

L'apport du savoir "citoyen" dans un processus d'aménagement urbain en Suisse: Le regard des acteurs concernés: techniciens, décideurs, citoyens.

Introduction

Dans un système de démocratie semi-directe¹, largement participatif, les citoyens en Suisse sont encouragés à s'exprimer et à être entendus très régulièrement au niveau fédéral, cantonal et communal. Ils interviennent en amont et en aval de la décision politique, et grâce aux principes de la concordance et du compromis, leurs intérêts sont également pris en compte dans les processus de décisions politiques, lors des consultations (notamment au niveau fédéral, dans la phase pré-parlementaire) et par la représentation de nombreux groupes d'intérêts dans les structures décisionnelles. Dans certains cantons où cette écoute des différents intérêts est moins pratiquée, il en résulte un recours plus important aux instruments de la démocratie directe après la décision politique (usage du droit de référendum) (Vatter, 1997). Cette opposition populaire² a incité le politique à utiliser, au niveau local, d'avantage la concertation dans les phases de préparation de projets de loi, et notamment de projets urbains afin d'intégrer plus en amont les différents intérêts de la population. La prise en compte de ces intérêts implique notamment de considérer les savoirs citoyens comme étant des ressources informationnelles au même titre que les autres (savoir expert ou politique par exemple). Elle devrait permettre de favoriser une solution plus consensuelle (*hypothèse 1*) si ces savoirs sont légitimés par les acteurs de la politique publique³, du programme ou du projet concerné (*hypothèse 2*). En précisant d'abord le rôle de la concertation dans la formation du consensus en Suisse aux niveaux fédéral, régional et local, un processus de concertation mis en place dans un projet urbain au niveau local sera présenté, ainsi que l'analyse des acteurs de ce projet afin de **déterminer si les savoirs citoyens ont été légitimés et donc pris en considération impliquant ainsi un projet plus consensuel.**

L'utilisation de la concertation étant encore peu formalisée au niveau local et souvent encore au stade de l'expérimentation, une équipe de recherche pluridisciplinaire présidée par le Prof. Roderick Lawrence (Université de Genève) a lancé, dans le cadre du programme COST C-20 "Urban planning", un projet de recherche⁴ sur cette thématique à savoir l'utilisation de la concertation dans des projets de quartier urbain. Cette communication présente les premières analyses de l'une des études de cas menée dans le cadre de ce projet: l'analyse du processus d'élaboration du plan directeur de quartier des Vergers (Meyrin, Suisse). Les entretiens semi-directifs menés

1 Dans le système décisionnel de la démocratie semi-directe suisse, les citoyens ont la légitimité démocratique la plus élevée et le droit de participer aux décisions les plus importantes, notamment celles qui sont relatives à la Constitution. Le Parlement puis le gouvernement ont moins de pouvoir décisionnel que les citoyens. (cf. Linder, 2006, 109 et s.).

2 Les instruments de la démocratie directe tels que le référendum sont considérés davantage comme des moyens d'opposition en Suisse que des moyens d'obtenir un plébiscite contrairement aux systèmes représentatifs comme la France (Linder, 2006, 109).

3 Les acteurs d'une politique publique sont tout individu ou groupe social concerné par le problème collectif dont traite une politique publique, qui peuvent influencer plus ou moins activement la manière dont est conçue ou appliquée l'intervention publique en question (Knoepfel et al., 2006, p. 46).

4 Recherche menée par l'Université de Genève, l'école d'ingénieur de Genève, l'EPFL et l'IDHEAP dans le cadre du projet COST C-20, intitulée "Dispositifs de partage des informations et des connaissances pour les processus d'aménagement concerté (DPICPAC)".

auprès des participants (représentants de la société civile, techniciens et décideurs) à la concertation des Vergers ainsi que les analyses de la documentation du cas permettront de donner des éléments de réponse aux hypothèses mentionnées ci-dessus.

L'usage de la concertation dans les processus de décision est-elle utile dans une démocratie semi-directe?

Contrairement aux systèmes représentatifs qui confèrent le principal droit décisionnel aux citoyens lors des élections de leurs représentants, le citoyen suisse est régulièrement invité à se prononcer directement sur des objets divers (projets de lois, ajout d'un article constitutionnel, etc.) et ce aux trois niveaux démocratiques (fédéral, cantonal et communal), en vertu du système de démocratie semi-directe suisse qui accorde des droits de « participation directe » aux citoyens. En effet, tant les législations fédérales que cantonales comprennent une série d'instruments de démocratie directe, dont les modalités d'usage peuvent différer selon les niveaux démocratiques, les qualités pour agir et les intérêts dignes de protection. Elles offrent aux citoyens, d'une part, la possibilité d'être consultés obligatoirement (par ex. par le référendum obligatoire lors d'un changement constitutionnel) et d'autre part de pouvoir déclencher un processus de décision populaire (par ex. droits d'initiative et de référendum populaires, ex. référendum fédéral contre l'entrée de la Suisse à l'ONU ou encore initiative cantonale contre la fumée passive dans les lieux publics). Les citoyens en Suisse ont ainsi des outils légaux de contrôle qu'ils peuvent utiliser pour contrer une décision prise par leur parlement. Naturellement se pose donc la question de l'utilité d'ajouter à ce dispositif solide, d'autres instruments de participation tels que la concertation⁵ ou la consultation⁶ des citoyens. Cette question a trouvé une réponse au niveau fédéral puisque le recours à la démocratie directe a impliqué la mise en place d'un large processus de consultation dans la phase pré-parlementaire afin d'intégrer les différents avis des groupes d'intérêts, susceptibles de lancer un référendum, et préparer ainsi le terrain pour augmenter les chances d'une décision favorable lors des délibérations parlementaires (Linder, 1999, p.240, voir aussi Papadopoulos (1998, p. 46) sur l'intégration des "potentiels perturbateurs" dans les processus de décision politiques). Au niveau cantonal et dans le domaine de l'aménagement du territoire dont il est question dans le cas étudié, ce processus de consultation existe également et est réglé par une base légale fédérale: la loi fédérale de l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT, RS/CH 700) qui prévoit une procédure de consultation (art. 4, al. 3) et qui introduit même la notion de "participation": "Elles [les autorités chargées de l'aménagement du territoire] veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans" (art. 4, al. 2). A Genève, canton du cas étudié ici, cette base légale fédérale se décline en une loi d'application qui prévoit une enquête publique pour les plans et concrétise "la

5 La **concertation** des acteurs est de plus en plus instaurée dans les grands projets en aménagement du territoire. La concertation va au-delà de la consultation dans le sens qu'elle introduit une dimension supplémentaire à savoir l'échange et la discussion autour du projet. Par contre, la concertation ne donne pas de droits décisionnels aux acteurs invités mais leur permet d'influencer le cours du projet en donnant des contributions qui pourront ou non être retenues.

6 La **consultation** des acteurs est systématiquement utilisée dans le domaine de l'aménagement du territoire en Suisse puisque la LAT le requiert. Elle consiste à inviter certains acteurs ou toute la population à donner son avis sur un projet. Une réponse aux commentaires est généralement donnée de la part des décideurs politiques. Une procédure de consultation non obligatoire peut aussi être menée afin que l'équipe de pilotage puisse se faire une idée plus précise au cours du processus de décision des éventuelles oppositions et problématiques à régler.

participation" à une large information de la population pour le plan directeur cantonal (Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 1er août 1987 (RS/GE L 1 30, art. 5, al. 1). Ainsi au niveau légal, la population n'a pas droit obligatoirement à un processus participatif supplémentaire au-delà des instruments prévus par la démocratie directe. Par processus participatif est entendu la mise en place d'un processus qui allie à la fois le critère délibératif et le critère décisionnel dans les processus de décision (cf. Fourniau, 2007, p. 174).

Les expériences passées dans le canton de Genève ont montré que dans le domaine de l'aménagement du territoire, surtout au niveau communal, les projets mis en place par les acteurs du système politico-administratif cantonal et communal n'ont pas reflété les aspirations de la population puisque les projets urbains ont été régulièrement mis à l'échec suite au recours au droit référendaire (à titre d'illustration tous les projets de Plans localisés de quartier soumis à une votation populaire ont échoué au niveau communal depuis 10 ans dans le canton de Genève⁷). Des réflexions sur la gestion d'un projet en aménagement du territoire ont été menées par le canton et ont apporté plusieurs pistes, notamment le manque de concertation entre les acteurs ayant un intérêt dans la mise en oeuvre du projet territorial. Le plan directeur cantonal genevois préconise ainsi depuis 2001 la concertation dès les phases de plans directeurs pour promouvoir une décision consensuelle qui ait une chance d'aboutir vers un projet réalisable⁸.

La concertation auprès des citoyens (dans les faits les représentants des citoyens) est donc la voie choisie actuellement par les acteurs politico-administratifs à Genève pour préparer une décision plus consensuelle, et éviter ainsi le référendum. Si le recul manque encore pour évaluer l'efficacité de ce processus, l'analyse des acteurs et de leurs avis permet d'appréhender la pertinence de l'usage de la concertation au regard de leurs intérêts, rôles et compétences. La question centrale est la suivante: **est-ce que l'apport du savoir citoyen issu de la concertation permet-il de construire un objet plus consensuel (ou moins susceptible d'être contré par un référendum) et dans quelle mesure ce processus de concertation est-il légitimé par les acteurs de la politique publique?** Le postulat de départ étant que plus un processus et ses règles du jeu sont clairs et acceptés et donc légitimés, moins son produit sera remis en question.

Le plan directeur de quartier des Vergers

L'étude de cas concerne l'élaboration d'un plan directeur de quartier communal, en particulier le processus de concertation, situé dans le canton de Genève sur une zone agricole à déclasser en zone à bâtir. L'urbanisation de cette zone avait été planifiée dans le plan directeur cantonal (Département de l'aménagement du territoire, 2001) approuvé légalement par la Confédération. La décision de déclasser avait donc déjà été prise au niveau cantonal en concertation avec la commune concernée : Meyrin. En 2003, le canton se saisit de ce dossier et lance alors le processus de conception du plan de

7 PLQ à Chêne-Bourg (26.09.2004), Elaboration du PLQ à « La Gravière » à Meyrin (13.06.1999), Préavis favorable au projet de PLQ Rod-Soubeyron-Soret à Genève (27.09.1998), Projet de PLQ situé sur la place des Nations à Genève (07.06.1998), Projet de PLQ à la Route de Malagnou au lieu-dit « La Garance » à Chêne-Bougeries (07.06.1998), PLQ des Contamines à Genève (08.06.1997).

8 « La concertation est indispensable afin que le Plan directeur cantonal remédie, autant que possible, aux causes profondes des blocages et rétablisse la confiance dans de larges couches de la population » (Etat de Genève, 1996, p.22).

quartier en collaboration avec la commune de Meyrin. Le canton prévoit, selon une nouvelle réglementation PAC (Plan d'aménagement coordonné), une concertation en trois phases et invite, avec le concours de Meyrin, un certain nombre d'acteurs locaux et régionaux. Les participants sont issus à la fois de groupements politiques et d'associations d'intérêts, au niveau cantonal et communal. Ils ont donc au moins trois statuts de légitimation différents: les premiers sont des législatifs cantonal ou communal, puis des représentants de partis politiques non élus dans un parlement, et enfin des représentants de groupements associatifs. Le projet mis en place prévoit la réunion de ce groupe, appelé indifféremment "groupe de concertation ou de consultation", dans le but de mettre en place le cahier des charges des mandataires urbanistes, sélectionnés pour élaborer le plan, ainsi que de donner des pistes pour orienter le projet. Trois séminaires de concertation sont organisés entre 2003 et 2004 et donnent l'occasion de réunir le groupe de concertation ainsi que les mandataires urbanistes et l'équipe de projet élargie de membres de l'administration cantonale. Ces journées de travail permettent aux différents acteurs de s'exprimer et d'échanger sur les grands axes du nouveau quartier – mobilité, urbanisme, logement, intégration du quartier dans l'environnement urbain / agricole, mixité sociale, etc. - ainsi que de travailler avec l'équipe de projet et les mandataires sur les différents scénarios possibles du nouveau quartier. Les représentants des citoyens ont donc dû s'intégrer dans ce groupe composé d'experts de l'administration cantonale et d'urbanistes professionnels, tout en considérant la pesée des intérêts: L'équipe de projet organisait la participation des acteurs de la politique publique pour garantir les chances de réussite du projet comme le mentionne très clairement l'objectif lié à la concertation à savoir « d'alléger en aval les procédures relatives aux plans d'affectation, d'augmenter les chances de réussite des projets et d'accélérer les démarches de mise en oeuvre » (Etat de Genève, 2003, p.14), les mandataires devaient récolter un maximum d'informations pour mettre en oeuvre leur projet et gagner l'appel d'offre et finalement les représentants de citoyens se distinguaient par des intérêts multiples. En effet les élus communaux défendaient les projets de leur commune, qu'ils ne souhaitent pas voir remettre en question par la concertation, les représentants des partis politiques cantonaux faisaient plutôt de la présence pour vérifier que le plan soit bien sur la bonne voie, que les grands objectifs cantonaux soient bien atteints (construction de logements notamment) et les représentants des associations devaient s'assurer que leurs intérêts soient bien pris en compte en intervenant ponctuellement et parfois jouaient comme les élus, un rôle de citoyen en donnant un point de vue plutôt personnel orienté vers un intérêt général. Par exemple, un défenseur du logement social s'est positionné plutôt en faveur des tours puisque convaincu que c'était la meilleure option dans ce cas. Selon leurs intérêts, les représentants des citoyens ont cherché à transmettre des savoirs, tant sur leur vécu dans la commune (connaissances transmises sur les habitudes et besoin de consommation des riverains, sur les goûts esthétiques de la population par rapport aux différents gabarits, etc.) que sur des valeurs qui leur étaient importantes telles que la mixité sociale, la mobilité douce à l'intérieur du quartier, etc. Ces savoirs ont été exprimés en tenant compte de leur légitimité à s'exprimer dans un groupe, composé d'experts et d'acteurs politico-administratifs professionnels⁹. Comment se situe le savoir citoyen dans un tel processus de décision?

9 En Suisse, les élus politiques sont en général des miliciens.

Le savoir citoyen par rapport aux autres types de savoirs

Tout processus de décision se base sur une certaine quantité d'informations selon la théorie du choix rationnel (cf. Herbert Simon, 1960, Knoepfel et al. 2006, pp. 79-81), dont certaines sont des connaissances ("information-as-knowledge", cf. Buckland, 1991), caractérisées par leur subjectivité et leur intangibilité reliant l'objet et l'acteur. Les connaissances peuvent être classées selon les auteurs dans différentes catégories¹⁰ telles que la connaissance scientifique, éthique, instrumentale et esthétique (Habermas, 1984). Une hiérarchie de ces connaissances est faite selon les systèmes, les normes et les acteurs. Un ensemble de connaissances organisé, systématisé et acquis par l'acteur forme un savoir. Dans un projet urbain, les savoirs validés sont le plus souvent axés sur la technique (apport des ingénieurs, des experts de l'environnement, etc.), l'éthique (apport du politique) et l'esthétique (apport des urbanistes). Par contre la connaissance expérimentale fait souvent défaut (apport des citoyens-usagers, basé sur un mode émotionnel lié aux pratiques, cf. Godbout, 1983). Dans le cas étudié, cette connaissance a été apportée par deux types d'acteurs: les élus politiques et représentants de partis politiques cantonaux et communaux (représentants de la population) et des représentants de la société civile (associations de protection de l'environnement, de la mobilité douce, de l'agriculture, etc.). Les acteurs cantonaux ont été les plus à même à livrer des positions citoyennes plutôt neutres (avis relevant du bon sens: soutenir la construction de tours pour répondre à l'objectif du logement), les communaux ont souvent défendu des intérêts propres aux objectifs de leur législatif ou parti politique (avis plus militant en faveur des projets communaux, refus d'entrer en matière sur une réflexion plus globale) et les associatifs sont restés assez discrets en intervenant ponctuellement pour s'assurer que le projet ne contredirait pas leur intérêt (avis s'orientant vers la préservation du logement social, des compensations agricoles, etc.). Comment cette connaissance a-t-elle été prise en compte et a-t-elle favorisé une solution consensuelle? Comment se positionne-telle par rapport aux autres savoirs?

La légitimité du savoir citoyen

Selon les acteurs, le savoir citoyen est un apport qui a un degré de légitimité variable. La légitimité se base sur le rôle et les compétences de l'acteur qui s'exprime, et de son acceptation par le groupe. D'une part, le groupe des participants de la société civile est légitimé par les décideurs et les techniciens s'il représente une volonté générale et non des intérêts particuliers, comme le précise un décideur: "la défense des intérêts de la commune ne regroupe pas ceux des particuliers, il s'agit de défendre des intérêts généraux". Dans le cas de Meyrin, la représentativité des participants au séminaire de concertation a été jugée satisfaisante par les acteurs interviewés, car non seulement il regroupait un bon échantillon de la société civile locale et régionale mais aussi parce que certains acteurs "gênants", trop orientés sur des intérêts NIMBY, n'ont pas été invités délibérément, notamment les associations des riverains ou encore les propriétaires des parcelles. D'autre part, chaque participant peut auto-légitimer son intervention dans un tel processus. Certains se sont sentis davantage dans la peau d'un citoyen ou habitant de commune même s'ils avaient une légitimité démocratique – par ex. cet élu communal qui "s'est senti avant tout citoyen, pas l'impression d'être dans une représentation politique" ou

¹⁰ Les savoirs et connaissances font l'objet d'un certain nombre de typologies selon les auteurs (cf. par ex. pour la participation Renn et al., 1993). Ces typologies comprennent en général toutes ce savoir "citoyen" issu de l'expérience personnelle et du bon sens.

une légitimité associative comme ce représentant d'une société locale qui précise avoir décidé de participer à cette démarche pour "être au service des intérêts de sa commune et des habitants", d'autres étaient plutôt des militants qui défendaient des intérêts précis, ce qui n'est pas une plus value pour les mandataires: "les groupes d'intérêts défendent avant tout leurs intérêts, donc la participation n'apporte pas beaucoup", et finalement quelques acteurs s'identifiaient au même titre que les mandataires des experts d'un domaine particulier (notamment dans la mise en place de compensations agricoles).

En tenant compte de ces légitimités variées, les représentants des citoyens ont plutôt livré des points de vue issus du bon sens, de leur compréhension de la réalité locale, orientés vers l'intérêt général de la population locale, hormis quelques acteurs qui défendaient des causes particulières telle que l'agriculture ou encore le centre sportif communal. La participation a été régulière et active chez les élus communaux, par contre les représentants des partis politiques cantonaux se sont peu investis dans le processus, car ils ne se sont pas sentis assez concernés par ce projet qui s'inscrivait dans une réalité locale qu'il ne connaissait pas et qui ne les intéressait guère en tant qu'usagers. Dès lors que les acteurs ont estimé que leurs priorités politiques seraient respectés (par ex. déclassement de la zone agricole, construction d'un certain nombre de logements, etc.), ils ont cessé ou diminué leur participation aux séminaires de concertation. La légitimité dépend donc à la fois de l'évaluation des autres acteurs (décideurs, techniciens) qui filtrent les savoirs citoyens et de la légitimité que se donne le participant lui-même.

Le rôle des représentants des citoyens

Si les rôles des mandataires urbanistes et de l'équipe de projet ont été bien définis selon les interviewés, il n'en est pas de même pour les participants-citoyens. En effet, chaque type d'acteurs avait une définition du rôle des citoyens différente, y compris d'ailleurs les représentants eux-mêmes. Ainsi le groupe de pilotage a estimé que les citoyens étaient présents pour détecter les problèmes éventuels mais non pour donner des solutions, puisqu'ils n'ont pas la légitimité politique (en particulier les acteurs associatifs qui n'ont pas de base légale pour intervenir¹¹, ni les élus car seuls certains ont été invités or c'est le parlement dans son entier ou la commission d'urbanisme qui devrait se prononcer selon le cadre légal). Le processus mis en place était selon l'équipe de projet davantage de l'ordre d'une consultation informelle plutôt qu'un organe de concertation. Les mandataires ont considéré que les citoyens ne devraient être que des producteurs d'information sur le vécu et la perception locale de la région et population visée. En effet, la plus value apportée par les participants était vraiment leur connaissance du fonctionnement des habitudes sociales et économiques de la commune, ainsi les mandataires attendaient des réponses sur les types de logements à construire, selon les publics cibles, les besoins de la population en terme de commerce, d'espaces verts, de place du quartier, etc. Quant aux participants eux-mêmes, rares sont ceux qui avaient reçu un mandat ou une ligne à suivre de la part de leur groupe, ainsi ils ont plutôt parlé en leur nom propre en transmettant un ensemble de valeurs communes à leur base. Ces différentes perceptions de rôle démontrent que ce processus s'inscrit encore dans l'informel sans règles du jeu établies. Les représentants des citoyens ne se sont pas sentis responsables vis-à-vis de leur groupe, car ils étaient tout à fait conscients que la procédure officielle leur donnerait

¹¹ Certaines ONG locales ou nationales de protection de l'environnement peuvent faire usage d'un droit de recours.

ensuite l'occasion de s'exprimer grâce à la procédure légale, et si besoin en recourant aux outils de la démocratie directe. Un fait illustre ce constat: après les séminaires de concertation, le projet a été présenté en séance publique à la population communale et certains habitants ont manifesté leur opposition à la construction de tours prévue dans le projet de plan directeur. Ce point qui n'a pas fait débat en concertation, alors que les élus politiques auraient pu affirmer leur position clairement contre la solution retenue, a été ensuite résolu dans les processus de décision politiques, à savoir au niveau du parlement communal.

Les compétences des représentants des citoyens

Les participants ne sont pour la plupart pas des spécialistes du domaine de l'aménagement du territoire. Hormis les quelques uns qui étaient membres d'une commission d'urbanisme, la majorité s'est sentie un peu dépassée. Ce représentant d'une association cantonale s'exprime sur son manque de compétences: "je me sentais plutôt milicien par parmi des gens "urbanistes" très compétents, qui étaient davantage écoutés par les animateurs". D'une part, du fait de leur méconnaissance de projets comparables, pour la plupart c'était leur première expérience de concertation, d'autre part, le travail demandé était conséquent pour suivre le processus correctement (pour cet associatif: "[le processus] exigeait un effort de compréhension considérable n'étant pas du métier"). Un participant admet être intervenu uniquement dans son domaine particulier car il ne se sentait pas compétent pour réagir sur les autres thématiques. Certains ont aussi présenté leur rôle comme étant plus celui d'un observateur que celui de participant actif étant donné leur manque de compétence dans le domaine. Leur motivation était donc assez différente en fonction de leur rôle et compétences qu'ils s'étaient impartis : pour les défenseurs d'intérêts - par exemple des projets communaux ou de l'agriculture - leur participation pouvait influencer la défense de leurs intérêts, pour les autres, notamment les participants à l'échelle cantonale, leur intérêt étant déjà défendu et leur objectif principal en bonne voie d'être atteint (la construction de logements à Genève), ils ne s'intéressaient que peu aux autres enjeux du projet. Finalement la plupart a souligné que leur participation a favorisé un processus d'apprentissage personnel, cet élu témoigne par exemple de l'"intérêt d'apprendre sur ce type de démarche novatrice" puis du fait "qu'il a beaucoup appris sur le processus, sur comment peut se dérouler une telle démarche" ; être mis à contribution dans un tel projet leur a permis d'apprendre comment se déroulait un projet et quels étaient ses enjeux.

Les apports des savoirs citoyens

Au vu des compétences et des rôles conférés aux représentants des citoyens, il est prévisible que leur apport n'ait pas été très riche, en terme de savoirs transmis. Un mandataire constate par exemple que "la confrontation [sur le thème de la mobilité] n'a pas été très productive en terme de production de nouvelles idées". Seuls certains mandataires ont apprécié avoir ce retour des pratiques locales qui aurait été difficilement possible sans la présence des élus locaux meyrinois, ils parlent de l'importance de "sentir l'atmosphère", d'être "attentif aux perceptions des Meyrinois, de la façon dont ils perçoivent leur environnement". En revanche, le groupe de pilotage relève d'autres fonctions de la concertation que la transmission de savoir citoyen qu'il juge stérile: "dans la concertation, on ne parle pas d'urbanisme mais on entend toujours les mêmes paroles (...) on passe à côté du débat architectural urbanistique, ce ne sont que des lieux communs". Cette concertation a permis d'informer et de consulter les parties prenantes; le temps consacré et les discussions menées

entre les acteurs ont favorisé une dynamique de groupe ainsi qu'une appropriation du projet, ce qui semble avoir minimiser le risque d'opposition ultérieure au projet.

Le processus de concertation mis en place dans le plan directeur de quartier a donc, selon les acteurs, surtout permis de travailler sur le processus de mise en place et d'appropriation du nouveau plan plutôt que d'améliorer substantiellement le contenu du plan. Le constat que la participation s'oriente d'avantage sur le processus – importance de prendre en compte les avis des acteurs pour qu'ils se sentent investis dans le processus - que sur la qualité du produit a déjà été mené dans d'autres études de cas en Suisse (Rabinovitch, 1996). Le savoir citoyen en tant que tel n'a pas été un apport décisif selon les trois types d'acteurs, par contre l'impact de la concertation sur le consensus a été a priori déterminant. Le plan directeur n'a pas fait l'objet d'opposition et les lois de déclassement de zone ont été votées par le Conseil municipal de Meyrin (organe délibérant de la commune) et le Canton. Ainsi, le bilan de ces concertations a permis d'avantage de créer un « comité de soutien » au projet plutôt que d'enrichir de manière déterminante le contenu du plan directeur. Il est d'ailleurs emblématique de souligner qu'un des seuls regrets évoqués par les participants est que le groupe de concertation ait été dissous par les autorités cantonales et communales lors de l'approbation du plan directeur. Les participants auraient désiré garder un organe de contrôle et d'information pour la suite des études et travaux (mise en place des plans d'affectation et dépôt du permis de construire), notamment dans la perspective de faire participer les futurs habitants comme l'indique cet élu: "prolonger la démarche, sans rupture, former un groupe de pilotage de l'éco-quartier, un groupe de réflexion où l'on va dans les détails: disposition des pièces, des espaces communs, etc. qui intègre les futurs habitants" ou d'apporter d'autres connaissances: "les gens devraient pouvoir continuer à suivre le projet (...) ces mêmes participants ainsi formés pourraient être disponibles pour apporter un autre regard sur d'autres projets (principe du jury populaire)".

Conclusion

L'étude de cas montre que la concertation a favorisé le consensus non pas parce qu'elle a fortement intégré les savoirs citoyens mais plutôt parce qu'elle a permis aux participants de s'approprier l'idée d'un nouveau quartier sur un terrain vierge. La première hypothèse est invalidée – la prise en compte des intérêts n'est pas déterminante mais c'est l'écoute et l'information des participants qui le sont. Concernant la deuxième, à savoir les savoirs sont légitimés par les acteurs et ainsi pris en compte, elle est plutôt validée puisque très clairement certains participants s'auto-censurent faute de compétence, donc leur apport est minime et non pris en compte, d'autres se considérant comme des experts (notamment en agriculture) ou des militants ont par contre su se faire entendre. A ajouter que les propos NIMBY sont d'office exclus par les mandataires ou l'équipe de pilotage qui filtrent ainsi les intérêts particuliers. En résumé, pour que les représentants des citoyens produisent des savoirs, il faut d'abord qu'ils s'accordent eux-même une certaine légitimité, puis que les autres acteurs les prennent en considération. Ce manque de légitimité des savoirs ne perturbe guère les intérêts des acteurs politico-administratifs qui souhaitent avant tout augmenter le consensus.

Cette étude illustre donc que le rôle et la légitimité d'agir des citoyens sont des facteurs déterminants quant à leur qualité de s'exprimer et de transmettre leur

savoir. Sans cet "empowerment", les concertations resteront au stade de la consultation informelle, permettant et cela n'est pas anodin dans le contexte suisse, d'augmenter déjà le consensus autour d'un projet. Ce constat implique de s'interroger sur le rôle général de la participation dans le contexte suisse, qui est de plus en plus utilisé en parallèle des processus institutionnels. En ne précisant pas clairement le rôle de chaque participant, la nature de son apport (citoyen, habitant, expert, militant, etc.) ni clairement le rôle de la participation elle-même (détecter des problèmes, former des acteurs engagés, avoir un retour sur le local, etc.), les processus tendent à ne produire que peu de résultats au vu des moyens engagés. La recherche dans laquelle cette étude s'inscrit s'interrogera encore sur les questions suivantes:

- Dans quelle mesure le savoir citoyen peut-il être transmis par les processus institutionnels formels? (en ayant comme groupe de concertation la commission d'urbanisme par ex.)
- Dans quelle mesure le savoir citoyen peut-il être apporté par les mandataires locaux?
- Les acteurs décisionnels sont-ils prêts et intéressés à intégrer d'autres types de savoir que celui des urbanistes et des politiques?