politique

A l'heure actuelle où la participation est un phénomène très en vogue, nous observons paradoxalement un certain mécontentement de la population qui ne se sent pas suffisamment écoutée :

« Les gens ne se sentent pas concernés et en même temps, ils se sentent victimes du "de toute façon même si on donne notre avis, on ne va pas faire ce que l'on nous a demandé". (...) Les gens pensent que le monde politique fonctionne sans eux mais c'est une absurdité complète » (Claudine Stähli-Wolf, 25.3.2014).

Cette affirmation a été reprise par plusieurs intervenants et cela participe au désenchantement de la population vis-à-vis de la politique. Selon cette vision, l'autorité est souvent considérée comme étant distante de la population, *« où les gens disent que les politiciens font ce qu'ils veulent, que les autorités sont trop interventionnistes »* (Pierre Hainard). Ces critiques sont notamment ressorties pour le réaménagement de la place du Marché en zone de rencontre. Cet exemple démontre toutefois que l'exécutif n'a pas fait cavalier seul pour ce réaménagement :

« On a tenu compte de la population parce qu'une partie voulait une zone piétonne et l'autre partie voulait que l'on puisse parquer des voitures. (...) Alors c'est vrai que celui qui était pour la zone piétonne, il va dire que les autorités n'en faisaient qu'à leur tête parce qu'on a mis des voitures et celui qui ne voulait que des voitures va dire pareil » (Pierre Hainard, 25.3.2015).

A partir de cela, plusieurs éléments soulevés au cours des entretiens permettent pourtant de démontrer que l'autorité n'agit pas de manière autonome et que les décisions politiques doivent composer avec de nombreuses problématiques.

Premièrement, M. Augsburger rappelle que ce réaménagement, ainsi que l'élargissement des trottoirs sur l'Avenue Léopold-Robert, a nécessité une demande de crédit auprès du Conseil général. Par conséquent, la chose a été rendue publique, un rapport est sorti auprès du législatif, celui-ci l'a accepté et il n'y a eu aucune menace de référendum à ce moment-là. La volonté populaire a par conséquent été respectée par l'intermédiaire du corps législatif. A ce niveau, nous observons un décalage entre les aspirations de la population et celle du corps législatif. Cela s'illustre davantage avec les projets battus en référendum, qui étaient

pourtant initialement approuvés par le Conseil général. Pour certains intervenants, ce phénomène résulte avant tout d'une perte de poids des partis politiques et de leur tendance à travailler de manière plus autonome et déconnectée de la population :

« Avant, quand l'institution disait quelque chose, elle consultait directement les partis politiques qui étaient beaucoup plus représentatifs de la population. (...) Il y avait des gens de tous les milieux qui intégraient les partis politiques, c'était des lieux de vie sociale, intellectuelle, économique, etc. » (Charles Augsburger, 21.2.2014).

« Il y a une mauvaise habitude des partis qui travaillent un peu en cercle fermé et qui ont eux-mêmes perdu le contact avec la population » (Claudine. Stähli-Wolf, 5.3.2014).

Cet exemple permet de démontrer concrètement l'une des limites de la démocratie représentative que nous avons présentée plus haut : *« si les partis n'ont pas disparu et restent les principaux instruments de sélection du personnel politique, leur forme d'organisation hiérarchique au centre d'une constellation d'organisations de masse perd en légitimité et ils sont moins qu'avant les canaux privilégiés de la communication entre les acteurs politiques professionnels et la société civile »* (Bacqué & Sintomer, 2011 : 128). Par conséquent, le lien entre les représentants et les représentés n'est plus aussi fort qu'auparavant. Cet exemple reprend également la double dynamique évoquée ci-avant : les citoyens participent moins à la vie politique de leur cité, mais ils sont paradoxalement plus critiques et revendicateurs lorsqu'il s'agit de se prononcer sur un sujet.

Deuxièmement, la population élit ses représentants *« sur des programmes où, noir sur blanc, on indique à la population que l'on va mettre un accent sur la mobilité douce au centre-ville, etc. »* (M. Huguenin-Elie). Par conséquent, les élus représentent les volontés de leurs électeurs et la population est dès lors avertie de leurs intentions. Cette remarque nous permet de soulever une autre réduction du modèle représentatif, évoquée dans la théorie, qui semble poser problème ici. Un citoyen socialiste va choisir un candidat qui représente ses valeurs, sans forcément adhérer au programme déployé par un élu UDC, PLR, etc. qui eux, sont élus sur la base d'autres valeurs. Ces représentants devront alors trouver des compromis afin de respecter leurs engagements auprès de leur électorat, tout en représentant la population dans son ensemble. Cette représentation au sein de l'autorité communale ne semble toutefois pas toujours assurée. Ce décalage s'illustre notamment avec le projet sur l'Avenue Charles-Naine, où le Conseil communal concluait que la population élisait d'une façon et votait d'une autre.

Troisièmement, la sensation de ne pas être écouté par les autorités s'explique également par la méconnaissance de la population au sujet de certains règlements ou certaines lois (communales, cantonales, fédérales) qui restreignent le champ des possibles pour le développement d'un projet. A cela s'ajoutent certains éléments qui échappent aux représentants communaux. Le modèle fédéraliste de la Suisse délègue de nombreuses compétences aux communes, mais certains dossiers qui ont d'importantes répercussions à l'échelle communale restent en main du canton. A La Chaux-de-Fonds, c'est par exemple le

cas de l'Hôpital qui ne dépend plus de la commune. Le canton a entrepris un projet de centralisation au niveau cantonale, ce qui a entraîné l'abandon de certaines activités à La Chaux-de-Fonds (la maternité a par exemple été centralisée à Neuchâtel). Plus dernièrement, le refus du TransuRun avec 50.3% de non au niveau cantonal (accepté à 71% à La Chaux-de-Fonds)⁷¹ a laissé échapper une opportunité pour les montages neuchâteloises d'être reliées plus rapidement au plateau suisse. En somme, le retrait de certaines activités importantes et l'échec de projets cantonaux bénéfiques pour La Chaux-de-Fonds génèrent non seulement un sentiment d'impuissance au sein des autorités communales, mais aussi une sensation de laissée pour compte au sein de la population :

« Les gens nous disent "on passe vraiment pour les derniers des derniers, on ne s'occupe pas de nous et puis vous, vous n'avez pas été capables de vous engager pour la campagne et que ça réussisse". Mais la population n'a pas tout à fait tort, on a échoué » (Théo Huguenin-Elie, 4.3.2014).

Dans ce cas-là, l'articulation des enjeux cantonaux et communaux induit un sentiment de dépossession au sein du territoire qui ne bénéficie pas/plus de certaines infrastructures, d'autant plus quand celles-ci sont délocalisées à la suite de décisions effectuées à l'échelle supérieure. Même si les autorités communales ne sont pas exemptes de reproche comme la souligné M. Huguenin-Elie, puisqu'elles n'ont pas été en mesure de défendre suffisamment les intérêts de La Chaux-de-Fonds, il n'empêche que leur marge de manœuvre est parfois relativement restreinte en regard des intérêts cantonaux (voire fédéraux).

Quatrièmement, l'élément global qui permet d'expliquer ce décalage entre la vision des autorités et les aspirations de la population résulte de la confrontation des intérêts globaux (population) et privés (individus). En ce sens, le sentiment de ne pas être écouté résulte principalement du fait que certaines volontés découlent parfois d'intérêts privés qui émanent de quelques individus. A l'opposé, l'autorité est garante du bien commun et comme nous l'avons vu plus haut, il ne convient pas de faire la somme des attentes de chacun pour dégager une vision générale de la situation (Tranda-Pittion, 2011). De plus, certains avis s'opposent et il serait dès lors impossible de procéder de cette manière. Par conséquent :

« L'autorité politique est représentatif de l'intérêt général. Et l'intérêt général, il n'y a pas que les habitants de l'endroit qui sont concernés, une ville c'est un réseau, c'est une globalité, donc les intérêts de cette globalité doivent être défendus » (Charles Augsburg, 21.2.2014).

L'autorité doit être en mesure de composer avec la multidimensionnalité des points de vue afin de produire une solution qui soit en mesure de satisfaire la population dans sa globalité. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de faire des choix et *« pour le bien de tous, c'est forcément au détriment du bien de chacun »* (M. Monnard). Inévitablement, *« une décision de l'autorité ne peut pas satisfaire tout le monde et la décision suivante va peut-être mécontenter ceux qui étaient plus ou moins contents de la première »* (M. Hainard). Au final, la décision repose sur l'intérêt global de la collectivité et même si les gens participent à créer

⁷¹ RTS. (24 septembre 2012). *Les neuchâtelois refusent le TransRun à une courte majorité.* [En ligne], consulté le 20.4.2014

cette vision collective par le biais de leurs intérêts privés, la décision finale ne prendra pas forcément la forme exacte de leur volonté personnelle :

« Les gens ne reconnaissent pas le produit qu'ils avaient en tête et ils pensent que dans ce cas, on n'a pas pris en compte leurs avis. Mais à l'image d'un gâteau, on met toujours une pincée de sel, et pourtant on ne la sent pas »
(Claudine Stähli-Wolf, 5.3.2014).

Dès lors, l'autorité doit essayer de dépasser les égoïsmes de chacun, en élaborant une décision finale nuanciant les intérêts privés.

Nous constatons que les agissements de l'autorité politique se justifient selon de nombreux points, mais en nous basant sur ce que nous avons soulevé dans la presse, il semble réellement exister un décalage entre les visions de la population et celles des autorités. D'un côté, la population ne se sent pas suffisamment écoutée alors que de l'autre, les autorités sont contraintes de composer avec des nombreuses problématiques qui sont parfois hors de leur portée. Dès lors, cette distance entre la population et les autorités semble avant tout découler d'un manque de communication qui contribue à renforcer ce décalage.

Au final, ces éléments permettent de définir un peu plus clairement la relation entre les autorités et la population à La Chaux-de-Fonds. Si certains éléments semblent particuliers à La Chaux-de-Fonds (finance, problématique de la voiture), nous remarquons que la situation de la Cité horlogère suit les évolutions globales exposées dans notre cadre théorique.

5.4. SYNTHÈSE : REPONSES A LA QUESTION 1, HYPOTHESES 1 & 2

En analysant les éléments qui sont ressortis de la presse et les dires des cinq intervenants, nous constatons que la cause première des refus populaires ne découle pas d'une rupture du lien de confiance entre la population et ses autorités. Divers éléments, parfois à des degrés variables et plus ou moins spécifiques pour certains projets, permettent d'expliquer concrètement ces refus. De manière générale, l'aspect financier a joué un rôle important. La population chaux-de-fonnière semble toujours vivement marquée par les périodes de crises des années 70. Pour les projets plus spécifiquement liés à la mobilité, nous avons pu constater que la voiture joue un rôle important pour la qualité de vie des usagers. L'utilité et la qualité des projets ont certaines fois été mises en cause, mais ces appréciations étaient principalement motivées par les deux arguments précités. La responsabilité des autorités a également été soulignée. Du côté de la presse, la population se sentait insuffisamment écoutée et trop souvent mise à l'écart. Du côté des intervenants, certains regrettent que le Conseil communal n'ait pas été plus présent pour défendre ces dossiers, même si certains éléments échappent parfois à la seule compétence des représentants communaux.

Au final, nous pouvons apporter une réponse à la question de recherche n°1, en infirmant l'hypothèse n°1 et en confirmant l'hypothèse n°2. Les échecs de ces projets ne découlent pas directement d'un affaiblissement du lien de confiance entre la Ville et la population. Ces projets ont avant tout été refusés parce qu'ils ne correspondaient pas aux volontés de la population en termes économiques ou fonctionnels. Au fil des refus, cette tendance négative

a toutefois contribué à renforcer un fossé entre les autorités et la population et atteste d'un manquement communicationnel entre les deux parties. Si la population ne se sentait pas suffisamment écoutée, les autorités de leur côté doivent composer avec de nombreuses problématiques qui ne sont pas forcément connues de tous. Les autorités ne peuvent pas prendre en compte chaque intérêt privé, ce qui contribue en grande partie au mûrissement de ce sentiment au sein d'une portion de la population. Les autorités doivent gérer une multidimensionnalité de points de vue et c'est leur articulation qui doit permettre de dégager une vision qui garantisse le bien commun de la cité.

Si ces éléments ont sans doute contribué à générer progressivement un fossé entre la population et ses autorités, les résultats des votations ne s'expliquent pas par une rupture du lien de confiance qui permettrait de justifier ces échecs. Ces événements s'inscrivent dans une tendance sociale globale qui n'est également pas particulière à La Chaux-de-Fonds :

« Je ne crois pas qu'il y ait eu de changements fondamentaux par rapport à cette vision que l'on pourrait avoir l'un de l'autre. La seule problématique que l'on peut dire, c'est que l'on a quand même une modification au niveau de la société en général et les gens manifestent plus leur désaccord ou leur désamour que par le passé » (Pierre-André Monnard, 19.2.2014)

Dans une situation où la figure de l'autorité tend à être en recul, nous observons qu'il est parfois difficile pour les politiciens de faire face à des pressions financières ou de certains lobbys (p. ex. automobile). Même si certaines choses échappent à leurs compétences, les autorités n'ont toutefois pas été en mesure de convaincre la population au sujet des enjeux globaux qui découlaient de ces projets. Elles détiennent ainsi une part de responsabilité dans ces différents échecs, tant du point de vue communicationnel que pour le portage de ces projets.

Enfin, nous remarquerons également que l'aménagement du territoire suscite un engouement important au sein de la population, avec cinq projets combattus en référendum sur sept qui concernaient des aménités urbaines.

Ces résultats nous permettent de relancer la question de recherche n°2 qui sera traitée dans la dernière partie de ce travail : *« Dans ce contexte, quels sont les enjeux représentés par les démarches participatives pour l'élaboration des planifications directrices de La Chaux-de-Fonds ? »*

Sixième Partie

ETUDES DE CAS

6. ETUDES DE CAS : DEMARCHES PARTICIPATIVES

L'objectif de cette seconde partie d'analyse consiste à étudier les démarches participatives menées dans le cadre du projet Métamorphose à Lausanne, du Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois (SDOL) et du développement du centre-ville à Neuchâtel. Nous effectuerons un bref survol du contenu de ces projets avant de présenter les démarches participatives. Nous terminerons par une synthèse de ces trois études de cas.

6.1. PROJET METAMORPHOSE A LAUSANNE

6.1.1. Présentation générale du projet⁷²

Le projet Métamorphose a été lancé par la Municipalité⁷³ en 2006 et s'inscrit dans un contexte de forte croissance démographique de la ville de Lausanne et du canton de Vaud. Les premières réflexions sur ce projet découlent de deux constats : le manque croissant de logements et le vieillissement de plusieurs installations sportives. Plus largement, il s'inscrit dans le projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) où l'objectif est de dépasser une vision uniquement communale des différentes problématiques territoriales, en menant des réflexions sur la démographie, les emplois et les transports.

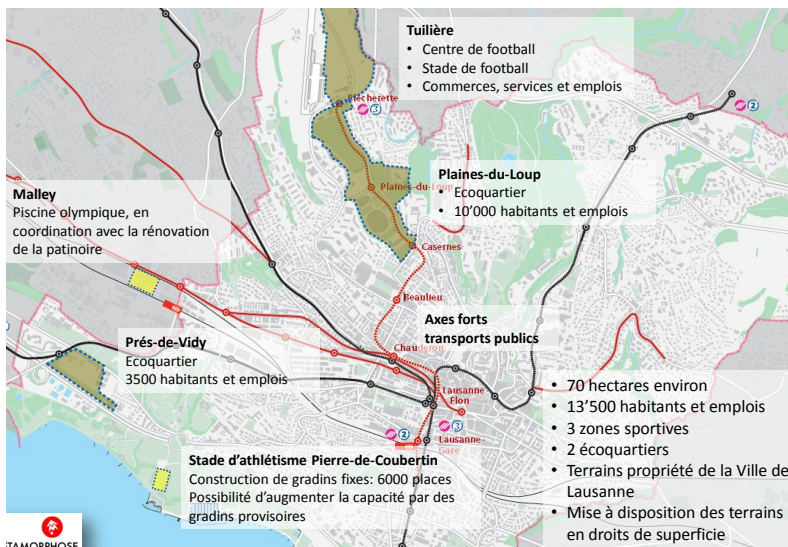


Figure 15 : Schéma du projet Métamorphose. Source : Ville de Lausanne

Après diverses modifications motivées par des aspects économiques (coûts totaux de 692 millions de francs, sans compter les recettes), le projet Métamorphose se résume par le schéma de la figure 15. Sur les Plaines-du-Loups, le projet « ZIP », lauréat du concours, prévoit un nouvel écoquartier mêlant du logement et des activités en lieu et place de l'actuel stade sportif de la Pontaise. Initialement prévu aux Près-

⁷² Ville de Lausanne. (2014). *Projet Métamorphose*. [En ligne], consulté le 22.4.2014

⁷³ Dans le canton de Vaud, la Municipalité correspond à l'exécutif et le Conseil communal au législatif.

nouvelles infrastructures pour correspondre aux besoins de diverses manifestations sportives (p. ex. Athletissima). Enfin, le tout requiert un axe de transport fort entre le Sud et le Nord. Il sera assuré par la construction d'un futur métro M3 qui reliera La Blécherette et les Plaines-du-Loup au sud de la ville. La première phase du chantier est prévue entre 2014 et 2016.

6.1.2. Présentation et analyse des démarches participatives

Dès le début du processus, la Municipalité a souhaité intégrer la population dans les réflexions sur le projet. La participation citoyenne est l'un des piliers de Métamorphose et en fonction des étapes et des objets de la discussion, elle se décline en différents degrés d'inclusion (information, consultation et négociation). L'objectif est de permettre à tous les acteurs de s'investir dans l'élaboration des plans d'aménagement. Les autorités ont élaboré une Charte de la participation⁷⁴ afin d'officialiser ces démarches, de définir les objectifs et les principes de fonctionnement de la participation (annexe 10.7). Soucieuses également d'assurer une grande transparence, elles ont fait appel à un mandataire externe pour mener la première campagne participative pour l'écoquartier des Plaines-du-Loup :

« La Municipalité s'est dit que ce n'était pas à l'administration de faire la démarche participative. Il fallait complètement se sortir de l'administration, prendre des gens de l'extérieur » (Anouk Paltani Baumann, 3.4.2014).

Suite à un appel d'offre lancé par le Service du logement et des gérances en 2008, la Municipalité a retenu le projet OLA (*Oui, Lausanne avance !*) pour mener les démarches participatives auprès de la population. Les mandataires⁷⁵ ont formé un groupe technique piloté par la directrice⁷⁶ de la culture, du logement et du patrimoine et le directeur de la sécurité publique et des sports. L'urbanisme n'était ainsi pas associé au groupe de pilotage.

La première étape de la démarche OLA consistait à présenter le projet Métamorphose aux citoyens lausannois en les invitant à donner leurs premières idées pour le développement de l'écoquartier des Plaines-du-Loup. Elle s'est déroulée de plusieurs manières : envoi de lettre par poste, affiches, information via les médias, manifestations en ville, des « boîtes OLA » avec dépliants et urnes pour récolter les avis dans des petits commerces de la ville, trois balades guidées sur le site, une exposition « *Démarche participative, mode d'emploi* » et un site Internet composaient la première partie de cette démarche. La seconde étape invitait les citoyens à venir dessiner le futur écoquartier et à exprimer leurs souhaits au cours de sept ateliers définis par un thème différent (grandir, consommer, construire, organiser, s'activer, bouger, échanger). Au total, ce sont environ dix personnes qui ont participé à chaque atelier. Bien que la démarche ait été appréciée par la population, le degré de participation des citoyens au cours des réflexions a parfois été remis en cause puisque les grandes lignes de l'écoquartier étaient déjà dessinées :

⁷⁴ Ville de Lausanne. (6 novembre 2007). *Métamorphose – Charte de participation*. [En ligne], consulté le 22.4.2014

⁷⁵ Il s'agit du consortium lausannois Critères, Plates-bandes & co.

⁷⁶ Ils sont les équivalents des conseillers communaux à La Chaux-de-Fonds.

« *Très vite, les gens nous ont dit "mais finalement tout est décidé sur ce projet, rien n'est négociable, vous nous laissez juste nous demander quels logements vous voulez que l'on ait"* » (Anouk Paltani Baumann, 3.4.2014).

Parallèlement à cela, l'absence de communication sur les autres sites du projet a également été regrettée par la population. Nous remarquons ainsi que l'appréciation des démarches semble dépendre du degré de participation et de sa temporalité. Dans ce cas précis, les autorités ont préalablement souhaité définir les contours du projet avant de consulter la population qui devait, ensuite, en dessiner le contenu. Ce procédé leur a permis de définir préalablement les grands principes de l'écoquartier. Par conséquent, ces démarches nécessitaient un important travail d'information en amont de la phase de consultation pour présenter les enjeux du projet, la phase participative en elle-même et surtout, de définir les règles de la participation, c'est-à-dire jusqu'où et pour quels sujets particuliers les individus sont invités à participer. Les remarques présentées ci-avant semblent ainsi démontrer un certain malentendu entre les intentions des autorités et les attentes de la population.

La troisième étape consistait à restituer à la population *les mille et une idées* obtenues lors des deux premières phases (annexe 10.8). Elles ont permis d'esquisser les envies de la population : un quartier ouvert, convivial, accessible à toutes les couches de la population, la présence de logements coopératifs, des activités mixtes (logements, activités économiques, loisirs, équipements publics, etc.), tout en s'intégrant dans le tissu urbain environnant. Malgré cela, le traitement des données a soulevé plusieurs problèmes au sein de l'administration :

« *On s'est retrouvé avec une liste de commission de mille et une idées, tout et son contraire et il n'y a jamais eu une prise de position du politique par rapport à ces mille et une idées. (...) On voulait la transparence totale mais à un moment, il faut qu'il y ait des gens qui tranchent dans une démarche participative, il faut dire à la population pourquoi on en est arrivé là. Quand on fait une synthèse, on doit l'expliquer et à un moment donné le politique et l'administration doivent se mouiller* » (Anouk Paltani Baumann, 3.4.2014).

Au terme des démarches, il était par conséquent difficile pour les urbanistes (qui ne figuraient pas dans le groupe technique des démarches) de suivre un fil conducteur pour le traitement des données et justifier la mise à l'écart de certaines remarques, puisqu'il n'y a pas eu de pesée d'intérêts effectuée par le politique. Dans ce cas, nous remarquons que la recherche de transparence totale comporte tout de même certaines limites. Selon Mme. Baumann, ce n'est effectivement pas à l'administration de mener les démarches participatives ou de faire le modérateur d'atelier, par soucis de transparence, parce que « *même avec des modérateurs extérieurs, on peut orienter quand même facilement les débats* ». Néanmoins, le portage politique des démarches apparaît ici comme l'un des éléments essentiels de la participation, en étant notamment présent lors des diverses manifestations et en prenant position par rapport aux résultats finaux. Parties d'une intention louable au départ, les autorités lausannoises sont visiblement restées trop déconnectées de la population au cours du processus. Pour Mme. Baumann, qui s'appuie sur d'autres exemples

menés en ville de Lausanne à l'échelle de quartiers particuliers, le portage politique est primordial pour assurer le succès de la participation et renforcer le lien avec la population :

« Avec l'exemple du quartier du Vallon, ça a permis d'instaurer un respect mutuel entre la population et les politiciens parce qu'ils se sont mouillés, ils sont venus, ils se sont beaucoup investis et donc je pense que c'est un bel outil pour le politicien qui se montre à l'écoute ».

« Là, je me suis rendu compte à quel point la population a besoin de discuter directement avec les personnes qui vont travailler sur le projet. Et puis ça fait vraiment on a besoin de vous, on compte sur vous et moi-même, en tant que politicien, j'ai besoin de vous » (Anouk Paltani Baumann, 4.3.2014).

Pour l'écoquartier des Plaines-du-Loup, ce retrait de la Municipalité s'explique peut-être aussi en partie parce que la participation *« n'est pas un outil que tous les directeurs aiment beaucoup, même au sein de l'administration »*. Nous retombons ainsi sur l'un des éléments théoriques évoqués plus haut : ce type de démarche n'est parfois pas pleinement cautionné par les acteurs politiques pour deux raisons. Premièrement, la participation amène le politique à se confronter à l'opinion de la population. Il doit alors faire face à des éléments contestataires qui peuvent remettre en cause sa vision de la situation. Deuxièmement, l'inclusion des citoyens implique une délégation du pouvoir (plus ou moins importante selon l'échelon de la participation) à d'autres acteurs. Cette situation n'est alors pas forcément appréciable pour les détenteurs initiaux du pouvoir décisionnel.

Au final, même si cette première phase participative OLA a été quelque peu critiquée au sein de la population, ces données ont néanmoins permis d'enrichir la réflexion pour le cahier des charges du concours. Elles ont défini plusieurs grands axes tels que la préservation du sol, les transports durables, la sécurité, le bien-être, etc. Le choix du projet lauréat (projet « ZIP ») s'est en partie basé sur les résultats des démarches participatives. Parallèlement à cela, les autorités ont également effectué des séances d'information, de consultation voire même de négociation avec diverses associations de la ville. Les clubs de sport ont par exemple été intégrés aux réflexions sur le développement des infrastructures sportives afin de définir leurs besoins.

Après le résultat du concours, la Ville a organisé trois journées d'information devant le stade de la Pontaise en 2011 pour répondre aux questions relatives à l'écoquartier des Plaines-du-Loup. La manifestation a attiré plus de 800 personnes dont des habitants, des commerçants, des riverains, des investisseurs, etc. qui étaient invités à remplir un questionnaire pour définir leurs choix en matière de logement. Après cela, la Ville a organisé des rencontres sur le site entre les futurs habitants et les investisseurs de l'écoquartier pour débattre des enjeux et des intérêts relatifs à cet espace. Ces démarches ont permis d'élaborer le plan directeur localisé (PDL). Cet outil de planification permet de planifier le développement du quartier en concrétisant l'idée d'aménagement du plan général d'affectation (PGA), avant la réalisation des plans partiels d'affectation (PPA).

Entre 2011 et 2012, la Municipalité a entrepris des réflexions pour optimiser le projet Métamorphose dans son ensemble et réduire certains coûts. Elles ont été menées en vase

clos, sans participation de la population puisqu'il s'agissait avant tout de mesures économiques et techniques du ressort de l'administration. Cette manœuvre a été déplorée par une partie de la population puisque le visage du nouveau projet reprend certains éléments d'une initiative populaire lancée en 2008 et refusée par 56% des lausannois. Celle-ci prévoyait effectivement la conservation des activités sportives dans le haut de la ville et s'opposait à la délocalisation du stade de football sur le site des Près-de-Vidy. De plus, la population n'a quasiment pas été informée pendant cette période et l'absence de communication a présenté certains risques :

« Le problème c'est que l'on n'a même pas communiqué sur ce que l'on était en train de faire. Pour moi, la démarche participative c'est aussi la communication, c'est-à-dire que quand on ne peut pas ouvrir de vrais ateliers de participation, il faut au moins communiquer, parce que sinon les gens disent tout et n'importe quoi » (Anouk Paltani Baumann, 4.3.2014).

Après cette période difficile, la Municipalité a relancé une nouvelle phase participative *Métamorphoz'et vous* en 2013. A la différence de la phase OLA, elle est cette fois-ci menée par le Service d'urbanisme avec la création d'un poste dédié à ces démarches. La reprise des démarches participatives a été particulièrement appréciée par la population et saluée par le législatif, même si « *il a fallu un peu ramer pour reprendre contact avec la population et pour qu'ils nous fassent confiance au début. Mais maintenant il faut avancer et communiquer tout ce que l'on peut* ». A cette occasion, la Municipalité a lancé une page Facebook, Twitter et un site Internet qui offrent à la population divers moyens d'information, des possibilités d'interaction et d'échange avec l'administration. De manière générale, ces outils démontrent un certain engouement autour du projet Métamorphose, que cela soit par le nombre de "j'aime" (250 pour la page) sur Facebook et des commentaires pour chaque article. Toutefois, ce n'est pas le moyen privilégié par la population pour instaurer un réel dialogue avec l'administration. Cela nous permet d'illustrer qu'effectivement, le développement des NTICs n'induit pas automatiquement une plus grande participation :

« On est un peu déçu parce que l'on pensait que c'était un outil où les gens discuteraient un peu plus avec nous, mais finalement pas tant que ça. Il y a la photo qui s'affiche, le nom et les gens sont un peu frileux, donc on va essayer de développer d'autres outils avec lesquels on peut vraiment discuter avec la population » (Anouk Paltani Baumann, 4.3.2014).

La même année, la consultation publique du PDL des Plaines-du-Loup consistait à présenter l'image du futur écoquartier au cours de tables rondes et de différents événements organisés sur le site. La population a pu faire part de ses intentions par l'intermédiaire de post-it qui ont donné lieu à un rapport sur cette consultation. Les résultats seront pris en compte pour l'élaboration du PPA dès cet automne. Parallèlement à cela, la Ville a mis en place une exposition, des cafés-contacts et des débats sous les Arches du Grand-Pont. L'exposition a accueilli plus de 1500 personnes qui ont pu s'informer et rencontrer les acteurs du projet. Pour les Près-de-Vidy et les autres sites, des démarches seront prochainement mises en place afin d'intégrer la population aux réflexions sur ces secteurs.

Arrivés au terme des démarches qui ont été menées jusqu'à présent, nous remarquons que les trois phases de la participation souhaitées par la Municipalité (information, consultation, négociation) se sont pour l'instant arrêtées aux deux premiers stades avec la population (avec les clubs sportifs, des démarches de négociation ont déjà été effectuées). Pour Mme. Baumann, la phase de négociation s'effectuera essentiellement au moment de la réalisation du PPA, en tenant notamment compte des souhaits formulés par la population lors du PDL, où il s'agira de mener d'autres ateliers participatifs. A ce stade du projet, la concertation/négociation ne s'effectuera toutefois pas avec l'ensemble de la population :

« Pour entrer dans les phases de co-construction, il faut vraiment que ça soit les bons interlocuteurs, c'est-à-dire que ce sont les personnes qui investissent, qui vont y habiter, etc., ce n'est pas un plan sur la comète » (Anouk Paltani Baumann, 4.3.2014).

Au départ, l'ensemble des acteurs qui font la ville sont invités à participer aux premières réflexions sur le projet. Par la suite, la phase de concertation/négociation nécessite la tenue de plus petits comités (table ronde, ateliers spécialisés, création d'association de quartier etc.). Il s'agit du moyen privilégié pour cibler les sujets de la discussion, en restreignant le cercle de participant aux acteurs qui auront une incidence directe sur le futur quartier. Le degré de participation dépend ainsi des différentes étapes du projet. En lien avec ceci, il paraît également plus difficile de faire participer la population à des projets qui concernent un vaste territoire et dans une situation où il n'existe que peu ou pas d'éléments concrets :

« C'est plus facile quand on intervient dans un quartier qui existe déjà, il y a les gens qui habitent, qui participent et c'est bien plus facile d'être dans un cadre un peu plus restreint, avec des gens que l'on connaît tout autour. Ici, on ne peut pas se situer dans un lieu comme au Vallon. (...) Pour les Plaines-du-Loup, on demandait aux gens ce qu'ils voulaient sur cet espace mais c'est tout et en plus, il y avait un public, mais on ne sait pas qui » (Anouk Paltani Baumann, 4.3.2014).

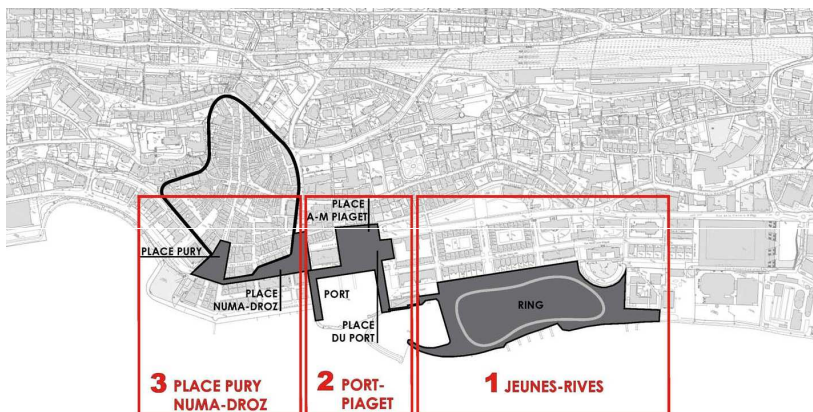
Par conséquent, les premières démarches effectuées pour cet écoquartier, à partir d'une situation très abstraite du projet, comportent certaines difficultés d'appropriation de la part de la population et il est plus difficile pour l'administration de canaliser les réflexions dans la direction souhaitée. Lors de l'exposition pour la consultation du PDL, la présence de la maquette avec une image concrète du projet final a facilité les discussions entre population et les experts. A cette échelle, le déroulement d'une démarche participative nécessite également des moyens de communication adaptés à la situation où *« là on travaille beaucoup avec la presse, des communiqués de presse, etc. Dans un quartier, c'est plutôt des affiches collées contre un mur »*. Pour la tenue des expositions, les Arches du Grand Pont situés en plein centre-ville était un choix stratégique qui permettait de symboliser le caractère global du projet Métamorphose, *« parce que l'on a cinq sites et c'est important que l'on soit au milieu de la ville pour bien montrer que ça concerne tous les lausannois »*.

Enfin, les enseignements tirés par Mme. Baumann à la suite de ces démarches sont divers. Premièrement, il est nécessaire de passer par l'ensemble des échelons de la participation, l'information servant de base aux échelons supérieurs pour présenter et guider la démarche

dans la direction souhaitée. Deuxièmement, il convient également de prendre des risques, tout en conservant une certaine souplesse en fonction des spécificités de la situation, puisque « *si on voit que quelque chose ne marche pas, il faut se dire que l'on doit changer quelque chose et ça dépend en grande partie du contexte et des gens* ». Troisièmement, il s'agit de trouver les bons moyens communicationnels pour chaque situation et d'adapter le discours en fonction de l'objet et du public-cible.

6.2. DEVELOPPEMENT DU CENTRE-VILLE A NEUCHÂTEL

6.2.1. Présentation générale du projet⁷⁷



SECTEURS DU PROCESSUS PARTICIPATIF

Figure 16 : Schéma des secteurs de la démarche participative. Source : Ville de Neuchâtel

Au même titre que La Chaux-de-Fonds, la Ville de Neuchâtel a dernièrement connu plusieurs projets combattus par référendum et refusés en votation. Suite à ces échecs, la Ville souhaite désormais intégrer la population aux réflexions menées sur trois secteurs clés du centre-ville de Neuchâtel. Il s'agit des Jeunes-Rives, de Port-Piaget et de Pury/Numa-Droz qui découlent du plan

sectoriel *Le lac et ses rives* (figure 16).

A l'heure actuelle, les réflexions sur ces trois secteurs en sont à des étapes différentes. Pour les Jeunes-Rives, les autorités ont développé l'avant-projet *Ring*, lauréat du concours European en 2010. Il prévoit le réaménagement de l'espace avec un grand parc vert entre la ville et le lac, l'agrandissement de la surface de la place et la construction de trois lieux publics afin d'offrir un espace de détente et de loisirs à la population (figure 17).



Figure 17 : Projet *Ring* du bureau Frundgallina, lauréat du concours. Source : Frundgallina & Ville de Neuchâtel

⁷⁷ Ville de Neuchâtel. (2014). *Démarche participative*. [En ligne], consulté le 24.4.2014



Figure 18 : Secteur Port-Piaget et périmètre du centre commercial (rouge foncé). Source : Ville de Neuchâtel

Sur le secteur Port-Piaget, le projet *Neuch'forever* prévoit de réaménager l'actuelle place du Port pour favoriser un accès et une perspective optimale sur le lac et le port (figure 18). A cela, la Ville souhaite adjoindre la construction d'un grand magasin sur la place Alexis-Marie Piaget et étendre la surface du parking souterrain situé sous la place du Port. Ces mesures doivent permettre de répondre à des enjeux économiques susceptibles de contribuer au financement des trois secteurs du centre-ville.

Les espaces publics de Neuchâtel autour de la place Pury sont encombrés par une forte présence du TIM (figure 19) et les mesures liées à la restriction du trafic automobiles sont notamment l'un des principaux arguments qui ont conduit les habitants

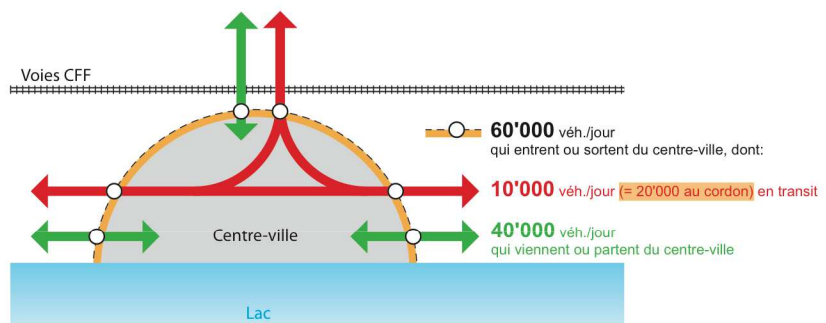


Figure 19 : Structure du trafic au centre-ville de Neuchâtel. Source : Ville de Neuchâtel

à refuser (par 61%) le projet de zone de rencontre sur la Place Numa-Droz en 2013⁷⁸. Sur le secteur Pury/Numa-Droz, l'objectif est de poursuivre les réflexions afin de redéfinir le rôle de ces espaces publics en plein cœur de Neuchâtel, d'améliorer la mobilité interne à ce secteur ainsi que les liaisons avec la gare.

Au final, la planification à long terme des activités qui seront établies sur l'ensemble de ces secteurs s'inscrit dans une volonté de valoriser le centre-ville de Neuchâtel en bordure immédiate avec les rives du lac, de mettre en valeur le cadre bâti environnant, de redynamiser l'attractivité du centre-ville grâce à des mesures de densification et d'optimiser les déplacements et le stationnement automobile.

6.2.2. Présentation et analyse des démarches participatives

Dans ce cadre-là, la Ville de Neuchâtel a lancé une vaste démarche participative, motivée par la ferme volonté de ne pas répéter le même schéma que lors des précédents projets refusés par la population :

« Il faut prendre les choses de manière un peu plus active (...). Les projets d'aménagement, auparavant, étaient les projets des techniciens et

⁷⁸ Noghero, F. (4 mars 2013). Un non net à la Place Numa-Droz. *L'Impartial*, p.5

l'aménagement au jour d'aujourd'hui ne se fait plus comme ça, il faut intégrer plus d'acteurs, il faut tenir compte de l'opinion de la population, etc. » (Pietro Jaeggli, 23.4.2014).

Pour ce faire, la Ville a mandaté la CEAT qui est chargée de mettre en place les démarches participatives, de les animer, d'analyser les résultats et de trouver des consensus entre les différents acteurs. Pour M. Jaeggli, des démarches d'une telle ampleur nécessitent le recours à des experts externes « *parce que l'on n'a pas les compétences, ni les connaissances de le faire nous-mêmes* ». A l'inverse du projet Métamorphose, ce procédé ne s'inscrit pas dans une volonté de chercher la transparence au niveau de l'administration ou du politique.

Vous avez dit « participation »?!?




- **informer:**  faire connaître, expliquer, «convaincre»
- **consulter:**  demander les avis, idées, opinions; écouter et prendre en compte les avis exprimés
- **concerter:**  rechercher des accords ensemble

Figure 30 : Structure de la participation à Neuchâtel.
Source : CEAT & Ville de Neuchâtel

La première phase de ces démarches s'est déroulée durant le mois de mars 2014 avec une exposition générale qui présentait les enjeux liés au réaménagement des trois sites. Au cours de celle-ci, la population a pu découvrir une maquette de l'avant-projet *Ring*. Elle était également invitée à venir débattre pendant quatre « *midis de la participation* », où politiciens et techniciens étaient présents pour répondre aux diverses

questions. Un livre d'or et un questionnaire étaient à disposition des visiteurs pour qu'ils puissent s'exprimer sur le réaménagement des Jeunes Rives et sur l'exposition dans son ensemble.

Comme nous l'avons vu, les réflexions sur les trois projets n'en sont pas au même niveau, il est par conséquent nécessaire d'adapter les démarches participatives en fonction de chaque situation :

« Pour chaque secteur, on a un délai de participation et des modalités différentes. Pour un projet assez bien consolidé comme sur les Jeunes Rives, on ne doit pas forcément envisager le même degré de participation que pour un projet où on n'a rien, un espace public qui est à repenser et à réinventer » (Pietro Jaeggli, 23.4.2014).

L'avancée des réflexions sur le périmètre des Jeunes Rives restreint dès lors considérablement le degré de participation de la population, ce qui a notamment été relevé au cours de l'exposition⁷⁹. En effet, les grandes lignes du projet *Ring* sont déjà dessinées et l'installation de nouvelles infrastructures est plus ou moins décidée (restaurant, centre wellness, plage, etc.). Par conséquent, l'influence directe de la population sur ce site est très limitée :

« C'est clair que sur ce secteur, la marge de participation est extrêmement réduite, on est au stade d'une consultation. (...) Mais dans l'aménagement du

⁷⁹ J'ai assisté à l'un des midis de la participation, ce qui m'a permis de relever certaines remarques des participants.

territoire, il y a toujours des projets qui évoluent avec une vitesse différente et donc au moment où on a décidé de lancer ces processus participatifs, il y avait déjà des projets bien consolidés » (Pietro Jaeggli, 23.4.2014).

La volonté de faire participer la population à ces projets part d'une intention relativement novatrice et lors du concours pour le projet *Ring* en 2010, la Ville ne possédait pas encore ce *background* de refus populaires qui a motivé le lancement de cette campagne participative. Les investissements déjà effectués en termes de temps et d'argent ne permettaient pas non plus de reprendre les réflexions depuis la situation d'origine. Ces éléments justifient ainsi cette différence de temporalité. Malgré cela, la Ville a tout de même souhaité consulter la population afin de procéder à d'éventuels réajustements pour le projet final, en étant totalement conscientes du rôle limité dont bénéficie la population pour ce cas précis :

« Il faudra définir la marge de faisabilité par rapport à ça et voir ce que l'on peut intégrer à notre projet. Ensuite, c'est très important, il faudra donner un retour à la population : on a pu intégrer ça dans le projet pour les raisons x et y. Ça, c'est vraiment l'état de consolidation du projet qui nous oblige à réduire un peu plus la marge de la participation » (Pietro Jaeggli, 23.4.2014).

L'enquête par questionnaire et la présence de certains politiciens, des techniciens et des mandataires externes lors des quatre « *midis de la participation* » auront tout de même permis de consulter la population selon différents canaux. Toutefois, la participation pour ce secteur s'arrête ici.

Pour le secteur Port-Piaget, la population pouvait s'inscrire à quatre ateliers lors de l'exposition initiale, chacun portant sur une thématique différente (définition des enjeux, identification des manques et des besoins, élaboration des premières recommandations et restitution du matériel à la population). Le projet *Neuch'forever*, lauréat du concours, requiert encore de nombreuses réflexions pour le réaménagement de cet espace. A l'inverse du projet *Ring*, le processus sera davantage ouvert à la population. Pour ce faire, la Ville entend cette fois-ci travailler à une échelle plus fine :

« On décompose le processus parce qu'il y a trois projets importants, le réaménagement du port, la place Numa-Droz et le grand magasin, donc on va travailler un petit peu à l'échelle des sous-secteurs » (Pietro Jaeggli, 23.4.2014).

Avec plus de cent personnes inscrites pour le premier atelier, « *la canalisation des flux d'information va être extrêmement compliquée. (...) Plus on est, plus le discours risque de déraiser dans des directions différentes* ». L'attribution d'un thème défini pour chaque atelier et le fait de zoomer sur ces trois sous-secteurs doivent alors permettre de contenir, du moins en partie, les discussions autour du sujet de la soirée. A côté de ces démarches ouvertes à la population, un atelier sera destiné uniquement aux commerçants du centre-ville, qui sont tous conviés à venir débattre de l'aménagement de ce secteur. Cette démarche s'inscrit dans la continuité de celles qui sont effectuées depuis plus d'une année avec les commerçants du centre-ville, où l'objectif est de trouver des solutions concertées pour redynamiser le cœur de Neuchâtel. Les démarches pour ce secteur s'arrêteront également au stade de la consultation.

Pour le secteur Pury/Numa-Droz, la Ville lancera trois ateliers pour des discussions préparatoires avec la population au mois de septembre, afin d'organiser une démarche de concertation planifiée pour le début 2015. L'objectif de cette première phase est de « *définir les règles du jeu pour la démarche participative pour cet espace-là* »⁸⁰.

Parallèlement à ces trois étapes, la Ville organisera quatre ateliers avec les milieux spécialisés de la mobilité pour trouver des solutions à la problématique de la circulation et du stationnement. Le réaménagement de ces secteurs impliquera la suppression d'environ 300 places de parc au centre-ville. La Ville doit par conséquent proposer des mesures alternatives pour accompagner cela, en développement notamment des Parc & Ride en extérieur.

Enfin, la dernière étape de la campagne participative se traduira par une séance d'information finale où la Ville présentera les résultats de l'ensemble de ces démarches. Pour l'élaboration de la synthèse finale, l'analyse des données récoltées sera menée par les mandataires avec l'appui des techniciens de la Ville. Mais au final, ce sont les autorités politiques qui devront se positionner par rapport aux différentes conclusions qui ressortent de l'étude. Elles effectueront une pesée d'intérêts qui devra permettre de justifier les choix retenus. Par conséquent, à l'inverse de la démarche OLA pour Métamorphose, le politique est cette fois-ci au centre du processus participatif :

« A la fin, ce sont les techniciens et les politiciens qui vont trancher. (...) Il faudra que la Ville prenne ses responsabilités et justifie aussi les non, pourquoi est-ce que l'on n'a pas pris certaines choses qui ont été des thèmes récurrents dans le cadre de ces démarches » (Pietro Jaeggli, 23.4.2014).

Si le politique doit prendre ses responsabilités lors de la décision finale, son rôle est également multiple durant tout le processus, tant pour défendre le projet autour duquel sont menées les démarches participatives que pour le portage de ces dernières :

« Ils doivent montrer qu'il y a une cohésion politique derrière les projets qui va au-delà des partis politiques. C'est un projet qui concerne tout l'exécutif et tout le législatif, qui a le soutien de tout le milieu politique de la ville, c'est très important parce que la population peut le ressentir. (...) Ils sont là aussi pour rassurer la population, ça doit leur permettre d'être proche d'elle. (...) Il faut aussi une image forte, comme porteur du projet, il faut que l'on puisse associer un projet important avec une personnalité » (Pietro Jaeggli, 23.4.2014).

Sans un solide appui politique derrière les démarches participatives, nous avons vu que cela a posé plusieurs problèmes dans le cas de Métamorphose. A Neuchâtel, nous remarquons que leur rôle est plus que fondamental pour porter et défendre les projets face à la population, notamment au cours des processus participatifs. Lors de la soirée d'inauguration de l'exposition, le Conseil communal était présent au grand complet pour marquer le début de la campagne participative. Pour M. Jaeggli, la présence de l'exécutif *in corpore* lors de cet événement symbolise une cohésion politique derrière cette campagne. Cela permet d'éviter que la population ne l'associe à tel ou tel parti de l'échiquier politique. Dans le cas contraire,

⁸⁰ Ville de Neuchâtel. (2014). *Démarche participative*. [En ligne], consulté le 24.4.2014

si les démarches participatives sont menées plutôt par les partis de droite ou de gauche, le risque est de ne pas réussir à convaincre les partisans de l'autre bord. Pour ces projets, la figure emblématique du/des politicien(s) permet notamment de l'associer à une/des personne(s) qui doi(ven)t assumer le rôle de porteur(s) de la démarche. Enfin, la présence du politique pendant toute la phase d'élaboration du projet, par l'intermédiaire des démarches participatives, permet de renforcer les liens avec la population. En plus de ce rôle, le politique doit être présent pour rassurer la population lorsqu'elle en a besoin, en expliquant les choix qui ont été faits, mais aussi en l'informant des mesures qui pourraient être envisagées afin d'atténuer certaines craintes ou interrogations. Dans ce cas-là, nous remarquons que le rôle du politique est multiple au cours de ces démarches à Neuchâtel. Il apparaît comme l'un des piliers fondamentaux pour la réussite de la participation.

A l'instar du projet Métamorphose, nous remarquons que plus nous progressons sur l'échelle de la participation, plus les acteurs inclus dans le processus sont déterminés en fonction de leur statut (experts, commerçants ou habitant du lieu, etc.) et réunis lors d'événement en plus petits comités ou restrictif par leur accès (inscription aux ateliers, ateliers spécialisés). Pour les démarches du secteur Port-Piaget, nous constatons que la Ville entend davantage restreindre le public-cible de la participation, notamment parce que certains acteurs sont davantage concernés par des problématiques particulières (commerçants et grand magasin), mais aussi parce que certaines mesures sont de la compétence d'experts particuliers (association de transport pour la mobilité). Même si le déroulement de la participation s'effectue à un stade plus avancé que pour le projet *Ring*, il est important de souligner qu'il s'agit toujours d'une démarche de consultation. En effet, la population n'est, à ce stade, pas conviée à participer directement à la co-construction du projet. Les phases de concertation sont prévues pour le réaménagement du secteur Pury/Numa-Droz avec la création des groupes constitués d'acteurs qui participeront au processus de co-construction. Il s'agit du seul secteur où il n'y a pas encore de projet, ce qui permet dès lors d'inclure la population plus en amont dans les réflexions.

6.3. SCHEMA DIRECTEUR DE L'OUEST LAUSANNOIS (SDOL)

6.3.1. Présentation générale du projet⁸¹

Le Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois regroupe huit communes (Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Prilly, Renens, St-Sulpice et Villars-Ste-Croix) pour un total d'environ 65'000 habitants. A l'échelle plus large, il s'inscrit également dans le PALM. Il s'agit d'un projet de territoire qui a pour objectif d'élaborer une vision à long terme d'un secteur en pleine expansion démographique et immobilière (environ 30-40'000 habitants et emplois supplémentaires d'ici 2030) en fédérant l'ensemble de ces communes autour d'une même stratégie de développement. S'appuyant sur les grands principes du développement durable, les objectifs sont d'améliorer la qualité de vie et l'image de l'ouest lausannois en exigeant une urbanisation favorisant la mixité, la mise en valeur du

⁸¹ SDOL. (2014). *Schéma directeur de l'ouest lausannois*. [En ligne], consulté le 24.4.2014

paysage et l'articulation de ces mesures avec le développement des transports pour encourager la baisse du TIM au profit de la mobilité douce.

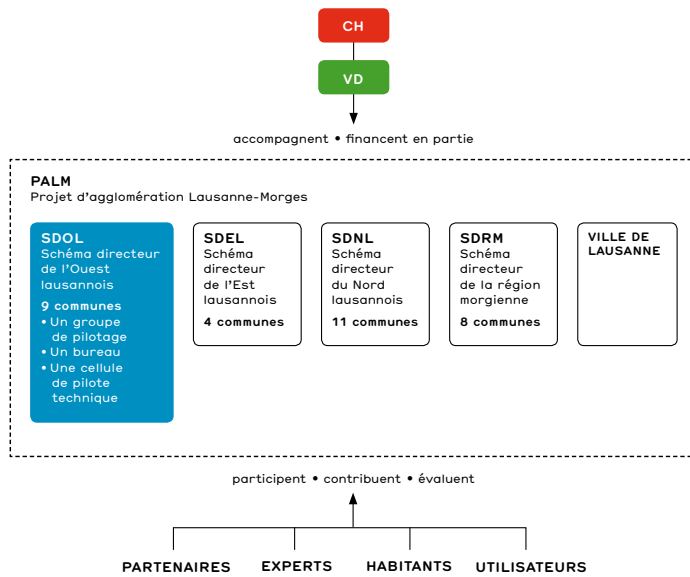


Figure 21 : Structure du PALM et du SDOL. Source : SDOL

plans directeurs communaux. Il s'agit notamment de formaliser et d'inscrire l'ensemble des stratégies qui sont souhaitées d'ici 2030 dans un document qui aura force obligatoire. L'élaboration du PDi sera menée par le bureau du SDOL en se basant sur les études effectuées au cours de ces dix dernières années, en concertation avec les partenaires de chaque commune du schéma directeur et des instances supérieures (politique, groupe technique, société civile, canton, etc.).

6.3.2. Présentation et analyse des démarches participatives

L'élaboration du schéma directeur repose sur deux grands principes qui définissent les fondements de sa mise en œuvre. Pour le premier, il est nécessaire de coordonner les actions ayant une influence sur le territoire (ex : transport et urbanisme). Quant au second, il s'agit de mettre en place des démarches de concertation entre tous les acteurs concernés par le SDOL (entre communes, communes-Etat, communes-représentants de la société civile⁸²). La gestion d'un territoire aussi vaste nécessite des outils permettant de fédérer l'ensemble des acteurs autour du processus. A l'échelle intercommunale, le SDOL doit permettre d'articuler les intérêts des exécutifs et des législatifs de chaque commune « *et c'est évident que l'on va jusqu'à la codécision parce que sinon, c'est clair que l'on ne ferait rien* » (Mme. Widmer). Pour les différents chantiers, la population est également incluse dans la phase d'élaboration du projet. La participation occupe donc une place centrale dans le SDOL et elle permet de combler certaines lacunes juridiques à la base du schéma directeur :

⁸² Terme employé par le SDOL pour caractériser la population, les associations, les promoteurs, etc.

« *Le SDOL n'a pas suivi les processus démocratiques habituels d'un plan directeur puisque c'est un document qui appartient à l'exécutif. (...) Au départ, le document n'a pas été élaboré dans un processus démocratique et pour cette raison-là, on a cherché à pallier à ce déficit par des actions de consultation associées à toutes les études qui ont été faites* » (Ariane Widmer, 25.4.2014).

La participation est par conséquent « *doublement inscrite dans nos gènes* », d'une part pour mener des démarches de codécision entre les différentes instances communales, mais aussi pour assurer une consultation optimale de tous les acteurs qui se manifestent pour ce projet :

« *Je suis convaincue que sur ces projets qui ont tant d'impacts sur le territoire et qui sont aussi d'une complexité assez conséquente, il y a une envie de participer, aujourd'hui, au développement urbain. Pour moi, ce n'est pas possible de faire un projet urbain à huit clos* » (Ariane Widmer, 25.4.2014).

Dans le cadre du SDOL, la consultation de la société civile s'effectue par le biais de séances d'information et de consultation publiques lors des différents chantiers du schéma directeur :

« *On a mis en consultation les rapports, on a récolté des remarques, on les a analysés et on a corrigé les rapports suite aux remarques. Donc on a clairement été au-delà de l'information, ça c'est clair et net* » (Ariane Widmer, 25.4.2014).

Nous ne présenterons pas l'ensemble des démarches qui ont été effectuées en raison de l'ampleur du territoire concerné, mais nous retiendrons que le bureau du SDOL s'occupe d'organiser leur déroulement, en collaboration avec les communes concernées par les mesures qui ont un impact sur leur territoire communal. Selon Mme. Widmer, c'est en moyenne 100 à 150 personnes qui participent à chacune des séances d'information/consultation avec la population. De façon plus générale, le SDOL dispose d'un site Internet où nous retrouvons toutes les informations sur les projets. Annuellement, il organise un « *Marché du SDOL* » ouvert à tous et qui attire environ 500 visiteurs. Par l'intermédiaire de stands d'information et de conférences-débats, cet événement permet d'instaurer un dialogue avec la population et de la tenir informée de l'avancée des différents chantiers ou des nouvelles réflexions menées dans le cadre du schéma directeur. Si la participation atteint le stade de la codécision entre les acteurs institutionnels, elle ne dépasse toutefois pas celui de la consultation avec la société civile :

« *De la vraie concertation, on n'en a jamais faite (...) parce que je pense que l'on entre dans une technicité pour laquelle il faut des mandataires externes, où on utilise des systèmes comme les tables-rondes, dans un projet qui est quasiment co-construit. (...) Pour faire de la vraie concertation, il vaut mieux être sur des sujets mieux délimités, plus compréhensibles et appropriables par les non-professionnels* » (Ariane Widmer, 25.4.2014).

A nouveau, nous remarquons qu'une démarche de concertation nécessite un zoom sur une étendue plus restreinte afin de garantir une meilleure compréhension de l'objet étudié. L'échelle joue un rôle prépondérant sur la participation. En s'appuyant sur l'exemple du

schéma directeur pour la reconversion de la friche de Malley, les séances d'information et de consultation n'ont pas rencontré beaucoup de succès en dehors des associations, du politique ou des propriétaires concernés. Cette remarque nous permet d'illustrer l'une des limites de la participation identifiée plus haut, puisque ce sont bien souvent les personnes qui participent déjà en temps normal qui se rendent à ce type de manifestation. Il est nettement plus difficile d'atteindre les acteurs qui se manifestent dans une moindre mesure. A une échelle trop large et sans sujet appropriable, l'intérêt de la population semble par conséquent diminuer. La temporalité des projets est également un facteur influent, puisqu'au moment des premières séances d'informations pour le projet de tram entre Renens et Lausanne, il y a très peu de monde qui s'est déplacé. Dans ce cas-là, « *on en était au début de la phase de projet, peut-être trop lointain, donc on ne comprend pas les conséquences possibles, les répercussions sur la vie privée* ». A l'inverse, certaines manifestations ont attiré plus de participants, notamment lorsqu'il s'agit d'intervenir sur les habitudes de la population ou d'entreprendre des mesures péjoratives pour certains propriétaires. Ce fût le cas pour le réaménagement d'une route entre St-Sulpice et Ecublens qui a rassemblé plus de 300 personnes. Dans ces cas-là, Mme. Widmer observe davantage de difficulté à gérer certains individus, parfois agressifs, et prêts à recourir à davantage d'arguments techniques afin de remettre en cause le projet en lui-même.

Les démarches participatives dans le cadre du SDOL ne sont généralement pas déléguées à des mandataires externes chargés de les animer et d'effectuer une synthèse des résultats. Le bureau du SDOL travaille toutefois avec un responsable de la communication qui vient en appui lors de ces démarches. Pour certains événements de plus grande ampleur, il mandate le bureau de communication *Plates-Bandes* à Lausanne qui se charge d'élaborer les concepts de communication et présenter une structure pour les démarches participatives :

« Il y a des moments où on a pris des mandataires parce que ça devenait une affaire trop importante pour nous. (...) Ils amènent leurs compétences du métier mais au niveau du contenu, ça reste chez nous et je pense que le communicateur ne pourra jamais remplacer le politique ou l'auteur du projet » (Ariane Widmer, 25.4.2014).

A l'instar de ce que nous avons vu pour Neuchâtel, le recours à des mandataires externes s'effectue en premier lieu pour décharger les auteurs du projet et, dans certains cas, pour combler certaines lacunes au niveau des compétences communicationnelles. Pour Mme. Widmer, ce sont toutefois les techniciens et les politiciens qui doivent assumer la défense du projet. Pour les premiers, ce sont eux qui doivent apporter les réponses techniques lors des séances avec la population. Il est par conséquent nécessaire d'avoir une grande maîtrise du projet, notamment lorsqu'il s'agit de faire face à certaines réactions véhémentes comme nous l'avons vu plus haut. De plus, les aspirations de la société civile d'un côté et celles du groupe composé par les techniciens et politiciens de l'autre ne sont parfois pas au même niveau. Lors des assemblées, les différents acteurs qui y participent ne bénéficient pas du même degré de connaissance. Celui qui mène les démarches (technicien ou politicien) doit ainsi être capable d'adapter le discours en conséquence :

« Ça devient magique lorsque les gens se sentent compris parce qu'ils s'adressent à quelqu'un qui parle le même langage. Souvent, c'est désagréable dans les discussions quand ça devient tellement technique d'un côté et que finalement, l'autre n'a pas envie d'une réponse technique. Donc je pense que c'est un vrai enjeu de la démarche participative de réussir à trouver un bon niveau d'échange » (Ariane Widmer, 25.4.2014).

Nous l'avons vu dans le cadre théorique, l'un des enjeux de la démarche participative est de réussir à intégrer tous les acteurs concernés, quel que soit leur niveau de connaissance initiale, leur statut, etc. La réunion de multiples acteurs induit inévitablement l'énonciation de nombreux intérêts privés, souvent divergents les uns des autres. A partir de cet instant, il incombe au politique d'effectuer une pesée d'intérêt à partir des données récoltées et au-delà de cela, il doit être le porteur du projet et de la démarche participative. Pour Mme. Widmer, ces éléments ont permis d'assurer le bon fonctionnement de toutes les démarches qui ont été effectuées jusqu'ici :

« Je vois des politiques qui ont un vrai discours politique, basé sur des visions pour lesquelles ils s'investissent et se battent et je pense que ce sont eux qui ont une crédibilité face au public » (Ariane Widmer, 25.4.2014).

A l'instar de ce que nous avons vu pour Neuchâtel, le rôle du politique est l'un des éléments fondamentaux pour la défense du projet et pour le portage des démarches participatives. La recherche de transparence au cours des processus décisionnels en est un autre *« et je dirais que ceux qui suivent le SDOL sont très reconnaissants de la transparence qui existe, donc là je pense qu'il y a une réelle satisfaction »*. Dans cette optique, lors des dernières séances auprès de la population, le SDOL a mis en place un système d'ateliers particuliers au cours d'une journée. Le premier se déroule le matin et rassemble uniquement les techniciens des communes concernées. Une fois les décisions prises, le politique se joint à la discussion et les éléments décidés le matin sont éventuellement améliorés en fonction des remarques politiques, avant d'être validés. Enfin, le tout est présenté à la population le soir même, ce qui permet d'assurer une totale transparence pour l'ensemble de la décision :

« On est clairement honnête vis-à-vis des gens qui viennent puisqu'il n'y a effectivement aucune discussion qui a été prise à l'avance. (...) Au niveau politique, il n'y a pas encore eu de décision municipale. La politique est très sincère par rapport à ce qu'il pense et je pense que ça donne un climat très agréable » (Ariane Widmer, 25.4.2014).

A l'inverse de la démarche OLA pour le projet Métamorphose, la recherche de transparence ne passe pas par un retrait du politique au cours du processus participatif. Au contraire, sa présence, ainsi que les nombreux retours effectués auprès de la population, contribuent à favoriser la transparence des décisions effectuées et induisent plus de légitimité pour le(s) projet(s) dont il est question.

6.4. SYNTHÈSE : REPONSES A LA QUESTION 3, HYPOTHESE 4

A l'heure actuelle, il n'existe pas beaucoup d'exemples de démarches participatives menées à des échelles communales ou intercommunales et pour la plupart, elles n'en sont qu'à leur début. Avec les études de cas de Métamorphose et de Neuchâtel, nous ne sommes pas en mesure d'analyser les impacts concrets de ces démarches participatives sur la réussite des projets puisqu'ils en sont encore au stade de leur élaboration, voire même des premières réflexions. Dans le cas du SDOL, certains processus ont tout de même contribué à la réalisation d'importants projets pour l'Ouest lausannois, c'est par exemple le cas de la nouvelle halte RER sur le site de l'ancienne friche de Malley.

Néanmoins, nous avons pu constater que le recours à des démarches participatives dépend de volontés diverses (recherche transparence, rompre avec une dynamique négative, vision partagée de l'aménagement du territoire, meilleure base pour les projets) et que les stratégies de mise en œuvre ne sont pas similaires en fonction de la situation. L'analyse de la participation menée dans le cadre du projet Métamorphose à Lausanne, du développement du centre-ville à Neuchâtel et du SDOL nous ont permis de faire ressortir plusieurs éléments qui semblent être essentiels pour le déroulement d'une démarche participative. Nous sommes par conséquent en mesure de répondre à la question de recherche n°3 en confirmant l'hypothèse n°4.

Chaque situation nécessite une adaptation des outils de la participation et la définition de règles claires pour mener la discussion. Nous l'avons illustré dans la théorie, il n'est pas possible de transposer une démarche à succès d'une situation à un autre sans adaptation. Ces études de cas nous ont permis de démontrer qu'il est nécessaire de définir les outils et les degrés d'inclusion des citoyens en fonction de la situation, du sujet de discussion, de l'échelle, du public-cible, de la temporalité, etc.

Le portage politique des démarches participatives (et du projet dans son ensemble) est l'élément *sine qua non* pour leur réussite. Le politique est la figure emblématique pour le soutien du projet et le déroulement de la participation. Les exécutifs dans leur globalité doivent laisser transparaître une image fédérée du corps politique autour de ces démarches et doivent être prêts à se confronter aux avis populaires lorsqu'il est nécessaire. Au cours du processus, les techniciens, avec d'éventuels mandataires externes, interviennent également pour présenter les projets, mener les débats et faire la synthèse des données récoltées mais au final, c'est le politique qui doit effectuer une pesée des intérêts et prendre position. Sans assise politique forte, le déroulement des démarches est fortement mis en péril pour plusieurs raisons. Si nous reprenons le cas de la démarche OLA pour Métamorphose, le retrait du politique a entraîné des complications pour l'administration. Celle-ci ne bénéficiait d'aucun appui pour guider les réflexions parmi les innombrables données récoltées. De plus, l'un des enjeux de la démarche participative est de rapprocher les différents acteurs pour l'élaboration d'un projet et dans ce cas-là, le retrait de la Municipalité lausannoise a plutôt contribué à distendre davantage ce lien avec la population.

Durant tout le processus, les échanges avec la population doivent être effectués régulièrement et en fonction du stade du projet, ils se déclinent selon les différents degrés

de participation. Au préalable, l'information est nécessaire afin de poser les premiers jalons de la démarche, avant d'entrevoir les stades de consultation et de concertation. Même durant des phases où celles-ci ne sont pas possibles, il est nécessaire de conserver un lien avec la population en l'informant régulièrement. Au terme du processus, le retour auprès de la population pour présenter les résultats des démarches est plus qu'impératif, non seulement pour démontrer que l'avis de la population a été pris en compte, mais aussi pour asseoir l'utilité de ces démarches en vue de leur éventuelle poursuite. Ces éléments nous permettent ainsi de démontrer que la participation est un processus qui se déroule selon une temporalité très étendue. Il est par conséquent nécessaire de maintenir au minimum, même durant les phases les plus critiques, le plus faible degré de participation par le biais de l'information.

Ces trois études de cas nous ont également permis de mettre en évidence qu'il paraît plus difficile de procéder à des démarches de concertation sur des territoires aussi vastes, à un stade où les objets sont moins bien définis et, par conséquent, plus difficilement appréhendables par la population. Dans ce cadre-là, elle s'effectue le plus souvent dans les phases plus avancées du projet, à des échelles plus réduites (sous-secteurs) et en ciblant les acteurs qui y participent (propriétaires, commerçants du lieu, associations représentant des groupements particuliers, etc.) afin de canaliser la discussion autour de l'objet dont il est question. Il paraît très difficile, voire impossible, de réunir l'ensemble de la population pour la co-construction de secteurs aussi vastes. Nous rejoignons ainsi ce que nous avons vu dans la théorie, quant au fait qu'une participation aboutie s'effectue plus facilement à l'échelle locale ou micro-locale. Néanmoins, à des échelles aussi vastes, les phases d'information et de consultation sont nécessaires pour définir les besoins globaux de la population. Elles permettent également d'établir les bases pour le déroulement de la participation aux échelons supérieurs.

Septième Partie

**DEMARCHES
PARTICIPATIVES A LA
CHAUX-DE-FONDS**

7. DEMARCHES PARTICIPATIVES A LA CHAUX-DE-FONDS

L'objectif de cette troisième et dernière partie d'analyse consiste à présenter les démarches participatives effectuées à La Chaux-de-Fonds. A partir des éléments théoriques et des résultats obtenus dans les deux premières parties d'analyse, nous tenterons de définir les enjeux de la participation pour les planifications directrices de La Chaux-de-Fonds. A la suite de cela, nous effectuerons quelques suggestions pour la mise en place de démarches participatives ultérieures, avant de terminer par une synthèse des résultats.

7.1. EXPERIENCES PARTICIPATIVES A LA CHAUX-DE-FONDS

7.1.1. Les débuts de la participation à La Chaux-de-Fonds

Depuis le début des années 2000, la Ville de La Chaux-de-Fonds a progressivement mis en place des démarches participatives pour des projets liés à des aménagements urbains. Mandatée par la Ville en 2002 pour l'élaboration du plan directeur de la mobilité, la CEAT a organisé des forums civiques constitués de représentants politiques (exécutif, législatif, partis politiques), de groupes experts de la mobilité et de la population, afin de déterminer la nature et les types de déplacements à La Chaux-de-Fonds (CEAT, 2002). Une seconde démarche a été menée auprès de la population par l'Institut de recherches économiques et régionales de l'Université de Neuchâtel (IRER, 2001). Par l'intermédiaire d'entretiens sélectifs, il s'agissait cette fois-ci d'analyser les comportements de la population en termes de mobilité. Au total, les experts ont interrogé 310 habitants (Develey, 2012). Ces mesures ont permis de compléter la procédure ordinaire de consultation publique du plan directeur en intégrant les résultats issus de ces deux phases participatives en amont du rapport final.

Le tableau de l'annexe 10.10, tiré du travail de Mémoire de Develey (2012), nous offre un bref aperçu des démarches participatives déjà effectuées à La Chaux-de-Fonds. Nous retrouvons tous les projets combattus par référendum, déjà présentés dans la première partie d'analyse. Pour ces cas-là, cette synthèse nous permet de constater que la participation n'est pas allée au-delà de l'information :

« Une fois un référendum abouti et une votation annoncée, il n'est plus possible de mettre en place de la consultation ou de la concertation, car le projet sur lequel la population devra se prononcer est définitif. Seule l'information est alors possible, afin d'expliquer le projet et d'argumenter en sa faveur » (Develey, 2012 : 39).

Pour le réaménagement de la place du Marché en 2007, des démarches de consultation ont été menées auprès des commerçants et riverains sous la forme d'ateliers de travail. L'objectif était de définir leurs besoins et de trouver un compromis entre les acteurs qui souhaitaient soit une place piétonne, soit la conservation du stationnement automobile.

A des échelles plus réduites, des démarches de concertation ont été réalisées à l'intérieur de certains quartiers. Dans les années 90, les habitants d'une portion de la rue du Progrès ont déposé une pétition pour la réduction du trafic automobile. Les autorités ont alors lancé des séances de consultation/concertation pour l'aménagement d'un nouveau mobilier urbain afin de restreindre l'accès aux voitures. En 2010, suite à la nécessité d'effectuer des travaux en sous-sol, les autorités ont relancé une seconde démarche sous la forme d'un questionnaire et de trois séances avec les riverains. Au final, ces démarches ont permis l'aménagement d'un nouveau mobilier urbain qui correspond aux volontés des habitants du quartier.

Depuis 2008, le Service de la Jeunesse de La Chaux-de-Fonds mène des démarches au sein de plusieurs quartiers de la Ville, dont l'objectif est d'encourager et inviter « *les habitants à s'impliquer dans la vie de leur quartier et à concrétiser leurs projets* » (Develey, 2012 : 40). Diverses manifestations socioculturelles sont régulièrement menées avec la population, telles que des vides greniers, des expositions, des repas collectifs ou l'aménagement de jardins communautaires. Ces démarches consistent à récolter les avis des habitants sur leur lieu de vie, à instaurer une relation de confiance entre la population et les autorités et à améliorer la qualité de vie à l'intérieur de ces quartiers. A titre d'exemple, des ateliers de concertation avec les habitants du quartier Paddock/Morgarten (sud-ouest de la ville) sont actuellement menés pour l'aménagement de jardins communautaires. Jusqu'à présent, ils ont attiré une vingtaine de participants, invités à exprimer leurs souhaits et besoins en matière de jardinage, à choisir la dimension de leur parcelle et à dessiner la forme de l'ensemble du secteur. A partir des données récoltées, le SUE a proposé deux plans pour l'aménagement du secteur et lors de l'atelier suivant, les participants ont effectué un vote pour le projet final⁸³.

De prime abord et à l'instar de ce que nous avons soulevé pour les trois études de cas, les démarches de concertation à La Chaux-de-Fonds semblent également s'effectuer à des échelles plus fines, réunissant les acteurs directement concernés par les projets.

7.1.2. *Renouveau participatif : l'exemple de la place de la Gare*

Suite aux nombreux refus populaires présentés lors de la première partie d'analyse, les autorités ont progressivement pris conscience des lacunes communicationnelles qui accompagnaient ces importants projets d'aménagement. Comme nous l'avons illustré, certains enjeux et certaines décisions politiques n'étaient pas bien compris par la population. Les démarches d'information effectuées après l'aboutissement des référendums permettaient de combler certaines lacunes, mais ces efforts communicationnels n'ont toutefois pas été suffisants pour contrer les arguments déployés par les opposants.

Les résultats de l'étude sociologique menée par l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel (Hainard & al., 2008) ont également démontré que 92% des participants (396 habitants) souhaitent bénéficier d'une meilleure information, tout en étant davantage intégrés aux réflexions sur les projets d'aménagement urbains. De plus, 46% des répondants ont estimé que les projets proposés par la Ville n'étaient « *pas clairs* », voire « *pas du tout* ».

⁸³ Dans le cadre du stage au SUE, j'ai également assisté à l'un de ces ateliers. Le projet est actuellement en suspens suite à des oppositions déposées par d'autres habitants du quartier.

clairs » (13.3%). Du point de vue communicationnel, les résultats ont démontré que la presse était le canal d'information privilégié chez 65% des participants (Develey, 2012).

Conscientes de cette dynamique négative et des volontés populaires, les autorités ont souhaité modifier leur stratégie d'action pour la gestion des projets, en recourant notamment à des démarches participatives. L'exemple-type qui illustre ce changement de paradigme pour des projets d'une telle ampleur se traduit par le réaménagement de la place de la Gare.

Les grands principes de ce projet consistent à améliorer la fonctionnalité de la place, jusqu'ici encombrée par l'entrelacement de plusieurs modes de transport, à améliorer la sécurité et l'image d'une porte d'entrée stratégique de la ville et à offrir un espace public en plein centre-ville à disposition des piétons (figure 22).

Dès les premières réflexions sur ce secteur en 2008⁸⁴, le SUE a lancé un important dispositif participatif. Il a organisé deux ateliers menés par un mandataire externe pour débattre des enjeux, du potentiel et des problèmes de la place. Le premier atelier était destiné aux services communaux de La Chaux-de-Fonds et aux associations de transports concernées (bus, CFF). Le second atelier a été mené avec tous les commerçants et propriétaires

situés autour de la place. Les attentes et les remarques récoltées ont contribué à enrichir l'avant-projet et le cahier des charges pour le concours d'architecture. En 2010, la Ville a organisé des séances d'information et de consultation pour présenter les résultats de cette démarche. Elle a procédé à des ajustements de l'avant-projet suite aux remarques de la population. Après le résultat du concours⁸⁵, la Ville a organisé une exposition sur le site de la Gare en 2011 afin de présenter l'ensemble des projets reçus⁸⁶. La même année, une seconde exposition a permis de dévoiler le visage de la future place avec une maquette du projet lauréat. Par la même occasion, la Ville a tenu une séance d'information et de consultation pour présenter les enjeux de la nouvelle place et récolter les remarques de la population, avant la phase de finalisation du projet. Parallèlement à la consultation de la population, les groupes d'intérêt (bus, CFF, etc.) ont aussi été associés à la démarche. La Ville a également créé un site Internet (<http://www.placedelagare.ch/>) entièrement dédié à ce projet. Il

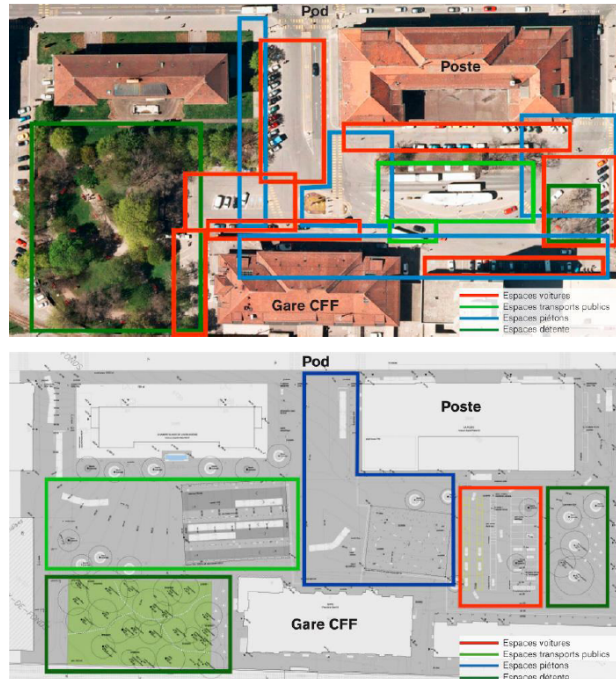


Figure 22 : Etat initial de la place de la Gare (en haut) et projet en cours (en bas). Source : Ville de La Chaux-de-Fonds

⁸⁴ Ville de La Chaux-de-Fonds. (2012). *Place de la Gare*. [En ligne], consulté le 5.5.2014

⁸⁵ Ville de La Chaux-de-Fonds. (8 février 2011). *Aménagement de la Place de la Gare : le jury choisit un projet jugé rationnel et sensible*. [En ligne], consulté le 5.5.2014

⁸⁶ Ville de La Chaux-de-Fonds. (4 février 2011). *Concours pour le réaménagement de la Place de la Gare : le jury a délibéré, les projets seront exposés au public*. [En ligne], consulté le 5.5.2014

retrace l'histoire de la place, présente les aménagements futurs et propose une plateforme d'échange entre la population et l'administration.

Initialement prévus entre 2012 et 2014, les travaux ont finalement débuté au début du mois de mars 2014 et dureront jusqu'au courant de l'année 2016. La Ville a déjà organisé une séance d'information pour la première phase des travaux et d'autres suivront au fil de l'avancée du chantier. Un tout-ménage a également été envoyé à chaque habitant pour présenter les différentes phases de chantier. Soucieuses d'éviter tout blocage institutionnel, les autorités ont préféré retarder cette échéance afin de consolider les bases du projet. Avant de déposer la demande de crédit de réalisation au législatif, la Ville a souhaité trouver un compromis avec tous les acteurs concernés. En effet, l'UDC et le PLR s'y sont initialement opposés, en raison notamment de la diminution du nombre de places de parc et du manque d'alternatives proposées. Au final, le projet devisé à environ 20 millions de francs (dont 6.65 millions à la charge des comptes ordinaires de la Ville, le reste provient de différents fonds fédéraux, cantonaux, CFF, de crédits spéciaux, etc.)⁸⁷, a été accepté par le Conseil général à l'unanimité. Après la mise à l'enquête, la Ville n'a reçu que deux oppositions qui ont finalement pu être levées. Si ce succès s'explique en partie par l'état initial chaotique de la place – il ne convenait pas à une grande partie des chaux-de-fonniers – la mise en place de ces processus participatifs a permis, dès le départ, de fédérer l'ensemble des acteurs concernés par cet important projet.

Pour terminer ce survol des démarches participatives liées à des projets urbains, la Ville a récemment lancé une consultation publique pour la rénovation de la piscine en plein air des Mélèzes⁸⁸. Durant deux semaines au courant de l'été 2013, la population a pu s'exprimer par l'intermédiaire d'un questionnaire distribué dans la rue ou disponible sur Internet. Les résultats ont permis d'esquisser les souhaits de la population pour le nouveau visage de la piscine. Ils ont donné lieu à trois variantes qui intègrent, à des degrés différents, les volontés recueillies auprès de la population. La démarche a rencontré un franc succès avec plus de 3783 retours, soit environ 10% de la population⁸⁹. A la suite de cela, des séances d'information/consultation seront prochainement mises en place afin de présenter l'avancée des réflexions.

7.2. LA CHAUX-DE-FONDS – HORIZON 2030 : DEMARCHES PARTICIPATIVES

7.2.1. Les premières démarches

Depuis 2011, la Ville a lancé plusieurs démarches pour l'élaboration de lignes directrices sectorielles (aménagement, énergie, mobilité, culture, etc.) qui s'inscrivent dans le projet de territoire communal *La Chaux-de-Fonds – horizon 2030*. Pilotée par le SUE, en partenariat

⁸⁷ Ville de La Chaux-de-Fonds. (24 février 2012). *Réaménagement de la Place de la Gare soumis au législatif*. [En ligne], consulté le 8.4.2014

⁸⁸ Ville de La Chaux-de-Fonds. (26 juillet 2013). *Consultation Mélèzes*, [En ligne], consulté le 4.4.2014

⁸⁹ Ville de La Chaux-de-Fonds. (2013). *Centre aquatique des Mélèzes*. [En ligne], consulté le 5.5.2014

avec un mandataire externe⁹⁰, l'élaboration des lignes directrices doit permettre de définir les grands axes d'orientations stratégiques et politiques de la Ville à un horizon de quinze ans. Elles ne possèdent pas de valeur juridique mais elles « *ont pour but d'ouvrir le dialogue entre tous les acteurs concernés et d'aboutir à des choix politiques forts et lisibles* »⁹¹. Les résultats obtenus jusqu'à présent ont déjà permis d'orienter le programme de législature 2012-2016. A terme, les lignes directrices permettront d'élaborer trois nouveaux documents légaux d'aménagement du territoire, à savoir le *Plan directeur communal du développement territorial*, le *Plan directeur des mobilités* et le *Plan directeur des énergies*.

Les premières réflexions sur ce projet de territoire remontent à 2011 avec la création d'une commission spéciale du Conseil général, chargée d'accompagner l'exécutif et les services communaux pour l'élaboration des planifications directrices. Dès le départ, la Ville a souhaité intégrer tous les acteurs concernés par le développement de *leur* ville. Jusqu'à maintenant, plusieurs phases participatives se sont déroulées en réunissant différents intervenants.

La première étape s'est déroulée au courant de l'année 2011 sous la forme d'un studio d'urbanisme. Il a réuni quatre écoles d'architecture, à savoir l'EPFL, la faculté d'architecture de la Cambre Horta de Bruxelles, l'Ecole de paysage et d'environnement de Montréal et l'Ecole spéciale d'architecture de Paris. Pilotée par la CEAT et en collaboration avec le SUE, les ateliers se sont déroulés durant une semaine. Novices du lieu, les étudiants devaient proposer des pistes d'action pour le développement de la ville à l'horizon 2030, en se penchant notamment sur certains secteurs problématiques⁹². L'objectif de la démarche était de susciter une réflexion totalement libérée des *a priori* quotidiens et de toutes contraintes déjà connues. Des visites de la ville, de ses lieux emblématiques et des discussions avec la population ont permis aux étudiants d'élaborer six visions pour l'avenir de la ville (franges de la ville, mixité des affectations, mobilité, etc.). A la fin de la semaine, les étudiants ont monté une exposition afin de présenter le résultat de leurs réflexions à la population. Au total, elle a attiré une quarantaine de visiteurs⁹³.

7.2.2. La campagne participative *Dessine-moi-une-ville*

A la suite de cela, le SUE a élaboré un guide d'indicateurs statistiques sur les thématiques importantes (économie, mobilité, divertissement, etc.) de la ville. Ces indicateurs ont permis de définir plusieurs thèmes utilisés lors de la phase suivante de ces démarches (annexe 10.11).

Cette deuxième étape s'est déroulée au cours de l'automne 2012 avec la campagne *Dessine-moi-une-ville*⁹⁴. L'objectif de cette démarche consistait à « *faire appel à l'imaginaire, aux souhaits et aux besoins des habitantes et habitants de La Chaux-de-Fonds pour disposer*

⁹⁰ Il s'agit du bureau de stratégies et management de la communication *Smacx* à Yverdon-les-Bains.

⁹¹ Ville de La Chaux-de-Fonds. (2013). *Rapport d'information du Conseil communal relatif à la première phase de l'élaboration des Lignes directrices*. Ville de La Chaux-de-Fonds

⁹² Ruzicka-Rossier, M., & Faure, P. (2011). *Le cahier « des possibles » du projet de territoire*. CEAT : Lausanne

⁹³ Bysaeth, L. (11 juillet 2011). Des pistes pour la ville de demain. *L'Impartial*, p.6

⁹⁴ Ville de La Chaux-de-Fonds. (9 novembre 2012). "*Dessine-moi une ville*". [En ligne], consulté le 6.5.2014

d'une matière brute, non filtrée par les canaux politiques et institutionnels habituels »⁹⁵. Les autorités ont souhaité atteindre l'ensemble de la population et dépasser les cercles d'acteurs qui se manifestent en temps ordinaire. Elle s'est déroulée en trois phases. Lors de la première, des étudiants (sept au total⁹⁶) ont été envoyés à la rencontre de la population durant deux semaines (de 17h à 22h en semaine et de 9h à 16h le week-end) dans différents lieux publics de la ville (bar, restaurants, magasins, places publiques, etc.). La population était invitée à discuter librement des différentes thématiques définies plus haut. Au total, ce sont 350 entretiens qui ont été menés auprès de la population. La seconde phase de *Dessine-moi-une-ville* s'est déroulée durant cinq ateliers thématiques (sur la base des mêmes thèmes). Ils ont été introduits et dirigés par le responsable de l'urbanisme, M. Carrard, le chargé de la communication et le mandataire externe en charge des démarches. Les participants ont pu débattre librement sur le thème de l'atelier. A la fin de chaque séance, ils étaient invités à valider ou non les différents propos émis durant la soirée afin de produire une synthèse générale. Au total, les cinq ateliers ont attiré 57 participants (soit environ 14 participants/atelier). Parallèlement aux deux premières, la troisième phase de *Dessine-moi-une-ville* s'est traduite par le lancement d'un site Internet⁹⁷ où la population pouvait se tenir informée des démarches, mais aussi s'exprimer sur les différents thèmes par l'intermédiaire d'une plateforme d'échange. Au total, 35 personnes se sont manifestées à travers cet outil. A la fin de cette campagne et en cumulant les résultats de ces trois phases, ce sont environ 450 avis qui ont été récoltés (environ 1.2% de la population totale).

Cette démarche qualitative comportait certains biais méthodologiques pleinement reconnus par les autorités. L'échantillon des participants consultés lors de cette campagne n'était pas représentatif de la population dans son ensemble, même si les groupes d'étudiants ont veillé à interroger un public mixte en termes d'âge ou de genre. Néanmoins, il n'existait aucune directive pour sélectionner les participants et il n'était pas question d'interroger les individus sur leur âge, origine, statut professionnel, etc. De plus, les entretiens n'ont pas été structurés selon une grille prédéfinie, l'objectif étant de les laisser parler librement.

Les résultats de cette campagne ont été transmis au politique et à la population par l'intermédiaire d'un rapport de synthèse⁹⁸. Il retient 74 propositions concrètes, regroupées selon diverses thématiques, qui retracent les impressions actuelles et les volontés des habitants pour l'avenir de leur ville (annexe 10.12). La population a également été informée par le biais d'un communiqué officiel et d'articles dans la presse locale⁹⁹. En revanche, il n'y a pas eu de séance de restitution publique organisée avec la population. Au final, cette démarche participative a permis d'esquisser le ressenti des habitants, de mettre en valeur certaines ambiances et de démontrer que certains sujets ont sensiblement plus marqué les chaux-de-fonniers. L'une des constations majeures de cette étude rejoint ce que nous avons

⁹⁵ Ville de La Chaux-de-Fonds. (2013). *Rapport d'information du Conseil communal relatif à la première phase de l'élaboration des Lignes directrices*. Ville de La Chaux-de-Fonds

⁹⁶ Il s'agit de la démarche à laquelle j'ai participé.

⁹⁷ Ville de La Chaux-de-Fonds. (2012). *Dessine-moi-une-ville*. [En ligne], consulté le 6.5.2014

⁹⁸ Service d'Urbanisme et de l'Environnement. 2013. *Dessine-moi-une-ville : Rapport de synthèse de la démarche participative*. [En ligne], consulté le 6.5.2014

⁹⁹ Balmer, S. (28 mai 2013). La frustration du chaux-de-fonnier. *L'Impartial*, p.7

analysé dans la première partie d'analyse : la population a le sentiment de ne pas être écoutée par ses autorités et dénonce également le fait que certains projets soient développés de manière totalement déconnectée avec les habitants. D'autres sujets très sensibles sont également apparus à plusieurs reprises¹⁰⁰. Ce sont les exemples du démantèlement de l'Hôpital à La Chaux-de-Fonds, de la perte de certains enseignements post-obligatoires ou l'absence de liaisons performantes vers l'extérieur. Grâce à cette campagne, la Ville bénéficie désormais d'un important matériel brut qui doit permettre d'alimenter les réflexions pour l'élaboration des lignes directrices. L'engouement suscité par *Dessine-moi-une-ville* au sein des espaces publics a également démontré l'importance de ces outils participatifs pour le développement futur de la ville et laisse entrevoir, entre autres, un atout important pour renforcer les liens entre les autorités et la population.

7.2.3. La suite programmée des démarches participatives

A la suite de cette campagne, le SUE en collaboration avec la Chancellerie a mené une démarche à l'interne de l'administration communale. Les cadres de tous les services communaux ont été invités à participer à l'un des quatre ateliers concernant leur domaine d'action (« bien vivre dans la cité », « prospérer et se développer », « une ville qui rayonne », « une administration au service des citoyens »). Il s'agissait de recenser les mesures souhaitées dans chaque domaine. Ces dernières permettront de définir les stratégies d'action pour atteindre les objectifs fixés par le présent programme de législature et définiront un horizon d'action pour les planifications directrices à l'horizon 2030. Au total, ce sont plus de 160 mesures qui ont été proposées. Sur la base des résultats de la campagne *Dessine-moi-une-ville*, les cadres de l'administration ont également retenu certaines des propositions concrètes qui figurent dans le rapport de synthèse. Le document officiel de cette démarche sera prochainement soumis au Conseil communal. Il devra se prononcer sur les mesures qui seront effectivement retenues et appliquées.

A la suite de cela, le groupe de pilotage établira une première ébauche des lignes directrices sur la base des résultats de ces différentes étapes. Dans ce cadre-là, une nouvelle phase participative sera lancée auprès de la population. Pour l'heure, sa forme exacte reste encore à définir. C'est dans ce cadre-là que nous proposerons quelques suggestions à la fin de ce chapitre.

Pour terminer, nous mentionnerons brièvement qu'à la suite de ces démarches, la Ville a récemment créé un nouveau poste à l'interne de l'administration communale, dont la tâche est de mener des démarches participatives à l'intérieur de tous les quartiers de la ville. L'objectif est d'impliquer davantage les habitants dans les décisions qui concernent leur lieu de vie et de les faire participer aux réflexions sur des projets qui les touchent directement. Symbole de cette dynamique participative, le SUE organise désormais systématiquement des séances d'information/consultation lorsqu'il s'agit de lancer un projet d'aménagement urbain.

¹⁰⁰ Ville de La Chaux-de-Fonds. (27 mai 2013). *Lignes directrices*. [En ligne], consulté le 6.5.2014

7.3. LES ENJEUX DES DEMARCHES PARTICIPATIVES A LA CHAUX-DE-FONDS

En nous basant sur les éléments théoriques et les résultats des deux premières parties d'analyse, il s'agit de déterminer les enjeux des démarches participatives pour les planifications directrices. Nous compléterons cette analyse avec les données récoltées lors de la seconde partie des entretiens menés auprès des (ex)conseillers communaux.

7.3.1. Retour sur les résultats des analyses 1 & 2 et de Dessine-moi-une-ville

Les éléments théoriques présentés plus haut nous ont permis de démontrer que la participation a pour but d'intégrer le plus grand nombre d'acteurs lors de l'élaboration d'un projet. Son objectif consiste à aboutir à une décision qui soit la plus consensuelle entre tous les participants. Il s'agit aussi de se prévenir contre d'éventuelles contestations ultérieures issues d'acteurs qui ne se reconnaissent pas dans la décision finale et qui seraient amenés, le cas échéant, à s'opposer ou à refuser un projet (p. ex. par la voie d'un référendum).

En lien avec ces éléments, les études de cas du SDOL et du projet Métamorphose ont permis de mettre en avant, selon des approches différentes, que le recours à des démarches participatives est considéré comme un outil accentuant la transparence des décisions. Pour arriver à ce résultat, les autorités doivent assurer un portage politique fort et instaurer un dialogue permanent avec la population, en effectuant de nombreux allers et retours entre les différents acteurs avant, pendant et après les démarches. En effet, la présence du politique au front avec la population est l'une des conditions *sine qua non* pour un processus participatif efficace. Pendant des périodes où l'élaboration du projet s'effectue principalement entre les sphères expertes et politiques, il est plus que nécessaire d'assurer au minimum le plus faible degré de participation. Une information régulière permet de maintenir tous les acteurs informés, de conserver leur attention et d'assurer la transparence des réflexions.

Dans la première partie d'analyse, nous avons constaté qu'il existe un réel décalage entre les aspirations des autorités et de la population. Nous avons démontré que les refus populaires ne se justifiaient pas par une rupture du lien de confiance de la population vis-à-vis des autorités, mais avant tout par des éléments fonctionnels et économiques. Si les projets ne correspondaient pas suffisamment aux attentes de la population, qui se sentait insuffisamment incluse dans les réflexions, le problème principal découle avant tout d'un manque de communication entre les deux parties. Cette constatation s'applique au niveau des dialogues en amont des projets développés par la ville, mais aussi pour la justification de certaines décisions politiques contraintes par diverses problématiques qui restent méconnues du public.

A ce titre, les résultats de la campagne *Dessine-moi-une-ville* ont soulevé le même problème : la population a l'impression de ne pas être écoutée par ses autorités. La première conclusion du rapport de synthèse démontre notamment que ce sentiment conduit la population « à une désaffection de l'expression citoyenne et démocratique »¹⁰¹. Pour la

¹⁰¹ Service d'Urbanisme et de l'Environnement. 2013. *Dessine-moi-une-ville : Rapport de synthèse de la démarche participative*. [En ligne], consulté le 6.5.2014

seconde, il est intéressant de constater que le rapport justifie les échecs des précédents projets en raison de ce manque d'écoute, conduisant à « *une forme de neinsagisme avec un refus de tous les projets présentés, par principe* »¹⁰². Si les participants ont fait part de leur sentiment d'être mis de côté et, par conséquent, de ne pas être motivés à se prononcer lors des votations (ce qui s'illustre par la baisse du taux de participation aux votations), nous avons toutefois pu illustrer dans la première partie d'analyse qu'il ne s'agit pas de la cause principale de ces échecs. Si le fond de cette conclusion est admissible puisqu'il existe effectivement un fossé entre population et autorités, ce sont avant tout les éléments identifiés lors de notre analyse qui semblent expliquer les causes sous-jacentes à ce phénomène. Si, les conclusions de cette démarche nous permettent d'avoir un aperçu de l'avis populaire qui n'a pas été traité, ou seulement indirectement par le biais de la presse, au cours de cette recherche, nous conserverons toutefois une certaine distance par rapport à cela. En effet, les articles de presse analysés plus haut n'ont pas justifié ces refus populaires en raison d'un manque de confiance de la population envers ses autorités. De plus, les entretiens effectués auprès des politiques ont également permis d'infirmier cette hypothèse.

Si nous prenons ici quelques distances par rapport aux résultats de cette campagne, nous les rejoignons toutefois sur le fait que « *l'enseignement politique majeur est la nécessité de mettre en place à La Chaux-de-Fonds un processus permettant, peu à peu et pas à pas, de regagner le terrain politique perdu tant par les élus que par l'administration* »¹⁰³. Il s'agit dès lors de compléter cette analyse des enjeux liés à la participation pour la planification de la Ville, en nous appuyant notamment sur les entretiens effectués auprès des intervenants politiques.

7.3.2. Visions et enjeux politiques de la participation

Les entretiens effectués auprès des ex-conseillers communaux ayant siégés au Conseil communal avant les années 2000 (Mme. Stähli-Wolf et M. Augsburg) nous permettent d'illustrer brièvement que les mœurs en matière de participation ont considérablement évolué depuis les années 90 :

« *A ma période, il y avait une conception de la participation qui n'était pas judicieuse parce que c'était de l'information. (...) J'ai trouvé, très clairement, qu'il y avait une confusion au niveau politique où on pensait qu'informer, c'était faire participer les gens* » (Claudine Stähli-Wolf, 5.3.2014).

Bien que l'information constitue la base de la participation, elle ne permet toutefois pas d'intégrer directement les avis populaires aux processus décisionnels. Cet élément souligne le manque de communication bidirectionnelle – l'information suit un flux unidirectionnel – entre les différents acteurs, ce qui a sans doute contribué à générer le fossé entre population et autorités identifié plus haut. En fonction de cette remarque et sur la base des démarches présentées ci-dessus, nous constatons donc une réelle prise de conscience effectuée par les autorités chaux-de-fonnières au sujet de la participation.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

A l'heure actuelle, la participation est identifiée par l'ensemble de nos intervenants comme étant un outil important pour l'élaboration d'un projet puisqu'il permet de connaître les aspirations de la population. Néanmoins, « *il faut l'utiliser de façon parcimonieuse, parce que si on le fait systématiquement, ça ne jouera pas non plus* » (M. Monnard). En ce sens, le déroulement de la participation ne peut pas s'effectuer dans n'importe quel domaine et à n'importe quelle occasion. C'est ce que nous avons notamment illustré dans la théorie avec les exemples des différents stades d'inclusions développés par Callon (1999), où la participation citoyenne pour des projets de génie chimique ou de physique nucléaire, par exemple, n'est que difficilement concevable.

L'analyse des études de cas a confirmé l'importance du rôle politique tout au long de la démarche participative (portage des démarches et du projet, pesée des intérêts, prise de décision finale, etc.) et ces éléments ont été repris dans leur totalité par les politiciens de La Chaux-de-Fonds :

« Le politique doit assumer la responsabilité du processus de cette démarche parce qu'il doit servir à la lancer, il doit quand même avoir la responsabilité de concevoir quelque chose et de faire une synthèse (...) et à un moment, il doit assumer le processus de décision » (Charles Augsburg, 21.2.2014).

Si les exemples littéraires démontrent globalement que le succès des démarches participatives s'illustre majoritairement à de plus petites échelles, les études de cas nous ont permis d'esquisser certains enjeux pour le déroulement de la participation à une échelle plus large. Pour lancer un processus participatif, surtout dans des cas similaires, l'un des objectifs relevés par les intervenants pour les planifications directrices de la Chaux-de-Fonds consiste justement à délimiter un cadre de référence pour la participation :

« Pour prendre l'avis de la population, il faut avoir une option politique claire. Ensuite, on peut la nuancer mais il faut que l'on sache où on veut en venir, il faut une perspective. (...) On présente ce vers quoi on tend et puis on construit avec les gens » (Claudine Stähli-Wolf, 5.3.2014).

« Le politicien doit quand même tracer une voie, dire que notre ville on la veut plus ou moins comme ça et maintenant, voilà, vous pouvez participer » (Pierre Hainard, 25.3.2014).

Comme illustré par Mme. Widmer dans le cadre du SDOL, le politique doit élaborer des visions claires au sujet des intentions souhaitées pour le développement de la ville et c'est à lui de les soutenir. A l'instar des propos de Blondiaux (2008), l'inclusion des citoyens doit se faire selon des règles claires avant le début d'un processus participatif en définissant l'objet dont il est question, les visions pour l'avenir et la place de chaque acteur afin de contenir la réflexion dans la direction souhaitée. Il convient toutefois de rester prudent sur ce point. L'inclusion de la population, à un moment où les réflexions sont déjà trop avancées sur un projet, peut entraîner un certain sentiment d'impuissance chez les participants et les entraîner à considérer la participation comme un alibi. De plus, l'intérêt général ne correspond pas à la somme de chaque intérêt privé. Par conséquent, ces éléments doivent

être clairement définis au début du processus pour éviter toute frustration en allant à l'encontre des attentes des participants :

« Il faut toujours avoir le discours très clair du fait que l'on ne va pas pouvoir répondre individuellement aux attentes. (...) Il faut pouvoir leur expliquer, leur faire prendre conscience, qu'on leur a demandé leur avis mais que le résultat ne sera pas ce qu'ils ont dit et ça c'est super délicat » (Claudine Stähli-Wolf).

Dans la première partie d'analyse, le sentiment de la population de ne pas être écoutée par les autorités découle en grande partie du décalage entre les intérêts privés et les intérêts globaux. Dans le cadre des démarches participatives, ce sont également de nombreux intérêts personnels qui seront émis par la population et pour éviter tout sentiment de frustration, l'autorité doit être claire sur ce point sensible. Cette phase en amont du processus participatif nécessite un important travail d'information avant d'accéder aux stades de consultation et/ou de concertation. Dans le contexte chaux-de-fonnier, elle semble particulièrement cruciale. D'une part, elle doit chercher à restaurer une certaine confiance entre les acteurs en dépassant certains malentendus (p. ex. décisions guidées par certains invariants qui ne dépendent pas des autorités communales). D'autre part, elle doit permettre d'éviter que le déroulement de ces démarches participatives ne conduise à renforcer ce sentiment de mise à l'écart, au cas où les citoyens ne retrouveraient effectivement pas, en l'état, leurs remarques personnelles. Ce travail d'information en amont de tout processus est alors la base essentielle pour la suite des démarches. Il présente d'importants enjeux pour tenter d'instaurer une meilleure communication, notamment pour faire comprendre à la population que l'autorité n'élabore pas ses décisions sans porter intérêt aux attentes sociales.

Une fois la définition de ces règles effectuées, la délimitation d'un cadre de référence semble plus que nécessaire pour le déroulement de la participation à l'échelle communale. Sans réels éléments concrets et appropriables, elles posent certains problèmes qui doivent être gérés par le politique :

« Pour l'instant, la vision politique pour 2030 est encore un peu trop disparate et on aurait 38'000 avis différents. Les gens n'arrivent pas encore à se l'approprier » (Pierre-André Monnard, 19.2.2014).

« C'est une démarche globale et c'est beaucoup plus difficile pour la population de s'identifier. (...) Ça marche très bien sur des objets précis, place de la Gare, piscine, parce que les gens en parlent. C'est plus compliqué de faire comprendre à la population des démarches participatives globales qui vont aboutir à la création de plans directeurs » (Théo Huguenin-Elie, 4.3.2014).

Comme nous l'avons vu avec les études de cas, l'appropriation d'objets qui n'existent pas encore et qui sont lointains dans le temps est beaucoup plus difficile pour les citoyens. Cet élément s'illustre notamment avec les projets combattus en référendum à La Chaux-de-Fonds, où le seul élément préexistant (Musée d'Histoire) a été soutenu par la population. Par conséquent, le succès d'une démarche participative est en partie déterminé par ces éléments et, aussi, *« dépend de l'amour du public pour l'objet » (M. Monnard)*. Si nous prenons

l'exemple de la place de la Gare, les séances d'information et de consultation attiraient beaucoup de monde (la première séance d'information pour les travaux a notamment attiré plus de 300 personnes). Pour la consultation publique sur la piscine des Mélèzes l'été passé, ce sont plus de 3700 personnes qui ont répondu au questionnaire. Dès lors, ces deux exemples semblent effectivement confirmer ce que nous venons de présenter.

En menant des démarches à une si large échelle, la campagne *Dessine-moi-une-ville* a permis de dresser un bilan assez général du ressenti de la population chaux-de-fonnière vis-à-vis de sa ville. Néanmoins, si la Ville souhaite obtenir des éléments plus concrets par l'intermédiaire de la participation, il semble nécessaire de cibler plus spécifiquement l'objet étudié et les participants. Pour l'ensemble de nos intervenants, la suite des démarches devra effectivement s'effectuer à des échelles plus fines :

« La consultation de la population sur le plan général, c'est les votations. Et puis après pour la gestion des dossiers et du quotidien, il faut restreindre un petit peu. (...) Sur un plan directeur, je pense qu'il faut consulter la population sur le devenir de sa zone, pas sur le tout » (Claudine Stähli-Wolf, 5.3.2014).

« On a un projet qui est un peu trop vaste, ça ne peut être que des sous-projets qui font l'objet de démarches participatives » (Pierre-André Monnard, 19.2.2014).

Ainsi, nous retombons sur l'une des constatations tirée de nos études de cas : la participation à une échelle aussi large nécessite des zooms géographiques ou thématiques, sans perdre de vue la vision globale. En ce sens, nous constatons également que des démarches de concertation semblent particulièrement difficiles pour l'élaboration des lignes directrices en tant que telles. En effet, si les démarches de consultation ont permis d'esquisser la situation actuelle et de développer des stratégies d'action pour la planification à long terme, il semble difficile de faire davantage participer la population pour l'élaboration de ces visions directrices. Dès lors, des démarches de concertation semblent plus pertinentes au moment de l'application concrète des mesures définies par les lignes directrices sur le terrain. Pour ce faire, et en nous appuyant encore une fois sur les résultats de l'analyse des études de cas, la concertation s'effectue plus facilement, voir nécessairement, à des échelles réduites en rassemblant les acteurs directement concernés par les mesures qui ont un impact sur leur territoire. En ce sens, nous pouvons nous appuyer sur l'exemple des différents chantiers du SDOL, définis par différents secteurs géographiques ou des thématiques particulières qui favorisent le ciblage des acteurs concernés. Cette structure pourrait ainsi être reprises pour le projet de territoire à La Chaux-de-Fonds.

7.3.3. Synthèse des enjeux et limites de la participation

En fonction de l'ensemble des éléments qui viennent d'être exposés, nous sommes en mesure d'affirmer que la mise en place de démarches participatives pour les planifications directrices de la ville présente des enjeux majeurs. Premièrement, la participation, même à son échelle la plus basse avec de l'information, permettra de mieux communiquer sur les intentions souhaitées par la ville. L'information doit également servir de support pour

présenter à la population les diverses problématiques qui restreignent le champ des possibles lors des décisions politiques. Ces démarches d'information constituent les premières bases essentielles pour tenter de combler progressivement le fossé entre les autorités et la population. Deuxièmement, la consultation de la population favorisera l'intégration de ses avis aux réflexions pour la planification de la ville et pour des projets spécifiques ultérieurs. L'instauration d'un flux communicationnel bidirectionnel permettra alors de renforcer le lien entre les différents acteurs pour lutter, progressivement, contre le sentiment collectif de ne pas être écouté. Des démarches de concertation permettront encore, à un degré supérieur, de renforcer ces liens en ciblant les acteurs directement concernés par un projet sur un secteur spécifique ou pour une thématique particulière. La concertation représente un levier pour élaborer des projets étroitement liés avec les aspirations de la population, notamment pour l'application concrète des mesures définies par les planifications directrices. En effectuant des démarches participatives qui respectent les différents procédés assurant leur légitimité, les autorités se donnent les moyens d'envoyer un signal fort, en démontrant leur volonté d'inclure la population pour le développement de La Chaux-de-Fonds.

En plus de ces atouts pour les planifications directrices, la participation symbolise également un levier important pour tenter de résoudre certains problèmes antérieurs. Si ces démarches sont menées de manière adéquate, elles représentent un gain important de transparence pour le déroulement des processus décisionnels. Ainsi, les décisions politiques globales pourraient aspirer à retrouver un plus haut degré de légitimité. Pour atteindre ces objectifs, la participation ne doit pas être considérée comme un alibi, en évitant par exemple de mener une consultation au moment où les décisions sont quasi définitives. Dans ces cas-là, c'est tout l'inverse du résultat escompté qui risquerait de se produire. Si les autorités souhaitent remédier aux problèmes traités ci-dessus, elles doivent se montrer à la hauteur de leur objectif en assumant et en défendant leur choix au moment de la décision finale.

En regard des limites présentées dans le cadre théorique, il convient toutefois de ne pas tomber dans une vision trop idéale ou angélique de la participation. En effet, nous sommes conscients que ces procédés ne permettront pas de satisfaire l'ensemble des intérêts privés, puisque l'intérêt commun ne correspond pas à la somme de ces derniers, et que leur efficacité réelle reste à prouver. Nous ne redéfinirons pas ici l'ensemble des limites identifiées plus haut, mais avec ces quelques lignes, il nous paraissait tout de même nécessaire de rappeler que malgré ses nombreux atouts, la participation ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs avoués au départ. Néanmoins, en fonction de nos résultats, nous avons pu démontrer qu'elle présente des enjeux importants qui semblent valoir la peine d'être expérimentés à La Chaux-de-Fonds.

7.4. SUGGESTIONS POUR LA SUITE DES DEMARCHES PARTICIPATIVES

L'objectif de ce dernier chapitre est de proposer quelques suggestions et améliorations pour les futures démarches participatives menées dans le cadre des planifications directrices. Nous ouvrirons quelques pistes de réflexions pour les phases d'information, de consultation

et de concertation. Pour terminer, nous présenterons quelques outils participatifs qui pourraient être développés pour la gestion de la ville au quotidien.

7.4.1. Informer en continu : avant, pendant et après les démarches

Depuis le début des démarches liées au projet de territoire en 2011, les autorités ont publié de nombreux communiqués officiels pour chacune des phases présentées plus haut. La presse a joué le rôle de canal d'information privilégié avec de nombreux articles sur le sujet. Néanmoins, l'information effectuée en amont de la campagne *Dessine-moi-une-ville* a cette fois-ci rencontré quelques problèmes. En effet, le communiqué de presse au sujet de cette démarche n'est paru que le jour du début des entretiens. Durant les premiers jours, les étudiants mandatés ont souligné le fait qu'ils devaient régulièrement présenter l'objet de cette campagne et insister sur certains points, en justifiant notamment leur position hors de l'administration pour faire comprendre aux participants qu'ils n'étaient pas là pour mener une démarche alibi, ou pour tenter de les convaincre au sujet de tel ou tel projet de la Ville. Ce processus participatif d'une telle ampleur était novateur à La Chaux-de-Fonds et au départ, il a vite été constaté qu'une partie de la population était soit craintive, soit ne comprenait pas exactement le but de cette manœuvre. Dès lors, nous constatons ici l'importance de la phase d'information.

L'information doit également se dérouler durant des étapes où la participation ne peut pas s'effectuer à des stades supérieurs. Pour le projet de territoire communal à La Chaux-de-Fonds, des informations sont parues régulièrement avant, pendant et à la fin du studio d'urbanisme et lors de la publication du rapport effectué sur la base des travaux des écoles internationales d'architecture. Pour la campagne *Dessine-moi-une-ville*, nous avons vu que l'information en amont des démarches a quelque peu fait défaut. Toutefois, au cours de celle-ci, il y a eu plusieurs retours effectués auprès de la population pour présenter le bilan de la première étape, l'inviter à participer aux ateliers thématiques et à parcourir le site Internet. Enfin, le résultat des démarches a été communiqué au Conseil général par le biais d'un rapport d'information et d'un rapport de synthèse, accessible sur le site Internet de la Ville. Sur la base de nos études de cas, l'information concernant les résultats est également une étape cruciale. Ce retour auprès de la population, par l'intermédiaire d'une séance finale, permet de présenter la manière dont leurs souhaits ont été intégrés à la décision finale. Dans le cas présent, il n'y a eu aucune séance publique avec la population, alors que cette étape semble pourtant essentielle pour échanger avec les participants. Dès lors, elle mériterait peut-être une attention particulière lors des démarches ultérieures.

Sur le long terme toutefois, l'information en continu sur le projet de territoire semble difficile, notamment parce qu'il s'agit d'un objet très diffus, lointain et sans véritable élément appropriable par la population. Cet élément a notamment été débattu avec les conseillers communaux actuels, M. Huguenin-Elie et M. Monnard, pour qui le maintien de l'information sur un sujet aussi large est beaucoup plus compliqué que pour un objet précis comme celui de la piscine ou de la place de la Gare. L'absence d'un lien fort entre la population et l'objet dont il est question dans la démarche permet de justifier, en partie du moins, l'absence

d'information régulière auprès de la population. Mais dans l'optique où d'autres démarches de consultation, voire de consultation sont envisagées, il sera plus que nécessaire de mener un important travail d'information en amont du processus. Celui-ci devra permettre de recontextualiser tout ce qui a déjà été fait et de (re)définir les règles de la participation.

7.4.2. Consultation : outils adaptés en fonction des différentes étapes

Par l'intermédiaire de la campagne *Dessine-moi-une-ville*, les démarches de consultation populaires ont permis d'esquisser la situation actuelle de La Chaux-de-Fonds, telle qu'elle était ressentie par la population. Elle présente l'avantage de s'être déroulée avant les premières véritables réflexions sur le contenu des lignes directrices, les données récoltées servant alors de base pour la suite de leur élaboration.

Si nous comparons cette démarche de consultation avec celles de nos trois cas d'étude, nous remarquons que les outils utilisés ne sont pas similaires. Les interactions entre les acteurs n'ont pas été menées de la même manière. Pour les projets de Métamorphose, de Neuchâtel ou du SDOL, les phases de consultation se sont le plus souvent déroulées sous la forme d'ateliers ou conférence d'information/consultation. Elles permettaient ainsi des échanges directs entre les acteurs présents (politiques, techniciens, population, etc.)¹⁰⁴. Dans le cas de la campagne *Dessine-moi-une-ville*, les ateliers ont permis des échanges avec le comité de pilotage, mais pas avec le politique qui est resté en retrait de ces démarches. Par conséquent, nous remarquons ici que la consultation se décline en différentes méthodes, induisant différents résultats tels que nous l'avons brièvement exposé dans la théorie.

Les démarches menées à La Chaux-de-Fonds se rapprochent essentiellement de la méthode des sondages, où l'avis de la population est directement récolté à sein du territoire (rues, places, espaces publics, etc.) (OCDE, 2002). Elle présente l'avantage de toucher des personnes qui ne viennent pas spontanément aux séances publiques et qui ne prennent pas nécessairement position en temps normal. En appliquant une méthodologie rigoureuse, elle peut revendiquer une plus grande valeur scientifique, en sélectionnant préalablement le public-cible pour être le plus représentatif de la population. A ce titre, les conclusions de la campagne *Dessine-moi-une-ville* soulignaient ce biais méthodologique puisque les entretiens ont été effectués de manière totalement aléatoire. Si des démarches similaires devaient être à nouveau effectuées, l'élaboration d'une méthodologie stricte et scientifique favoriserait un ciblage plus clair des avis populaires en général. Elles permettraient de dégager des résultats plus ciblés et correspondant aux valeurs des différents groupes sociaux, ethniques, etc. qui composent la population chaux-de-fonnière.

Si cette première phase s'est avérée bénéfique pour définir le contexte actuel et esquisser, à terme, les orientations souhaitées, les outils utilisés dans le cadre de nos trois cas d'étude semblent également présenter des enjeux intéressants pour la suite des démarches. En effet, des séances d'information/consultation réunissant la population, technicien et politique, telles qu'elles ont eu lieu dans le cadre du SDOL par exemple, présentent un horizon d'action

¹⁰⁴ A l'exception de la phase OLA pour Métamorphose, où le politique est resté en retrait.

intéressant. Premièrement, elles permettraient d'effectuer un retour auprès de la population, en rappelant les résultats de tout ce qui a été fait jusqu'à présent. Deuxièmement, la tenue d'une conférence d'information/consultation tient ici tout son sens puisqu'elle entrainerait l'ouverture d'un débat entre les différents acteurs. Les remarques récoltées à cet instant nécessiteraient, le cas échéant, une adaptation de la première version des lignes directrices. Cette phase de retour doit être négociée très minutieusement par l'administration, notamment pour prouver la transparence du processus, mais aussi pour asseoir la légitimité des démarches participatives qui ont été menées jusqu'ici. Ces démarches engendreraient ainsi une seconde version des lignes directrices et en fonction des résultats, l'administration pourrait juger nécessaire de relancer une troisième démarche participative, dont la forme resterait encore à définir en fonction de la situation. Toutefois, cet horizon reste encore trop lointain pour justifier quelques suggestions supplémentaires, nous nous arrêtons donc ici.

7.4.3. Concertation : zoom, temporalité, acteurs et milieux spécialisés

Jusqu'à présent, la participation pour les lignes directrices s'est arrêtée au stade de la consultation. A l'instar de nos études de cas, cela se justifie principalement parce que l'objet en question concerne un territoire large avec peu d'éléments concrets.

Pour l'élaboration des lignes directrices en tant que telles, nous avons vu qu'il semble difficile d'atteindre le stade de la concertation. En effet, leur objectif est d'esquisser les orientations thématiques pour le développement de la ville. Ensuite, ces orientations se traduiront sur le territoire par une série de mesures à appliquer et selon nous, c'est à ce moment précis que des démarches de concertation pourraient être lancées. L'élaboration des lignes directrices permettra alors de définir les visions souhaitées pour le développement de la ville, essentielles en regard des résultats précédemment évoqués. Ensuite, et seulement à partir de cet instant, les acteurs concernés par les différentes mesures pourront participer à leur application sur le territoire par l'intermédiaire d'une phase de concertation. Au final, ces mesures dans leur globalité façonneront progressivement le visage de la ville à l'horizon 2030.

Si la concertation avec la population semble difficile avant l'élaboration des lignes directrices, il existe peut-être plus de possibilité avec les diverses associations de la ville, les clubs de sports, etc. En effet, dans le cadre du projet Métamorphose, nous avons vu que des négociations ont été menées avec plusieurs clubs sportifs de la ville de Lausanne pour déterminer leurs besoins en matière d'infrastructures. En ce sens, nous avons également vu dans la théorie que les associations de quartier, culturelles, les clubs de sport, etc. sont des intermédiaires importants entre la population (en étant représentatives de leurs membres) et les autorités. Dans le cas du projet de territoire à La Chaux-de-Fonds, ces acteurs n'ont pour l'instant pas été directement approchés. En revanche, les clubs de sports ont été approchés pour le projet de la piscine des Mélèzes afin de le dimensionner en fonction de leurs besoins. Sans forcément entrer dans des phases de concertation très avancées, il s'agit sans doute d'une piste d'action intéressante pour compléter les avis de la population, en ciblant déjà plus spécifiquement les besoins des différents organismes officiels qui composent la ville. A

titre d'exemple, nous avons vu que l'ACS et le TCS ont lancé plusieurs référendums pour s'opposer à des projets liés à la mobilité. Dans ce cadre-là, si des orientations thématiques des lignes directrices concernent ce domaine, la consultation (voire la concertation) en amont du rapport final permettrait sans doute d'élaborer une vision d'avenir consensuelle avec ces acteurs de poids.

En nous basant sur la structure des chantiers du SDOL, certaines orientations thématiques s'appliqueront sans doute sur un secteur particulier (quartier, place, etc.) avec les acteurs du lieu, alors que d'autres concerneront des thématiques globales (p. ex. mobilité) et réuniront les milieux spécialisés, à l'instar de ce qui est actuellement effectué à Neuchâtel.

Les démarches de concertation peuvent être menées selon différentes manières. C'est l'exemple de la méthode des ateliers décrite par Blondiaux (2008) et Hauptmann & Wates (2008). Durant plusieurs jours, après une introduction technico-politique pour délimiter le cadre de la démarche, les acteurs travaillent en groupe, sans influence politique ou technique au cours de la réflexion, et construisent leur réflexion sur la base de leurs connaissances, intérêts, volontés, etc., avant de soumettre leurs conclusions aux décideurs. Ces derniers doivent ensuite élaborer un projet final qui respecte les résultats de ces ateliers. A terme, ils peuvent déboucher sur la création d'un conseil de quartier permanent. Pour Mme. Baumann qui s'appuie sur l'exemple du quartier du Vallon à Lausanne, cela représente l'aboutissement suprême de la participation. En effet, ces groupements d'habitants permettent d'atteindre un haut degré de concertation. De plus, ils favorisent le maintien d'un lien continu entre les habitants et les autorités. A La Chaux-de-Fonds, ce type de démarche jouit déjà d'un important engouement dans les quartiers concernés par les démarches du Service de la Jeunesse et l'idée de les étendre à l'ensemble des quartiers de la ville, par l'intermédiaire du nouveau poste créé au sein de l'administration, acquiert ici toute sa pertinence.

Si nous souhaitons faire participer au même instant l'ensemble des acteurs à la discussion, le modèle du forum hybride développé par Callon, Lascoumes, Barthe (2001) permet de regrouper tous les profils (population, expert, etc.) et d'instaurer un véritable débat entre eux. Selon les auteurs, cette méthode permet d'entreprendre un véritable processus de co-construction en dépassant les barrières populaires, politiques et expertes.

Il existe de nombreux autres outils de concertation, tels que les conférences citoyennes (Sintomer, 2013), les jurys de citoyens (Blanco in Sintomer, 2009), les tables-rondes (Tranda-Pittion, 2012), etc. que nous ne détaillerons pas ici. Etant donné qu'il n'y a pas encore d'exemple concret sur lequel nous appuyer, nous ne définirons pas plus en détails, ni en plus grand nombre, ces différents outils de concertation. Notre objectif, ici, consistait avant tout à en présenter quelques-uns qui pourraient éventuellement compléter les démarches participatives menées auprès de la population. Enfin, comme nous l'avons vu pour la participation dans son ensemble, les allers et retours réguliers, même après la fin des démarches, sont primordiaux pour assurer leur légitimité. A ce titre, il en va de même pour les phases de concertation puisque « *pour maintenir le dynamisme de départ après la clôture de la démarche de concertation citoyenne, il est nécessaire de proposer rapidement des activités visibles sur le territoire* » (Hauptmann et Wates, 2008 : 104).

Enfin, pour clore ce chapitre, nous sortirons du cadre des planifications directrices pour proposer quelques suggestions visant à promouvoir la participation dans la gestion quotidienne de la ville.

7.4.4. Création d'un journal officiel

A l'heure actuelle, la Ville de La Chaux-de-Fonds possède un site officiel où nous trouvons toutes les informations relatives à la vie de la cité. Il regroupe aussi les communiqués de presse sur lesquels se basent la presse locale (*L'impartial*) et les médias (radio *RTN* et télévision *Canal Alpha*) régionaux. Si l'offre informationnelle est couverte par plusieurs canaux, elle reste restrictive dans son accès. Le journal *L'Impartial* est payant, les communiqués de presse sur Internet sont consultables uniquement pour les personnes bénéficiant d'un accès à un ordinateur et la radio requiert également le matériel nécessaire. Dès lors, nous soulevons ici l'idée de compléter cette offre communicationnelle avec d'autres vecteurs accessibles à tous.

La Ville de Neuchâtel publie chaque semaine le journal officiel du Conseil communal *Vivre la ville*¹⁰⁵ qui relate l'actualité hebdomadaire (communiqué de presse, informations sur les grands projets, prises de position politique, manifestations, etc.) sur une quinzaine de pages. Avec ce journal, les autorités neuchâteloises sont en mesure de « *s'adresser directement à la population, sans passer par le filtre d'une autre publication, dont le ton dépendait de la tendance de l'imprimé ou encore de l'humeur du journaliste. (...)* »¹⁰⁶. Cette remarque rejoint ce que nous avons déjà illustré : la presse tend parfois à orienter les débats. Par conséquent, la publication d'un journal officiel édité par la Ville présenterait des enjeux majeurs pour La Chaux-de-Fonds. Premièrement, il serait distribué à l'ensemble de la population, les disparités d'accès à l'information identifiées plus haut seraient ainsi comblées. Deuxièmement, à l'instar des éléments à l'origine de la création du journal *Vivre la ville* à Neuchâtel, il permettrait non seulement au Conseil communal d'exposer clairement ses prises de position politiques, mais aussi de conserver toute l'authenticité de ses propos. Troisièmement, puisqu'il n'y aurait pas de filtre médiatique externe, il favoriserait la création d'un contact direct avec la population. La population pourrait ainsi se tenir informée de tous les projets développés par le corps exécutif. Ainsi, les autorités communales se doteraient d'un moyen informationnel simple, efficace et exempt de toute influence externe afin de redéfinir une base informationnelle forte qui lui a fait défaut ces dernières années.

Bien que ce type de démarche présente de grands enjeux, il comporte également certaines limites. L'envoi d'un journal officiel à l'ensemble de la population ne sera pas lu par l'ensemble des habitants. A ce titre, nous rejoignons l'une des limites de la participation qui démontre que ce sont bien souvent les personnes les mieux avisées qui participent ou s'informent davantage. La publication hebdomadaire d'un journal pour environ 38'000 habitants représente également des coûts (financiers et en ressources humaines) pour l'administration communale. S'il paraît pertinent d'analyser l'impact de ce journal à Neuchâtel

¹⁰⁵ Ville de Neuchâtel. (2014). *Vivre la ville*. [En ligne], consulté le 15.4.2014

¹⁰⁶ *Ibid.*

avant de développer ce concept à La Chaux-de-Fonds, nous rappellerons toutefois que les résultats de l'étude sociologique de l'Université de Neuchâtel ont démontré que la presse était le canal d'information privilégié pour la grande majorité des répondants. Ainsi, cette piste mérite peut-être une attention particulière.

7.4.5. Le développement des NTICs

Bien que l'influence des NTICs en termes de participation ait été très rapidement revue en deçà des attentes initiales, leur utilisation n'est pas exempte de toute influence. Les premières analyses effectuées dans le cadre de Métamorphose sur la portée de ces outils technologiques laissent entrevoir des éléments encourageants. Si la page Facebook du projet ne compte pour l'instant que 250 « j'aime » (un nombre relativement réduit en relation avec la population lausannoise), les articles publiés régulièrement au sujet du projet suscitent tout de même un certain engouement constaté par Mme. Baumann. Néanmoins, comme nous l'avons illustré, il ne s'agit pas d'un outil entraînant nécessairement un flux d'information bidirectionnelle entre les acteurs, mais il permet au moins d'ouvrir de nouvelles voies d'information.

A La Chaux-de-Fonds, l'ouverture d'un compte officiel de la Ville sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.) représente un outil communicationnel qui nous semble pertinent à l'heure actuelle. Si la théorie à propos des NTICs démontre que leur effet en termes de participation reste relativement limité, ce canal d'information rencontre un franc succès auprès du jeune public (OCDE, 2012). Dès lors, elles représentent un levier intéressant pour sensibiliser un public qui n'est pas forcément encore en âge de voter, mais aussi pour atteindre les jeunes adultes au travers de canaux d'information très populaires au sein de ces tranches d'âge¹⁰⁷.

Par le biais de ces quelques suggestions (il existe de nombreuses autres possibilités : exposition comme à Neuchâtel ou stand d'information pour le SDOL, etc.), notre objectif est de démontrer qu'il existe de nombreux moyens pour tenter d'améliorer la communication relative à la vie quotidienne de la ville ou, plus spécifiquement, pour le projet de territoire communal. Ainsi, l'information ne doit pas se restreindre à quelques canaux de diffusion. Au contraire, il est nécessaire de combiner différents outils pour tenter de toucher l'ensemble de la population, en étant conscient que tous les individus ne s'informent pas de la même manière.

7.4.6. Un budget participatif et une charte de la participation ?

Dans un premier temps, nous avons vu que l'argument financier a été déterminant lors de plusieurs refus populaires. Deuxièmement, nous avons pu illustrer que les décisions politiques étaient certaines fois contestées ou incomprises en raison d'un manque de

¹⁰⁷ Observatoire Orange – Terrafemina. (2011). *Du 20 heures à Twitter : Les réseaux sociaux bousculent l'info.* [En ligne], consulté le 15.5.2014

communication entre les autorités et la population. Dès lors, nous reprenons ici l'une des idées évoquées par Mme. Stähli-Wolf au sujet de l'instauration d'un budget participatif.

Si l'objectif ici n'est pas de détailler le fonctionnement de cet outil, nous esquisserons toutefois brièvement les enjeux de ce modèle. Pour Blondiaux, (2008 : 50), « *l'institution du budget participatif introduit une nouveauté radicale par rapport à des démarches exclusivement consultatives. Sur le principe, il s'agit cette fois de transférer directement une partie du pouvoir de décision à la population en lui permettant d'imposer ses directives en matière budgétaire* ». Très brièvement, ce modèle pourrait présenter deux enjeux majeurs. Dans un premier temps, il permettrait de faire connaître à la population les différentes obligations budgétaires de la ville (taxes cantonales, fédérales, etc.). Dans un deuxième temps, au moment de l'élaboration du budget, elle serait en mesure de se prononcer directement sur les coûts retenus pour les projets développés par l'administration. Dès lors, en fonction des remarques, les projets pourraient être réévalués à la baisse avant la demande de crédit au Conseil général. Si l'instauration d'une telle structure est relativement poussée, son évocation nous semblait toutefois intéressante en regard des blocages économiques identifiés lors des refus populaires.

Enfin, si les éléments théoriques de ce travail et les analyses des études de cas nous ont permis de démontrer que l'établissement de règles claires en amont de tout processus participatif est primordial, nous pouvons également mentionner l'idée de créer une charte de la participation. En nous appuyant sur l'exemple de Métamorphose, une charte de la participation à La Chaux-de-Fonds permettrait de symboliser clairement les intentions de la Ville en termes de participation. En poussant ce raisonnement encore plus loin, cette charte pourrait également stipuler que pour chaque nouveau projet développé par la Ville, cette dernière s'engage à mettre en place des démarches participatives avec la population. Pour chacun d'eux, le cadre et la portée de la participation seraient à redéfinir de cas en cas.

Au final, nous sommes conscients qu'il existe encore une multitude d'outils pour mener des démarches d'information, de consultation ou de concertation. A ce titre, nous soulignerons encore la faible participation du jeune public au cours de la campagne *Dessine-moi-une-ville*, notamment lors des ateliers thématiques. Ainsi, nous pourrions imaginer recourir à d'autres méthodes permettant d'atteindre directement ce public, tels que les NTICs déjà évoquées, des conférences de citoyens ciblées pour le jeune public, des séances d'information/consultation dans les classes des écoles supérieures de la ville (Lycée, ESTER, Ecole d'art, etc.), la consultation du Parlement des Jeunes de la Ville¹⁰⁸, etc. Pour des raisons de temps, nous nous contenterons toutefois de ces quelques suggestions.

7.5. SYNTHÈSE : REPONSES AUX QUESTIONS 2 & 4, HYPOTHESES 3 & 5

Soucieuse de ne pas répéter les mêmes scénarios connus lors des différents projets refusés en votation, la Ville de La Chaux-de-Fonds accorde désormais une place centrale aux processus participatifs pour l'élaboration de ses projets urbains. Si des démarches de

¹⁰⁸ Parlement des Jeunes de La Chaux-de-Fonds. (2014). *Site officiel*. [En ligne], consulté le 19.5.2014

consultation/concertation menées par le Service de la Jeunesse étaient déjà coutumes au sein de divers quartiers de la ville, le réaménagement de la place de la Gare en 2008 marque un réel tournant participatif pour l'élaboration d'importants projets urbains. Cette dynamique s'illustre aujourd'hui par les démarches menées pour le nouveau centre aquatique des Mélézes et, depuis 2011, pour le projet de territoire *communal La Chaux-de-Fonds – horizon 2030*.

En lien avec les problèmes identifiés à La Chaux-de-Fonds et en nous appuyant sur les résultats de l'analyse des études de cas, nous sommes en mesure de répondre à la question de recherche n°2 en confirmant l'hypothèse n°3. Avec celle-ci, nous supposons que les démarches participatives représentaient un levier important pour légitimer les décisions politiques et assurer leur transparence dans le cadre des projets développés par la Ville. Nous pouvons également y adjoindre quelques compléments. Effectuées à ses différents stades (information, consultation, concertation), la participation présente des enjeux majeurs pour la Ville de La Chaux-de-Fonds, tant pour le projet de territoire communal que pour résoudre certaines problématiques antérieures. Le développement de l'information, notamment sur des sujets peu ou pas connus par la population, ouvre la voie à une meilleure compréhension de certains dossiers et éléments contestés par le tout public. L'information étant la base de la participation, elle doit également poser les premiers jalons pour la consultation et la concertation, en définissant notamment des règles claires. En effectuant des démarches de consultation avec la population et les autres acteurs qui composent la vie de la cité (associations, milieux spécialisés, etc.), la Ville se donne les moyens d'instaurer un flux d'échange bidirectionnel entre tous les acteurs. Cet élément représente un levier important pour tenter de lutter, progressivement, contre le fait que la population ne se sente pas écoutée par ses autorités. A l'échelon supérieur, la participation n'est pas encore arrivée au stade de la concertation pour le projet de territoire communal. Néanmoins, si les autorités décident d'effectuer des démarches de concertation, principalement pour l'application des mesures sur le territoire, elle représente un important outil pour développer des projets intimement liés aux aspirations des acteurs ciblés.

En lien avec nos éléments théoriques, il convient de conserver une certaine distance critique vis-à-vis de la participation. En effet, si les enjeux relevés dans ce travail se basent principalement sur de la théorie et sur des éléments concrets tirés des études de cas, il est nécessaire de conserver suffisamment de recul pour ne pas tomber dans une vision trop angélique de la participation. Chaque démarche requiert une adaptation des méthodes en fonction de la situation (géographique, temporel, acteurs, etc.). Ainsi, nous sommes totalement conscients que les enjeux identifiés ici n'assureront peut-être pas leur plein effet. Néanmoins, en croisant nos données théoriques, pratiques et le succès du projet de la place de la Gare à La Chaux-de-Fonds, nous sommes en mesure de démontrer que si les démarches participatives comportent certaines limites, elles semblent toutefois représenter un levier important pour le déroulement d'un processus décisionnel. A La Chaux-de-Fonds, elles symbolisent également une rupture avec la période précédente, caractérisée par les divers refus populaires. Pour autant qu'elles respectent les impératifs déjà largement évoqués, elles permettent d'attribuer une plus grande transparence aux décisions politiques

en leur assurant également un gain supplémentaire de légitimité. Sans ces conditions, et notamment un portage politique fort, faire de la participation pour « faire de la participation » n'a aucun sens et cela n'apportera, dans une moindre mesure, aucun bénéfice. Dans le pire des cas, elle pourrait être assimilée à des démarches alibi qui auront, dès alors, des répercussions néfastes et totalement contraires aux intentions de départ.

Les quelques suggestions élaborées en fin de chapitre nous ont permis de présenter quelques méthodes pour la poursuite des démarches participatives, dans le cadre du projet de territoire communal et pour la gestion de la ville au quotidien. Cette liste reste bien incomplète, mais elle permet d'illustrer à nouveau l'étendue des outils participatifs à disposition d'une collectivité, tant au niveau de l'information, de la consultation ou de la concertation.

Enfin, si les données théoriques et les résultats de nos études de cas démontrent que les succès de la participation à un stade avancé s'illustrent davantage aux échelles locales et micro-locales, le passage à une échelle supérieure n'implique pas leur échec programmé. En effet, il s'agit dès lors d'adapter les outils participatifs en fonction du territoire étudié. Par conséquent, nous sommes en mesure de répondre défavorablement à la question de recherche n°4 en confirmant l'hypothèse n°5. A l'échelle communale, la campagne *Dessine-moi-une-ville* a permis de définir la situation de La Chaux-de-Fonds telle qu'elle est actuellement vécue par les habitants, en esquissant également quelques volontés et intérêts pour le développement de la ville. Si la concertation à ce stade des démarches paraît peu pertinente, elle trouvera néanmoins tout son sens lorsqu'il s'agira d'appliquer concrètement les mesures définies dans les lignes directrices. Ainsi, la participation à l'échelle communale est effectivement applicable, il convient seulement d'adapter les outils participatifs au territoire, à la temporalité et aux acteurs concernés, en se limitant à des phases d'information ou de consultation lorsque l'étendue géographique est trop large. Sans perdre de vue la vision globale, la concertation nécessite ensuite des zooms sur certains secteurs ou certaines thématiques qui induisent, de ce fait, une délimitation plus appropriée des acteurs concernés.

Huitième Partie

CONCLUSION

8. CONCLUSION

Le déroulement de ce travail de mémoire était guidé par deux objectifs. Pour le premier, il s'agissait de déterminer les causes sous-jacentes aux projets combattus en référendum et refusés par la population chaux-de-fonnière depuis le début des années 2000 jusqu'à aujourd'hui. Cette première partie d'analyse se basait sur des articles de presse, des communiqués officiels et sur cinq entretiens effectués auprès d'anciens et actuels politiciens de la Ville. Elle a permis de démontrer que les causes principales de ces refus populaires ne se justifiaient pas directement par une rupture du lien de confiance entre la population et ses autorités. Par conséquent, *l'hypothèse n°1* est infirmée et *l'hypothèse n°2* est confirmée. Premièrement, ces refus s'expliquent en partie par l'importance de la voiture, véritable symbole de qualité de vie pour une partie des chaux-de-fonniers. Deuxièmement, la situation économique difficile de La Chaux-de-Fonds, en lien direct avec les périodes de crises des années 70, a fortement incité la population à privilégier la prudence et les économies. Ainsi, si une rupture du lien de confiance entre autorités et population n'explique pas *ipso facto* le refus de ces projets, ces échecs répétés de la Ville ont tout de même contribué à générer un fossé entre les aspirations de la population et les projets proposés par la ville. A ce titre, la population a souvent dénoncé un sentiment de ne pas être suffisamment écoutée, ni consultée, lors de l'élaboration des projets développés par la ville. Néanmoins, les entretiens effectués auprès des politiciens interrogés ont démontré que la sphère politique n'élabore pas ses projets de manière totalement déconnectée de la population. A l'inverse, elle est contrainte de respecter de nombreuses problématiques qui échappent parfois à la stricte compétence des conseillers communaux de la Ville, au sujets desquelles le tout public n'est pas forcément informé. Dès lors, ce sentiment s'explique essentiellement par un manque évident de communication entre la population et les autorités, ce qui a notamment fait défaut lors des différents projets développés par la Ville et refusés en votation populaire.

La seconde partie d'analyse consistait à analyser trois études cas concernant les démarches participatives menées dans le cadre du SDOL, du projet Métamorphose à Lausanne et du réaménagement du centre-ville à Neuchâtel. Si ces trois études de cas diffèrent sur leur contenu, leurs méthodes et leurs résultats, elles ont toutefois permis de mettre en évidence certains éléments qui semblent essentiels pour le déroulement d'une démarche participative. Ainsi, *l'hypothèse n°4* est confirmée. Les allers et retours auprès de la population sont plus que nécessaires avant, pendant et après les démarches. Ils doivent permettre de tenir la population informée de l'avancée des réflexions et de maintenir un lien continu entre les différents acteurs. Le portage politique des démarches participatives, mais aussi du projet concerné par la participation, est l'élément-clé pour leur réussite et sans cela, la transparence et la légitimité du processus décisionnel sont fortement mises en péril. Enfin, la diversité des études de cas a permis de démontrer concrètement qu'en fonction du lieu, de l'échelle, des acteurs, du sujet, etc., chaque processus participatif requiert des outils qui s'adaptent à la situation donnée. En ce sens, plus le degré souhaité de participation est

élevé, plus il devient nécessaire de zoomer sur le territoire, entraînant ainsi une sélection des acteurs directement concernés par les mesures à appliquer.

La troisième partie d'analyse se penchait sur les démarches participatives à La Chaux-de-Fonds. Suite aux différents projets refusés par la population, la participation occupe aujourd'hui une place importante dans l'élaboration des projets développés par la Ville. Si des démarches de consultation et de concertation ont déjà été menées au sein de plusieurs quartiers au courant des années 2000, le projet pour le réaménagement de la place de la Gare en 2008 marque un véritable tournant participatif pour des projets d'une telle ampleur. En 2012, la Ville a lancé une vaste démarche participative à l'échelle communale pour ses planifications directrices. Par l'intermédiaire de la campagne *Dessine-moi-une-ville*, les autorités ont souhaité recueillir l'avis de la population pour esquisser les premiers traits du projet de territoire communal *La Chaux-de-Fonds – horizon 2030*. Aujourd'hui, la poursuite de cette dynamique participative s'illustre avec le projet pour un nouveau centre aquatique débuté en 2013.

Sur la base de notre cadre théorique et des deux premières parties d'analyse, le second objectif de ce travail consistait à déterminer les enjeux représentés par les démarches participatives pour l'élaboration des planifications directrices de La Chaux-de-Fonds. En fonction des résultats précités, le recours à des démarches participatives représente effectivement d'importants enjeux pour la Ville. *L'hypothèse n°3* est ainsi confirmée. En lien avec le manque de communication entre les autorités et la population identifié dans la première partie d'analyse, la participation offre des outils susceptibles de combler progressivement le fossé entre les deux parties, en instaurant des démarches d'information, de consultation et de concertation avec la population pour l'élaboration de tout nouveau projet. Plus largement, la participation doit également permettre d'atténuer le fait que la population se sente insuffisamment écoutée par ses autorités, mais aussi de bâtir des projets d'avenir qui correspondent davantage aux aspirations des citoyens.

Enfin, l'applicabilité de la participation à une échelle aussi large que celle du territoire communal de La Chaux-de-Fonds n'est pas à remettre en cause. *L'hypothèse n°5* est ainsi confirmée. La participation est tout à fait applicable à l'échelle communale, mais il est nécessaire de privilégier certaines méthodes et certains outils. Lorsqu'il s'agit de dépasser les stades d'information et de consultation, il devient impératif de restreindre l'étendue des processus participatifs à des thématiques et des sous-secteurs plus concrets, ce qui permet de cibler les acteurs directement concernés par les mesures à effectuer.

Au final, cette recherche s'est principalement axée sur les enjeux politiques des démarches participatives. Ce choix s'est avéré nécessaire pour cibler plus étroitement le cadre de ce travail. Les nombreux acteurs qui interviennent au cours d'une démarche participative représentent tous une voie d'analyse possible et, par conséquent, ce travail laisse entrevoir de nombreuses autres perspectives de recherche. La variété de celles-ci symbolise la complexité et l'ampleur du phénomène participatif que nous avons amplement présenté ici.

Neuvième Partie

BIBLIOGRAPHIE

9. BIBLIOGRAPHIE

9.1. OUVRAGES

- Bacqué, M.-H. & Biewener, C. (2013). *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. Paris : La Découverte
- Bacqué, M.-H. & Sintomer, Y. (2011) *La démocratie participative : Histoire et généalogie*. Paris : La découverte
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*. Paris : Seuil et la République des idées
- Bratosin, S. (Sous la dir.). (2006). *Démocratie participative en Europe*. Toulouse : Presses Universitaires du Mirail
- Callon, M., Lascoumes P. & Barthe, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil.
- Hauptmann, E. & Wates, N. (2008). *Concertation citoyenne en urbanisme : La méthode du Community planning*. Paris : Yves Michel
- Jacquet, S. (2011). *Identité, projet, changement : des représentations sociales aux leviers de l'action publique*. Université de Lausanne : Faculté des géosciences et de l'environnement
- Jouve, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*. Paris : Elsevier
- Lévy, L & Lussault, M. (2003). *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Belin
- Merlin, P. & Choay, F. (1988). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris : Presses universitaires de France
- OCDE. (2002). *Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*. Paris : OCDE
- Sintomer, Y. (2009). *La démocratie participative*. Paris : La documentation française
- Strauss, A. & Corbin, J. (2004). *Les fondements de la recherche qualitative : techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*. Fribourg : Academic Press
- Torre, A. & Neuret, J.-E. (2012). *Proximités territoriales : construire la gouvernance des territoires, entre conventions, conflits et concertations*. Paris : Economica
- Tranda-Pittion, M. (2011). *Complexité et urbanisme : pratiques urbanistiques et régulations de la production de la ville ordinaire*. Université du Louvain : Faculté d'architecture, d'ingénierie architecturale, d'urbanisme

- Quivy, R & Van Campenhoudt, L. (2006). *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod

9.2. CHAPITRE D'OUVRAGES

- Fareri, P. (2000). Notes sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques. In Söderström, O., Cogato, L., Lawrence, R. & Barbey, G., *L'usage du projet : pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural* (pp. 17-37). Lausanne : Payot
- Felli, R. (2006). Développement et démocratie : la participation comme problème. In Urbia, le cahier du développement urbain durable (Da Cunha & al.), *Participation et développement urbain durable* (pp. 11-28). Lausanne : Observatoire universitaire de la Ville et du développement durable

9.3. ARTICLES

- Blondiaux, L. (2001). Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège. *Mouvements*, 18, pp. 44-51
- Blondiaux, L. & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 55, pp. 17-35
- Callon, M. (1999). Des différentes formes de démocratie technique. *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 38, pp. 35-52
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de sciences politiques*, 45(1), pp.57-95

9.4. REVUES

- Association suisse pour l'aménagement national. (2007). Processus participatifs dans l'aménagement du territoire. *Inforum VLP-ASPAN*, 4
- Da Cunha, A & al. (2006). Participation et développement urbain durable. *Urbia, le cahier du développement urbain durable*, 3
- Seron, A. (2005). Gérons la ville nous-mêmes : Catalogue d'expériences participatives. *Les hors-série de politique*, 3

9.5. LEGISLATION

- Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT). RS 700

9.6. DOCUMENTS OFFICIELS

- Macquat, J. Sfar & D., Torrent, C. (2002). *Comportements et modes de déplacements des chaux-de-fonniers au sein de la cité*. CEAT : Lausanne
- Ruzicka-Rossier, M., & Faure, P. (2011). *Le cahier « des possibles » du projet de territoire*. CEAT : Lausanne

- Service d'Urbanisme et de l'Environnement. 2013. *Dessine-moi-une-ville : Rapport de synthèse de la démarche participative*. [En ligne], consulté le 6.5.2014
- Voillat, F., Vuilleumier, M. & Widmer, G. (2001). *Les déplacements des chaux-de-fonniers dans leur ville*. Université de Neuchâtel. Institut de recherches économiques et régionales
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (2013). *Rapport d'information du Conseil communal relatif à la première phase de l'élaboration des Lignes directrices*. Ville de La Chaux-de-Fonds

9.7. TRAVAUX ACADEMIQUES

- Develey, L. (2012). *Si on marchait à Morgarten ? Etude de la marchabilité et des facteurs incitants à la marche dans un quartier chaux-de-fonnier*. Université de Lausanne : Faculté des Géosciences et de l'Environnement : Institut de géographie et de durabilité
- Hainard, Ischer & Nedelcu. (2008). *Gestion de l'espace publique et nouveaux aménagements urbains à La Chaux-de-Fonds : entre aspirations et réalité quotidienne*. Université de Neuchâtel : Faculté des Lettres et des Sciences Humaines : Institut de sociologie
- Kerloch, Y. (2005). *Controverses à La Chaux-de-Fonds ! Analyse du rejet d'un projet d'aménagement urbain : le projet « zone de rencontre »*. Université de Neuchâtel : Faculté des Lettres et des Sciences Humaines : Institut de Géographie
- Rigamonti, D. (2014). *Participation citoyenne à la conception et la gestion de l'espace public*. Université de Lausanne : Faculté des Géosciences et de l'Environnement : Institut de géographie et de durabilité

9.8. SUPPORTS DE COURS

- Da Cunha, A. (2012). *Théories urbaines et métropolisation*. Université de Lausanne : Institut de géographie et de durabilité
- Racine, J.-B. (2013). *Le paysage à l'épreuve de l'urbain : paysage, géographie, éthique : invitation à la réflexion*. Cours : Politiques publiques et qualité de vie. Université de Lausanne : Institut de géographie et de durabilité
- Sintomer, Y. (2013). *Gouvernance, participation et expertise*. Université de Lausanne : Faculté des sciences sociales et politiques
- Tranda-Pittion, M. (2012). *Projet territorial et techniques de participation*. Université de Lausanne : Institut de géographie et de durabilité

9.9. COMMUNIQUES DE PRESSE

- Ville de La Chaux-de-Fonds. (1 décembre 2003). *Aménagements urbains d'une zone de rencontre*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (1 décembre 2003). *Election du Conseil communal*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (13 février 2004). *Exposition sur le projet de zone de rencontre*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (29 mars 2004). *Zone de rencontre – Votation communale du 28 mars 2004*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (23 mars 2005). *Les comptes 2004 affichent un déficit de 17.9 millions*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (29 août 2005). *La population est invitée à accepter le réajustement fiscal*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (26 septembre 2005). *Ajustement fiscal refusé en votation populaire*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (23 décembre 2008). *Déchetterie intercommunale : le référendum a abouti*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (24 avril 2009). *Comptes 2008 : La ville affronte la conjoncture 2009 sur une base renforcée*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (4 mai 2009). *Déchetterie intercommunale : Les adversaires diffusent des erreurs*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (17 mai 2009). *Déchetterie intercommunale : Le peuple dit non à 3 contre 2*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (29 mai 2009). *Av. Charles-Naines et rue du Bois-Noir : le référendum a abouti*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (1 juillet 2009). *Info brèves : Fermeture d'essai de la pl. du Marché au trafic et horaires de vacances de services*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (4 septembre 2009). *Votation communale du 27 septembre : chantiers indispensables permettant d'améliorer la qualité de vie dans le quartier des Forges*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (27 septembre 2009). *Av. Charles-Naine et rue du Bois-Noir : le peuple refuse le crédit*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (23 mars 2010). *Projet de rénovation du musée d'Histoire*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014

-
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (26 mars 2010). *Utilisation de l'espace public au centre-ville : La Ville et les commerçants esquissent des solutions pour le parcage.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (27 mai 2010). *Le référendum contre la rénovation du Musée d'Histoire a abouti.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (20 août 2010). *Votation du 26 septembre : quatre séances publiques sur le Musée d'Histoire.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (8 septembre 2010). *Avenue Charles-Naines : Migros finance et réaliser des aménagements devant son nouveau centre commercial.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (26 septembre 2010). *Rénovation du musée d'Histoire : un oui porteur d'espoir.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (5 novembre 2010). *Politique de stationnement : les référendums ont abouti.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (4 février 2011). *Concours pour le réaménagement de la Place de la Gare : le jury a délibéré, les projets seront exposés au public.* [[En ligne](#)], consulté le 5.5.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (8 février 2011). *Aménagement de la Place de la Gare : le jury choisit un projet jugé rationnel et sensible.* [[En ligne](#)], consulté le 5.5.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (13 février 2011). *Double votation sur le stationnement et la mobilité : les citoyens rejettent les macarons en zone bleue et le crédit en pour la signalisation.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (1 décembre 2011). *Introduction de la taxe au sac au 1^{er} janvier 2012.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (10 janvier 2012). *Brèves – Place de la Gare et déchetterie.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (24 février 2012). *Réaménagement de la Place de la Gare soumis au législatif.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (15 mai 2012). *Emploi : plus haut niveau depuis 1969.* [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (9 novembre 2012). *"Dessine-moi une ville".* [[En ligne](#)], consulté le 6.5.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (27 mai 2013). *Lignes directrices.* [[En ligne](#)], consulté le 6.5.2014
 - Ville de La Chaux-de-Fonds. (26 juillet 2013). *Consultation Mélézes,* [[En ligne](#)], consulté le 4.4.2014

9.10. ARTICLES DE JOURNAUX

- Arrigo, J. (17 mars 2004). Nostalgie d'un Pod disparu. *L'Impartial*, p. 44
- Balmer, S. (28 septembre 2009). La population rejette le projet de réaménagement aux Forges. *L'Impartial*, p.7
- Balmer, S. (28 mai 2013). La frustration du chaux-de-fonnier. *L'Impartial*, p.7
- Biedermann, S. (7 juillet 2010). Macarons et zones 30 valent deux référendums. *L'Impartial*, p.5
- Bysaeth, L. (17 février 2004). Politique d'information critiquée. *L'Impartial*, p.14
- Bysaeth, L. (2 octobre 2008). Les commerçants rêvent d'une zone piétonne. *L'Impartial*, p.7
- Bysaeth, L. (24 octobre 2008). Pierre Hainard gagne la bataille des déchets. *L'Impartial*, p.7
- Bysaeth, L. (24 octobre 2008). Une déchetterie, oui, mais pas devant chez moi. *L'Impartial*, p.9
- Bysaeth, L. (13 mars 2009). L'UDC combat l'aménagement routier prévu aux Eplatures. *L'Impartial*, p.7
- Bysaeth, L. (9 mai 2009). La gauche et les Verts sont unis pour la déchetterie intercommunale. *L'Impartial*, p.6
- Bysaeth, L. (21 janvier 2011). L'introduction des macarons cache des enjeux importants. *L'Impartial*, p.9
- Bysaeth, L. (25 mai 2011). Le tombeur de la déchetterie des Eplatures demande un débat. *L'Impartial*, p.7
- Bysaeth, L. (11 juillet 2011). Des pistes pour la ville de demain. *L'Impartial*, p.6
- Bysaeth, L. & Droz, C.-L. (14 mai 2001). Il faudra bien faire avec moins.... *L'Impartial*, p.7
- Comm-réd. (14 mars 2009). Un plan de mobilité cohérent. *L'Impartial*, p.7
- Comm-réd. (27 août 2009). Les Verts opposés au référendum. *L'Impartial*, p.7
- Droz, C.-L. (18 mai 2009). La déchetterie des Eplatures refusée par plus de 59% des voix. *L'Impartial*, p. 7
- Droz, C.-L. (31 mars 2010). Un référendum menace le musée d'Histoire. *L'Impartial*, p.11
- Droz, C.-L. (27 septembre 2010). L'avenir du Musée est désormais assuré. *L'Impartial*, p.5
- Droz, D. (29 mars 2004). La zone de rencontre coule à pic. *L'Impartial*, p.12

- Noghero, F. (4 mars 2013). Un non net à la Place Numa-Droz. *L'Impartial*, p.5
- Nussbaum, R. (10 juin 2008). La place du Marché en jaune chiné sera prête à fin juillet. *L'Impartial*, p.8
- Nussbaum, R. (21 novembre 2008). Le référendum contre la déchetterie est lancé. *L'Impartial*, p. 8
- Nussbaum, R. (18 février 2009). Centres commerciaux en voie d'urbanisation. *L'Impartial*, p.7
- Nussbaum, R. (21 mars 2009). D'ici cinq ans, la zone bleue s'imposera partout. *L'Impartial*, p.7
- Réd. (24 mars 2009). Des zones bleues qui font voir rouge. *L'Impartial*, p.5
- Zuccatti, S. (5 mars 2004). Touche pas à mon Pod. *L'Impartial*, p.32

9.11. SITES INTERNET

- Ch.ch. (2014). *Fédéralisme suisse*. [[En ligne](#)], consulté le 22.3.2014
- Commission des communautés européennes. (2001). *Gouvernance européenne : un livre blanc*. [[En ligne](#)], consulté le 24.3.2014
- Espace Environnement ASBL. (2006). *Partici'Up : Participation citoyenne en urbanisme et patrimoine*. [[En ligne](#)], consulté le 1.1.2014
- Google. (2014). *Google Maps*. [[En ligne](#)], consulté le 4.4.2014
- Neuch.ch. (20 août 2009). *Urbanisme et zones piétonnes : On touche le fond à La Chaux-de-Fonds*. [[En ligne](#)], consulté le 8.4.2014
- Observatoire Orange – Terrafemina. (2011). *Du 20 heures à Twitter : Les réseaux sociaux bousculent l'info*. [[En ligne](#)], consulté le 15.5.2014
- OLA. (2009). *1001 idées pour l'écoquartier des Plaines-du-Loup*. [[En ligne](#)], consulté le 22.4.2014
- Parlement des Jeunes de La Chaux-de-Fonds. (2014). *Site officiel*. [[En ligne](#)], consulté le 19.5.2014
- RTS. (24 septembre 2012). *Les neuchâtelois refusent le TransRun à une courte majorité*. [[En ligne](#)], consulté le 20.4.2014
- RTS. (14 avril 2014). *Les lausannois refusent le projet de la tour Taoua à Beaulieu*. [[En ligne](#)], consulté le 17.4.2014
- SDOL. (2014). *Schéma directeur de l'ouest lausannois*. [[En ligne](#)], consulté le 24.4.2014
- SITN. (2014). *Géoportail du système d'information du territoire neuchâtelois*. [[En ligne](#)], consulté le 4.4.2014

- Ville de La Chaux-de-Fonds. (2012). *Place de la Gare*. [[En ligne](#)], consulté le 5.5.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (2012). *Dessine-moi-une-ville*. [[En ligne](#)], consulté le 6.5.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (2013). *Centre aquatique des Mélèzes*. [[En ligne](#)], consulté le 5.5.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (2014). *Conseil communal – historique*. [[En ligne](#)], consulté le 11.2.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (2014). *Statistiques : Population*. [[En ligne](#)], consulté le 14.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. (2014). *Statistiques : Administration et finances*. [[En ligne](#)], consulté le 14.4.2014
- Ville de La Chaux-de-Fonds. 2014. *Statistiques : Emploi et marché du travail*. [[En ligne](#)], consulté le 14.4.2014
- Ville de Lausanne. (2007). *Métamorphose – Charte de participation*. [[En ligne](#)], consulté le 22.4.2014
- Ville de Lausanne. (2014). *Projet Métamorphose*. [[En ligne](#)], consulté le 22.4.2014
- Ville de Neuchâtel. (2014). *Démarche participative*. [[En ligne](#)], consulté le 24.4.2014
- Ville de Neuchâtel. (2014). *Vivre la ville*. [[En ligne](#)], consulté le 15.4.2014

9.12. IMAGE DE TITRE

- Mix & Remix dans : Service des routes et des cours d'eau du canton du Valais. (septembre 2010). Troisième correction du Rhône – sécurité pour le futur. *Magazine d'information sur la troisième correction du Rhône*, 3, p.4

Dixième Partie

ANNEXES

10. ANNEXES

10.1. COMPOSITION DU CONSEIL COMMUNAL DEPUIS 1996

Le 14 octobre 2012, M. Laurent Kurth (PS), est élu au Conseil d'Etat. Il quitte ses fonctions au sein du Conseil communal au début du mois de décembre. Suite au désistement de Mme Annie Clerc, M. Théo Huguenin-Elie, premier des viennent-ensuite, est élu Conseiller communal. Il entre en fonction le 1er janvier 2013.

Elections du 13 mai 2012 (élection par le peuple)

Kurth Laurent (PS), Veya Jean-Pierre (POP), Monnard Pierre-André (PLR), Schallenberger Nathalie (Verts), Legrix Jean-Charles (UDC)

Le Parti socialiste a perdu un siège au profit du parti des Verts. Mme Annie Clerc (PS) a donc cédé la place à Mme Nathalie Schallenberger (Verts).

Elections du 27 avril 2008 (élection par le peuple)

Berberat Didier (PS), Kurth Laurent (PS), Hainard Pierre (UDC), Monnard Pierre-André (PLR) et Veya Jean-Pierre (POP)

En mai 2010, Mme Annie Clerc a succédé à M. Didier Berberat, élu au Conseil des Etats, et en août 2010, M. Jean-Charles Legrix a succédé à M. Pierre Hainard, démissionnaire.

Elections du 6 juin 2004 (élection par le peuple)

Berberat Didier (PS), Kurth Laurent (PS), Hainard Pierre (UDC), Stähli-Wolf Claudine (POP), Barben Michel (L/PPN)

Le 1er janvier 2006, M. Jean-Pierre Veya (POP) succède à Mme Stähli-Wolf et le 1er août 2006 Mme Josette Frésard (L/PPN) succède à M. Michel Barben.

Elections du 20 mai 2000 (élections par le Conseil général)

Sont élus: Augsburgers Charles (PS), Berberat Didier (PS), Jeanbourquin Georges (L/PPN), Stähli-Wolf Claudine (POP), Berthet Lise (Rad).

Elections du 30 mai 1996 (élections par le Conseil général)

Augsburger Charles (PS), Monsch Jean-Martin (PS), Jeanbourquin Georges (L/PPN), Stähli-Wolf Claudine (POP), Vogel Daniel (Rad)

10.2. GUIDE D'ENTRETIEN : REPRESENTANTS DU CONSEIL COMMUNAL

Ce guide d'entretien se base premièrement sur des questions d'ordre général avant d'entrer dans des domaines plus précis au fur et à mesure de la discussion. Il respecte la structure du travail en différenciant deux catégories de questions. Elles correspondent à l'analyse des projets refusés entre 2000 et aujourd'hui (cinquième partie de la recherche) et à la définition des enjeux liés aux démarches participatives à La Chaux-de-Fonds (septième partie).

Ce guide comporte deux types de question. Les premières cherchent à laisser les interlocuteurs développer leur réponse le plus librement possible. Pour certaines de ces questions, des sous-questions viennent les compléter afin de soulever certains éléments plus pointus, au cas où ils n'auraient pas été spontanément abordés au cours de la discussion. Ce guide a permis de mener l'ensemble des discussions auprès des politiciens concernés. Même si certains d'entre eux n'étaient peut-être pas en mesure de répondre à certaines des questions, principalement en raison de la période durant laquelle ils ont siégé au Conseil communal, le but était de parvenir à dégager un panorama global sur l'ensemble des années 2000 à 2014, en conservant une même ligne directrice pour l'ensemble des entretiens.

1. Analyse des projets combattus en référendum et refusés en votation entre 2000-2014

- De manière globale, comment décrieriez-vous l'évolution du lien entre les représentants communaux et la population depuis le début des années 2000 ?
 - Quelles sont les principales difficultés rencontrées par la ville durant cette période ?
 - Avez-vous constaté des changements au cours de cette période ? Dans l'affirmative, quels en sont les éléments déclencheurs ?
- Quelles sont les principales causes des échecs liés au projet de zone de rencontre sur le Pod en 2004, sur l'Avenue Charles-Naine en 2009, pour la politique de stationnement en 2011, etc. ?
 - Quelles sont les causes de ces échecs ? S'agit-il des aspects économiques, fonctionnels, identitaires ou autres ?
 - Observez-vous un lien entre ces différents échecs ?
 - Comment la ville intégrait-elle les besoins de ses usagers au cours des réflexions préalables à ces projets ?
- Comment vous positionnez-vous par rapport aux traditionnelles critiques « *les politiciens font ce qu'ils veulent, ils ne nous écoutent pas, etc.* » qui sont ressorties plusieurs fois dans les journaux au cours de cette période ?
 - Pouvons-nous parler d'une rupture du lien de confiance qui lie la population aux autorités communales ?
 - Dans l'affirmative, est-ce réellement le seul argument susceptible d'expliquer l'échec des votations précitées ?

- Il existe plusieurs exemples où la Ville a tout de même procédé à des aménagements, malgré le refus populaire en votations. Cette manière de faire ne présente-t-elle pas un risque pour la crédibilité des autorités ?
- Lors de la conception des projets évoqués plus haut, la participation s'arrêtait essentiellement au stade de l'information, voire éventuellement de la consultation. Pourquoi ne pas avoir mis en place des démarches de concertation ?
 - Dans le cas du projet de réaménagement de la Place de la gare, quelles étaient les principales motivations du Conseil communal en procédant à des séances de concertation avec les acteurs de la place ?
 - Quel bilan tirez-vous de ces démarches ?

2. Les démarches participatives à La Chaux-de-Fonds pour les planifications directrices

- Comment le Conseil communal se positionne-t-il par rapport à l'émergence des processus participatifs (que cela soit en lien avec l'urbanisme ou d'autres politiques publiques) ?
- Quels sont les enjeux de ces démarches identifiés par le Conseil communal pour La Chaux-de-Fonds ?
- Pour le Conseil communal, quelles sont les conditions cadres pour la mise en place de processus participatifs à l'échelle de la commune ?
 - Quel est le rôle des politiciens au cours de ce type de démarches ?
- Les démarches participatives représentent-elles un levier d'action pour régler certains des problèmes évoqués ci-dessus (en supposant qu'il y en ait effectivement) ?
- Des mesures d'accompagnement sont-elles prévues pour accompagner ces démarches ?
 - Pourquoi n'y a-t-il plus beaucoup d'activités publiques liées au projet de territoire depuis la campagne *Dessine-moi-une-ville* effectuée en 2012 ?
 - Ne craignez-vous pas de perdre l'attention des citoyens avec une absence aussi longue ?
- Comment concevez-vous le rôle joué par la population au cours de l'élaboration d'un projet ou lors d'un processus de décision publique ?
 - En tant que membre de l'exécutif, jusqu'où les citoyens peuvent-ils être intégrés dans l'élaboration d'un projet ou dans un processus décisionnel ?

10.3. GUIDE D'ENTRETIEN : INTERVENANTS DES ETUDES DE CAS

Comme pour le premier guide d'entretiens, celui-ci conserve les mêmes questions pour tous les intervenants des études de cas. A nouveau, nous retrouvons des questions globales qui sont précisées par quelques sous-questions permettant de relancer l'interlocuteur si besoin.

- Pourquoi avez-vous souhaité mettre en place des démarches participatives dans le cadre de ce projet ?
 - Lors de quelle phase du projet ont-elles été mises en place ?
 - Depuis quand mettez-vous en place ce genre de démarches au sein de votre administration ?
- Quel était le public-cible ? Les citoyens, les entreprises, tout le monde ?
 - Quel a été le succès de ces démarches en termes de fréquentation ?
 - Avez-vous observé des faits particuliers qui ont fait se déplacer davantage de monde ?
- Jusqu'à quel degré avez-vous fait participer les acteurs visés par les démarches ?
 - Information, consultation, concertation, etc. ?
 - Jusqu'où, selon vous, les citoyens peuvent-ils prendre part au processus décisionnel ?
- Quelles sont selon vous les conditions cadres pour mener un processus participatif ?
 - Quels sont les impératifs à respecter ?
 - Quel est le statut du politique dans ce type de démarche ?
 - Quel est le statut du technicien dans ce type de démarche ?
- Qu'avez-vous pu tirer de ces démarches pour la suite du projet ?
 - Quels sont les succès ou les échecs rencontrés ?
 - Qu'est-ce qui a bien ou mal fonctionné ?
 - Comment avez-vous fait pour dégager un intérêt collectif à partir des intérêts personnels ?
 - Quels ont été les avis, les critiques que vous avez reçus au sujet de ces démarches ?
- Allez-vous rééditer ce type de démarche pour d'autres projets, pourquoi ?
 - Apporteriez-vous des améliorations quelconques par rapport à vos expériences sur la participation ?

10.4. STATISTIQUES DE LA POPULATION DEPUIS 2002

Population

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Totale | 37'361 | 37'374 | 37'287 | 37'211 | 37'038 | 37'023 | 37'433 | 37'582 | 37'523 | 37'840 | 38'241 |
| Hommes | 17'703 | 17'716 | 17'741 | 17'748 | 17'681 | 17'675 | 17'971 | 18'058 | 18'022 | 18'197 | 18'450 |
| Femmes | 19'658 | 19'658 | 19'546 | 19'463 | 19'357 | 19'348 | 19'462 | 19'524 | 19'501 | 19'643 | 19'791 |
| Neuchâtelois | 9'567 | 9'644 | 9'691 | 9'737 | 9'796 | 9'862 | 9'844 | 10'312 | 10'586 | 10'764 | 10'901 |
| Suisses | 17'553 | 17'342 | 17'163 | 16'928 | 16'773 | 16'565 | 16'575 | 16'509 | 16'371 | 16'297 | 16'257 |
| Etrangers | 10'241 | 10'388 | 10'433 | 10'546 | 10'469 | 10'596 | 11'014 | 10'761 | 10'566 | 10'779 | 11'083 |
| 0 - 19 ans | 8'075 | 8'139 | 8'089 | 8'051 | 8'066 | 7'963 | 8'049 | 8'477 | 8'352 | 8'374 | 8'357 |
| 20 - 64 ans | 22'000 | 22'000 | 21'991 | 21'989 | 21'853 | 21'893 | 22'170 | 22'214 | 22'274 | 22'469 | 22'861 |
| 65 ans et plus | 7'286 | 7'235 | 7'207 | 7'171 | 7'119 | 7'167 | 7'214 | 6'891 | 6'898 | 6'997 | 7'031 |
| Mouvements | | | | | | | | | | | |
| Naissances | 443 | 415 | 378 | 411 | 405 | 363 | 407 | 400 | 302 | 388 | 394 |
| Décès | 418 | 402 | 403 | 404 | 436 | 389 | 375 | 390 | 382 | 341 | 391 |
| Solde naturel | 25 | 13 | -25 | 7 | -31 | -26 | 32 | 10 | -80 | 47 | 3 |
| Arrivées | 2'072 | 1'937 | 1'944 | 1'841 | 1'879 | 1'966 | 2'190 | 1'702 | 1'658 | 2'097 | 2'269 |
| Départs | 1'851 | 1'934 | 2'114 | 2'054 | 1'968 | 2'028 | 1'767 | 1'763 | 1'634 | 1'687 | 1'686 |
| Solde migratoire | 221 | 3 | -170 | -213 | -89 | -62 | 423 | -61 | 24 | 410 | 583 |
| Variation totale | 246 | 16 | -195 | -206 | -120 | -88 | 455 | -51 | -56 | 457 | 586 |
| Confession | | | | | | | | | | | |
| Catholiques romains | 16'757 | 16'671 | 16'581 | 16'542 | 16'472 | 16'452 | 16'644 | 16'636 | 16'539 | 16'607 | 16'729 |
| Communauté protestante | 13'750 | 13'485 | 13'124 | 12'857 | 12'499 | 12'221 | 12'025 | 11'814 | 11'597 | 11'386 | 11'141 |
| Sans ou non-indiquée | 3'549 | 3'711 | 3'868 | 4'035 | 4'180 | 4'369 | 4'657 | 4'866 | 5'053 | 5'154 | 5'425 |
| Communautés islamiques | 1'879 | 2'070 | 2'202 | 2'261 | 2'364 | 2'398 | 2'490 | 2'610 | 2'662 | 2'748 | 2'850 |
| Catholiques chrétiens | 196 | 182 | 173 | 159 | 154 | 165 | 171 | 173 | 169 | 182 | 180 |
| Confess juive | 148 | 146 | 141 | 141 | 132 | 131 | 129 | 121 | 117 | 118 | 114 |
| Autres | 1'082 | 1'109 | 1'198 | 1'216 | 1'237 | 1'287 | 1'317 | 1'362 | 1'386 | 1'188 | 1'214 |

Ville de La Chaux-de-Fonds. (2014). *Statistiques : Population*. [[En ligne](#)], consulté le 14.4.2014

10.5. STATISTIQUES DES EMPLOIS DEPUIS 2002

Emploi et marché du travail

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Emplois | 21'220 | 20'463 | 20'516 | 20'697 | 21'654 | 22'592 | 23'653 | 22'513 | 23'167 | 23'929 | 27'697 |
| <i>Secteur primaire</i> | 255 | 250 | 254 | 242 | 229 | 240 | 229 | 189 | 183 | 192 | 197 |
| | 1.2% | 1.2% | 1.2% | 1.2% | 1.1% | 1.1% | 1.0% | 0.8% | 0.8% | 0.8% | 0.7% |
| <i>Secteur secondaire</i> | 8'932 | 8'488 | 8'324 | 8'579 | 9'158 | 10'151 | 10'987 | 9'728 | 10'247 | 10'881 | 11'766 |
| | 42.1% | 41.5% | 40.6% | 41.4% | 42.3% | 44.9% | 46.4% | 43.2% | 44.2% | 45.5% | 42.5% |
| <i>Secteur tertiaire</i> | 12'033 | 11'725 | 11'938 | 11'876 | 12'267 | 12'201 | 12'437 | 12'596 | 12'737 | 12'856 | 15'734 |
| | 56.7% | 57.3% | 58.2% | 57.4% | 56.6% | 54.0% | 52.6% | 56.0% | 55.0% | 53.7% | 56.8% |
| Entreprises | 2'290 | 2'258 | 2'221 | 2'189 | 2'200 | 2'201 | 2'180 | 2'087 | 2'079 | 2'107 | 2'114 |
| <i>Occupant 1 à 9 personnes</i> | 1'867 | 1'857 | 1'805 | 1'759 | 1'771 | 1'756 | 1'717 | 1'638 | 1'631 | 1'647 | 1'636 |
| <i>Occupant 10 à 49 personnes</i> | 346 | 329 | 347 | 356 | 354 | 365 | 379 | 368 | 364 | 374 | 388 |
| <i>Occupant 50 à 249 personnes</i> | 71 | 68 | 66 | 71 | 72 | 76 | 78 | 77 | 79 | 80 | 82 |
| <i>Occupant 250 personnes et plus</i> | 6 | 4 | 3 | 3 | 3 | 4 | 6 | 4 | 5 | 7 | 9 |
| Emplois par secteur économique | | | | | | | | | | | |
| <i>Agriculture, horticulture, sylviculture</i> | 255 | 250 | 254 | 242 | 229 | 240 | 229 | 189 | 183 | 192 | 197 |
| <i>Economie énergétique</i> | 115 | 148 | 151 | 146 | 140 | 139 | 150 | 160 | 167 | 164 | 161 |
| <i>Arts et métiers</i> | 563 | 551 | 564 | 567 | 530 | 524 | 568 | 487 | 479 | 503 | 496 |
| <i>Industrie</i> | 7'291 | 6'892 | 6'814 | 7'025 | 7'621 | 8'574 | 9'328 | 8'132 | 8'611 | 9'213 | 9'825 |
| - Dont horlogerie-bijouterie | 4'580 | 4'449 | 4'545 | 4'817 | 5'306 | 5'980 | 6'650 | 5'810 | 6'145 | 6'876 | 7'862 |
| <i>Bâtiment, génie civil</i> | 963 | 897 | 795 | 841 | 867 | 914 | 941 | 949 | 990 | 1'001 | 1'283 |
| <i>Commerce, restauration, hôtellerie</i> | 3'856 | 3'735 | 3'755 | 3'615 | 3'730 | 3'790 | 3'784 | 3'547 | 3'579 | 3'676 | 3'553 |
| <i>Transports et communications</i> | 715 | 575 | 600 | 572 | 592 | 625 | 631 | 665 | 633 | 606 | 647 |
| <i>Banques, assurances, conseil</i> | 1'769 | 1'684 | 1'787 | 1'782 | 1'992 | 1'996 | 2'206 | 2'157 | 2'307 | 2'210 | 2'909 |
| <i>Administrations publiques</i> | 1'068 | 1'017 | 1'058 | 1'069 | 1'015 | 936 | 914 | 1'021 | 1'044 | 1'130 | 1'231 |
| <i>Services divers</i> | 4'625 | 4'714 | 4'738 | 4'838 | 4'938 | 4'854 | 4'902 | 5'206 | 5'174 | 5'234 | 7'401 |
| Emplois occupés par des non résidents | 7'726 | 7'640 | 7'909 | 8'275 | 9'091 | 10'072 | 10'796 | 10'386 | 11'061 | 11'716 | 14'711 |
| <i>Venant du Locle</i> | 1'632 | 1'590 | 1'622 | 1'653 | 1'709 | 1'797 | 1'846 | 1'824 | 1'887 | 1'918 | 2'155 |
| <i>Venant du Val-de-Ruz</i> | 676 | 632 | 697 | 699 | 736 | 693 | 789 | 842 | 885 | 899 | 1'203 |
| <i>Venant du Vallon de St-Imier</i> | 566 | 595 | 603 | 610 | 645 | 641 | 660 | 745 | 774 | 830 | 927 |
| <i>Venant des Franches-Montagnes</i> | 489 | 488 | 515 | 504 | 580 | 591 | 636 | 543 | 545 | 595 | 613 |
| <i>Venant de France</i> | 2'529 | 2'446 | 2'516 | 2'767 | 3'162 | 3'650 | 4'053 | 3'708 | 3'970 | 4'329 | 5'213 |
| <i>Venant de Neuchâtel*</i> | 1'834 | 1'889 | 1'956 | 2'042 | 2'259 | 2'700 | 2'812 | 2'467 | 2'718 | 2'860 | 4'278 |
| <i>Venant du Val-de-Travers*</i> | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 257 | 282 | 285 | 322 |
| Chômeurs (moyenne annuelle) | 836 | 1'098 | 1'075 | 1'040 | 939 | 776 | 776 | 1'505 | 1'529 | 1'121 | 1'128 |
| <i>Hommes</i> | 480 | 619 | 581 | 538 | 483 | 415 | 406 | 829 | 833 | 614 | 642 |
| <i>Femmes</i> | 355 | 479 | 494 | 502 | 456 | 360 | 370 | 676 | 696 | 506 | 486 |

*Les employés domiciliés au Val-de-Travers étaient comptabilisés dans l'axe de Neuchâtel jusqu'en 2008

Ville de La Chaux-de-Fonds. 2014. *Statistiques : Emploi et marché du travail*. [[En ligne](#)], consulté le 14.4.2014

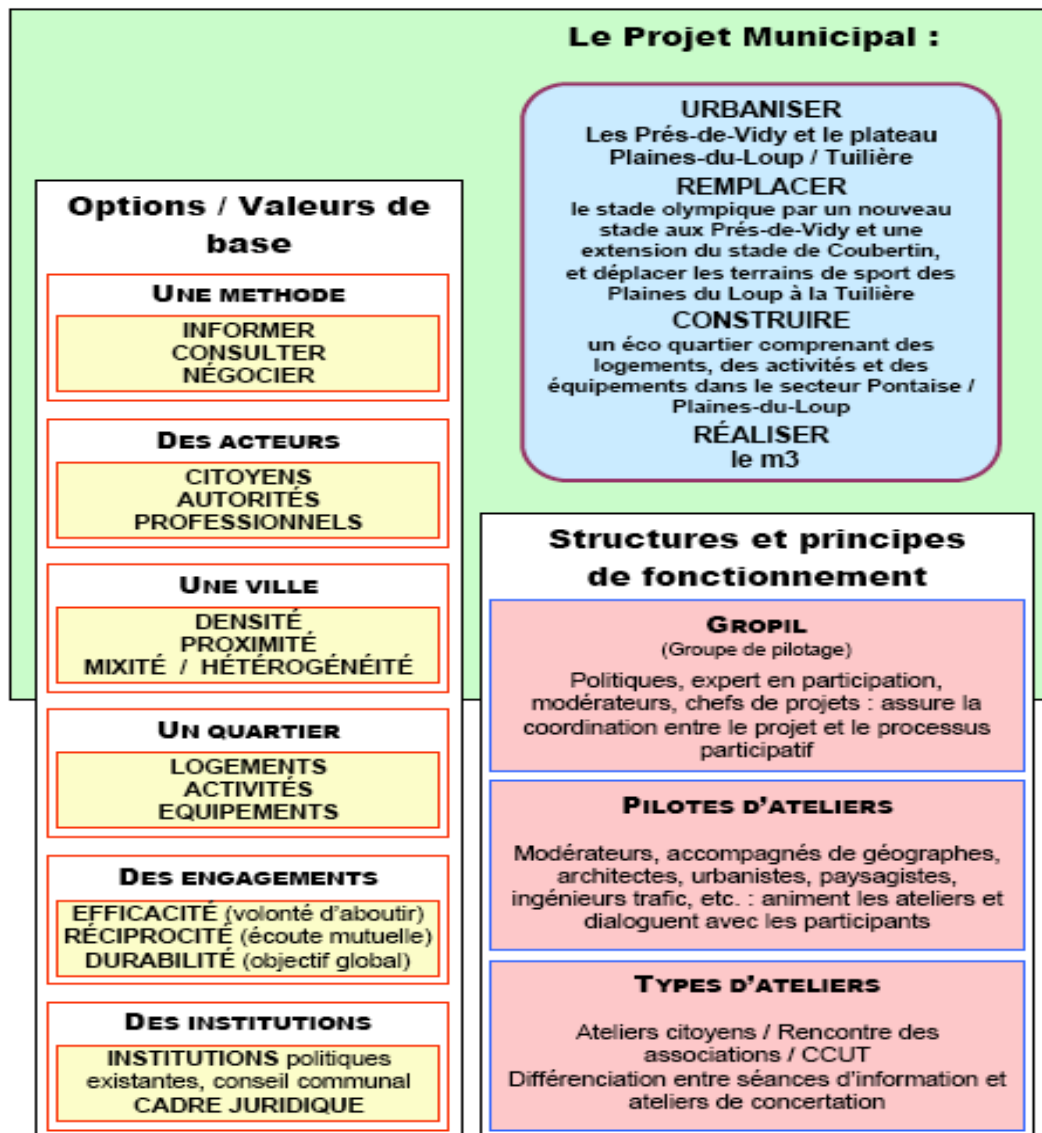
10.6. ETATS DES FINANCES DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE DEPUIS 2002**Administration et finances**

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Personnel communal (EPT) | 1'770 | 1'657 | 1'657 | 1'662 | 608 | 534 | 488 | 509.50 | 513.19 | 536.52 | 557.07 |
| Contribuables | | | | | | | | | | | |
| <i>Personnes physiques</i> | 25'408 | 25'683 | 25'815 | 25'441 | 26'841 | 26'960 | 27'299 | 27'536 | 27'722 | 28'083 | 28647 |
| <i>Personnes morales</i> | 1'248 | 1'316 | 1'346 | 1'337 | 1'391 | 1'403 | 1'422 | 1'464 | 1'510 | 1'554 | 1631 |
| Base de taxation (millions de francs) | | | | | | | | | | | |
| <i>Personnes physiques</i> | | | | | | | | | | | |
| - Revenu | 1'059 | 1'006 | 979 | 976 | 986 | 992 | 1'005 | 1'020 | 1'014 | 1'024 | 1045 |
| - Fortune | 2'516 | 2'380 | 2'443 | 2'413 | 2'500 | 2'564 | 2'675 | 2'541 | 2'519 | 2'493 | 2481 |
| <i>Personnes morales</i> | | | | | | | | | | | |
| - Bénéfice | 143 | 86 | 90 | 92 | 231 | 367 | 558 | 234 | 239 | 346 | 346 |
| - Capital | 1'084 | 1'579 | 1'145 | 1'193 | 1'411 | 1'860 | 2'919 | 3'138 | 2'461 | 2'604 | 2632 |
| Comptes de la commune (milliers de francs) | | | | | | | | | | | |
| Compte des investissements | | | | | | | | | | | |
| - Dépenses | 32'531 | 44'702 | 41'439 | 36'418 | 18'749 | 15'425 | 20'057 | 35'626 | 31'922 | 32'254 | 36795 |
| - Recettes | 6'641 | 14'202 | 15'610 | 10'920 | 4'473 | 6'654 | 13'812 | 6'511 | 3'853 | 5'541 | 4748 |
| - Résultat | -25'890 | -30'500 | -25'829 | -25'498 | -14'276 | -8'771 | -6'245 | -29'115 | -28'069 | -26'713 | -32047 |
| - Amortissements | 22'010 | 17'024 | 24'076 | 23'796 | 21'027 | 30'275 | 36'361 | 14'758 | 17'062 | 18'077 | 22015 |
| Compte de fonctionnement | | | | | | | | | | | |
| - Charges (y.c. amortissements) | 402'294 | 355'069 | 366'372 | 331'667 | 217'880 | 230'082 | 236'742 | 210'299 | 224'411 | 228'726 | 239214 |
| - Revenus | 402'540 | 349'906 | 348'470 | 316'930 | 212'291 | 230'603 | 238'905 | 208'418 | 218'533 | 229'893 | 240803 |
| - Résultat | 246 | -5'163 | -17'902 | -14'737 | -5'589 | 521 | 2'163 | -1'881 | -5'878 | 1'167 | 1589 |
| Legs, plus-values, action, terrains et divers | -175 | 27'766 | | 10'045 | 742 | 17'003 | 1'037 | 14 | 0 | 182 | 0 |
| Fortune nette (milliers de francs) | 14'540 | 37'143 | 19'241 | 14'549 | 9'702 | 27'226 | 30'427 | 28'561 | 22'682 | 24'031 | 25619 |

Ville de La Chaux-de-Fonds. (2014). *Statistiques : Administration et finances*. [[En ligne](#)], consulté le 14.4.2014

10.7. CHARTE DE LA PARTICIPATION POUR LE PROJET METAMORPHOSE

CONTENU DE LA CHARTE DE PARTICIPATION



Racine, J.-B. (2013). Le paysage à l'épreuve de l'urbain : paysage, géographie, éthique : invitation à la réflexion. *Cours : Politiques publiques et qualité de vie*. Université de Lausanne : Institut de géographie et de durabilité

10.8. RESULTATS DE LA DEMARCHE OLA

Les résultats en chiffre :

- 400 personnes ont vu l'exposition au forum de l'Hôtel de Ville qui a permis de récolter 223 idées ;
- Le site internet a reçu près de 4500 visites individuelles ;
- 475 idées ont été récoltées lors des ateliers qui ont réuni au total 89 personnes différentes (43 femmes et 46 hommes) ;
- 93 idées ont été récoltées dans les boîtes à idées ;
- 270 idées ont été transmises par courrier, individuellement ou par groupes organisés comme l'AVIVO, Droit de cité et l'association Ecoquartier ;
- 1001 idées pour le cahier des charges du concours d'urbanisme ;
- 2 experts lors du jugement du concours des Plaines-du-Loup.

OLA. (2009). *1001 idées pour l'écoquartier des Plaines-du-Loup*. [[En ligne](#)], consulté le 22.4.2014

10.9. PERIMETRE DU SDOL ET CHANTIERS D'ETUDE



1 : Hautes écoles – Tir fédéral – Maladière. 2 : Malley – Gare de Renens – Arc-en-ciel. 3 : Route de Cossonay – RC 251. 4 : Zones d'activités St-Sulpice – Ecublens. 5 : Espaces publics et mobilité douce. 6 : Transports. 7 : Patrimoine bâti et nature

SDOL. (2014). *Schéma directeur de l'ouest lausannois*. [[En ligne](#)], consulté le 24.4.2014

10.10. SYNTHÈSE DES DÉMARCHES PARTICIPATIVES A LA CHAUX-DE-FONDS

| Projet | Niveau de participation | Outils | Participants | Résultat | Remarque |
|---|-----------------------------------|---|---|------------------|--|
| Zone de rencontre centre-ville (2003-2004) | Information (après le référendum) | Exposition, conférences-débats tout public, séances d'information ciblées | Population | Refusé à 78% | Promesse de consultation en cas d'acceptation du projet |
| Zone de rencontre Charles-Naine (2009) | Information (après le référendum) | Présentation publique, conférence de presse | Population | Refusé à 59% | |
| Plan de stationnement (2010-2011) | Information (après le référendum) | 4 présentations publiques | Population | Refusé à 71% | |
| Place du Marché piétonne (2006-2010) | Consultation | Ateliers de travail | Commerçants du centre-ville, représentants politiques et administratifs | Pas de votations | Ateliers organisés suite à de nombreux débats autour de la place du Marché |
| Place de la Gare (2008-...) | Information, consultation | 2 présentations publiques, 2 expositions, ateliers de réflexion | 1 atelier avec les acteurs techniques, 1 atelier avec les acteurs socio économiques | Projet en cours | Planification du processus d'information en cours |
| Rue du Progrès (2010-...) | Consultation, voire concertation | 1990: pétition puis projet à l'essai 2010: questionnaire, 3 séances | Habitants et propriétaires de la rue | Projet en cours | Première démarche réalisée à la demande des habitants en 1990 |
| Démocratie de quartier (2008-...) | Concertation | Pré-conception, Co-conception, co-production | Habitants du quartier concerné | Pas de votations | |

FIGURE 10: SYNTHÈSE DES DÉMARCHES PARTICIPATIVES EFFECTUÉES PAR LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

Develey, L. (2012). *Si on marchait à Morgarten ? Etude de la marchabilité et des facteurs incitants à la marche dans un quartier chaux-de-fonnier*. Université de Lausanne : Faculté des Géosciences et de l'environnement, p. 39

10.11. THEMATIQUES ABORDEES POUR LA DEMARCHE DESSINE-MOI-UNE-VILLE

Dessine-moi une ville :

- Où il fait bon vivre
- Où il fait bon s'intégrer
- Où il fait bon se loger
- Où il fait bon grandir et se former
- Où il fait bon travailler et entreprendre
- Où il fait bon se déplacer
- Où il fait bon faire du sport
- Où il fait bon se divertir et se cultiver
- Où la vie est saine
- Où la vie est sûre
- Où les ressources sont maîtrisées

Service d'Urbanisme et de l'Environnement. (2013). *Dessine-moi-une-ville : Rapport de synthèse de la démarche participative*. [[En ligne](#)], consulté le 6.5.2014

10.12. DESSINE-MOI-UNE-VILLE : PROPOSITIONS CONCRETES

Culture et divertissement :

1. Faire vivre la ville en engageant des musiciens de rue et en faisant de la braderie un événement annuel.
2. Utiliser Polyexpo plus fréquemment en proposant des manifestations de qualité.
3. Développer une carte journalière permettant l'accès à tous les musées de la ville.
4. Utiliser le giratoire du Reymond comme un support communicationnel pour le patrimoine horloger inscrit à l'UNESCO.

Economie :

5. Développer un parc industriel.
6. Encourager les entreprises avec un ancrage local.
7. Diversifier les secteurs d'activité.
8. Proposer une participation financière aux frais de création de nouvelles entreprises.
9. Prescrire des quotas de jeunes dans les entreprises.
10. Imposer les entreprises qui engagent des frontaliers.
11. Limiter le nombre de frontaliers par entreprise en imposant des quotas.

Energies :

12. Recouvrir l'ensemble des toits de la zone industrielle avec des panneaux photovoltaïques.
13. Sensibiliser les citoyens aux économies d'énergie.
14. Interdire les vitrines et entreprises éclairées en de- hors des heures d'ouverture.
15. Réduire l'éclairage public pendant la nuit.
16. Développer les énergies renouvelables et prendre en compte le développement durable

Environnement :

17. Préserver les espaces naturels aux abords de la ville.
18. Miser sur une agriculture de proximité.
19. Éduquer les gens et les sensibiliser au tri des déchets et à la propreté des rues.
20. Ne pas augmenter la taxe poubelle si les rentrées d'argent sont insuffisantes.
21. Développer une offre plus importante pour des poubelles à PET et pour un tri des déchets dans les poubelles publiques

Sport :

- 22. Développer des activités en rapport avec la neige et la proximité de la nature.
- 23. Créer une piscine couverte de plus grande taille et y inclure un centre wellness.
- 24. Développer un complexe sportif fonctionnel et moderne afin de rayonner au niveau régional et national.
- 25. Créer plusieurs terrains multisports couverts et ou-verts à la population.
- 26. Jouer la carte des «1000 mètres» pour attirer des sports d'élite

Finances publiques :

- 27. Baisser les impôts.
- 28. Éviter les dépenses inutiles et établir des priorités.

Formation :

- 29. Préserver les écoles existantes et développer de nouvelles filières afin de rendre la ville attractive.
- 30. Valoriser les ressources liées à l'horlogerie et la microtechnique en développant des offres de formation parallèles.
- 31. Développer des passerelles entre les écoles de formation et les entreprises de la région.

Identité :

- 32. Rétablir l'ancien logo de la ville.

Intégration et social :

- 33. Avoir un meilleur accueil des nouveaux habitants par des personnes.
- 34. Favoriser la mixité culturelle dans les quartiers afin d'éviter la constitution de ghettos.
- 35. Intégrer les personnes à mobilité réduite par le biais d'infrastructures et de structures communautaires.
- 36. Favoriser la réinsertion professionnelle des personnes dépendantes des services sociaux.
- 37. Proposer des services sociaux moins généreux et prenant en charge uniquement les besoins fondamentaux des personnes.
- 38. Développer des structures d'accueil parascolaires ludiques afin que les jeunes de traînent pas dans la rue.
- 39. Mieux aménager et entretenir les places de jeux existantes.
- 40. Créer des lieux de rencontre pour les jeunes au centre-ville

41. Développer des espaces communautaires pour permettre un contact social intergénérationnel et une solidarité entre les habitants.

Logement :

42. Mettre en place une meilleure isolation phonique des bâtiments.
43. Rénover les façades des bâtiments du centre-ville en préservant le patrimoine.
44. Conserver la multiplicité des tailles et équipements des appartements
45. Aménager des espaces communautaires et intergénérationnels

Mobilité :

46. Développer une offre de bicyclettes en libre service.
47. Utiliser les voies de bus pour les vélos
48. Limiter le trafic routier au centre-ville et développer une zone piétonne élargie.
49. Limiter les possibilités de stationnement pour les automobilistes venant de l'extérieur tout en gardant une offre suffisante pour les habitants.
50. Mettre en place des parkings relais et réglementer l'accès au centre-ville pour les pendulaires.
51. Favoriser le covoiturage et taxer les pendulaires qui se déplacent seuls.
52. Mettre en place le contournement routier de la ville afin de désengorger le centre-ville et d'éviter une pollution trop importante.
53. Aménager quelques rues piétonnes pour permettre aux enfants de s'affranchir des dangers liés à la circulation.
54. Baisser le prix des transports publics.
55. Développer une meilleure coordination entre les transports publics urbains et les CFF.
56. Développer une ligne circulaire qui desserve les quartiers périphériques sans passer par la gare.
57. Entreprendre la création d'un mode de transport innovant et ludique pour la découverte du patrimoine horloger inscrit à l'UNESCO.
58. Envisager la gratuité pour les étudiants et les enfants
59. Adapter les horaires des bus aux heures de travail des entreprises
60. Relancer un projet de RER entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel.

Police et sécurité

61. Augmenter l'effectif.

62. Intervenir avec plus de sévérité et punir les petits délits afin que les gens ne recommencent pas. Cette proposition concerne avant tout les problèmes de drogue, de violence et de vol.
63. Mettre en place des patrouilles à pied afin de construire un contact direct entre la police et les habitants.
64. Installer des caméras dans les espaces sensibles afin de mieux surveiller et d'avoir une base pour punir en cas de problème.
65. Éclairer les ruelles sombres et le passage sous-voies de la gare.
66. Ne pas autoriser les «cas sociaux» de la gare à rester dans cet espace et mettre à disposition un autre lieu pour leurs activités.

Santé et soins :

67. Développer un hôpital local avec les services de base que sont la maternité et les urgences.
68. Développer un cabinet de groupe pour les médecins avec une participation financière de la ville.
69. Inciter les généralistes à venir à La Chaux-de-Fonds par des conditions fiscales attractives.
70. Maintenir la population en bonne santé en proposant davantage d'activités physiques et de possibilités de se déplacer avec des mobilités douces.

Urbanisme :

71. Densifier le territoire, construire plus haut, mais avec des espaces verts «généreux».
72. Créer une zone piétonne au centre-ville;
73. Favoriser la mixité sociale dans les quartiers
74. Valoriser les logements du centre-ville afin de limiter l'étalement urbain.

Service d'Urbanisme et de l'Environnement. (2013). *Dessine-moi-une-ville : Rapport de synthèse de la démarche participative*. [[En ligne](#)], consulté le 6.5.2014