

Démarche participative Vers le succès ou le blocage du projet?

Si la participation du maître d'ouvrage à l'avancement de son projet est évidemment banale dans le domaine de la construction, la participation du public à ces projets n'est que très exceptionnelle. Ce n'est en revanche pas le cas dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Basé sur de nombreuses expériences, cet article met en évidence les particularités des démarches participatives menées pour de tels projets.

Audrey GIRARDET, Urbaplan – membre UPIAV

A la différence des informations et consultations publiques exigées par la législation sur l'aménagement du territoire, qui sont organisées trop souvent lorsque le projet est déjà bien avancé, voire finalisé, la participation de la population est une démarche plus en amont dans le processus, parfois même dès l'identification du projet. La simple information publique, montrant le résultat auquel les professionnels et autorités ont abouti, n'est souvent pas suffisante. Notamment lorsqu'il y a une volonté, et une pertinence, à ce que la population s'approprie un projet, ce qui est le cas, par exemple, des grandes opérations de renouvellement urbain (projet Métamorphose) ou des projets d'espaces

publics (réaménagement d'une rue principale de Bernex, réaménagement des Grand-Places à Fribourg).

Quel risque prennent les autorités à faire intervenir la population le plus en amont possible? Faut-il craindre un risque plus grand de blocage du projet en ouvrant le débat? L'intervention des citoyens est-elle un facteur d'échec? Ces incertitudes sont inévitables et connues de toutes les autorités se lançant dans une démarche participative. Elles ne sont pourtant pas inhérentes à la manière de faire intervenir la population, mais plutôt au fait même d'engager un projet puisque toute démarche administrative peut subir des oppositions, essentiellement lors de

l'enquête publique. Au contraire, notre expérience et conviction est qu'une démarche participative peut aider, par anticipation, à désamorcer les risques de blocage. Cela ne signifie pas que toute opposition peut être évitée, mais qu'elle peut être dépassée si elle est correctement identifiée et traitée lors de la démarche participative.

Trois conditions essentielles

Trois éléments s'avèrent essentiels pour favoriser la réussite d'une démarche participative. Le cadre d'intervention de la population doit être clairement défini, la composition de l'assemblée doit être déterminée en fonction de l'objectif visé et, finalement, la démarche proposée doit être adaptée au résultat souhaité.

• Clarifier les règles du jeu

En premier lieu, il est essentiel que l'objectif soit clairement identifié. Le cadre d'intervention de la population que l'on souhaite associer doit être précisément expliqué aux participants. Ils doivent savoir, dès le début, ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas pour éviter toute frustration par la suite. Entre la consultation et la codécision existent différents niveaux d'intervention de la population qui laissent une marge de manœuvre plus ou moins grande à son implication dans le processus. Elle peut intervenir lors de la phase préparatoire d'un projet, par exemple dans le cadre de l'établissement d'un cahier des charges pour le réaménagement d'un espace public. Cette option a été retenue pour le réaménagement des Grand-Places, à



► Fribourg, où le cahier des charges était uniquement composé des interventions des citoyens qui ont pu s'exprimer de différentes manières (marches, parcours commentés et micro-trottoir). Un livret de restitution a été produit, faisant la synthèse des témoignages recueillis. De cette manière, les problèmes que pose le lieu ont été identifiés, laissant ainsi préfigurer aux concepteurs ses potentialités. Dans d'autres exemples, la population peut être intégrée au processus dans le but d'identifier le projet. Elle doit elle-même définir le projet et a alors un rôle plus actif. C'est ainsi que s'est dégagé le projet de développement de Bonfol. Un groupe représentatif de la population a été désigné par l'autorité communale. Au terme de phases successives de travail (quatre ateliers), un projet a été retenu avec plusieurs composantes, aboutissant à l'idée de créer une station verte. Dans ce cas là, le cadre d'intervention de la population était donc important puisque le groupe lui-même a identifié et choisi le projet. Certains participants sont même devenus des acteurs du projet. Un blocage est cependant intervenu plus tard, lors de la recherche de soutien auprès de l'autorité communale. Cette expérience pose la question de la deuxième condition identifiée comme favorisant la réussite d'une démarche participative: qui participe ou qui doit participer?

• **Sélectionner les participants**

La composition de l'assemblée doit être adaptée au résultat recherché. Dans beaucoup de démarches et selon le bassin de population touché, c'est toute la population qui peut être conviée. Cela fonctionne très bien pour la révision d'un plan directeur d'une commune de quelques milliers d'habitants. Pour des communes plus grandes ou lorsqu'il est souhaité une intervention accrue de la population, il n'est cependant pas possible de convier tous les habitants. Un choix doit être opéré et les conséquences de ce choix doivent être objectivement évaluées. Un facteur d'échec serait de créer des frustrations pouvant induire, très rapidement, la création d'associations d'opposants. Dans le cas de Bonfol, le groupe de travail ne comprenait pas l'ensemble de l'autorité communale. Si bien que tout le processus, qui a conduit à la définition du projet de station verte, lui a échappé. Elle ne s'est pas reconnue



dans le projet et a finalement remis en question la légitimité du groupe de travail. Rétrospectivement, le sentiment de perte de pouvoir décisionnel de l'autorité exécutive a été sous-estimé, même s'il avait été accepté dès le début de la démarche. La composition de l'assemblée est donc un point à ne pas négliger surtout lorsqu'une sélection doit être effectuée. Il est évident que le risque de blocage ou d'opposition se réduit si l'ensemble de la population est convié. Chacun peut faire entendre son point de vue.

• **Adapter la démarche**

La troisième condition consiste à proposer une démarche qui soit adaptée aux résultats souhaités. Le mode d'intervention de la population doit varier selon le contexte local, le type de projet ou encore le profil des participants. Dans le cadre de la démarche accompagnant le réaménagement de la place de Confignon, le fait de ne pas avoir eu connaissance de la présence de groupes d'opposants constitués en association a été dommageable au déroulement du processus. Lors du premier atelier, tout le débat s'est focalisé sur une question que l'on pensait réglée: la suppression des places de stationnement public, utilisées en grande partie par les riverains. Finalement, la démarche a tout de même abouti à un résultat positif parce qu'un consensus a pu être trouvé

dans le cadre du développement du projet. La validation des trois conditions explicitées ci-dessus n'est pas suffisante pour garantir le succès d'une démarche. Il ne s'agit pas là d'une recette, mais plutôt de quelques grands principes permettant de s'assurer d'être dans la cible. D'autres conditions sont importantes et doivent être prises en considération lorsque l'on propose une démarche participative. Citons, par exemple, la terminologie. Celle employée couramment par les professionnels n'a pas forcément la même signification pour la population. Pour travailler ensemble, il faut être en mesure de se comprendre. Il est donc souvent pertinent de consacrer une partie de la démarche à développer un vocabulaire commun, compréhensible par chacun. C'est dans ce sens qu'une exposition a été produite dans le cadre de la démarche participative pour le réaménagement de la rue de Bernex.

Les démarches participatives, la prise en compte de l'avis de la population, la consultation la concertation constituent des demandes de plus en plus fréquentes dans tous les projets qui touchent à notre environnement. Faire la ville avec les habitants plutôt que pour les habitants nécessite donc une évolution des métiers de l'urbanisme. Ainsi, nos pratiques professionnelles exigent de plus en plus un travail de médiation pour aider habitants et autorités à trouver un terrain d'entente.