

UNIVERSITE DE
NEUCHÂTEL

•
INSTITUT DE GEOGRAPHIE

•
Espace Louis–Agassiz 1
CH – 2001 Neuchâtel

Yann Kerloc'h
yann.kerloch@unine.ch

Controverses à La Chaux-de-Fonds !

Analyse du rejet d'un projet
d'aménagement urbain : le projet
« zone de rencontre »



MEMOIRE DE LICENCE

Sous la direction du Prof.

OLA SÖDERSTRÖM

Jury

JACQUES MACQUAT
(C.E.A.T.)

□ *Octobre 2005* □

Merci à :

Ola Söderström, Jacques Macquat, Frédérique Steiger-Béguin, Denis Clerc, Robert Coureau, Charles Augsburg, Laurent Kurth, Gilles Graf, Serge Grard, Patrick Haldimann, Christian Jaeger, Philippe Langel, Cédric Schweingruber, Valérie Schweingruber, Pierre-Alain Thiébaud, Delson Diacon, Philippe Laeng, Théo Bregnard, Nicolas Vuilleumier, Danielle Kerloch, Michel Kerloch, Gaëlle Kerloch, Christina Akré, Etienne Piquet et l'IGG, Pierre-Yves Berger, le service d'urbanisme de La Chaux-de-Fonds, le collectif G d'EAU, Nicolas Babey, Romain Pfenninger, Olivier Galland, Michaël Pfenninger, Olivier Langoisseux, Putron, James et Pia Akré, Brina Léna, Bruno Locatelli, Hélène Pfenninger et Anthony, Jonas Bühler, Johann Boillat, Rémy Gogniat, Virginie Romy, Claudio Germana, Souintong, Touillon, SexWax, Lipton, Le P'tio, Pamela Perez, Fabrice Aeby, Daniel Derleta, BMC, Le Bar King, Raphaël Galland, Rémy et la taverne, Apple, Thierry Beuret, Parcs 28 Crew, Caroline Hirt, Lilo Wullschleger, Philippe Geslin, Florian Lavoyer, Emanuele Raho, Anne Onidi, Zia, Raffaele Poli, Patrick Rérat, Pierre-Yves Jeanneret, Valérie Eschler, Annie Pellier, Kico Rama, Médi Rotach, Bertrand et le Chauffage compris, Christophe Matthey, à toi dont j'ai omis le nom par inattention ...

RESUME

C'est autour de l'échec du projet d'aménagement « zone de rencontre » en mars 2004 à La Chaux-de-Fonds que se construit ce mémoire de licence. La succession de rejets populaires de projets d'aménagement urbain en Suisse romande soulèvent des interrogations dont une en particulier : quels sont les facteurs permettant d'expliquer ces rejets populaires ?

Trois angles analytiques ont été retenus pour esquisser quelques éléments de réponses à cette question de départ. Le premier se focalise sur une analyse détaillée du contenu du projet lui-même puisqu'il se pourrait que ce désaccord coïncide avec une inadéquation entre les attentes de la population et les éléments du projet. Le second se concentre plus particulièrement sur une analyse de la procédure décisionnelle à travers une reconstruction chronologique et une analyse des méthodes retenues pour élaborer les décisions. En effet, certaines études, notamment en géographie des conflits d'aménagement, démontrent qu'une stratégie décisionnelle inadaptée aurait des conséquences néfastes sur l'aboutissement d'un projet. Dans ce dessein, la distinction entre un « modèle hiérarchique » et un « modèle négocié » me permettra de situer chaque étape décisionnelle importante du projet « zone de rencontre » dans un intervalle allant de la participation au volontarisme. Enfin le troisième tente de mettre en relation l'échec du projet et l'arrivée de l'extrême droite dans l'échiquier politique communal.

Ainsi, au terme de ce travail, l'évaluation *ex post* du projet « zone de rencontre » contribue au débat sur l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques en générale et sur d'éventuelles pistes à suivre pour la réalisation de projets en aménagement du territoire en particulier.

ABSTRACT

The subject of this thesis is the failure in March 2004 of an urban planning project known locally as the « zone de rencontre » in La Chaux-de-Fonds (NE) Switzerland. The series of urban planning projects refused by the French-speaking population raises a number of questions notably: Which factors help to explain these popular refusals?

Three analytical approaches have been used in an attempt to answer this question. The first focuses on a detailed analysis of the content of the project itself since it is possible that the disagreement is based on gap between popular expectations and the various elements making up the project. The second approach pays particular attention to analysing the decision-making process using a chronological reconstruction and analysis of the methods used to reach decisions. In fact, certain studies – especially those concerning geographical planning conflicts – show that an ill-adapted decision-making strategy has a negative impact on a project's outcome. In this case, the difference between a « hierarchical model » and a « negotiating model » enables me to identify each important step of the project's decision-making process from participation to voluntarism. Finally, the third approach seeks to link the project's failure with the arrival of the extreme right wing in local politics.

This study's post-project evaluation thus contributes to the debate about improving the efficiency of public policies in general and possible paths to achieving urban planning projects in particular.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
DEMARCHE SCIENTIFIQUE	4
L'ENTRETIEN COMPREHENSIF.....	5
L'ANALYSE D'ENTRETIENS.....	7
LES PISTES D'ANALYSE.....	7
CADRE THEORIQUE	10
LE PROJET URBAIN : DEFINITIONS.....	10
<i>Le projet urbain politique</i>	10
<i>Le projet urbain organisationnel</i>	11
<i>Le projet urbain architectural et urbanistique</i>	11
LE MODELE HIERARCHIQUE.....	11
TROIS CHANGEMENTS IMPORTANTS.....	13
<i>la crise économique</i>	13
<i>la recherche de nouvelles rationalités</i>	13
<i>problem-solving – problem-setting</i>	14
LE MODELE NEGOCIE.....	15
L'APPROCHE PARTICIPATIVE.....	17
<i>la reconnaissance du caractère non-objectif de la problématique traitée</i>	19
<i>le rôle et la perception du conflit</i>	19
<i>les différents types de connaissances utilisables</i>	19
<i>l'approche participative comme évènement local</i>	20
<i>le modele « 4•act »</i>	21
LE PROJET « ZONE DE RENCONTRE »	24
L'HISTOIRE URBAINE DE LA CHAUX-DE-FONDS.....	24
LE PROJET « ZONE DE RENCONTRE » EN VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS.....	28
LE CONTENU REMIS EN QUESTION ?.....	35
UNE ANALYSE PROCEDURALE ET SES METHODES DECISIONNELLES	39
RECONSTRUCTION D'UN PROCESSUS DECISIONNEL COMPLEXE.....	39
<i>Repères chronologiques</i>	40
<i>le forum civique</i>	43
<i>le plan directeur de la mobilité urbaine</i>	47
DU PLAN DIRECTEUR DE LA MOBILITE URBAINE AU PROJET « ZONE DE RENCONTRE ».....	50
ENTRE PARTICIPATION ET VOLONTARISME : LA RUPTURE.....	53
LE PROJET « ZONE DE RENCONTRE » ET LES TRANSFORMATIONS POLITIQUES	57
CONCLUSION	60

BIBLIOGRAPHIE	63
OUVRAGES ET ARTICLES :	63
ARTICLES DE PRESSE :	66
LISTE DES FIGURES	68
ANNEXE	69
RECAPITULATIF DES EVENEMENTS MAJEURS DU PROJET « ZONE DE RENCONTRE »	69
LISTE DES ACTEURS AVEC QUI JE ME SUIS ENTRETENU	72
GRILLE D'ENTRETIEN.....	73

INTRODUCTION

« Et si le centre-ville devenait sympa chaque jour comme à la Fête de mai, au carnaval ou à la Braderie ? Et si l'on pouvait pique-niquer en été, autour de la Grande-Fontaine ? Et si nous acceptions de modifier un peu, un tout petit peu, nos parcours en voiture pour nous rendre au ciné, au marché, au travail ou faire nos achats ? Et si... »

Geneviève et Gérard Donzé¹

Pour que ces « si » ne restent pas hypothétiques mais deviennent de véritables projets, l'urbaniste détient une multitude d'alternatives dans son sac. Les villes de Lausanne et de Neuchâtel ont choisi la zone piétonne en procédant à une abolition totale de la circulation routière au centre-ville. Bienne, quant à elle, a préféré une option hybride, c'est-à-dire que quelques secteurs sont des zones piétonnes alors que d'autres parties sont des zones de rencontre. La zone de rencontre est un espace prioritaire aux piétons où les véhicules – publics ou privés – peuvent circuler mais à vitesse réduite, soit 20 Km/h. Ce choix de réaménagement urbain certaines villes l'ont déjà fait alors que d'autres sont encore en train de choisir la réalisation qui conviendrait le mieux. La Chaux-de-Fonds a connu cette hésitation jusqu'à la fin de l'année 2002. En effet, en décembre 2002, plus précisément le 20, un appel d'offres pour la réalisation d'une zone de rencontre au centre-ville est publié dans tous les quotidiens suisses romands.

Cette décision prise par les Autorités communales est le fruit d'une longue réflexion sur la redynamisation du cœur urbain. Il est en perte de vitesse (Bataïni, 1999). Effectivement, depuis une dizaine d'années, ce secteur sur lequel passe l'avenue Léopold-Robert voit les commerces disparaître, les badauds fuir, contrairement aux véhicules, qui, eux, le fréquentent inlassablement. « *Véritable colonne vertébrale de la ville* » (*Le Temps* du 24.10.2003), l'avenue Léopold-Robert se localise exactement sur le secteur à réaménager. C'est d'ailleurs sur les trois cents premiers mètres de celle-ci, entre la *Grande-Fontaine* et le *Carrefour du Casino*, qu'aurait dû être réalisée la zone de rencontre. Le « *Pod*² » est l'un des lieux emblématiques de La Chaux-de-Fonds. Par conséquent, comme beaucoup de lieux historiquement chargés en symboles cette avenue est soumise à de multiples controverses. Le projet « zone de rencontre » n'y échappera pas.

Après l'appel d'offres lancé, neuf dossiers parviennent au Conseil communal. Sur les neuf dossiers reçus quatre passent la première sélection. Et à la suite d'une seconde évaluation en mai 2003³, le lauréat est le projet du collectif G d'EAU⁴. Quatre mois plus tard, le Conseil général accepte par vingt-quatre voix contre neuf, deux crédits pour la réalisation de la zone de rencontre : le premier de CHF 5,48 millions pour l'aménagement urbain et le second de CHF 2,51 millions pour moderniser au préalable les infrastructures souterraines des lieux. Toutefois, ce vote ne fait pas l'unanimité. Il y a une controverse ! Ce désaccord va inciter les

¹ DONZE Geneviève et Gérard.

5 mars 2005.- « Et si on changeait ? » .- *L'Impartial*.- Courrier des lecteurs.

² C'est ainsi que la population chaux-de-fonnière nomme l'avenue Léopold-Robert. Cette dénomination semblerait provenir de la contraction de Léopold-Robert et de l'abréviation du terme podium (G d'EAU, 2003, plan n°1).

³ Un récapitulatif des événements majeurs de la procédure du projet « zone de rencontre » est disponible en annexe.

⁴ Groupe d'Etude d'Architecture et d'Urbanisme composé de Philippe Langel et Serge Grard, architectes / Team+, ingénieurs en transport / North & Robyr Soguel, urbanistes / Luce'ns Concept, éclairagiste.

contestataires à s'organiser en comité puis à lancer un référendum populaire, lequel aboutit en décembre 2003. Malheureusement pour les « porteurs du projet » (Lolive, 1999), la population sera du même avis que le comité référendaire et refusera le crédit à plus de 78 %, ce qui réduit le projet à néant. Le centre-ville de La Chaux-de-Fonds ne sera pas réaménagé.

Comment expliquer un tel rejet ? Est-ce les différents composants de la zone de rencontre qui n'ont pas satisfait la population ? Manquait-il un dossier primordial dans la réflexion sur le réaménagement du centre-ville ? Est-ce que l'avis d'un acteur essentiel n'a pas été entendu ? Ou était-ce la procédure décisionnelle qui n'a pas été adaptée à l'importance du dossier et/ou aux exigences populaires ? Un tel « échec ⁵ » implique nécessairement une discordance entre les Autorités communales et la population, mais laquelle ? Quels sont les facteurs permettant d'expliquer un tel revers ? C'est tout l'enjeu de ce travail.

Pour répondre à ces questions, je vais m'appuyer principalement sur une démarche compréhensive (Kaufmann, 2004). La possibilité de me mettre à la place de l'acteur afin de saisir de l'intérieur la nature de ses motivations et de ses représentations correspond à une position épistémologique appropriée pour ce type de question. Dans cette perspective, *l'entretien compréhensif* (Kaufmann, 2004) sera mon principal outil de saisie des motivations et des enjeux. C'est pourquoi, j'ai recouru à une vingtaine d'entre eux, structurés autour de trois grands thèmes correspondant aux trois pistes d'analyse de ce travail. Cette démarche scientifique (chapitre 2) me permettra d'appréhender l'échec du projet « zone de rencontre » sous trois perspectives différentes.

Le première se forcera de décortiquer le projet lui-même (chapitre 4) étant donné qu'il se pourrait que son contenu n'ait pas correspondu aux attentes de la population, ce qui pourrait expliquer le rejet massif. Pour réaliser ce premier point, j'analyserai principalement les documents officiels mis à ma disposition (plans, procès-verbaux, projections informatiques, affiches, etc).

La seconde perspective scrutera, quant à elle, la procédure décisionnelle qui a abouti à la retenue du projet « zone de rencontre » du collectif G d'EAU (chapitre 5). Pour atteindre cet objectif je focaliserai mon attention sur les processus politiques et administratifs d'élaboration de ce choix. C'est la lecture d'un article sur le rejet de deux projets d'aménagement à Genève (Söderström, 2001) qui persuade cette orientation. En focalisant son attention sous l'angle de l'analyse des politiques publiques, Söderström arrive à déterminer des facteurs intéressants pour expliquer l'échec des deux projets. Toutefois, ces facteurs explicatifs ne sont pas directement visibles, c'est pourquoi une analyse fine et approfondie du processus est souvent nécessaire. De plus, la bonne conduite de cet examen passe obligatoirement par l'élaboration d'une base théorique claire (chapitre 3). Pour ma part je vais utiliser dans un premier temps deux modèles théoriques étudiés par Gilles Novarina (2000) : le modèle hiérarchique et le modèle négocié. Ces deux modèles illustrent, chacun à leur manière, les relations de pouvoir que peuvent entretenir des acteurs entre eux lors d'une prise de décision. Le modèle hiérarchique reflète principalement une relation verticale *top-down* basée sur l'imposition d'une décision alors que le modèle négocié insiste davantage sur une répartition équitable des pouvoirs qui aboutirait à l'élaboration d'un consensus (Fareri, 2000). Le passage du modèle hiérarchique à un modèle négocié se caractérise principalement par trois changements importants dans la seconde moitié du XXe siècle (Bridel, 2002 ; Novarina, 2000 ; Callon et al., 2001) : la crise économique, la remise en question de l'expertise par la recherche de nouvelles *rationalités* et le passage d'une

⁵ L'emploi du vocable *échec* ne doit en aucun cas être interprété comme un jugement de ma part. Il est employé simplement pour décrire la finalité d'un projet, comme l'a fait O. Söderström (2001) dans le titre de son article.

approche *Problem-solving* à une approche *Problem-setting* (Fareri, 2000). Ces transformations vont redonner naissance à la *méthode participative* (Fareri, 2000 ; Healey, 1997 ; Callon et al., 2001), laquelle insiste sur la participation de tous les acteurs ayant une implication – directe ou indirecte – dans l'élaboration d'une décision⁶. De cette manière, il me sera possible d'évaluer les différentes stratégies retenues ayant abouti au projet « zone de rencontre ».

Enfin, le troisième point de vue tentera plus généralement de comprendre si cet échec constitue ou non l'indice d'un changement des tendances en matière d'aménagement du territoire à La Chaux-de-Fonds (chapitre 6). En d'autres termes, est-ce que l'arrivée de *l'Union démocratique du centre* dans les deux chambres communales reflèterait un changement des priorités populaires en matière d'aménagement du territoire ?

C'est de la sorte que j'espère pouvoir mettre en exergue des facteurs explicatifs du rejet populaire du crédit de CHF 5,48 millions et ainsi répondre à la question principale de cette étude.

⁶ P. Healey (1997) nomme ces acteurs des « *stakeholders* ».

DEMARCHE SCIENTIFIQUE

La volonté d'éclairer une situation comme celle rencontrée à La Chaux-de-Fonds m'a fait me pencher sur une démarche centrée sur la compréhension. La possibilité de me mettre à la place de l'acteur afin de saisir de l'intérieur la nature de ses motivations et de ses représentations correspond à une position épistémologique appropriée pour ce travail. La systématisation de cette méthode provient de Max Weber, qui perçoit en elle la possibilité d'analyser le monde social directement au travers des acteurs qui le composent (Kaufmann, 2004). D'après J.-C Kaufmann (2004 : 24), « si la compréhension et l'explication ont des points de départ situés à des pôles opposés pour Max Weber, la démarche compréhensive doit s'insurger contre l'idée qu'il s'agisse de deux modes de pensée séparés. » La *compréhension explicative* s'appuie sur la conviction que les êtres humains ne sont pas de simples agents porteurs de structures mais des producteurs actifs du social. Par conséquent, l'être humain est dépositaire d'un savoir important qu'il s'agit de saisir de l'intérieur, par le biais du système de valeurs des individus (Lévy & Lussault, 2003). Toutefois, je ne me contenterai pas de raconter ces structures et ces systèmes de valeurs. Je vais tenter d'interpréter et d'expliquer, à partir des données recueillies lors des différentes étapes de ma recherche, la finalité du projet d'aménagement urbain « zone de rencontre ».

La possibilité d'acquérir les connaissances nécessaires à la saisie des diverses facettes relatives au projet « zone de rencontre » s'est construite en plusieurs étapes. Dans un premier temps, la lecture des articles de presse m'ont permis de prendre connaissance du projet chaux-de-fonnier. Ceux-ci m'ont donné la possibilité d'identifier quelques acteurs centraux et plus particulièrement les opposants à ce réaménagement. C'est principalement dans la presse suisse romande comme *Le Matin*, *L'Express* et *L'Impartial* que j'ai puisé ces informations. Cette démarche m'a également permis de reconstituer chronologiquement les grandes étapes de ce projet.

Dans un deuxième temps, je me suis appuyé sur les procès-verbaux du Conseil général communal, des rapports divers et des documents officiels, lesquels m'ont permis d'acquérir d'autres informations essentielles. La lecture de ces sources officielles a été d'une richesse considérable. C'est principalement grâce à ces documents que j'ai pu, d'une part, identifier la majeure partie des acteurs gravitant autour du projet « zone de rencontre », et d'autre part, affiner méticuleusement son histoire. Par exemple, le procès-verbal du CG du 24 septembre 2003, séance consacrée au vote du budget du projet « zone de rencontre », m'a apporté les noms ainsi que les arguments des représentants de tous les partis politiques représentés au législatif communal de La Chaux-de-Fonds. La lecture du PDMU m'a renseigné sur l'existence d'autres rapports comme le rapport sur l'évaluation de la mobilité effectuée par l'Institut de Recherche Economique et Régional (IRER), le rapport du forum civique effectué ou encore un rapport réalisé par Sophie-Hélène Bataïni (Bataïni, 1999). Tous ces documents, sur lesquels je reviendrai plus loin⁷, ont constitué une étape importante ainsi qu'une source de données cruciales pour la réalisation de ce travail.

Dans un troisième temps, j'ai opté pour une confrontation directe des données officielles et journalistiques avec les acteurs. A ce moment, je me suis vite rendu compte que des

⁷ C.f. chapitre 4

dizaines, voire des centaines de personnes pouvaient m'apporter des informations relatives au réaménagement du centre-ville de La Chaux-de-Fonds. Par conséquent, après avoir pris connaissance de l'existence d'une étude réalisée sous la direction de Nicolas Babey (Babey, 2004) sur l'évaluation de l'image de la ville de La Chaux-de-Fonds par la population j'ai décidé de ne pas m'entretenir avec la population étant donné que cette recherche analysait justement ces points de vue. L'étude quantitative (Babey, 2004) a été réalisée sur la base d'un questionnaire envoyé à deux mille personnes⁸ habitant à La Chaux-de-Fonds en fonction de plusieurs critères socio-économiques et géographiques. Dès lors, j'ai décidé d'utiliser cette étude comme l'expression de l'opinion de la population de La Chaux-de-Fonds.

Cette option prise, il a ensuite fallu définir quels étaient les acteurs avec lesquels j'allais m'entretenir. Ce seront les acteurs identifiés lors des lectures préliminaires⁹, à savoir :

- Les représentants des partis politiques, qui se sont exprimés lors de la séance du CG le 24 septembre 2003 ;
- Les responsables du service d'urbanisme communal : urbaniste et architecte communaux ;
- Les membres du comité référendaire ;
- L'ancien et le nouveau conseiller communal responsable des dicastères finances, économie, et urbanisme ;
- Les membres du projet G d'eau ;
- Des associations s'étant exprimées en faveur ou en défaveur à la réalisation de ce projet.

La décision finale de retenir quinze acteurs est motivée principalement par l'approche scientifique retenue, c'est-à-dire qu'en utilisant la méthode compréhensive il était important de m'entretenir avec des acteurs maîtrisant les objectifs de ce travail. Même si tous ne connaissaient pas toutes les informations que je recherchais dans les moindres détails, tous avaient participé au projet « zone de rencontre ». Par conséquent, connaissant le projet les acteurs retenus pour cette recherche avaient forcément à un moment ou à un autre produit des connaissances qu'il m'importait d'acquérir pour l'analyse.

Les diverses rencontres avec tous ces acteurs m'ont permis de réaliser quinze entretiens, chacun d'une heure et demie en moyenne. Tous ont été enregistrés même si à deux reprises je me suis aperçu à la fin de l'entretien que la procédure technique de l'enregistrement n'avait pas été correctement exécutée ce qui a entraîné une bande-son vierge. Dans ce dessein, je me suis tourné vers la sociologie compréhensive et plus particulièrement sur la méthode de l'*entretien compréhensif* élaboré par Jean-Claude Kaufmann (2004).

L'ENTRETIEN COMPREHENSIF

Suite à diverses études réalisées, Jean-Claude Kaufmann (2004) va mettre en place une méthodologie sur les techniques d'entretiens, laquelle se distingue singulièrement des méthodes dites *classiques*. Considérant l'entretien « *d'une richesse sans fond et d'une*

⁸ 711 questionnaires d'habitants ont été enregistrés et électroniquement saisis sur 2000 envois, soit un taux de réponses exploitables de 35% (Babey, 2004 : 6).

⁹ Une liste complète des acteurs interrogés se trouve en annexe.

complexité infinie » (Kaufmann, 2004 : 18), et ne se reconnaissant aucunement avec les méthodologies existantes il propose d'en personnaliser la technique. En d'autres termes, il conçoit le chercheur comme un homme de terrain, un méthodologue et un théoricien, et il refuse d'être dominé par l'une de ces trois *spécialités*. Pour lui, toutes ces étapes ont exactement la même importance mais, comme on le verra, son processus de recherche est inversé par rapport aux méthodes dites *classiques*.

Sans avoir suivi au « pied de la lettre » la méthodologie proposée par Kaufmann, ma manière de faire s'est beaucoup rapprochée de la sienne lors des entretiens. Il déconseille d'adopter une attitude distante et neutre durant les entrevues. Au contraire, il préconise la prise de position plutôt que la neutralité. Autrement dit, il n'exclut en aucun cas la participation au débat de l'enquêteur; il le conseille même afin d'encourager l'engagement de l'enquêté (Kaufmann, 2004). Par *engagement*, il ne faut pas comprendre *militantisme* mais plutôt *échange*. La réciprocité dans l'échange, sans délation aucune, est très productive pour l'obtention d'informations riches.

Pour que cet échange se déroule dans les meilleures conditions possibles, Kaufmann reconsidère également le statut de la grille d'entretien. Selon lui, « *c'est un simple guide, pour faire parler les informateurs autour du sujet, l'idéal étant de déclencher une dynamique de conversation plus riche que la simple réponse aux questions, tout en restant dans le thème. En d'autres termes, d'oublier la grille* » (Kaufmann, 2004 : 44). Pour mon étude cela est revenu à commencer tous mes entretiens par deux questions simples : quand le projet « zone de rencontre » a vu le jour ? et qui a lancé ce même projet ? Une fois ces deux questions posées, l'informateur dispose de repères fournis par ses premières réponses, qui, selon Kaufmann, fixeraient très vite un cadre et diminueraient l'incertitude pour le reste de l'entretien. Cette méthode permet, dès lors, d'instaurer une interaction relevant plus de la conversation que du questionnaire. Lors d'une entrevue, ce style *conversationnel* s'est imposé entre l'informateur et moi. J'ai eu l'impression que nous bavardions autour du sujet de ma recherche. D'après Kaufmann, cette situation est l'expression de moments qui indiquent que le chercheur a atteint un bon niveau de profondeur pour l'enquêteur comme pour l'informateur. D'ailleurs, l'entretien dont je viens de parler résonne comme l'un des meilleurs des quinze tant l'ouverture qu'il a pu me donner sur différents enjeux a été fructueuse pour la suite du travail.

Cependant, avec ce style *conversationnel*, l'enquêteur doit toujours rester maître du jeu, chacun – l'enquêteur et l'informateur – gardant un rôle différent. L'informateur, pour Kaufmann, « *doit sentir que ce qu'il dit est parole en or pour l'enquêteur, que ce dernier le suit avec sincérité, n'hésitant pas à abandonner sa grille pour lui faire commenter l'information majeure qu'il vient de lui livrer trop brièvement* » (Kaufmann, 2004 : 48).

De plus, le style *conversationnel* amène également un engagement moins retenu, tant du côté de l'enquêteur que de l'informateur. Cette rupture avec la *distance* et la *neutralité* amène une implication argumentative plus prononcée. En effet, j'ai pu constater qu'en restant distant et neutre, l'informateur restait également distant et neutre. Par conséquent, ce n'est que dans la mesure où l'enquêteur « *s'engagera* » que l'informateur, à son tour, pourra « *s'engager* » et exprimer son savoir le plus profond (Kaufmann, 2004).

Cette implication de l'enquêteur peut paraître excessive. Toutefois, considérant l'entretien comme un élément majeur, tant du terrain que de la théorie, Kaufmann insiste beaucoup sur sa description puisqu'il considère le terrain comme le point de départ de la problématisation à l'inverse de l'approche de l'*entretien impersonnel* – comme il aime le nommer – qui envisage le terrain comme une instance de vérification d'une problématique préétablie. C'est

en quelque sorte ce que j'ai tenté de mettre en place. Ma recherche a débuté par le projet « zone de rencontre » de La Chaux-de-Fonds et c'est uniquement après le choix de ce cas d'étude que j'ai commencé à me pencher sur la théorie pour ensuite aboutir à la problématisation. Toutefois, il ne faut pas se représenter cette succession d'étapes comme rigides. Ce processus est caractérisé par des allers-retours constants entre la théorie, les hypothèses et le terrain. C'est là toute la richesse de cette méthode.

Ainsi, l'entretien compréhensif « qui par son contact étroit avec le concret pourrait être taxé d'empirisme, est paradoxalement une méthode particulièrement favorable au travail théorique » (Kaufmann, 2004 : 77). L'effort accordé aux entretiens s'explique en partie par le fait qu'ils sont les clés de l'élaboration des hypothèses et de la théorie. Cependant, avant d'atteindre le modelage des hypothèses que la théorie viendra éclaircir, il demeure une phase délicate et périlleuse à ne pas sous-estimer : l'analyse des entretiens.

L'ANALYSE D'ENTRETIENS

L'analyse des entretiens a tout d'abord débuté par la retranscription intégrale des entrevues enregistrées, en ayant toujours à l'esprit les pistes de recherche. Ensuite, après une relecture attentive de chaque retranscription, j'ai regroupé les diverses réponses en fonction des thèmes retenus préalablement dans la grille d'entretien. Ces thèmes retenus correspondent aux pistes d'analyses, c'est-à-dire :

- le projet « zone de rencontre » et son contenu ;
- la procédure décisionnelle et la participation ;
- la politique et l'aménagement du territoire.

Autour de ces trois thèmes sont venues se greffer diverses questions, qui comme expliqué précédemment, m'ont permis de garder un fil conducteur lors des entretiens. Par ailleurs, la grille d'entretien m'a également permis, lors de la phase d'analyse, de réunir les différentes réponses de mes interlocuteurs autour des questions rédigées. Cette classification m'a donné la possibilité de comparer, tant au niveau de la forme que du contenu, les différentes réponses. La comparaison des propos permet de mettre en exergue des *sous-thématiques*¹⁰ (Jackson, 2001) relatives à chaque question, qui permettent ensuite de survoler chaque réponse, et ainsi analyser le positionnement de chaque acteur en fonction des ces *sous-thématiques*. Cette méthode permet de repérer les controverses et les ententes entre les différents acteurs sur un même thème.

Ainsi, cette méthode comparative permet d'identifier des caractéristiques explicatives de la problématique traitée. Elle permet également de rapprocher la théorie avec son cas d'étude en comparant les résultats d'une recherche avec son propre terrain.

LES PISTES D'ANALYSE

Le dernier élément que j'aimerais exposer dans ce chapitre concerne les pistes d'analyse de mon travail. Ces orientations choisies pour répondre à la question de départ vont me permettre de focaliser l'analyse sur quelques axes explicatifs. En d'autres termes, après une longue exploration des multiples articles et ouvrages se rapprochant de près ou de loin de

¹⁰ Ces *sous-thématiques* correspondent plus ou moins au *discursive repertoires* que Peter Jackson définit dans l'ouvrage de Melanie Limb et Claire Dwyer (2001).

mon étude, j'ai décidé de retenir trois orientations possibles. Ce choix se justifie, de mon point de vue, par une envie d'appréhender différentes clés d'analyse permettant d'éclaircir l'échec d'un tel projet d'aménagement urbain. Dans cette perspective, les deux premières hypothèses reflèteront deux possibilités différentes d'évaluer *ex post* un projet d'aménagement, tandis que la troisième renverra d'avantage l'analyse à une explication relevant de changements, tant en matière d'aménagement du territoire qu'au niveau de l'échiquier politique local.

Cette option explicative concernant les deux premières pistes se motive par une envie de complémentarité. En effet, depuis les années 1990, des analyses *ex post* de projet focalisent leurs évaluations sur une analyse procédurale (Söderström, 2001 ; Bridel, 2002) alors qu'auparavant, les études se concentraient davantage sur le contenu. Ces deux « angles d'attaque » – en fonction du contenu et de la procédure – ne doivent néanmoins pas être perçus comme une rupture méthodologique qui se serait produite dans la deuxième moitié du XXe siècle mais plutôt comme une schématisation aidant l'analyse à se construire. Dès lors, il m'est apparu judicieux, mais surtout complémentaire, d'évaluer le projet « zone de rencontre » d'après ces deux approches étant donné qu'une explication basée uniquement sur l'approche procédurale serait insuffisante puisqu'elle mettrait entre parenthèses l'importance du contenu du projet. La relégation du contenu au second plan de l'analyse pourrait avoir comme conséquence de passer à côté d'un facteur explicatif non négligeable. Pourquoi vouloir écarter le contenu du projet « zone de rencontre », qui peut-être ne correspond tout simplement pas aux attentes de la population chaux-de-fonnière, au nom d'une nouvelle perspective analytique ? C'est pour répondre à cette question que le quatrième chapitre sera principalement consacré au contenu du projet « zone de rencontre ».

La seconde piste d'analyse, quant à elle, se focalisera plus sur le processus décisionnel. La réalisation en aménagement du territoire comme dans d'autres disciplines d'une grande quantité d'études témoignant d'irrégularités procédurales dans l'élaboration de projets m'a décidé d'y consacrer un chapitre. Après la lecture d'un article d'Ola Söderström (2001), qui met en évidence certaines pistes explicatives de l'échec de deux projets de réaménagement urbains genevois, je me suis inspiré de l'une d'entre elles pour analyser mon cas d'étude. L'hypothèse principale de cet article suppose « *que l'on peut identifier des causes importantes de l'échec en analysant les procédures mises en place par les acteurs responsables de ces projets et, de façon plus spécifique, que « l'élaboration d'un bien commun » a été lacunaire* » (Söderström, 2001 : 19). Cette orientation m'a permis de concrétiser la seconde perspective analytique de cette problématique. En effet, pourquoi l'échec du projet d'aménagement « zone de rencontre » ne pourrait pas, comme la *Place Neuve* et la *Place des Nations* à Genève, être exposé en des termes procéduraux ? La réflexion qui se cache derrière cette seconde piste d'analyse consiste à reconstruire le processus décisionnel afin de mettre en exergue les étapes, et surtout les stratégies mises en place pour réaliser ce réaménagement urbain. Il existe bien sûr différentes démarches possibles pour mettre sur pied un projet. Dans cette étude nous en retiendrons deux : le modèle hiérarchique et le modèle négocié (Novarina, 2000 ; Callon, 1997). Ce choix se justifie par le fait que ce travail n'a pas la prétention de traiter toute la théorie de la planification mais uniquement de développer deux modèles aux perspectives bien distinctes. De plus, à mon avis, ces deux modèles théoriques permettront d'éclairer la deuxième piste d'analyse de cette étude, à savoir que les responsables chargés de la mise en place du projet « zone de rencontre » n'ont pas réussi à établir avec succès un consensus lors de la procédure décisionnelle. Ce consensus étant une étape profitable (Healey, 1997 ; Callon et al., 2001) à l'ensemble des acteurs pour la réalisation de projets urbains à l'instar de celui de La Chaux-de-Fonds.

Enfin, la troisième piste d'analyse tentera plus généralement de comprendre si cet échec constitue ou non l'indice d'un changement des tendances en matière d'aménagement du territoire à La Chaux-de-Fonds. Est-ce que ce changement d'orientation, tant de l'aménagement du territoire que de l'échiquier politique, pourrait être l'explication du résultat de la votation du mois de mars 2004¹¹ ? Autrement dit, il m'intéressait de comprendre s'il y avait une corrélation entre la nouvelle répartition des sièges au Conseil général et au Conseil communal et le résultat de la votation du 24 mars 2004. La convivialité et la rencontre ne faisant pas partie des priorités politiques du nouveau parti arrivé au pouvoir.

À présent, il va être question de prendre la distance nécessaire pour appréhender judicieusement ces pistes d'analyses. Dans ce dessein, le recours à divers matériaux théoriques devrait m'aider à approcher de ce but. La présentation progressive des éléments théoriques retenus a deux objectifs, d'une part d'explicitier les modèles et les concepts utilisés dans ce travail et d'autre part, de m'aider à répondre à la question de départ. C'est dans cette optique que s'insère le prochain chapitre.

¹¹ Le 28 mars 2004, lors d'une votation, la population chaux-de-fonnière a refusé à presque 80% le crédit de CHF 5'480'000.-, qui aurait permis la réalisation du projet « zone de rencontre ».

CADRE THEORIQUE

L'évaluation *ex post* de projets en tous genres est l'objet d'une littérature abondante, par conséquent il a fallu trier et choisir les instruments théoriques nécessaires à mon étude. Dans un premier temps, il me paraît important de tracer les contours de la notion de *projet urbain* (Choay & Merlin, 1996) pour cerner les enjeux qu'elle véhicule mais également pour baser cette étude sur une définition claire de la thématique centrale. Une fois cette clarification terminée, je vais, dans un deuxième temps, appréhender deux modèles théoriques : le modèle hiérarchique et le modèle négocié (Novarina, 2000 ; Callon, 1997 ; Babey, 2004). Ceux-ci vont me permettre de distinguer deux différentes stratégies possibles de marche à suivre pour diriger une procédure décisionnelle. De plus, ces deux modèles vont me donner la possibilité de situer le projet « zone de rencontre » par rapport à l'une ou l'autre de ces deux stratégies. Cependant, il se pourrait qu'aucun de ces modèles ne corresponde au cas projet chaux-de-fonnier ou *a contrario* que les deux le reflètent. Enfin, nous approfondirons une méthode particulière d'élaboration de *consensus* : l'approche participative. Cette méthodologie particulière me servira de référence pour questionner et comparer les stratégies décisionnelles retenues lors de la mise en place du projet chaux-de-fonnier.

LE PROJET URBAIN : DEFINITIONS

Définir la notion de projet urbain est une tâche complexe. Cette complexité vient du fait qu'il existe des dizaines de définitions provenant de différentes disciplines. Selon le *dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* (Choay & Merlin, 1996), le projet urbain se définit autour de trois significations, *le projet urbain politique, le projet urbain opérationnel et le projet urbain architectural et urbanistique.*

LE PROJET URBAIN POLITIQUE

Ce premier type de *projet urbain* englobe, en résumé, trois composantes importantes de la politique urbaine en matière d'aménagement du territoire à l'échelle de l'agglomération. Premièrement, ce projet comprend les axes politiques et urbanistiques retenus par les élus. Deuxièmement, il dessine les lignes directrices de la promotion économique envisagée, qui comprend l'étude des demandes des investisseurs potentiels, l'étude des forces et des faiblesses du territoire concerné, la proposition d'offres ainsi que les moyens de faire connaître ces offres. En résumé, cette seconde composante correspond au résultat de la réflexion stratégique sur l'attractivité de l'espace urbain ainsi que la mise en forme de ces choix. Troisièmement, ce type de *projet urbain* constitue aussi une base politique concernant la perpétuation du sentiment d'appartenance à une même communauté urbaine (Choay & Merlin, 1996). Si l'on rapprochait ce que nous venons d'énoncer avec notre cas d'étude, le *projet urbain politique* correspondrait au *plan d'aménagement local* en général et au *plan directeur de la mobilité urbaine* de La Chaux-de-Fonds en particulier.

LE PROJET URBAIN ORGANISATIONNEL

Ce second type de *projet urbain* correspond à la phase empirique des axes retenus dans le *projet urbain politique*, c'est-à-dire qu'il va traduire la volonté politique en projet d'aménagement urbain à l'échelle du quartier (Choay & Merlin, 1996). C'est à travers la réalisation de plusieurs *projets urbains organisationnels* que le *projet urbain politique* devrait s'achever. On pourrait ranger le projet « zone de rencontre » dans cette catégorie. En effet, avec du recul, le projet « zone de rencontre » matérialise une décision exprimée dans le plan directeur de la mobilité urbaine, à savoir rendre plus convivial le centre-ville en inversant la priorité des trois grandes catégories d'usagers¹² de cet espace. C'est exactement ce que proposait le projet « zone de rencontre » élaboré par l'équipe G d'EAU.

LE PROJET URBAIN ARCHITECTURAL ET URBANISTIQUE

Contrairement aux deux premières significations, qui focalisaient sur l'élaboration d'un programme à l'échelle de l'agglomération et de la ville, la troisième signification désigne le produit lui-même ainsi que sa réalisation, c'est-à-dire, « *une conception intégrant les exigences d'un programme* » (Choay & Merlin, 1996 : 648). Plus concrètement, ce *projet urbain* équivaldrait au projet final que l'équipe G d'eau a présenté aux autorités chaux-de-fonnières.

Diviser comme cela la définition du *projet urbain* permet d'esquisser, à mon avis, les grandes étapes procédurales obligatoires, qui jalonnent un projet d'aménagement urbain. Il peut paraître évident que l'aboutissement d'un projet débute par un désir politique de changement ou de rénovation, cependant ce n'est pas le premier élément visible. C'est pourquoi, la double interprétation contenu/procédure du *projet urbain* proposé par Choay et Merlin (1996) reflète exactement la démarche retenue dans ce travail, c'est pourquoi je l'ai retenue.

Maintenant que nous savons qu'un *projet urbain* génère plusieurs phases avant d'être réalisé, il serait intéressant de s'arrêter quelques instants sur deux modèles théoriques distincts présentant des méthodes de conduite de projets d'aménagement urbain.

LE MODELE HIERARCHIQUE

Le modèle hiérarchique reconnaît trois groupes d'acteurs qu'il faut consciencieusement distinguer dans l'élaboration d'un projet urbain. Au sommet de la pyramide, il y a les décideurs politiques qui mettent en place le programme et déterminent les objectifs du projet. Ce groupe d'acteurs détient une position de commandement. Au milieu de la pyramide, il y a les professionnels¹³, acteurs auxquels il est demandé de traduire le programme en réalisations techniques. Enfin, à la base, il y a les habitants qui en tant qu'usagers des projets urbains, n'ont aucune influence sur la réalisation du projet (Novarina, 2000). Les relations *top-down* entre les acteurs sont difficilement malléables. Par conséquent, la mise à l'écart du groupe acteur *habitants* dans le processus décisionnel provient du fait que l'acteur *décideurs politiques* se considère être le représentant légitime

¹² Les trois grandes catégories d'usagers sont le transport individuel motorisé (automobiles), les transports publics en commun et les piétons. Cette énumération respecte également l'ancienne hiérarchie concernant la mobilité. Toutefois, depuis l'année 2002, avec l'approbation à l'unanimité du Conseil général chaux-de-fonnier, cette hiérarchie a été inversée.

¹³ Architectes, ingénieurs, urbanistes, etc.

de la population. C'est la relation que Callon, Lascoume et Barthe (2001) mettent en évidence quand ils parlent de *démocratie délégative*. Dans ce contexte, les élus se considèrent comme les seuls interlocuteurs tolérés par la population. Le fonctionnement de la participation se calque alors sur les rapports de pouvoir qui existent au sein de la société locale (Novarina, 2001). C'est pourquoi, dans la figure ci-dessous condensant les rapports entre les trois acteurs, une relation n'existe pas. C'est celle qui lie les professionnels aux habitants. Cette lacune, selon Novarina (2000 :61), « explique la volonté des élus d'être parties prenantes des forums ou des ateliers à travers lesquels est organisée la participation des habitants. »

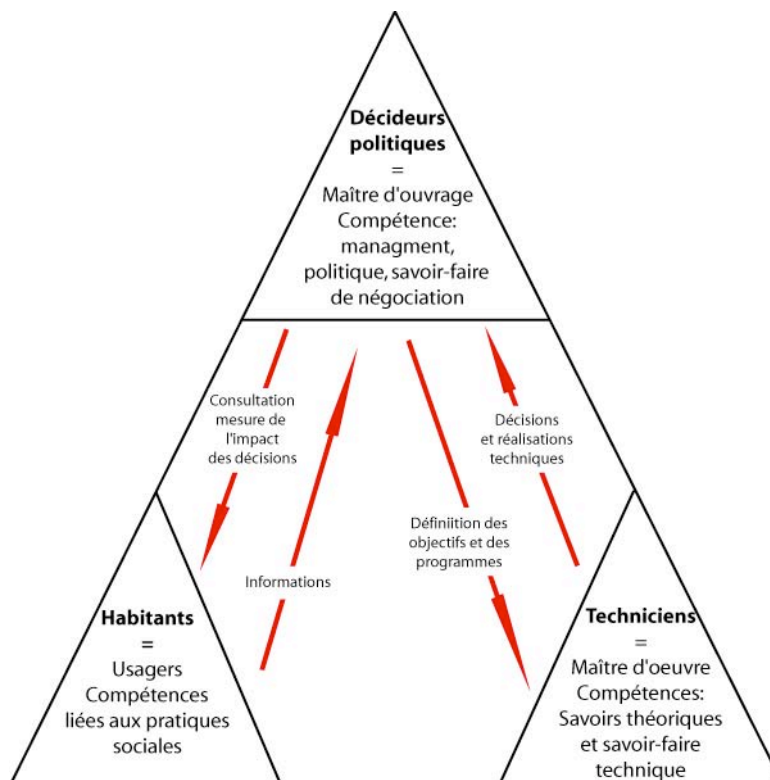


Figure 1 : Modèle hiérarchique (Novarina, 2000 : 51)

Aujourd'hui, on assiste à une volonté de rechercher d'autres modalités d'association des habitants aux projets les concernant et au désir d'impliquer des acteurs¹⁴ qui jusque-là n'étaient pas considérés comme des interlocuteurs valables des élus lors de la phase d'élaboration des objectifs et des programmes (Novarina, 2000).

Les conditions d'émergence d'autres modalités d'implications d'acteurs dans le processus décisionnel proviennent schématiquement de trois bouleversements majeurs durant le dernier quart du XXe siècle. En effet, à la fin de la période des Trente Glorieuses, avec la crise économique et la contestation de *l'Autorité* en général, une remise en cause de l'expertise s'est produite. Une nouvelle forme de rationalité s'est mise en place au travers d'une démarche plus incrémentale et d'une nouvelle manière de concevoir la problématisation (Lindblom, 1959, Callon, 1997, Fareri, 2000, Bridel, 2002). Ces transformations socio-économiques vont permettre à une nouvelle forme de conduite du projet urbain de voir le jour : le modèle négocié. Cependant, avant de détailler cette nouvelle organisation procédurale, j'aimerais m'arrêter quelques instants sur les trois bouleversements qui ont « permis » au modèle négocié d'être conçu.

¹⁴ Chefs d'entreprises, promoteurs immobiliers, investisseurs, représentants des milieux scientifiques, etc.

TROIS CHANGEMENTS IMPORTANTS

LA CRISE ECONOMIQUE

À la suite d'une période de prospérité économique, beaucoup d'Etats se sont trouvés confrontés à de nouvelles données économiques. Les conséquences économiques, culturelles, sociales et politiques des Trente Glorieuses sont incalculables. Cependant les années 1970 vont connaître une crise économique importante avec la crise pétrolière de 1973. Les pays développés à économie libérale (États-Unis, Europe occidentale, Japon), c'est-à-dire régies par les lois du marché, sont entrés progressivement en crise au début des années 1970. Le choc pétrolier d'octobre 1973 en a été le détonateur même si des indices précurseurs étaient présents bien avant. À partir de 1974 commence une période de récession mettant fin à la prospérité des Trente Glorieuses. Dès lors apparaît le terme de crise, c'est-à-dire une rupture d'équilibre entre la production et la consommation (Adda, 1998). La diminution de la consommation des ménages, la diminution des investissements publics et privés, la baisse générale de la demande et l'augmentation massive du chômage vont engendrer une crise économique profonde (Adda, 1998).

La diminution des finances publiques pour la réalisation de projets urbains va de pair avec la crise économique généralisée. La conséquence majeure de cette nouvelle situation consiste en un désengagement financier de l'Etat dans l'aménagement urbain (Adda, 1998). En effet, l'arrivée de plus en plus fréquente de partenariats public/privé pour élaborer des réaménagements urbains illustre cette nouvelle tendance ; même s'il est évident qu'elle ne date pas de la fin des années 1970. L'impossibilité de mettre à disposition des sommes de plusieurs millions de francs a incité l'Etat à se désengager partiellement du financement de projets. Ce nouveau partenariat va avoir comme conséquence pour notre modèle de conduite de projet d'ouvrir le processus à de nouveaux acteurs et de construire un consensus afin d'aboutir à un contrat liant toutes les parties. La construction du centre commercial *Métropole* à La Chaux-de-Fonds illustre parfaitement ce genre de partenariat public/privé. Schématiquement, l'Etat met à disposition d'une entreprise privée un espace qui lui appartient et celle-ci, en contrepartie, réalise à ses frais le projet d'aménagement.

LA RECHERCHE DE NOUVELLES RATIONALITES

La période de la fin des années 1960 va connaître également une crise que l'on peut caractériser de sociale et de politique. Cette période coïncide très schématiquement avec une remise en question du positivisme dominant, où l'expert dominait toute expertise.

Dans la conception empiriste et positiviste, la rationalité est donc réduite à l'entendement (Callon et al., 2001 : 97), c'est-à-dire, « *d'abord et avant tout, à la connaissance objective, fondée sur l'observation des phénomènes, leur explication par des causes nécessaires et leur vérification par des méthodes de plus en plus raffinées.* » Il apparaît donc commun que dans la société occidentale, dont les bases sont précisément la science et la technique, on tende à réduire la rationalité à l'objectivité, à la formalisation et à l'efficacité.

Cette idéologie technico-scientifique, comme la nomme Habermas, va subir une profonde remise en question à la fin des années 1960 (Haber, 2001). Cette période caractérisée par la contestation du pouvoir, des institutions, de la domination masculine, des tabous sexuels, de la croissance économique, va engendrer un véritable bouleversement social et politique général, et une mise en cause de l'expertise en particulier (Bridel, 2002). L'expertise ne doit

plus être considérée comme une activité linéaire d'experts mais comme un processus politique itératif, auquel tout un chacun doit avoir accès. L'approche incrémentale ou *incrementalist approach* (Lindblom, 1959) va dans ce sens. Elle subdivise le processus de planification en plusieurs cycles, lesquels permettent au projet d'évoluer en abordant une multitude de thèmes qui, au final, aboutiront à la problématisation du projet. Autrement dit, « *il s'agit de chercher une solution satisfaisante dans un contexte peu clair où les liens entre les moyens et les buts ne sont pas évidents. Ces derniers sont ajustés en fonction des instruments à disposition et des objectifs alternatifs sont comparés en même temps que les mesures. Le processus de planification avance par étape, graduellement, en essayant d'accroître les savoirs, pour alléger les maux plutôt que pour atteindre le bien* » (Bridel, 2002 : 27).

Toutefois, pour parvenir à réaliser cette nouvelle procédure, il est préconisé qu'un troisième renversement soit pris en compte. Comme la définition de Bridel le suggère : la *problématisation* n'est pas l'étape initiale mais bien l'aboutissement d'un processus itératif et incrémental. P. Fareri (2000) traduit cette nouvelle perspective par une prise en compte du caractère multiple, interne et subjectif du problème. Par conséquent, il conseille d'appréhender le projet en termes de *problem setting* plutôt qu'en *problem solving*.

PROBLEM-SOLVING – PROBLEM-SETTING

La retenue de ce troisième élément comme phénomène explicatif d'un changement de modèle théorique va nous permettre d'aborder le cœur du changement. Le choix d'une approche *problem setting* au lieu d'une approche *problem solving* prend sens, en quelque sorte, par le fait qu'il n'est pas évident que l'efficacité d'une politique réside uniquement dans l'observation correcte du problème. En effet, dans une approche *problem solving*, les débats vont tourner autour d'une problématique définie *in ante* par un groupe d'individus souvent en position hiérarchique élevée. Ce *groupe pilote* se localise fréquemment au sommet de la pyramide du modèle hiérarchique.

« *Problem solving consists in the effort to find means for the achievement of our objectives in the face of the constraints that make such achievement difficult* » (Schon, 1979, cité par Fareri, 2000 : 20).

En effet, dans cette optique, la tâche sera de trouver des solutions afin de mieux cerner le problème, phénomène caractérisé comme objectif. Or, reconnaître le caractère subjectif et social des problèmes publics peut entraîner une réaction en chaîne, modifiant tout le processus décisionnel (Fareri, 2000). C'est ce changement de référentiel que tente d'éclairer le passage de l'approche *problem solving* au *problem setting*. L'énumération des différentes caractéristiques de l'approche *problem setting*, données par Fareri (2000 : 21), nous aidera à mieux cerner les fondements qui la construisent.

- La mise en place du projet est un processus qui comprend la définition du problème ainsi que l'élaboration de solutions ;
- Il s'agit d'un processus social ;
- La distinction rigide entre analyse des problèmes et mise au point des solutions devient difficilement soutenable car le centre des activités tend à se déplacer sensiblement du côté de la construction des problèmes.

Le déplacement stratégique de la genèse du processus décisionnel à la construction des problèmes est possible si les acteurs présents comprennent qu'une multiplicité de définitions divergentes est interprétée dans le résultat de l'interaction. C'est pour cette raison que P. Fareri définit l'approche *problem setting* comme un processus social. Comment est-il possible de démêler un problème si, dès la genèse du processus, il y a mésentente sur le sens donné aux termes employés ?

De plus, la reconnaissance de la multiplicité des définitions est considérée comme une ressource pour le processus d'élaboration du projet contrairement à l'approche *problem solving* qui, « *lorsque plusieurs définitions s'affrontent, n'en retient qu'une seule, les autres étant forcément erronées* » (Fareri, 2000 : 21).

Ainsi, en adoptant l'approche *problem setting* l'attention est déplacée sur les « *mécanismes de construction des consensus, plus en amont dans le développement décisionnel, dès le début de la définition des problèmes* » (Fareri, 2000 : 21).

Maintenant que nous avons étayé les trois principales transformations qui motivent l'utilisation d'un nouveau modèle de conduite de projet urbain, il serait judicieux de le décrire.

LE MODELE NEGOCIE

La diminution des dépenses publiques pour la réalisation de projets, le désir de certains acteurs d'être plus impliqués dans les procédures décisionnelles et l'envie de voir se réaliser un projet sans opposition majeure¹⁵ sont également des explications qui témoignent du passage d'un modèle hiérarchique à un modèle négocié. L'apparition de ce nouveau cadre méthodologique dans l'élaboration de projets ne signifie pas une disparition du modèle hiérarchique, au contraire. Le modèle négocié n'est qu'une nouvelle manière possible, dans la longue liste des modèles théoriques de conduite de projet, de gérer une procédure décisionnelle dans son ensemble. Mais en quoi se distingue-t-il des autres ?

Contrairement au modèle hiérarchique, le projet fini n'est connu qu'en fin de processus. « *S'il y a accord au départ, ce n'est ni sur des objectifs ni sur un programme, mais sur un dispositif d'organisation qui prévoit à quel rythme et selon quelles modalités les acteurs seront associés à l'élaboration des projets* » (Novarina, 2000 : 51). Par conséquent, le processus de décision s'associe plus à un ensemble de réseaux concurrents qu'à un système pyramidal. Le système de décision est alors structuré de manière polycentrique puisque théoriquement chaque acteur devrait être autonome quant à ses décisions. C'est l'application de l'approche *problem setting* qui est mise en place ici. Toutefois, l'implication des personnes ne peut être que progressive car elle découle de la construction d'un système commun de valeurs qui n'est pas donné au départ mais résulte des interactions sociales qui sont le propre de toute négociation. Novarina (2002 : 56) propose d'utiliser le terme d'*apprentissage* pour « *caractériser le processus par lequel des acteurs arrivent à construire des objectifs communs et à se doter d'une image du futur dans laquelle ils puissent se projeter* ». Dès lors, le processus de négociation ne démarre pas sur la base d'objectifs partagés mais sur une adhésion à un dispositif d'organisation qui permet l'expression du plus grand nombre. En d'autres termes, la négociation lorsqu'elle n'est pas réduite à un simple marchandage passe par un processus d'apprentissage réciproque, d'identification à plusieurs des problèmes à traiter et de formalisation d'un langage commun.

¹⁵ Selon G. Novarina (2000 : 55), « toute action de développement, parce qu'il cherche à impulser une transformation de l'usage de l'espace, risque de déboucher sur des controverses ».

Les experts ne sont plus là pour traduire en termes techniques les décisions politiques préalables, mais formulent un point de vue qui, confronté à celui des acteurs présents, contribue à l'élaboration du projet. Par conséquent, le rôle des experts se modifie dans le modèle négocié. Il n'a plus pour tâche de construire une solution au problème à traiter mais un ensemble de propositions qui peuvent apparaître comme autant d'alternatives possibles.

Cependant, le modèle négocié ne résout pas l'obstacle de l'égalité d'accès aux ressources entre les acteurs ainsi que l'absence de rapport de pouvoir (Callon, 1997). Ainsi, la parole est souvent confisquée par les personnes qui maîtrisent le mieux le langage technique, arrivent à identifier les problèmes et connaissent les procédures. De plus, traditionnellement, les élus se considèrent comme les seuls interlocuteurs légitimes de la population de leur ville (Novarina, 2000). Ils se méfient alors de toutes les personnes qui se positionneraient comme des intermédiaires entre les habitants et eux-mêmes. Les débats risquent alors d'être monopolisés par les élus, les experts et les représentants officiels des intérêts divers organisés aux dépens des habitants et de leurs connaissances.

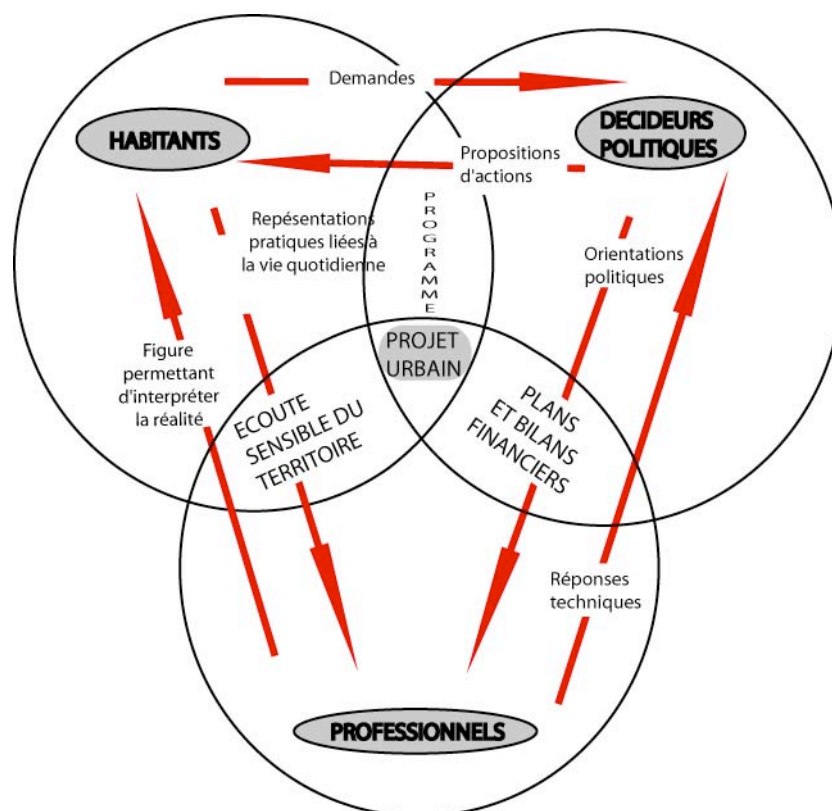


Figure 2 : Modèle négocié (Novarina, 2000 : 57)

Par ailleurs, avec l'utilisation de plus en plus fréquente du modèle négocié, on assiste, selon Novarina (2000 : 61), « à une volonté d'association des habitants aux projets les concernant et au désir d'impliquer des acteurs qui jusque-là n'étaient pas considérés comme des interlocuteurs valables des élus lors de la phase d'élaboration des objectifs et des programmes ».

Cette volonté de faire participer les habitants aux procédures décisionnelles concorde avec l'apparition de plus en plus fréquente (Callon et al., 2001 ; Fareri, 2000, Healey, 1997) d'une

approche participative¹⁶, laquelle tente d'introduire dans les mises en place de politiques publiques, la population et des acteurs inhabituels¹⁷ mais primordiaux.

De plus, cette méthode demande la collaboration, l'égalité de traitement ainsi que la reconnaissance mutuelle des différents savoirs (Callon et al., 2001), c'est d'ailleurs ce à quoi tend la notion de participation.

L'APPROCHE PARTICIPATIVE

L'approche participative est de plus en plus fréquemment utilisée dans les années 1960-70 après une longue période d'oubli. Même si dans les années 1980 elle se fait beaucoup plus discrète, c'est aux alentours des années 1990 que son application dans les politiques environnementales et urbaines refait surface.

P. Fareri (2000) distingue trois possibilités dans la manière d'utiliser ou non l'approche participative. La première correspond au groupe composé d'experts et de représentants politiques de mouvements écologiques. S'appuyant sur une méthode *bottom-up*, ce groupe estime qu'avec une plus grande intégration de la population dans les procédures décisionnelles, les questions environnementales seraient plus présentes dans les programmes des politiques publiques.

La seconde manière pour l'utilisation de l'approche participative concerne des acteurs travaillant sur les questions plus ou moins explicites du syndrome *nimby*¹⁸, c'est-à-dire des *policy makers* ou des consultants. Pour eux, l'approche participative est indispensable pour la simple et bonne raison qu'elle permettrait d'atteindre une meilleure équité lors des décisions des orientations données à une politique. De plus, elle permettrait la réalisation de consensus entre les forces en jeu, ce qui éviterait tout ralentissement lors des prises de décisions (Fareri, 2000).

Enfin, la troisième manière est plutôt défavorable à l'approche participative. Ce troisième groupe est composé principalement de professionnels des politiques urbaines (architectes, urbanistes), lesquels s'expriment souvent dans les congrès ou dans les débats sur la discipline en critiquant la participation des habitants. Leurs critiques vont dans le sens d'une mise à l'écart du savoir des experts et des politiciens lors de l'élaboration des choix et des solutions dans le cadre des politiques urbaines. L'approche participative équivaut alors « à un système où les choix publics sont faits par les habitants, qui décident à la place des experts et des politiciens » (Fareri, 2000 : 18-19).

Ces diverses façons de considérer l'approche participative ne rendent pas compte des mêmes interrogations, c'est-à-dire qu'à travers l'utilisation du modèle hiérarchique ou du modèle négocié la valorisation des différents types de connaissances (Lindblom & Cohen, 1979) n'auront pas la même légitimité. De même, la volonté d'élaborer un *consensus* n'aura pas le même impact dans la procédure décisionnelle. Selon l'avis de certains théoriciens des politiques publiques (Healey, 1997 ; Callon et al. 2001 ; Fareri, 2000), l'approche participative dans un modèle négocié devrait bâtir les problématiques (*problem-setting*) avant de les résoudre, et les construire grâce à la participation d'acteurs provenant

¹⁶ En anglais il est d'usage d'utiliser la dénomination « *collaborative planning* » (Healey, 1997).

¹⁷ Par *acteurs inhabituels*, il faut comprendre des personnes, des institutions et des entreprises n'étant pas directement visibles lors du traitement d'une problématique.

¹⁸ « *Not in my back yard.* » Ce syndrome traduit l'attitude d'opposition d'une population locale vis-à-vis d'un projet lorsque celui-ci est susceptible d'entraîner certaines nuisances ou modifications, réelles ou supposées, du cadre de vie.

d'horizons multiples (professionnels, administration publique, groupe de pression, associations, habitants, experts, politiciens, etc.).

Dans ce travail je m'appuierai principalement sur la définition de l'approche participative proposée par Paolo Fareri, complétée par les écrits de Callon et al. (2001) et Healey (1997). La raison de ce choix se justifie par le fait qu'elle prend en compte de multiples caractéristiques comme le *processus d'apprentissage réciproque*, la valorisation du savoir « ordinaire ou profane » autant que le savoir d'experts et l'évaluation des impacts.

« *L'approche participative (pas seulement au sens de la participation des citoyens mais plus généralement comme stratégie visant à impliquer les acteurs pertinents et à mobiliser de nouveaux acteurs dans les processus décisionnels) est un processus par lequel un projet est mis en place de façon collective dont l'objectif premier est de produire et d'avoir recours à des connaissances utiles de différents types : scientifiques, ordinaires et interactives. En d'autres termes, il s'agit de développer des processus d'apprentissage chez les intervenants afin de les rendre plus efficaces et de rendre par là même le processus décisionnel plus efficient* » (Fareri, 2000 : 19).

Cette description étoffée de la participation comme procédure décisionnelle n'est cependant pas l'unique possibilité de réunir différents acteurs autour d'un projet ou d'un dossier. La volonté d'intégrer plus ou moins les acteurs aux processus décisionnels peut donner naissance à deux autres types de participation. Autrement dit, il existe principalement deux autres manières de « *participer* » lors de la mise en place d'un tel processus. La première est du type « *relations publiques* » alors que la seconde s'oriente plus vers le type « *consultation* » (Fareri, 2000). La mise en exergue de ces deux types de participation nous permettra de mieux cerner la complexité et la précision de la définition de Fareri citée un peu plus haut.

La participation du type « *relations publiques* » consiste à informer un public indifférencié en fin de processus décisionnel. La participation, dès lors, ne prend forme qu'en aval du processus. Cette manière de faire se trouve aux antipodes de ce que nous entendons, avec Fareri, par *participer*. Comment est-il possible de donner un avis alors que la décision a déjà été prise ? En d'autres termes, comment est-il possible de tenir compte des différents avis alors qu'il n'existe aucune marge de négociation dans la procédure décisionnelle ? Ainsi, il s'agit plus d'informer que de participer.

Le second type est la *consultation*. Avec cette forme de participation, il faut comprendre que la prise en compte des autres opinions que celui du groupe impliqué dans les phases préliminaires du projet ne sont écoutées seulement que lors de la phase intermédiaire située entre l'affinage des solutions et la prise de décision (Fareri, 2000). Cette conception de la participation, à mon avis, se calque aisément sur une représentation du type *problem-solving* puisqu'il n'y a jamais de débats quant à la définition de la problématique mais uniquement discussion au sujet de la solution ou des objectifs choisis. C'est ici que s'exprime une des multiples limites de la *consultation*, à savoir qu'elle n'est pas en mesure de créer un débat sur les problématiques centrales du conflit mais uniquement sur des difficultés de surface.

Sans s'opposer clairement aux deux premières formes de participation – si l'on peut encore les nommer ainsi – l'approche participative s'en distingue puisqu'elle tente d'élaborer un débat avec des instruments et des stratégies fondées sur l'ouverture des processus décisionnels dès la phase d'élaboration des problèmes (Fareri, 2000).

Avant de se lancer dans un processus décisionnel de type participatif, il est nécessaire et essentiel d'aborder l'aspect théorique d'une telle méthodologie.

LA RECONNAISSANCE DU CARACTERE NON-OBJECTIF DE LA PROBLEMATIQUE TRAITEE

Cette première caractéristique propose d'envisager l'approche participative comme un processus social, dans lequel l'attention sera principalement portée sur la possibilité de donner à chaque acteur du temps de parole pour qu'il puisse exprimer son opinion. Cette étape est fondamentale puisque, à travers la multiplicité de représentations, chaque acteur se reconnaîtra dans la problématique finale et par conséquent se sentira concerné par sa résolution (Fareri, 2000). En d'autres termes, plus l'ouverture au processus participatif s'effectuera tôt, plus la problématique reflètera l'opinion de chaque acteur.

Ce renversement de situation demande, à son tour, une reconsidération du rôle du conflit puisque l'opinion de chaque acteur doit être entendue et que cela peut entraîner des antagonismes tant d'intérêts que d'idées.

LE ROLE ET LA PERCEPTION DU CONFLIT

Souvent énoncé comme le facteur explicatif de tous les blocages, le conflit est trop fréquemment perçu comme la cause de tous les échecs (Fareri, 2000). Or, il pourrait aboutir à des résultats positifs. Pour ce faire, il ne devrait pas être considéré comme un chemin semé d'embûches menant à la perte de toute coalition, il devrait être envisagé comme un « *indicateur de la mobilisation d'une grande quantité de ressources de la part des différents acteurs* » (Fareri, 2000 : 23).

De plus, la revalorisation du conflit engendre un autre avantage qui, selon Fareri (2000), est profitable à l'ensemble du processus décisionnel. Cette plus-value se réalise par le fait qu'au travers de la confrontation, chaque acteur est poussé à mieux définir sa position « *en mobilisant d'autres ressources telles que des instruments cognitifs, en articulant et en enrichissant les définitions du problème* ».

La possibilité d'expression de tous les acteurs dans la procédure décisionnelle occasionne une troisième nouveauté au niveau de l'équité des divers types de savoir, c'est la considération équitable des différentes connaissances utilisables (*usable knowledge*) décrites par Lindblom & Cohen (1979).

LES DIFFERENTS TYPES DE CONNAISSANCES UTILISABLES

Cette troisième caractéristique peut être considérée comme l'élément indispensable pour une mise en forme optimale d'un *processus participatif*. En effet, à mon avis, les différents types de *connaissances utilisables* théorisés par Lindblom & Cohen (1979) sont une des clés majeures de la réussite du processus participatif. La capacité de faire intervenir une grande quantité de connaissances aura une répercussion *in fine* importante. L'apport théorique principal de cet ouvrage peut être résumé par l'idée que pour résoudre des problèmes sociaux les politiques devraient faire appel à différents types de connaissances. Lindblom et Cohen (1979) en distinguent trois principales. la scientifique, l'ordinaire et l'interactive.

Premièrement, la *connaissance scientifique* consiste, pour ces deux auteurs (1979 :12), aux savoirs produits par la sphère des sciences en général.

Deuxièmement, la *connaissance ordinaire* est définie comme « *a knowledge that does not owe its origin, testing, degree of verification, truth status or currency to distinctive professional techniques but rather to common sense, casual empiricism or thoughtfoul speculation an analysis* » (Lindblom & Cohen, 1979 : 12). Pour reprendre les termes de Callon et al. (2001), c'est le « *savoir profane* » qui est caractérisé dans ce deuxième type de connaissances utilisables.

Enfin, la *connaissance interactive* s'acquiert par les acteurs participants durant la procédure décisionnelle. La reconnaissance des objectifs de chacun, l'appartenance d'un acteur à tel réseau en sont des exemples (Lindblom & Cohen, 1979). Par conséquent, toute personne extérieure à cette procédure ne sera pas en mesure de produire ce type de connaissance utilisable, à moins qu'elle soit intégrée depuis un certain temps dans les débats relatifs au sujet traité.

De plus, chaque acteur est en mesure de produire toutes les connaissances utilisables (Fareri, 2000). En aucun cas un type de connaissances est réservé à un type d'acteurs. L'expert peut faire appel à des *connaissances ordinaires* comme l'utilisateur peut avoir recours à des *connaissances scientifiques*.

Même si la légitimité des *connaissances scientifiques* domine fréquemment dans les procédures décisionnelles, avec l'arrivée de l'approche participative la situation tente de s'orienter vers une équité des *connaissances utilisables*. Or, certains experts et consultants, comme écrit précédemment, ne reconnaissent pas ce *savoir profane* comme équivalent aux *connaissances scientifiques*. Cette négation de la légitimité des différents savoirs remet en cause la question de la production de ceux-ci. Alors que personne ne conteste la nécessité de produire des questions scientifiques pour mettre en place un projet, il est assez difficile de faire admettre la nécessité de produire une connaissance ordinaire (Fareri, 2001).

Cependant, comme le démontre Callon et al. (2001), la participation de *Monsieur et Madame tout le monde* enrichit incontestablement une procédure décisionnelle, en ce sens qu'ils ont la faculté de faire abstraction de certains enjeux¹⁹ autant qu'ils en apportent de nouveaux. Autrement dit, les usagers « *adoptent successivement les points de vue de chacun, faisant un effort d'imagination pour explorer tous les débordements possibles, pour identifier tous les groupes impliqués, envisageant au passage les connaissances qu'il reste à produire pour aboutir à un tableau plus juste et plus complet* » (Callon et al., 2001 : 161-162).

Ainsi, la reconnaissance commune des trois types de *connaissances utilisables* permettra la réalisation de l'objectif premier d'une procédure participative, c'est-à-dire de modifier les comportements des acteurs et de déstabiliser les divisions sectorielles traditionnelles qui définissent les modalités d'interventions des acteurs responsables, en particulier de l'administration publique (Fareri, 2001).

L'APPROCHE PARTICIPATIVE COMME EVENEMENT LOCAL

Toute approche participative traduit la volonté de trouver des solutions à une problématique unique et locale. C'est pourquoi, le succès des stratégies participatives dépend de la capacité à en faire un « *événement local* ». Par « *événement local* », P. Fareri entend « *un événement qui soit perçu comme une rupture nette dans les relations entre l'administration*

¹⁹ Par exemple le chiffre d'affaires, les débouchés à l'exportation, les rentes de monopole, les calculs électoraux, etc.

et les citoyens et dans les relations internes à la communauté locale, mais qui dans le même temps mobilise des sujets intéressés au niveau local » (Fareri, 2001 : 33). La réalisation d'un tel événement repose sur deux objectifs principaux. D'une part, il s'agit de légitimer l'initiative des acteurs locaux, restés jusqu'alors étrangers aux processus décisionnels publics, en encourageant leur participation. D'autre part, il s'agit d'obtenir cet effet déstabilisateur, de surprise, qui joue un rôle fondamental dans le déclenchement des processus de reformulation de la problématique, qui sont la conséquence de la production des connaissances utilisables. Dès lors, l'objectif d'un événement local doit être dans la mesure du possible de faire une place aux figures les plus marginales. D'une part parce que ces sujets possèdent des ressources importantes et d'autre part, parce qu'elles sont habituellement beaucoup plus disposées à suivre des parcours non conventionnels (Fareri, 2001).

Le second aspect essentiel est le temps. Chaque acteur doit pouvoir participer en fonction du temps qu'il est d'accord de mettre à disposition, essentiellement pour les « habitants ». Pas tout le monde n'est prêt à consacrer la même quantité de temps pour élaborer un projet. C'est pourquoi, un événement local doit être en mesure d'offrir différents niveaux de participation afin de maximiser la contribution que chacun est disposé à fournir (Fareri, 2001)

Ainsi, je retiendrai la définition suivante de l'approche participative: *la participation consiste à réunir, à différentes étapes (identification, diagnostic, programmation, mise en œuvre et évaluation) du processus décisionnel, les acteurs concernés (stakeholder) et intéressés pour construire un projet dans lequel chaque acteur se reconnaîtra.*

LE MODELE « 4•ACT »

Maintenant que nous pouvons nous appuyer sur une définition moins aléatoire de la participation, j'aimerais illustrer celle-ci par un modèle élaboré par N. Babey (2004). Le modèle « 4•Act », comme il le nomme, va nous permettre le passage entre le théorique et l'empirique, étant donné qu'il *propose* une solution à la question de comment programmer et mettre en œuvre des politiques sectorielles efficaces ? Ce modèle est également pour N. Babey « *normatif* » et « *politique parce qu'il contribue à ouvrir des questions en apparence anodines mais ô combien brûlantes en matière de gestion de l'espace* » (Babey, 2004 : 54).

De plus, le modèle « 4•Act » découpe la procédure décisionnelle en cinq étapes spécifiques, ce qui permet une visualisation globale mais détaillée du processus. L'intérêt majeur d'une telle subdivision est que chaque étape peut être considérée comme un processus à part entière, c'est-à-dire qu'il est possible d'intégrer une démarche participative dans chacune des cinq étapes suivantes :

- Prise de conscience d'un nouvel enjeu ;
- Diagnostic de la situation ;
- Programmation : élaboration d'un cahier des charges (réponse) et construction d'un compromis politique autour de ce dernier ;
- Mise en œuvre du cahier des charges par des experts « output » ;
- Évaluation des résultats (efficacité / efficience).

Cet intérêt complète en quelque sorte ce que les politologues nomment « un cycle de politique publique » par l'axe « centralisation / décentralisation²⁰ » (Babey, 2004)

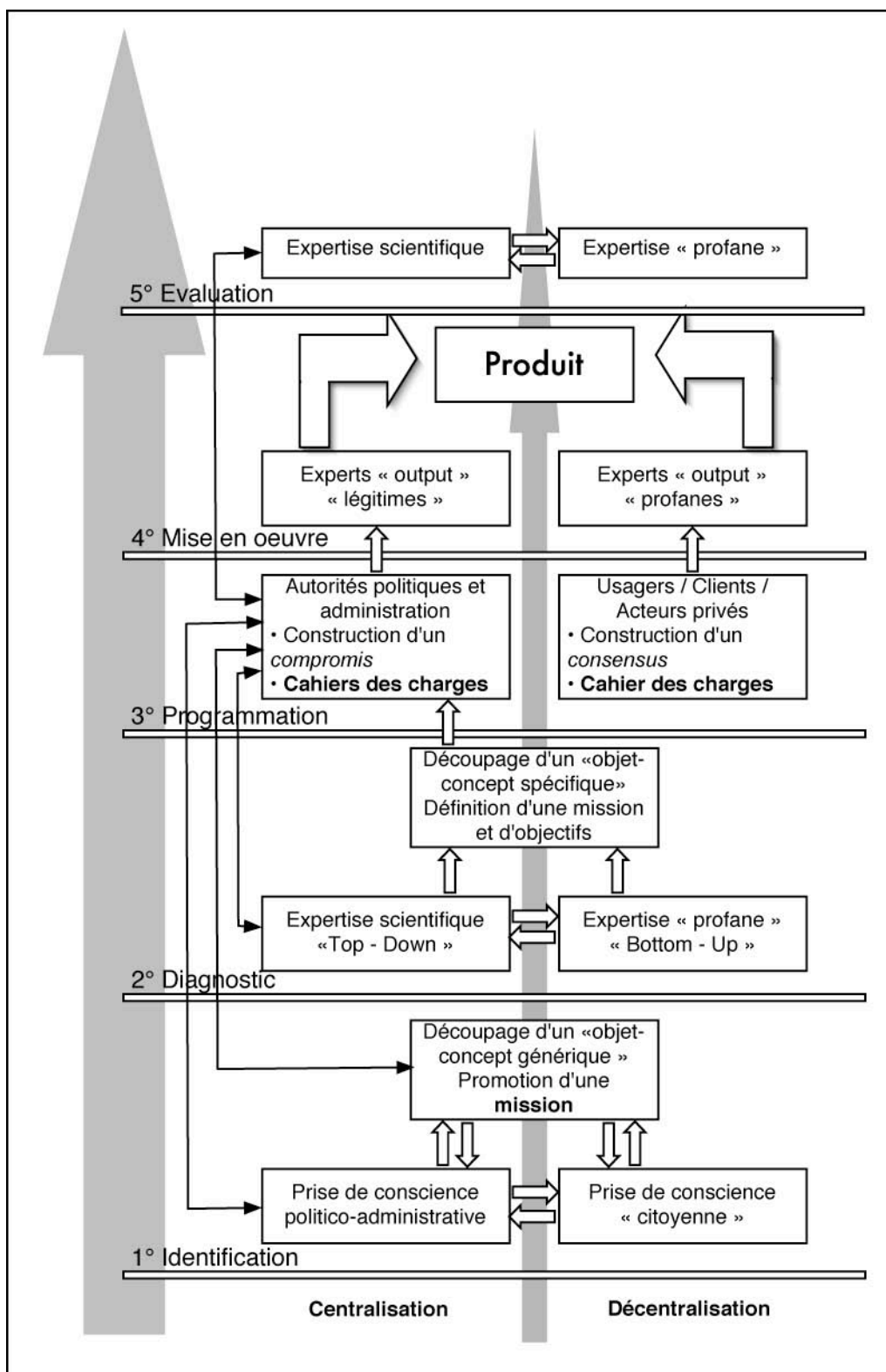


Figure 3 : Modèle « 4•Act » (Babey, 2004)

²⁰ Il est possible de traduire cette dichotomie centralisation / décentralisation par modèle hiérarchique / modèle négocié.

La schématisation ci-dessus, nous permet à présent de mettre un terme à ce chapitre théorique étant donné qu'elle illustre totalement la vision d'une procédure décisionnelle. Appliquons-le maintenant à notre projet « zone de rencontre ». Mais avant cette transposition, la présentation détaillée du projet me paraît nécessaire.

LE PROJET « ZONE DE RENCONTRE »

À présent je vais focaliser mon attention sur le contenu du projet de réaménagement du centre-ville chaux-de-fonnier et cela à l' aide de différents documents comme l'historique du développement urbain, les plans, les dossiers techniques et les procès-verbaux. Cette reconstruction historique et descriptive du projet « zone de rencontre » élaboré par le collectif G d'EAU²¹ me permettra *in fine* de commenter la première piste d'analyses, laquelle suppose que le rejet du projet « zone de rencontre » s'expliquerait par l'insatisfaction de la population concernant la matière même projet.

Cependant, avant cela, traçons brièvement les grandes lignes historiques du développement urbain de La Chaux-de-Fonds en focalisant notre attention sur la zone où devait être aménagée la « zone de rencontre », c'est-à-dire sur l'extrémité Est de l'avenue Léopold-Robert.

L'HISTOIRE URBAINE DE LA CHAUX-DE-FONDS

La première date incontournable de l'histoire urbaine de La Chaux-de-Fonds est sans aucun doute le 5 mai 1794, jour durant lequel un incendie a détruit le centre de la ville dans sa quasi-totalité. C'est schématiquement à partir de ce jour, qu'une multitude de *plans généraux d'alignements* vont voir le jour.

Le premier est l'œuvre d'un inspecteur des Ponts et Chaussées, Charles Henri Junod, en 1835. Ce *plan général d'alignement*, imposé par le Conseil d'Etat, a introduit le système des axes longitudinaux délimitant des lots rectangulaires de longueur variable et, en principe, de profondeur relativement égale.

Entre 1854-1859 ce premier plan est amélioré par Charles Knab²². Le *plan général Knab* réorganise les options du *plan Junod* en leur conférant une dimension plus adaptée aux investissements privés (Comtesse, 1993). Le *plan Knab* a prévalu jusqu'au début de la Seconde Guerre Mondiale. Toutefois, il serait possible d'isoler dans cette période un tiers de siècle, immédiatement consécutif à l'adoption du *Plan Knab*, durant lequel se sont déterminées les caractéristiques principales de la topographie urbaine chaux-de-fonnière. Il s'agit des années 1857, date de l'inauguration du chemin de fer, à 1888, date de l'inauguration de la *Fontaine monumentale*²³.

En 1948, la commune de La Chaux-de-Fonds se dote d'un nouveau *plan de zones*. Ce document s'est principalement concentré sur l'extension de la structure spatiale de la ville, c'est-à-dire qu'il a requalifié des espaces en *zone de villas* et en *zone d'ordre dispersé* afin de rendre constructible une bande longeant la route La Chaux-de-Fonds / Le Locle.

²¹ Groupe d'Etude d'Architecture et d'Urbanisme composé de Philippe Langel et Serge Gard, architectes / Team+, ingénieurs en transport / North & Robyr Soguel, urbanistes / Luce'ns Concept, éclairagiste.

²² Charles Knab est Directeur des travaux publics du Canton de Neuchâtel. C'est un homme d'Etat supérieur hiérarchiquement à Charles H. Jugnod.

²³ Cette fontaine est localisée sur l'extrémité Est de L'avenue Léopold-Robert, anciennement appelée *La Grand-Rue* jusqu'en 1862.

Dès 1979²⁴, les autorités communales décident de réduire ce périmètre urbain en retransformant le statut des zones pour passer en *zones d'utilisation différée* ainsi qu'en *zone sans affectation*. Les motivations principales de ce changement d'affectation du sol pourraient s'expliquer d'une part par une décroissance accrue de la population dès 1970 et d'autre part, par des crises économiques et politiques successives engendrant d'importantes mutations auxquelles les différents acteurs économiques, politiques, sociaux et culturels s'ajustent non sans difficulté (Bataïni, 1999).

Ces changements structurels que vit La Chaux-de-Fonds depuis les années 1970 pourraient expliquer la volonté de la part des Autorités communales de recentrer les priorités urbanistiques sur le *centre-ville*²⁵.



Figure 4 : Carte du centre-ville de La Chaux-de-Fonds²⁶

En effet, après une période de périurbanisation, le *centre-ville* de La Chaux-de-Fonds, comme beaucoup d'autres, s'est vu déserté par les commerçants et par la population alors que le flux de véhicules, quant à lui, ne cessait d'augmenter. Inquiétée par cette situation, la ville de La Chaux-de-Fonds va mandater des Instituts de recherche afin de corriger cette tendance de désertion du *centre*. Le projet « zone de rencontre » va être une des solutions pour tenter de sortir de cette spirale négative.

Le retour de la convivialité au centre des zones urbaines est une tendance qui croît dans plus en plus de villes européennes. Après une période où l'automobile était reine, beaucoup de villes ont décidé de déplacer les transports motorisés individuels (TMI) en périphérie pour que les centres-villes retrouvent leur attractivité sérieusement affaiblie par la périurbanisation. La Chaux-de-Fonds va connaître cette situation et pour y remédier les Autorités communales vont constituer une commission consultative permanente des

²⁴ Un arrêté du Conseil général du 2 octobre 1979 stipule notamment : « aucune construction ne sera autorisée sur les parties du territoire communal que le projet de révision du règlement d'urbanisme et du plan de zone en vigueur place en zone sans affectation (...) (art. 1) ». L'article 211 du règlement d'urbanisme prévoit que « les terrains situés dans cette zone ne peuvent être équipés et construits tant que le Conseil général n'aura pas autorisé leur ouverture à la construction sur la base d'un plan de quartier ou d'un plan de lotissement ».

²⁵ Selon Macquat et al. (2002a : 26), « il est à noter que la définition par les interlocuteurs du secteur comme faisant partie du centre-ville est variable. Ce périmètre se présente donc comme un espace composé d'un noyau dur (le long du Pod, entre l'intersection avec les rues Coullery-Casino jusqu'à la Fontaine monumentale), entouré d'une nébuleuse aux contours plus vagues (Place de la Gare – vieille ville) ».

²⁶ Cette carte a été trouvée à l'adresse (consultée en juin 2005):

<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=12130>

transports dans les années 1990 pour élaborer un *plan général de circulation*. Elle est dissoute²⁷ après une dizaine de séances sans résultat notable. Les Autorités communales n'ayant pas obtenu ce qu'elles désiraient va faire appel à La Communauté d'étude d'aménagement du territoire (CEAT) afin de reprendre la rédaction d'un *plan général de circulation*. Dans son rapport final, la CEAT va proposer aux autorités de revitaliser le centre-ville de La Chaux-de-Fonds afin d'améliorer la qualité de vie en ville. Cette perspective proposée par la CEAT peut être considérée comme l'élément déclencheur du projet « zone de rencontre ».

En effet, cette étude, commandée par la Ville de La Chaux-de-Fonds en 2000 à la CEAT, avait comme objectif « d'établir les bases d'une gestion globale de la mobilité interne en proposant une stratégie qui, d'une part, réponde à la fois aux problèmes de l'organisation actuelle des flux de circulation et aux aspirations de la population quant à la qualité de vie dans sa cité. Et d'autre part, intégrer la faisabilité pratique d'une telle gestion par la prise en considération de sa dimension politique, dont notamment les blocages possibles de la part des principales forces en présence » (Macquat et al., 2002a : 4). Cette étude, plus connue sous la dénomination de plan directeur de la mobilité urbaine (PDMU), est à ce jour le dernier rapport publié à concrétiser les nouvelles orientations politiques sur l'espace bâti.

Toutefois, en étant attentif aux objectifs prescrits ci-dessus nous pouvons constater que la première intention des Autorités communales est double. Il est demandé à la CEAT une étude globale sur la mobilité, qui doit tenir compte des problèmes de circulation actuels mais également des aspirations de la population quant à la qualité de vie dans sa cité. Or, quand on lit dans le rapport de Voillat et al. (1999) que 70 % de la répartition du trafic motorisé individuel en ville est interne et que l'ensemble des déplacements au centre-ville, soit 46,7%, se font à pied et 16,4 % en TC, la situation penche plutôt vers un antagonisme qu'une convergence. D'où, à mon avis, la volonté des Autorités communales d'intégrer dans l'étude la dimension politique.

C'est donc à partir de ce PDMU que va naître, selon le service d'urbanisme communal, l'initiative d'un réaménagement du centre-ville en zone de rencontre. Cette intention découle du fait qu'on ne peut traiter la gestion de la mobilité sans aborder les aspects urbanistiques de la question (Macquat et al., 2002a).

De plus, l'arrivée en 2001 d'une nouvelle Ordonnance sur la Signalisation Routière (OSR art. 22b) va amplifier l'intention des Autorités communales de transformer le centre-ville. Cette nouvelle ordonnance propose un nouvel outil urbanistique entre zone piétonne et voie de circulation. C'est la zone de rencontre. En effet, la notion de zone de rencontre va faciliter la tâche de beaucoup de services d'urbanisme puisque l'ordonnance définit une zone de rencontre comme une zone qui permet le libre passage à faible vitesse (20km/h) du trafic individuel et des transports en commun tout en donnant la priorité aux piétons. Ce nouvel outil à disposition des services d'urbanisme est par conséquent moins restrictif que la zone piétonne qui interdit toute circulation automobile.

Ainsi, le service d'urbanisme de La Chaux-de-Fonds est en possession d'un outil idéal pour contenter tous les acteurs gravitant autour de la question du réaménagement du centre-ville. Les piétons seraient prioritaires sur la zone de rencontre, les transports individuels motorisés (TMI) ainsi que les transports en commun pourraient continuer à circuler sur ce tronçon, les trottoirs seraient élargis pour permettre aux badauds et aux commerçants d'investir ces nouveaux espaces et toute la zone subirait un *lifting, relookage* qui pourrait être à l'origine

²⁷ L'analyse de cette dissolution précoce sera l'objet de plus de détails dans le chapitre 5.

d'une revitalisation de cet espace. C'est pour ces raisons que la Ville de La Chaux-de-Fonds décide d'en réaliser un entre la *Fontaine monumentale* et le carrefour du Casino. D'ailleurs beaucoup de villes en Suisse ont déjà eu recours à ce nouveau principe de réaménagement, citons Granges, Bienne, Baar, Lyss, Bâle, Genève²⁸. L'exemple de Granges ci-dessous illustre simplement la métamorphose que peut subir un centre-ville, qui pouvait s'apparenter avant son réaménagement à une route principale.

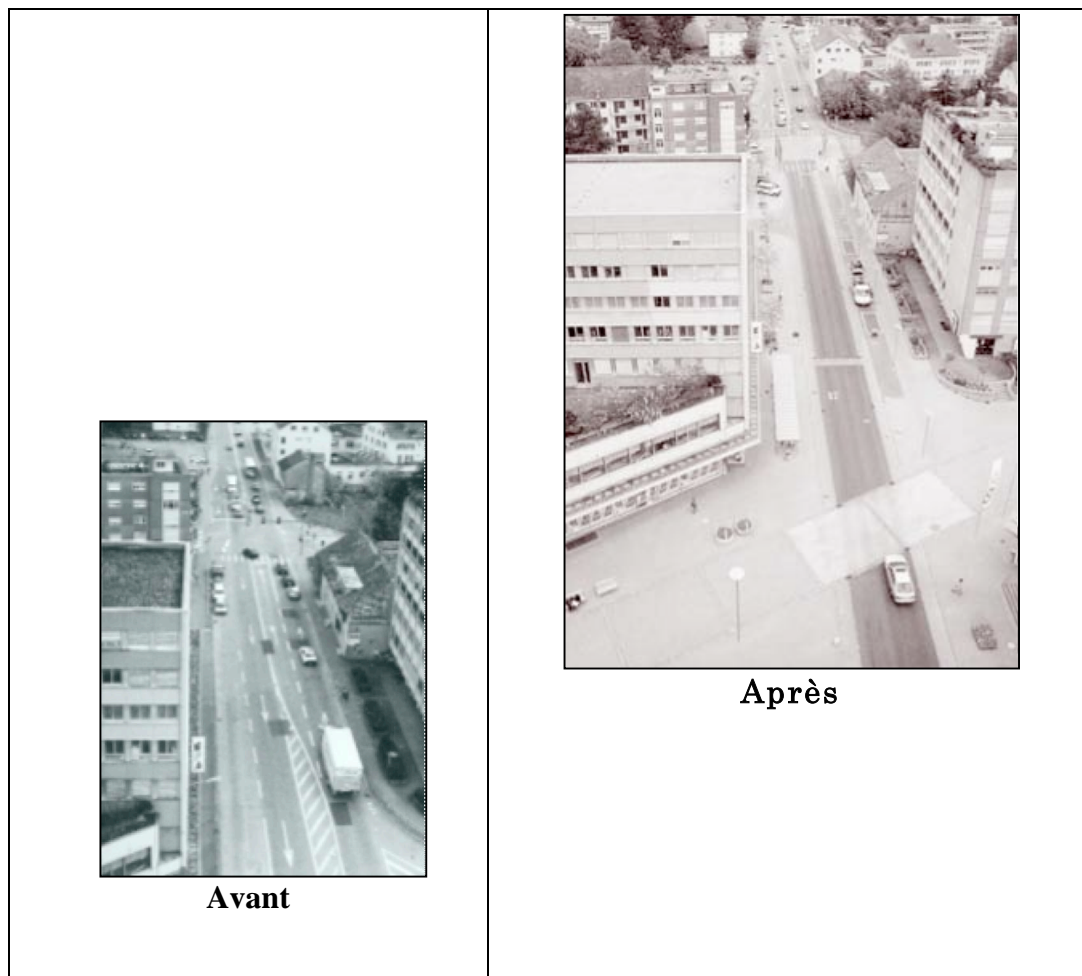


Figure 5 : Photos d'avant et après la réalisation de la zone de rencontre de Granges ²⁹

²⁸ Une liste de tous les projets déposés pour le prix piéton 2004 se trouve dans le rapport *A pied, c'est sûr : prix de l'innovation de la mobilité des piétons 2004*. Il est possible de trouver ce document à l'adresse suivante: http://www.astra.admin.ch/media/llv/040907_f_jurybericht.pdf (consulté en juin 2005)

²⁹ Photo de Patrick Luthy, Olten, 2004

roulement par une série de bornes sur lesquelles viennent s'appuyer des éléments de mobilier urbain modulables (bacs à fleurs, bancs, affichage culturel, supports pour structures d'éléments de couverture). Ces rampes, sans rompre l'espace, sont destinées d'une part à canaliser les véhicules sur les bandes de roulement et d'autre part à signaler aux piétons la fin de l'espace totalement sécurisé. »

La zone de rencontre ressemblerait à ceci:

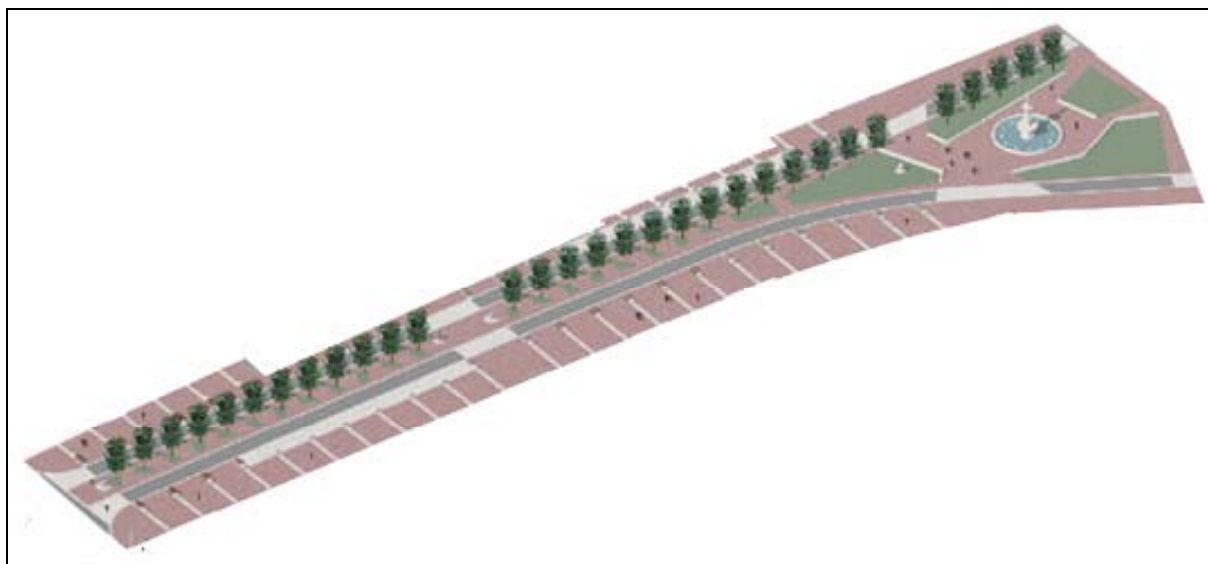


Figure 7 : Projection aérienne de la zone de rencontre (Projet G d'EAU, 2003)

Le caractère de l'avenue, tout en créant une « *véritable zone de rencontre* », n'aurait pas été métamorphosé. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle ce projet a été retenu par le collège d'experts.

De plus, comme nous pouvons le remarquer le revêtement du sol est modifié afin que la zone de rencontre se démarque sans confusion. Le choix d'un coloris « terre battue » rend compte, à mon avis, d'un désir de marquer ce territoire comme un lieu de détente sur lequel tous les usagers, quels qu'ils soient, pourraient se sentir à l'aise.



Autrefois, lieu massivement emprunté par les syndicalistes lors de la fête du 1^{er} mai, aujourd'hui clos à l'occasion de la Braderie³², le *Pod* a toujours été un espace de rassemblement populaire et de promenade. Son appellation populaire « *Pod* » témoigne de cette symbolique puisque, comme je l'ai déjà annoncé, ce nom proviendrait à la fois de la contraction de Léopold-Robert et de l'abréviation de « podium » (G d'EAU, 2003). Or, depuis quelques années, ce tronçon rectiligne est principalement emprunté comme axe Est-Ouest par les automobiles de tous genres. Par conséquent, le but, en redonnant la priorité aux piétons entre la *Grande-Fontaine* et le carrefour du Casino, consiste à redynamiser un espace, qui autrefois pouvait être comparé à un « lieu de rencontre ». En imaginant la présence de marchands itinérants installés sous des couverts et en permettant aux terrasses à café de se déployer, l'intention du Groupe G d'EAU va dans le sens d'une revitalisation du *Pod*.

Pour réaliser ce projet, les trottoirs – si nous pouvons encore les nommer ainsi sont embellis de mobiliers urbains divers (bacs à fleurs, bancs, lampadaires, fontaines, etc.). Les voies de circulation des artères nord et sud sont également repensées. Les TMI et les TC peuvent circuler sur une voie unique à allure lente identifiable grâce à un revêtement distinct. De ce fait, les véhicules motorisés voulant se rendre ou traverser la zone de rencontre peuvent le faire, mais à un rythme adapté (G d'EAU, 2003).

Concernant l'allée centrale de l'avenue, elle reste intacte au même titre que la succession d'arbres en file indienne. Du reste, il est prévu de rénover l'allée centrale et de prolonger la succession d'arbres jusqu'à la Grande fontaine.



Figure 10: Dessin zone de rencontre vue depuis artère nord (Projet G d'EAU, 2003).

³² « La Braderie a été créée en 1932 pendant la grande crise économique, quand La Chaux-de-Fonds comptait 8'000 chômeurs pour 40'000 habitants et qu'une grande quantité de marchandises restait invendue. La Fête permettait aux commerçants d'écouler celles-ci et aux ouvriers de trouver à meilleur compte des objets améliorant leur ordinaire. Dès le début, la Fête chaux-de-Fonnière n'a cessé de se modifier. Annuelle jusqu'en 1939, elle se déroule tous les 2 ans dès 1946. La Braderie devint "Fête de la Montre" dès 1965 avec son corso fleuri qui en fit une manifestation connue loin à la ronde. Pour innover encore, le comité créa en 1989 un second cortège le samedi soir, véritable spectacle son et lumière. La Braderie est incontestablement la plus grande fête de La Chaux-de-Fonds et est fréquentée aujourd'hui par une foule de Chaux-de-Fonniers, mais également par les habitants de toute la région pour ses cortèges et animations. » (<http://www.braderie.ch/historique.htm>, consulté en août 2005).

C'est exactement dans ce même état d'esprit qu'est imaginée la *Place de la Grande Fontaine* se localisant à l'opposé du *carrefour du Casino*. De nos jours, cette place est aussi nommée *Carrousel de la Grande-Fontaine*. La raison de cette appellation provient de sa principale fonction. C'est un lieu de passage stratégique pour la circulation chaux-de-fonnière. C'est en quelque sorte un grand « giratoire » comme nous l'illustront les photos ci-dessous.



Figure 11: Photos du Carrousel de la Grande-Fontaine (Kerloch & Service d'urbanisme, 2004)

Cette fonction de « giratoire » ne correspond plus aux attentes, d'où l'initiative d'agrandir la place. De plus, réaménager cette zone en « espace convivial » pour les habitants souligne cette détermination qui consiste à requalifier ce point nodal. Schématiquement, l'idée des autorités communales est de rompre le flux de véhicules circulant autour de la Grande-Fontaine afin de rendre ce lieu plus agréable pour tous les usagers.

Dès lors, avec la modification de la place et l'application de l'inversion de priorité des usagers du centre-ville, la requalification de ce lieu en zone de rencontre est envisageable et cohérente.

Cependant, cette vision du réaménagement et les priorités d'intervention ne font pas l'unanimité des voix, au contraire. Pour certains acteurs avec qui je me suis entretenu, le retour d'une qualité de vie en ville passe en premier lieu par la réorganisation complète de la circulation routière en ville et il serait seulement après envisageable d'y aménager une zone de rencontre. Ces différends vont être au cœur des contestations du projet « zone de rencontre ».

Considérant que :

« les bureaux mandatés ne disposaient que de trois mois pour la réalisation de leurs avant-projets, [...], le Conseil communal a décidé que la question du trafic serait traitée séparément et confiée à un groupe de travail formé des

représentants du Service d'urbanisme, du commandant de police, de l'ingénieur communal, de l'ingénieur trafic de la cellule d'étude TRN-CJ, avec la charge d'étudier un nouveau réseau de rues collectrices » (Ville de La Chaux-de-Fonds, 2003 : 3794).



Figure 12 : Dessin zone de rencontre, jardin de la Grande-Fontaine (Projet G d'EAU, 2003)

Cette orientation n'est pas partagée par tous les acteurs ! Du reste, toute la campagne du référendum lancé le 1^{er} décembre 2003 gravitera autour des reports de trafic sur les rues collectrices, sur l'augmentation du débit des véhicules autour des écoles due aux reports de charge³³ mais également sur le coût de réalisation de véritables voies de contournement de La Chaux-de-Fonds.

La force des arguments liés à la circulation lors des différents débats met en exergue l'importance de traiter de manière globale les problématiques liées au réaménagement de zones comme celle-ci. En effet, la volonté d'entamer une concertation liée aux modifications de la circulation après la réalisation de la zone de rencontre n'a pas été judicieuse. « *C'était un coup de poker !* », voici comment certaines personnes m'ont décrit cette stratégie. A-t-elle été la bonne ? cela dépend des points de vue mais si l'on considère d'une part l'envie de la population chaux-de-fonnière de bénéficier d'une zone prioritaire aux piétons et d'autre part le désir d'une faible restriction des possibilités de circuler, les autorités communales auraient dû envisager la problématique sous tous ses aspects. Le réaménagement, la convivialité, le commerce, la mobilité et la circulation auraient mérité une attention. Il est certain que la période impartie pour l'étude globale du réaménagement du centre-ville se serait étendue autant spatialement que temporairement, mais si l'on se place d'un point de vue de *l'intérêt général*, le projet aurait résisté aux changements des conseils politiques communaux survenus en juin 2004 et il aurait peut-être vu la lumière du jour.

Cette remarque est permise puisque la quasi-totalité des acteurs interrogés n'ont à aucun moment critiqué le contenu du projet « zone de rencontre » élaboré par G d'EAU, beaucoup

³³ L'une des rues collectrices serait la rue Numa-Droz, qui traverse également dans sa grande majorité la ville d'Est en Ouest et au bord de laquelle se localisent plusieurs établissements scolaires.

LE CONTENU REMIS EN QUESTION ?

Trottoirs nord et sud élargis, agrandissement du jardin de la Grande-Fontaine, fermeture du Carrousel de la Grande-Fontaine, revitalisation du centre-ville, transferts modaux, tout ou presque avait été soigneusement étudié pour donner une nouvelle vie à cet espace qui amorce l'entrée dans la ville plus ancienne. Lieu stratégique et emblématique, l'avenue Léopold-Robert est « *le lieu identitaire de la ville !* » d'après un interlocuteur. Dès lors, s'attaquer à l'extrémité Est du *Pod* est ambitieux pour deux raisons. La première concerne la gestion du trafic dans son ensemble. Le Carrousel de la Grande-Fontaine est un point nodal du réseau routier chaux-de-fonnier et modifier un point nodal n'est pas aisé. Et deuxièmement, le lieu où doit être réalisée la zone de rencontre se trouve être au cœur de La Chaux-de-Fonds, au sens propre comme au sens figuré. Par conséquent, le réaménagement d'une zone stratégique comme celle-ci demande beaucoup d'attention, d'autant plus dans un pays où le peuple est souverain. Le projet « zone de rencontre » le démontre parfaitement puisqu'il est rejeté par plus de septante-cinq pour cent de la population.

Cependant, la mésentente entre les dirigeants politiques et les citoyens ne s'explique pas par une désapprobation du projet G d'EAU. Tous mes interlocuteurs n'ont absolument jamais remis en question la « zone de rencontre » proposée par l'exécutif chaux-de-fonnier. Ce sont davantage des éloges qui m'ont été communiqués à propos du contenu. Mes interlocuteurs sont même très reconnaissants par le travail de qualité du collectif G d'EAU. Du reste, même les plus fervents opposants à la réalisation du projet « zone de rencontre » considèrent celui-ci comme « *magnifique* » ou comme « *du tonnerre !* »

Par conséquent, à la question est-ce que *le contenu du projet « zone de rencontre » ne correspond pas aux attentes de la population chaux-de-fonnière ?* la réponse est négative. Le contenu du projet élaboré par le collectif G d'EAU n'est en aucun cas à remettre en question. « *La lecture du territoire est irréprochable* » d'après les acteurs. L'avenue Léopold-Robert aurait gardé toutes ses caractéristiques; la typicité du lieu aurait même été mise en valeur : valorisation du patrimoine urbain, prolongement de l'îlot central arborisé, accentuation des espaces permettant d'installer des stands lors d'événements comme *La Braderie*, par exemple. Enfin, toutes les caractéristiques économiques, sociales, culturelles et politiques avaient été prises en compte par le collectif G d'EAU. Ce projet respecte donc ce lieu sensible, historiquement chargé et fortement investi du point de vue symbolique, ce qui n'a pas été le cas partout : comme le démontre Ola Söderström (2001 : 22) la « *lecture lacunaire du site d'intervention* » peut constituer un facteur explicatif de poids dans la désapprobation d'un projet de réaménagement par la population. Or, le projet « zone de rencontre » a réussi à saisir les enjeux gravitant autour de ce réaménagement. Néanmoins, une question reste en suspens : comment se fait-il que la population chaux-de-fonnière ait rejeté le projet élaboré par le collectif G d'EAU alors même que celui-ci avait appréhendé la zone à réaménager avec justesse ?

Un élément de réponse se détache très clairement concernant le projet : la circulation. Le Carrousel de la Grande-Fontaine doit disparaître avec la réalisation du réaménagement de l'avenue Léopold-Robert. Passage quasi-obligatoire pour sortir de la ville. Ce giratoire est engorgé aux heures de pointe. Avec le passage de 1460 véhicules entre 17h00 et 18h00³⁴, la charge de trafic engorge le centre-ville, principalement l'avenue Léopold-Robert, et crée des files d'attente importantes. Ces désagréments sont au centre de la problématique. En effet,

³⁴ Le comptage a été effectué entre le 12 mars 2001 et le 24 mars 2001 (Voillat et al., 2001).

la réalisation d'une zone de rencontre sur ce tronçon aurait redistribué complètement le trafic à La Chaux-de-Fonds. Les automobilistes auraient dû emprunter des itinéraires différents pour éviter le centre-ville et ces déviations malencontreusement bordent dans leur grande majorité des établissements scolaires.

De plus, ce report de véhicules engendrerait de nouvelles charges sur des axes inadaptés pour de tels flux. C'est en tout cas ce que nous disent les opposants au projet, contrairement à d'autres, qui estiment que le report de trafic n'aurait aucune répercussion conséquente sur la circulation globale en ville. « Il n'existe pas de problème de circulation en dehors des heures de pointe à La Chaux-de-Fonds », selon le service d'urbanisme.

La fermeture du Carrousel de la Grande-Fontaine allait obligatoirement modifier la gestion du trafic, mais le Conseil communal n'a pas désiré que le collectif G d'EAU traite cette question. Cette attitude volontariste peut s'expliquer par plusieurs facteurs dont l'un est particulièrement démonstratif. L'histoire du « dossier circulation » à La Chaux-de-Fonds regorge d'initiatives, de modifications, de rapports, d'oppositions, de concertations. Cette thématique est problématique. Pourquoi ? La reconstruction chronologique des différents événements, dans lesquels la circulation est au centre des débats, démontre des divergences d'opinions. La mise en place de deux commissions consultatives pour réaliser un *plan directeur de la circulation générale de La Chaux-de-Fonds* dans les années 1990 fait apparaître cette controverse. Après une dizaine de séances la deuxième commission consultative est dissoute pour « impossibilité d'aboutir à un consensus », selon divers acteurs présents.

De plus, à la suite de quelques entretiens, des interlocuteurs m'ont même indiqué qu'une tentative de modifier la gestion du trafic sur l'avenue Léopold-Robert remonterait aux années 1970 avec le déplacement de la station centrale des transports en commun de la gare sur l'avenue Léopold-Robert. Il m'est malheureusement difficile de vérifier cette information historiquement mais plusieurs interlocuteurs m'en ont fait part. Ainsi après plus de trente années d'insatisfaction et de controverses, l'avenue Léopold-Robert n'a jamais été modifiée comme si « *les gens avaient peur dès qu'un changement d'habitudes devait se concrétiser* » m'indique un interlocuteur. Or, ce que révèle l'étude de Babey (2004) est que la population est demandeuse d'espaces conviviaux au centre-ville et que deux tiers des déplacements dans ce même centre ne sont pas effectués en transport motorisé individuel (Voillat et al., 2001).

Dès lors, était-ce la localisation de la zone de rencontre qui a nui au projet ? En m'appuyant sur les différentes opinions exprimées lors des entretiens, la localisation de la zone de rencontre pouvait se réaliser ailleurs³⁵, mais là n'est pas l'argument central qui a permis au référendum d'aboutir. La raison du rejet du crédit peut s'expliquer par l'intervention morcelée du réaménagement de l'avenue Léopold-Robert, c'est-à-dire, qu'en voulant esquiver, dans un premier temps, les débats sur la circulation, les responsables de l'aménagement du territoire ont minimisé l'impact d'une telle initiative. Les responsables de l'aménagement du territoire étaient clairement conscients qu'un débat sur la circulation aurait ralenti la procédure décisionnelle puisqu'ils auraient dû remettre autour de la table des acteurs n'ayant jamais réussi à élaborer un consensus sur la circulation routière.

Cependant, la population n'a pas vu le processus de la même manière. Du même avis que le comité référendaire, elle désirait que la zone de rencontre soit accompagnée de nouveaux

³⁵ La place du marché a souvent été désignée, par les opposants au projet, comme le lieu optimum pour ce type de réalisation mais à condition de réorganiser simultanément le stationnement au centre-ville puisque cette place a la particularité d'être un parking en dehors des jours de marché.

plans de circulation. D'ailleurs, conscient de la controverse, le collectif G d'EAU avait fait appel à un ingénieur en transports, pressentant que la question de la circulation faisait partie intégrante du réaménagement de cette partie de la ville. Le mandant ne voyant pas les priorités de manière équivalente demandera au collectif de ne pas se pencher sur cette question. C'est un autre groupe de travail, composé des services communaux ainsi que de deux bureaux d'ingénieurs en trafic, mandaté par le Conseil communal en décembre 2002, qui aura la tâche d'étudier le remaniement du réseau des rues principales.

Pourquoi avoir choisi de procéder ainsi ? Le mystère demeure. Certes, quelques facteurs expliquant le rejet de la zone de rencontre m'ont été communiqués, mais ils ne sont pas pertinents à mon avis. Par exemple, un argument souvent avancé par les opposants au projet consiste à invoquer la volonté d'un Conseiller communal, après plus de trente années passées au service de la commune, de marquer physiquement la ville de son empreinte. Certes, cet argument est légitime mais il ne représente, au vu des réponses apportées lors des entretiens qu'une goutte d'eau dans un vase déjà bien rempli. Je pense que la principale raison du rejet du projet « zone de rencontre » par la population est plus à chercher du côté d'une subdivision des problématiques liées au réaménagement du centre-ville que d'une raison particulière comme « *le service d'urbanisme fait ce qu'il veut* » ou « *une zone de rencontre en ce lieu empêcherait le regroupement familial à midi* ».

Autrement dit, si dès le début du processus il y avait eu une volonté d'intégrer des orientations différentes, le Conseil communal aurait pu intégrer directement toutes les interrogations *post* référendum dans l'élaboration du projet « zone de rencontre », appréciée de toutes et de tous.

Ainsi, il faudrait reprendre le dossier dans une approche *problem setting* en intégrant dès le début les diverses problématiques liées à la construction d'une zone de rencontre au centre-ville. C'est en organisant la construction d'une problématique autour d'un réaménagement d'une zone forte en symboles que des solutions peuvent convaincre. Ce n'est pas comme j'ai pu le relever dans mon cas par une décision volontariste et arrêtée qu'une adhésion est facilitée (Callon et al., 2001). « *La mise en place d'espaces permettant à toute personne de s'exprimer sur la forme ou le fond d'une problématique n'est apparemment que bénéfique à la réalisation d'un projet puisque ces espaces permettent au groupe pilote d'apprécier la teneur du débat* » (Healey, 1997 : 87). Si l'on tient compte de cette perspective, les autorités communales ainsi que les services concernés se seraient rendu compte qu'il était impossible de réaménager le centre-ville sans tenir compte des préoccupations des transferts de trafic. Anticiper ces questions auraient probablement permis d'apaiser le débat en démontrant que le problème était pris en compte et qu'il existait des réponses concrètes à ces questions. Malheureusement, le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds a préféré, pour gagner du temps, reléguer au second plan la gestion du trafic pour ne la traiter qu'ultérieurement au réaménagement de la zone. Profitant de cette stratégie, les opposants au projet ont dénoncé la marche à suivre arrêtée par les autorités et ils en ont profité pour relever les lacunes en matière de circulation du projet zone de rencontre. Face à ces critiques, il devenait ardu pour le groupe pilote de convaincre les opposants du bien-fondé de leur démarche. Les réponses relatives à la gestion du trafic ont été considérées comme hâtives par les opposants pour la raison qu'elles sont apparues comme des solutions élaborées rapidement alors que, selon le service d'urbanisme, ces propositions existaient déjà au moment du lancement du projet « zone de rencontre ».

De plus, conscients de la difficulté d'obtenir un consensus relatif à la gestion du trafic à La Chaux-de-Fonds, les responsables de l'aménagement du territoire ont choisi de ne pas s'y

attarder, pensant que le projet était « si attractif » que la circulation pouvait passer en second plan.

Ainsi, le contenu du projet a satisfait la quasi-totalité des acteurs, cependant la stratégie, selon laquelle il fallait hiérarchiser l'importance des questions relatives au réaménagement du centre-ville, a été, à mon avis, fatale pour la zone de rencontre. S'il devait exister une hiérarchie, celle-ci aurait dû être définie collectivement. Cette constatation avait déjà été émise par Sophie-Hélène Bataïni (1999 : 1) lorsqu'elle avançait que « *pour trouver une nouvelle voie de développement La Chaux-de-Fonds et Le Locle doivent modifier leur mode de gouvernance, à savoir la manière dont les acteurs locaux (économiques, politiques, culturels, etc.) travaillent ensemble autour d'un problème.* » Le projet « zone de rencontre » aurait pu être le dossier modèle pour mettre en place cette approche *problem setting* ainsi que ce nouveau « mode de gouvernance ». Cependant, pour diverses raisons, le Conseil communal a décidé de faire cavalier seul. C'est d'autant plus surprenant qu'il avait tenu compte du rapport synthétisant la volonté de plus de quarante personnes représentantes de diverses associations, de diverses classes socioprofessionnelles, de divers partis politiques, de différents âges,... La réalisation d'un « forum hybride » (Callon et al., 2001) prenait place, devenait visible. Pourquoi, dès lors, après le vote à l'unanimité de Conseil général du PDMU, le Conseil communal n'a-t-il pas poursuivi cette approche *problem setting* lors de la construction du projet « zone de rencontre », alors qu'il avait la preuve noir sur blanc de son efficacité ?

UNE ANALYSE PROCEDURALE ET SES METHODES DECISIONNELLES

« You must go slow to go fast »

Rae Levine

Le contenu du projet d'aménagement du centre-ville chaux-de-fonnier n'ayant pas été désapprouvé mais admiré de tous, il paraît légitime de scruter d'autres horizons explicatifs d'un tel rejet. En effet, avec un taux de participation dépassant les cinquante pour cent et un résultat de désapprobation populaire frôlant les quatre-vingts pour cent lors du vote de mars 2004, une seconde piste d'analyse doit être envisagée. Cette nouvelle orientation explicative canalisera mon attention sur une analyse minutieuse de la procédure d'élaboration du projet « zone de rencontre » et sur les méthodes décisionnelles employées. Autrement dit, l'analyse procédurale, qui consiste à reconstruire les différentes étapes décisionnelles et ses méthodes dans l'élaboration d'un projet, mérite un approfondissement minutieux. Le décorticage d'une procédure comme celle-ci nous permettra d'une part d'énumérer les diverses phases politiques et techniques de l'élaboration de la zone de rencontre et d'autre part de repérer les méthodes employées pour produire les décisions. Le repérage de ces « étapes » va permettre de clarifier les intentions et les stratégies politiques mises en place dans l'élaboration du projet « zone de rencontre ». En effet, selon L. Bridel (2002), il est courant qu'une intervention urbanistique soit l'aboutissement d'une succession d'études, de rapports, de commissions, d'expertises, de sondages, d'arrêtés communaux. Dès lors, comment le projet « zone de rencontre » a-t-il été confectionné ? Est-il l'aboutissement d'une idée hâtive provenant d'un personnage investi d'une illumination géniale ? Est-il la dernière étape d'un processus matérialisant l'ensemble d'une politique urbaine ? Ou correspond-il à une réalisation urbanistique découlant d'une mode, qui veut qu'une ville du XXI^e siècle possède une zone sur laquelle le piéton est roi ?

Sachant que ces interrogations correspondent à des raisonnements probables lors de l'élaboration d'une telle zone, les procédures décisionnelles connaissent également diverses manières d'opérer. À l'instar des divers types de « participation » mis en exergue par P. Fareri (2000), les différentes méthodes décisionnelles correspondent à des marches à suivre, qui définissent, chacune avec leurs outils, les phases d'élaboration d'un projet. Cette reconstruction sera la principale préoccupation de ce cinquième chapitre.

RECONSTRUCTION D'UN PROCESSUS DECISIONNEL COMPLEXE

Le réaménagement du centre-ville chaux-de-fonnier est en quelque sorte la concrétisation d'une problématique récurrente vieille de trente ans. À diverses époques depuis la reconstruction de cette ville au XVIII^e, la circulation a tenu une place centrale dans le développement économique, politique et social de La Chaux-de-Fonds. N'ayant pas la prétention de retracer toute l'histoire du développement urbain chaux-de-fonnier, je vais me focaliser sur le dernier tiers du XX^e siècle ainsi que le début du XXI^e, période durant laquelle le projet « zone de rencontre » a vu le jour. Depuis la seconde moitié du XIX^e, l'avenue Léopold-Robert, anciennement Grande Rue, a souvent été l'enjeu de controverses. Le meilleur exemple pour illustrer cet antagonisme est la comparaison entre l'initiative lancée en

1994 par la section haute neuchâteloise du Touring Club Suisse (TCS) pour que l'artère nord de l'avenue Léopold-Robert contienne trois voies de circulation au lieu de deux et la proposition du Conseil communal en 2003 de réaménager cette même avenue en zone de rencontre, intervention qui réduirait la circulation à une seule voie sur chaque artère. Tous deux écartés en votation populaire, ces deux projets de réaménagement du *Pod* ont échoué. Or, si la problématique de la circulation chaux-de-fonnière est récurrente depuis les années 1980, on peut se demander comment il est possible que seule une infime partie du dossier complexe concernant la circulation ait été réalisée ?

REPERES CHRONOLOGIQUES

La première motion³⁶ déposée au Conseil général traitant de la problématique de la circulation à La Chaux-de-Fonds remonte au 12 janvier 1987. Ce jour-là, le Conseil général accepte à l'unanimité la Motion Perret, qui demande la mise à l'étude d'un plan directeur pour la circulation générale à La Chaux-de-Fonds. Afin de satisfaire cette étude, le même Conseil accorde un crédit de plusieurs centaines de milliers de francs et forme un groupe de travail composé du bureau Robert-Grandpierre et Rapp, des travaux publics, de la police locale, des transports publics en commun et des ponts et chaussées de l'Etat de Neuchâtel. Les objectifs de cette étude sont de donner la priorité aux transports publics en commun, de modérer le trafic automobile, de canaliser la circulation et de réduire les nuisances (Macquat et al., 2002a). Une fois le rapport intermédiaire rédigé les autorités communales décident de mettre sur pied une *commission consultative du plan de transport* en 1990 formée d'un délégué de chaque parti politique présent au Conseil général, de représentants du TCS, de l'ACS et de l'ATE³⁷, des Directions des écoles, de commerçants. Le 12 juin 1990 la première réunion examine le rapport intermédiaire du plan directeur pour la circulation générale. Cette commission consultative se réunira à douze reprises et établira un document fixant les objectifs à atteindre pour tous les modes de transports et les moyens pour y parvenir. Schématiquement, la commission se prononce à l'unanimité sur le désir d'établir une nouvelle hiérarchie du trafic au centre-ville. Celle-ci doit s'ordonner de la manière suivante : les transports publics en commun (TPC), les piétons, les transports motorisés individuels (TMI) et les deux-roues légers. Cette décision est prise le 30 octobre 1990, c'est-à-dire quatre mois après la première rencontre.

Néanmoins, les perpétuelles tergiversations accompagnées d'innombrables mésententes vont continuellement déstabiliser la commission consultative. Cette incapacité à élaborer un projet consensuel, hormis une nouvelle hiérarchie à propos de la circulation à La Chaux-de-Fonds, engendre une scission au sein de la commission et une nouvelle union se constitue parallèlement à la commission consultative. Elle est composée du bureau A. Grandpierre & Rapp et du groupe d'étude interservices des aménagements urbains (CISAMUR). Si l'on analyse cette situation, on peut constater que le bureau d'experts et les services communaux s'allient. L'initiative de se séparer de la commission consultative pour réaliser un projet concret va produire un nouveau rapport³⁸, lequel oriente les réflexions sur la réorganisation du trafic de l'avenue Léopold-Robert en proposant deux variantes. La première prévoit la réalisation d'une voie réservée aux transports publics sur chacune des artères alors que la seconde proposait la séparation des trafics, c'est-à-dire les transports en commun circulant sur l'artère nord et la circulation des transports motorisés individuels sur l'artère sud. À la

³⁶ Cette numérotation est personnelle. Elle débute ainsi parce que cette motion correspond à la genèse des discussions politiques concernant la mobilité urbaine dans le cadre de mon travail. En effet, 1987 est le début de l'étude d'une réalisation de plans directeurs de circulation en ville de La Chaux-de-Fonds.

³⁷ Association Transport et Environnement

³⁸ Ce rapport est intitulé *Proposition de réaménagement de l'avenue Léopold-Robert*. Malheureusement je n'ai pas pu obtenir ce rapport car personne n'a pu me le fournir.

suite de votes au sein de la commission consultative c'est la première variante qui sera retenue, puis réalisée. Cette décision n'est toutefois pas le résultat d'un consensus élaboré au sein de la commission consultative, mais le choix du Conseil communal (Macquat et al. 2002a). Constatant que la situation après plus de deux années de consultation est toujours bloquée, le Conseil communal présente au Conseil général un rapport³⁹ proposant une série de mesures ponctuelles : l'introduction d'un couloir réservé aux TPC sur l'artère nord de l'avenue Léopold-Robert et une modification de la signalisation lumineuse pour permettre l'application des nouvelles priorités.

L'introduction d'un couloir réservé aux transports publics en commun sur l'artère sud de l'avenue va donner l'idée à une association d'automobilistes⁴⁰ de lancer une initiative, laquelle sera rejetée par la population. Allant à l'encontre des perspectives des autorités politiques en matière de circulation, le Conseil communal propose à la population de refuser cette initiative « pour un Pod à trois voies ». En contrepartie, il promet de créer immédiatement une nouvelle *commission consultative permanente des transports* en 1995 (Macquat et al., 2002a). Cette nouvelle commission est composée des représentants de l'ACS, du TCS, de l'ATE, de l'ASTAG⁴¹, des moniteurs d'auto-écoles, des commerçants, des écoles, des services communaux, des représentants des transports publics en commun et du Conseil communal. Elle a pour but d'étudier les propositions des services et des associations afin de dégager un consensus sur chaque projet (Macquat et al., 2002a). Cette seconde *commission consultative permanente des transports* ne désire, toutefois, pas intégrer les représentants des partis politiques car ils sont perçus comme des perturbateurs dans l'élaboration de consensus. En d'autres termes, par un désir d'objectivité, les acteurs présents pensent qu'éviter le conflit politique quel qu'il soit facilitera l'élaboration d'un consensus. Malgré cette intention, la *commission consultative permanente des transports* échoue et est dissoute en 1999. La raison invoquée par l'un de mes interlocuteurs est que la commission n'a apporté que peu de satisfaction aux participants.

Or, au même moment, le Conseil communal décide, de son propre gré, d'initier un nouveau plan directeur des transports (Macquat et al., 2002a). Pourquoi avoir dissous la *commission consultative permanente des transports* alors que sa principale tâche est d'étudier les diverses propositions relatives à la circulation ? Est-ce parce que les partis politiques n'y sont pas représentés ? Malheureusement, il m'est impossible de répondre à cette interrogation objectivement, toutefois l'hypothèse soulevée par l'interrogation sur l'absence des partis politiques semble assez probable étant donné qu'il est impossible pour le Conseil communal d'intervenir sur des dossiers comme celui-ci sans l'aval du Conseil général.

Au vu de ces échecs consécutifs, une question subsiste. Comment se fait-il que les deux commissions consultatives n'aient à aucune reprise réussi avec succès à élaborer un consensus ? Comment est-il possible d'expliquer les échecs des commissions consultatives ? Ont-elles réellement été des réunions de concertation où chaque acteur détenait le même poids dans les prises de décisions ? ou alors ont-elles été des lieux de renseignements et d'informations pour les autorités communales pour qu'elles puissent prendre la température des débats ?

Cette dernière interrogation peut paraître caricaturale, néanmoins, les réponses qu'elle suscite livrent souvent des éléments d'explications intéressants et constructifs (Fareri, 2000). En effet, à plusieurs reprises des commissions consultatives sont constituées alors qu'elles

³⁹ Rapport du CC relatif à l'étude d'un nouveau plan des transports à la Chaux-de-Fonds (du 3 novembre 1993) au CG de la ville de La Chaux-de-Fonds.

⁴⁰ Cette initiative est lancée par le Touring Club Suisse en 1994.

⁴¹ Association suisse des transports routiers.

n'ont, selon les dires de certains acteurs, en aucun cas le dessein de consulter. Souvent les initiateurs de ces commissions, selon Nicolas Mettan (1992), sont convaincus de consulter alors qu'ils ne font qu'informer. À partir de ce constat comment se fait-il, dans notre cas d'étude, qu'à plusieurs reprises dans les processus consultatifs des acteurs ont choisi de se retirer de la commission permanente pour confectionner des projets concrets ou lancer des initiatives populaires ? Peut-on désigner ces méthodes comme étant de la consultation ?

Comme nous pouvons le constater au troisième chapitre, la consultation ne correspond pas à un débat contradictoire sur une thématique déterminée *in ante*. Elle correspond à une méthode, qui cherche à anticiper le conflit en définissant des modalités structurées d'interactions facilitant l'adoption de solutions négociées (Fareri, 2000). Or, les stratégies rencontrées dans les deux premières commissions consultatives s'apparentent plus à une approche *problem solving*, à des réunions permettant aux autorités communales de faire part aux différents acteurs de leurs intentions, alors qu'il aurait été essentiel de consacrer le temps nécessaire à la formulation du ou des problèmes (Tricot, 1994) pour peut-être aboutir à un vrai consensus, comme l'entend P. Fareri (2002).

À ce premier constat, une seconde critique peut être soulevée à l'égard de la seconde commission consultative présentée ci-dessus. Elle concerne l'exclusion des représentants des partis politiques. Si l'on en croit Anne Tricot (1994 : 82), il est erroné d'exclure d'une part, les contestataires en général au processus de décisions et d'autre part les représentants politiques. L'exclusion de certains acteurs n'élimine pas les problèmes, elle les accentue. Or, lors de cette deuxième commission, les acteurs présents ont jugé légitime d'écarter les représentants des partis politiques pour soi-disant se débarrasser des controverses les accompagnant et pour éloigner les enjeux politiques des débats. Malgré ces bonnes intentions, la commission connaîtra exactement le même sort que la première, la dissolution.

Ne voulant pas réitérer les mêmes erreurs, les autorités communales, toujours désireuses de produire un document général sur la thématique de la circulation, vont mandater la Communauté d'Etude pour l'Aménagement du Territoire (CEAT) pour réaliser un *plan directeur de la mobilité urbaine* (PDMU). Après deux années de recherche, la CEAT soumettra ce document au Conseil communal, qui à son tour le soumettra au Conseil général, lequel l'accepte à l'unanimité. Ce PDMU représente en quelque sorte l'aboutissement d'une douzaine d'années de réflexions, de commissions, d'études et de rapports. En effet, à la suite de l'échec des deux premières commissions consultatives, le service d'urbanisme communal va mandater l'Institut de recherche économique et régionale (IRER) en 2000 pour une recherche sur la mobilité *intra muros* et les choix de mode de transport de la population. Cette étude bâtit les fondements statistiques de la mobilité urbaine à La Chaux-de-Fonds tout en apportant certains éléments de réponses sur la situation observée et sur les besoins futurs de la population.

La nécessité d'estimer statistiquement les déplacements et les comportements des usagers des voies de circulation en ville de La Chaux-de-Fonds est un procédé courant dans la mesure où il va permettre aux autorités compétentes d'orienter leurs interventions sur la base d'une étude chiffrée et « scientifique ». Les projections qui découlent de ces résultats, vont permettre aux responsables politiques d'intervenir directement sur le territoire. Cependant, ces interventions spatiales ne satisfont pas à chaque fois l'unanimité de la population. Dès lors, il arrive que des acteurs et/ou des personnes insatisfaites fassent part de leur mécontentement par divers moyens (médias, discussion, motion, initiative populaire, référendum populaire, etc.). Conscient de ce risque, le Conseil communal chaux-de-fonnier va intégrer dans le processus d'élaboration du *plan directeur de la mobilité urbaine* (Macquat et al., 2002) un *forum civique* en 2001.

LE FORUM CIVIQUE

Contrairement aux deux précédentes commissions consultatives, l'approche mise en place pour le *forum civique* peut être perçue au premier coup d'oeil comme collaborative (Healey, 1997), au vu de la diversité des acteurs (stakeholders) présents lors des débats et des prises de décision. Cette institution émane d'un mouvement citoyen en 1999. Il est envisagé qu'une fois l'an, une réunion soit organisée au mois de décembre pour donner la possibilité aux personnes qui désirent débattre de l'avenir des Montagnes neuchâteloises. Patronné par le Club 44⁴², ce mouvement citoyen projette de créer une structure autonome capable d'offrir à tous les groupes de la population l'organisation de forums sur les sujets les plus divers. C'est sur cette base que le premier *forum civique* voit le jour.

Alors que l'étude statistique de l'IRER va bon train, la CEAT propose aux autorités communales d'intégrer ce mouvement citoyen, plus connu sous le nom de *Rencontres de décembre*, dans l'élaboration du nouveau plan directeur. Pour la CEAT, une telle opportunité ne peut être négligée étant donné que ce mouvement citoyen se veut être indépendant et apolitique, ne cherchant pas « *tel ou tel résultat mais permettre à différents groupes de la population d'exprimer comment améliorer la qualité de la vie en ville* » (Rencontres de Décembre, 2001 : 3).

Le *forum civique* est une notion plutôt nouvelle en 2001 en Suisse Romande. Plus répandues en Suisse allemande sous la dénomination de *Stadtforum*, ces réunions ont pour but de permettre aux habitants et aux acteurs d'une ville ou d'un quartier d'exprimer ce qu'ils pensent d'une thématique prédéfinie. À ce titre, dans le rapport final du *forum civique*, les principales caractéristiques énoncées sont les suivantes (Rencontres de Décembre, 2001 : 3) :

- « *la sélection de groupes participants est aussi représentative que possible de l'ensemble des catégories de populations concernées par le problème à discuter ;*
- *l'organisation des débats en séances multiples, avec une volonté affirmée de ne pas en rester aux échanges d'avis divergents, mais de tirer de la confrontation des points de vue des propositions concrètes, réalisables, réunissant un consensus minimum ;*
- *la transmission des propositions à l'autorité. »*

La brève description des objectifs de ces réunions met en avant l'ambition de mettre sur pied, en ville de La Chaux-de-Fonds, un véritable espace de réflexion dans lequel le consensus se construit à l'aide d'une approche tendant vers la participation (Fareri, 2000). Lors du premier « mandat », le groupe de pilotage des *Rencontres de décembre* va bénéficier

⁴² « *Le Club 44 a été fondé en 1944 - d'où son nom - par l'industriel chaux-de-fonnier Georges Braunschweig. Ce Centre de culture, d'information et de rencontre a mis l'Arc jurassien en prise directe sur la formidable évolution du monde durant la seconde moitié du XXe siècle. Et il continue, à l'orée du XXIe siècle, d'y organiser dans le même esprit de multiples rendez-vous avec des acteurs et observateurs majeurs de cette évolution. Leur nombre et leur qualité valent au Club 44 une très large audience et une solide réputation. Sa force réside surtout dans la formule d'échanges directs entre ses hôtes et le public (et c'est pourquoi son slogan est "Notre monde en tête-à-tête"). Cette fonction, inscrite dans la tradition culturelle du pays horloger, est reconnue par les collectivités publiques et privées qui lui apportent leur appui. Seul l'engagement durable, toujours renouvelé, des membres du Club est garant de son caractère et de sa vitalité.* » (<http://www.club-44.ch/histoire.htm>, consulté en août 2005).

de la réalisation en cours du plan directeur de la mobilité urbaine pour organiser le premier forum civique sous le thème « convivialité et mobilité en notre ville, comment bien vivre ensemble aujourd'hui et demain ». Les douze organisateurs du forum civique vont se réunir régulièrement à partir du mois de décembre 2000, puis ils vont déléguer certains de ses membres afin de suivre cinq séances de travail avec le Professeur Oswald⁴³. Spécialiste en aménagement du territoire et en médiation, F. Oswald va organiser avec le membre retenu des Rencontres de décembre les cinq séances de travail du forum civique, lesquelles se dérouleront entre le 23 août et le 15 novembre 2001. C'est également lors de ces séances de préparation qu'il va être convenu, par le groupe « ville et ses habitants » des Rencontres de Décembre, des participants au forum. Neuf groupes de cinq personnes seront retenus (Rencontres de Décembre, 2001: 4) :

- *Habitants 1* : (provenant des quartiers denses proches du centre), choisis par appel dans la presse ;
- *Habitants 2* : (provenant des quartiers périphériques), choisis par appel dans la presse ;
- *Conseil général* : un représentant désigné par chaque parti politique ;
- *Commerçants* : désignés par l'association « Vivre La Chaux-de-Fonds⁴⁴ » ;
- *Usagers des TPC/AT* : un représentant du personnel roulant désigné par la direction des TPC⁴⁵, trois représentants des usagers choisis par appel de presse et un représentant de l'ATE désigné par l'association.
- *ACS/TCS/ASTAGE* : deux représentants du TCS, de l'ACS et de l'ASTAG désignés par leurs associations respectives ;
- *Personnes âgées et handicapées* : désignées par leurs associations respectives ;
- *Personnes de moins de 18 ans* : choisies par appel dans la presse et par le Parlement des jeunes ;
- *Personnalités indépendantes* : choisies par appel personnel. Des représentants des bureaux mandatés par la commune pour le *plan directeur de la mobilité urbaine* ont également été sollicités.

C'est au total quarante-deux personnes qui vont participer aux cinq séances du *forum civique* (Rencontres de décembre, 2001). Arrêtons-nous quelques secondes sur cette distribution. Les critères de sélection retenus sont élaborés en fonction de la localisation de l'habitat, de l'âge ou encore par leur appartenance à une association, un parti politique ou un service communal. Le mode de recrutement des participants n'est pas identique pour chaque catégorie. Le comité du *forum civique* lance ses appels par voie de presse pour toutes les personnes n'appartenant pas à une organisation associative ou politique. Toutes les personnes restantes, par contre, sont désignées par leur

⁴³ Franz Oswald est professeur d'architecture et d'urbanisme à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich et anciennement directeur de l'Institut ORL (Institut pour la planification territoriale nationale, régionale et locale).

⁴⁴ L'association Vivre La Chaux-de-Fonds a pour but de favoriser le développement de la ville de La Chaux-de-Fonds, de favoriser et promouvoir le développement et l'extension du commerce local par l'organisation de manifestations adéquates, de favoriser et promouvoir l'extension de toutes les activités de nature à animer la ville : entreprises commerciales, artisanales, financières, industrielles et de services, professions libérales, animations culturelles, etc. , de resserrer les liens de solidarité qui doivent unir tous les milieux commerciaux : financiers, industriels, des services, des professions libérales, etc.; et d'assurer la liaison et la collaboration avec les autres institutions travaillant à la défense des intérêts généraux de la cité. L'association, d'utilité publique, n'est pas à but lucratif. (http://www.vivrelachaux-de-fonds.ch/c_vivre.html, consulté en juin 2005)

⁴⁵ Comprenez Transport en Commun et Transport régionaux neuchâtelois.

organisation à l'instar des partis politiques ou des associations d'automobilistes. À ma connaissance, le comité du *forum civique* n'a pas eu besoin d'effectuer une sélection des personnes appelées par voie de presse. Au contraire, les quotas n'ont pas été satisfaits (Rencontres de décembre, 2001) pour les catégories « habitants 1 » et « habitants 2 ». Voici comment s'explique le total de quarante-deux personnes au lieu de quarante-cinq. Une fois réunies lors de la première séance toutes ces personnes ont dégagé un accord autour des définitions de convivialité et de mobilité, puis elles ont retenu, toujours de manière consensuelle, cinq points forts et cinq points faibles lors de la seconde séance. À la suite de ces deux premières séances, cinq tables de neuf personnes se sont vues attribuer un thème de réflexion relatif à la thématique générale du *forum civique*. Ces réflexions seront l'objet de la troisième et de la quatrième séance, laquelle s'est terminée par des votes pour hiérarchiser l'ordre de priorité de traitement des thématiques discutées lors des séances trois et quatre. Les thématiques sont les suivantes (Rencontres de décembre, 2001) :

1. Quelles communications avec l'extérieur ? Comment, depuis les régions limitrophes, rendre plus accessibles, par tous les moyens de transport, en été comme en hiver, les pôles d'activités d'intérêt public et les pôles de travail ?
2. Comment, à l'intérieur de la ville, rendre accessibles, par tous les moyens de transport, en été comme en hiver, les pôles d'activités d'intérêt public et les pôles de travail ?
3. Comment gérer les espaces de la ville pour les rendre conviviaux en été comme en hiver ? Quelles incidences sur tous les types de transports ?
4. Comment mettre en valeur le patrimoine naturel et bâti, en relation avec la convivialité et l'accueil des personnes de l'extérieur ?
5. Quel développement pour l'espace entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle ? Quelles incidences sur les deux centres-villes ?

Les cinq thèmes retenus représentent les points forts et les points faibles déterminés lors de la deuxième séance de travail. Ils tiennent compte, par conséquent, des différents paramètres exprimés par les participants et, comme nous pouvons le remarquer, les thèmes touchent un grand nombre de champs des politiques publiques comme l'accessibilité, la mobilité interne, l'aménagement du territoire ou encore la mise en valeur du patrimoine bâti et naturel. Chaque table de discussion se voit attribuer l'une des cinq thématiques et chaque table regroupant neuf personnes a comme tâche de répondre aux questions : quoi ? qui ? comment ? quand ?

Ensuite, lors de la cinquième et dernière séance, les réponses aux questions imposées sont présentées à tous les participants pour, en dernier lieu, se prononcer sur les priorités d'interventions des différents thèmes. L'attribution des places se détermine à l'aide de votations en plusieurs tours au sein du forum, où chaque participant détient une voix. La hiérarchie est la suivante : une large majorité des acteurs se prononce pour que l'aménagement du centre-ville soit privilégié alors que l'aménagement inter-villes, entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle, se voit attribuer la dernière priorité.

Un élément, toutefois, mérite d'être relevé. Alors qu'il est écrit dans le rapport final du *forum civique* (Rencontres de Décembre, 2001) que toutes les décisions retenues sont le fruit de consensus, je constate que ce n'est pas le cas. Les prises de décisions sont effectuées par des votations à la majorité. Peut-on dès lors qualifier ces décisions de consensuelles ?

Si l'on tient compte de la définition d'Anne Tricot (1994) concernant le consensus, il en ressort qu'un consensus est le résultat d'une négociation intégrative durant laquelle une solution est imaginée en vue de satisfaire toutes les parties présentes. Il s'agit d'un *système win/win* (Tricot, 1994). Or, dans une situation de votation, la solution retenue ne satisfait pas tous les acteurs puisque c'est la majorité qui fera pencher la décision d'un côté ou de l'autre et non l'unanimité des acteurs présents. Ce constat peut paraître infime, cependant, lors de mes entretiens quelques acteurs m'ont parlé du *forum civique* comme étant un « guet-apens », où avant même d'avoir commencé il était déjà convenu des priorités, lesquelles allaient être soutenues par la majorité puisque les participants étaient favorables à ces priorités *in ante*.

Par conséquent, il se pourrait que lors des prises de décisions aucune tentative de « négociation intégrative » (Tricot, 1994) n'ait été élaborée. Cela ne peut être négligé étant donné les échecs survenus lors des deux précédentes commissions consultatives. Connaissant la détermination de certains acteurs, le groupe de pilotage aurait, à mon avis, pu mettre en place une stratégie se rapprochant plus d'une « démocratie dialogique » (Callon et al. 2001) dont la finalité est un consensus soutenu par tous les acteurs, contrairement à une « démocratie délégative » (Callon et al, 2001). Les décisions retenues par un vote à la majorité ne convainquent jamais les opposants, elles ne font que renforcer le sentiment d'infériorité que peut connaître une minorité que l'on écoute sans jamais aller dans son sens (Callon et al. 2001). Dans ce cas, l'unique négociation est l'épreuve de force, qui pourrait se traduire de la manière suivante : « vous ne voulez pas m'écouter alors je vais user de mes droits et utiliser les moyens à ma disposition pour faire entendre mon point de vue ! » Ce moyen d'expression en Suisse est le référendum. Malheureusement, cet outil décisionnel ne permet pas au votant de répondre par « ça dépend », par « oui mais » ou « non mais », l'unique moyen de réponse est binaire, c'est-à-dire affirmatif ou négatif.

Cette observation, cependant, ne doit réduire la « négociation distributive » et la « négociation intégrative » à un dualisme simpliste. Dans la réalité, il semble que les deux positions coïncident à des idéaux vers lesquels le négociateur tendra selon sa culture, sa formation, et sa sensibilité etc ; Aussi, selon A. Tricot (1994), les négociateurs reconnaissent souvent qu'en pratique les deux formes de négociation sont utilisées simultanément lors de procédures décisionnelles.

Cette analyse critique ne doit en rien mettre un terme à ce type de processus décisionnel. Le *forum civique* est l'une des meilleures tentatives d'application de l'approche participative dans l'élaboration d'un document administratif d'une grande ampleur en Suisse romande. L'option de donner à tous les acteurs la possibilité de s'impliquer dans une procédure décisionnelle de cette importance est très positive. Du reste l'acceptation à l'unanimité du document final au Conseil général peut être envisagée comme l'expression de cette entière satisfaction.

Même si lors des entretiens, les opposants au projet m'ont souvent répété qu'il n'était pas difficile d'élaborer une entente totale concernant des directives générales comme celles dictées dans le *plan directeur de la mobilité urbaine*, il est primordial de se remémorer que depuis 1980 aucun document consacré à la mobilité de La Chaux-de-Fonds n'a abouti concrètement. Par conséquent, on peut reconnaître une contribution non négligeable au *forum civique* dans l'acceptation finale du *plan directeur de la mobilité urbaine*.

LE PLAN DIRECTEUR DE LA MOBILITE URBAINE

À plusieurs reprises, j'ai mentionné l'existence d'un document concernant la mobilité urbaine chaux-de-fonnière : le *plan directeur de la mobilité urbaine*. Elaboré par la CEAT (Communauté d'étude pour aménagement du territoire) en août 2002, ce document a pour but d'établir les bases d'une gestion globale de la mobilité interne en proposant une stratégie qui (Macquat et al, 2002 : 4) :

- « répond à la fois aux problèmes de l'organisation actuelle des flux de circulation et aux aspirations de la population quant à la qualité de vie dans sa cité ;
- intègre la faisabilité pratique d'une telle gestion par la prise en considération de sa dimension politique, dont notamment les blocages possibles de la part des principales forces en présence (institutions politiques et milieux de transports). »

La réalisation de ce document dédié à la mobilité s'est effectuée en deux phases. La première phase coïncide à l'étape d'exploration documentaire d'une recherche académique. Autrement dit, la CEAT a examiné divers ouvrages académiques et techniques traitant de la problématique des modes de déplacement et du transfert modal. Ces documents sont des analyses théoriques et empiriques sur la mobilité en général mais également des cartes, des plans, des projets ou des études⁴⁶ relevant de la gestion de la mobilité à La Chaux-de-Fonds. Dans cette première étape, une série d'entretiens semi-directifs axés sur la perception de la mobilité à La Chaux-de-Fonds est également effectuée.

La deuxième phase, quant à elle, approfondit sur la base d'une seconde série d'entretiens semi-directifs, certains résultats obtenus lors de la première phase. C'est dans cette étape « d'approfondissement » que le *forum civique* a pris toute son importance. En effet, la CEAT a utilisé cet outil procédural afin d'encourager le débat entre les acteurs sur « la qualité de vie en ville et la mobilité ». À ce propos, je peux souligner que deux auteurs du *plan directeur de la mobilité urbaine* ainsi qu'une chercheuse ayant participé à la rédaction du rapport *les déplacements des Chaux-de-Fonniers dans leur ville* (Voillat et al., 2001) ont participé directement au *forum civique*.

Dans l'élaboration du *plan directeur de la mobilité urbaine* (PDMU), la CEAT effectue, dès la première phase, une reconstruction chronologique des différents événements se rapportant de près ou de loin à la problématique traitée. Je pense, par exemple, à des motions déposées au Conseil général ou à des tentatives d'élaboration d'un plan directeur.

Dans un deuxième temps, elle isole chaque acteur intervenant dans le débat en matière de gestion de la mobilité afin de déterminer quels sont les principaux objectifs qui motivent leurs actions (Macquat et al., 2002a). Ces observations sont riches en informations car, en relevant les objectifs de chacun, la CEAT met en exergue des contradictions sur lesquelles il mériterait de se pencher. Ces controverses correspondent peut-être à l'une des explications de l'impossibilité d'élaborer un consensus sur cette thématique. Prenons un exemple pour illustrer ce propos. Il est rapporté dans le PDMU que les Autorités ont comme objectif « d'améliorer la vitesse commerciale des TPC, de favoriser les transferts modaux, de diminuer le trafic individuel interne, d'introduire le stationnement payant sur la voie publique,

⁴⁶ C'est dans cette première phase que l'étude de l'IRER relative aux déplacements des Chaux-de-Fonniers dans leur ville a eu une grande importance étant donné qu'elle a permis à la CEAT de mettre en exergue des indicateurs, lesquels ont pu être approfondis durant les entretiens semi-directifs.

etc » (Macquat et al., 2002a : 14). Tandis que pour *le lobby automobile*⁴⁷ les objectifs se résument par « *garantir l'accessibilité au centre-ville, maintenir la gratuité du parcage en ville et améliorer la fluidité du trafic en donnant plus d'espace au TMI à travers des mesures concrètes telles que éviter de couper l'onde verte pour donner la priorité aux bus et augmenter l'offre en stationnement gratuit* » (Macquat et al., 2002a : 15). Ces objectifs dichotomiques ne peuvent aboutir qu'au conflit s'ils ne sont pas traités avec la distance qu'il méritent. L'histoire du dossier *mobilité* nous le prouve.

Une fois les contradictions inventoriées, la CEAT étudie la perception et les comportements de la population en matière de mobilité afin de croiser ces données qualitatives avec les objectifs de chacun des acteurs présents. Ce croisement de données peut fortement orienter les résultats du PDMU dans un sens ou dans l'autre puisqu'il semble évident que si la population partage à plus de quatre-vingts pour cent les objectifs d'un acteur, il est difficile pour les autorités d'aller à contresens. Le référendum populaire peut à tout moment intervenir dans le processus d'élaboration d'un projet, si celui-ci coûte plus de cent mille francs⁴⁸.

Ensuite, les résultats de cette première analyse vont être renforcés par la prise en compte de l'étude de l'IRER sur les déplacements des Chaux-de-Fonniers dans leur ville (Voillat et al., 2001). Comme dit précédemment, cette étude de l'IRER relève que près de deux tiers des déplacements en ville se font à pied et en transport public commun. Dès lors, le PDMU (Macquat et al., 2002a : 24) met en avant le fait que « *l'approche par le transfert modal aboutit presque inéluctablement à une opposition entre voiture et transports en commun. Trop binaire, elle escamote la part importante des déplacements à pied et à vélo, et empêche une prise en compte du recours à des modes de déplacements variés par les usagers répondant à une logique qui leur est propre et où les moyens de déplacement occupent des fonctions complémentaires.* » Autrement dit, pour la CEAT, il faut transcender le débat dichotomique entre TMI⁴⁹ et TPC⁵⁰ en étendant les discussions à des enjeux plus larges tels que la qualité de vie, la convivialité ou le développement durable.

Toutefois, il ne faut pas éviter le conflit au nom d'un élargissement des débats sur des thématiques généralistes comme la qualité de vie ou la convivialité. C'est peut-être là que s'explique le deuxième obstacle du projet « zone de rencontre ». En élargissant les débats sur la thématique de la qualité de vie en ville, les Autorités communales ainsi que le service d'urbanisme ont pensé contourner le nœud du problème, c'est-à-dire la circulation en ville. Or, il n'est pas avantageux de détourner un problème, au contraire, une thématique conflictuelle doit être affrontée sans détour, selon Fareri (2000), pour permettre ensuite au débat d'avancer dans la direction voulue. Comment élaborer un consensus si le conflit est détourné ? Certes, en centrant le débat sur la convivialité au centre-ville, les responsables de l'aménagement du territoire ont accordé à la circulation un second rôle. Or, c'est elle qui est au centre des controverses depuis vingt-cinq ans. A mon avis, les Autorités communales auraient peut-être pu profiter de la grande expérience de médiation de la CEAT et du lancement d'une profonde réflexion sur la ville pour résoudre le conflit avec le *lobby automobile*. Une tentative de négociation pour élaborer un consensus sur les axes à poursuivre en matière de déviation du trafic aurait été très bénéfique pour le projet « zone

⁴⁷ C'est en ces termes que la CEAT nomme les associations automobilistes dans le PDMU.

⁴⁸ C'est à partir de ce montant que le Conseil communal doit obtenir l'aval du Conseil général pour l'obtention du montant et c'est à ce moment également que peut être lancé un référendum populaire afin que la population puisse s'exprimer sur cette dépense. La seule restriction pour les référendaires est d'obtenir au minimum la signature de quinze pour cent des personnes éligibles de la commune ou du canton concerné, ou au niveau fédéral de la population suisse.

⁴⁹ Transports Motorisés Individuels.

⁵⁰ Transports Publics en Commun.

de rencontre ». L'obtention de ce consensus aurait enfin pu vaincre un vieux fardeau, qui sclérose La Chaux-de-Fonds dans son désir de métamorphose. C'est, d'ailleurs, ce qu'avait relevé la CEAT (Macquat, 2002a : 32), en évoquant parmi les mesures techniques primordiales à réaliser avant toute chose, « *les modifications du réseau de routes et la création de déviations viennent en premier lieu* ». Le délestage du centre-ville de ses congestions temporaires était la clé de la réussite du projet « zone de rencontre » malheureusement pour La Chaux-de-Fonds, ses autorités avaient décidé de le reléguer en deuxième place dans les priorités de l'aménagement urbain.

Le deuxième blocage met également en exergue le constat que le PDMU n'a pas été appliqué dans sa globalité par les responsables de l'aménagement du territoire. Après la lecture de celui-ci, je constate que l'application de certains conseils a été négligée alors que d'autres ont été amplifiés. Je parle d'amplification car ces caractéristiques énoncées ci-dessus sont au cœur de l'argumentation de l'ancien responsable du dicastère de l'urbanisme et du service de l'urbanisme. En effet, lors de notre entretien, il m'a répété à plusieurs reprises que le Conseil général demandait au Conseil communal d'adopter une attitude plus courageuse en formulant des propositions qu'il soit prêt à assumer et à concrétiser.

Conscient des enjeux contradictoires qui surgissent dès que l'on tente d'appréhender la problématique de la circulation au centre-ville, les Autorités communales, à mon avis, auraient pu se pencher sur ce conflit et le traiter avant même de lancer un appel d'offres pour réaliser une zone de rencontre sur l'avenue Léopold-Robert. Pourquoi est-ce que les Autorités communales n'ont pas profité de l'organisation du *forum civique* et de la participation de tous les acteurs pour s'attaquer au problème de la circulation au centre-ville ? Pourquoi n'ont-elles pas prolongé les débats alors qu'elles avaient sous la main d'une part tous les acteurs et d'autre part une procédure collaborative sur la base d'une approche *problem setting* bien entamée ? À mon avis, la négociation de ce dossier aurait pu avoir une place à part entière dans ce *forum civique*, mais il aurait fallu le prolonger de quelques séances, puisque d'après le PDMU « *c'est à travers le partage du sens d'un projet communautaire que peuvent se rencontrer et s'harmoniser les aspects de la mobilité individuelle et ceux de la gestion collective de la mobilité* » (Macquat et al., 2002a : 26).

Ainsi, j'ai pu constater que le PDMU met en garde les Autorités communales sur différents points à respecter pour qu'un projet aboutisse avec « succès ». Il est notamment noté dans la PDMU qu'il serait clément de :

« respecter les principes d'une approche participative intégrant les usagers des voies de circulation et les habitants de la ville, afin de déterminer les moyens opérationnels, les concepts particuliers et les projets et actions appropriés ; de faire place à des démarches basées sur l'expérimentation, des tests, des essais, afin de sensibiliser et familiariser les usagers à une utilisation différente de l'espace public, par le biais de mesures provisoires et adaptables en fonction des résultats obtenus et des réactions récoltées » (Macquat et al., 2002b : 16).

Citer ces deux mesures d'accompagnement du PDMU me paraît judicieux, puisqu'elles correspondent à des arguments forts et tranchants, exprimés lors du débat référendaire. En effet, un opposant au projet dénonçait l'incapacité du service d'urbanisme à mettre en place de nouvelles alternatives de circulation alors qu'il déclare détenir les mesures adéquates pour désengorger le Carrousel de la Grande-Fontaine. Dès lors, la question que les opposants posaient était : pourquoi le service d'urbanisme n'applique-t-il pas les alternatives pour améliorer la fluidité du trafic s'il les possède, que ce soit avec ou sans la construction de la zone de rencontre ? Les réponses à cette interrogation n'ont jamais été données. Le service

d'urbanisme ainsi que les Autorités communales se contentent de répondre que la circulation sera traitée dès que la « zone de rencontre » sera acceptée. Pour les défenseurs du projet, cet argument consistant à défier les autorités sur l'amélioration de la fluidité du trafic a légitimé toutes sortes d'attaques opportunistes sur la loyauté des autorités et de leur service d'urbanisme.

Revenons quelques instants sur le modèle « 4•Act » élaboré par N. Babey (2004). Ce modèle illustre qu'il est possible d'intégrer une approche participative ou collaborative à différents stades du processus d'élaboration d'un projet. Toutefois, plus tôt elle intervient dans la procédure décisionnelle, meilleur c'est (Lolive, 1999). Dans notre cas, cette stratégie, consistant à faire participer tous les acteurs impliqués dans une problématique, a été mise en place lors de la phase *identification* uniquement. Autrement dit, le processus de mise en place de la zone de rencontre sur l'avenue Léopold-Robert a débuté avec l'application d'un modèle négocié (Novarina, 2000) pour, une fois le PDMU rendu, se renfermer dans un modèle hiérarchique hermétique où la « *recherche confinée* » (Callon et al, 2001) domine tout le processus décisionnel.

Pour finir, dès l'approbation unanime du Conseil général tout s'est déroulé très vite. Selon certains Conseillers généraux avec lesquels je me suis entretenu, seulement deux semaines ont été accordées pour d'une part, prendre connaissance du dossier « zone de rencontre » et d'autre part, pour se faire une opinion. Par conséquent, la chambre législative n' a pas eu la moindre possibilité de négocier. Comment expliquer une telle finalité alors qu'à la genèse de la réflexion une approche collaborative avait été intégrée ?

DU PLAN DIRECTEUR DE LA MOBILITE URBAINE AU PROJET « ZONE DE RENCONTRE »

A la suite de l'approbation à l'unanimité du PDMU par le Conseil général, le Conseil communal lance un appel d'offres, dans toute la presse suisse romande, pour l'aménagement d'une zone de rencontre au centre-ville de La Chaux-de-Fonds. Cette appel d'offres intervient quatre mois après l'approbation du plan directeur et selon l'ancien responsable du dicastère de l'urbanisme et le service d'urbanisme, ce projet de réaménagement du centre-ville coïncide avec une application stricte des propositions faites dans le PDMU.

Afin de satisfaire la population locale dans son ensemble, le projet « zone de rencontre » devrait se réaliser dans un « *lieu public majeur, afin d'en faire bénéficier l'ensemble de la population* » (Ville de La Chaux-de-Fonds, 2003 : 3789). Dans cette perspective, « *il est rapidement apparu que le secteur de l'avenue Léopold-Robert allant de la rue du Casino à la Grande-Fontaine était celui qui se prêtait le mieux à cette première étape. Il s'agit en effet d'une partie très commerçante de la ville, en relation directe avec la place Le Corbusier et proche de la ville ancienne et des places du Marché et de la Carmagnole* » (Ville de La Chaux-de-Fonds, 2003 : 3789). C'est en ces termes que s'exprime le Conseil communal auprès du Conseil général pour justifier la localisation du projet « zone de rencontre ».

De plus, « *selon les principes définis par le Plan directeur de la mobilité urbaine pour le centre-ville, c'est l'option de la création d'une zone de rencontre qui a été choisie* » (Ville de La Chaux-de-Fonds, 2003 : 3789). Cette option est certes « chuchotée » dans le PDMU, cependant elle n'est pas clairement stipulée comme faisant partie des objectifs principaux de l'étude. Ou alors, s'il est permis de l'interpréter ainsi il paraîtrait primordial, à mon avis, d'appliquer l'équité de traitement envers les autres conseils dictés dans le même document.

Ceux-ci spécifient, par exemple que « *la gestion de la mobilité doit donc se mettre au service de la qualité des différents espaces de vie, tout en répondant aux besoins des habitants de la ville en matière de mobilité. [...] Cette politique bien sûr, pour être crédible, doit être issue du substrat, du terreau local. Elle doit dans notre cas d'espèce répondre aux besoins, aux aspirations des Chaux-de-Fonniers* » (Macquat et al., 2002 : 15). Or, l'aspiration de la population a été interprétée dans une optique particulière. En effet, si l'on demande à la population chaux-de-fonnière si elle est favorable à la création de zones piétonnes ou de rencontre, elle répond oui à une grande majorité (Babey, 2004). Cependant, si on lui pose la même question en ajoutant le facteur du trafic automobile comme l'implique le projet « zone de rencontre », elle est fortement réfractaire. Cette conviction entraîne d'un autre côté un désaccord quant à la hiérarchie des priorités d'interventions définies par les Autorités communales, c'est-à-dire réaliser dans un premier temps la zone de rencontre puis dans un deuxième temps s'occuper des implications sur la circulation d'un tel aménagement. La population est d'avis qu'il est essentiel de réfléchir sur les déviations du trafic en premier avant de réaménager le centre-ville en zone de rencontre.

Par conséquent, le passage entre le *diagnostic* et la *programmation* (Babey, 2004) du projet « zone de rencontre » aurait pu à nouveau faire appel aux différents acteurs présents durant le *forum civique* pour que « l'aspiration des Chaux-de-fonniers » puisse être mise à contribution *in ante* l'appel d'offre dans les journaux. Cela aurait sans aucun doute permis aux « porteurs du projet » (Lolive, 1999) de se rendre compte qu'il était périlleux de subdiviser la problématique en deux volets.

Conscient des difficultés encourues pour élaborer un consensus au sujet de la circulation automobile à La Chaux-de-Fonds, le Conseil communal pouvait aisément s'imaginer la levée de boucliers de certaines associations étant donné la longévité de certains conseillers au sein de l'exécutif. La bonne connaissance de cette situation justifie, du point de vue des Autorités communales, la subdivision et la hiérarchisation des interventions urbanistiques. D'un autre point de vue, les entretiens révèlent que les associations préoccupées par la mobilité, souvent perçues comme antagonistes ou inconciliables par les responsables de l'aménagement du territoire, analysent le projet « zone de rencontre » de manière identique. Cette information surprenante relève et confirme une certaine cohérence dans le discours des différents acteurs critiques. Tout parti et toute association confondus n'ont pas compris pourquoi la circulation n'a pas été abordée simultanément. Par conséquent, en interrogeant ces mêmes acteurs, les autorités se seraient rendu compte de l'écart entre leur prise de décision et l'opinion des acteurs en présence.

Or, les entretiens révèlent que certaines associations n'ont absolument pas pris au sérieux le *forum civique* et ses résultats. C'est du reste ces mêmes associations qui monteront au front pour s'opposer au projet « zone de rencontre ». Croyant ainsi détenir l'aval de tous les acteurs, le Conseil communal et le service d'urbanisme vont élaborer une stratégie procédurale inadaptée aux préoccupations populaires et prendre une décision qui ne correspond pas à celle de la population.

En décidant de ne pas traiter simultanément la circulation chaux-de-fonnière avec l'aménagement du centre-ville, le Conseil communal et le service d'urbanisme se sont fourvoyés dans une spirale hermétique sans fin. Autrement dit, le fait de soutenir sans équivoque la légitimité de sa démarche hiérarchique envers la population a créé un sentiment d'*imposition* et non de *proposition*. Cette attitude volontariste a été perçue par certaines associations, puis par la population, comme un *aménagement frontal* (Lolive, 1999), c'est-à-dire qu'en fermant les possibilités de négociation aux différents acteurs en présence, les « porteurs du projet » ont imposé au territoire le projet dans un rapport

frontal. L'impossibilité pour le Conseil général et les différents acteurs de négocier le contenu du projet d'aménagement du centre-ville était pourtant réelle étant donné que la décision finale était prise et que l'appel d'offres avait été publié.

Une fois la décision prise, un collège d'experts est nommé pour élire à la majorité le projet gagnant. La sélection s'est faite en deux parties. La première se base principalement sur l'application stricte des critères défini *in ante*, comme l'association obligatoire à un architecte de La Chaux-de-Fonds. Après la première sélection, quatre projets restent en liste, lesquels vont subir la deuxième sélection. Les critères de cette seconde sélection me sont inconnus, par conséquent, il m'est impossible de justifier le choix du collège d'experts, qui se compose d'un membre du Conseil communal, de deux experts extérieurs, d'un représentant du Service des ponts et chaussées, de l'urbaniste communale, de l'architecte communal, de l'ingénieur communal, du commandant de police, d'un représentant des Services industriels et d'un représentant des TC-TRN⁵¹, d'un membre de la commission d'urbanisme et d'un membre de Vivre La Chaux-de-Fonds.

La composition du collège d'experts témoigne de l'approche retenue. L'unique présence de spécialistes et de techniciens pour juger les différents dossiers est une des caractéristiques du modèle hiérarchique. M. Callon et al. (2001) ont remis en question ce type de commission d'évaluation de projet car il véhicule une idéologie positionnant la science sur un piédestal, tout en considérant le savoir « profane » (Babey, 2004) comme lacunaire et irrationnel. Autrement dit, « *tout en haut, la connaissance scientifique, qui va au fond des choses ; tout en bas, le non-savoir, qui effleure les choses sans s'y arrêter ; au milieu, l'opinion, qui ne s'intéresse qu'aux fonctionnalités des choses, à leur identité, en un à leur apparence* » (2001 : 143). A cet effet, il m'a été rapporté à plusieurs reprises lors des entretiens qu'une participation de la population aux diverses prises de décisions concernant la circulation serait tout simplement impossible étant donné « que chaque habitant se prendrait pour un ingénieur en circulation qui détient une solution miracle ».

Dès lors, les responsables de l'aménagement du territoire se demandent d'une part, comment faire pour mettre tout le monde d'accord si chaque participant est persuadé de détenir la solution et d'autre part comment gérer un si grand nombre de solutions ? Ces interrogations sont légitimes. Néanmoins, le fait de hiérarchiser, même implicitement, les connaissances, illustre aussi un conflit identitaire, selon Callon, car le scientifique⁵² ignore purement et simplement les groupes concernés. Autrement dit, on réduit à l'inexistence un groupe avec son expérience, ses savoirs, ses pratiques, ses méthodes d'investigations, sa manière de vivre dans son environnement. Jacques Lolive (1999 ; 178) définit ce comportement comme « *un manquement à la territorialisation d'une problématique* », c'est-à-dire qu'il considère la conception d'un aménagement frontal comme une démarche qui consiste à plaquer directement le projet sur l'espace substrat. En opposition à cette démarche, il propose une optique qui irait dans le sens d'un modèle négocié (Novarina, 2000) ou d'une recherche en plein air (Callon et al. 2001). C'est la notion de *ménagement* qui prend en compte les faits, les valeurs et les attentes des acteurs locaux. Toutes ces dichotomies soulignent une volonté de la part des professionnels et des intellectuels d'appréhender les politiques publiques différemment. L'ouverture des procédures aux différents protagonistes n'implique pas forcément l'abandon du pouvoir décisionnel des personnes démocratiquement élues (Callon et al., 2001). Au contraire, elle permet l'élaboration d'un projet en tenant compte des diverses opinions dès la formulation du problème. L'anticipation des blocages par l'intégration des différents points de vue permet

⁵¹ Comprenons Transport en Commun et Transport régionaux neuchâtelois.

⁵² Concernant notre étude, nous pouvons remplacer les « scientifiques » de M. Callon (2001) par « spécialistes » étant donné que le collège d'experts ne tiendra pas compte de la possible implication d'autres acteurs concernés.

un affrontement sans détour des conflits pouvant intervenir avec un projet (Fareri, 2000). L'ouverture des procédures décisionnelles aux acteurs plus ou moins impliqués dans un projet entraînerait instinctivement leur implication et, dans un pays où le peuple est souverain, cette implication pourrait diminuer les élans référendaires. Certes, ce partenariat engendre un allongement temporel des procédures mais n'est-il pas préférable d'allonger temporellement l'élaboration du projet plutôt que de voir la réalisation du projet ralentie parce qu'un référendum est lancé ?

« *You must go slow to go fast* » (Levine, 1985), c'est en quelque sorte la devise de l'ouverture des procédures décisionnelles à tous les acteurs, et sans doute la clé de leur réussite. Je m'exprime ainsi car après m'être entretenu avec les différents acteurs je me rends compte que l'opposition au projet « zone de rencontre » se construit principalement sur la formulation du problème (*problem-setting*) et non sur l'illégitimité d'aménager une zone de rencontre à La Chaux-de-Fonds. En attribuant plus ou moins d'importance à tel ou tel facteur, tous les acteurs, qu'ils soient politiques, associatifs ou spécialistes, s'accordent sur le fait qu'il faille parallèlement à l'aménagement d'une zone de rencontre étudier la déviation de la circulation. D'ailleurs, comme énoncé précédemment, le projet G d'EAU s'allouera les services d'un bureau d'ingénieur en trafic afin de remédier aux difficultés pressenties. Du reste, les « porteurs du projet » (Lolive, 1999) exigeront du groupe G d'EAU qu'il ne s'occupe pas du dossier circulation. Ce sera chose faite !

ENTRE PARTICIPATION ET VOLONTARISME : LA RUPTURE

La rapidité d'exécution entre le choix du projet retenu et la votation du crédit au Conseil général pour sa réalisation est surprenante. En l'espace de quatre mois le projet G d'EAU passe du stade d'esquisse à sa possible réalisation. Cela comprend la réalisation des plans, de l'imagerie virtuelle et surtout la présentation précise des coûts. Cet élan mérite d'être souligné puisqu'il démontre une fois de plus, la volonté du Conseil communal d'en finir au plus vite et par cet « empressement » il donne la possibilité aux opposants de légitimer l'argument consistant à dire que la zone de rencontre est réalisée pour permettre au Président⁵³ de la ville d'immortaliser son passage politique au sein de la commune. Or, après cette étude, le facteur égoïste ne semble pas avoir été aussi décisif comme certains acteurs le prétendent et cela pour une raison simple : un nombre important de motions provenant de tous les partis politiques confondus ont une fois ou l'autre été déposées au Conseil général, lesquelles demandaient une intervention urbanistique au centre-ville.

Malgré une volonté politique et populaire favorable à l'aménagement de zones où les piétons seraient prioritaires, une association d'automobilistes n'a pas vu les choses du même œil. En d'autres termes, elle n'est absolument pas convaincue du réaménagement de la partie Est de l'avenue Léopold-Robert et elle annonce que quel que soit la décision finale du Conseil général concernant les crédits elle lancera un référendum pour que les Chaux-de-fonniers puissent s'exprimer sur cette dépense publique.

Le vote des crédits ayant été accepté par une large majorité du législatif l'association automobiliste lance un référendum populaire avec l'appui du parti radical, certaines personnes du parti libéral et une deuxième association d'automobilistes. Ces différentes institutions vont fonder un comité référendaire pour faire front à cette décision. De son côté, l'Union démocratique du centre constitue également un comité référendaire étant donné

⁵³ En 2004, le Président de la ville annonce qu'il ne se présentera pas aux élections communales. C'est pourquoi certaines personnes ont dit que le réaménagement du centre-ville de La Chaux-de-Fonds était commandité pour matérialiser un long séjour dans l'exécutif communal.

qu'elle n'a pas été autorisée à rejoindre le premier comité référendaire. Les raisons invoquées par le président du premier comité référendaire pour justifier cette mise à l'écart est la suivante : ce parti politique n'est pas représenté au Conseil général, il obtiendra toutefois quand même cinq cents signatures.

Le premier décembre 2003 le référendum aboutit et remporte un énorme succès malgré les brefs délais impartis au comité référendaire pour obtenir la signature de quinze pour cent de l'électorat chaux-de-fonnier. La votation aura lieu quelques mois plus tard, le 28 mars 2004.

La période entre le 24 septembre 2003, date du vote au Conseil général des crédits et le 28 mars 2004, date du vote populaire, s'annonce tendue et décisive puisque l'aménagement de la zone de rencontre en dépend. La confrontation argumentative est féroce étant donné l'incapacité d'entente entre les deux partis. Cette mésentente s'explique principalement par le contenu du débat, c'est-à-dire que les opposants du crédit alloué au projet focalisent leurs arguments sur la circulation alors que les porteurs du projet mettent en avant la qualité de vie et la convivialité, rétorquant que le dossier concernant la circulation sera abordé dans un deuxième temps. Les arguments incisifs concernant la circulation vont avoir un impact plus prononcé que la qualité de vie et la convivialité. Du reste, ce constat se perçoit également dans les médias. Les organes de presse entre septembre 2003 et mars 2004 ne vont pas porter le projet puisqu'un seul article traite de l'amélioration de la qualité de vie et de la convivialité au centre-ville grâce à l'aménagement d'une zone de rencontre (Le Temps du 14 février 2004); tous les autres parlent principalement de circulation. Selon un interlocuteur, les médias n'ont quasiment pas soutenu la réalisation du projet « zone de rencontre » et selon lui, il est quasi impossible d'informer la population concernée si la presse locale relate sans cesse des arguments en défaveur de l'aménagement. Ce nouveau point de vue ne sera pas approfondi dans ce travail puisqu'à aucun moment je ne suis allé interroger les médias pour saisir leur déontologie et leurs opinions. Cependant, il serait intéressant d'approfondir cette piste de recherche afin de déterminer l'influence des médias sur la votation. Il est vrai que durant les sept mois de campagne d'opposition au projet, pas moins de trente et un articles et treize courriers des lecteurs sont publiés dans la presse suisse romande. Sur les treize courriers des lecteurs, seuls deux défendent le projet.

Face à la domination argumentative des opposants au projet « zone de rencontre », un comité de soutien⁵⁴ du projet G d'EAU se constitue le 29 janvier 2004 (L'Impartial du 31.01.2004). C'est lors de cette première réunion, dans un café de la ville en présence des médias locaux et régionaux, que le Chargé de communication de la ville va « préciser le plan de bataille de la commune en prévision de la votation » (L'Impartial du 31 janvier 2004). Ce « plan de bataille » s'articule autour de deux actions, d'une part l'organisation d'une exposition permanente, du 16 février au 26 mars 2004, dans d'anciens locaux commerciaux de l'avenue Léopold-Robert. Cette exposition propose à l'aide de panneaux explicatifs la reconstruction de la procédure qui a déterminé le choix de réaliser une zone de rencontre. C'est également lors de cette exposition que le Conseil communal et le service d'urbanisme présentent les premières propositions concrètes de déviation de la circulation. D'autre part, Le Conseil communal, le service de l'urbanisme et le collectif G d'EAU organisent des conférences-débats afin d'informer la population en répondant aux éventuelles interrogations. Selon quelques interlocuteurs, ces conférences-débats ont pris une tournure très agressive. Les opposants au projet, sans écouter les propos des intervenants, s'interposaient en posant des questions incommodes sur la circulation, les coûts du projet ou les finances de la commune. En résumé, selon certains intervenants, ces conférences-

⁵⁴ Ce comité de soutien est composé d'habitants et de commerçants de la Ville. Il a fait paraître la liste des personnes engagées le 8 mars 2004 dans les avis divers du quotidien « L'Impartial ».

débats s'apparentent plus à des *Talk-show* animés opposant des personnes inconciliables qu'à des débats constructifs où chacun peut s'exprimer sans être constamment interrompu.

Si l'on se reporte aux analyses précédentes du déroulement de la procédure décisionnelle, où j'annonçais qu'il aurait été préférable d'anticiper les débats lors de l'élaboration de la problématique, il en va de même pour ces conférences-débats. Je me rends compte que l'exposition et les conférences-débats auraient dû se dérouler antérieurement au vote du crédit étant donné l'impossibilité de négocier un projet lorsqu'il est déjà ficelé. Or, le fait d'affronter le conflit, si conflit il y a, ne peut être que positif pour l'élaboration du projet (Fareri, 2000). Selon P. Fareri (2000), le conflit est même un indicateur de l'intérêt porté, par les différents acteurs, au projet. En d'autres termes, si personne ne se manifeste lors de l'élaboration d'un projet pour le défendre ou le critiquer cela pourrait signifier qu'il n'a aucune portée ou, au contraire, qu'il satisfasse tout le monde. Comme je l'ai déjà exprimé, la confrontation anticipée des blocages peut aboutir à la complaisance populaire mais pour un projet d'une telle ampleur, une procédure décisionnelle négociée serait sans doute plus adaptée.

Seulement, dans une optique de confrontation argumentative et par là même de collaboration dans l'élaboration d'un projet, les « porteur du projet » ne perçoivent pas l'approche participative comme avantageuse, au contraire. Selon l'un d'entre eux, la méthode optimale est d'imposer autoritairement un projet comme cela a été fait à Bienne. Un autre me dit « *moi je crois assez peu au fait qu'on élabore un projet en consultant tout le monde et qu'après on va de l'avant. D'abord par ce que jamais tout le monde est d'accord et ensuite parce qu'en ville de La Chaux-de-Fonds, quel que soit le projet de réaménagement proposé, on se trouve toujours à un moment donné devant un report de trafic.* »

Pourquoi ne pas avoir accordé plus d'importance à la circulation si celle-ci est centrale dans le réaménagement du centre-ville ?

Alors que la Chaux-de-Fonds est souvent présentée comme une ville novatrice et originale dans son approche en aménagement du territoire, ces propos expriment le contraire. De plus, l'analyse des entretiens a révélé un grand attachement au pouvoir de l'autorité plutôt qu'à la participation du plus grand nombre. À plusieurs reprises, il m'a été confié que « *le processus participatif ne devait pas correspondre à une diminution du rôle de l'autorité* » ou « *qu'à un moment l'exécutif doit imposer des décisions* ». Cet attachement se rapproche davantage à un urbanisme fonctionnaliste, lequel ne permet quasi aucune discussion quant à la véracité du projet proposé (Choay, 1996). Ces travaux ne sont par conséquent jamais modifiés, encore moins négociables, contrairement à aujourd'hui où l'architecte-urbaniste⁵⁵ est le maillon d'une longue chaîne d'acteurs. Il doit convaincre, se vendre, s'adapter, négocier (Bridel, 2002). Cette représentation du pouvoir des « porteurs du projet » expliquerait la rupture rencontrée entre la réalisation du PDMU et la mise en place du projet « zone de rencontre ». En effet, le PDMU, orchestré par la CEAT, est conçu avec une multiplicité de méthodes différentes et complémentaires alors que la méthode retenue pour aménager la zone de rencontre s'apparente plus à une méthode relevant du modèle hiérarchique, c'est-à-dire à une décision prise par un groupe restreint et isolé de personnes aux pouvoirs décisionnels importants. Il m'est toutefois très difficile de mettre en exergue les facteurs explicatifs d'un tel revirement stratégique.

La CEAT encourageait dans le PDMU la démarche participative pour élaborer un consensus sur la problématique de la mobilité et de l'aménagement du territoire. La démarche

⁵⁵ Certains architectes-urbanistes, comme Rem Koolhaas, reviennent à une philosophie « opportuniste » de l'urbanisme, c'est-à-dire que leurs projets sont à prendre ou à laisser. Il n'accepte aucunement la modification de leurs lignes de conduite (Koolhaas, 2004).

participative peut s'appliquer, certes, à toutes les politiques publiques mais elle prend toute sa richesse en aménagement du territoire. Même s'il paraît évident que l'exécutif d'une commune soit en droit – voire contraint – de définir l'orientation politique que prendra sa commune dans le futur, cela n'empêche pas, une fois la décision arrêtée, d'ouvrir à nouveau les débats sur un ou des projets, qui matérialisent l'orientation politique retenue. Comme le remarque N. Babey (2004) dans son « *modèle 4•Act* », une démarche participative peut être intégrée dans une prise de décision aux interstices de chaque étape. Il ne s'agit pas de remplacer les structures décisionnelles traditionnelles, il s'agit de les compléter (Babey, 2004). La verticalité dans les prises de décisions concernant le projet « zone de rencontre » aurait mérité d'être bonifiée par l'expérience du *forum civique*.

De plus, selon un interlocuteur, l'implication des contestataires dans une prise de décision relative à un aménagement de cette envergure diminue fortement le pourcentage d'opposition. C'est en tout cas ce qu'il a constaté dans le projet d'aménagement de la zone de rencontre à Bulle dans le canton de Fribourg. Selon lui, l'implication des réfractaires dans une procédure décisionnelle sollicite un effort d'argumentation et de compromis qui sont bénéfiques pour l'élaboration du projet et sa réalisation.

Ainsi, l'imposition d'une hiérarchisation des dossiers par le Conseil communal n'a pas été approuvée par certains acteurs, lesquels désiraient, au minimum, un traitement équitable et simultané des dossiers *circulation-aménagement*, voire un renversement complet de la hiérarchie retenue. Autrement dit, la population et les opposants au projet « zone de rencontre » sont convaincus que le dossier « circulation » doit être prioritaire ou du moins égal au projet « zone de rencontre » étant donné la place centrale de celle-ci sur le tronçon retenu pour la gestion de la mobilité urbaine de La Chaux-de-Fonds. Par conséquent, comme le constate N. Babey (2004 : 57), le problème est structurel, « *celui-ci ne réside pas dans les imperfections de la démocratie semi-directe ni dans les états d'âme d'une population soi-disant frileuse aux dépenses et à la nouveauté, mais dans des procédures qui intègrent le politique et l'expert tout en rejetant le « profane » jusqu'à la mise à l'enquête du projet* ».

L'ouverture des procédures décisionnelles à tous les acteurs n'est plus une option parmi d'autres, elle est essentielle de nos jours pour permettre à des projets d'aménagement urbain d'une telle importance de voir le jour ; d'autant plus dans un pays comme la Suisse où le référendum populaire peut intervenir à tout instant.

LE PROJET « ZONE DE RENCONTRE » ET LES TRANSFORMATIONS POLITIQUES

Après avoir analysé le contenu du projet « zone de rencontre » puis sa procédure décisionnelle, il nous reste à explorer la troisième piste de recherche. Ce troisième volet analytique envisage que l'échec du projet « zone de rencontre » - comme le projet des Jeunes Rives à Neuchâtel ou encore le projet des places Neuve et des Nations à Genève - pourrait constituer l'indice d'un changement des tendances en matière d'aménagement du territoire. Autrement dit, les rejets des projets de réaménagement urbain exprimeraient l'apparition de nouvelles aspirations en matière d'aménagement de la part de la population suisse romande. Ces nouveaux souhaits pourraient se lire notamment dans la nouvelle distribution des sièges dans les Conseils communaux et les Conseils généraux helvétiques avec l'arrivée de l'Union démocratique du centre (UDC).

En juin 2004, lors des élections communales, La Chaux-de-Fonds voit déferler sur sa scène politique un nouveau parti. Réputée pour son conservatisme, l'UDC va obtenir huit sièges au Conseil général et un siège au Conseil communal. C'est la première fois que La Chaux-de-Fonds accueille un parti d'extrême droite au pouvoir. Cette nouvelle donne n'a toutefois pas bouleversé la majorité de gauche détenue depuis fort longtemps. Cependant, ce sont les partis de droite comme le parti libéral-PPN et le parti radical qui vont subir cette nouvelle répartition.

Partis politiques	Nb de sièges	Nb de sièges	Différence
	en 2000	en 2004	
Socialiste	14	13	-1
UDC	0	8	8
Les Verts	5	6	1
Libéral / PPN	11	6	-5
POP - Unité socialiste	7	5	-2
Radical	4	3	-1

Figure 14 : Tableau récapitulatif de la répartition des sièges au Conseil général

Est-ce que cette nouvelle répartition politique a eu des répercussions en aménagement du territoire en général et sur la votation du crédit du projet « zone de rencontre » en particulier ? En d'autres termes, est-ce que la métamorphose de l'échiquier politique communal vécue lors des dernières votations en 2004 exprime l'avènement de nouvelles orientations en matière d'aménagement du territoire ?

N'ayant pas la prétention de faire une analyse socio-politique de la situation communale de La Chaux-de-Fonds, ni d'analyser les répercussions, d'un point de vue des sciences politiques, de l'arrivée de l'UDC dans la politique helvétique, ce chapitre va tenter de saisir, du point de vue des acteurs interrogés, si ce phénomène récent⁵⁶ pourrait avoir eu un rôle dans le rejet

56 L'avancée électorale spectaculaire de l'UDC remonte aux années 1990 passant de 11,9% des forces proportionnelles des partis aux élections du Conseil national à 22,5% en 1999. En 1999, l'UDC obtient 44 sièges

du projet « zone de rencontre ». Pour élucider si cette hypothèse est concevable, je me baserai essentiellement sur les entretiens effectués auprès des acteurs gravitant autour du projet, et cela par désir de ne jamais me perdre dans une analyse qui m'éloignerait du sujet central de ce travail. Pour ce faire, j'avais anticipé l'obstacle en consacrant une partie de mes entretiens à cette question. Dès lors, les réponses avancées dans ce chapitre ne seront que le reflet des opinions exprimées par mes interlocuteurs et mes interlocutrices. Cette alternative se justifie par le fait que la plupart des acteurs interrogés sont en place depuis longtemps⁵⁷, de ce fait, ils ont été les observateurs privilégiés des modifications évoquées étant donné qu'ils connaissent bien la situation chaux-de-fonnière.

La première constatation relative à un quelconque changement des tendances en aménagement du territoire est écartée sans équivoque par tous les acteurs, et cela même depuis la percée de l'UDC en politique. Tous les partis politiques, tous les professionnels participant à l'aménagement du territoire et tous les autres acteurs, avec qui je me suis entretenu, rejettent sans exception cette éventualité. Par conséquent, le rejet populaire du projet « zone de rencontre » ne peut pas être considéré comme l'expression d'une volonté populaire de changement des priorités en aménagement du territoire. La population et divers partis politiques sollicitent fréquemment les Autorités communales pour que des zones prioritaires aux piétons soient réalisées. C'est ce que démontre également l'étude quantitative réalisée par N. Babey (2004).

Cependant, tous mes interlocuteurs s'accordent sur le fait que l'arrivée du nouveau parti politique de droite a exacerbé la bipolarisation entre la gauche et la droite, c'est-à-dire qu'auparavant, selon les dires, une entente communale intervenait lors de prises de décisions politiques importantes. Jusqu'aux élections de l'an 2000, le Conseil communal était élu par le Conseil général, c'est-à-dire que chaque groupe présentait un candidat et après discussions, tous les partis se mettaient d'accord pour nommer l'exécutif à l'unanimité⁵⁸. Selon un interlocuteur, cette démarche relève d'une entente interpartis pour le bien de la ville, ce n'était pas la gauche qui votait pour la gauche et la droite qui vote pour la droite. Tout le monde votait pour tout le monde. Avec l'arrivée du nouveau parti politique dans l'échiquier communal, le climat politique s'est métamorphosé. *« la droite traditionnelle craignait comme la peste l'arrivée de l'UDC et cela a changé radicalement les rapports entre la droite et la gauche, notamment dans cette ville. La droite, voulant garder son électorat, s'est lancée dans une course au populisme⁵⁹ et malheureusement cela a eu des impacts sur le projet « zone de rencontre » car si on avait eu un climat plus constructif on aurait pu argumenter face aux référendaires ».*

La part croissante de l'influence du discours de la droite très conservatrice ne peut être désignée comme le facteur explicatif d'une transformation des objectifs en matière d'aménagement du territoire. Les priorités restent les mêmes !

sur 2000 au Conseil national et 7 sièges sur 46 au Conseil des Etats. Il s'agit d'un bond sans précédent, sur le plan national, pour un parti suisse (Mazzoleni, 2003).

⁵⁷ Plus de 90% des personnes interrogées travaillaient ou faisaient de la politique depuis au minimum huit années à La Chaux-de-Fonds ou y vivaient depuis bien plus d'années.

⁵⁸ C'est lors d'une votation populaire, datant du 30 novembre 2003 que la méthode électorale du Conseil communal à la proportionnelle est acceptée par le souverain chaux-de-fonnier.

⁵⁹ Cette « course au populisme » peut être caractérisée par la distribution d'un tract anonyme à la sortie d'une séance d'information pour les employés communaux le 17.02.2004, qui s'avérera ultérieurement être l'œuvre d'un parti politique dont je tairai le nom. Celui-ci illustre des jeunes *loubards* zonant sur la zone de rencontre, tandis que les petits commerçants se terrent. Le slogan était : *« Ce n'est que la première étape d'une cascade de dépenses. »*

Cependant, à la vue des élections communales en juin 2004, les débats concernant la zone de rencontre ont pris une tournure particulière. Impliquant des dépenses communales, une requalification territoriale, une nouvelle utilisation du sol, le trafic automobile, la sécurité aux alentours des écoles, le projet de réaménagement du centre-ville a constitué un thème central dans les débats électoraux. Chaque parti devait obligatoirement se profiler sur ce dossier. L'UDC, dans une perspective d'accession au Conseil communal, ne pouvait que s'y opposer étant donné que la zone de rencontre était une volonté de la majorité en place. Le lancement d'un référendum populaire, avant même celui annoncé par une association d'automobilistes, confirme l'importance du projet « zone de rencontre » dans la future élection. Face à cette situation, les partis de droite n'ont pas eu d'autre choix que de s'y opposer également, et cela, selon un interlocuteur, « *pour garder leur électorat* ». C'est lors du lancement du deuxième référendum, à l'initiative d'une association d'automobilistes, qu'un comité référendaire⁶⁰ va voir le jour.

Ainsi, il n'est pas exagéré de constater que ce nouveau climat politique n'a pas avantage l'élaboration de débats constructifs étant donné l'enjeu électoral du projet. Tous les partis de droite y ont vu l'occasion rêvée de contester le projet en avançant des arguments liés aux coûts, au trafic automobile et au respect de la loi. À aucune reprise la convivialité, la qualité de vie en ville ou l'amélioration de l'image de la ville à l'extérieur ne sont intervenus dans les paroles des opposants. Les arguments relatifs aux dépenses publiques sont souvent plus parlants et plus persuasifs pour la population que des développements sur l'amélioration de la qualité de vie en ville en aménageant une zone de rencontre. Le choix de ne pas débattre sur des thèmes identiques est difficile à expliquer étant donné qu'il ne faisait pas partie des priorités à approfondir lors de mes entretiens. Toutefois, lors de l'analyse, la divergence argumentaire m'a semblé apporter une touche explicative supplémentaire à la finalité du projet « zone de rencontre ».

Maintenant que nous avons analysé en détail les trois pistes de recherche, il est envisageable d'apporter quelques éléments de réponse à la question quels sont les facteurs permettant d'expliquer le rejet du projet ? Comme nous le verrons plus en détail dans la conclusion, la piste d'analyse la plus plausible pour expliquer cet échec est sans aucun doute à chercher du côté de la procédure. La rupture méthodologique entre le *forum civique* et le *projet* « zone de rencontre » a été vécue par le comité référendaire puis par la population comme un « coup de tête » volontariste. Or, comme nous pouvons le constater, le réaménagement du centre-ville est l'aboutissement d'une longue procédure regroupant un bon nombre de rapports, d'études et de réflexions.

⁶⁰ Le comité référendaire se compose de l'ACS, l'ASTAG, des Radicaux et du parti libéral. Il est à noter que des membres du parti libéral étaient favorables à la réalisation de la zone de rencontre.

CONCLUSION

Alors que le centre-ville s'endort lentement – disparition des enseignes commerciales, fuite des badauds – la circulation automobile, elle, va bon train. L'avenue Léopold-Robert ne sera pas défigurée, ni perturbée par l'entrée en matière d'une nouvelle signalisation routière. De son côté, le carrousel de la Grande-Fontaine continuera également de voir déferler sur son axe les véhicules désirant aller en direction de Neuchâtel, du Locle ou du Jura et le hall du centre commercial *Métropole* accueillera généreusement les personnes soucieuses d'entretenir leurs relations sociales en été comme en hiver.

Cet immobilisme, rassurant pour les uns et pesant pour les autres, ne risque pas d'être rompu rapidement puisque pour le nouveau Conseil communal il « *serait suicidaire de remettre le projet « zone de rencontre sur la table après un tel résultat défavorable.* » Je ne partage pas cet avis.

En effet, après la rénovation de *l'Heure Bleue*, la construction d'*Espacité* et le réaménagement de la place Carmagnole la zone de rencontre se serait intégrée parfaitement dans ce secteur sclérosé commercialement. Comme le remarque Macquat et al. (2002a), la redynamisation du centre-ville passe obligatoirement par le réaménagement de cette zone. Par conséquent, la localisation choisie par les responsables de l'aménagement du territoire était optimum. D'autant plus que cette intervention n'avait pas pour unique objectif d'embellir ce quartier mais bien de le transformer en profondeur. Toutes les réflexions ayant précédé l'appel d'offres en est la preuve à mon avis.

De plus, il faut souligner que le collectif G d'EAU a toujours respecté les caractéristiques du lieu. Son intervention a été judicieuse, fine et respectée de tout le monde. Même les acteurs les plus réfractaires au réaménagement du centre-ville étaient convaincus par la justesse du contenu du projet proposé. Ces deux arguments me persuadent que le nouveau Conseil communal ne devrait pas tourner le dos à tout ce travail. Il faudrait une fois pour toutes résoudre la question de la circulation au centre-ville puisque l'avortement prématuré du projet « zone de rencontre » s'explique plus, à mon avis, par une mauvaise gestion de la part des responsables de l'aménagement du territoire du dossier brûlant de la circulation routière. En effet, voilà bientôt vingt ans que les Autorités communales tentent de mettre sur pied une nouvelle gestion du trafic en ville mais à chaque tentative c'est l'échec. De la *Motion Perret* en 1987 à la proposition de mettre sur pied une commission consultative permanente par le conseiller radical Ph. Laeng en 2003, aucune solution concernant la gestion de la circulation routière n'a été trouvée jusqu'à ce jour. À qui la faute ? là n'est pas le propos. Il est, cependant, surprenant de la part du précédent Conseil communal et du service d'urbanisme d'avoir volontairement relégué ce dossier épineux au second plan alors qu'ils connaissaient les enjeux d'une modification de la circulation du centre-ville. Surtout que tous les responsables de l'aménagement du territoire de l'époque étaient en place depuis une dizaine d'années au minimum, donc forcément au courant de cette impasse. La mise à l'écart intentionnelle de cette question est l'illustration même de ces propos. Mais qu'aurait-il fallu faire ?

Si l'on en croit P. Fareri (2000), A. Tricot (1994), M. Callon, P. Lascoume et Y. Barthe (2001) la résolution de ces controverses à l'aide d'une démarche participative serait la solution. Elle donnerait la possibilité à La Chaux-de-Fonds de résoudre une problématique astreignante

pour les Autorités communales, puisque tout réaménagement du centre-ville implique indirectement la résolution de la circulation routière. Aujourd'hui, le centre-ville de La Chaux-de-Fonds en général et le Carrousel de la Grande-Fontaine en particulier est un passage quasi obligé pour les véhicules désirant aller dans le Jura ou à Neuchâtel. Or, au XXI^e siècle, il est plutôt rare qu'un centre-ville corresponde à un point nodal de la circulation routière. La tendance générale se trouve plutôt du côté d'une réappropriation du centre par les piétons et les commerces spécialisés. Doit-on ici émettre l'hypothèse que La Chaux-de-Fonds est une ville d'exception ?

D'un autre côté, cette étude a démontré qu'une rupture méthodologique avait eu lieu au cours de la procédure décisionnelle. Alors que le Conseil communal a donné son accord pour intégrer un *forum civique* dans l'élaboration du *plan directeur de la mobilité urbaine*, pourquoi n'en a-t-il pas profité pour régler ces controverses définitivement ? Maintenant que les Autorités communales connaissent les bénéfices du *forum civique* et de l'approche *problem setting*, elles devraient réitérer cette expérience mais en élaborant un véritable consensus comme défini dans ce travail. L'aménagement de la zone de rencontre n'aura pas lieu, cependant ce projet contient d'innombrables points positifs qu'il serait dommage de nier. La participation de toutes les personnes au *forum civique*, le rapport de l'IRER, les débats provoqués par le lancement du référendum sont des éléments rares et riches.

Or, toutes ces données sont, à présent, connues et elles resteront d'actualité encore quelques années. Par conséquent, le nouveau Conseil communal devrait profiter de toutes ces informations et de toutes ces expériences pour résoudre cette problématique aujourd'hui plutôt que de ranger le dossier dans un tiroir. Il devrait convoquer une nouvelle fois tous les acteurs connus en y ajoutant le collectif G d'EAU, les membres du comité référendaire, l'association de soutien de la zone de rencontre et un journaliste du quotidien régional, lequel pourrait transmettre les « connaissances interactives » (Linbdlom et Cohen, 1979) inaccessibles au reste de la population, et organiser un nouveau *forum civique*. Car à mon avis, la réalisation d'un centre-ville convivial passe obligatoirement par la déviation de la circulation routière.

Toutefois, pour ne pas répéter les mêmes erreurs l'organisation du débat devra se réaliser autour d'une problématique définie communément (*problem-setting*) et non par un seul acteur. D'autant plus que La Chaux-de-Fonds a la chance de détenir une population motivée et dévouée, des institutions comme le Club 44 et de nombreuses associations à l'instar des *Rencontres de décembre* qui sont prêtes à débattre. Pourquoi les Autorités communales ne profiteraient pas de cet élan citoyen une nouvelle fois en organisant l'élaboration d'un consensus au sujet de la circulation routière ?

Surtout qu'une donnée majeure ne doit pas être omise. En effet, il ne faut pas oublier que lors de la séance du Conseil général du 23 septembre 2003 deux crédits ont été soumis au vote. Le premier concernait l'aménagement de la zone de rencontre et le second, les travaux de rénovation des canalisations. Ce deuxième crédit de CHF 2,51 millions destiné à moderniser les infrastructures souterraines est toujours en vigueur contrairement au premier. Et d'après un de mes interlocuteurs, les canalisations sous l'avenue Léopold-Robert tombent en ruine. Il va falloir, par conséquent, les rénover tout prochainement. Voilà une bonne raison de relancer le débat. D'autant plus que pendant les travaux l'avenue Léopold-Robert sera obligatoirement amputée de plusieurs voies. N'est-ce pas l'occasion rêvée pour tester les différentes variantes de déviation du trafic ?

Encore une fois, le résultat de la votation du 28 mars 2004 n'est pas un rejet du réaménagement du centre-ville en zone de rencontre mais un vote contestataire dénonçant le comportement volontariste des Autorités communales.

Ainsi, l'organisation d'un nouveau *forum civique* permettrait au centre-ville de devenir sympa chaque jour comme à la Fête de mai, au carnaval ou à la Braderie. Il permettrait également à la population de pique-niquer en été autour de la *Grande-Fontaine* alors que les automobilistes circuleraient à leur guise et sans contrainte ! N'est-ce pas une situation désirée de tous ?

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET ARTICLES :

ADDA Jacques.

1998.- *La mondialisation de l'économie*.- Paris : La Découverte.- livre 1 & 2.

BABEY Nicolas.

1999.- *La publicité du territoire : politiques urbaines et régionales*.- Neuchâtel : thèse de la faculté des lettres et des sciences humaines.

BABEY Nicolas.

2004.- *Évaluation de l'image de La Chaux-de-Fonds : rapport intermédiaire*.- Neuchâtel : Ecole ARC.

Trouvé à l'adresse suivante (consulté en janvier 2005) : <http://www.chaux-de-fonds.ch/fr/infos/>

BATAÏNI Sophie-Hélène.

1999.- *Vers un nouveau développement pour La Chaux-de-Fonds*.- Neuchâtel : IRER, Université de Neuchâtel.

BRIDEL Laurent.

1996.- *Manuel d'aménagement du territoire*.- Lausanne : Georg Editeur.- Volume 1.

1998.- « Circulation ».- In : BRIDEL Laurent.- *manuel d'aménagement du territoire*.- Lausanne : Georg Editeur.- Volume 2.- pp.111-159.

2002.- *Manuel d'aménagement du territoire*.- Lausanne : Georg Editeur.- Volume 3.

CALLON Michel.

1997.- « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié ».- in : *Actes du séminaire européen sur l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*.- sous la responsabilité de M. Bonnet.- Paris : Plan construction.

Trouvé à l'adresse suivante (consulté en août 2004) :

<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/elabproj/analyse2.htm>

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre & BARTHE Yannick.

2001.- *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*.- Paris : Seuil.- 360p.

COMTESSE Gérald.

1993.- « l'art neuchâtelois au XXe siècle ».- In : BARRELET Jean-Marc.- *Histoire du Pays de Neuchâtel de 1815 à nos jours*.- Hauterive : Editions Gilles Attinger.- Tome 3.- pp.303-309.

CHOAY Françoise.

1996.- *La règle et le modèle : sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*.- Paris : Seuil.

CHOAY Françoise & MERLIN Pierre.

1996.- *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*.- Paris : Presses Universitaire de France.

FARERI Paolo.

2000.- « Ralentir : note sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques ».- in : Söderström et al. (éd.).- *L'usage du projet. Analyser les pratiques sociales et concevoir le projet architectural et urbain*.- Lausanne : Payot.- pp.5-13.

G d'EAU.

2003.- *plans, maquettes et illustrations de la zone de rencontre*.- Chaux-de-Fonds : service d'urbanisme.

Trouvé à l'adresse suivante (consulté en février 2004) :

<http://www.chaux-de-fonds.ch/fr/administration/default.asp>

HABER Stéphane.

2001.- *Jürgen Habermas, une introduction*.- Paris : Pocket/La Découverte.

HEALEY Pasty.

1997.- *Collaborative planning, shaping places in fragmentes society*.- London : Macmillan.

INGALLINA Patrizia.

2001.- *Le projet urbain*.- Paris : Presse Universitaire de France.

JACKSON Peter.

2001.- « Making sense of qualitative data ».- In : LIMB Melanie & DWYER Claire.- 2001.- *Qualitative Methodologies for Geographers*.- London & New York : Oxford University Press Inc.- pp. 199-214.

KAUFMANN Jean-Claude.

2004.- *L'entretien compréhensif*.- Paris : Armand Colin.- (1^{ère} édition.- 1996.- Paris: Nathan).- 127p.

KOOLHAAS Rem.

2004.- *Content*.- AMO-OMA : Taschen.

LEVINE Rae.

1985.- *Participatory process design*.- San Francisco : Interaction associates, textes ronéotypé.

LINDBLOM Charles E. & COHEN David K.

1979.- *Usable knowledge : social science and social problem solving*.- London : Yale University Press

LEVY Jacques & LUSSAULT Michel (sous la direction de).

2003.- *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*.- Paris :Belin.

LOLIVE Jacques.

1999.- *Les controverses du TGV Méditerranée : projet, controverses et espaces publics*.- Paris : l'Harmattan.

MACQUAT Jacques, SFAR Doris & TORRENT Chantal.

2002a.- *Un projet de cité : Plan directeur de la mobilité urbaine, rapport justificatif.*- Lausanne et la Chaux-de-Fonds : CEAT.

MACQUAT Jacques, SFAR Doris & TORRENT Chantal.

2002b.- *Un projet de cité : Plan directeur de la mobilité urbaine.*- Lausanne et la Chaux-de-Fonds : CEAT.

MAZZOLENI Oscar.

2003.- *Nationalisme et populisme en Suisse : la radicalisation de la « nouvelle UDC ».*- Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

MERLIN Pierre.

2002.- *L'aménagement du territoire.*- Paris : Presses universitaires de France.

METTAN Nicolas.

1992.- « Place de la négociation dans le processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.- in : RUEGG Jean, METTAN Nicolas et VODOZ Luc.- *La négociation, son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et dans la protection de l'environnement.*- Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.- pp 79-94.

METTAN Nicolas, SFAR Doris & HORBER Katia.

1994.- *Du conflit à la coopération ou les nouvelles modalités de la gestion des projets urbains, monographie des cas, B. le cas de Genève.*- Lausanne : C.E.A.T.

MICHEL Urs.

2004.- *A pied, c'est sûr : prix de l'innovation de la mobilité des piétons.*- Zürich : Mobilité piétonne et ATE.- 20p.

Trouvé à l'adresse suivante (consulté en juin 2005) :

http://www.astra.admin.ch/media/llv/040907_f_jurybericht.pdf

NOVARINA Gilles.

2000.- « Conduite et négociation du projet d'urbanisme ».- In : SÖDERSTÖM Ola (sous la direction de).- *L'usage du projet.*- Lausanne : Payot.- pp. 51-64.

REMY Jean.

1998.- « le projet urbain : sens et signification ».- in : TOUSSAINT Jean-Yves & ZIMMERMANN Monique.- 1998.- *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville.*- Spirmont : Pierre Mardaga éditeur.- 5-11.

RENCONTRES DE DECEMBRE.

2001.- *Rapport final : Forum civique, convivialité et mobilité en notre ville, comment bien vivre ensemble aujourd'hui et demain.*- Chaux-de-Fonds : Club 44.- 46p.

RERAT Patrick. SCHNEIDER-TORRIGIANI Maryse & VUAGNIAUX Laurence.

2003.- *Projet urbain et gouvernance : étude du processus de réaménagement des Jeunes-Rives à Neuchâtel.*- Lausanne : Université de Lausanne.- 35p.

RUEGG Jean.

2000.- *Zonage et propriété foncière.*- Paris : ADEF.

SÖDERSTRÖM Ola.

2000.- « Traduire l'usage ».- In : Söderström et al. (éd.).- *L'usage du projet. Analyser les pratiques sociales et concevoir le projet architectural et urbain*.- Lausanne : Payot.- pp. 5-13.

SÖDERSTRÖM Ola, MANZONI Béatrice & OGUEY Suzanne.

2001.- « Lendemain d'échecs : conduite de projets et aménagement d'espaces publics à Genève ».- in : DISP.- Zürich : ETHZ.- n°145.- pp. 19-28.

TRICOT Anne.

1994.- « La prise en compte de la controverse en aménagement du territoire ».- in : *Espaces et sociétés*.- Paris : L'Harmattan.- n°74-75.- pp. 69-97.

VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS.

2003.- *Rapport du Conseil Communal au Conseil général de la ville de La Chaux-de-Fonds*.- Chaux-de-Fonds : service communal d'impression.- (Séance du 24 sept. 2003).- pp. 3788-3820.

VOILLAT Françoise, VUILLEUMIER Mathieu & WIDMER Gaëlle.

2001.- *Les déplacements des Chaux-de-Fonniers dans leur ville : enquête auprès de la population*.- Neuchâtel : Institut de recherches économiques et régionales.

WALTER François.

1994.- *La Suisse urbaine : 1750-1950*.- Genève-Carouge : éditions Zoe.

ARTICLES DE PRESSE :

L'Impartial

13 septembre 2003.- « Le Pod se rêve une zone de rencontre ».

L'Impartial

19 septembre 2003.- « Une utopie à prendre ou à laisser ».

L'Impartial

26 septembre 2003.- « Mine de rien, une petite révolution ».

Le Matin

30 septembre 2003 « Le feu menace de virer au rouge pour la "zone rencontre" ».

L'Impartial

2 octobre 2003.- « L'ACS... plus trois mousquetaires ! ».

L'Impartial

3 octobre 2003.- « L'UDC double les référendaires ».

Arc Hebdo

9 octobre 2003.- « Réaménagement du Pod : référendum lancé ».

Bulletin TCS

17 octobre 2003.- « Billet du président ».

Le Temps

24 octobre 2003.- « Colonne vertébrale de La Chaux-de-Fonds, le « Pod » sera-t-il rendu aux piétons ? ».

Le Matin

30 octobre 2003.- « Le Pod piétonnier dans une impasse ».

Le Courrier Neuchâtelois

21 janvier 2004.- « G d'eau fera-t-il un flop ? ».

L'Impartial

15 janvier 2004.- « Soutien à la zone de rencontre ».

L'Impartial

31 janvier 2004.- « Oui à la zone de rencontre ! ».

Le Matin

14 février 2004.- « Zone piétonnière : on tourne autour du Pod ».

L'Impartial

14 février 2004.- « Un projet fait pour cette ville ».

Le Temps

14 février 2004.- « L'exécutif de La Chaux-de-Fonds tient à ouvrir le « Pod » aux piétons et veut le faire savoir à chacun ».

L'Impartial

17 février 2004.- « Politique d'information critiquée ».

L'Impartial

18 février 2004.- « Parlement des Jeunes fâché par un tract ».

L'Impartial

20 février 2004.- « La séance d'information n'a pas attiré la foule ».

L'Impartial

26 février 2004.- « Les verts pour la zone de rencontre ».

L'Impartial

28 février 2004.- « La zone de rencontre en débat ».

L'Impartial

9 mars 2004.- « Prise de position claire et nette ».

L'Impartial

11 mars 2004.- « La votation, début d'un processus ».

L'Impartial

13 mars 2004.- « Soutien du POP à « G d'eau » ».

L'Impartial

17 mars 2004.- « Plus que quelques jours pour voter ».

L'Impartial

29 mars 2004.- « Zone de rencontre nettement refusée ».

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Modèle hiérarchique

Figure 2 : Modèle négocié

Figure 3 : Modèle « 4•Act »

Figure 4 : Cartes du centre-ville de La Chaux-de-Fonds

Figure 5 : Photos d'avant et après la réalisation de la zone de rencontre de Granges

Figure 6 : Cartes de l'emplacement de la « zone de rencontre » à la Chaux-de-Fonds

Figure 7 : Projections aériennes de la zone de rencontre

Figure 8 : La zone de rencontre sous quatre angles différents

Figure 9 : Photos de l'avenue Léopold-Robert depuis le carrefour du casino au début du XXe siècle, dans les années 1970 et en 2004

Figure 10 : Dessin zone de rencontre vue depuis artère nord

Figure 11 : Photos du Carrousel de la Grande-Fontaine

Figure 12 : Dessin zone de rencontre, jardin de la Grande-Fontaine

Figure 13 : Plans de la zone de rencontre

Figure 14 : Tableaux récapitulatifs de la répartition des sièges au Conseil général

ANNEXE

RECAPITULATIF DES EVENEMENTS MAJEURS DU PROJET « ZONE DE RENCONTRE »

Date :	Évènements :
12 Janvier 1987	Acceptation à l'unanimité par le Conseil général (CG) de la Motion Perret qui demande la mise à l'étude d'un plan directeur pour la circulation générale de La Chaux-de-Fonds.
18 mars 1988	Le CG est saisi d'un rapport à l'appui d'une demande de crédit de CHF 550'000.- relative à l'étude d'un plan directeur de circulation général. Adoption du crédit et formation d'un groupe de travail composé du bureau Robert-Grandpierre et Rapp, les travaux publics, la police locale, les Transports publics Communs (TPC) et les Ponts et chaussées de l'Etat de Neuchâtel. Les objectifs de cette étude : priorité aux TPC, modération du trafic, canalisation du trafic et réduction des nuisances.
24 avril 1990	Présentation au CG du rapport intermédiaire qui fixe les hiérarchies modales au centre-ville (TPC, piéton, Transports Motorisés Individuels (TMI)) et en périphérie (TPC, TMI, piétons), qui met en évidence que le trafic total (1987-88), le trafic origine-destination représente 26% et le trafic interne correspond au 70% du trafic total. Et qui montre que la part d'utilisation des TPC est faible par rapport à d'autres villes ⁶¹ .
12 juin 1990	Une commission consultative (formée d'un délégué de chaque parti politique et représenté au CG, de représentants du TCS, ACS, ATE, des Directions des écoles, des Grands magasins et du Commerce indépendant) se réunit pour la première fois pour examiner le rapport intermédiaire. Il y aura 12 séances.
30 octobre 1990	La commission consultative établit un document fixant les objectifs à atteindre pour tous les modes de transports et les moyens pour y parvenir. Ce document devait être la base essentielle du plan des transports. La commission se prononce à l'unanimité sur les objectifs suivants : les priorités au centre-ville sont établies de la manière suivante (TPC, piétons, TMI et deux-roues légers). Il s'ajoute à ces priorités deux paramètres importants et incontournables (la protection de l'air et la protection contre le bruit).
17 décembre 1991	Au vu des propositions diamétralement opposées des membres de la commission s'organisent en mettant du temps à disposition pour élaborer une nouvelle proposition. C'est ainsi que le groupe d'étude inter-service des aménagements urbains (CISAMUR) et le bureau A.

⁶¹ Rapport du Conseil communal relatif à l'étude d'un nouveau plan de transports à La Chaux-de-Fonds du 3 nov. 1995, p.5

	<p>Grandpierre et Rapp préconisent de porter leurs efforts sur l'avenue Léopold-Robert.</p> <p>L'étude aboutit à la présentation à la commission d'un rapport de synthèse intitulé « <i>Proposition de réaménagement de l'avenue Léopold-Robert</i> ». Ce rapport examine deux variantes de réorganisation des circulations du Pod : une variante avec voie de bus sur chaque artère et une variante avec séparation des trafics (bus au nord, trafic privé sur l'artère sud.)⁶²</p>
28 janvier 1992	<p>La commission refuse la proposition de séparation du trafic par 6 voix contre 5.</p> <p>Par contre, la proposition prévoyant un couloir de bus sur chaque artère est acceptée (7 voix contre 3 et une abstention).⁶³</p>
Fin 1993	<p>Constatant que la situation est toujours bloquée, le Conseil communal (CC) présente au CG un rapport proposant une série de mesures ponctuelles : l'introduction d'un couloir réservé aux TPC sur l'artère nord de l'av. L.-Robert ; remplacement de la signalisation lumineuse permettant de prioriser les TPC aux carrefours et la mise en place du ripage des rues.</p> <p>Le CG accepte le rapport.</p>
23 novembre 1993 ⁶⁴	<p>Le CG adopte un rapport du CC relatif à l'étude d'un nouveau plan des transports. Ce rapport dégage les bases d'une politique générale réalisable par des modifications et interventions ponctuelles.</p> <p>Pour le Pod, le CC propose l'introduction d'un couloir bus sur l'artère nord et la suppression du tourner à gauche au carrefour Balancier-Roulage.</p>
En 1994	<p>Une initiative est déposée par le TCS demandant que soient réalisées « trois voies de circulation » sur l'artère nord du Pod est déposée et aboutit.</p>
En 1995	<p>Dans un rapport au CG, le CC propose de refuser l'initiative « <i>pour un Pod à trois voies</i> » et de recommander son refus à la population et d'accepter la création immédiate d'une commission consultative permanente des transports (représentants ACS, TCS, ATE, ASTAG, moniteurs d'auto-école, commerçants, Ecoles, Services communaux, TPC, et Conseil communal mais sans partis politiques) et d'accepter le crédit pour le renouvellement de la signalisation lumineuse.</p> <p>Les propositions du CC sont acceptées par le CG. Les critiques apportées au projet du TCS, tous partis politiques confondus, sont les suivantes : l'initiative du TCS ne respecte pas l'esprit des priorités modales ; l'initiative prend en compte les intérêts d'un seul mode de transport (la voiture) ; ce projet empiète sur l'espace des piétons et qui implique par ailleurs une augmentation du nombre de voitures en ville, d'où une perte de convivialité ; la circulation sera plus dangereuse (pour tous les usagers, surtout les cyclistes) car les voies deviendront trop étroites (non-conforme aux normes VSS) ; ce projet provoquera des ralentissements et ce projet est très coûteux.</p> <p>La population chaux-de-fonnière refuse l'initiative du TCS à 75%.</p>

⁶² Rapport du CC relatif à l'étude d'un nouveau plan des transports à la Chaux-de-Fonds (du 3 novembre 1993) au CG de la ville de La Chaux-de-Fonds, p.8-9.

⁶³ Rapport du CC relatif à l'étude d'un nouveau plan des transports à la Chaux-de-Fonds (du 3 novembre 1993) au CG de la ville de La Chaux-de-Fonds, p.9.

⁶⁴ Rapport du CC au CG du 8 mars 1995.

En 1998	Motion déposée par les libéraux pour un véritable projet de zone piétonne en ville de La Chaux-de-Fonds.
De 1999 à 2001	Interventions au Conseil général demandant la création de zones piétonnes, la modulation du trafic sur l'avenue Léopold-Robert ainsi que la création d'un réseau cyclable.
23 août 2001 au 15 novembre 2001	Déroulement du forum civique au Club 44, en tout il y a eu 5 rencontres.
28 septembre 2001	Nouvelle ordonnance sur la signalisation routière « zone de rencontre ».
Novembre 2001	Remise du Rapport final des rencontres de décembre : « Forum civique : convivialité et mobilité en notre ville, comment bien vivre ensemble aujourd'hui et demain ».
Août 2002	Remise du <i>plan directeur de la mobilité urbaine</i> .
27.août.02	Le <i>Conseil général accepte à l'unanimité le plan directeur de la mobilité urbaine</i> .
20 décembre 2002	Le conseil communal lance un appel d'offres pour l'aménagement d'une zone de rencontre.
25 février 2003	4 bureaux sont retenus pour élaborer un avant-projet.
23 mai 2003	Délai pour la remise des 4 avant-projets.
26 mai 2003	Le projet « G d'eau » est choisi par un collège d'experts, puis par le conseil communal.
12 juillet 2003	Présentation du projet au public
17 septembre 2003	La population est conviée à une séance d'information publique sur le projet « zone de rencontre ».
24 septembre 2003	Le conseil général examine deux crédits liés à la zone de rencontre : 5,48 millions de francs pour les aménagements urbains et 2,51 millions de francs pour moderniser au préalable les infrastructures souterraines des lieux. Les deux crédits sont acceptés par 24 voix contre 9.
01 décembre 2003	Aboutissement d'un référendum demandant que le crédit de 5,48 millions de francs soit soumis au verdict du peuple.
29 janvier 2004	1 ^{ère} séance du comité de soutien du projet. Ce comité est formé d'habitants et de commerçants de la ville (c.f. annonce pour les noms)
16 février 2004	Début de l'exposition sur le projet « zone de rencontre ».
19 février 2004	1 ^{ère} conférence-débat spécialement pour le public qui se déroule dans les locaux de l'exposition.
23 février 2004	2 ^{ème} conférence-débat spécialement pour le public.
26 février 2004	Débat au Club 44 sur la thématique de la déviation du trafic.
09 mars 2004	3 ^{ème} conférence-débat spécialement pour le public.
26 mars 2004	Fin de l'exposition sur le projet « zone de rencontre ».
28 mars 2004	Votation sur le crédit du projet « zone de rencontre ».
29 mars 2004	Le crédit est rejeté par 78,44% de la population.

LISTE DES ACTEURS AVEC QUI JE ME SUIS ENTRETENU

AUGSBURGER Charles, ancien Conseiller communal à La Chaux-de-Fonds

CLERC Denis, architecte communal à La Chaux-de-Fonds

COUREAU Robert, Président de l'ATE à La Chaux-de-Fonds

DIACON Delson, président de la section du haut de Neuchâtel du TCS

GRARD Serge, architecte du projet G d'Eau

GRAF Gilles, président de l'automobile club suisse à La Chaux-de-Fonds

JÄEGER Christian, ingénieur en transport du projet G d'Eau

KURTH Laurent, Conseiller Communal à La Chaux-de-Fonds

LAENG Philippe, Conseiller général radical à La Chaux-de-Fonds

LANGEL Philippe, architecte du projet G d'Eau

SCHWEINGRUBER Cédric, ancien Conseiller général socialiste à La Chaux-de-Fonds

SCHWEINGRUBER Valérie, ancienne Conseillère générale libérale-ppn à La Chaux-de-Fonds

STEIGER-BEGUIN Frédérique, Cheffe du service d'urbanisme de La Chaux-de-Fonds

THIEBAUT Pierre-Alain, Conseiller général vert et président du Conseil général en 2005 à La Chaux-de-Fonds

GRILLE D'ENTRETIEN

Le projet « zone de rencontre » et son contenu :

D'où et de qui est venue l'idée de réaliser le projet « zone de rencontre » ? Quelle est son origine ?

Quel événement déclencheur est à l'origine de ce projet ?

Est-ce la première fois que le CC tente de donner la priorité aux piétons sur l'avenue Léopold-Robert ? ou est-ce nouveau ?

Qui a fait partie du groupe de mise en place de ce projet ?

Pourquoi ces personnes-là ?

Existe-il un rapport entre le groupe pilote du projet « zone de rencontre » et les personnes présentes lors du *Forum Civique* ?

Existe-il un lien entre le Plan directeur de la mobilité urbaine, le forum civique et le projet « zone de rencontre » ?

Qui a pensé à organiser un forum civique ? Pour quelles raisons ?

Comment se fait-il que la thématique « *qualité de vie en ville et mobilité* » est apparue comme la plus importante ? Qui a décidé d'aborder une telle thématique et dans quel but ?

Qui a décidé de la participation de Franz Oswald pour ce forum civique ? Qui le connaissait ?

Qui a été délégué pour participer aux cinq séances de travail avec le Prof. Oswald ?

Qui compose le groupe de pilotage ?

Comment le groupe de pilotage du forum civique justifie les critères de distribution de la population pour la formation des neuf groupes, qui participeront aux séances de réflexion ?

Quelles ont été les conséquences concrètes du plan directeur de la mobilité urbaine ?

Comment se fait-il qu'un plan directeur se transforme en projet de cité ? Comment justifiez-vous cette métamorphose ? La CEAT avait-elle une telle mission ?

Comment le Conseil communal est-il passé du plan directeur de la mobilité urbaine au projet « zone de rencontre » ?

Après l'acceptation à l'unanimité du Conseil général du plan directeur de la mobilité urbaine qui a pris l'initiative de focaliser la réflexion sur l'aménagement d'une « zone de rencontre » ?

Comment justifiez-vous une telle décision ?

Comment se fait-il que le Conseil général ait accepté le plan directeur de la mobilité urbaine à l'unanimité alors qu'après lors du vote concernant les crédits relatifs à la réalisation du projet « zone de rencontre », des élus ont manifesté leurs désaccords ?

Quelles étaient les qualités et les faiblesses de ce projet « zone de rencontre » ?

Aviez-vous, avant de lancer ce projet, analysé le territoire où devait se localiser la zone de rencontre ? (analyse de la forme et analyse des rapports entre ces formes et les différents usages (Söderström, 2001 :26)).

Est-ce que le lieu où devait se réaliser la « zone de rencontre » était optimum ? Si oui, pourquoi ? Si non, où l'auriez-vous localisée et pourquoi ?

Comment expliquez-vous que tous les débats dans les médias se soient focalisés sur la circulation en ville de La Chaux-de-Fonds lors de la tentative création d'une « zone de rencontre » ?

Comment expliquez-vous que lors d'une récente étude (Evaluation de l'image de La Chaux-de-Fonds réalisée par N. Babey) la population ait estimé qu'il manque des zones piétonnes à La Chaux-de-Fonds et qu'elle ait refusé la réalisation de la « zone de rencontre » ?

Est-ce que le projet « zone de rencontre » connaîtra une suite, après l'échec du 28 mars 2004? Est-il toujours à l'ordre du jour dans les futures réalisations urbanistiques de La Chaux-de-Fonds ?

La procédure et l'approche participative :

Pourriez-vous me donner votre conception de ce que devrait être un processus participatif lors d'élaboration de projets d'aménagement ?

Sur cette base, quelle est votre évaluation du processus participatif mis en place dans le cadre du projet zone de rencontre ?

Sur quels critères avez-vous sélectionné les différents acteurs concernant le projet « zone de rencontre » ?

Est-ce que tous les acteurs concernés étaient, selon vous, représentés lors de l'élaboration du projet « zone de rencontre » ?

Dans quelle proportion les usagers du Pod ont-ils pu s'exprimer sur le projet de réaménagement ?

Comment avez-vous procédé pour obtenir ces informations ?

Dans quelle mesure est-ce que « les Chaux-de-Fonniers » (les non spécialistes) ont été impliqués dans l'élaboration du projet « zone de rencontre » ?

Comment concevez-vous le rôle des différents acteurs dans une telle procédure ?

Y a-t-il eu selon vous eu des maladroites stratégies dans la conduite de ce projet ? (meilleure explication du travail parallèle sur le contournement du centre)

Quel rôle a le lobby automobiliste en ville de La Chaux-de-Fonds ? Comment expliquez-vous qu'il soit si présent ?

Comment définir au sein d'un processus d'aménagement ce qu'est l'intérêt public ?

Transformations sociales et changement de tendances politiques :

Percevez-vous un changement clair de tendances politiques ces dernières années à La Chaux-de-Fonds ? Si oui, quels impacts a-t-il eu sur ce type de dossier ?

Comment traduisez-vous ce refus clair à la votation du projet « zone de rencontre » ?

Pensez-vous que cet échec est l'indice d'une demande de transformations des priorités politiques ?

Si oui, cette demande est-elle aussi significative d'un changement de priorités en aménagement du territoire ?

À votre avis, qu'aurait-il fallu faire pour que le projet « zone de rencontre » se réalise ?