

---

# Rapport de la commission consultative temporaire "DEMOCRATIE PARTICIPATIVE" du 21 septembre 2023

Madame la présidente,

Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

En reprenant une ancienne volonté communale et, à l'instar de nombreuses cités suisses et étrangères, la commission s'est vue confier officiellement la mission de concevoir un projet et ses outils destinés à inciter et à rassembler, largement et sans discriminations, les citoyen-ne-s et les habitant-e-s en une authentique participation démocratique à la vie de la Cité. Le but de la démarche prévoit la création d'une commission permanente ad hoc, soumise à l'approbation de votre Autorité et impliquant obligatoirement l'appui du Conseil communal et de ses services administratifs, ainsi que de scientifiques et d'expert-e-s sollicité-e-s.

Les points suivants sont traités :

- A) Considérations sociologiques générales
- B) Recherche méthodologique
- C) Diagnostic de quartier participatif.

## 1) Travaux de la commission :

La commission s'est réunie régulièrement du 31 janvier 2022 au 21 septembre 2023.

La première séance nomma M. Othenin-Girard, représentant Vert'libéral, à la présidence : ce dernier, ainsi que Mmes Alicia Maillard, représentantes du Parti socialiste et Béatrice Thiémard Clementz (Les Vert-e-s), ont remis leur démission en cours de mandat. Les membres actuels sont : président de la commission : Yves Strub (PLR), commissaires : Dino Belometti (Vert'libéral), Françoise Jeandroz (POP), Sylviane Méreaux (PS), Vincent Pittet (UDC), Rafaël Stalder (Le Centre) et Michaël Voegtli (Les Vert-e-s). Les conseillers communaux Théo Bregnard, Patrick Herrmann et Jean-Daniel Jeanneret ont participé aux débats durant leur année de présidence.

Ce document illustre l'étendue des visions et des débats de la commission, ayant sollicité librement l'expérience de tierces personnes. D'emblée, les travaux préparatoires mettent en exergue les diverses options spécifiques à chaque commune ou groupes de population. Entendre et répondre aux attentes de la population ne sera pas pareil lorsqu'un projet touche un quartier déjà habitué à une forme de collaboration ou un quartier aux

spécificités rassembleuses mais dit naïf. Il en va de même si le projet vise à fédérer des quartiers nouvellement réunis et dissemblables (action supervisée par les autorités, ex. le Grand-Neuchâtel) ou à laisser s'exprimer une communauté plus homogène aux intérêts davantage communs (La Chaux-de-Fonds).

Dans ses travaux, la commission a souvent débattu d'options guidées par la volonté d'entreprendre des actions concrètes, sur le terreau communal.

De même, la question des contours et limites de ces actions ont fait l'objet de discussions nourries : est-il judicieux de commencer par un projet limité à un quartier, « un village dans la ville » ou d'embrasser plus largement la collectivité au sein d'un projet aux larges résonances locales ? Force a été de constater que le tissu local de La Chaux-de-Fonds permet toutes les options. Il sera donc du ressort des acteur-trice-s de la commission permanente ad hoc, si la proposition de création faite dans le présent rapport est acceptée par votre Autorité, de se pencher sur ces questions.

Le travail de la commission s'est donc finalement recentré sur l'établissement d'une méthode avec un cadre d'application théorique, dont une acceptation par le pouvoir législatif, amendée ou non, qui servira de loi pour l'organisation et la mise en pratique du projet par nomination d'une commission permanente ad hoc.

## **2) Propositions de la commission**

La commission propose à votre Autorité de se prononcer sur trois points : a) une proposition de structure visant à encourager les démarches participatives en ville de La Chaux-de-Fonds ; b) la création d'une commission permanente démocratie participative, chargée d'assurer le développement et la réalisation de cette démarche, avec les aménagements qui s'avèreraient nécessaires du fait des réalités du terrain et c) le déblocage d'un crédit financier, de la compétence du Conseil communal, initialement limité à la phase de lancement du projet, qui devra faire l'objet d'un bilan auprès de votre Autorité au terme de sa première année de fonctionnement.

### **a) Canevas général de la démarche participative**

Le canevas général propose une distribution topographique et sociale de la ville correspondant aux zones scolaires. D'autres configurations sont possibles. L'essentiel consiste à former des assemblées de quartier autour d'une « antenne », sorte de permanence accessible, simple, désinhibitrice, non-discriminante et efficace.

L'ensemble des habitant-e-s (citoyen-ne-s et habitant-e-s) se réunit annuellement, une à deux fois, pour former une assemblée de quartier, ouverte à tous-tes, sans distinction. Elle élabore son contrat de quartier et choisit librement les délégué-e-s qui la représentera au groupe de projets (figure no 1). L'élection de délégué-e-s à la majoritaire est préférée au mode de scrutin par tirage au sort, jugé contre-productif à encourager la participation citoyenne. Un-e modérateur-trice, choisi-e librement, doit assurer l'équité dans la prise de parole, en sachant encourager l'expression spontanée et libre, tout en veillant à l'équilibre des temps de parole. Cette assemblée de quartier propose des projets, qui seront transmis au groupe de projets. La permanence de quartier assure l'interface entre les habitant-e-s et le groupe de projets, recueillant et transmettant les fiches de projets, établies à une fréquence qui sera définie par la commission ad hoc, au fur et à mesure que le projet prend corps et servant de point d'information pour tous les sujets ou questions de préoccupations courantes.

Le groupe de projets, composé des habitant-e-s délégué-e-s par leurs pairs, recueille et en examine la faisabilité. Il transmet régulièrement les idées des fiches de projets au comité de pilotage. Ce groupe est conçu comme un acteur dynamique et moteur, animant et accompagnant le quartier, préparant les échanges avec les autorités législatives et exécutives.

Le comité de pilotage (COPIL), se composant de représentant-e-s de la commune, d'expert-e-s, de partenaires commerciaux et d'associations du quartier, peut valider et débloquer les fonds utiles à la réalisation du projet (2-3 fois l'an). Le COPIL garde juridiquement une autorité de surveillance par l'exécutif de la commune afin d'assurer toute conformité avec la loi, tant pour les caractéristiques du projet que pour sa réalisation. La clef du succès réside dans la bonne coordination entre l'assemblée, le groupe de projets et le COPIL, impliquant automatiquement du personnel administratif d'un service spécifique ou de plusieurs services associés.

*Instruments à disposition des assemblées, par l'interface des permanences et du COPIL :*

- La résolution est un droit, adressant un vœu, une revendication ou une protestation, soit une déclaration sans effet obligatoire, à une autorité constituée comme le COPIL. Comme toute résolution elle répond aux critères reconnus pour sa publication et sa réponse.
- Le mandat citoyen permet à chacun-e de faire transmettre son intention au COPIL.
- Le projet citoyen présente une décision de l'ensemble de l'assemblée qui aura assuré en son sein les personnes nécessaires à sa réalisation.

### b) Création d'une commission permanente ad hoc

La création d'une commission permanente permettra la poursuite des travaux. Aux représentant-e-s des partis, nous proposons d'adjoindre des représentant-e-s du monde associatif et de certains services ou secteurs étant fréquemment en lien avec les habitant-e-s de La Chaux-de-Fonds, et qui ont une certaine expérience des démarches participatives (on peut penser au délégué culturel, à la déléguée à l'intégration, au secteur d'animation socioculturelle, au marketing urbain ou encore à certain-e-s acteur-trice-s de l'EOCF). Nous proposons que la composition de cette commission fasse l'objet d'une proposition du Conseil communal à votre Autorité.

### c) Crédit de démarrage de la compétence du Conseil communal

Le budget détient la clef de toute réussite. Les impacts financiers directs et sur le travail du personnel administratif sont certains. Les moyens financiers publics prédéterminent le concept et l'ampleur de tout projet potentiel. Ces moyens se composent d'une somme financière spécifique dévolue à la démarche de participation citoyenne. Pour que la commission puisse mettre en place la structure esquissée et initier le soutien des premiers projets citoyens, nous proposons qu'un premier crédit de CHF 50'000.00 puisse être octroyé à la commission. Le détail des frais, de même qu'un recensement des forces administratives engagées devra être joint au rapport adressé à votre Autorité en vue de discuter de la pérennisation de cette initiative.

## 3) Règlement communal :

Le service juridique de la commune, en accord avec les Lois cantonales, est amené à modifier le présent statut du Règlement général communal et de désigner le service ou le dicastère dans lequel s'insère cette nouvelle forme institutionnelle. La modification des cahiers des charges de plusieurs services est à prévoir. Selon l'intensité de la sollicitation populaire de ce nouvel outil et selon l'imbrication des actions avec d'autres groupes ou associations populaires, l'ouverture au dialogue et au consensus sera primordiale et source de travail.

## **CONCLUSION :**

Après une année, le travail de la commission est positif, incluant les compétences internes et externes. Ce vaste et complexe sujet pourrait être débattu sans fin, mais la commission tient à avancer sans délai vers la mise en place d'une structure communale et citoyenne pérenne et efficace. Le projet de Démocratie participative passe par la volonté du Conseil général et des forces politiques en présence. Le choix de la forme de l'institution, de

son autorité, de sa représentativité, de ses délégations, de ses moyens ainsi que des pistes schématiques à respecter relèvent de l'Autorité législative et de son ordonnance exécutive.

La commission est d'avis que cette démarche ne peut aboutir sans ressources supplémentaires pour la coordination et le suivi. Elle estime au minimum qu'une personne devrait être responsable ; à l'instar des villes de Genève, Vernier et Lausanne qui ont un service de personnes actives assurant des collaborations entre les divers dicastères impactés. La démocratie participative a un prix !

## **REFLEXIONS PREPARATOIRES DE LA COMMISSION :**

### **A) CONSIDERATIONS SOCIOLOGIQUES GENERALES :**

Les multiples processus d'information et les échanges d'expérience appellent la commission à développer les fondamentales considérations qui suivent.

Concevoir et expérimenter la Démocratie participative est en gestation et même en développement dans de multiples endroits et communes. Les talents et les expériences nécessaires et suffisants existent afin d'établir des schémas et ensuite des procédures utiles à l'élaboration des démarches appropriées. Poser trop rapidement l'évidence démocratique court le risque de passer rapidement à des constructions de programmes ou de techniques. Jaillissent d'emblée les thèmes de la citoyenneté et de la civilité, différents mais liés, dont les racines doivent prendre chez la jeunesse.

Se pose la question naturelle d'inclure à terme les jeunes générations aux travaux, qu'elles soient parlementaires des jeunes, représentatives d'associations ou de groupements, voire même de cercles transgressifs. Vaste sujet, certes, mais avec le mérite de quelques mises au point.

En préambule, il est judicieux de se défaire de l'amalgame abusif de la citoyenneté et de la civilité. Les concepts sont complexes, polymorphes et sophistiqués. Ils méritent mieux que de croire qu'ils ne vont plus de soi, qu'ils s'éloignent des volontés anciennes du vivre-ensemble et que leur apprentissage se délite.

D'abord, le « citoyen-ne » appartient à une définition juridique et politique, bien que ce statut se transforme temporellement et géographiquement, tant culturellement que sociologiquement. En premier lieu, il répond à un vœu, un idéal, pour ensuite engendrer des règles de droits et de devoirs qui se doivent d'être légitimés par une autorité reconnue. Vient enfin une culture de normes et de pratiques effectives assurant une activité communautaire aussi

harmonieuse que possible. Or les citoyen-ne-s ne sont pas des organismes biologiques et naturels, car ils et elles se construisent historiquement, donc de manière aléatoire et différente selon les latitudes géographiques et sociétales : les valeurs d'une éthique de l'intérêt général composent un noyau originel, souvent très plastique, appelant d'emblée un rassemblement de personnes dites libres ainsi que la règle de l'égalité des droits et la prise de responsabilité qu'elle comprend. Aux droits civils et politiques, s'adjoignent les droits socio-économiques, tous les trois sujets à des contraintes et à des tiraillements certains entre strates sociales et culturelles. La réussite d'une pratique harmonieuse des règles consenties passe par l'instauration effective d'un attachement général aux engagements souhaités pour le bien de tous.

Dès lors, intervient le volet indépendant, quoique lié, qu'est la « civilité », la manière de vivre ensemble dans le temps et l'espace, tant avec sa raison qu'avec sa psyché. Le problème se corse et s'ouvre sur les dérives. L'incivilité, de l'impolitesse à la réelle violence, n'est pas à percevoir comme une simple délinquance bannissant le respect d'autrui, avec ses codes de cohabitation, mais bien une non-intégration de fait de personnes ou de groupes dans une dynamique idéale voulue. A tort ou à raison, on pourrait penser qu'elle prend sa source dans une tolérance élargie, dans l'encouragement hédoniste, dans un relâchement de l'autorité ou de l'éducation parentale où les familles ne répondent plus à des critères simples, dans la perte de crédibilité médiatique de certaines institutions, dans un malström culturel et social parfois très contrasté, qui à la violence pour conséquence. Pourtant, c'est vers la jeunesse que se dirige le regard, car avant tout discours, ce sont toutes les catégories des générations montantes qui définissent la marche à suivre pour impliquer ces esprits en formation dans une dynamique de respect mutuel et de compréhension réciproque. La démocratie participative les concerne prioritairement car ce sont les décideur-euse-s à venir et leurs actuels modes existentiels les marquent au fer rouge. L'école publique autant que les associations parascolaires sont des terrains d'action. Nos institutions scolaires font déjà un travail remarquable, répondant à une éthique élaborée ; toutefois, l'aspiration de ces jeunes esprits dans une démarche civile et éducative profiterait d'une inclusion pratique et affective de participation. Dans toutes les strates de la pyramide sociale, éducative ou intime, la violence est réactive, toujours. La marginalisation, les difficultés d'adaptation, le prisme des compétences ou les traumatismes affectifs, mettent à mal l'espérance d'une égalité des chances, aggravés par la surpopulation des cités, la ségrégation induite par la perte des flux intercommunautaires et la perte d'influence des institutions de contrôle. L'individu n'est pas seul en cause

mais son aire vitale. La participation commune en prend un coup. Impliquer la personne, son groupe ou son clan, son vivier social et plus largement sa commune passe par la séduction. Les enseignant-e-s, régulateur-trice-s institutionnel-le-s de la socialisation, sont aussi à assimiler dans la mouvance.

Nos sociétés contemporaines se veulent démocratiques par la légitimité du pouvoir politique, gardien de la valeur et de la pratique de l'égalité des droits. Or, le monde économique nourricier prend le risque d'une organisation parfois parallèle avec un but de produire efficacement, mais dont la rémunération du travail peut varier inégalement. Les interrelations entre les citoyen-ne-s et leurs pendants économiques sont à respecter s'il doit exister la collaboration intercommunautaire. Les citoyen-ne-s sont donc au carrefour entre leur force institutionnelle sociale et leur pouvoir économique. Pour centrifuge que soit la tension, elle peut se reformuler en force d'action par le principe de l'inclusion de tous et toutes, vers un but commun et selon ses ressources. Les intérêts particuliers et les identités en mosaïque gardent leur aplomb mais la domestication des pulsions passe par une bonne intelligence intégrative : l'invité-e à un festin peut refuser ou accepter l'appel, mais il ou elle saura que l'on a désiré sa présence. C'est un premier pas centripète. Le droit à la différence possède une contrepartie, soit la conception d'une réciprocité égalitaire, formant ainsi un socle civil culturel ou comportemental. L'apprentissage des conduites démocratiques vient avant la pratique du même nom. Si nous dressons le canevas et posons ensuite la dynamique de la participation, elle ne tiendra dans la durée que si l'acclimatation de la jeunesse est accomplie.

Former des « *individus égaux mais différents* » (A. Touraine), à même de vivre ensemble et interconnectés, reste une tâche régaliennne. Les églises, les familles, les communautés et les médias ne sont plus garants de la génération « d'une identité commune facilitant la coexistence publique quotidienne (civilité) et leur adhésion et participation à un intérêt général (citoyenneté) ». En sus, la mutation concernant l'individualisation et personnalisation infantiles, forme une classe reconnue de personnes, d'autant plus forte qu'elle est moins nombreuse. Les enfants sont appelés à développer leur affect, leur individualité et leur autonomie, passant du rôle de spectateur-trice à celui d'acteur-trice. Afin de parer à la régression individualiste et égoïste, au sectarisme de certains groupes ou à l'égarement dans des niches de réseaux médiatiques, l'apprentissage voulant développer des projets personnels mais coopérant au travail commun passe encore et toujours par le soutien institutionnel consensuel. Bien que la culture juvénile de l'adolescent-e naisse par l'éveil à une idéalisation intense

et à la recherche de l'objet parfait, elle découvre aussi que devenir un sujet de droit et un individu responsable exige la connaissance des règles sociales. La promesse de tensions et de crises existe. Et alors ? Après l'appréhension narcissique de soi, élargir son objet symbolique à une collectivité suppose une perte personnelle, compensée par la promesse d'un tremplin à caractère altruiste et universel. Assumant concomitamment l'ouverture aux questions transgressives et le lit sécuritaire d'un monde parental antérieur, les aîné-e-s sont appelé-e-s à gérer les réflexions bouillonnantes de la jeunesse aux prises avec l'abstraction et les futurs possibles, ainsi qu'à faire don d'une ouverture d'esprit courageuse. C'est l'accroche utile et bonne pour l'intégration participative. Les débats collectifs entre jeunes et ensuite avec les jeunes peuvent parer à la tentation de s'écarter de la société civile, tendance hélas bien visible. Ce travail parlementaire a un biais par le simple fait de la maturité des adultes présent-e-s et l'incomplétude existante des jeunes recrues. Au-delà des compétences, affirmer effectivement l'égalité de dignité de tous-tes entend que le dialogue soit possible. Si certain-e-s jeunes, migrant-e-s et marginalisé-e-s se révoltent ou ruent dans les brancards, si d'aucun-e-s s'effacent ou se taisent, il faut y voir la carence d'une représentation, d'où l'on peut conclure qu'ils réaffirment paradoxalement leur désir de participation. L'école reste et devient donc centrale. L'invitation est loin d'être banale, la charge de l'enseignement et de l'encadrement des générations montantes coule déjà le navire et malmène ses matelots.

Pour une personne habitée d'une foi dans le droit et dans un Etat qui le respecte, et traversée d'une méfiance viscérale face aux idéologies radicales, le péril de renoncer à l'humanisme républicain et à l'universalisme démocratique que peut engendrer les nouvelles formes de « participation populaire », représente une vive préoccupation.

L'utilité heuristique des recherches académiques et empiriques concernant la « démocratie participative » est indéniable, en regard des troubles de gouvernance, de représentativité et de confiance surgis dans nos démocraties contemporaines. Le défi se loge dans la transformation induite des cadres et des communications de ces forums. Cependant, le doute stimule autant qu'il submerge, confirmant le désir d'être partie prenante.

Dans ses nombreuses finalités, la démocratie participative revêt des formes idéalistes, réalistes et instrumentales. Les perspectives s'ouvrent sur des modifications institutionnelles certaines et des soumissions aux technologies d'information et de communication. Outre cet ébranlement de l'édifice républicain, l'actuelle complexité économique, financière et globale du capitalisme moderne participe aux questionnements. Vaste débat !

Si le choix de l'efficacité prédomine, les nouvelles participations sont appelées à remodeler les gouvernances. Des processus décisionnels impliquant des nouveaux-velles acteur-trice-s non-élu-e-s, des modes originaux de coordination entre les forces sociales, économiques et politiques ainsi que l'émergence d'une société civile plus pertinente, ouvrent le champ à l'examen critique et sans complaisance des transformations de l'Etat. Par les attentes suscitées, on passe d'accessoire du facultatif à l'impératif, une fois la démarche initiée (cela d'autant plus que les expériences plus ou moins réussies de la participation nouvelle incluent une sorte de « budget participatif »).

Le pouvoir reste l'enjeu principal. Si le but proposé transcende la simple consultation populaire, l'instrument s'aiguise et peut s'asseoir comme un instrument des gouvernant-e-s parmi d'autres. L'élargissement des processus décisionnels et la redistribution de l'autorité à de nouveaux acteur-trice-s n'accouchent pas automatiquement à de nouvelles dynamiques institutionnelles : le renforcement des élites politiques et économiques guette, dès lors que l'exercice dépasse le territoire du quartier pour occuper de plus larges ensembles. L'ordre politique se reproduit et se renforce, même si l'option d'une exigeante sociologie de ces institutions et de leurs membres est menée afin de représenter au mieux les acteur-trice-s de la société civile.

Rapprocher la société civile du pouvoir technocratique demeure le louable objectif, propice aux dynamiques d'innovation et de redistribution harmonieuse. Toutefois, les redéfinitions et les modifications de l'action publique se muent automatiquement en actions politiques avec un pluralisme concurrentiel périlleux, si l'on ne prend garde au consensus. En l'absence d'entente ou pris par des positions radicales, ou lors d'asymétries et d'aléatoires de contextes, le forum conforte l'autorité gouvernante en arbitre et régulatrice, clef du renforcement de son pouvoir. En revanche, les affrontements exercent une dynamique d'apprentissage et de codification de l'exercice politique avec le développement d'une plus fine définition des intérêts de chacun et du programme à retenir. L'équilibre est à trouver entre les vertueuses aspirations et la précautionneuse vigilance de ce qu'il faut bien appeler des nouvelles élites. Les citoyen-ne-s choisi-e-s, les acteur-trice-s assemblé-e-s, les représentant-e-s d'organisations, les expert-e-s invité-e-s et les gouvernant-e-s associé-e-s, forment des hiérarchies renouvelées dans lesquelles les instruments de pouvoir seront cherchés par les membres les plus doué-e-s de stratégies d'investissement. Quoi de plus naturel ? Le-la citoyen-ne lambda y trouve-t-il ou elle son graal ou bien se démobilisera ?

La reproduction d'un ordre politique, l'obtention d'un consentement implicite ou les décisions à portées mineures sont fatales à toute entreprise de réforme. La critique sociale et institutionnelle nourrit la saine interrogation du partage des rôles, bien que les clivages perdurent entre l'élite politique et la société civile organisée, à cela près que les nouveaux apprentissages, échanges et définitions de l'intérêt général puissent redonner une certaine confiance dans les institutions. Inavouées ou malignes, les diverses et possibles collusions politiques et économiques restent un écueil dangereux. Imparable, la méthodologie de travail appelle une logistique d'expert-e-s pluralistes, légitimes et forcément nombreux-euses par la spécialisation professionnelle. Concomitamment, le-la citoyen-ne ordinaire peut balancer entre le sentiment de soulagement d'une aide ou le ressentiment d'une dépossession. Et surtout, qu'est-ce le bien commun pour chacun-e des participant-e-s ?

Enfin, le virtuel s'invite dans le débat. Le monde numérique existe et se renforce. Le WEB redistribue avec davantage de pertinence les leviers de commande de l'information, de la décision et de l'action. Les pouvoirs se chamboulent avec le renforcement de certain-e-s puissant-e-s acteur-trice-s aux dépens d'autres, dont les institutions traditionnelles, en y ajoutant encore les perversions pirates en évolution sophistiquée. Dans un espace démocratique élargi, les outils de diffusion et de participation au débat démocratique profitent autant à la dynamique qu'ils la pénalisent. La prise de parole et de décision nécessitent une codification réfléchie et précise, ainsi que des garanties contre les instrumentalisations et les contournements par des intermédiaires. Encore, internet est aussi émancipateur pour certaines personnes actives ou des groupes avisés, qu'il est inhibiteur par le risque d'incompétence numérique personnelle, de banalisation de l'acte ou de désintérêt à terme.

La manière dont s'organise la préservation des spécificités locales, l'implication des citoyen-ne-s solidaires, la fiabilité de la formation et la communication, la recherche d'un consensus fertile et la légitimité de l'autorité démocratique locale est un chemin difficile mais possible. A la tension doit se nouer la flexibilité. Il y a du pain sur la planche.

## **B) RECHERCHE METHODOLOGIQUE**

PREALABLE : concernant la démocratie participative après les premiers contacts avec Mme Muriel Sanchez Soloranzo, géographe et urbaniste de la ville de Lausanne (VD), responsable de la coordination transversale entre les services communaux et leurs thématiques ; M. Florian Kettenacker, chef de service de la cohésion sociale de la commune de Vernier (GE) et

M. Patrick Ischer de la Haute Ecole de Gestion ARC ; avec les professeurs Gianni Matteo et Laurent de Briey lors de la journée de travail par le bureau d'intégration des étrangers (DCS) à Genève (12.10.22) ; la plateforme forum eParticipation Schweiz de Zürich : en Suisse, en sus de la démocratie directe ou semi-directe, améliorer la proximité entre gouvernant-e-s et gouverné-e-s par une démocratie dite de proximité est souhaitée, en considérant le risque d'être incomplète ou trop fermée.

**LES PRINCIPES** : répondre à une désaffection de la vie publique, par une volonté des autorités de renforcer la qualité et la légitimité des décisions et de partager le poids de celles-ci ; améliorer les échanges dans un monde fractionné et pluraliste ; responsabiliser les citoyen-ne-s ; réformer et moderniser l'administration et la bureaucratie ; et de l'utilité électorale de séduction populaire positive.

**LES OBJECTIFS** : élargir les voies d'accès et les forums hors des assemblées communales et cantonales et transcender l'acte citoyen par une discussion généraliste et organisée, soit délibérative.

**CONFERENCE DE CITOYEN-NE-S** : rechercher de nouveaux rapports aboutis de médiation entre les institutions et la population, entre les parlements et les délibérations (conférences) consensuelles de citoyen-ne-s : processus discursifs et explicatifs renouvelés pour les débats, récolte d'informations et formation au débat, fixation de cadres et d'objectifs, ateliers de discussion de sujets, consultations d'expert-e-s, décision des démarches participatives et diffusion des réflexions à partager aux autorités. L'écueil réside dans le pouvoir d'influence aléatoire et de la foire aux illusions.

**PARTICIPATION INSTITUTIONNALISEE** : la participation s'inscrit dans la loi en un processus standardisé. Afin de surseoir à l'opposition aux projets publics et aux recours, les voies ouvertes concernent l'explication transparente de la matière à la population ; la fixation d'objectifs et de cadres clairs ; l'action attendue des participant-e-s avec leur implication réelle et à quel stade du processus ; la nature de l'accompagnement et la méthode définie pour la population ; l'anticipation des problèmes et l'intervention des professionnel-le-s ; la définition du rôle d'arbitrage des autorités ; le soin d'éviter les manœuvres alibis ou les faux espoirs, voire d'attiser le scepticisme ou les craintes ; la qualité et la transparence des opérations ; enfin, déterminer ce qui relève de la participation et du référendum.

**GUIDANCE DES DEMARCHES PARTICIPATIVES** : la clarification des enjeux s'assure que les unités de travail ne soient pas trop grandes, noyant les personnes non habilitées à participer ou instrumentalisées par des

carences de langue, de culture, d'autonomie, de temps, d'horaires ou de simple gêne ; préciser les modèles de travail pouvant varier de l'information ou la consultation à la procédure d'association ; la précision des objectifs et des procédures ; l'identification des points de résistance ou d'échec ; garder le souci d'apporter les surplus d'explications nécessaires, les dialogues crédibles, prudents et sagaces ; canaliser les mouvements d'humeur et ne pas promettre l'impossible tout en sachant que l'aléatoire demeure dans la prise en compte des avis exprimés.

**BUDGET PARTICIPATIF** : l'appel aux projets et l'intégration des conditions légales et techniques exigent une orientation formatrice, en maintenant des explications rédigées de manière compréhensible, et en précisant le budget disponible, sans lequel aucune projection sérieuse n'existe. L'emploi de langage simplifié se heurte aux normes juridiques qui restent exigeantes afin d'assurer une compréhension optimale des données.

Le budget de **FONCTIONNEMENT** peut solliciter l'aide de la Confédération par le biais du programme « Citoyenneté » fondé sur l'autorité du contrôle des habitants. Le budget d'**INVESTISSEMENT** est à distinguer des budgets communaux spécifiques existants afin d'éviter une concurrence déloyale avec les institutions classiques ou des associations actives de quartiers. Les **CONTRATS DE QUARTIER** se concentrent sur une entité socio-spatiale circonscrite mais ouverte, autour de laquelle se structurent les réseaux, les projets communs et les dialogues entre les autorités, les habitant-e-s et les expériences communes. L'apprentissage de la démocratie et l'intégration de populations non habituées à ce fonctionnement ainsi que l'apprentissage des services administratifs à la transversalité sont des avantages, contrebalancés par des inconvénients tels que le contournement des règles démocratiques, la concurrence avec des institutions et les possibles projets inintéressants et lassants.

« **L'OPEN GOVERNMENT** » reste une solution élaborée et difficile (dépassant notre propos actuel) où le rapport entre l'Etat et le-la citoyen-ne passe d'un rapport réglementaire à un rapport régulateur, avec une autorité davantage horizontale quand le-la citoyen-ne devient « client-e ou usager-ère » et l'Etat se mue en prestataire des services à valeur économique aux dépens du statut de dispensateur de prestations. La médiation administrative illustre la métamorphose de l'usager-ère en citoyen-ne ayant le droit de plainte et de recours aux tribunaux lors de décisions injustes à l'entame d'un vrai dialogue avec l'administration en dehors des seules voies juridiques.

Le-la citoyen-ne devient partie prenante des processus administratifs, dans une activité quotidienne de fonctionnement, disposant de comptes rendus, de communications et de collaborations. Le pendant obligatoire est une organisation supérieure avec des portails d'accès interconnectés et interopérables, de dimension transactionnelle numérisée avec les services informatisés de l'administration, une extension des rapports dématérialisés et le maintien d'ateliers présentiels. Cette « co-création » multifacettes associe la volonté sociale à la construction de politiques publiques générant une force de proposition importante, mais dissolvant la frontière entre gouvernement et gouvernance, tout en sélectionnant une nouvelle caste d'intervenant-e-s se substituant aux acteur-trice-s administratif-ve-s et citoyen-ne-s, en contradiction avec le postulat initial de participation populaire.

**NORMALISATION** : participer à l'amélioration des prestations de l'Etat avec les citoyen-ne-s appelle de nouveaux indicateurs pour assurer le contrôle légal et démocratique des tâches administratives. Interviennent des procédures standardisées risquant d'empiéter sur certaines procédures juridico-politiques et sur des mécanismes de contrôle démocratique, largement dépendants des Etats et de leurs défaillances : l'exigence de collaborations entre instituts de normalisation doit surseoir aux compétitions néfastes, tout en se substituant à la politique et à la participation populaire.

**RECHERCHE D'UNE METHODE** : les grandes communes socialement hétérogènes optent pour un resserrement autour des contrats de quartier, du « village », avec un comité de pilotage (COFIL), empruntant le schéma classique du forum d'échanges-coordination-priorisation-ressources. La commune de Vernier, avec ses 40'000 habitants est assez homogène, socialement populaire et multiculturelle, issue en grande partie des migrations, entreprend une organisation plus globale avec des antennes sectorielles. La Chaux-de-Fonds présente des similitudes avec la commune de Vernier et peut s'inspirer des deux exemples cités: la récente expérience de la consultation communale pour l'aménagement de la Place du Marché est instructive à cet égard, bien que son déroulement fut une consultation assez dirigée.

Les remarques récurrentes des interlocuteur-trice-s concernent la fixation précise de thématiques d'étude, en évitant les attitudes fermées, influentes, partisans et politiques. Le baromètre des préoccupations citoyennes se mesure de façon proche, aussi bien dans la rue, dans les espaces fréquentés, dans les cours scolaires et partout où des activités spontanées se créent, que dans des salles, moins spontanées et parfois biaisées par la présence de participant-e-s aguerri-e-s aux débats. La discrétion et

l'humilité, apprises culturellement par les citoyen-ne-s de tout bord, restent un frein et une constante sociale, vecteur d'une scotomisation d'aspirations existantes. L'enjeu du développement du WEB a déjà été mentionné.

La HE-ARC pose aussi la méthode du « social lab » faisant partie des méthodes d'innovation sociale dont l'objectif est de résoudre des problèmes complexes à trois dimensions :

- Sociaux, regroupant différentes parties prenantes d'une problématique et non d'expert-e-s ou de technocrates, tout en misant sur l'intelligence collective accompagnée de professionnel-le-s, compte tenu de la mixité des participant-e-s et de la complexité des interactions sociales qui en découle. Viser la cohérence,
- Expérimentaux, en adoptant une perspective itérative par rapport aux défis à relever, avec une évaluation évolutive, aboutissant au développement des compétences des participant-e-s, à un sentiment d'appartenance et à une vision consensuelle commune,
- Systématiques, par le fait que les solutions vont au-delà de la seule problématique traitée et de ses symptômes, pour s'intéresser à son contexte et à ses causes. Cette méthode est plus exigeante qu'une démarche par projet, car elle procède par « essai-erreur », une culture d'innovation, qui ne s'exprime pas immédiatement de manière évidente. Les solutions amenées ne sont pas toujours celles imaginées initialement, mais celles estimées efficaces, parant aux échecs.

Le responsable de la commune de Vernier insiste sur les points suivants :

- Cultiver le flair des réalités locales, des quartiers surtout, avant d'envisager un activisme plus global, quoique nécessaire. Cultiver les sensibilités humaines. Œuvrer pour le consensus en écartant les tendances partisans délétères,
- En un premier temps, appréhender les sujets et les thèmes concrets et les mesures pragmatiques,
- Cultiver la patience, le temps, la souplesse et l'habileté,
- Cultiver l'anticipation des problèmes, clef de préparation au consensus,
- Schéma classique retenu (discussion suivra) : assemblée de quartier, permanence, groupe de projets, comité de pilotage, conseil des habitants (pilotant les fonds d'investissement accordés par la commune et la Confédération, intégrant le bureau de la migration, s'associant au savoir spécialisé universitaire), représentant un lieu

des opinions davantage que de projets, un catalyseur de l'identification des problèmes.

NB : ce conseil facilite le contact avec l'autorité exécutive en créant un ensemble proche où la palette des opinions et des choix s'exprime mieux, créant une gerbe efficace d'actions, afin d'éviter des forces centrifuges désorientant le public. Il dresse les diagnostics auxquels il est parvenu avec une photographie des situations abouties et des possibilités pratiques, orientant le public et les autorités.

- Le nerf de la guerre reste les contrats de quartier avec le comité de pilotage, tout en évitant une dilution des forces et des idées par pléthore de contrats de quartiers, avec une idée rassembleuse,
- Commencer par des quartiers déjà pourvus de structures associatives actives où l'intérêt commun est déjà en gestation,
- Internet est indispensable,
- L'étape suivante touche à la gouvernance des quartiers, la responsabilisation des personnes représentatives, la réunion de toutes les parties prenantes et responsables de la coordination de tous les ensembles.
- Assurer la catamnèse régulière.

Rien n'est gratuit : le financement reste central.

#### METHODE :

La commission, tant spontanément que forte de ces instructions, aborde la méthodologie évoluant du particulier au général, de la base citoyenne au comité de pilotage, optant certes pour les contrats de quartiers initiaux mais en ciblant un rassemblement progressif vers une participation de l'ensemble de la population, avec un cadre par lequel la commune s'engage à mettre en œuvre, de façon concertée avec l'Etat (par des partenariats ponctuels) et d'autres partenaires (citoyen-ne-s, commerçant-e-s, associations, etc), des actions répondant à des besoins identifiés par les personnes concernées. Sont déterminés ainsi les aspects de co-production et de co-élaboration.

#### Pré-conception :

- Créer la confiance,
- Délimiter la notion de quartier (envisager les groupes scolaires, lieux d'intégration),
- Recensement des associations et des personnes de référence,
- Mise sur pied d'une évaluation pragmatique expérimentale.

Co-conception :

- Mise sur pied des actions,
- Priorisation des axes de travail dans le quartier.

Co-production ou co-élaboration :

- Mise sur pied d'un canevas de travail entre la Ville et le quartier,
- Réalisation des projets,
- Etablissement des contrats de développement des quartiers.

Les critères pour l'élaboration de projets :

- Encouragement des échanges,
- Utilisation des dispositifs existants,
- Action de terrain,
- Visibilité et compréhension des problématiques,
- Visibilité et compréhension des réponses proposées,
- Souplesse et adaptabilité,
- Auto-portabilité,
- Participation du public cible.

Figure no 1 :

**ASSEMBLÉE DE QUARTIER** : Chaque habitant-e du quartier a la possibilité d'intervenir rapidement et efficacement dans l'amélioration de son quotidien en proposant un projet d'intérêt public : fiches (libres) de projet et boîtes dédiées placées aux endroits stratégiques. Bilan régulier des anciens dossiers et projets à venir.

Le projet est examiné ensuite par le groupe de projets, lui aussi composé d'habitant-e-s du quartier, jouant un rôle de « coach » soutenant les initiateur-trice-s du projet à structurer et à présenter leur proposition. Instruction des projets, audition et contacts avec l'administration. Identification des publics cibles, groupes de travail pour les fiches de projet, prospection de partenaires, développement et validation des fiches par le comité de pilotage, valider les fiches de projet auprès du public concerné, assurer le suivi des actions, préparer des programmes annuels et les budgets relatifs, rédiger le bilan annuel à l'intention du comité de pilotage.

Le COPIL est l'instance qui valide les projets et autorise le déblocage des fonds pour leur réalisation. Il se réunit 2 à 3 fois l'an, sur demande du groupe de projets. Après audition des habitant-e-s dépositaires, il statue sur l'attribution des fonds demandés.

Composition :

- 2 membres du Conseil communal,
- 1 membre par parti représenté au Conseil général,
- 1 représentant-e de la vie associative,
- 1 représentant-e issu-e d'une association des commerçant-e-s,
- 1 représentant-e de l'administration publique de la Ville.

Avec la compétence d'établir et de proposer un budget annuel au Conseil communal et de présenter la situation du contrat de développement pour son éventuelle reconduction. Le projet sera financé par le fonds mis à disposition par la commune. Chaque contrat de quartier reçoit une enveloppe annuelle à fixer (ex. CHF 50'000.00). La réalisation sera menée par les initiateur-trice-s du projet avec l'aide du ou de la délégué-e aux contrats de quartier.

Le contrat de quartier est un canal de participation ouvert et qui fait l'objet d'un règlement, clarifiant le but, le fonctionnement, les ressources allouées, la faisabilité des projets, la structure et les instances. Un-e délégué-e aux contrats de quartier fait le lien entre l'administration communale et les instances du contrat de quartier, comprenant une assemblée de quartier, à la réunion annuelle, une permanence et le COPIL.

Enfin et surtout, un groupe d'évaluation et d'éthique suit les processus complets des démarches et surveille les actions de chaque quartier, avec ses conseils, son soutien et son évaluation. Il peut être mobilisé par n'importe quel-le habitant-e, par les organes du contrat de développement ou par le Conseil communal. Il peut s'autosaisir. Ce groupe est composé de membres de la commission démocratie participative. Chaque année, il suit et évalue au minimum deux projets et un processus, en assurant le suivi, l'évaluation, les processus et les actions du contrat de développement, avec le respect de la charte et des codes, favorisant le respect du code éthique et le cas échéant, dénoncer les irrégularités auprès du Conseil communal. Un bilan annuel est exigé.

REMARQUE : (Dino Belometti)

L'enjeu sociopolitique d'intégration de la population dans la gouvernance d'une ville fait passer la personne d'objet à sujet, amenant l'exemple d'un engagement et d'une confiance réciproque, déjà manifeste dans la démocratie représentative et directe, connue sous nos latitudes. Le dialogue et le partage de l'intelligence humaine honorent ceux et celles qui y participent, en sachant que le temps et la patience sont de la partie, mobilisant l'apprentissage des outils, l'accompagnement professionnel, et la gestion des émotions. Ramener les débats à une rationalité sera l'enjeu le

plus grand pour la population et pour les équipes travaillant aux projets. Le contact, la relation et le respect mutuels s'accompagnent d'une autonomie existentielle.

### C) DIAGNOSTIC DE QUARTIER PARTICIPATIF :

#### Introduction

Avant toute intervention sur le territoire, mandatée par les autorités, les administrations communale et cantonale élaborent généralement des diagnostics, des études qui reflètent l'avis des expert-e-s, souvent basés sur des statistiques, des normes, des ratios, etc.

La dimension humaine n'apparaît que très rarement dans un projet urbain ou de diagnostics sectoriels. Les familles se trouvent dans le "Volet social" et leurs promenades deviennent des flux de déplacements. Dans ce contexte, il est presque normal que « ...de volets en volets, les familles accèdent difficilement au balcon. Le dialogue s'en ressent et souffre d'un mode de traitement basé principalement sur les statistiques sur des ratios fondés sur les disfonctionnements urbains. Les strates ne causent pas et surtout ne disposent pas d'histoires et de racines... »<sup>1</sup>

Donc, cette hypothèse d'intervention propose un diagnostic participatif complétant les diagnostics des « expert-e-s », tout en valorisant les apports des usager-ère-s et en repensant le processus de réflexion.

Ce diagnostic participatif présente une double utilité pour les usager-ère-s :

- Développant une meilleure connaissance du quartier, ce diagnostic est utile pour réagir face aux projets et aux dossiers qui concernent leur quartier. Ces projets peuvent s'adapter, si nécessaire, en vue d'un bon développement,
- En aboutissant à l'identification des priorités, le diagnostic est utile pour agir. Ces priorités doivent permettre d'orienter les actions à mettre en œuvre.

Le diagnostic participatif contribue à mettre en exergue le vécu et l'utilisation, au quotidien, des usager-ère-s avec les données scientifiques des expert-e-s.

L'administration communale évolue en essayant de suivre le rythme des demandes. Un effort est assuré sur la mise en place des nouvelles

---

<sup>1</sup> « L'implication de la population dans une gouvernance partagée » - Travail de diplôme idheap Belometti Dino 2009

prestations en matière d'accueil pré-parascolaire, transports, développement économique, etc. Malgré ces investissements, les habitant-e-s sont toutefois confronté-e-s à des questions :

- Mon quartier, ma Ville évoluent-t-ils globalement dans la bonne direction ?
- Quelles sont les véritables préoccupations de la population de mon quartier/de ma Ville ?
- Comment maintenir un climat de confiance entre voisins et voisines ?

L'administration et les Autorités sont aussi touchées par des questionnements comme :

- Les positions défendues sur chaque dossier répondent-elles aux attentes de la population ?
- Les objectifs ne sont-ils pas contradictoires, d'un dossier à l'autre ?
- Les prestations communales sont-elles adéquates par rapport à la demande ?

La réalisation d'un diagnostic de quartier doit apporter les éléments d'une réponse à ces interrogations. Tel un complément, il est envisageable d'insérer ces diagnostics au bilan de législature.

### La démarche

Le processus comprend 4 étapes :

1. Formulation des préoccupations,
2. Définition des enjeux,
3. Observation de l'état du quartier à l'aide de cartes (indicateurs),
4. Formulation du diagnostic.

L'information est progressivement synthétisée durant ce processus. Les nombreuses préoccupations émises par la population sont regroupées en enjeux, puis, à l'aide des cartes (indicateurs spécialisés), en quelques enjeux prioritaires qui constituent le diagnostic de quartier. Nécessaire aux choix des priorités, cette synthèse est la contribution fondamentale au travail réalisé par les habitant-e-s.

### Les interactions

La phase de diagnostic devient très importante pour fixer les activités futures et demeure ainsi le facteur primordial favorisant un maximum d'interactions avec les habitant-e-s et usager-ère-s du quartier.

Figure no 2 :

Phases	Participants	Type d'interaction
<b>Préoccupations</b>	Groupe de diagnostic Habitant-e-s Usager-ère-s	Discussion Diagnostic en marchant Questionnaires et entretiens
<b>Enjeux</b>	Groupe de diagnostic	Discussions Atelier participatif
<b>Indicateurs</b>	Groupe de diagnostic Habitant-e-s	Discussions Entretiens groupes Atelier délibératif
<b>Diagnostic</b>	Groupe de diagnostic Forum	Discussions Débat Sondage

### Diagnostic du quartier

Les résultats du diagnostic de quartier résulteront d'un travail du « groupe diagnostic » avec les expert-e-s ou spécialistes appelé-e-s à appuyer les résultats des précédentes phases avec la consultation finale des cartes. Ce diagnostic sera constitué d'une hiérarchisation des enjeux en trois groupes : très important, important, moins important.

Les partenaires (expert-e-s et/ou spécialistes)

Des acteur-trice-s sont associé-e-s à dépendance du temps et des thèmes abordés dans les rencontres.

La gendarmerie accompagne dans le diagnostic sur la sécurité. La sécurité publique joue son rôle d'experte dans la mobilité et dans les espaces publics. Quant à l'aménagement du territoire, le service de l'urbanisme donne la vision et l'avis de l'autorité communale.

D'autres intervenant-e-s sont invité-e-s, munis d'un cahier de bord rédigé sous forme écrite et photographique afin de monitorer les démarches attendues des autorités.

## L'évaluation annuelle

Ce diagnostic (mappe du quartier) se destine à l'emploi des habitant-e-s et du groupe de travail, sur place même, afin de déterminer l'amélioration, la détérioration ou la stabilité des enjeux. Les spécialistes sont invité-e-s à comparer leurs données avec la mappe en actualisant leurs propres données.

Avec le groupe de travail, les habitant-e-s peuvent s'y référer pour réagir et prendre position. Les autorités politiques et l'administration peuvent ensuite la consulter avec l'intention de se familiariser avec les attentes des habitant-e-s et de les prendre en compte pour des projets futurs.

## Continuum

Mappes présentées et indicateurs spécifiques nécessitent une mise à jour régulière, sans laquelle aucun suivi de l'évolution du quartier ou du bilan des projets réalisés dans une période donnée ne sont possibles. Tous les enjeux définis et réalisés concernant le quartier en dépendent. Enfin, le diagnostic participatif s'applique à la pratique de l'aménagement du territoire. Cet outil doit permettre un dialogue permanent entre les différent-e-s acteur-trice-s de l'aménagement du territoire, des habitant-e-s et de l'administration communale.

*"Pour apprendre quelque chose aux gens il faut mélanger ce qu'ils connaissent avec ce qu'ils ignorent" – Pablo Picasso*

## Addendum

Un aperçu de la méthodologie du terrain est consultable sous : <https://www.diagnostic-territoire.org/uploads/documents/3932e24efe3acbe37bd3c5998b1dd6cb759ee85a.pdf>

En tenant compte des paramètres suivants :

- La large, dynamique et indiscriminée participation de la population du quartier,
- L'intégration associative locale en contrôlant les tribuns,
- La durabilité et la crédibilité de la démarche,
- L'orientation factuelle et compréhensible des discussions,
- La mesure du temps à disposition et des moyens pour l'entité conductrice des travaux.