GUIDE POUR LES COMMUNES VAUDOISES

PARTICIPATION ET LOGEMENT

Construire pour et avec la population

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

IMPRESSUM

Groupe d'experts, conception et rédaction
Luc Vodoz – *rédacteur principal*, politologue, adjoint au secrétaire général, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)
Nadine Käser – collaboratrice scientifique à la Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Bâle
Ariane Widmer – architecte urbaniste, cheffe du Bureau du SDOL

Groupe d'accompagnement
Laurent Curchod – *président*, délégué du Conseil d'Etat au logement
Olivier Barraud – conseiller communal, Moudon
Jean-Philippe Dind – chef de projet au GOP, Service du développement territorial (SDT)
François Huguenet – ftc communication
Edgar Schiesser – syndic, membre du Comité de l'Union des Communes Vaudoises (UCV), Romanel-sur-Lausanne
Serge Terribilini – préfet du district de Lausanne

Edition
Etat de Vaud, Département des institutions et de la sécurité (DIS), Service des communes et du logement (SCL), mai 2014
© 2014 Etat de Vaud et les auteurs

Conception graphique
Fulguro
Police de caractère
Replica – Norm (www.lineto.com)
Papier
Cocoon Offset, 350 gm² et 160 gm², 100% recyclé, FSC®
Impression
Favre & Winteregg SA
Tirage
1'700 exemplaires

Des exemplaires supplémentaires de ce guide peuvent être commandés auprès du Service des communes et du logement (SCL), rue Cité-Derrière 17, 1014 Lausanne, 021 316 40 80 – info.logement@vd.ch

Pour obtenir des informations complémentaires pour les communes en matière de participation et de logement, des mises à jour du guide, des compléments bibliographiques ou simplement télécharger le guide : **www.vd.ch/logement**.

GUIDE POUR LES COMMUNES VAUDOISES

PARTICIPATION ET LOGEMENT

Construire pour et avec la population

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

Département des institutions et
de la sécurité

Service des communes et
du logement

Ce guide offre une présentation générale et pratique de la participation pour promouvoir la construction de logements. Il ne constitue pas une boîte à outils exhaustive.

CONSTRUIRE DES LOGEMENTS : UNE PRIORITÉ

Trouver un logement dans le canton de Vaud est un véritable défi. Or les prévisions statistiques indiquent que la croissance démographique va rester soutenue, et que les besoins en logements de toute nature vont continuer d'augmenter. Une seule solution s'impose : construire de nouveaux logements !

Conscient de cet enjeu, le Conseil d'Etat a fait de la réalisation de logements l'une des priorités de son programme de législature 2012-2017. Sa volonté politique est d'encourager la production de logements, notamment à loyers abordables, tout en favorisant une utilisation judicieuse et mesurée du sol, ainsi qu'un cadre de vie agréable : construire oui, mais construire au bon endroit !

Conçu à l'intention des autorités communales – les mieux à même de mettre en œuvre une participation efficace avec la population – ce guide est un outil d'initiation et de sensibilisation, visant à rendre la conduite de projets de logements plus performante, ainsi qu'à favoriser l'acceptabilité de ces projets.

La création de nouveaux logements dépend de nombreuses conditions : les propriétaires de terrains doivent accepter de construire ou de densifier, les investisseurs doivent obtenir une rentabilité suffisante, et les habitants déjà installés ne doivent pas subir de conséquences exagérées. Pour chaque projet de logements, dans chaque commune, les partenaires sont nombreux et les risques de blocages importants. C'est pourquoi j'encourage un dialogue plus étroit lorsque des logements sont en jeu.

Choisir la démarche adéquate n'est cependant pas qu'une question de gain de temps ou de faisabilité à court terme. Car si construire c'est bien, bien construire c'est mieux ! A cet égard, à condition d'y penser suffisamment tôt et de s'y prendre de manière adéquate, une démarche participative constitue aussi une chance réelle d'optimiser la qualité des projets de logements, y compris dès la phase de planification territoriale. Soit bien avant que de nouveaux habitants puissent prendre possession de leur logement !

Je vous souhaite une bonne lecture.

Béatrice Métraux

Conseillère d'Etat
Cheffe du Département des institutions
et de la sécurité

1

POURQUOI

Pourquoi produire des logements ? Et pourquoi recourir à la participation ?

La réalisation de projets de logements est essentielle pour toute commune qui entend assumer les responsabilités qu'induit son développement. Toutefois, les autorités communales qui s'attèlent à développer du logement dans un but économique ou social sont confrontées à des difficultés récurrentes, et parfois à des obstacles apparemment insurmontables.

→ p. 7

2

QUOI et QUAND

La participation : qu'est-ce, à quoi sert-elle, quand et à quelles conditions ?

La participation est un processus d'échange volontaire entre d'une part l'autorité politique communale, d'autre part des membres de la société civile intéressés.

→ p. 13

Procédures et moments appropriés pour la participation

Schémas récapitulatifs et exemples concrets de modalités participatives, phase par phase.

→ p. 26

3

COMMENT

Comment mener une démarche participative ?

La conception d'un processus participatif n'obéit pas à des règles universelles : les modalités de participation appropriées doivent être définies au cas par cas, en fonction de l'analyse des besoins qui justifient d'engager une démarche participative, ainsi que du contexte dans lequel celle-ci s'insère.

→ p. 31

4

EXEMPLES

Quatre exemples de démarches participatives

Ces exemples illustrent plusieurs cas de figures en termes de tailles des communes, de niveaux de participation, de coûts des travaux ou encore de types de procédures : planification directrice, planification d'affectation, projets de construction

→ p. 45

5

PLUS D'INFOS

Pour en savoir plus

Lectures complémentaires
Adresses utiles
Glossaire

→ p. 51

1

POURQUOI

1

POURQUOI RECOURIR À LA PARTICIPATION ?

SE LOGER, UN BESOIN FONDAMENTAL

LA PARTICIPATION ATTÉNUE LES RISQUES D'ÉCHEC

SE LOGER, UN BESOIN FONDAMENTAL

Trouver un logement adapté est d'abord une préoccupation individuelle ou familiale légitime. L'accès au logement est nécessaire pour mener une vie digne. La Constitution vaudoise reconnaît ce droit fondamental et postule à ce sujet (art. 67) que l'Etat et les communes, en complément des démarches relevant de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, veillent à ce que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables.

Offrir des logements en suffisance et à prix abordable constitue également un enjeu pour la prospérité économique de notre canton, liée notamment à sa croissance démographique. Il convient en outre de faire face à l'augmentation des besoins en m^2 par habitant, un phénomène accentué par les mutations des structures familiales.

Répondre aux besoins

La réalisation de projets de logements est donc essentielle pour toute commune qui entend assumer les responsabilités qu'induit son développement. Toutefois, les autorités communales qui s'attèlent à développer du logement dans un but économique ou social sont confrontées à des difficultés récurrentes, et parfois à des obstacles apparemment insurmontables.

En effet, les projets de logements mettent en jeu les intérêts divergents d'une multiplicité d'acteurs : les voisins s'inquiètent de l'impact des nouveaux bâtiments sur leur cadre de vie, ou des risques de génération d'un trafic automobile supplémentaire ; les citoyens se préoccupent des besoins accrus en places dans la crèche ou l'école du quartier, des enjeux liés à la mixité sociale ou à l'intégration des futurs habitants, ou encore des effets de la venue de nouveaux arrivants sur les finances communales ; d'autres encore souhaitent voir émerger un éco-quartier ; etc. Chacun voit bien les acquis qu'il craint de perdre et peine parfois à percevoir l'intérêt d'accueillir de nouveaux habitants.

Forte tension sur le marché du logement

Tendue depuis de nombreuses années dans l'Arc lémanique, la situation sur le marché du logement est désormais critique à l'échelle de tout le canton, avec un taux de vacance moyen de 0,6% en 2013 (0,4% au niveau de l'Arc lémanique). A Lausanne, ce taux est même tombé à 0,2%, alors qu'un marché du logement équilibré suppose un taux de vacance de l'ordre de 1,5%. Cependant, le service statistique cantonal émet l'hypothèse que la croissance démographique restera soutenue ces prochaines années : la pénurie de logements risque de perdurer.

Par ailleurs, les projets de logements sont de plus en plus ambitieux, divers et complexes. Leur nature évolue : il s'agit non seulement de valoriser des parcelles encore vierges, mais aussi de restructurer des secteurs déjà urbanisés, ainsi que de favoriser une certaine densité du bâti.

LA PARTICIPATION ATTÉNUE LES RISQUES D'ÉCHEC

Les aspirations des habitants à participer à l'aménagement de leur quartier sont croissantes ; ce à quoi s'ajoute une multiplication des acteurs concernés : propriétaires fonciers, coopératives, promoteurs, architectes et urbanistes, mais aussi associations, entreprises, groupes d'intérêts, voisins, futurs habitants, etc. et bien sûr les autorités tant locales que cantonales.

Dès lors, les risques d'échec des projets de logements sont bien réels : blocages, ralentissement voire enlisement des dossiers ; efficacité parfois insuffisante dans le déroulement des procédures ; autorités mises sous pression par les promoteurs ; incertitudes politiques ; etc. Et ce d'autant plus que les futurs habitants ne sont pas encore là pour soutenir le projet dont ils bénéficieraient, une fois sa réalisation terminée !

Il s'agit donc d'instaurer un dialogue et de concilier les points de vue : recourir à la participation permet d'atténuer les risques d'échec.

Un guide pour les autorités communales

Ce guide est destiné en priorité aux autorités communales. Il se réfère aux phases de planification et de réalisation de projets de logements. En revanche, il n'aborde pas les modalités participatives utiles à la phase d'exploitation des bâtiments (participation des habitants à la bonne gestion de l'immeuble). Il explicite ce qu'est « la participation » et il indique pourquoi, dans quels cas, à quelles conditions, pour quels buts et à quels moments il y aurait lieu d'y recourir, en particulier en matière de production de logements. Il décrit également les principales modalités (ou niveaux) de participation envisageables. Il donne enfin des indications utiles à la conception, à la conduite et à la conclusion d'une démarche participative, ainsi qu'à sa valorisation.

CADRE LÉGAL EN MATIÈRE DE LOGEMENT, D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE CONSTRUCTIONS

Les prérogatives des autorités communales en matière de planification et de réalisation de projets de logements s'appuient sur les instruments et bases légales suivantes (état au 1er mars 2014) :

- loi sur le logement du 9 septembre 1975 (LL)
- loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)
- loi concernant l'aliénation d'appartements loués du 11 décembre 1989 (LAAL)
- le plan directeur cantonal (art. 33 ss. LATC)
- le plan directeur régional (art. 39 ss. LATC)
- le plan directeur communal (art. 35 ss. LATC)
- les plans directeurs localisés (art. 38a ss. LATC)
- les plans général ou partiel d'affectation ou plans de quartier (art. 64 ss. LATC) et leurs règlements
- les règles cantonales en matière de police des constructions (art. 86 ss. LATC)

Les modalités minimales exigées pour la participation en matière d'aménagement du territoire figurent :

- aux art. 4 LAT et 47 OAT
- aux art. 2, 3, 28 et 57 LATC, ainsi qu'à l'art. 4 RLATC

Pour davantage d'informations, voir l'*Aide-mémoire pour les municipalités vaudoises*, ainsi que le site Internet www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/lois/

ACTIONS ET OUTILS CANTONAUX EXISTANT POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT

Pour soutenir concrètement la production de logements, le Canton de Vaud a déjà mis en place une série d'actions et d'outils : aide à la pierre, aide individuelle, prêts pour les logements pour étudiants et les logements protégés pour personnes âgées, cautionnement hypothécaire, soutien financier et technique à l'élaboration des politiques communales du logement, soutien financier à la politique foncière des communes (voir brochure *Produire des logements*), mise à jour de données statistiques, ou encore suivi de la production de logements par l'administration cantonale. Les communes disposent en outre de leurs propres instruments, tels que la politique foncière ou encore « l'objectif logement » (voir wwww.vd.ch/logement).

L'instauration de démarches participatives telles qu'évoquées dans ce guide constitue une modalité supplémentaire pour promouvoir la réalisation de logements.

2

QUOI et QUAND

2

LA PARTICIPATION : QUELQUES POINTS DE REPÈRE

Nous abordons ici la participation en tant que démarche sur-mesure, instaurée à l'initiative des autorités politiques communales en complément des dispositions minimales prévues par la législation en la matière.

DE QUOI PARLE-T-ON ?

LA PARTICIPATION : À QUOI ÇA SERT ?

QUAND ET À QUELLES CONDITIONS INSTAURER UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE ?

PROCÉDURES ET MOMENTS APPROPRIÉS POUR LA PARTICIPATION

DE QUOI PARLE-T-ON ?

La participation est un processus d'échange volontaire entre d'une part l'autorité politique communale, d'autre part des membres de la société civile intéressés, que ceux-ci soient des individus (citoyens, habitants, usagers, voisins, futurs propriétaires ou locataires), des personnes morales ou des groupes d'intérêts (associations, *lobbies*, etc.). L'autorité communale ouvre le processus de décision aux contributions des membres de la société civile en échange de leur engagement dans l'élaboration du plan d'aménagement ou du projet de logements concerné.

Le processus participatif est instauré par l'autorité communale, qu'elle en prenne l'initiative en fonction de son appréciation de la situation ou consécutivement à une mobilisation des administrés. C'est donc à l'autorité politique communale qu'incombe la responsabilité d'apprécier l'opportunité d'engager un tel processus, mais aussi de délimiter l'objet de la participation, ainsi que de préciser les modalités concrètes de mise en œuvre de la démarche participative. C'est également à l'autorité politique qu'il revient de définir clairement la portée des résultats de la participation ; et donc d'annoncer d'emblée à quelles conditions et de quelle manière les résultats de la démarche participative seront intégrés dans le plan ou le projet qui fait l'objet de cette démarche.

La population bénéficie de davantage de marge de manœuvre pour s'exprimer quant au projet. L'autorité assume néanmoins la responsabilité des décisions qu'elle prendra *in fine*.

SOUVENT, L'INFORMATION NE SUFFIT PAS

La dimension participative de l'information est liée à la nécessité que ses destinataires acceptent au moins d'en prendre connaissance (présence à une séance d'information, lecture d'un *flyer*, etc.). Toutefois, si l'information est une condition nécessaire, elle n'est pas suffisante pour engager une véritable démarche participative. Par ailleurs, les démarches participatives peuvent bien sûr combiner les divers niveaux de participation décrits ici. Il est nécessaire de définir d'emblée de façon claire et transparente quels niveaux de participation sont prévus.

Des degrés croissants d'influence accordés à la population : trois principaux niveaux de participation

L'information

Modalité minimale de la participation, elle est essentiellement à sens unique. Elle vise à faire connaître (un projet, une idée, une opinion, etc.). En principe, aucun retour n'est attendu des destinataires de l'information ; mais celle-ci peut susciter des réactions, par exemple sous forme de questions conduisant l'autorité communale à compléter cette information. La sensibilisation (à une problématique, un projet ou une politique publique) peut ici être assimilée à l'information.

La consultation

Avec la consultation, l'autorité fait connaître un projet, une idée ou une opinion. Elle sollicite l'avis des personnes consultées, et s'engage à en prendre connaissance – mais pas forcément à en tenir compte. En général, certains avis ou propositions sont intégrés au projet, d'autres sont écartés, en expliquant les raisons de tels choix.

La concertation

La concertation prend la forme de relations bi- ou multilatérales, entre protagonistes ayant des intérêts ou des points de vue divergents. Il s'agit d'un processus de délibération visant à définir un accord volontaire, et/ou à délimiter, voire réduire, les divergences entre les acteurs en présence.

La participation complète et renforce la démocratie.

Les individus ou organisations conviés au dialogue amènent des contributions utiles à l'amélioration du projet.

Pour inciter la population à se mobiliser et prévenir les déceptions, il faut définir d'emblée clairement la portée de la participation.

PARTICIPATION ET DÉMOCRATIE

Il importe de préciser que les démarches participatives :
- sont complémentaires avec les procédures de décision usuelles ;
- constituent une aide à la décision politique mais ne s'y substituent pas ;
- respectent le cadre légal, la démocratie représentative et les droits populaires ;
- contribuent à renforcer la légitimité de l'action publique et favorisent sa bonne mise en œuvre.

Les processus participatifs ad hoc sont distincts de la politique institutionnelle traditionnelle, et en même temps complémentaires à celle-ci. Ils sont instaurés par la Municipalité lorsque celle-ci veut saisir l'opportunité d'enrichir un projet, ou parce qu'elle anticipe des conflits potentiels. Les processus participatifs ad hoc sont régis par des dispositions définies sur-mesure (quels objets, quels enjeux, quels acteurs, quelles « règles du jeu », etc.). Ils doivent néanmoins être coordonnés étroitement avec les processus de décision traditionnels. La phase de réinsertion des produits de la démarche participative dans la procédure politique institutionnelle est cruciale : elle concrétise la portée de la participation, c'est-à-dire les conditions et modalités d'adoption des résultats de la participation par l'autorité compétente.

LA PARTICIPATION : À QUOI ÇA SERT ?

La participation vise une combinaison d'objectifs. Dans la perspective de promouvoir la construction de logements, on peut résumer la finalité des démarches participatives aux aspects suivants.

Apprécier l'opportunité du plan (plan directeur, plan d'affectation) ou du projet de construction sur lequel porte la démarche. Lorsque la participation est engagée dès la phase de planification (plans directeurs, plans d'affectation), elle permet d'évaluer précocement les chances et les risques des projets de logements envisagés, en relation avec les besoins des (futurs) habitants.

Améliorer la qualité du plan (ou du projet). Les individus ou organisations conviés au dialogue amènent des contributions utiles à l'amélioration du projet, à sa meilleure adéquation aux besoins et à sa bonne insertion dans le contexte territorial, ou encore à la prise en considération d'éléments connexes interférant avec le projet (autres plans ou projets susceptibles d'influencer la situation, problématiques associées telles qu'enjeux d'accessibilité, mesures relatives aux espaces publics environnants, idées de rationalisation du projet, etc.).

Améliorer l'acceptabilité du plan (ou du projet). Les personnes associées à une démarche participative peuvent non seulement mieux comprendre les contraintes déterminantes pour un projet, mais aussi s'approprier plus aisément les solutions ébauchées collectivement. Lorsque l'on est conscient que la démarche participative a été « juste », c'est-à-dire qu'elle a été menée de manière honnête et transparente, on accepte plus volontiers ses résultats ; au même titre que l'on se plie au résultat d'un vote majoritaire contraire à sa propre opinion parce que ce vote relève d'une procédure démocratique perçue comme légitime.

Améliorer l'efficacité des procédures, et notamment réduire leur durée (donc leur coût), en limitant le nombre de conflits, d'oppositions et de recours, ou encore le risque de référendum. Car même si recourir à la participation suppose d'y investir un peu de temps et de moyens, cet investissement initial se traduit *in fine* par un gain de temps et d'argent qui peut s'avérer considérable.

Sensibiliser la population aux enjeux de la politique du logement, l'encourager à s'engager avec une approche constructive dans le débat public et l'inciter à s'impliquer de manière responsable en faveur de la collectivité, en matière de logements et d'espaces publics notamment. On promeut ainsi un développement social harmonieux, caractérisé notamment par l'identification des habitants à leur cadre de vie, ainsi que par le renforcement de leur sentiment d'appartenance et de leur volonté de contribuer au « bien vivre ensemble » – gages d'une meilleure cohésion sociale.

LA PARTICIPATION N'EST PAS UN MOYEN DE FAIRE PASSER UN PROJET DÉJÀ TOTALEMENT FICELÉ

C'est pour cette raison que l'opportunité d'engager une démarche participative doit être examinée précocement. De manière générale, s'il n'y a plus aucune marge de manœuvre à soumettre à l'appréciation des parties prenantes, mieux vaut s'en tenir à une simple information. Engager une démarche participative implique d'être ouvert aux apports potentiels des participants et disposé à les prendre en considération.

Un projet soumis à une démarche participative peut toujours finir par échouer : la participation n'est pas une recette miracle. Mais si elle est conduite de manière adéquate, elle permet le plus souvent de faire évoluer les réflexions collectives de manière plus constructive qu'en l'absence de dialogue.

Même les participants dont les idées ne sont pas retenues ont tendance à adhérer au résultat de la démarche.

QUAND ET À QUELLES CONDITIONS INSTAURER UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE ?

Evaluer les enjeux

Il n'est pas toujours opportun d'engager une démarche participative approfondie. De nombreux projets de logements peuvent être réalisés en se contentant d'appliquer les modalités d'information et de participation minimales prévues par la loi : consultation publique au terme d'une procédure de planification directrice (PDcom, PDL), puis mise à l'enquête publique des plans d'affectation (PGA, PPA, PQ) ou des projets de constructions. Cependant, l'instauration d'un processus participatif ad hoc est souhaitable dès lors qu'il s'agit de promouvoir la réalisation de logements dont les caractéristiques comportent des enjeux importants. Il s'agit tout d'abord des enjeux liés au projet de logements lui-même et à son insertion dans le territoire communal :

Taille du quartier planifié	surface du foncier, nombre d'habitants attendus, etc.
Situation du projet	nouveau quartier d'habitation ou transformation d'un ensemble existant, au centre ou en périphérie, etc.
Contenu du projet	proportion logements/bureaux/artisanat, type de destinataires visés, etc.
Espaces publics	existence d'enjeux relatifs à l'aménagement des espaces publics avoisinant le projet
Forme du projet	par exemple forme audacieuse telle que tour, gabarits ou matériaux tranchant avec la forme urbaine des quartiers avoisinants, etc.
Impacts du projet pour le voisinage	ombre, vue, bruit, abattage d'arbres, génération de trafic, et implications des nouvelles affectations (p. ex. changement de la valeur d'une parcelle consécutivement à une modification de son environnement immédiat)
Identité du porteur de projet	projet communal, projet privé, partenariat commune-promoteur, projet de coopérative

Apprécier le contexte local

D'autres enjeux doivent également être pris en considération, dépassant le cadre strict du projet de logements ou de son environnement immédiat, et relevant des conditions locales spécifiques à chaque commune, à un moment donné. Par exemple :

Situation démographique et en matière de logement	les débats en cours concernant la croissance démographique, le développement de la commune et les types de logements souhaités
Situation financière de la commune	le besoin de nouveaux équipements (crèche, école, bus, etc.) pour de futurs arrivants et les craintes des élus ou des citoyens d'accueillir de nouveaux habitants risquant de coûter davantage à la commune qu'ils ne rapporteront en recettes fiscales (logements à loyers modérés notamment)
Situation politique	éventuelles tensions politiques locales, rendant difficile un dialogue serein entre forces en présence
Programme politique et volonté stratégique des autorités communales	y compris en termes de types de logements souhaités : quelles intentions affirmées, quels engagements pris en faveur de la promotion du logement dans la commune, quel positionnement des autorités communales par rapport à l'intérêt public du projet de logements considéré

Il appartient à la Municipalité d'apprécier ces divers enjeux et de procéder à une pesée d'intérêts entre ses ambitions pour la politique du logement, les caractéristiques du projet et les risques qu'il comporte, ainsi que l'appréciation des forces en présence ; de sorte à évaluer l'acceptabilité du projet, de même que les apports potentiels de la démarche participation pour améliorer tant le projet que sa faisabilité politique.

En cas de doute quant à l'opportunité d'engager une démarche participative, il est recommandé d'examiner deux ou trois variantes de processus de décision (plus ou moins participatifs), éventuellement avec l'appui d'un expert ; afin de pouvoir mieux apprécier les implications, les chances et les risques respectifs de l'une ou l'autre manière de procéder.

Choisir le bon moment

Les projets de logements s'insèrent dans les planifications communales, auxquelles ils doivent être conformes. Les caractéristiques principales de ces projets (localisation, type d'affectation, densité, programme, etc.) sont donc déterminées par les plans d'affectation et règlements de construction, lesquels doivent à leur tour être cohérents avec les planifications directrices. Consolider les orientations consignées dans la planification directrice, puis leur concrétisation dans les plans d'affectation, est donc fort utile pour circonscrire le cadre des futurs projets de logements.

L'ouverture à la population des processus d'élaboration des plans directeurs et d'affectation permet de sensibiliser les participants aux enjeux et contraintes qui cadreront les futurs projets de logements, ainsi que de manière plus générale aux enjeux des développements urbains à venir. Elle vise aussi à déboucher sur des planifications concertées, recueillant ainsi une meilleure adhésion des individus et groupes associés à leur élaboration.

Instaurer des modalités participatives à un stade très précoce permet également à l'autorité communale de tisser des liens de confiance avec la population et les groupes d'intérêts, créant ainsi les conditions d'un dialogue régulier et de qualité.

Anticiper les risques

Une démarche participative engagée trop tardivement risque fort de s'avérer contre-productive ; de même si elle est bâclée dans sa mise en œuvre (par exemple déployée dans le cadre de marges de manœuvre mal définies, ou selon des « règles du jeu » opaques). Plus risquée encore serait une démarche perçue comme un alibi – lorsque les marges de manœuvre sont inexistantes, ou encore la portée des contributions des participants insignifiante.

Pour limiter les incertitudes et prévenir les risques de mauvaises surprises, il importe également de soigner les relations avec les acteurs qui ne sont pas forcément impliqués eux-mêmes dans la démarche, mais qui joueront néanmoins un rôle prépondérant dans les décisions relatives au plan d'aménagement ou au projet de construction : membres du législatif communal, services cantonaux compétents, organes régionaux éventuels, investisseurs et promoteurs, coopératives d'habitation, associations et fondations actives dans les domaines de la planification territoriale ou du logement, professionnels techniques (aménagistes, architectes, urbanistes, ingénieurs spécialisés, etc.).

S'ajoutent bien sûr les risques liés au projet lui-même, p. ex. en cas de changement d'un acteur, d'une évolution du contexte menaçant la faisabilité du projet, d'interférences rédhibitoires avec de nouveaux projets, etc.

QUI DÉCIDE QUOI ?

Sous réserve de la nécessité de solliciter le Conseil communal (ou le Conseil général) pour l'octroi d'un budget ad hoc, la Municipalité est seule compétente pour décider de l'opportunité d'instaurer une démarche participative. Une information voire une consultation du Conseil communal (ou du Conseil général) ou, le cas échéant, de ses chefs de groupes ainsi que de ses commissions compétentes, est cependant vivement recommandée. Il s'agit de susciter une convergence de vues entre autorités communales législatives et exécutives, une compréhension partagée des enjeux de la participation, et un soutien politique large à la démarche que l'on entend engager.

CHACUN DOIT POUVOIR S'EXPRIMER

L'appréciation de l'acceptabilité d'un projet et de l'opportunité d'une démarche participative se résume trop souvent à l'identification d'éventuels opposants et à l'évaluation de leurs ressources. Mais les apports des supporters potentiels du projet ne doivent pas être négligés : il est important de mobiliser tous les éventails de sensibilités pour travailler à l'amélioration du projet. Les démarches participatives constituent aussi un moyen de donner la parole à celles et ceux qui peinent à la prendre spontanément.

PORTER UN PROJET DE LOGEMENTS

Hormis les cas où la commune développe elle-même un projet de logements, sur des terrains lui appartenant, et s'agissant de projets d'une certaine envergure, la commune est généralement sollicitée par un promoteur (ou une coopérative) désireux de réaliser un projet sur son territoire ; ou elle contacte elle-même des promoteurs, en fonction de sa stratégie pour le logement. Dans les projets de logements, une première étape de négociations bilatérales et « privées » (confidentielles), entre la commune et le promoteur, conduit à ce que la commune s'« approprie » le projet (le cas échéant moyennant des conditions) et s'engage à le porter politiquement. A partir de là, sous l'angle du dialogue entre autorités et habitants, le promoteur joue un rôle de second plan : c'est entre les autorités communales et l'ensemble des individus et groupes concernés que se joue le processus participatif.

PROCÉDURES ET MOMENTS APPROPRIÉS POUR LA PARTICIPATION

Trois types de procédures pour planifier et réaliser des logements

Outre les procédures de planification cantonale et régionale (PDCn, PDR), les procédures A, B et C ci-contre sont déterminantes au niveau communal.

Plus la participation est instaurée précocement, plus la marge de manœuvre à disposition est importante. Par exemple, la vocation d'un secteur et donc l'opportunité d'y implanter tel ou tel type de logements peuvent être discutées au stade de la planification directrice. En revanche, lorsqu'on en arrive aux stades des plans d'affectation voire du projet de construction, il devient de plus en plus difficile de remettre en cause le « principe » d'un projet de logements; la participation se limitera alors essentiellement au « comment » réaliser le projet.

Trois phases principales pour chaque type de procédure

Des exemples de modalités participatives adéquates sont mentionnés ici pour chacune des phases de chacune des procédures déterminantes A, B et C – étant entendu que dans chacune de ces procédures, la phase 3 n'offre plus guère de marge de manœuvre à d'éventuels participants pour influencer un projet.

Au terme de chacune des procédures, les droits juridiques (opposition, recours) et politiques (référendum, voir art. 109, al. 1, let. b LEDP) restent applicables.

Par ailleurs, des outils d'information, de consultation et de concertation sont présentés au chapitre 3, pages 39 à 42, avec des exemples d'applications.

GOUVERNER C'EST PRÉVOIR

Plus les enjeux liés à la nature d'un projet et au contexte communal sont importants ou complexes, ou encore potentiellement conflictuels, plus il est opportun de mettre en place une démarche participative dès le début du projet. Enfin, il va de soi que plus une démarche sera entreprise en amont des procédures, plus elle permettra de recueillir des attentes, de débattre de l'opportunité et d'orienter les projets dans une direction qui récolte l'adhésion des personnes concernées.

TROIS TYPES DE PROCÉDURES

A

PLANIFICATION DIRECTRICE

Plans directeurs communaux
Plans directeurs localisés

B

PLANIFICATION D'AFFECTATION

Plans généraux d'affectation
Plans partiels d'affectation
Plans de quartier

C

PROJET DE CONSTRUCTION

Programmes
et projets architecturaux

A PLANIFICATION DIRECTRICE

CADRAGE DU PROJET

Démarche, état des lieux, attentes, stratégie, et pour les PDL aussi partenariats (accord cadre, etc.)

ÉLABORATION DU PROJET

Objectifs, principes, mesures, priorisation

PROCÉDURE DE LÉGALISATION

Consultation publique

EXEMPLES DE MODALITÉS PARTICIPATIVES

Information et sensibilisation	Information sur le lancement d'une procédure de planification et sensibilisation à ses enjeux.	Information sur les enjeux d'un PDL.	Information complémentaire dans le cadre de la consultation publique sur un PDL, avec réalisation d'une exposition par les écoles, sur les enjeux de mobilité dans le quartier.
Consultation	Consultation relative aux réalités communales dont il faut tenir compte pour l'élaboration d'un PDL. Consultation relative à une esquisse de stratégie pour un PDcom.	Consultation intermédiaire sur un avant-projet de PDcom. Mise en consultation et priorisation concertée des objectifs et principes applicables à un PDL.	Consultation élargie, dans le cadre de la consultation publique sur un PDL, avec invitation au vernissage d'une exposition, et application d'un questionnaire – aussi en vue de préparer la phase suivante qu'est la planification d'affectation.
Concertation	Elaboration d'un diagnostic socio-territorial partagé, afin de cadrer les enjeux d'un projet de PDcom.	Atelier pour l'élaboration concertée des lignes directrices à inscrire dans un PDcom.	

B PLANIFICATION D'AFFECTATION

CADRAGE DU PROJET	ÉLABORATION DU PROJET	PROCÉDURE DE LÉGALISATION
Démarche, partenariats (accord cadre, etc.), études préliminaires, études test, concours d'urbanisme	**Avant-projet et projet définitif, études techniques, conventions**	**Enquête publique**

EXEMPLES DE MODALITÉS PARTICIPATIVES

Information et sensibilisation	Information quant à l'intention de développer un projet de PQ. Sensibilisation, par l'organisation d'un jugement d'un concours d'urbanisme en présence du public.	Information sur un PPA, avec présentation de divers supports d'information dans l'espace public.	Information complémentaire dans le cadre de l'enquête publique relative à un PPA, avec présentation du projet de PPA.
Consultation	Consultation quant à l'opportunité d'élaborer un nouveau PPA. Consultation relative aux résultats (intermédiaires) d'une étude test.	Constitution et animation d'une commission consultative pour l'élaboration d'un PGA, intégrant des représentants des propriétaires et des habitants. Consultation sur les résultats d'un concours en vue d'alimenter la suite des études. Consultation sur un avant-projet de PQ.	Ajout d'une dimension consultative lors de l'enquête publique relative à un PQ, sous forme de soirées de débats dans des lieux publics, p. ex. dans une antenne d'information située dans le quartier – aussi pour recueillir des suggestions en vue de la phase suivante qu'est celle du projet de construction.
Concertation	Concertation avec des associations spécialisées (transports, patrimoine, environnement, etc.) dans le cadre des études préliminaires à réaliser en vue de l'élaboration d'un PGA ou d'un PPA.	Evaluation concertée de résultats d'études techniques pour un PQ.	

C PROJET DE CONSTRUCTION

CADRAGE DU PROJET	ÉLABORATION DU PROJET	PROCÉDURE DE LÉGALISATION
Programme, étude de faisabilité, étude préliminaire, concours d'architecture	**Avant-projet et projet définitif, études techniques**	**Enquête publique**

EXEMPLES DE MODALITÉS PARTICIPATIVES

Information et sensibilisation	Information quant aux intentions communales pour la reconversion d'une friche industrielle et sensibilisation aux besoins en logements.	Séance d'information pour communiquer les résultats d'études techniques relatives à un avant-projet de construction. Visite commentée d'un site pour informer les habitants quant aux impacts escomptés de l'implantation d'un nouvel ensemble architectural.	Information complémentaire sous forme d'exposition, avec permanences en soirée ou les samedis, en présence d'un responsable technique du projet. Présence des responsables politiques et techniques autour d'un stand au marché local, pour dialoguer avec les habitants.
Consultation	Mise en consultation des résultats d'une étude préliminaire.	Consultation du voisinage quant aux aménagements et équipements publics prévus dans le cadre d'un grand projet de logements.	
Concertation	Elaboration concertée des besoins auxquels le programme de logements devra satisfaire. Développement concerté d'un concept relatif aux espaces publics avoisinant un projet de logements. Concertation par l'intégration d'un représentant des habitants dans le jury du concours (ou du MEP) pour un projet de logements.	Concertation d'un avant-projet au moyen de la constitution d'un groupe d'accompagnement.	

3
COMMENT

3

COMMENT MENER UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE ?

Ce chapitre offre aux responsables politiques des clés pour concevoir, conduire et valoriser des projets de démarches participatives. Il ne constitue pas un guide méthodologique exhaustif. En cas de recours à des mandataires, il donne cependant des indications pertinentes pour rédiger le cahier des charges d'un appel d'offres, évaluer les propositions reçues, puis accompagner la démarche en connaissance de cause.

LA CONCEPTION

LES OUTILS

LA VALORISATION

LA CONCEPTION

La conception d'un processus participatif n'obéit pas à des règles universelles : les modalités de participation appropriées doivent être définies au cas par cas, en fonction de l'analyse des besoins qui justifient d'engager une démarche participative, ainsi que du contexte dans lequel celle-ci s'insère.

Par ailleurs, l'instauration d'une démarche participative implique évidemment des coûts, en temps et en argent. Toutefois, dès lors que l'autorité communale a apprécié les enjeux en présence comme étant suffisamment importants pour justifier le recours à la participation, ces coûts doivent être considérés comme un investissement rentable : en limitant les risques de conflits et de blocages, la participation permet le plus souvent, au final, d'économiser du temps et de l'argent. En outre, mettre à profit les compétences des participants contribue à la bonne adéquation des projets.

Investir du temps et de l'argent dans une démarche participative est souvent rentable.

DÉFINIR LE CADRE

Il importe d'identifier et de délimiter soigneusement une série d'aspects déterminants, pour pouvoir définir les contours de la démarche et élaborer un dispositif participatif adapté.

Quoi, avec qui, et dans quel but ?

Objet du processus	Quel est le territoire ou le projet concerné, quelles sont ses caractéristiques, quelle est la vocation des logements envisagés, et quelles sont les marges de manœuvre sur les plans tant technique que politique ?
Acteurs à associer	Quels habitants, usagers, groupes d'intérêts, voire éventuels représentants des futurs habitants (par exemple coopérative) faut-il associer au processus ? Il s'agit notamment d'apprécier si certains acteurs devront être soutenus plus particulièrement, p. ex. en termes d'accès aux informations pertinentes.
Enjeux	Ce qu'il y a à perdre ou à gagner pour chacune des parties prenantes ; autrement dit, ce qui sera sans doute au cœur des débats.
Objectifs et résultats escomptés	Ce à quoi l'on veut parvenir au terme du processus (par exemple adoption de lignes directrices pour la planification communale, ou aboutissement d'un concours d'urbanisme, ou encore définition du cahier des charges d'un projet architectural, etc.) ; tout en considérant les objectifs stratégiques de la commune à plus long terme, et à diverses échelles (entre planification globale du territoire communal et réalisation de projets de logements spécifiques).

Contexte et procédures

Cadre institutionnel

Les organes communaux et cantonaux concernés (y compris d'éventuelles commissions législatives ou techniques), leurs compétences et prérogatives respectives, de même que les marges de manœuvre légales et politiques dont dispose l'autorité communale compétente.

« Conditions locales »

Le contexte sociopolitique local, les données « historiques » qui influencent les relations entre acteurs, les rapports de forces et/ou de confiance qui prévalent à une période donnée au sein de la commune.

Phase du processus de décision dans laquelle s'inscrit la démarche

Le schéma de la page 27 met en évidence les trois stades de procédures en matière d'aménagement du territoire et de construction de logements, ainsi que leurs phases successives. Les modalités participatives doivent être adaptées selon la procédure et la phase considérées.

Procédures diverses en cours

Le processus participatif est instauré en complément des procédures politiques et légales usuelles. Une bonne coordination est nécessaire pour garantir la cohérence entre celui-ci et les procédures courantes, susceptibles d'influencer ou d'être influencées par la participation, ou par l'évolution du projet sur lequel elle porte.

Pilotage politique et portée de la démarche

Pilotage politique	Le porteur politique du processus doit être clairement identifié, et disposer de la compétence d'arbitrer en cas de blocage ou de conflit. Il peut s'agir de la Municipalité, d'une délégation de celle-ci, ou encore du conseiller municipal en charge de l'aménagement du territoire ou du logement. Lors de projets intercommunaux, il y a lieu de mettre en place un dispositif de gouvernance au sein duquel le porteur du processus participatif soit aussi bien identifié.
Portée des résultats de la participation	Préciser les modalités de l'approbation des résultats de la participation, et leur incidence sur le processus de décision institutionnel, c'est-à-dire leur impact potentiel sur le plan d'aménagement ou le projet de construction concernés.

Aspects organisationnels

Méthode de travail	Niveaux de participation envisagés (information, consultation, concertation), techniques participatives et « règles du jeu » (voir ci-après), étapes du processus, échéances à respecter.
Dispositif opérationnel	Budget et financement ; ressources administratives, humaines, organisationnelles, informationnelles, logistiques ; suivi-évaluation de la démarche par l'autorité communale.

DÉFINIR DES « RÈGLES DU JEU »

Afin de cadrer le processus participatif, et de sorte à éviter toute dérive lors de son déroulement, il est indispensable que l'autorité politique définisse et adopte formellement des « règles du jeu » spécifiques. Ces règles portent sur les éléments suivants.

Acteurs, ressources, étapes, échéances	Qui convier, dans quel but, avec quelles tâches et quelles responsabilités ? Quelles sont les ressources (temps, argent, informations, compétences, etc.) nécessaires pour le déroulement du processus et comment ces ressources seront mobilisées ? Quelles sont les étapes du processus, les échéances à respecter, et comment leur respect est assuré ?
Modalités d'élaboration et d'approbation des résultats de la démarche, coordination des procédures	Quelles sont les modalités d'élaboration et d'approbation des résultats (qui prend les décisions et à quel moment) ? Quelle coordination faut-il assurer avec les diverses procédures déterminantes ?
Fonctionnement de la démarche, gestion des conflits et imprévus	Quel est le fonctionnement concret (administration, règles de communication, etc.) ? Comment régler les conflits ? Et en cas d'enlisement, quelle est l'autorité d'arbitrage et de quelle manière la poursuite du processus est-elle assurée ? Comment traiter les imprévus, étant donné que tout changement de règle en cours de processus devrait faire l'objet d'une concertation entre ses parties prenantes ?

Se mettre d'accord sur les « règles du jeu »

Avant d'engager une démarche participative, l'opportunité de l'instaurer et la formulation de ses « règles du jeu » spécifiques peuvent faire l'objet d'une concertation préalable avec les principaux acteurs concernés, avant d'être formellement adoptées par l'autorité politique. En définissant ainsi conjointement les enjeux et les modalités de la participation, on contribue à garantir le respect des « règles du jeu » de la démarche par tous ses protagonistes.

Se doter de moyens de communication

La communication ne remplace en aucun cas la participation. Cependant, elle peut constituer un appui important à la mise en œuvre de démarches participatives, qu'elle permet de susciter, de dynamiser et de valoriser. Divers supports d'information et de communication doivent donc être envisagés, que ce soit pour expliquer la volonté politique de réaliser des logements, pour inciter les personnes concernées à s'engager dans une démarche participative, pour informer la population de l'avancement de la démarche ainsi que de ses résultats intermédiaires ou finaux, ou encore pour tenir les participants au courant des conséquences de leurs travaux (réalisations consécutives à une démarche participative).

Après concertation avec les principaux milieux concernés, la Municipalité adopte formellement les « règles du jeu » de la démarche. Ces règles lient les partenaires.

LES OUTILS

Une palette d'outils pour une variété de situations

Les experts de la participation ont développé une multiplicité de modèles méthodologiques, dont les caractéristiques sont adaptées à la diversité des situations. Le choix du bon outil dépend de nombreux paramètres. Il est possible de combiner ces outils, en fonction des objets dont il s'agit, des enjeux en présence, des acteurs que l'on entend associer, etc. De manière générale, l'intérêt de telle ou telle méthode réside dans son efficacité opérationnelle et dans l'ampleur des effets que l'on peut en escompter.

Exemples d'outils et de cas d'application

A titre illustratif, voici quelques exemples d'outils et de situations pour lesquelles ces outils conviennent. Ils se déclinent sous forme de multiples savoir-faire techniques (pour la récolte de données, la diffusion d'informations, la conduite de réunions, la médiation entre intérêts divergents, etc.).

A noter que d'autres exemples de modalités participatives adaptées aux procédures de planification territoriale et de réalisation de logements sont mentionnés dans les schémas aux pages 28 à 30.

INFORMATION < CONSULTATION < CONCERTATION

Plus les incertitudes sont grandes et les risques d'échec élevés, plus la participation doit être approfondie. Si l'on peut se contenter d'une bonne information dans les cas de moindre importance, engager une consultation s'avère nécessaire pour les projets d'une certaine ampleur ; et il convient de privilégier la concertation lorsque la situation est politiquement délicate, les enjeux complexes, le projet ambitieux, ou encore le climat potentiellement conflictuel.

Dans les cas où l'utilisation d'outils de concertation s'impose, le recours aux services de professionnels spécialisés est recommandé.

→ **Outils pour l'information et la sensibilisation**	Exemples d'applications
Soirée d'information grand public	Ces outils peuvent être appliqués dans de nombreuses situations telles que par exemple sensibilisation aux enjeux de la politique communale du logement, lancement d'une procédure de planification communale (PDcom, PDL, PGA, PQ) ou d'un projet de construction, identification des acteurs intéressés à contribuer à l'élaboration d'un plan ou d'un projet, incitation à ce qu'ils s'y engagent, information régulière sur l'avancement d'un projet.
Diffusion d'informations : papillon, brochure, site Internet, réseaux sociaux, presse locale, journaux communaux, infolettre, etc.	
Stand d'information dans un lieu passant (marché hebdomadaire, centre commercial)	
Animation de rue (comédiens, roulotte)	
Visite de site commentée (« safari urbain »)	
Table ronde associant élus, représentants de Groupes d'intérêts et experts techniques, en présence du public	
Antenne d'information dans un quartier	

Outils pour la consultation	Exemples d'applications
Entretiens individuels ou collectifs	dresser un état des lieux dans un quartier, par exemple en termes de besoins en équipements
Exposition, réalisée avec la collaboration des écoles, avec vernissage tout-public, apéritif-débat, et mise à disposition d'un « livre d'or »	mettre à l'épreuve et améliorer la pertinence et l'acceptabilité d'un PDcom ou d'un PDL
Intégration d'un représentant des habitants dans un jury de concours	sélectionner un projet dans le cadre d'un concours d'urbanisme ou d'architecture
Mise en discussion d'objectifs, de principes, de lignes directrices	affiner une esquisse de plan directeur communal
Présentation publique avec application d'un questionnaire et/ou sondage « micro-trottoir »	apprécier l'opportunité ou le contenu d'un PQ
Maquette du quartier ou du projet, projection d'un petit film, pour susciter réactions et propositions	mettre en consultation un avant-projet de PPA, ou un avant-projet de construction

Outils pour la concertation	Exemples d'applications
Table ronde pour dialoguer entre habitants et experts	conception d'aires de jeu en partenariat avec les principaux milieux concernés
Ateliers de concertation, basés sur la présentation de plusieurs solutions envisageables pour traiter un problème d'aménagement	évaluation comparée de résultats d'études techniques (par exemple variantes d'accès et de stationnement pour un plan de quartier)
Animation s'appuyant sur une série de brefs sondages pour tester diverses propositions	comparaison de scénarios d'aménagement dans le cadre de l'élaboration d'un PDL ou d'un PQ
Diagnostic territorial partagé réalisé au moyen d'ateliers interactifs associant experts et habitants	identification des enjeux locaux avec l'appui des participants, en vue d'engager une planification directrice concertée
Théâtre-forum pour des jeunes en âge scolaire ou en formation professionnelle	inventaire des problèmes et besoins spécifiques à la jeunesse qu'il y a lieu de prendre en compte lors de l'élaboration d'un PDL
Conférence de consensus, pour l'élaboration du cahier des charges d'un concours d'urbanisme, ou d'un projet architectural de grande ampleur	réflexion sur les besoins auxquels doit satisfaire un réaménagement urbain intégrant le développement d'un projet de logements

En général, l'appui de professionnels du domaine est nécessaire afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre des outils pour la concertation. Le Délégué du Conseil d'Etat au logement (info.logement@vd.ch) fournit des informations et tient à jour une liste de bureaux et d'experts compétents en la matière.

LA VALORISATION

Valider les résultats de la démarche

Toute démarche participative ad hoc intervient en complément des procédures de décision institutionnelles usuelles. Ses résultats n'acquièrent de validité effective qu'après avoir été approuvés par l'autorité compétente, qui donne ainsi un statut légal aux apports des participants. La réinsertion de tout ou partie des résultats de la démarche participative dans les décisions relevant des procédures formelles est une condition *sine qua non* de leur bonne exploitation.

Référendum spontané

Lorsqu'il l'estime politiquement opportun, le législatif communal peut toutefois décider de soumettre un projet au référendum spontané – que ce soit au terme d'une démarche participative ou sans qu'on y ait eu recours. C'est alors au corps électoral qu'est confiée la prérogative de décider du sort du projet (plan de quartier, résultat d'un concours d'urbanisme, projet de construction de logements, etc.).

Informer régulièrement

Il importe par ailleurs que les individus et groupes associés à un processus participatif soient informés périodiquement des conséquences de leur engagement, ce qui implique une communication régulière sur l'avancement et le contenu du plan ou du projet sur lequel ils ont travaillé. Lorsque c'est possible, la mise en évidence rapide de premières réalisations concrètes permet d'entretenir l'intérêt des personnes associées à la démarche, en attendant que les projets les plus conséquents puissent voir le jour. Ceci permet également d'entretenir les relations de confiance tissées entre les élus et la société civile.

Favoriser des engagements durables

Une bonne intégration des personnes et associations concernées lors de la conception des projets de logements, d'aménagements ou d'équipements peut également induire des contributions utiles pour la suite, une fois les logements construits. Cela peut notamment faciliter la mise en œuvre et la pérennisation de mesures d'accompagnement telles qu'entretien des espaces communs, gestion d'équipements collectifs, etc.

Evaluer les effets de la démarche

Les autorités communales ont tout intérêt à évaluer méthodiquement les effets concrets d'une démarche participative : elles pourront en tirer parti pour d'autres opérations à venir. Les démarches participatives ont d'ailleurs aussi pour conséquence de susciter des processus d'apprentissage réciproques entre divers acteurs appelés à se retrouver de nouveau, ultérieurement, autour de futurs projets.

LES LIMITES DE LA « PARTICIPATION ÉLECTRONIQUE »

Le recours à Internet (courriels, sites web, forums, réseaux sociaux, etc.) peut être utile pour diffuser des informations ou susciter des échanges, en complément à des modalités de participation plus traditionnelles. L'écueil à éviter est la tentation d'investir l'essentiel des ressources affectées à la participation dans ce type de moyens. En effet, une consultation réalisée uniquement « en ligne » ne touchera qu'une fraction des personnes visées. Elle risque aussi de susciter des attentes (p. ex. en termes d'informations) qu'il faudra ensuite pouvoir satisfaire. Et, pour qu'un débat « en ligne » (forum de discussion) puisse s'avérer fructueux, il suppose de disposer d'un modérateur disponible et compétent, chargé de vérifier la qualité des messages et de structurer les échanges.

De manière générale, outre le risque d'instrumentalisation des interactions électroniques par un individu ou un groupe cherchant à induire une surreprésentation de son opinion, les échanges menés par ce biais servent parfois davantage de « défouloirs » que d'arènes de débats constructifs, utiles à la recherche de solutions consensuelles : les échanges en face-à-face préviennent plus aisément les risques de dérapage du débat. Enfin, l'intégration de propositions individuelles récoltées par voie électronique avec celles définies collectivement lors de travaux de groupes « en chair et en os » s'avère problématique.

Avant de s'engager, les participants souhaitent savoir ce que l'on fera de leurs propositions.

4

EXEMPLES

4

EXEMPLES

Les quatre exemples suivants relatent des démarches participatives ayant débouché sur des planifications territoriales et/ou des projets de logements bien acceptés par la plupart des personnes concernées. Ces exemples ont été choisis de manière à couvrir un spectre assez large selon divers aspects des démarches participatives : la provenance (Suisse alémanique et canton de Vaud), les niveaux de participation (information, consultation, concertation), la taille des communes, les coûts et enfin les types de procédures : démarche participative pour la planification directrice (Malley), pour la planification d'affectation (Renens, Haldenstein), ou encore pour la réalisation de logements (Winterthour).

MALLEY

RENENS

HALDENSTEIN

WINTERTHOUR

LE SCHÉMA DIRECTEUR INTERCOMMUNAL DE MALLEY

INITIATEUR
Démarche conduite par le Schéma directeur de l'Ouest lausannois - SDOL
TYPE DE PROCÉDURE
Planification directrice (études-test, en prévision de l'établissement d'une planification directrice)
NIVEAU DE PARTICIPATION
Consultation
DURÉE
1 an
COÛTS
Aucun coût externe

Mise en place d'une étude test durant la phase de cadrage du projet de PDL dans le but de tester les potentiels du site. Quatre bureaux d'architectes-urbanistes-paysagistes-ingénieurs ont été invités à participer à l'étude test dans le but « d'explorer » les capacités du site. Les travaux ont permis de faire des propositions concrètes pour la réalisation d'un nouveau quartier qui pourrait rendre possible la réalisation de centaines de logements sur des terrains actuellement en friche. Les projets réalisés durant cette phase « test » ont permis de comparer différents scénarios en relation avec la densité et la vocation (logements-activités-publics) souhaitées, et d'évaluer différents modes d'habiter dans ce site. Trois ateliers de travail ont ponctué l'avancement de ces réflexions. Deux de ces ateliers ont été l'occasion d'organiser des portes ouvertes à l'intention des propriétaires et de la population, notamment des riverains.

Ces portes ouvertes se sont tenues à l'issue de la journée d'atelier. Les projets ont été présentés en l'état (plans affichés, maquettes sur les tables, participation des auteurs des projets), les réflexions conduites durant la journée ont été retracées, des premières synthèses esquissées et soumises à discussion.

Les participants aux portes ouvertes ont pu s'exprimer suite à la présentation. Un procès-verbal a retracé les questions-réponses et les commentaires de la soirée. Les remarques supplémentaires ont été récoltées dans une boîte à idées. Une discussion informelle entre la population, les autorités et les auteurs des projets s'est poursuivie autour d'un apéritif.

Les remarques et commentaires ont été entendus par les décideurs politiques et formellement transmis aux mandataires pour le développement du projet. La démarche a donc permis d'informer sur la volonté communale de développer un site, mais aussi de procéder à une première prise de température quant aux options de développement envisageables.

LA PLACE DU MARCHÉ DE RENENS

INITIATEUR
Démarche conduite par la Commune de Renens
TYPE DE PROCÉDURE
Planification d'affectation
NIVEAU DE PARTICIPATION
Information et consultation
DURÉE
5 ans, dont 2 ans de chantier
COÛTS
Externes ≤ CHF 15'000.-, grâce à diverses contributions à titre gracieux de professionnels et habitants particulièrement engagés

Suite à une étude sur l'image du centre-ville, dont la Municipalité souhaite renforcer l'attractivité, un plan de quartier (PQ) est élaboré, intégrant place publique, logements et activités. Le projet suppose un partenariat avec un acteur commercial important, qui se montre disposé à contribuer au réaménagement de l'espace public attenant à son futur bâtiment. Diverses motions du Conseil communal et une pétition organisée par un collectif citoyen reflètent les préoccupations des habitants : lieu central, symbolique, et convoité.

Un mandat d'études parallèles (MEP) d'architecture est lancé pour la rénovation de la place publique. Il commence par un débat public, afin de faire émerger les attentes des usagers, en présence des concurrents. Il se termine par une séance de jugement des projets en présence du public – au lieu des habituelles délibérations à huis-clos. Le projet retenu par le jury n'est pas celui qui avait la faveur de la salle, mais le processus a été équitable et transparent. La Municipalité valide le choix du jury.

La Municipalité met alors à l'enquête publique le PQ intégrant la place publique, ainsi que les volumes de logements et d'activités, considérés par certains comme inadéquats. Elle organise une soirée d'information, puis des permanences dans les locaux communaux trois samedis matins, en présence de Municipaux et de techniciens, avec maquettes et plans. Le projet est également présenté durant quatre journées sur la place située au cœur du projet de PQ. Les débats se focalisent sur le projet de place publique, que les nombreux échanges font évoluer.

Lors de l'adoption du préavis relatif au PQ, incluant la levée des quelques oppositions reçues, le Conseil communal décide de soumettre le PQ au référendum spontané. Le projet est accepté par les trois quarts des votants. La Municipalité négocie ensuite avec le partenaire privé les caractéristiques des logements, dont la proportion de logements sociaux ou à loyers modérés. La réalisation des logements peut alors commencer.

LE PLAN GÉNÉRAL D'AFFECTATION (PGA) DE HALDENSTEIN

INITIATEUR
Démarche conduite par la Commune de Haldenstein (GR)
TYPE DE PROCÉDURE
Planification d'affectation (révision du PGA)
NIVEAU DE PARTICIPATION
Consultation et concertation
DURÉE
3 ans
COÛTS
Env. CHF 40'000.- à charge de la Commune, cofinancement par la Commission pour la technologie et l'innovation – CTI

A Haldenstein, la population a été associée au processus de révision du PGA. Les problématiques environnementales, culturelles et socio-économiques ont été traitées parallèlement aux enjeux de planification et de construction. Lors d'un atelier impliquant les représentants des milieux politiques, de la population et des entreprises, un profil des forces et faiblesses de la commune a été dressé ; puis ses chances et ses risques ont été évalués, en termes de compétitivité régionale notamment. Ce processus participatif a permis d'établir une image d'ensemble des potentiels de développement de la commune, et a fourni les données de base pour la révision du PGA, elles-mêmes débattues lors d'une soirée publique.

Lors d'une deuxième étape, certains secteurs du PGA ont fait l'objet de projets architecturaux réalisés par les étudiants de la haute école de Coire, dans le cadre d'un processus s'apparentant à un concours de projets. Des visualisations des projets ont permis de montrer leur impact sur le territoire. Ces images ont ensuite été présentées au Conseil général et soumises à son évaluation.

Puis les projets d'urbanisation ont fait l'objet d'une analyse financière. Différents scénarios pour le développement de l'urbanisation ont été créés et évalués, en termes de nombre d'habitants, de structure de la population ainsi que d'effets sur les finances communales, à un horizon de temps d'environ 15 ans.

La révision du PGA a été basée sur cette évaluation, puis a été soumise au vote populaire. Adoptée par le Conseil général, la planification communale participative a notamment permis d'obtenir :

- l'affectation en zone d'habitation de 6'900 m^2 de terrains jusqu'alors non constructibles. Cette nouvelle affectation est conditionnée par une procédure garantissant la qualité environnementale et architecturale des futures constructions ;
- la densification d'un secteur de 8'300 m^2 par des immeubles d'habitation.

L'HABITAT INTERGÉNÉRATIONNEL *GIESSEREI* À WINTERTHOUR

INITIATEUR
Démarche conduite par la Commune de Winterthour (ZH)
TYPE DE PROCÉDURE
Réalisation de logements
NIVEAU DE PARTICIPATION
Concertation
DURÉE
7 ans
COÛTS
Non disponibles

Situé dans l'ancienne friche des usines Sulzer à Oberwinterthur, sur environ 11 ha, le projet d'habitat intergénérationnel *Giesserei* (*Fonderie*) a été réalisé grâce à un concept novateur. Ce projet cherche à favoriser l'échange entre les différentes générations d'habitants. Maître d'ouvrage, la coopérative GESEWO vise une exploitation de l'ensemble de logements autogérée par les habitants.

En 2009, le projet d'espaces collectifs a été réalisé au moyen de l'une des démarches participatives prévues par le concept intergénérationnel. Les membres de la coopérative ont été conviés à des ateliers « portes ouvertes » pour se pencher sur l'aménagement des espaces collectifs. Plus de 70 personnes y ont participé, pour discuter de sujets tels que les ateliers communs, les espaces multifonctionnels, les jardins potagers, les places de jeu, etc. Les résultats de ce travail ont permis de définir l'aménagement des rez-de-chaussée des immeubles ainsi de leurs espaces extérieurs.

On a ainsi prévu la réalisation d'un restaurant, d'une bibliothèque de quartier, d'un magasin pour vélos avec atelier, d'un ensemble d'appartements pour personnes nécessitant des soins, ainsi que de locaux d'activités. Le choix du projet répondant à ce programme a été effectué dans le cadre d'un concours jugé publiquement en 2009. Les plans des logements ont été établis en fonction des attentes individuelles des coopérateurs; aucun des logements réalisés dans les murs de l'ancienne fonderie ne ressemble aux autres.

Au printemps 2010, un nouvel atelier a permis de définir les modalités de cohabitation. En été 2010, une conférence de consensus réunissant quarante coopérateurs a confirmé la vocation sociale du projet *Giesserei*.

Aujourd'hui, la gestion de l'ensemble de logements est assurée par une association d'habitants. Un site Internet permet la communication entre habitants et leur participation aux affaires courantes. Le comité de l'association prend en charge les questions d'organisation et de cohabitation. Divers groupes de travail sont responsables pour la mise en place de projets spécifiques.

5
PLUS D’INFOS

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Association écoquartier, 2013. *Actes des Journées des alternatives urbaines 2013.* Lausanne : Association écoquartier [http://alternativesurbaines.ch].

Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), 2011. *Pour une politique du logement favorable aux familles – Sept thèses de la COFF*. Berne : COFF [www.ekff.admin.ch › Français › Documentation].

Conseil d'Etat, 2003. *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la participation publique* [144 ; R. 30/03 ; décembre 2003].

Coopératives d'habitation Suisse, Wohnen Schweiz, 2013. *Construction de logements : la troisième voie.* Lausanne et Zürich : Coopératives d'habitation Suisse, Wohnen Schweiz [www.bwo.admin.ch › Français › Documentation › Rapports de recherche › Politique du logement].

Ernst Basler + Partner, 2013. *Logements à prix modérés à l'aide de mesures d'aménagement du territoire ?* Granges : OFL [www.bwo.admin.ch › Français › Documentation › Rapports de recherche › Politique du logement].

Office fédéral du logement (OFL), *et al.*, 2012. *La construction de logements locatifs à prix « avantageux » est possible.* Granges : OFL [www.bwo.admin.ch › Français › Documentation › Rapports de recherche › Politique du logement].

Office fédéral du logement (OFL), 2014. *Logements à prix avantageux – un kit d'options à la disposition des villes et des communes.* Granges (SO) : OFL [Disponible à partir de juin 2014 sur www.ofl.admin.ch › Français › Documentation › Rapports de recherche › Politique du logement].

Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT) du Canton de Vaud, 2010. *Produire des logements.* Lausanne : SELT [www.vd.ch › Thèmes › Vie privée › Logement › Produire des logements].

Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) du Canton de Vaud, 2011. *Aide-mémoire pour les municipalités vaudoises.* Lausanne : SeCRI [www.vd.ch/communes].

Stadt Zürich, 2006. *Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse. Checkliste.* Zürich : Stadtentwicklung Zürich [http://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index.html › Stadtentwicklung › Stadt- und Quartierentwicklung › Mitwirkungsprozesse › Ckeckliste Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse].

Stadt Zürich (Hrsg.), 2006. *Leitfaden Mitwirkung der Stadt Zürich. Eine Arbeitshilfe für die sozialräumliche Stadtentwicklung.* Zürich : Stadtentwicklung Zürich [Entwurf 18. Jan. 2006 ; www.regiosuisse.ch › regiosuisse-Angebote › formation regiosuisse › Abgeschlossene regiosuisse-Angebote › Lehrgang Regionalmanagement 2009-2011 › Kurs4 Prozessmanagement › Arbeitshilfe Leitfaden Mitwirkung der Stadt Zürich].

Vodoz Luc, *et al.*, 2008. Processus participatifs de décision au service du développement territorial : conditions d'engagement et implications pour les médiateurs territoriaux, in : Kirat Thierry et Torre André, *Territoires de conflits*. Paris : L'Harmattan [pp. 207-226].

Vodoz Luc, *et al.*, 2013. «Vers une nouvelle gouvernance territoriale » : synthèse méthodologique et boîte à outils, in Vodoz L., *et al.*, *Les horizons de la gouvernance territoriale.* Lausanne: PPUR [pp. 253-260].

ADRESSES UTILES

www.vd.ch/logement

Service des communes et du logement (SCL)
Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne
021 316 40 80
info.logement@vd.ch

Groupe opérationnel des pôles (GOP)
Service du développement territorial (SDT)
Place de la Riponne 10
1004 Lausanne
021 316 74 11
info.sdt@vd.ch

NOTA BENE
Le Délégué du Conseil d'Etat au logement fournit des informations et tient à jour une liste de bureaux et experts compétents en matière de participation dans les domaines de l'aménagement du territoire et du logement. Contact : **info.logement@vd.ch**

GLOSSAIRE

LAAL	Loi concernant l'aliénation d'appartements loués du 11 décembre 1989 (RSV 840.13)
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700)
LATC	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC, RSV 700.11)
LDTR	Loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (RSV 840.11)
LEDP	Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (RSV 160.01)
LL	Loi sur le logement du 9 septembre 1975 (RSV 840.11)
MEP	Mandat d'études parallèles
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700-1)
PDCn	Plan directeur cantonal
PDcom	Plan directeur communal
PDL	Plan directeur localisé
PDR	Plan directeur régional
PGA	Plan général d'affectation
PPA	Plan partiel d'affectation
PQ	Plan de quartier
RLATC	Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986 (RLATC, RSV 700.11.1)

Des logements bien construits, au bon endroit et pour tous !

«L'Etat et les communes, en complément des démarches relevant de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, veillent à ce que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables» (art. 67, al. 1, Cst. VD)

L'ESSENTIEL EN 10 POINTS

Il faut de la souplesse dans la définition des problèmes et le choix de solutions, de la rigueur dans les «règles du jeu» de la participation.

L'impact possible de la participation, et les conditions auxquelles ses fruits seront intégrés dans les plans ou projets, doivent être annoncés au début de la démarche.

Les niveaux de participation doivent être bien définis, de même que les tâches et responsabilités de chacun. La démarche participative doit être transparente.

Les démarches participatives doivent être conçues minutieusement et conduites avec doigté.

Les démarches participatives sont complémentaires au travail des élus. Elles ne limitent ni leurs pouvoirs, ni les droits juridiques et politiques des habitants.

La participation permet de générer des logements de qualité, adaptés aux besoins.

L'opportunité d'instaurer une démarche participative doit être considérée de manière très précoce.

La participation est un bon investissement. Elle offre des gains potentiels en temps et en argent, tout en renforçant les liens sociaux.

La participation atténue les risques d'échec et favorise des relations constructives dans la durée.

La volonté politique de la Municipalité est déterminante pour le succès de la démarche. L'autorité municipale veille à ce que des « règles du jeu » claires soient établies.